



บทที่ 2

พัฒนาการของปัญหาและนโยบายใส่เก๋ในประเศไทย

ดังที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ใส่เก๋เป็นปัญหาเก่าแก่ที่ยากแก่การป้องกันและกำจัดให้หมดสิ้นไปจากสังคม รัฐบาลในหลายประเทศมีความเห็นว่าการมีใส่เก๋เป็นการท่อนำให้เกิดปัญหาสังคมอื่น ๆ แต่ขณะเดียวกันในอีกหลายประเทศก็ยอมรับว่าใส่เก๋จำเป็นต้องมี ในปัจจุบันแนวความคิดนี้เริ่มเปลี่ยนไป แม้ประเทศที่เคยเคร่งครัดในการกำจัดใส่เก๋ให้หมดไปก็ยังคงหันมาใช้วิธีการป้องกันและแก้ไขโดยจำกัดขอบเขตให้อยู่เป็นที่ เป็นทางไม่ให้ออกไปนอกพื้นที่ที่กำหนด นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีสถานบริการประเภทอื่นเกิดขึ้นเพื่อเป็นการบังหน้า เช่น สถานอาบอบนวด ห้องอาหารที่มีหญิงนั่งชัวมง ร้านตัดเย็บเสื้อผ้า ร้านเสริมสวย บาร์ ไนท์คลับ เป็นต้น โดยเบื้องหลังของหญิงบริการในสถานที่ดังกล่าวมักจะมีบริการให้ความสำราญคือ การค้าประเวณีอยู่ด้วย จากสถานการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาทางสังคมอื่นๆ อีก เช่น การแพร่เชื้อ กามโรค โรคเอดส์ ตลอดจนปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ความผิดต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ข่มขืนกระทำชำเรา การล่อลวงหญิงไปค้าประเวณี ยาเสพติด ซ่องโจร การพนัน ฯลฯ เป็นการนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมในด้านศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีงาม มีผลกระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชนและเศรษฐกิจของชาติ¹

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงพัฒนาการของปัญหาและนโยบายใส่เก๋ในประเทศไทย โดยศึกษาถึงความเป็นมาของปัญหาใส่เก๋ในประเทศไทย แนวคิดในการป้องกันและแก้ไขปัญหาใส่เก๋ รวมถึงนโยบายของรัฐบาลในยุคต่าง ๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาใส่เก๋ ทั้งหมดนี้จะถูกสรุปเป็นภาพรวมเพื่อให้เห็นถึงแนวโน้มของปัญหา ซึ่งจะได้มีการกล่าวถึงในส่วนของรายละเอียดต่อไป

¹คณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยฝ่ายนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม, "รายงานผลการศึกษาเรื่องปัญหาใส่เก๋", 2532, หน้า 4-5.

พัฒนาการของปัญหาโสเภณีในประเทศไทย

ปัญหาโสเภณีเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งทางสังคมมาตั้งแต่โบราณกาล ซึ่งปัญหาการเพิ่มขึ้นของหญิงโสเภณี ตลอดจนการค้าผู้หญิงและเด็ก ตลอดจนปัญหาอาชญากรรมที่เกิดในสถานประกอบการโสเภณี และความรุนแรงของโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาใหญ่ที่รัฐบาลทุกประเทศกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ในส่วนของประเทศไทยเองก็มีพัฒนาการของปัญหาโสเภณีมาตั้งแต่ครั้งอดีตกาล ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้²

1. สถานการณ์เกี่ยวกับโสเภณีในประเทศไทยตั้งแต่อดีต-รัชกาลที่ 6

โสเภณีในประเทศไทย เริ่มมีมาตั้งแต่เมื่อใดยังไม่มีความชัดเจนที่เขียนไว้โดยเด่นชัด แต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาให้มีการค้าประเวณีได้แต่จะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ แหล่งโสเภณีในสมัยนั้นก็คือ ชุมชนชาวจีนซึ่งเป็นเขตที่อยู่ใกล้เคียงกับท่าเรือและใกล้ตลาด ลักษณะทำเลที่ตั้งนี้เหมาะสมสำหรับบริการลูกค้าทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่เข้ามาค้าขายในสมัยนั้น ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกขึ้นครองราชย์ทรงตัดสินพระทัยจะใช้ที่เดิมของชาวจีนเป็นที่ตั้งพระบรมมหาราชวัง จึงโปรดเกล้าฯ ให้ชาวจีนย้ายไปอยู่ที่สำเพ็ง ชาวจีนอพยพที่เข้ามาในประเทศไทยนั้นเกือบทั้งหมดเป็นเพศชายและไม่ได้นำครอบครัวเข้ามาอยู่ด้วย จึงเป็นเหตุให้ต้องการบริการทางเพศจากหญิงโสเภณี ดังนั้นตั้งแต่ต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สำเพ็งจึงเป็นแหล่งโสเภณีที่สำคัญและมีชื่อ เนื่องจากสำเพ็งเป็นเขตชุมชนของชาวจีนหลายกลุ่ม รูปแบบของหญิงโสเภณีที่ปรากฏจึงมีลักษณะตอบสนองชุมชนของคนในยุคนั้นโดยเฉพาะ กล่าวคือ ตัวหญิงโสเภณีในสำเพ็งส่วนมากจะมีเชื้อสายจีน ชื่อสำนักโสเภณี ตลอดจนชื่อตัวโสเภณีก็ต้องเปลี่ยนให้เป็นชื่อจีนด้วย

²สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, "เอกสารประกอบการอภิปรายทางวิชาการ NIC เขตปลอดโสเภณี", 2534, หน้า 107-117.

นอกจากสาเหิงแล้ว กิจการค้าประเวณียังได้เริ่มขยายตัวออกไปรอบนอกสาเหิงด้วย เนื่องจากการเข้ามาในประเทศไทยของชาวต่างชาติซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนสนับสนุนให้ กิจการค้าประเวณีเจริญเติบโต โดยเฉพาะการเพิ่มเขตโสเภณีในกรุงเทพฯ ทำให้ดูเหมือนว่า แต่ละเขตต่างก็มุ่งเพียงสนองความต้องการของชุมชนของตน เช่น เขตบางรักซึ่งเป็นชุมชนของ ชาติตะวันตกและเอเชีย สถานบริการทางเพศในเขตบางรักก็เกิดขึ้นและมักเป็นที่รู้จักกันในหมู่ คนไทยว่า "คลับ" (club) และ "บาร์" (bar) การตั้งชื่อสำนักโสเภณีและตัวหญิงโสเภณีเอง ก็ใช้ตั้งชื่อเป็นภาษาต่างประเทศเช่นเดียวกับที่สาเหิง

ส่วนโสเภณีในภูมิภาคนั้น จากหลักฐานที่พบปรากฏว่ามีการเก็บภาษีในเมือง จันทบุรี เมืองตราด เมืองนครชัยศรี เมืองสมุทรสาคร เมืองชลบุรี เมืองฉะเชิงเทรา มาเป็น ภาษีบำรุงถนน การเก็บภาษีโสเภณีในเมืองดังกล่าวเริ่มตั้งแต่ตอนกลางรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฉะนั้นจึงเป็นไปได้ว่าเมืองดังกล่าวนี้มีการตั้งโรงหญิงโสเภณีแล้ว จึงได้มีการประกาศให้เก็บภาษีในเมืองดังกล่าวนี้มาเป็นภาษีบำรุงถนน³ นอกจากนี้ ความก้าวหน้าทางด้านการคมนาคมขนส่งยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่สนับสนุนให้กิจการค้าประเวณีขยายสู่ส่วน ภูมิภาค โดยเริ่มมีการหลอกลวงหญิงจากภูมิภาคต่าง ๆ เข้ามาขายในกรุงเทพฯ ในระยะเวลา ต่อมา

ในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและต้นรัชกาลพระบาท สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รูปแบบที่เด่นที่สุดของกิจการค้าประเวณีก็คือ "นางประจำ สำนักหญิงเหล่านี้อยู่ในรูปของหญิงทาสโดยมีนายเงินเป็นเจ้าของสิทธิขาด กฎหมายไทยในสมัย นั้นถือว่าทาสเป็นทั้งวัตถุและเป็นทั้งบุคคลตามกฎหมาย ในฐานะที่เป็นวัตถุตามกฎหมาย ทาสถูก นำมาซื้อขายได้ การซื้อขายหญิงโสเภณีทาสนี้จะมีนายเงินหลายคนด้วยกันที่รับทอดต่อกันมา ซึ่ง เป็นลักษณะของการซื้อขายทาสทั่ว ๆ ไป การซื้อขายโสเภณีทาสจากนายเงินผู้หนึ่งไปสู่นายเงิน อีกผู้หนึ่งนั้น ราคาอาจจะสูงหรือต่ำกว่าราคาเดิมก็ได้โดยพิจารณาจากความสวยความใหม่ของ

³ดรารัตน์ เมตตาริกานนท์, "โสเภณีกับนโยบายของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2411- 2503", (วิทยานิพนธ์ปริณิณทานบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์- มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 81.

ตัวหญิงโสเภณีเท่านั้น รูปแบบของกิจการค้าประเวณีแบบนางประจำสำนักนั้นจะมีนายโรงหรือเจ้าสำนักโสเภณีคอยดูแลควบคุมความประพฤติของหญิงโสเภณีให้ปฏิบัติต่อชายที่มาเที่ยวอย่างเรียบร้อย ไม่มีการลักเล็กขโมยน้อยแม้ชายจะหลงลืมของไว้ก็ไม่หาย เพราะนายโรงจะคอยเอาใจใส่เป็นธุระ รวมทั้งการให้บริการแขกที่มาเที่ยวไม่ให้เกิดการบาดหมางใจเพื่อให้แขกติดใจมาก ๆ สถานที่ตั้งของโรงหญิงโสเภณีในช่วงนั้นมักจะตั้งเป็นหย่อม ๆ ตามข่อนเบียโรงหอย และตามตรอกทั่ว ๆ ไป⁴

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของสำนักโสเภณีในสมัยรัชกาลที่ 5 คือ จะต้องมีความเขียวเขวอนไว้ทุกโรง เพื่อบอกให้รู้ว่าเป็นโรงโสเภณี การที่คงแขวนคอมก็เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ดูแลตรวจตราได้ทั่วถึงนั่นเอง สำหรับตัวบทกฎหมายที่บังคับให้ช่องโสเภณีต้องแขวนคอมก็คือ "พระราชบัญญัติป้องกันสัจจรโรค ร.ศ. 127" แต่ในกฎหมายนั้นบัญญัติเพียงว่า "ต้องมีคอมแขวนไว้หน้าโรงเป็นเครื่องหมาย..." โดยไม่ได้บังคับว่าจะต้องเป็นคอมสีอะไร แต่ที่ใช้คอมสีเขียวคงเป็นนทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ คือ ทำคอมใช้กระจกสีเขียวเป็นตัวอย่าง คอมดังกล่าวจึงเป็นสีเขียวเหมือนกันหมด ด้วยเหตุนี้จึงเรียกโรงหญิงโสเภณีในสมัยนั้นว่า "โรงคอมเขียว" และเรียกหญิงโสเภณีว่า "หญิงคอมเขียว" ตามลักษณะคอมที่แขวนดังกล่าวด้วยอีกชื่อหนึ่ง⁵ หญิงโสเภณีในยุคนี้จึงเป็นอาชีพที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีรูปแบบของการค้าประเวณีแบบไม่มีสังกัดอีก กล่าวคือ หญิงโสเภณีจะไม่มีการสังกัดโรงหรือสำนัก เพื่อหลีกเลี่ยงการขูดรีดของนายโรงและการเสียภาษีให้แก่รัฐบาล หญิงโสเภณีแบบนี้จะไม่มียาโรงคอยควบคุม ยกเว้นสามีของหญิงเหล่านั้นเอง การประกอบอาชีพของหญิงเดือนนี้ส่วนมากจะดักลูกค้าตามโรงบ่อน โรงหอย โรงละคร โรงภาพยนตร์ ฯลฯ หญิงโสเภณีแบบนี้จะอาศัยอยู่ตามถนนวรจักร ปากคลองตลาด ถนนข้างคลองวัดสุทัศน์ ถนนราชวงศ์ ถนนสุรวงศ์ ถนนสี่พระยา

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

⁵ เทพชู ทัพทอง, หญิงคอมเขียว, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เจ้าพระยา, 2526), หน้า 6.

การแบ่งประเภทของหญิงโสเภณีในช่วงระยะเวลาที่แบ่งแยกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

- 1) หญิงหาเงินจร คือหญิงค้าประเวณีแบบเถื่อน ต้องการหลีกเลี่ยงภาษีและการกดขี่จากนายโรง หญิงหาเงินจรจะไม่มีสำนักอยู่แน่นอน เมื่อจะคบชายใดก็ไปเช่าห้องชั่วคราว
- 2) หญิงที่เรียกว่า "สมัคราจ" หญิงประเภทนี้จะอยู่กับนายโรงหญิงโสเภณีและรับจ้างกระทำข่าเรา หาเงินได้มากน้อยเท่านั้น เดือนหนึ่งจะแบ่งปันกับเจ้าของโรงคนละครึ่ง แต่เจ้าของโรงจะต้องเสียค่าใช้จ่ายและค่าภาษีให้แก่รัฐบาลแทน
- 3) หญิงทาส หญิงประเภทนี้จะขายตัวลงเป็นทาสรับใช้นายเงินแล้วแต่นายเงินจะออกคำสั่ง การคิดค่าตัวก็ขึ้นอยู่กับสัญญาที่ทำไว้กับนายเงิน หญิงทาสนี้จะได้รับการกดขี่มากกว่าประเภทอื่น ๆ
- 4) หญิงหาเงินที่เรียกว่า "ลูกจ้าง" กล่าวคือ หญิงจะทำหนังสือเป็นลูกจ้างรับเงินล่วงหน้าจากนายโรง แต่ตัวหญิงจะต้องรับจ้างกระทำข่าเราหาเงินให้แก่นายโรง หญิงประเภทนี้จะเกิดขึ้นมากภายหลังจากที่มีการยกเลิกระบบทาส
- 5) หญิงหาเงินที่มีหัวหน้า หัวหน้านี้จะเที่ยวชักชวนเพื่อนหญิงที่มีรูปร่างหน้าตาสวยงามไว้ โดยให้แต่งกายเป็นผู้ดี หญิงประเภทนี้จะเที่ยวหาเงินตามห้างฝรั่ง ถึงจะคบกับชายไทยและจีนก็จะเลือกแต่ชั้นสูง

มีข้อสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับสถานที่ตั้งของสำนักโสเภณีทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็ในนสมัยกรุงศรีอยุธยาหรือในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ กล่าวคือ สำนักโสเภณีทั้งหมดจะต้องตั้งอยู่ชอกกานแพงเมือง นายโรงจะมาตั้งสำนักโสเภณีภายในเขตกานแพงเมืองมิได้ ทั้งนี้หลักฐานจากคำให้การของ "ขุนหลวงวัดประดู่ทรงธรรม" ซึ่งเป็นเอกสารจากหอหลวง ได้กล่าวถึงหญิงโสเภณีในสมัยปลายกรุงศรีอยุธยาก่อนเสียกรุงฯ ในปี พ.ศ. 2310 ว่า

"...มีตลาดบนบกนอกกานแพงพระนครตามชานพระนครบ้าง ตามฝั่งปากกรุงบ้าง คิดแต่ในขอบบริเวณชอนนาใหญ่ทั้งสี่ทิศ รอบกรุงเข้ามาจนปากฝั่งแม่น้ำกลางกรุง และชานกานแพงกรุงนั้นด้วยรวมเป็น 30 ตลาด คือ...ตลาดบ้านจันทน์ปากคลองขุนละครไชย มีหญิงละครโสเภณีตั้งโรงอยู่ท้ายตลาด 4 โรง รับจ้างทำข่าเราแก่บุรุษ ตลาดนี้เป็นตลาดใหญ่ใกล้ทางเรือ

และทางบก มีตึกกว่าร้านเงินมาก ขายของจีนมากกว่าของไทย มีศาลเจ้าจีนศาลหนึ่งอยู่ท้ายตลาด..."⁶

จากข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในตลาดที่มีสำนักโสเภณีมีคนจีนอยู่อาศัยมากกว่าคนไทย มีลักษณะเป็นถิ่นที่อยู่ของคนจีนเช่นเดียวกับสำเพ็งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ดังนั้นจึงสันนิษฐานได้ว่าหญิงโสเภณีดังกล่าว นอกจากจะเป็นคนไทยแล้วคงจะเป็นคนจีนด้วย หญิงโสเภณีในสมัยนั้นคงเป็นที่รังเกียจของคนทั่วไป กฎหมายจึงไม่ยอมมาให้ตั้งสำนักรับจ้างทำข่าเราแก่บุรุษอยู่ในกำแพงพระนคร ส่วนสำนักโสเภณีที่ตั้งอยู่ในเขตกำแพงพระนครคงจะเกิดขึ้นในสมัยปลายรัชกาลที่ 5 หรือต้นรัชกาลที่ 6 นี้เอง⁷

2. สถานการณ์โสเภณีในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2503 เป็นต้นมา

จากการที่กิจการค้าประเวณีเฟื่องฟูไปทั่วโลก จึงเกิดกระแสความคิดที่มองว่าการค้าประเวณีเป็นการค้าทาสแบบใหม่ มีการรณรงค์ต่อต้านการค้าหญิงทั้งในและต่างประเทศ ในปี พ.ศ.2470 มีการจัดประชุมที่เจนีวา ได้มีการหยิบยกปัญหาการค้าประเวณีมาอภิปราย และในปี พ.ศ.2420 ที่ประชุมมีมติให้ยกเลิกการจดทะเบียนโสเภณี กระแสต่อต้านการค้าหญิงและเด็กได้ดำเนินมาจนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 องค์การสหประชาชาติจึงได้ตราปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2491 จากกระแสดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายไปตามกระแสนั้นด้วย กล่าวคือ มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นมาหลายฉบับเพื่อควบคุมการค้าประเวณี ได้แก่

- พ.ศ.2470 ตราพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง
- พ.ศ.2471 ตราพระราชบัญญัติการค้าหญิงและเด็ก
- พ.ศ.2478 ตราพระราชบัญญัติโรงแรม
- พ.ศ.2503 ตราพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 157-158.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 162.

ผลของการตราพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณีทำให้การค้าประเวณีเป็นสิ่งผิดกฎหมาย แต่ผู้ที่อยู่ในข่ายของความผิดตามกฎหมาย ได้แก่ หญิงโสเภณี, ผู้จัดการหญิง, เจ้าของสำนัก, ผู้ดูแลสถานประกอบการค้าประเวณี แต่ข้ายผู้เที่ยวในฐานะที่เป็นบุคคลสำคัญที่เกื้อหนุนกระบวนการค้าประเวณีกลับไม่ได้อยู่ในข่ายของความผิดนี้ อย่างไรก็ตามก็ตี สภาวะการณ์การค้าประเวณีภายหลังการออกกฎหมายดังกล่าวมิได้ทำให้จำนวนโสเภณีลดลงเลย ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยสำคัญหลายประการได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ นโยบายของรัฐในขณะนั้นที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านสาธารณสุขโรค ประกอบกับการเข้ามาของอเมริกาตั้งแต่การมีสนธิสัญญาความร่วมมือกันจนกระทั่งมีการจัดตั้งฐานทัพอเมริกา มีส่วนทำให้เกิดของธุรกิจการค้าประเวณีไม่ว่าจะเปิดเผยหรือแอบแฝงในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของชายผู้เที่ยว เห็นได้จากการขยายตัวของธุรกิจบันเทิงยามค่ำคืนแถบถนนเพชรบุรีและสุขุมวิท^๘

ในเรื่องของรูปแบบในการค้าประเวณีก็มีการเปลี่ยนจากรูปแบบของหญิงนวดในโรงผับมาสู่สถานอาบอบนวดและโรงน้ำชา มีพาร์ทเนอร์ประจำไนท์คลับ ในระยะนี้ลักษณะของไนท์คลับจะมีนักร้อง นักดนตรี โดยมีพาร์ทเนอร์เป็นเพื่อนดื่มและนั่งคุยกับแขก ตลอดจนถึงราและค้าประเวณีในลักษณะแอบแฝง ในแถบชานเมืองที่มีชาวต่างประเทศจะเกิดบาร์ซึ่งมีลักษณะคล้ายไนท์คลับและมีหญิงประจำบาร์ ซึ่งที่จริงแล้วมีการค้าประเวณีด้วย แต่ราคาจะต่ำกว่าพาร์ทเนอร์ในไนท์คลับ

รูปแบบการค้าประเวณีได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตลอดควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ ยุคหลัง พ.ศ. 2503 ก็เกิดนางทางโทรศัพท์ ซึ่งย่านที่หญิงประเภทนี้ตั้งอยู่ก็ได้แก่ ย่านห้วยขวาง สุทธิสาร ลักษณะของการค้าประเวณีก็คือ การใช้โทรศัพท์ติดต่อกับบรรดาเจ้าของสำนักโสเภณีเพื่อเลือกตัวผู้หญิงไปเป็นเพื่อนกิน เพื่อนเที่ยว รวมถึงการค้าประเวณีด้วยในช่วงเวลานั้น การเข้ามาตั้งฐานทัพของอเมริกาทำให้งานบันเทิงที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี เช่น บาร์ ไนต์คลับ อาบอบนวด มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ธุรกิจที่เฟื่องฟูอีกอย่างหนึ่งคือ การเป็นเมียเช่าให้กับทหารอเมริกัน ครั้นเมื่อฐานทัพอเมริกาต้องถอนออกไป

^๘สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, "เอกสารประกอบการอภิปรายทางวิชาการ NIC เขตปลอดโสเภณี", หน้า 112.

กิจการค้าประเวณีก็มีได้ซบเซาลงแต่อย่างใด และยังสามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้นโยบายการ
ท่องเที่ยวของรัฐ ในยุคต่อมาเริ่มเกิดกระบวนการค้าหญิงข้ามชาติ หญิงไทยเริ่มเดินทางไป
ค้าประเวณีในญี่ปุ่น ฮองกง สิงคโปร์ มาเลเซีย ยุโรป เยอรมัน และ ฯลฯ ถึงแม้บางส่วนของ
หญิงเหล่านี้จะเต็มใจเดินทางไปเพราะรายได้ดี แต่หญิงเหล่านี้ก็ต้องตกอยู่ภายใต้อานาจ
ของผู้คุม ซึ่งเราเรียกกันว่า "แมงดา" นอกจากการเดินทางไปค้าประเวณียังต่างประเทศ
โดยตรงแล้วยังมีกิจการจัดส่งเมียทางไปรษณีย์ โดยการชักจูงหญิงไทยให้ไปแต่งงานกับชาว
ตะวันตก หญิงที่ไม่ประสบความสำเร็จในการแต่งงานจะถูกขายหรือบังคับให้กลายเป็นโสเภณีต่อ
ไปจนถึงปัจจุบัน รูปแบบการค้าประเวณีก็ยังไม่แตกต่างจากช่วงเวลาที่ผ่านมา นอกจาก
สาเหตุจากเหตุผลทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดการพัฒนาแบบไม่สมดุลแล้ว ยังเกิดทัศนคติและค่านิยม
ที่ผิด ๆ ที่เน้นความสำคัญทางวัตถุ ทำให้คนไทยเป็นทาสของวัตถุ พ่อแม่จึงสามารถขาย
ลูกสาวได้เพื่อเงินโดยที่หญิงสาวบางส่วนก็เต็มใจที่จะก้าวสู่อำชีวิตรด้วยแรงจูงใจจากการตอบแทน
ของรายได้ นอกจากนี้ การล่อลวงและกักขังเด็กสาวจากชนบทมาค้าประเวณีก็ยังคงดำเนินต่อ
ไปอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมไปถึงหญิงสาวชาวไทยภูเขา ไทยใหญ่ ตลอดจนสาวพม่า สถานที่
การค้าประเวณีจะมีการเพิ่มลักษณะของการแอบแฝงในสถานที่ต่าง ๆ ราคั้บราคาขึ้นอยู่กับ
รูปแบบและสถานที่ ซึ่งสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีพอจะประมวลได้ดังนี้

- ห้องหรือสำนักการค้าประเวณีที่ยังคงอยู่
- โรงแรมที่มีชื่อเป็นหมายเลขและโรงแรม่านรูด
- โรงน้ำชา
- สถานอาบอบนวด
- สำนักนางทางโทรศัพท์และสำนักบริการเพื่อนเที่ยว
- บาร์ ไนท์คลับ อะโกโก้ คอกเทลเลาจน์ คาราโอเกะ
- สวนอาหารที่มีหญิงบริการ
- ที่สาธารณะ
- อื่น ๆ

3. ปัญหาโสเภณีเด็ก

ปัญหาโสเภณีเด็กในปัจจุบันเป็นปัญหาสังคมระดับประเทศที่นับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น จากข้อมูลของศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเด็ก ในการประชุมเรื่อง "ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาโสเภณีและพ่อแม่ขายลูกเป็นโสเภณีเมื่อปี พ.ศ.2532 ประมาณการว่า โสเภณีเด็กอายุไม่เกิน 16 ปี มีประมาณ 800,000 คน ข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประมาณว่า ในปี พ.ศ.2533 ประเทศไทยมีโสเภณีทั่วประเทศ 83,923 คน ร้อยละ 40 เป็นหญิงอายุต่ำกว่า 16 ปี⁹ สถิติที่ได้จากหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่นระบุว่า มีโสเภณีเด็กในประเทศไทยสูงถึง 8 แสนคน (ข้อมูลนี้อาจจะเป็นจำนวนโสเภณีทั้งหมดซึ่งรวมโสเภณีเด็กและชาวเขาคั่วย) นอกจากนี้ยังมีข้อมูลเกี่ยวกับการซื้อขายเด็กเพื่อเป็นโสเภณีจากพ่อ-แม่ ผู้ปกครอง หรือจากครอบครัวสำหรับเด็กชาวเขาในราคาที่ถูกตั้งแต่ 4,000-7,000 บาทต่อคน เมื่อเปรียบเทียบกับเด็กหญิงอื่น ๆ ที่มีราคาตั้งแต่ 10,000-30,000 บาทต่อคน เด็กเหล่านี้จะมีอายุอยู่ระหว่าง 12-16 ปี และส่วนใหญ่มาจากภาคเหนือ¹⁰ พ่อแม่ผู้ปกครองจะสนับสนุนให้เด็กหญิงหันไปค้าประเวณีโดยเกลี้ยกล่อม ชักจูง โฉมหน้าว่าให้ลูกหลานเห็นความสำคัญของการกตัญญูรู้คุณ ช่วยเหลือครอบครัว ซึ่งทำให้เด็กหญิงยินยอมค้าประเวณีตามความประสงค์ของพ่อแม่ ประกอบกับค่านิยมหรือทัศนคติที่เห็นว่าการค้าประเวณีเป็นเรื่องธรรมดาเป็นเรื่องของการทำงานเช่นเดียวกับอาชีพอื่น ๆ อย่างไรก็ดี การยืนยันจำนวนตัวเลขโสเภณีที่แน่นอนเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก เนื่องจากการค้าประเวณีเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ข้อมูลที่ทราบอยู่ในปัจจุบันจึงเป็นตัวเลขประมาณการเท่านั้น

ข้อมูลจากวิทยากร เชียงกูล ปี 2532¹¹ กล่าวว่า ผู้ประสานงานโครงการศาล้ำซึ่งเป็นโครงการของมูลนิธิเอกชนเพื่อช่วยเหลือเด็กที่ถูกล่อลวงให้ข้อมูลว่า โสเภณีเด็ก

⁹กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย, "การคุ้มครองสวัสดิภาพของหญิงไทยและปัญหาโสเภณีเด็ก", 2536, หน้า 1.

¹⁰คณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยฝ่ายนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม, "รายงานผลการศึกษาเรื่องปัญหาโสเภณี", ตุลาคม 2532, หน้า 6.

¹¹กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย, "การคุ้มครองสวัสดิภาพของหญิงไทยและปัญหาโสเภณีเด็ก", หน้า 2.

จะมีอายุน้อยลงเรื่อย ๆ พบที่พัทธยาอายุ 9 ปี แต่โดยทั่วไปอายุ 12-13 ปี เด็กที่มาว่าสูม
 ในบาร์แกบพัทธยานี้จะกลายเป็นเครื่องมือบังคับความมาคร่าให้กับฝรั่งนักท่องเที่ยว เพื่อหาเงินไป
 ซื้อข้าวกินและยาเสพติดสำหรับเสฟ เด็กเหล่านี้ส่วนมากมาจากต่างจังหวัดแถบจังหวัดพะเยา
 เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำปาง ซึ่งเป็นเขตยากจนของภาคเหนือและเป็นภาคที่มีผู้หญิงผิวพรรณ
 หน้าตาดี เหมาะที่จะเป็นสินค้ามากกว่าภาคอื่น จะมีบ้างเป็นบางรายที่มาจากภาคตะวันออกเฉียง
 เหนือ กระบวนการนำเด็กมาค้าประเวณีพบว่าอาศัยความแร้นแค้นทางเศรษฐกิจของ
 ครอบครัวเด็กเป็นเงื่อนไขในการซื้อขาย โดยตกลงกับผู้ปกครองเป็นรายปี แล้วนายหน้าใน
 ท้องถิ่นหรือเอเยนต์จะเป็นผู้จัดส่งแรงงานเด็กมายังแหล่งค้าประเวณี ค่าตัวของเด็กนี้จะขายกัน
 ที่ราคาประมาณ 2,000-3,000 บาท ดังนั้นจึงมีเด็กหญิงจำนวนมากที่มาจากครอบครัวที่
 ยากจน ต้องถูกผลักดันเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันสมควร หรือต้องจำใจประกอบอาชีพเป็น
 หญิงบริการเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัว ทำให้ถูกเอาเปรียบ กดขี่ ทารุณ และกักขัง

นอกจากนี้ยังมีข้อมูลจากการที่คณะทำงานเพื่อยุติการเอาเปรียบเด็กทางเพศใน
 คณะกรรมการ กกส. ได้ประชุมสมัชชาองค์กรสมาชิกเมื่อ 11 มกราคม 2536¹² พบความ
 เปลี่ยนแปลงว่า เด็กจากพื้นราบถูกนำมาขายน้อยลง อาจเป็นเพราะว่าพ่อแม่ได้รับความรู้เพิ่ม
 ขึ้น เด็กที่ถูกหลอกมาขายส่วนใหญ่จึงเป็นชาวไทยภูเขา โดยเฉพาะเผ่าอาข่า ซึ่งพ่อแม่ไม่รู้
 เรื่องราวเลยว่าลูกถูกส่งไปค้าประเวณี เพราะเอเยนต์ค้าเด็กจะโกหกพ่อแม่ว่าจะนำลูกสาวไป
 เล่นละครทีวีหรือพาไปรับจ้างล้างชาม ที่สำคัญคือ เด็กพวกนี้ไม่มีความรู้ถึงวิธีป้องกันตัวจึง
 คิดเชื่อเป็นส่วนใหญ่ สภาพข้อเท็จจริงของเด็กที่ถูกพ่อแม่พาติดพัน้องขายให้กับเอเยนต์หรือเจ้าของ
 สำนักแลกกับเงินก้อนเป็นค่าตัวล่วงหน้าจะมีข้อกำหนดว่า ต้องทำงานใช้เงินให้จนกว่าจะหมด
 จะไม่ได้รับเงินส่วนแบ่งจากการทำงานของตนเลยเป็นเวลาหลาย ๆ ปีก็มี บางครั้งอาจจะได้
 เป็นค่าขนมเล็ก ๆ น้อย ๆ กรณีเด็กที่ถูกเอเยนต์หลอกลวงจากพ่อแม่ในชนบทว่าจะมาทำงาน
 ให้ทำ หรือไปรับตัวมาจากสำนักจัดหางานแล้วนำไปขายให้กับช่องเสกเณ็ เด็กสาวเหล่านี้จะถูก
 ควบคุมกักขังไม่ให้ออกไปไหนเลย และถูกบังคับให้ทำงานโดยไม่มีอะไรตอบแทนทั้งสิ้น ถ้าขี้น
 ก็จะถูกลงโทษทุบตีและอยู่ในสภาพยิ่งกว่าทาสหรือนักโทษ ต้องยอมรับการกระทำทุกอย่างของ
 เจ้าของสำนัก แมงคา และลูกค้า แม้กระทั่งการถูกขายทอดต่อไปเรื่อย ๆ

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

4. มูลเหตุของการค้าประเวณี

ดังที่ทราบกันคืออยู่แล้วว่า ปัญหาโสเภณีเป็นปัญหาใหญ่ซึ่งมีมูลเหตุแห่งปัญหามากมาย และยากที่จะขจัดให้หมดสิ้นไปได้จากสังคม มีหน่วยงานมากมายทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งทำการศึกษาถึงมูลเหตุแห่งปัญหา ซึ่งพอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

1 4.1 ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ความยากจนอันเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจมีการพัฒนาแบบไม่สมดุล คนรวยมีแต่รวยขึ้น ในขณะที่คนจนก็มีแต่จนลง การกระจายรายได้มีน้อย คนส่วนใหญ่ของประเทศยากจน ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีน้อยจนผลผลิตไม่เพียงพอ มีหนี้สินมาก รายได้ไม่พอกับรายจ่าย ประกอบกับในช่วง 10-20 ปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก ก่อให้เกิดสภาวะความยากจนเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในท้องถิ่นชนบทที่เกษตรกรไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ จึงต้องหันไปประกอบอาชีพอื่นแทน จากสภาวะความยากจนคนแค่น้ำในครอบครัวจึงเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้หญิงต้องดิ้นรนหางานทำเพื่อมีรายได้จุนเจือครอบครัว เด็กหญิงจำนวนมากต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันสมควร หรือขายอมเป็นโสเภณีเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัว ในชนบทสตรีที่มีอายุระหว่าง 15-29 ปี ส่วนใหญ่จะอพยพเข้ามาทำงานในเมืองใหญ่ แต่เนื่องจากเป็นแรงงานที่ไม่มีทักษะ ลักษณะงานที่สตรีเหล่านั้นทำจึงได้แก่ การรับจ้างทำงานตามบ้าน ในโรงงานอุตสาหกรรม โรงแรม บริการเสิร์ฟอาหารตามร้านอาหารและภัตตาคารต่าง ๆ ซึ่งอาชีพ 2 ประเภทหลังนี้เป็นช่องทางให้สตรีต้องตกเป็นโสเภณีได้โดยง่าย นอกจากนั้นการทำงานไม่เต็มที่ การว่างงานนาน การไม่มีงานทำ การทำงานที่ไม่มีความก้าวหน้าและรายได้ต่ำ และกรณีที่หญิงนั้นเกิดความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องใช้จ่ายเงินแต่หาทางออกไม่ได้ เช่น กรณีความเจ็บป่วยของบิดามารดา ญาติ ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้สตรีในภาวะดังกล่าวต้องหันไปประกอบอาชีพที่มีรายได้ดีและมีความสะดวกสบายพอสมควร ตลอดจนการหลงเชื่อผู้อื่นที่อ้างว่าจะหางานให้ทำ เพื่อช่วยรับผิดชอบต่อภาระทางเศรษฐกิจของครอบครัว

1 4.2 ปัญหาทางด้านการศึกษา สตรีที่ครอบครัวยากจนและสตรีในชนบทจะได้รับการศึกษาน้อย และไม่มีโอกาสได้รับการฝึกอบรมวิชาชีพ นอกจากนั้นการศึกษานอกระบบ เช่น ข่าวสารความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันที่ทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อสตรีในชนบทยังมีไม่เพียงพอ และการเสนอข่าวหรือเรื่องราวของสื่อมวลชนบางประเภทยังอยู่ในลักษณะที่มีส่วนหม่อมมาประชาชน ส่งผลต่อความคิดของชาวชนบท

โดยเฉพาะในบทบาทของการเน้นวัตถุประสงค์ทางเพศ เช่น การประกวดความงาม มีลักษณะย้ายจาก
 กามารมณ์ที่ขัดกับความเป็นกุลสตรีไทย เป็นต้น การขาดการศึกษาและความไม่รู้ในสิ่งผลโดย
 ตรงแก่สตรีในการรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และรู้ไม่เท่าทันเล่ห์เหลี่ยมของผู้ที่ทำการหาเงินโดยล่อลวง
 ซึ่งเท่าที่ผ่านมามีสตรีจำนวนไม่น้อยที่ต้องกลายเป็นโสเภณีโดยมูลเหตุนี้

๑ 4.3 ทศนคติ ค่านิยมของสังคมและวัฒนธรรมมีส่วนผลักดันให้สตรีต้องตกเป็น
 ทาสของการค้าประเวณีด้วยการล่อลวง อิทธิพลทางวัฒนธรรมโดยทั่ว ๆ ไป และค่านิยมของ
 สังคมเมืองได้เข้าสู่ชนบทด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งทางด้านสื่อมวลชนและคนในเมืองเป็นผู้นำไป
 อิทธิพลดังกล่าวได้แก่ การแต่งกาย ความงาม การแข่งขันในเรื่องที่อยู่อาศัย เครื่องประดับ
 และสิ่งอำนวยความสะดวกนานับประการ เมื่อประชาชนได้รับนานวันเข้าก็เกิดก่อรูปเป็นความ
 คิดและกลายเป็นค่านิยมที่ถือปฏิบัติต่อกันมา ค่านิยมนี้ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการ
 ล่อลวงหญิง เช่น การโฆษณาถึงกรุงเทพฯ ว่า เป็นเมืองศิวิไลซ์ สวยงาม ชักชวนให้ไปเที่ยว
 ซึ่งในที่สุดก็คือการล่อลวงไปค้าประเวณี ประกอบกับผู้ขายส่วนหนึ่งยังนิยมเที่ยวโสเภณี จึงทำให้
 ปัญหาการค้าประเวณียังคงอยู่และเติบโตอย่างไม่หยุดยั้ง นอกจากนี้บางพื้นที่ยังมีค่านิยม
 เกี่ยวกับการค้าประเวณีว่า ไม่เป็นเรื่องเสียหาย แต่ถือว่าการค้าประเวณีทำให้ครอบครัวมี
 ฐานะดีขึ้น ดังนั้นพ่อแม่จึงยินยอมขายลูกสาวตนเองเข้าสู่สถานค้าประเวณี หญิงสาวจำนวนหนึ่ง
 ได้รับการติดต่อจากเอเยนต์เพื่อไปค้าประเวณี โดยได้รับค่าตอบแทนจำนวนหนึ่งเป็นค่าตัว ใน
 สมัยก่อนค่าตัวอาจเป็นเงินที่พ่อแม่ขายขาดให้เอเยนต์ แต่ปัจจุบันค่าตัวของหญิงสาวมักเป็นไปใน
 รูปสัญญาทางธุรกิจ คือเป็นเงินกู้ที่พ่อแม่รับไว้โดยยินยอมให้ลูกไปทำงานใช้หนี้ เมื่อใช้หนี้ครบ
 แล้วจึงจะเป็นอิสระ นอกจากนั้น ยังมีค่านิยมในการเที่ยวของชายผู้เที่ยว และปัญหาการแพร่
 ระบาดของโรคเอดส์ซึ่งเริ่มแพร่เข้าสู่วงจรของหญิงค้าประเวณีและชายผู้เที่ยวตั้งแต่ปี 2532
 เป็นต้นมา ทำให้มีการเรียกร้องแสวงหาเด็กมาค้าบริการทางเพศมากขึ้นด้วยหวังว่าเด็กยังไม่
 ทันรับโรคนี้ ทำให้เกิดการจัดหาล่อลวงเด็กมาค้าประเวณีเพิ่มขึ้น

2 4.4 ครอบครัว บ้านและครอบครัวเป็นสังคมแห่งแรกและสำคัญที่สุดของ
 สมาชิกในครอบครัว และยังเป็นสาเหตุที่กระทำผิดของคนโดยมาก หญิงโสเภณีส่วนใหญ่มักจะ
 มาจากครอบครัวที่แตกแยก บิดามารดาหย่าร้างกันหรือเลิกกับสามี เป็นต้น

3 4.5 สิ่งแวดล้อมทางสังคมและสิ่งยั่วยุอื่น ๆ ได้แก่ สิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ที่อยู่
 อาศัย ความเป็นอยู่และความประพฤติของเพื่อนบ้านใกล้เคียง สุรา ยาเสพติดและการพนัน

กลุ่มเพื่อน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญต่อความประพฤติ ศีลธรรม และจริยธรรมของผู้ที่อยู่อาศัยในละแวกเดียวกัน ทึ่งที่ค่าประเวณีหรือมีแนวโน้มที่จะประกอบการค้าประเวณีนั้น ส่วนใหญ่ผู้มักจะทำอาศัยอยู่ในสภาพดังกล่าว

2 4.6 ปัญหาการขาดจริยธรรม ในกรณีที่พ่อแม่ขายลูกเป็นโสเภณีไว้เพราะความยากจนเพียงอย่างเดียว แต่แสดงให้เห็นถึงการขาดจริยธรรมในจิตใจ ขาดสำนึกและความเคารพในความเป็นมนุษย์และคุณธรรมทางเพศ

1 4.7 ปัญหาความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ส่งผลให้ผู้หญิงจำนวนหนึ่งมีความต้องการแสดงออกทางเพศและเฝ้ารอประสบการณ์ทางเพศ จึงเป็นผลทำให้ผู้หญิงถูกล่อลวงได้ง่าย

1 4.8 ทศนคติของหญิงไทยที่มีต่อชายไทย เป็นมูลเหตุให้เกิดขบวนการค้าหญิงโสเภณีข้ามชาติ กล่าวคือ หญิงโสเภณีส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่ล้มเหลว เห็นว่าผู้ชายไม่รับผิดชอบ หากได้ไปต่างประเทศแล้วได้แต่งงานกับชาวต่างประเทศจะดีกว่า

φ 4.9 ปัญหาจากการส่งเสริมการท่องเที่ยว ก่อให้เกิดการเสนอรูปแบบบริการใหม่ ๆ ขึ้น จึงเป็นหนทางให้เกิดการขายเซ็กส์ทัวร์ เพราะคิดว่าจะทำให้ลูกค้ามีความสนใจอันเป็นทางหนึ่งในการแข่งขันและการโฆษณาชวนเชื่อขององค์การท่องเที่ยวของชาวต่างประเทศ เช่น ประเทศนอร์เวย์ จะมีองค์การสนับสนุนการท่องเที่ยวในประเทศไทย โดยเน้นในเรื่องโสเภณีไทย และการประกวดนางงามต่าง ๆ ได้มีการพูดถึงสรรพคุณของหญิงไทย ทำให้ชาวต่างประเทศเข้ามาเพื่อสิ่งนี้กันมาก

φ 4.10 องค์การที่ทำงานเกี่ยวกับสตรีไม่มีความเข้มแข็ง เนื่องจากมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน เช่น ขาดงบประมาณและบุคลากร และส่วนใหญ่ผู้มักดำเนินการที่ปลายเหตุ จึงไม่สามารถแก้ปัญหาที่แท้จริงได้

3 4.11 ระบบแก๊งล่อลวงหญิงโสเภณี มีสาเหตุมาจากบางครั้งโสเภณีมีจำนวนไม่เพียงพอกับความต้องการของตลาด ทำให้มีตัวแทนติดต่อหาวิธีล่อลวงหญิงไปเป็นโสเภณี

3 4.12 การพัฒนาวิธีการทำงานของนายหน้าและการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน นายหน้าที่ทำงานจัดหาผู้หญิงได้มีการพัฒนาวิธีการพัฒนาระบบวิธีการทำงานร่วมกัน และแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างกลุ่ม ตลอดจนมีการพัฒนาวิธีการล่อลวงผู้หญิงให้เข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีอย่างแนบเนียนขึ้น โดยทำให้เป็นเรื่องของความสมัครใจมากกว่าการบังคับขู่เข็ญ

๔.13 บัญญัติด้านกฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พรบ.สถานบริการ พ.ศ. 2509 พรบ.ปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2503 ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการบังคับใช้ เกิดช่องโหว่ในทางกฎหมาย นอกจากนั้นกฎหมายยังมีหลงท่อนไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องเกิดความยำเกรง และบางครั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเองก็ไม่เข้มงวดในการปฏิบัติ ตามกฎหมายด้วย

นโยบายของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี

จากการศึกษาในเรื่องพัฒนาการของปัญหาโสเภณีในประเทศไทยที่ผ่านมาพอจะสรุปได้ว่า มีแนวนโยบายของรัฐตั้งแต่อดีตในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี แนวนโยบายเหล่านั้นแสดงออกโดยผ่านทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี กฎหมายฉบับนี้ก็เกิดผลดีในการใช้บังคับและยังใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่บางฉบับซึ่งไม่เป็นผลดีและดูเหมือนจะสร้างปัญหาให้มากขึ้นด้วยก็ถูกยกเลิกไปแล้ว ในที่นี้จะขอประมวลมาแต่เฉพาะในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี ดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติป้องกันการสัณจรโรค ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) เป็นกฎหมายที่ประกาศออกมาใช้เพื่อยอมรับให้มีอาชีพค้าประเวณีในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย โดยให้มีการจดทะเบียนโสเภณี นอกจากนั้นยังมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการโรคโดยให้มีบัตรรับรองคุณภาพ มีวัตถุประสงค์ในการเก็บภาษี ลดอาชญากรรม ตลอดจนป้องกันการล่อลวงหญิง แต่กฎหมายฉบับนี้ใช้ไม่ได้ผล เพราะไม่มีผู้ยอมมาจดทะเบียน

1.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ.2471 มีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันมิให้หน้าหญิงและเด็กเข้ามาค้าประเวณีภายในประเทศ หรือนำออกไปค้านอกประเทศ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกตามข้อผูกพันแห่งการลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศไทยว่าด้วยการปราบปรามการค้าสตรีและเด็ก เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ.2465

1.3 ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2493 (แก้ไขเพิ่มเติมตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 11 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ.2514) มาตรา 282-286 กำหนดโทษแก่ผู้ล่อลวงหญิงและผู้ดำรงชีพอยู่จากการค้าประเวณีของผู้อื่น นอกจากนั้นยังมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย

ที่ 2499/2502 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 29 และ 43 เกี่ยวกับการปราบปรามและส่งผู้ประพฤตินเป็นอันธพาลไปอบรม ผู้ล่องหนจึงก็อยู่ในข่ายที่จะต้องถูกส่งตัวไปฝึกอบรมในฐานะที่ประพฤตินเป็นอันธพาล

1.4 พระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ.2503 ซึ่งยกเลิก พรบ.ป้องกันการลัทธิโจรโรค ร.ศ.127 เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการลัทธิโจรโรคเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2451 มีบทบัญญัติไม่รัดกุมและไม่มีบทบัญญัติที่จะควบคุมมิให้มีการค้าประเวณีที่เป็นไปในลักษณะเป็นการเปิดเผยและนำอับอาย หรือกระทำให้เป็นที่เคียดแค้นราคาตแก่สาธารณชน กับทั้งไม่มีบทบัญญัติปราบการค้าประเวณีที่กระทำโดยบุคคลที่เป็นชายซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจ จึงเป็นการสมควรที่จะยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการลัทธิโจรโรคนั้นเสีย และมีกฎหมายว่าด้วยการปราบการค้าประเวณีขึ้นใหม่ เพื่อควบคุมมิให้มีการกระทำอันไม่สมควรดังกล่าว

1.5 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 เป็นกฎหมายที่ไม่เลือกปฏิบัติต่อสตรี แต่เข้มงวดกับเจ้าของกิจการซึ่งเป็นฝ่ายได้เปรียบกับกิจการประเภทนี้ เป็นการกำหนดมาตรฐานสถานบริการ (มาตรา 7, 8) ผู้ขออนุญาต (มาตรา 6) และการจัดการสถานบริการ (มาตรา 18-22) กับผู้ดูแลผู้บริการให้มีสวัสดิภาพอนามัย และได้รับส่วนแบ่งจากบริการของตนอย่างเป็นธรรม (มาตรา 14-17) หากได้มีการบังคับใช้กฎหมาย พรบ. สถานบริการ พ.ศ.2509 อย่างจริงจัง จะมีผลในการแก้ปัญหาการข่มขืนใจ กักขัง หน่วงเหนี่ยว กดขี่แรงงาน และทารุณหญิง อันเป็นความผิดต่อเสรีภาพ

1.6 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 เป็นกฎหมายที่เปิดช่องให้ผู้ทำการค้าประเวณีทำการค้าประเวณีโดยอาศัยโรงแรมเป็นสถานที่ค้าประเวณี โดยเจ้าของโรงแรมสามารถให้ความร่วมมือกับผู้ทำการค้าประเวณีโดยอาศัยโรงแรมเป็นสถานที่ค้าประเวณีด้วยการให้ผู้มาเข้าโรงแรมลงชื่อในสมุดจดนามผู้พักและก็ให้หญิงค้าประเวณีไป เมื่อมีการจับกุมได้ เจ้าของโรงแรมก็ปฏิเสธไม่ยอมรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการค้าประเวณี โดยอ้างว่าผู้ทำการค้าประเวณีที่เข้ามาพักนั้น ค้าประเวณีเป็นการส่วนตัว เจ้าของโรงแรมมิได้จัดให้มีการค้าประเวณี เจ้าของโรงแรมเพียงแต่ให้เข้าพักซึ่งมีหลักฐานปรากฏอยู่ในสมุดจดนามผู้พักแล้ว ถ้าหากผู้ทำการค้าประเวณีให้การสมยอมกับเจ้าของโรงแรมแล้วก็ยากที่จะพิสูจน์ให้เห็นได้ชัดว่า เจ้าของ

โรงแรมได้ยินยอมให้ผู้อื่นทำการค้าประเวณีในโรงแรมของตน ก็ไม่สามารถที่จะลงโทษเจ้าของโรงแรมและผู้ทำการค้าประเวณีได้

2. ข้อสังเกตในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี

สำหรับในประเทศไทยก็มีการศึกษา ค้นคว้า วิจัย ประมวลข้อมูลและข้อเสนอแนะจากการประชุม สัมมนาในหลายระดับ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาครัฐร่วมกับภาคเอกชน มีข้อสรุป ข้อสังเกต และข้อเสนอหลายประการ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะลดความรุนแรงของปัญหา รวมทั้งให้การคุ้มครองสวัสดิภาพแก่สตรี ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมของชาติ โดยมีข้อสังเกตบางประการเพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการค้าประเวณี ดังนี้¹³

2.1 พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี มีจุดค้อยในการเลือกปฏิบัติต่อสตรี โดยลงโทษแต่หญิงโสเภณีผู้ให้บริการเท่านั้น ไม่มีบทลงโทษชายผู้ใช้บริการ ทั้งที่การค้าประเวณีจะสำเร็จได้ต้องมีผู้ร่วมกระทำ 2 ฝ่าย พรบ.นี้จึงไม่เป็นธรรมแก่สตรี

2.2 พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณีมีส่วนผลักดันให้หญิงต้องจำยอมอยู่ในความคุ้มครองของเจ้าสำนักและแมงดา มิฉะนั้นอาจถูกเจ้าหน้าที่จับกุม การยอมเข้าอยู่ใต้การคุ้มครอง ทำให้หญิงโสเภณีต้องยอมรับการกดขี่จากเจ้าสำนักและชายแมงดาอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ นอกจากนั้น ยังเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่บางคนแสวงหาประโยชน์จากเจ้าสำนักและแมงดาด้วย

2.3 พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2503 กำหนดโทษเจ้าของกิจการ ผู้ดูแลและผู้จัดการสถานการค้าประเวณี ผู้จัดหาหญิงเพื่อการสำเร็จความใคร่ของผู้อื่น อย่างหนักที่สุดคือ จำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นโทษที่เบาเกินไป เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่แสวงหาประโยชน์ โดยเลือกใช้พระราชบัญญัตินี้แทนประมวลกฎหมายที่บทลงโทษตั้งแต่จำคุก 3 ปีถึงตลอดชีวิต

¹³ คณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยฝ่ายนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม, "รายงานผลการศึกษาเรื่องปัญหาโสเภณี", หน้า 10-11.

2.4 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2502 กำหนดมาตรฐานสถานบริการ (มาตรา 7, 8) ผู้ขออนุญาต (มาตรา 6) และการจัดการสถานบริการ (มาตรา 18-22) กับผู้ดูแลผู้บริการให้มีสวัสดิภาพ อนามัย และได้รับส่วนแบ่งจากบริการของตนอย่างเป็นทางการ (มาตรา 14-17)

2.5 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 เป็นกฎหมายที่ไม่เลือกปฏิบัติต่อสตรี แต่เข้มงวดกับเจ้าของกิจการซึ่งเป็นฝ่ายได้เปรียบในกิจการประเภทนี้ ตรงกันข้ามกับพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณีมุ่งกวัดขั้นเอาจากผู้บริการซึ่งเป็นฝ่ายด้อยอำนาจต่อรอง ดังนั้น หากบังคับใช้กฎหมาย พรบ.สถานบริการ พ.ศ.2509 อย่างจริงจัง จะสามารถแก้ปัญหาข่มขืนใจ กักขังหน่วงเหนี่ยวกักขังแรงงานและทารุณหญิงอันเป็นความผิดต่อเสรีภาพได้

2.6 ประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยการกระทำความผิดฐานเป็นธุระจัดหาซีกพาล่องลวงหญิงหรือเด็กหญิงเพื่อสำเร็จความใคร่ของผู้อื่น หรือเพื่อการอนาจาร (มาตรา 282-286) ลงโทษผู้หากินบนแรงงานหญิงโสเภณีอย่างรุนแรงอยู่แล้ว หากบังคับใช้อย่างจริงจังจะช่วยแก้ปัญหาการบังคับหญิงให้ค้าประเวณีและการขูดรีดแรงงานหญิงโสเภณีได้

แนวความคิดในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี

ในปัจจุบันแม้จะมีความพยายามในหลาย ๆ ทางที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีให้บรรเทาเบาบางลงไป แต่ก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่า มีผลในทางปฏิบัติที่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้จนเป็นที่น่าพอใจ ปัจจุบันนับได้ว่ามีวิธีการและพฤติกรรมที่สะท้อนขบวนการมากขึ้นถึงขั้นพ่อแม่ผู้ปกครองเห็นดีเห็นงามไปกับอาชีพนี้ ส่งเสริมให้ลูกทำการค้าประเวณีเพื่อให้มีรายได้และฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรี วัฒนธรรม และศีลธรรมอันดีงาม มีการอ้างความกตัญญูและช่วยเหลือครอบครัวเพื่อโน้มน้าวให้เด็กยินยอมและเต็มใจประกอบการค้าประเวณี รวมทั้งเด็กนักเรียนหญิงตามโรงเรียนในท้องถิ่นบางแห่งถึงกับแสดงความเห็นว่าสนใจที่จะประกอบอาชีพโสเภณีต่อไป

1. กรอบนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเเกณี

ปัญหาและอุปสรรคบางประการในการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขในเรื่องนี้ อาจเป็นเพราะรัฐยังไม่มีนโยบายชัดเจนว่าต้องการปราบปรามการค้าประเวณีอย่างจริงจัง และพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ.2503 ก็ใช้ไม่ได้ผลทั้งในด้านการป้องกันไม่ให้หญิงตกมาเป็นโสเภณี และการปราบปรามของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งนี้เพราะมีช่องโหว่อันเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบกับจุดอ่อนของกลไกและวิธีการของหน่วยงานของรัฐ และการขาดความร่วมมือจากพ่อแม่หรือผู้ปกครองของเด็กที่ถูกล่อลวง ตลอดจนผู้เสียหายเองในบางราย ดังนั้น แนวทางการควบคุมและแก้ไขปัญหาสเเกณีจึงสมควรมีการพัฒนาและปรับแนวให้สอดคล้องกับสาเหตุและสภาพปัญหาจริงในปัจจุบัน โดยไม่ควรมุ่งหวังเฉพาะสตรี แต่ควรคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ประกอบไปด้วย เช่น ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยเรื่องค่านิยมในการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหานี้ให้ชัดเจน ตลอดจนกำหนดมาตรการและกวดขันการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบและตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อย่างจริงจัง ทั้งนี้โดยให้มีการศึกษาและพิจารณาเพื่อกำหนดมาตรการและแนวทางที่เหมาะสมชัดเจนในแต่ละด้านต่อไป ซึ่งในเรื่องนี้คณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผ่านนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม¹⁴ ได้วางกรอบนโยบายในการแก้ไขปัญหาค้าประเวณีไว้กว้าง ๆ ใน 2 ประเด็นหลักต่อไปนี้ คือ

1.1 การสกัดกั้นการเป็นโสเภณี จะต้องมีการเร่งรัดพัฒนาให้ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทมีอาชีพและรายได้เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิต ได้รับการพัฒนาตามความจำเป็นและความเหมาะสมแก่สภาพท้องถิ่น มีพื้นฐาน ค่านิยม ศีลธรรม และจริยธรรมอันดีงาม และให้มีมาตรการที่จะให้ความช่วยเหลือครอบครัวที่ขัดสนยากจนในการลงทุนประกอบอาชีพที่เหมาะสม ทั้งนี้โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายพิเศษในการเร่งรัดพัฒนาเพื่อการแก้ไขปัญหานี้ ตลอดจนเร่งรัดกวาดล้างจับกุมเจ้าของช่องหรือสำนักโสเภณีอันเป็นการละเมิดกฎหมาย รวมถึงผู้ล่อลวง ผู้สนับสนุนการล่อลวงบุคคลไปเพื่อการค้าประเวณี ผู้กักขังหญิงเพื่อบังคับค้าประเวณี และผู้มีส่วนรู้เห็น ให้มีการเร่งรัดดำเนินการทางกฎหมายอย่างเฉียบขาดกับบุคคลที่มีพฤติกรรม

¹⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-20.

ร่วมหรือเป็นผู้สนับสนุนการขายเด็กไปเพื่อการค้าประเวณี รวมทั้งให้มีการกวาดค้นและดำเนินการตามกฎหมายที่จะไม่ให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้าไปในสถานบริการ

1.2 การสงเคราะห์และลดจำนวนโสเภณี จะต้องมีการเร่งดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้สตรีกลุ่มเป้าหมายได้ประกอบอาชีพในสถานประกอบการหรือสถานบริการ โดยได้รับการดูแลในด้านสุขภาพ อนามัย รายได้ และจัดให้ได้รับการฝึกอบรมอาชีพตามที่ต้องการหรือความถนัด เพื่อเป็นการพัฒนาอาชีพฝีมือและรายได้ในระยะยาวต่อไป ตลอดจนเร่งรัดการดำเนินงานสงเคราะห์ ฝึกอบรมอาชีพ และพัฒนาจิตใจแก่หญิงผู้รับการสงเคราะห์ในสถาน-สงเคราะห์

2. มาตรการในการปฏิบัติตามนโยบาย

การปฏิบัติตามกรอบนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหโสเภณีดังกล่าวนี้ จำเป็นจะต้องมีมาตรการที่เป็นรูปธรรมรองรับ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรอาศัย มาตรการนี้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผล มาตรการดังกล่าวพอจะประมวล ได้ดังนี้¹⁵

2.1 มาตรการทางกฎหมาย

2.1.1 ควรให้มีการลงโทษทางอาญาสถานหนักต่อผู้ล่อลวง หลอกลวง จัดหา กักขัง หน่วงเหนี่ยว และบังคับผู้อื่นค้าประเวณีโดยที่เจ้าตัวมิได้สมัครใจ โดยเฉพาะ การล่อลวงบังคับเด็ก

2.1.2 ในกรณีที่มีการล่อลวง กักขัง และบังคับค้าประเวณีในหญิงและ เด็กให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญาในการดำเนินการตามกฎหมาย และควรแก้ไขบทลงโทษให้หนักมากขึ้น และเพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายอาญาได้ ควรเปิดโอกาสให้อัยการหรือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิมนุษยธรรมทำหน้าที่เป็นโจทก์ในการฟ้องร้องได้

2.1.3 ให้มีการบังคับใช้อย่างจริงจังในข้อกฎหมายที่กำหนดอายุของ ผู้ใช้บริการ และผู้ทำงานในสถานบริการไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-15.

2.1.4 หากมีการละเมิดฝ่าฝืนในเรื่องว่าจ้างผู้ให้บริการอายุต่ำกว่า 18 ปี ให้ลงโทษเจ้าของกิจการ ผู้ดูแล หรือจัดการสถานบริการ รวมตลอดถึงผู้ใช้บริการด้วย นอกจากนี้ให้เจ้าของกิจการสถานบริการชดเชยใช้ค่าเสียหายและค่าส่งเคราะห์แก่ผู้ให้บริการที่อายุต่ำกว่า 18 ปีด้วย

2.1.5 ให้รัฐดำเนินมาตรการเร่งด่วนเพื่อยับยั้งการค้าหญิงและเด็ก รวมทั้งการที่พ่อแม่ขายลูก โดยให้มีการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในการลงโทษอย่างเฉียบขาดจริงจัง และเพื่อให้มาตรการดังกล่าวสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน จึงควรมีการรณรงค์ในหมู่ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะพ่อแม่ ให้ทราบข้อกฎหมายและบทลงโทษเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กเป็นระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายอาญา

2.1.6 ให้รัฐเร่งทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโสเภณี เช่น พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2503 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 เป็นต้น เพื่อประโยชน์ของหญิงและเด็กในกระบวนการค้าประเวณี ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับนโยบายที่แนบของรัฐบาลในเรื่องนี้

2.2 มาตรการทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และจริยธรรม

2.2.1 เปรียงรัดดำเนินการสงเคราะห์ฝึกอบรมอาชีพให้กับหญิงโสเภณีตามขอบเขตอำนาจ หน้าที่ ขยายโครงการศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี โดยจัดตามความเหมาะสมและความจำเป็น

2.2.2 ให้การศึกษาขั้นพื้นฐานแก่สตรีทุกคนทั้งในเมืองและชนบท เพื่อสอนให้รู้จักตัดสินใจและปลูกฝังทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับอาชีพ

2.2.3 กระตุ้นให้พ่อแม่ผู้ปกครองเพิ่มความเอาใจใส่ดูแลบุตรหลานไม่ให้ตกไปเป็นเหยื่อของการล่อลวง รวมทั้งไม่เห็นดีเห็นงามไปกับการประกอบอาชีพโสเภณีของบุตรหลาน แม้ว่าจะมีรายได้ดี

2.2.4 ให้หญิงโสเภณีและพนักงานอาบอบนวดที่ประสงค์จะเปลี่ยนอาชีพได้รับการฝึกอบรมอาชีพและช่วยเหลือในการหางานทำ ซึ่งอาจเป็นความพยายามร่วมกันระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมประชาสงเคราะห์ กรมแรงงาน กรมการศึกษา นอกโรงเรียน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งภาคเอกชน เป็นต้น

2.2.5 เผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับหน่วยราชการและองค์กรของเอกชน ที่เยาวชนชายหญิงไปติดต่อขอคำแนะนำช่วยเหลือในกรณีที่ต้องการหางานหรือต้องการความช่วยเหลือฉุกเฉิน

2.2.6 รัฐบาลจะสนับสนุนให้มีการศึกษานอกระบบอย่างกว้างขวางแก่กลุ่มประชากรที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยมีการบริหารและการจัดการที่ยืดหยุ่น สามารถสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่ด้วยโอกาสที่มีข้อจำกัดนานาประการ เช่น ผู้ที่ทำงานในสถานบริการที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพ ฯลฯ

2.2.7 ให้รัฐบาลฝึกอาชีพและสร้างงานในชนบท ตลอดจนจัดหาตลาดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของชาวบ้านเพื่อป้องกันมิให้พ่อแม่ลูกมาขาย และขอทานในย่านสถานเริงรมย์ และรัฐควรมีมาตรการกวดขันมิให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีอยู่ในย่านสถานบริการ

2.2.8 รัฐบาลควรมีมาตรการที่กว้างขวางและจริงจังในการป้องกันการนำเด็กและหญิงมาค้าประเวณี และให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวที่ยากจน

2.2.9 ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปรู้จักและเข้าใจในกฎหมายว่าการซื้อขายเด็กเป็นความผิดและผู้เกี่ยวข้องก็มีความผิดตามกฎหมายด้วย ในส่วนของพ่อแม่ขายลูกก็จะต้องดำเนินการเช่นเดียวกับผู้ซื้อ ผู้ขาย นายหน้า หรือผู้ชักนำอื่น ๆ

2.2.10 ให้ความรู้กับพ่อแม่ของเด็กถึงขบวนการค้าหญิง และผลเสียที่เด็กจะได้รับหลังจากที่มาค้าประเวณี เช่น สุขภาพกาย สุขภาพจิต และสิทธิเสรีภาพของบุคคล

2.2.11 สอดแทรกความรู้แก่เด็กนักเรียนถึงผลเสียที่จะได้รับหลังจากประกอบอาชีพการค้าประเวณี

2.2.12 รณรงค์ให้ความรู้แก่หญิงเป้าหมายที่อายุ 13-35 ปี เกี่ยวกับรูปแบบการล่อลวง สภาพปัญหาสังคมและความรุนแรงของกามโรค ในโอกาสต่าง ๆ ที่มีการอบรมทั้งในชนบทและในเมือง

2.2.13 กำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อเร่งรัดการปลูกฝังจริยธรรม และการสร้างทัศนคติ ค่านิยมที่ถูกต้องแก่หญิงและครอบครัว โดยพิจารณาไว้ในหลักสูตรการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน

2.2.14 ขยายการจัดการให้ความรู้แก่หญิงที่จะเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศให้ทั่วถึงเกี่ยวกับความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียม รายได้ ตลอดจนกลอุบายและรูปแบบการล่อลวงหญิงเพื่อค้าประเวณีในต่างประเทศ

2.2.15 ให้มีการประสานงานและการออกใบรับรองการเป็นศิลปินนักแสดง หรือทูตวัฒนธรรมที่จะไปแสดงในต่างประเทศ โดยให้มีการตรวจสอบเพื่อประกอบการออกหนังสือเดินทาง

2.2.16 ประสานงานขอความร่วมมือกับต่างประเทศหรือหน่วยงานในประเทศ เพื่อวางมาตรการปราบปรามผู้ล่อลวงและผู้สนับสนุนที่นำหญิงไปค้าประเวณีในต่างประเทศ

2.2.17 ให้ความรู้ด้านวิชาชีพเพิ่มเติมแก่สตรีผู้ใช้แรงงานทั่วไป เพื่อพัฒนาให้เป็นผู้ใช้แรงงานที่มีฝีมือ ทักษะ และความชำนาญในการประกอบอาชีพ เพื่อให้มีรายได้และความเป็นอยู่ดีขึ้น

2.2.18 ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มสตรีที่ผ่านการฝึกวิชาชีพหรือที่ประกอบอาชีพสาขาเดียวกันที่มีความสนใจคล้ายคลึงกัน เพื่อช่วยเหลือและพัฒนาซึ่งกันและกัน

2.2.19 ขยายบริการสวัสดิการสังคมให้กว้างขวางและทั่วถึง เช่น การให้คำปรึกษาแนะนำ การสงเคราะห์ผู้ประสบปัญหาเดือดร้อน การฝึกวิชาชีพและการจัดหางาน

2.2.20 เร่งรัดการพัฒนาด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในชนบท เพื่อให้ประชาชนมีรายได้เพียงพอสำหรับการดำรงชีพและได้รับบริการพื้นฐานตามความจำเป็น

2.2.21 ให้มีองค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ประสานงานในการป้องกันปราบปรามและแก้ไขการล่อลวงหญิงเพื่อค้าประเวณี

2.2.22 ประสานงานกับองค์การสังคมสงเคราะห์เอกชนในต่างประเทศ เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือหญิงที่ถูกล่อลวงไปค้าประเวณี และเรียกร้องไม่ให้มีการล่อลวงหญิงเพื่อค้าประเวณีในประเทศของตน

2.2.23 จัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบรับเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบอาชีพแก่หญิงที่ไปเป็นโสเภณี หญิงทำงานในสถานบริการและสตรีทั่วไปที่ประสบความเดือดร้อน

2.2.24 ส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคเอกชนจัดตั้งบ้านพักชั่วคราวสำหรับสตรีที่ประสบปัญหา ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

2.2.25 ขยายโครงการฝึกอาชีพสตรีให้กว้างขวางทั่วถึงมากขึ้น โดยเฉพาะจังหวัดที่มีการอพยพย้ายถิ่นสูง

2.3 มาตรการเร่งด่วนในการป้องกันและแก้ไขป้ดหา

2.3.1 เร่งรัดให้มีการนำแนวทางป้องกันและแก้ไขป้ดหาโสเภณีไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างจริงจังต่อไป โดยเฉพาะการเร่งรัดให้มีการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างได้ผล และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการพิจารณาบททวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีแนวทางปฏิบัติที่เป็นประโยชน์แก่สตรีที่ประกอบอาชีพค้าประเวณีอย่างจริงจัง ตลอดจนการเร่งรัดในด้านการอบรมฟื้นฟูจิตใจ การฝึกอบรมอาชีพเพื่อให้หญิงโสเภณีสามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมได้อย่างปกติ

2.3.2 กรณีพ่อแม่ขายลูกเป็นโสเภณี สมควรมุ่งการช่วยเหลือครอบครัวให้มีความเป็นอยู่ดี มีอาชีพ มีงานทำ มีรายได้ที่เหมาะสมพอที่จะช่วยเหลือพึ่งพาตนเองได้ รวมทั้งการเอาผิดลงโทษสถานหนักแก่พ่อแม่ที่ขายลูกเพื่อให้เป็นโสเภณี

2.3.3 ปรับปรุงกฎหมายแรงงาน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานหญิงและเด็กให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสังคม รวมทั้งสนับสนุนให้ใช้ระบบประกันสังคม

2.3.4 รัฐควรให้ความสนใจกับป้ดหาโสเภณีอย่างจริงจัง ควรจะได้จัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานขึ้นมาศึกษาค้นคว้าต่อไป แม้จะต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน โดยประกอบด้วยผู้แทนที่เป็นนักกฎหมาย นักวิชาการ นักบริหาร นักปกครอง นักพัฒนา แพทย์ สาธารณสุข นักสังคมสงเคราะห์ และผู้แทนสตรีผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น

2.3.5 ควรเน้นเรื่องการติดตามสืบสวนสอบสวนผู้ล่อลวงเด็กมาเป็นโสเภณี และลงโทษอย่างหนักกับผู้ที่เกี่ยวข้องบังคับเยาวชนสตรีให้เป็นโสเภณี โดยการมีหน่วยงานเฉพาะกิจพิเศษจากส่วนกลางไปดำเนินการ การใช้ตำรวจท้องที่อาจไม่ได้ผลเพราะอาจอยู่ใต้อิทธิพลจากผู้ดำเนินการ

จากการศึกษาและประมวลความคิดเห็นของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนความคิดเห็นของคณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับปัญหาโสเภณี พอจะสรุปได้ว่า มีแนวทางในการมองปัญหาดังกล่าวเป็น 2 ลักษณะ คือ การมองปัญหาในภาพรวมอย่างกว้างนับตั้งแต่ปัญหาเศรษฐกิจสังคม ซึ่งเป็นสภาวะที่นำไปสู่การค้าประเวณีและปัญหาที่เกี่ยวกับการค้าประเวณีโดยตรงที่มีอยู่ในสังคมปัจจุบัน อีกแนวทางหนึ่งคือ การมองปัญหาในลักษณะเฉพาะเรื่องที่เป็นจุดสำคัญที่จะต้องได้รับการแก้ไข อย่่างไรก็ดีรัฐบาลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบต่อปัญหานี้โดยตรงควรมีนโยบายที่แนชัดในเรื่องนี้ รวมทั้งให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง และต่อเนื่องเพื่อให้การค้าเนื้องานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลต่อภาพรวมของการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย