

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ธุรกิจหญิงบริการทางเพศเฟื่องฟูจนกลายเป็นประเด็นทางสังคมที่มีการถกเถียงและอภิปรายกันขึ้นมาเมื่อกลางทศวรรษ 2500 และ 2510 ในขณะนั้นผู้วางนโยบายแทบจะไม่ให้ความสนใจกับประเด็นปัญหาสังคมของธุรกิจเพศพาณิชย์ และเชื่อว่าเมื่อเศรษฐกิจไทยพัฒนาไปถึงระดับหนึ่ง จนประเทศมั่งคั่งติดอันดับประเทศพัฒนาแล้วเมื่อนั้นหญิงบริการทางเพศจะหมดไปเอง เสมือนดังประสบการณ์ของประเทศอื่นๆ ที่พัฒนาไปแล้ว เช่น ญี่ปุ่น จากนั้นมาจนถึงขณะนี้เป็นเวลากว่า 30 ปี ก็ยังไม่มีวิวัฒนาการที่ชัดเจนว่าจำนวนหญิงบริการทางเพศในประเทศไทยจะลดลง แต่แท้จริงแล้วปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น คือพัฒนาการเศรษฐกิจเพิ่มความมั่งคั่งให้ผู้คนกลับเพิ่มอุปสงค์ต่อหญิงบริการทางเพศ ประมาณการจำนวนหญิงบริการทางเพศในสังคมไทย ทศวรรษ 2530 เริ่มตั้งแต่ระดับต่ำไม่กี่หมื่นรายจนถึงระดับสูงเกือบ 3 ล้านราย ลูกค้ามีทั้งคนท้องถิ่น และชาวต่างประเทศ แหล่งที่มาสำคัญของหญิงบริการทางเพศก็คือหญิงสาวคนไทย แต่ในช่วงระยะหลังมานี้เอเยนต์หันไปชักพาและหลอกลวงหญิงสาวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาค้าประเวณีมากขึ้น ผลที่ตามมาหลายประการคือปัญหาเรื่องเอดส์ภายในประเทศทวีความรุนแรง และหญิงบริการทางเพศไทยเดินทางไปแสวงโชคยังตลาดต่างประเทศมากขึ้น แหล่งผู้หญิงใหม่จากกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ จีนได้ พม่า ลาว เขมร กล่าวได้ว่าหลายสิ่งหลายอย่างในประเทศเข้าสู่วงจรโลกาภิวัตน์กิจกรรมเพศพาณิชย์ก็โลกาภิวัตน์ไปด้วยเช่นกัน

จากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทยที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในยุคโลกาภิวัตน์ตามปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อ ทั้งด้านสังคมแบบทุนนิยม การรับอารยธรรมจากตะวันตกที่มากขึ้น การแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง เทคโนโลยีสารสนเทศต่างๆ เป็นผลให้คนในสังคมมีค่านิยมในการบริโภคทางวัตถุมากขึ้น และได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้หญิงและเด็กเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณี อีกทั้งสภาพของเศรษฐกิจที่มีการกระจายรายได้ไม่สม่ำเสมอสนับสนุนให้เกิดกลุ่มผู้มีรายได้น้อยจำนวนหนึ่งหลังไหลเข้ามาเป็นฝ่ายผู้ให้บริการ ขณะเดียวกัน

ก็มีกลุ่มผู้มีรายได้สูงที่มีกำลังซื้อมากก็เป็นฝ่ายผู้ใช้บริการมากขึ้น ก่อให้เกิดการค้าที่เรียกว่า “การค้าประเวณี” จากปัจจัยต่างๆ เป็นส่วนหล่อเลี้ยงให้ธุรกิจบริการทางเพศยังคงดำรงอยู่อย่างมั่นคงในสังคมไทย พร้อมทั้งมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ย่อมเกิดผลกระทบต่อประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ปัญหาโสเภณีหรือการค้าประเวณีเป็นปัญหาที่เรื้อรังของสังคมไทยมาเป็นเวลานาน และได้เติบโตกลายเป็นธุรกิจบริการทางเพศที่ปราศจากการควบคุมดูแลของรัฐอย่างจริงจัง ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นจุดหมายปลายทางของธุรกิจการท่องเที่ยวทางเพศ เกิดกระบวนการนำหญิงและเด็กจำนวนมากจากชนบทเข้าสู่ตลาดการค้าบริการทางเพศทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาใหญ่ เพราะการค้าประเวณีทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น ปัญหาทางด้านอาชญากรรม ปัญหาเกี่ยวกับการสาธารณสุข (โรคเอดส์) ปัญหาในด้านยาเสพติด ปัญหาความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นปัญหาที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น การพัฒนาเศรษฐกิจที่ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องโดยมีเป้าหมายที่จะกระจายลงสู่ประชากรกลุ่มต่างๆ นอกจากจะไม่ได้บังเกิดผลแล้ว ยังไม่ได้มีส่วนช่วยในการแก้ไขและขจัดปัญหาการค้าประเวณีให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปจากสังคมไทย ในทางตรงข้ามยิ่งประเทศไทยพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มรายได้ต่อหัวมากขึ้นเท่าใด การค้าประเวณีและโสเภณีก็เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น

การดำเนินการใดๆ ของรัฐในการแก้ไขปัญหาโสเภณีก็มักจะได้รับการต่อต้านจากวงการค้าผู้ประกอบการท่องเที่ยวที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการดำเนินการนั้นๆ กระทบกระเทือนผลประโยชน์ต่อการหารายได้จากการค้าประเวณีของภาคเอกชน โดยมีการอ้างผลประโยชน์ของประเทศที่ได้จากการท่องเที่ยวในพื้นที่ที่มีการค้าประเวณีเป็นกิจกรรมควบคู่ไปกับกิจกรรมโรงแรมและการบริการอื่นๆ แก่นักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนั้น การค้าประเวณียังได้รับการเพิกเฉย โดยไม่เพียงแต่ไม่ดำเนินการปราบปรามแล้ว ยังมีการแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ที่ทำหน้าที่รักษาและบังคับใช้กฎหมายอีกด้วย ปัญหาการค้าประเวณีเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องหลายอย่าง นับตั้งแต่นโยบายทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การปฏิบัติตามนโยบายและแผนของส่วนราชการ กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย การเติบโตของธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการท่องเที่ยว และการใช้สตรีเป็นหญิงบริการ ซึ่งให้ผลกำไรอย่างสูงแก่ผู้ประกอบการและผู้ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ธุรกิจนี้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในรูปแบบต่างๆ มากมาย เครือข่ายของการดำเนินธุรกิจได้ขยายทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติและนานาชาติ การค้าประเวณีถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการค้ามนุษย์ ซึ่งขัดต่อหลักการสิทธิมนุษยชน เพราะโดยพื้นฐานแล้วเป็นธุรกิจที่ยอมให้บุคคลหนึ่งแสวงหาผลประโยชน์และดำรงชีพจากร่างกายของบุคคลอื่น แต่ในสภาพเศรษฐกิจสังคม

ปัจจุบันการให้บริการทางเพศหรือการค้าประเวณีกลายเป็นเครื่องมือเลี้ยงชีพของประชากรกลุ่มที่ด้อยโอกาส จึงจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อลดจำนวนผู้ให้บริการทางเพศ

ธุรกิจค้าบริการทางเพศถือว่าเป็นหนึ่งในธุรกิจใต้ดินที่มีมูลค่าตลาดจำนวนมหาศาลเกือบ 2 แสนล้านบาทต่อปี นักวิชาการเศรษฐศาสตร์ประมาณการว่า สินค้าชนิดนี้มีมูลค่าเพิ่มถึง 100% หรือคิดเป็น 1 ใน 4 ของภาคบริการทั้งหมด ธุรกิจนี้มีบทบาทเชิงบวก คือ ช่วยสร้างรายได้ต่อเนื่องให้กับผู้อยู่ในแขนงบริการที่เกี่ยวข้อง แต่ที่ผ่านมารัฐกิจนี้ถูกปรามการกฎหมายของรัฐและเสี่ยงกว่าทางด้านจริยธรรมสกัดกั้นการค้าบริการนี้ นั่นทำให้เศรษฐกิจค้าประเวณีทั้งหมดหายไปอยู่ในระบบใต้ดิน โดยมีคนเพียงกลุ่มเดียวได้เม็ดเงินจากส่วนนี้ไป ถ้ารัฐบาลจะเปิดทางให้ธุรกิจนี้ขึ้นมาอยู่บนดินก็จะมีรายได้เข้ารัฐอย่างมหาศาล ประวัติศาสตร์ธุรกิจการค้าประเวณีในประเทศไทยอาจไม่สามารถจะระบุจุดเริ่มต้นที่ชัดเจนได้ แต่จากการศึกษา พบว่าหญิงค้าประเวณีผูกพันกับสังคมไทยมีมาช้านาน ในกฎหมายตราสามดวงสมัยอยุธยาตอนต้นโดยกล่าวถึงโทษทัณฑ์ไว้หลายตอน และหลักฐานสมัยอยุธยาตอนปลาย ซึ่งระบุที่ตั้งของโรงหญิงนคร โสเภณีนอกเขตพระนคร รวมทั้งหลักฐานสำคัญจากจดหมายเหตุของท่านราชทูต เดอ ลาลูแบร์ ได้กล่าวถึง “อากรโสเภณี” ที่ตั้งขึ้นเมื่อสมัยพระนารายณ์ โดยจัดเก็บจากผู้ได้รับอนุญาตตั้งโรงหญิงนคร โสเภณี ซึ่งนับเป็นการยอมรับฐานะทางกฎหมายของโสเภณีในรูปของธุรกรรมบนดินเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ การเก็บอากรโสเภณีดำเนินเรื่อยมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ในสมัยรัชกาลที่ 4 เก็บอากรนี้ได้ถึงปีละประมาณ 50,000 บาท ความเปลี่ยนแปลงสำคัญเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เกิดการอพยพแรงงานจากประเทศจีนเข้ามาจำนวนมาก เนื่องจากจีนประสบปัญหาในประเทศตนเอง น้ำท่วมหลายแห่งถูกเปิดขึ้นรับชาวต่างประเทศเนื่องมาจากสนธิสัญญาเกิดปัญหาตามมามากมาย ทางกรมไทยจึงตราพระราชบัญญัติสัญญา ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2452) เพื่อควบคุมจำนวนช่อง จำนวนโสเภณี เพื่อหาทางลดโรคระบาด ซึ่งเกิดจากการค้าบริการทางเพศ โดยกำหนดให้มีการตีตราโสเภณี ในยุคนี้เกิดคำที่เรียกว่าผู้หญิงโคมเจียวและจัดเก็บภาษีอย่างเป็นทางการในนามภาษีบำรุงถนน

พ.ศ. 2503 มีการประกาศกฎหมายปราบปรามการค้าประเวณี ซึ่งถือว่าโสเภณีเป็นอาชีพที่ผิดกฎหมาย หญิงค้าประเวณีหรือโสเภณีต้องถูกปราบปราม จับกุมและถูกลงโทษ อันเนื่องจากการจัดความเรียบร้อยและสงบสุขของสังคม นับเป็นการสิ้นสุดของธุรกรรมประเวณีบนดินและเป็นจุดเริ่มต้นให้การค้าประเวณีต้องเคลื่อนสู่กระบวนการใต้ดิน ซึ่งนับวันจำนวนโสเภณีจะมีมากขึ้นเรื่อยๆ ตามการขยายตัวของประชากร และจากปัญหาของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น หญิงพม่าที่หนีจากสภาวะชนกลุ่มน้อย หญิงจีนทางตอนใต้ที่ประสงค์แสวงหาโอกาสใหม่ในชีวิตและหญิงรัสเซียที่ทนต่อความแร้นแค้นหลังการล่มสลายของประเทศไม่ไหว ฯลฯ

ปัจจุบันรัฐไม่มีทางรู้ได้เลยว่าจำนวนโสเภณีไทย-เทศ และรายได้จากภาคบริการส่วนนี้ที่แท้จริงเป็นเท่าใดมีเพียงตัวเลขประมาณการ เพราะรัฐผลักการดูแลนี้ออกไปและเปลี่ยนบทบาทหน้าที่เป็นฝ่ายปราบปรามมิให้เกิดธุรกรรมนี้ขึ้น แต่ยิ่งปราบปรามยิ่งมีกฎหมายห้ามธุรกิจนี้ที่ยังโตวัน โตคืนเพราะผูกพันกับความต้องการธรรมชาติของมนุษย์ ค่านิยมบางอย่างเปลี่ยนไป เช่น ทั้งหญิงและชายมีทัศนคติเสรีเกี่ยวกับเรื่องเพศมากขึ้นอาจเพราะการศึกษาที่สูง และหน้าที่การงานที่รับผิดชอบ ในขณะที่สถิติทางการแพทย์พบว่าผู้ชายมีความต้องการทางเพศ โดยเฉลี่ยสูงกว่าหญิง ถ้ามองในมุมของธุรกิจแล้วก็คือซัพพลายไม่สมดุลกับดีมานด์ จึงเป็น โอกาสของผู้ที่เข้าใจจะแสวงหาโอกาส ธุรกิจใต้ดินประเภทนี้จัดว่าเป็นความเสี่ยงที่จะย้อนกลับมา (High Risk High Return) ที่ให้มูลค่าเพิ่มสูง

ปี พ.ศ. 2535-2538 จากการวิจัยของมูลนิธิผู้หญิงพบว่าผู้หญิงให้บริการทางเพศทั้งในประเทศไทยและเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่า เหตุผลหลักในการเพิ่มขึ้นของอุตสาหกรรมทางเพศมีสาเหตุหลัก 3 ประการคือ 1) แรงผลักดันที่เกิดขึ้นจากปัญหาทางเศรษฐกิจและค่าครองชีพของประเทศ 2) อุปสงค์จากหญิงบริการทางเพศ 3) กำไรมหาศาลที่เกิดขึ้นในระบบจัดหา จากทั้งเอเยนต์และกระบวนการค้าโสเภณีคืนสิทธิให้โสเภณี (คดี มรุขัน, ออนไลน์, 2547)

หากรัฐคิดจะเปลี่ยนธุรกิจช่องและโสเภณีที่อยู่ใต้ดินนั้น ต้องคืนให้หลุดจากมุมมองเรื่องศีลธรรมอย่างที่เอ็นจีโอและนักสิทธิมนุษยชนมักประณามว่าจะทำให้สังคมเสื่อมเสีย แต่ต้องใช้วิธีปราบไม่ได้ก็เอามาเป็นพวก โดยมีการจัดให้เป็นธุรกิจที่ทำได้อย่างถูกต้องเสียเลยเหมือนอย่างในบางประเทศ เช่น เมืองอัมสเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์หรือประเทศสวีเดนหรือแลนด์ดำเนินการอยู่ การที่โสเภณีและช่องอยู่ในลิสต์ปัญหาสังคมไทยอันดับต้นๆ ก็น่าจะเป็นเพราะปัญหาที่โสเภณีถูกบังคับให้ขาย ถูกทำร้ายร่างกายหรือเข้าขายต่อลวงเด็ก ฯลฯ และต้องยอมรับความจริงว่าโสเภณีไทยส่วนหนึ่งถูกทำร้ายและรู้เท่าไม่ถึงการณ์ แต่หลายคนก็สมัครใจที่จะเป็นถ้าธุรกิจค้าประเวณีมีมูลค่าเกือบ 2 แสนล้านจริง หักภาษี ณ ที่จ่าย 3% รัฐจะมีรายได้มากถึง 6,000 ล้านบาทต่อปี ถ้าคิดแบบอัตราก้าวหน้า ตัวเลขจะเพิ่มขึ้นมากกว่านี้อีก และรายงานของ จีน เฟอร์นาค ลูเรท (Jean Fernand-laurent) ผู้ตรวจการพิเศษของสหประชาชาติ เรื่องการปราบปรามการค้าหญิงและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของผู้อื่น ระบุว่า การค้าหญิงสามารถทำกำไรแก่ผู้ค้าได้สูงกว่าการค้าอาวุธและการค้ายาเสพติด โดยมีเหตุจากความเสี่ยงในการปราบปรามที่ต่ำ มีการลงโทษที่น้อยกว่า เนื่องจากความผิดที่ยังไม่เกิดขึ้นรวมทั้งการลงโทษซึ่งมุ่งเน้นที่ตัวผู้ค้าบริการทางเพศมากกว่าที่กลไกผู้อยู่ในระดับจัดหาหรือเจ้าของทุนหรือผู้ประกอบการ ความเข้าใจโครงสร้างทางธุรกิจของช่อง คือ จุดเชื่อมโยงสำคัญซึ่งจะนำเราไปสู่คำตอบของทุน การบริหารงาน การจัดตั้งองค์กรและการแสวงหาทรัพยากรเข้าสู่ระบบจนสามารถ

ไขความเข้าใจที่อยู่เบื้องหลังความไม่ตีไม่งามที่สังคมบอกเล่าให้นำไปสู่ความจริงที่ว่าโสเภณีคือหนึ่งในธุรกรรมที่ประทับประคองเศรษฐกิจภาคบริการของประเทศ ให้สามารถก้าวเดินไปได้ แม้ในยามเศรษฐกิจของบ้านเมืองนี้ตกต่ำ จนเข้าขั้นวิกฤติอาจต้องนำความจริงอีกด้านของช่องไทย และการรับรู้เชิงสาธารณะ จากเดิมที่มีภาพบรรยากาศของการกดขี่ผู้หญิง ไฟสีแดงสลัวท่ามกลางความมืด กลิ่นอับชื้น ควันบุหรีและการทุบตี ทั้งหมดล้วนสวนทางกับความเป็นจริงโดยส่วนใหญ่ของช่องโสเภณีที่ประสบความสำเร็จทางการตลาด (คดี มุรุขัน, ออนไลน์, 2547)

ในปัจจุบันอาชญากรรมข้ามชาติได้แพร่หลายมากขึ้น ทั้งในรูปแบบของจำนวนและความรุนแรง เช่น การลักลอบนำคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การฟอกเงิน การลักลอบค้ายาเสพติด อาวุธปืน การโจรกรรมรถยนต์และอาชญากรรมที่สร้างความเสียหายต่อมนุษยชาติคือการค้าประเวณี ซึ่งองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติใช้ประเทศไทยเป็นแหล่งแสวงหาประโยชน์จำนวนมหาศาลจากธุรกิจการค้าประเวณี อีกทั้งขบวนการค้าหญิงเป็นขบวนการที่มีพลวัตสูง อาจเริ่มจากการยินยอมแล้วอาจกลายเป็นการบีบบังคับหรือล่อลวงหรือผู้หญิงอาจถูกลักพาและบังคับให้ตกเป็นทาสทางเพศ ประเด็นสำคัญที่ต้องเน้นคือสิ่งที่กำหนดว่าเป็นการค้าหญิงอยู่ที่การใช้กำลังบีบบังคับ การโน้มน้าว การล่อลวง การให้ความเข้าใจผิดๆ การใช้อำนาจหรือการเอาเปรียบหาประโยชน์ ดังนั้นการค้าหญิงก็จัดเป็นการแสดงถึงการใช้ความรุนแรงกับผู้หญิง และเป็นการขัดต่อสิทธิมนุษยชนตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญาและบทบัญญัติกรุงเวียนนา (Vienna Declaration and Programme of Action) ซึ่งรับรองโดยการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อผู้หญิง (คินฮิเดะ มุซาโกจิ และ โมนิกา เจ วอชิงตัน, 2542, หน้า 5-6) ยิ่งไปกว่านั้นการประกอบอาชญากรรมข้ามชาติเหล่านี้ จะมีลักษณะการดำเนินงานแบบปกปิดเพื่อรักษาความลับในองค์กรอาชญากรรม ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจอาชญากรรมข้ามชาติเหล่านี้ มักจะสร้างความเสียหายให้แก่สังคมในระดับต่างๆ ลำดับแรกเป็นการคุกคามต่อชีวิตและความสงบสุขของประชาชนที่ตกเป็นเหยื่อ ลำดับที่สองก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศรวมถึงระบบเศรษฐกิจและความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งถูกบั่นทอนและทำทลายอย่างมาก ลำดับสุดท้ายคือนำไปสู่ความล่มสลายของประเทศชาติได้ จึงควรมีการป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจังจากภาครัฐ

ในขณะที่ประเทศไทยกำลังดำเนินการพัฒนาประเทศ โดยกำหนดทิศทาง แนวทาง และมีการจัดวางการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลามากกว่า 40 ปี โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะก้าวไปเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ การดำเนินการพัฒนาในลักษณะที่มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยคาดหวังว่าจะสามารถก่อให้เกิดการพัฒนาในด้านอื่นๆ ตามมาด้วยนั้นก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นแนวทางการพัฒนาที่ขาดสมดุล การพัฒนา

ที่มุ่งเน้นภาคอุตสาหกรรมและการพัฒนาเมือง โดยทอดทิ้งภาคเกษตรกรรมและการพัฒนาชนบท ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อชาวบ้านในชุมชนชนบท การลดรอนศักยภาพและอำนาจในการจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นโดยเพิกเฉยต่อภูมิปัญญาท้องถิ่น ไม่ยอมรับสิทธิชุมชนอันเป็นระบบการจัดการและดูแลทรัพยากรท้องถิ่น ก่อให้เกิดปัญหาความล้มเหลวทางเศรษฐกิจขึ้นกับชุมชน อีกทั้งส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงที่มีผลทำให้ความเป็นชุมชนเริ่มอ่อนแอลงไปเรื่อยๆ ปรากฏให้เห็นได้จากปรากฏการณ์การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองเป็นจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ตลอดระยะเวลากว่า 40 ปีที่ผ่านมา ปัญหาการค้าประเวณีที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มความรุนแรงของปัญหาที่เพิ่มสูงขึ้นตลอดมา นับเป็นปรากฏการณ์ของปัญหาหนึ่งที่เป็นผลกระทบจากการพัฒนาการ ปรากฏการณ์การเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีของหญิงสาวจำนวนมากและการดำรงอยู่ของอาชีพการค้าประเวณีในชุมชนชนบท จึงนับเป็นประเด็นปัญหาที่น่าสนใจอย่างยิ่ง (นิวัตร สุวรรณพัฒนา, 2541, หน้า 1-2)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าประเวณีได้ถูกบัญญัติขึ้นเป็นเวลากว่า 30 ปี ในขณะที่ประเทศมีการปรับตัวทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดแสวงหาวิธีการกระทำผิดรูปแบบใหม่ๆ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงความผิดทางกฎหมาย ส่งผลให้กฎหมายที่ได้ถูกบัญญัติขึ้นไว้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการลงโทษผู้กระทำความผิด จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีมาตรการในการควบคุมการกระทำผิดโดยมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นในหลายยุคหลายสมัยต่างกัน แต่ก็แสดงออกอย่างชัดเจนว่าการค้าประเวณีเป็นการกระทำความผิดทั้งสิ้น อีกทั้งยังส่งผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองรวมไปถึงการพัฒนาประเทศ

ในส่วนของประเทศไทยนั้นในอดีตการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีถือว่าเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการยอมรับการค้าประเวณีในสังคมเท่าไร แนวคิดในการกำหนดให้การค้าประเวณีเป็นความผิดในทางอาญาเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2503 เนื่องจากแรงกดดันจากสหประชาชาติที่ได้ร้องขอให้ประเทศที่เป็นสมาชิกและไม่ใช่สมาชิกต่อต้านการค้าประเวณี แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวนั้นไม่ได้ช่วยให้ธุรกิจการค้าประเวณีมีจำนวนลดลงได้ และในทางกลับกันการดำเนินนโยบายดังกล่าวกลับเป็นช่องทางให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการลักลอบเปิดสถานค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นในสังคมเป็นจำนวนมาก

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ประเทศไทยมีการลักลอบค้าประเวณีที่ผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก แม้จะมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539

และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องใช้บังคับ แต่ก็ไม่อาจทำให้การค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีลดลงแต่อย่างใด

ถึงแม้พระราชบัญญัติจะมีการกำหนดบทลงโทษบุคคลทั้งหมดที่มีส่วนร่วมในการค้าประเวณีก็ตาม แต่กฎหมายนี้ก็กลับประสบความสำเร็จล้มเหลวในการแก้ปัญหาการค้าประเวณีในประเทศไทย สาเหตุใหญ่เนื่องมาจากการขาดการบังคับใช้อย่างจริงจัง ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัตินี้มีขึ้นเพื่อเอาผิดกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการค้าประเวณี แต่ปัญหาการถูกบังคับให้ค้าประเวณีและการเปิดบริการของสถานค้าประเวณี ก็ไม่ได้รับการเอาใจใส่จากเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ดังนั้นข้อบกพร่องจึงไม่ได้อยู่ที่ตัวกฎหมายแต่อยู่ที่การขาดการบังคับใช้เป็นหลัก โดยเห็นได้จากธุรกิจการค้าประเวณีนับวันจะมีความสำคัญและทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในสังคม จากผลการวิจัยพบว่าภายในช่วงระยะเวลา 43 ปี นับแต่ที่รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 เป็นครั้งแรก จำนวนผู้ค้าประเวณีทั่วประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วถึง 3 เท่า โดยในปี พ.ศ. 2503 มีรายงานว่าจำนวนผู้ค้าประเวณีทั่วประเทศอยู่ที่ 20,000 คน และจากการสำรวจจากกระทรวงสาธารณสุขที่ทำการสำรวจยอดจำนวนผู้ค้าประเวณีในปี พ.ศ. 2549 มีการรายงานยอดจำนวนผู้ค้าประเวณีทั่วประเทศอยู่ถึง 55,355 คน และสถานค้าประเวณีทั่วประเทศได้ทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นกว่าหนึ่งเท่าตัว โดยในปี พ.ศ. 2549 มีสถานค้าประเวณีทั่วประเทศประมาณการได้ 13,398 แห่ง นอกจากนี้ยังมีสถานค้าประเวณีและผู้ค้าประเวณีอีกเป็นจำนวนมากมายที่ไม่สามารถสำรวจได้ จากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องของธุรกิจการค้าประเวณีในสังคมนี้เอง ส่งผลให้เกิดคำถามว่ากฎหมายการค้าประเวณีที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบันสามารถควบคุมและแก้ไขปัญหาธุรกิจการค้าประเวณีในสังคมได้จริงหรือไม่ และหากกฎหมายการค้าประเวณีของไทยในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีได้แล้ว มีวิธีการอื่นใดบ้างที่สามารถใช้แก้ไขปัญหาการค้าประเวณีที่เหมาะสมกับสถานะสังคมไทยในปัจจุบัน

แม้กฎหมายนี้จะยึดเอาการค้าประเวณีเป็นหลักในการป้องกันและปราบปราม แต่เนื่องจากการค้าประเวณีไม่มีความผิดที่มีโทษตามกฎหมายนี้ กฎหมายกลับเอาผิดแก่การกระทำอื่นที่จะนำไปสู่การค้าประเวณีและการกระทำใดๆ ที่เป็นผลได้จากการค้าประเวณี ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้มีแนวทางในการป้องปรามการค้าประเวณีมากกว่าการปราบปรามการค้าประเวณี ทั้งนี้จะสังเกตได้ว่ากฎหมายไม่เอาผิดเอาโทษกับการรับแขกหรือการค้าประเวณีโดยตรง แต่จะเอาโทษกับการกระทำที่เป็นปัจจัยให้เกิดการค้าประเวณีขึ้น

จากข้อมูลต่างๆ ที่ได้ศึกษามาข้างต้นซึ่งการค้าหญิงเป็นปัญหาที่ซับซ้อนมากที่ต้องการกลยุทธ์และวิธีการในการแก้ปัญหาที่ต้องมาจากหลายฝ่าย จึงอาจกล่าวได้ว่าการจะจัดการกับปัญหา

เรื่อง โสภณีหรือการค้าหญิงก็ต้องเริ่มทำความเข้าใจกลไกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี และค้นหาวิธีการเสริมอำนาจให้กับผู้ที่ตกเป็นเหยื่อและผู้ที่รอดพ้นจากการค้าหญิง นอกจากนี้ จะต้องหาทางให้รัฐบาลเลิกการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันกับผู้หญิงที่ถูกค้าประเวณีและพยายามปรับให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐเลิกมองว่าผู้หญิงที่กลับมาจากการถูกค้าประเวณีเป็นอาชญากร ดังนั้นจึงเป็นต้องมีการศึกษาค้นคว้าถึงปัญหาและสาเหตุของธุรกิจการค้าประเวณี และผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและเศรษฐกิจ เพื่อหา มาตรการและแนวทางแก้ไขที่ชัดเจนให้สามารถนำมาถือปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมกว่าที่เป็นมา ด้วยหลักการเหตุผลที่เหมาะสมและเป็นธรรม จนสามารถนำมาถือปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา รูปแบบและปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เกิดการค้าประเวณี
- 2.2 เพื่อศึกษาข้อบกพร่องของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี ซึ่งเป็นช่องทาง ในการประกอบธุรกิจ การค้าประเวณี
- 2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยกับกฎหมายของต่างประเทศ ในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี
- 2.4 เพื่อศึกษาผลกระทบจากปัญหาการค้าประเวณีที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ
- 2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะช่วยส่งผลให้การแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 3. สมมติฐานของการศึกษา

ธุรกิจการค้าประเวณีตามกฎหมายการค้าประเวณีของไทยในปัจจุบันที่มีกลไกการแก้ไข ปัญหาการค้าประเวณี โดยการกำหนดให้เป็นความผิดในทางอาญานั้น ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหา การค้าประเวณีที่มีอยู่ในสังคมปัจจุบันได้ ในการศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาการค้า ประเวณีในประเทศต่างๆ ไปพร้อมๆ กับการปรับปรุงระเบียบกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย



ควบคู่กันไปพร้อมกับการแก้ไขปัญหาที่ต้นตอของปัญหา จะทำให้สามารถกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาธุรกิจการค้าประเวณี วิเคราะห์กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ตามบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยและในต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น วัตถุประสงค์ แนวทางปฏิบัติ มาตรการในการควบคุมป้องกัน ตลอดจนข้อบกพร่องในส่วนของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการเสริมเพื่อป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับธุรกิจการค้าประเวณีต่อไป

#### 5. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเอกสาร โดยการค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตำรา หนังสือ วารสาร ตำรา ทฤษฎี พระราชบัญญัติ บทความ อินเทอร์เน็ต การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริง ตลอดจนศึกษาและวิเคราะห์ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้าประเวณีในอันที่จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ทั้งความเห็นของนักนิติศาสตร์ต่างๆ นำมารวบรวมเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบแล้วทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อที่จะได้ประมวลเป็นข้อเสนอแนะในส่วนของการแก้ไข ปรับปรุงเพิ่มเติมข้อบกพร่องต่างๆ ของกฎหมายในเรื่องปัญหาธุรกิจการค้าประเวณี ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

#### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา สาเหตุ รูปแบบและปัจจัยต่างๆ ของการค้าประเวณี

6.2 ทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องของกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการค้าประเวณีที่เป็นช่องทางในการประกอบธุรกิจการค้าประเวณี

6.3 ทำให้ทราบถึงความแตกต่างกฎหมายต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี เพื่อเป็นแนวทางในการนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย

6.4 ทำให้ทราบถึงผลกระทบจากปัญหาการค้าประเวณีที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

6.5 ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันจะช่วยส่งผลให้การแก้ไขปัญหาค้าประเวณีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น