



## กฎหมายไทยเกี่ยวกับการไปต่างประเทศ

### 4.1 ปัญหาและการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาเกี่ยวกับการไปต่างประเทศของคนไทยมีกฎหมายหลัก ๆ ที่จะเข้ามา มีบทบาทในการป้องกันแก้ไขและควบคุมปัญหาอันควรแก่การศึกษา รวม 6 ฉบับ ซึ่งจะจำแนกประเภทตามอำนาจลงโทษได้เป็น 2 ประเภทคือ

1. กฎหมายที่บังคับหรือลงโทษการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเท่านั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้กระทำความผิดนั้นจะเป็นคนสัญชาติใด ได้แก่

- พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503
- พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509
- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

2. กฎหมายที่อาจบังคับหรือลงโทษได้โดยไม่ว่าที่ใด ๆ การกระทำความผิดได้เกิดขึ้น และไม่ว่าที่ใดสัญชาติของบุคคลผู้กระทำความผิด ได้แก่

- ประมวลกฎหมายอาญา
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471

และหากจะจำแนกตามความเกี่ยวข้องกับปัญหาการไปต่างประเทศ ก็อาจจำแนกออกได้เป็น

1) กฎหมายโดยตรง คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการไปต่างประเทศในต่างประเทศโดยตรงและลงโทษต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา (ในส่วนมาตรา 282, 283, 285, 312 และ 320 เป็นต้น) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471

2) กฎหมายโดยอ้อม คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการไปต่างประเทศในต่างประเทศโดยอ้อมและไม่ได้ลงโทษต่อการกระทำความผิดในเรื่องนี้โดยตรง แต่กฎหมายเหล่านี้มี

ส่วนหรือบทบาทในการช่วยป้องกันแก้ไขปัญหานี้โดยทางอ้อม เช่น

- ประมวลกฎหมายอาญา (ในล่วนมาตรา 250, 252, 264 และ 265 เป็นต้น)

- พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503
- พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509
- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

#### 4.1.1 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการไปค้าประเวณีในต่างประเทศ ซึ่งจะหนักกล่าวในที่นี้ ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับเพศ มาตรา 282, 283 และ 285 ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ มาตรา 312 และ 320 ซึ่งถือว่าเป็นความผิดโดยตรง และมาตรา 250, 252, 264 และ 265 ซึ่งถือว่าเป็นความผิดโดยอ้อม

##### (1) มาตรา 282, 283 และ 285

เนื่องจากคนไทยที่ไปค้าประเวณีในต่างประเทศนั้น มี 2 ประเภท คือ ไปค้าประเวณีโดยสมัครใจ และถูกล่อลวงไป และพบว่าส่วนใหญ่ทั้งสองประเภทไปต่างประเทศโดยได้รับการติดต่อจากคนกลาง<sup>1</sup> ซึ่งเป็นผู้จัดหาหรือจัดส่งคนไทยไปต่างประเทศ มาตรา 282<sup>2</sup> มาตรา 283<sup>3</sup> และมาตรา 285 ซึ่งเป็นเรื่องการจัดหา ล่อไปหรือชักพาหญิงไปเพื่อการอนาจารเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น ไม่ว่าจะการกระทำต่าง ๆ อันประกอบเป็นความผิดนั้นจะ ได้กระทำในประเทศต่างกันหรือไม่ จึงถือว่าเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาการไปค้า

<sup>1</sup> ประพจน์ ศรีเทศ, ประธานชมรมชาวเหนือสัมพันธ์ กรุงเทพฯ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2532.

<sup>2</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 282, 283 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2530.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

ประเวณีในต่างประเทศ ดังรายละเอียดดังนี้

มาตรา 282 "ผู้ใดเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น เป็นธูระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อการอนาจารซึ่งหญิง แม้หญิงนั้นจะยินยอมก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสี่ปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท ไม่ว่าการกระทำต่าง ๆ อันประกอบเป็นความผิดนั้นจะได้กระทำในต่างประเทศกันหรือไม่

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำแก่เด็กหญิงหรือหญิงอายุยังไม่เกินสิบแปดปี ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หกพันถึงสามหมื่นบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคสอง เป็นการกระทำแก่เด็กหญิงอายุยังไม่เกินสิบห้าปี ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท

ผู้ใดเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น รับตัวเด็กหญิงหรือหญิงซึ่งมีผู้จัดหา ล่อไป หรือชักพาไปตามวรรคแรก วรรคสองหรือวรรคสาม หรือสนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในวรรคแรก วรรคสอง หรือวรรคสาม แล้วแต่กรณี"

มาตรา 283 "ผู้ใดเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น เป็นธูระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อการอนาจารซึ่งหญิง โดยใช้ข้อบายหลอกลวง ชูเกียรติ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำ ผิดคลองธรรมหรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท ไม่ว่าการกระทำต่าง ๆ อันประกอบเป็นความผิดนั้นจะได้กระทำในประเทศต่างกันหรือไม่

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำแก่เด็กหญิงอายุยังไม่เกินสิบแปดปี ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต

ผู้ใดเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น รับตัวเด็กหญิงหรือหญิงซึ่งมีผู้จัดหา ล่อไปหรือชักพาไปตามวรรคแรก วรรคสอง หรือวรรคสาม หรือสนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในวรรคแรก วรรคสอง หรือวรรคสาม แล้วแต่กรณี"

"เป็นธูระจัดหา" หมายความว่า จัดให้ได้มา ไม่ว่าจะกระทำด้วยวิธีใด ๆ

"ล่องไป" หมายความว่า ล่องลงให้หญิง ไปยังสถานที่ที่จัดไว้

การล่องไป ชักพาไป หรือเป็นธนะจัดหานั้นจะต้องกระทำโดยมีมูลเหตุชักจูงใจสองประการด้วยกันคือ เพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น และเพื่อการอนาจาร<sup>4</sup>

เพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น หมายถึง เพื่อความพึงพอใจในทางเพศของผู้อื่น ไม่ต้องถึงกับต้องมีการร่วมประเวณีถึงสำเร็จความใคร่ก็ได้ และการสำเร็จความใคร่นั้นจะต้องเพื่อผู้อื่นคือมิใช่ตัวผู้เป็นธนะจัดหาหรือพาไป<sup>5</sup>

"ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม" หมายความว่า ใช้อิทธิพลในทางที่มีชอบ เช่น ในฐานะเป็นญาติผู้ใหญ่จึงบังคับให้หญิง ไป<sup>6</sup> หรือการใช้อิทธิพลใด ๆ ตามความเป็นจริง แม้จะไม่เกินขอบเขตของสิทธิที่มีอยู่ แต่ใช้โดยไม่เป็นธรรม<sup>7</sup>

"ข่มขืนใจด้วยวิธีการอื่นใด" หมายถึง การทำให้จำยอมโดยไม่สมัครใจ<sup>8</sup>

ดังนั้น บรรดาคนกลาง เช่น เอเยนต์-นายหน้า สำนักจัดหางาน สำนักจัดหาคู่ ฯลฯ ซึ่งเป็นผู้จัดหา ล่องไป หรือชักพาหญิง ไปค้าประเวณีในต่างประเทศ แม้ว่าหญิงนั้นจะสมัครใจ บุคคลเหล่านั้นก็อาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 282 และในกรณีที่หญิงไม่สมัครใจ บุคคลเหล่านั้นก็อาจมีความผิดตามมาตรา 283 ซึ่งมีอัตราโทษสูงกว่า

<sup>4</sup> กฤตยชัย ศิริเขต, กฎหมายอาญา 2, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดหนึ่งเจ็ดการพิมพ์, 2525) หน้า 405, อ้างจากจิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1, หน้า 1996.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 405, อ้างจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 1798.

<sup>6</sup> หยุต แสงอุทัย, กฎหมายอาญา ภาค 2-3, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528) หน้า 286.

<sup>7</sup> สมชัย ศิริบุตร, กฎหมายอาญา 2, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดหนึ่งเจ็ดการพิมพ์, 2525), หน้า 127.

<sup>8</sup> กฤตยชัย ศิริเขต, กฎหมายอาญา 2, หน้า 408.

มาตรา 282 และมาตรา 283 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วถึง 3 ครั้ง เดิมทั้งสองมาตราดังกล่าวมีบทบัญญัติสั้น ๆ เพียงวรรคเดียว ต่อมาได้ถูกยกเลิกและแก้ไขครั้งแรกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 11 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2514 และครั้งที่สองโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2525 และครั้งที่สามนี้ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยกเลิกและแก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2530

จากการแก้ไขมาตรา 282 และมาตรา 283 ในแต่ละครั้งที่ผ่านมา จะมีการแก้ไขให้กำหนดอัตราโทษสูงขึ้น (โดยเฉพาะมาตรา 283 ในปัจจุบัน กำหนดอัตราโทษสูงถึงขั้นจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต) ขยายวงผู้รับผิดชอบมากขึ้นและขยายการคุ้มครองให้กับหญิงและ เด็กหญิงมากขึ้น (เช่น บทบัญญัติก่อนการแก้ไขครั้งล่าสุดมาตรา 282 วรรคหนึ่ง คุ้มครองหญิงที่อายุไม่เกิน 18 ปี และมีเหตุที่ต้องรับโทษหนักขึ้นถ้าเป็นเด็กหญิงอายุไม่เกิน 13 ปี แต่ปัจจุบันคุ้มครองหญิง ไม่จำกัดอายุและเหตุที่ต้องรับโทษหนักขึ้น คืออายุไม่เกิน 18 ปี และไม่เกิน 15 ปี เป็นต้น)

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 282, 283 เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่หญิงและ เด็กหญิง ได้ดีพอควร และกำหนดอัตราโทษที่กระทำความผิดด้วยโทษหนัก แต่มีข้อด้อยบางประการคือ มิได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ชายและ เด็กชาย ซึ่งหากจะพิจารณาถึงสภาพสังคมในปัจจุบันที่มีความนิยมเสพกามแบบลึกลับเพศ (Homosexual) ดังปรากฏว่า เด็กชายและวัยรุ่นชายไทย ได้ถูกจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปค้าประเวณีด้วยเป็นอันมาก ทั้งยังมีผู้ชายไทยจำนวนหนึ่งไปค้าประเวณีในต่างประเทศด้วยในขณะนี้ ฉะนั้นการคุ้มครอง เฉพาะหญิงและ เด็กหญิง จึงไม่เป็นการเพียงพอ

ปัญหาในการบังคับใช้มาตรา 282 และ 283 คือ การเลือกบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากกฎหมายไม่เป็นเอกภาพ ทำให้เกิดการเลือกบังคับใช้กฎหมายระหว่าง มาตรา 282 และ 283 แห่งประมวลกฎหมายอาญา กับ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและ เด็กหญิง ซึ่งมีอัตราโทษต่ำกว่ามาก ดังนั้น การที่จะมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายนี้ได้จริงย่อมขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องว่าจะสืบสวนสอบสวน และหาสำนวนคดีฟ้องร้องให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งถ้าฟ้องร้องลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและ เด็กหญิง พ.ศ. 2471 ก็จะมีโทษต่ำกว่าฟ้องร้องลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตราดังกล่าว ดังเช่น คดี

หมายเลขคดีที่ 13790/2527 หมายเลขแดงที่ 23/2528 ลงวันที่ 2 มกราคม 2528 เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการจับกุมตัวนายสายัณต์ กันทะรัตน์ โดยกล่าวหาว่าจัดหางานโดยเรียกหรือรับค่าบริการโดยไม่ได้รับอนุญาต นําพาหรือให้ผู้อื่นพาหญิงออกนอกประเทศสยามเพื่อการรับจ้างให้ทำเมกนกรรม ศาลได้พิพากษาพิพากษานายสายัณต์ฯ มีความผิดตาม พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 มาตรา 7, 21 ปรับ 1,000 บาท และมีความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 มาตรา 4 ลงโทษจำคุก 4 เดือน ปรับ 1,000 บาท<sup>9</sup>

ตรงกันข้าม หากได้ฟ้องร้องลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา โทษที่ลงแก่ผู้กระทำ ความผิดจะหนักกว่ามาก เช่น

คดีหมายเลขคดีที่ 13661/2524 คดีหมายเลขแดงที่ 3127/2528 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2528 ได้ดำเนินคดีกับนายวิศิษฐ์ เดชะวีระพงศ์ กับพวก ในข้อหาเพื่อสำเร็จความใคร่ของผู้อื่นร่วมกันเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อการอนาจารซึ่งหญิง โดยใช้อุบาย หลอกลวง ชูเชื้อ ใช้กำลังประทุษร้าย อันอาจรบกวนผิดคลองธรรม ศาลได้พิพากษาว่าจำเลย มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 283 วรรคแรก และมาตรา 83 ลงโทษจำคุกนายวิศิษฐ์ฯ ได้มีกำหนด 10 ปี<sup>10</sup>

นอกจากนี้ ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 282, 283 เป็นการกระทำแก่ผู้สืบสันดาน ศิษย์ซึ่งอยู่ในความดูแล ฯลฯ ผู้กระทำก็จะต้องรับโทษหนักขึ้นตามมาตรา 285 ดังนี้

มาตรา 285 "ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 276 มาตรา 277 มาตรา 277 ทวิ มาตรา 277 ตริ มาตรา 278 มาตรา 279 มาตรา 280 มาตรา 282 หรือมาตรา 283 เป็นการกระทำแก่ผู้สืบสันดาน ศิษย์ซึ่งอยู่ในความดูแล ผู้ที่อยู่ในความควบคุมตามหน้าที่ราชการหรือ

---

<sup>9</sup> ประเสริฐ จันทราพิพัฒน์ และ โกวิท สุกุมลจันทร์, "ปัญหาการล่อลวงหญิงไทยไปค้าประเวณีในต่างประเทศ", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการค้าหญิงและเด็กหญิงระหว่างประเทศ, ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 5 สิงหาคม 2529, หน้า 61-62.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน.

ผู้อยู่ในความปกครอง ในความพิทักษ์หรือในความอนุบาล ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น ๆ หนึ่งในสาม"

ผู้สืบสันดาน คือ บุตร หลาน หลาน ลื้อ ที่ชอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>11</sup> แต่นักกฎหมายบางท่านเห็นว่าได้แก่ ผู้สืบสันดานตามความเป็นจริง และแนวคำพิพากษาศาลฎีกาก็เห็นว่าเป็นผู้สืบสันดานตามความเป็นจริง<sup>12</sup>

ทั้งนี้เนื่องจากบางกรณีผู้กระทำความผิดตามมาตรา 282 , 283 ดังกล่าวคือผู้ที่เป็นพ่อแม่ ผู้ปกครอง ฯลฯ ของหญิงเอง ปรากฏตัวอย่างจากกรณีศึกษารายหนึ่งว่า หญิงอายุ 17 ปี เคยเป็นโสเภณีมาก่อน (โดยพ่อเลี้ยงและมารดาพาตัวไปขาย) ถูกพ่อเลี้ยงและมารดาพาไปส่งให้เอเยนต์จัดส่งหญิงเพื่อให้ไปค้าประเวณีที่ประเทศญี่ปุ่น และโดยที่หนทางสู่การเป็นโสเภณีภายในประเทศที่สาคัญที่สุดประการหนึ่งในปัจจุบัน คือการขายหรือผลักดันจากพ่อแม่ผู้ปกครอง ให้บุตรสาวของตนเข้าสู่การค้าประเวณี การป้องกันแก้ไขไม่ให้พ่อแม่ผู้ปกครองขายลูกเป็นโสเภณี จะทำให้มีผลต่อจำนวนโสเภณีทั้งในประเทศและที่ไปค้าประเวณีในต่างประเทศ เพราะในด้านหนึ่งหญิงที่ไปค้าประเวณีในต่างประเทศส่วนใหญ่เคยเป็นโสเภณีในประเทศอยู่ก่อนแล้ว

ฉะนั้นถ้ามีการจับกุมดำเนินคดีกับพ่อแม่ผู้ปกครองที่ขายลูกเป็นโสเภณี ตามมาตรา 285 จะทำให้พ่อแม่ยังขังใจไม่กล้านำบุตรหลานของตนไปขาย แต่ในทางปฏิบัติขณะนี้ไม่ค่อยมีการนำบทบัญญัติมาตรานี้มาบังคับใช้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายส่วนหนึ่งมักจะเข้าใจว่า "ไม่มีกฎหมาย" ให้เอาโทษกับพ่อแม่ในความผิดนี้ และเห็นว่าพ่อแม่ขายหรือผลักดันให้ลูกไปค้าประเวณีด้วยความจำเป็นเนื่องจากความยากจน ถ้าหากดำเนินคดีกับพ่อแม่จะเป็นการซ้ำเติมความเดือดร้อนให้แก่ครอบครัวนั้น<sup>13</sup>

<sup>11</sup> หนุด แสงอุทัย, กฎหมายอาญา ภาค 2-3, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 285.

<sup>12</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 928/2502.

<sup>13</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2532.

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ไปค้าประเวณียังต่างประเทศนั้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากเด็กมีข้อจำกัดในเรื่องการขออนุญาตหนังสือเดินทาง แต่กระนั้นก็มีเด็กส่วนหนึ่งที่ไปโดยใช้หนังสือเดินทางและหนังสือตรวจตรา (VISA) ปลอม

(2) มาตรา 312 และมาตรา 320

มาตรา 312 "ผู้ใดเพื่อจะเอาคนลงเป็นทาส หรือให้มีฐานะคล้ายทาส นำเข้าในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร พามาจากที่ใด ชื่อ ชาย จาหน้าย รับหรือหน่วงเหนี่ยวซึ่งบุคคลหนึ่งบุคคลใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท"

"ทาส" หมายความว่า บุคคลซึ่งตกอยู่ใต้อำนาจบุคคลอื่นโดยสิ้นเชิง และจะต้องทำงานให้บุคคลอื่นนั้น<sup>14</sup>

"พามาจากสถานที่ใด" หมายความว่า พามาจากสถานที่หนึ่งมายังอีกสถานที่หนึ่ง เช่น พาเด็กจากอีสานมาขายตัวให้ทำงานในกรุงเทพมหานคร เป็นต้น<sup>15</sup>

"จาหน้าย" หมายความว่า จ่าย แจก เอาบุคคลไปให้พ้นตัว เช่น เอาทาสไปให้เจ้าหนี้เป็นการชำระหนี้ เป็นต้น<sup>16</sup>

"รับ" หมายความว่า เข้าถือเอาบุคคลหรือเข้าครอบครองบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นสมัครใจหรือไม่ก็ตาม แม้ทาสสมัครใจอยู่ด้วย ผู้รับก็ยังมีความผิดอยู่นั่นเอง<sup>17</sup>

"หน่วงเหนี่ยว" หมายความว่า ดึง รังบุคคลไว้ในที่แห่งหนึ่งไม่ให้จากไป<sup>18</sup>

<sup>14</sup> หยุด แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 2-3, หน้า 382.

<sup>15</sup> สมชัย ศิริบุตร, กฎหมายอาญา 2, หน้า 96.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.



เนื่องจากหญิงไทยที่ไปค้าประเวณีในต่างประเทศโดยไม่สมัครใจ รวมทั้งที่สมัครใจ  
ไปค้าประเวณีที่เดินทางไปโดยมีสัญญาต้องชำระหนี้ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการจัดส่งไปต่างประเทศ  
ให้แก่ผู้จัดส่ง มักจะถูกกักขังควบคุมให้อยู่ในสถานที่จำกัด ถูกบังคับให้ค้าประเวณีหรือปฏิบัติตาม  
คำสั่ง สูญเสียอิสรภาพ ต้องอยู่ภายใต้อาณัติของนายเงิน คือผู้จัดส่งหรือผู้ที่รับซื้อตัวไป โดยสภาพ  
แล้วหญิงเหล่านั้นไม่ต่างจากการเป็นทาส ฉะนั้นผู้ส่งไปต่างประเทศ ผู้ที่ซื้อ ชาย เจ้าหน้าที่ รับ  
หรือหน่วงเหนี่ยวหญิงไว้จึงอาจมีความผิดตามมาตรา<sup>19</sup>

มาตรา 312 นี้ ผู้กระทำต้องมีมูลเหตุจงใจที่จะเอาคนลงเป็นทาส หรือที่จะให้มีฐานะ  
คล้ายทาส<sup>19</sup> ในทางปฏิบัติ มักไม่ค่อยปรากฏว่าได้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด  
ตามมาตรา<sup>19</sup> ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาการพิสูจน์มูลเหตุจงใจ และบทลงโทษตามมาตรา<sup>19</sup>  
ต่ำกว่า มาตรา 282, 283 เจ้าหน้าที่จึงดำเนินคดีตามมาตรา 282, 283 มากกว่า

มาตรา 320<sup>20</sup> "ผู้ใดใช้อุบายหลอกลวง ชูเชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบ  
งำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด พาหรือส่งคนออกไปนอกราชอาณาจักร  
ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำผิดตามวรรคแรกได้กระทำเพื่อให้ผู้ถูกพาหรือส่งไปนั้น ตกอยู่ใน  
อำนาจของผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือเพื่อละทิ้งให้เป็นคนอนาถา ผู้กระทำต้องระวางโทษ  
จำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หกพันบาทถึงสามหมื่นบาท"

เนื่องจากวิธีการที่พาหรือส่งคนออกไปนอกราชอาณาจักรจะผิดมาตรา 320 ต้องใช้  
อุบาย หลอกลวง ชูเชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืน  
ใจด้วยประการอื่นใดอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย ถ้าผู้ถูกกระทำสมัครใจ ไม่เป็นความผิดตามมาตรา  
<sup>21</sup>

<sup>19</sup>หยุด แสงอุทัย, กฎหมายอาญา ภาค 2-3, หน้า 382.

<sup>20</sup>แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 5)

พ.ศ. 2525.

<sup>21</sup>สมชัย ศิริบุตร, กฎหมายอาญา 2, หน้า 127.

ดังนั้นการล่อลวง ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม ฯลฯ พาหรือส่งหญิงไปค้าประเวณี ในต่างประเทศ จึงอาจมีความผิดตามมาตรา 320 ด้วยอีกมาตราหนึ่ง

(3) มาตรา 250, 252, 264 และ 265

จากการที่หญิงไทยจำนวนมากเดินทางออกนอกประเทศไปค้าประเวณี และประกอบ อาชีพในทาง เสื่อมเสียศีลธรรม จึงทำให้ทางการเข้มงวดและมีมาตรการตรวจสอบเป็นพิเศษ สำหรับหญิงสาวที่ขออนุญาตหนังสือเดินทาง ไปต่างประเทศ ทำให้สาวไทยที่ไปค้าประเวณีในต่าง ประเทศจำนวนหนึ่งใช้หนังสือเดินทางและ VISAปลอม

ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 250, 252, 253, 264 และ 265 ซึ่งบัญญัติ ความผิดเกี่ยวกับการปลอมดวงตรา หรือรอยตราแผ่นดิน และปลอมเอกสารราชการ จึง เป็นบท บัญญัติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการไปค้าประเวณีในต่างประเทศโดยอ้อม เอาโทษแก่กรณีการใช้ หนังสือเดินทางปลอม แต่ปัญหาในการบังคับใช้บทบัญญัติเหล่านี้คือ มักจะตำหนิตัวกับผู้ใช้หนังสือ เดินทางปลอม แต่ผู้จัดทำและผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำหนังสือเดินทางปลอมมักจะรอดตัวไป ทั้งนี้ อาจจะเป็นเนื่องจากความยากลำบากในการสืบจับ และการไม่ให้ความสนใจติดตามเท่าที่ควร

แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการพยายามหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดีตามมาตราดังกล่าวซึ่งมี โทษหนักทั้งจำคุกและปรับ แก่การค้าผู้หญิง จึงจัดให้ผู้หญิงใช้หนังสือเดินทางของประเทศอื่น เช่น ให้ ผู้หญิงเดินทาง ไปฟิลิปปินส์ แล้วเดินทางออกจากฟิลิปปินส์โดยใช้ชื่อและหนังสือเดินทางปลอมของ ฟิลิปปินส์<sup>22</sup>

และล่าสุดนี้ปรากฏว่า กองตรวจคนเข้าเมืองที่ทำอากาศยานดอนเมือง ได้ตรวจพบและ เปิดเผยมว่า มีคนไทยใช้ชื่อปลอมเป็นชาวสิงคโปร์และมาเลเซียถือหนังสือเดินทางปลอมทำใน ประเทศดังกล่าววันละกว่า 20 ราย ตกเดือนละ 300 ราย ในช่วง 2-3 เดือนที่ผ่านมา ผู้ใช้ หนังสือเดินทางปลอมเหล่านี้ส่วนมากเป็นผู้หญิงที่ต้องการเดินทางไปทำงานยังประเทศญี่ปุ่น ซึ่ง ถ้าถือหนังสือเดินทาง เป็นชาวสิงคโปร์และมาเลเซียจะเดินทางเข้าประเทศญี่ปุ่นโดยไม่ต้องทำ

<sup>22</sup>สายตรวจหน่วยเฉพาะกิจ, สัมภาษณ์เมื่อ 29 กันยายน 2531.

VISA ดังนั้น จึงมีผู้ปลอมแปลงหนังสือเดินทางในลักษณะนี้เพิ่มมากขึ้น<sup>23</sup>

#### 4.1.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471

พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้กับกรณีความผิดในเรื่องการพาหญิงไปค้าประเวณีในต่างประเทศโดยตรงฉบับนี้ได้บัญญัติขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อประเทศไทยยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ทั้งนี้ โดยมีเหตุปัจจัยภายนอกและภายในสนับสนุน เหตุปัจจัยจากภายนอกประเทศคือ เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง ปรากฏว่ากาโรคได้ระบาดไปอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้รวมถึงการค้าทาสสตรีและเด็กก็เพิ่มขึ้นด้วย องค์การสันนิบาตชาติซึ่งตั้งขึ้นมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ตั้งเจ้าหน้าที่ขึ้นคณะหนึ่งใน พ.ศ. 2463 (ค.ศ. 1920) เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการค้าทาสหญิงผิวขาว ทั้งนี้โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ การเคลื่อนไหวครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ให้มีการพิจารณาในเรื่องปัญหาการค้าทาสผิวขาว ความเคลื่อนไหวดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยด้วย กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2464 (ค.ศ. 1921) องค์การสันนิบาตชาติได้จัดให้มีการประชุมขึ้นที่เมืองเจนีวา ประเทศไทยได้ส่งพระองค์เจ้าจรัญศักดิ์ กฤษดากร เป็นผู้แทนเข้าร่วมประชุม<sup>24</sup> และภายในปีเดียวกันนี้ประเทศไทยก็ได้ลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อปราบปรามการค้าทาสผิวขาว ค.ศ. 1904 ให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาสผิวขาว ค.ศ. 1910 และลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ค.ศ. 1921 ในเวลาต่อมา

ซึ่งผลจากการทาสัญญาดังนี้ทำให้ประเทศไทยตกลงที่จะเพิ่มข้อบัญญัติเรื่องการห้ามค้าหญิงและเด็กลงในร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองด้วย โดยมีนัยเช่นเดียวกับเรื่องการค้าทาสผิวขาว ซึ่งในเรื่องห้ามการค้าหญิงและเด็กนี้ ต่อมาภายหลังได้นำไปสู่การออกพระราชบัญญัติการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2471 แยกออกจากร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองต่างหาก

<sup>23</sup>หนังสือพิมพ์แรงงานไทย, ฉบับวันที่ 10-16 เมษายน 2532, หน้า 14.

<sup>24</sup>คาราร์ตัน เมตตาริกานท์, "โสเภณีกับนโยบายกับรัฐบาลไทย พ.ศ. 2411-2503" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 38.

ปัจจัยภายนอกที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งต่อการดำเนินนโยบายที่รัฐบาลมีต่อโสเภณีคือ "การค้าหญิงจีนระหว่างประเทศ" ซึ่งมีมาในช่วงปี พ.ศ. 2464-2487 นี้ ได้ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้วย กล่าวคือ การซื้อขายหญิงจีนจากฮ่องกงเข้าสู่ประเทศไทย และส่งต่อไปยังมลายู สิงคโปร์ ซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษ มีผลให้หนังสือพิมพ์ของประเทศเหล่านี้โจมตีการกระทำของขบวนการนี้ และร้องขอให้ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกลางที่ขบวนการส่งหญิงใช้เป็นเส้นทางผ่านได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อขจัดปัญหานี้ นอกจากนี้หนังสือพิมพ์ในประเทศอาณานิคมของอังกฤษยังได้เสนอแนะ "ในการจัดตั้งกองการที่มีความสามารถคู่เดียวกับกองการของรัฐบาลสหหลายตามท่าเรือต่าง ๆ" และที่สำคัญก็คือ การเคลื่อนไหวของรัฐบาลอังกฤษที่มีมาก่อนหน้านั้นแล้วก็คือ อัครราชทูตอังกฤษได้มีหนังสือ ลงวันที่ 9 เมษายน 2463 ถึงรัฐบาลไทย "ให้คิดจัดการตรวจป้องกันคนลักพาหญิงจีนที่เข้ามากรุงสยามแล้วส่งขายไปเป็นคนชู้ในหัวเมืองอังกฤษ" ในเรื่องนี้กรมหลวงเทววงษ์โรปกการได้มีหนังสือถึงเจ้าพระยายมราชให้คิดจัดการตรวจสอบในเรื่องนี้ด้วย จึงเป็นไปได้ว่าแรงผลักดันจากอังกฤษในช่วงระยะนี้ยังคงมีมากต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย ผลปรากฏว่าเจ้าพระยายมราชได้คิดที่จะ "ยกเอาเรื่องตรวจตราคนเข้าเมืองซึ่งคิดจะตั้งขึ้นนั้นพุดแก้กับอังกฤษได้กั้น" ในเรื่องที่ว่าประเทศไทยก็คิดที่จะกำจัดและเข้มงวดตรวจตราการนำหญิงคนชู้เข้าประเทศเช่นกัน<sup>25</sup>

นอกจากนั้น ปัจจัยภายใน ได้แก่ สภาพการณ์ภายในประเทศไทยขณะนั้น ได้มีการนำหญิงต่างชาติโดยเฉพาะหญิงจีนจำนวนมาก (หญิงชาติตะวันตกจำนวนเล็กน้อย) เข้ามาค้าประเวณีในประเทศไทย ประมาณ 90 เปอร์เซ็นต์ ถูกล่อลวงมา การที่หญิงจีนถูกหลอกเข้ามาขายในประเทศไทยมาก ส่วนหนึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากการที่มีชาวจีนอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาก ความต้องการหญิงที่เป็นชาติเดียวกันจึงมีสัดส่วนสูง..... นอกจากนี้หญิงจีนจะถูกบังคับให้ค้าประเวณีในกรุงเทพฯ แล้ว ส่วนหนึ่งหญิงจีนเหล่านี้จะถูกส่งไปยังดินแดนแถบมลายูหรือสะเตรดเซ็ดเติลเมนต์ การหลอกลวงหญิงจีนเข้ามานี้ จากรายงานของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองพบว่า พวกหลอกหญิงจีนเข้ามาในประเทศไทยนี้จะทำหน้าเป็นขบวนการ และโสเภณีในประเทศไทย ช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2464-2487 นี้ ส่วนมากแล้วจึงเป็นหญิงโสเภณีเชื้อชาติจีนในปี พ.ศ.

<sup>25</sup>ดาร์รัตน์ เมตตาริกานนท์, "โสเภณีกับนโยบายของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2411-2503", หน้า 118-119.

2468 มีหญิงจีนเป็นโสเภณี 2,766 คน ขณะที่มีโสเภณีไทย 342 คน<sup>26</sup>

ด้วยเหตุปัจจัยดังกล่าว เป็นผลให้ประเทศออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 เหตุผลในการออกกฎหมายฉบับนี้ ปรากฏในคำปรารภที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ประกาศไว้ว่า "โดยที่เป็นการสมควรจะปราบปรามการค้าหญิงและเด็กหญิง ซึ่งมีผู้นำเข้ามาหรือพาออกไปจากประเทศสยาม"

พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 มีบทบัญญัติเพียง 9 มาตรา มาตราอันเป็นหัวใจหรือเนื้อหาแห่งความผิดของพระราชบัญญัตินี้มีมาตราเดียว คือ มาตรา 4 ซึ่งกำหนดองค์ประกอบการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายนี้ คือ

ก. ผู้นำเข้าเข้ามาเองหรือผู้ให้ผู้อื่นซึ่งหญิงหรือเด็กหญิง เข้ามาในประเทศสยาม หรือการรับจ้างให้เข้ามาเมถุนกรรม (หรือหมายถึง เพื่อการรับจ้างร่วมประเวณี)

ข. ผู้พาออกไปหรือให้ผู้อื่นพาหญิงหรือเด็กหญิงออกไปจากประเทศสยาม เพื่อการรับจ้างทำเมถุนกรรม

ค. ผู้รับหรือจำหน่ายหญิงหรือเด็กหญิง โดยมีขอบด้วยกฎหมาย โดยรู้ว่ามีผู้นำเข้ามาในประเทศสยามเพื่อวัตถุประสงค์ให้รับจ้างทำเมถุนกรรม

บุคคลที่กระทำการดังกล่าวนี้ มีความผิดตามกฎหมาย มีโทษ 1. จำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือ 2. ปรับไม่เกินพันบาท หรือ 3. ลงโทษทั้งจำทั้งปรับ

ถึงแม้การกระทำต่าง ๆ อันประกอบเป็นความผิดนั้น ได้กระทำไว้ในประเทศต่างกันก็ตาม ผู้กระทำความผิดนั้นก็อาจถูกฟ้องร้องและลงโทษได้

กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดอายุของเด็กหญิงไว้ แต่กระนั้น ก็ไม่มีผลอะไรเป็นพิเศษ เนื่องจากทั้งหญิงและเด็กหญิงคงกำหนดอัตราโทษที่ลงไว้เสมอกันตามกฎหมายฉบับนี้

เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติใช้มาเป็นเวลากว่า 60 ปีแล้ว โดยไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมจึงล้าสมัยความรัดกุมไม่เหมาะสมกับสถานการณ์แห่งความผิดในปัจจุบัน ด้วยปัจจุบันนี้การค้าหญิงและเด็กหญิงโดยน่านเข้ามาในประเทศ หรือนำออกไปนอกประเทศนั้น มีวิธีการที่ซับซ้อน และดำเนินเป็นขบวนการ การบัญญัติโทษเพียงผู้นำเข้าหรือให้ผู้นำเข้า และผู้พาหรือให้ผู้พา รวมทั้งผู้รับหรือจำหน่ายเท่านั้น เป็นการไม่เพียงพอและความไม่เหมาะสมอื่นที่เห็นได้ชัด ได้แก่ โทษจุกคุดต่ำและไม่มีอัตราโทษขั้นต่ำไว้ ทั้งยังให้เลือกลงโทษปรับเพียงอย่างเดียวได้ด้วย (ซึ่งมีอัตราโทษปรับเพียงไม่เกินพันบาท) อันเป็นการมอบอำนาจในการใช้ดุลยพินิจแก่ผู้พิพากษาอย่างกว้างขวาง และเนื่องจากอัตราโทษต่ำมากจึงไม่ก่อให้เกิดความขยาดกลัวต่อโทษไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองเด็กชายและผู้ชาย ซึ่งปัจจุบันนี้มีปัญหาเรื่องความนิยมที่จะเสพกามรสจากเพศชายด้วยกัน และความนิยมนี้ได้มีมาถึงประเทศไทย ซึ่งขณะนี้เริ่มมีผู้ชายไทยออกไปกับค้าประเวณีในต่างประเทศ ฉะนั้นการที่กฎหมายที่คุ้มครองเฉพาะหญิงและเด็กหญิงจึงเป็นการไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

และปัญหาหรือความยุ่งยากในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้คือ การที่ "จะต้องพิสูจน์ว่าเขานำเด็กหญิงหรือหญิงเข้ามาหรือออกไปเพื่อการค้าประเวณี เพราะการนำเข้าหรือออกไปนั้นเขาอาจพลิกแพลงอ้างอิงไปอย่างไรก็ได้ ซึ่งภาระพิสูจน์ตกแก่ฝ่ายกล่าวหา หรือฝ่ายเจ้าพนักงาน ซึ่ง เป็นปัญหาที่หนักพอสมควร"<sup>27</sup>

#### 4.1.3 พระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503

ดังได้กล่าวแล้วว่า องค์การสหประชาชาติได้เรียกร้องผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ เลิกล้มการค้าประเวณี ซึ่งในที่สุดได้วางนโยบายหรือหลักเกณฑ์ในการเลิกล้มการค้าประเวณีอย่างกว้าง ๆ ไว้ 2 ประการคือ นโยบายปราบหรือเลิกล้มการค้าประเวณีโดยสิ้นเชิง (ABOLITIONIST POLICY) และนโยบายปราบการค้าประเวณี (PROHIBITION POLICY) ซึ่งองค์การสหประชาชาติสนับสนุนนโยบายประการแรกมากกว่า แม้จะปรากฏว่าเมื่อใช้นโยบาย

<sup>27</sup>ทองใบ ทองเปาด์, "วิเคราะห์พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการค้าหญิงและเด็กหญิงระหว่างประเทศ, ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 5 สิงหาคม 2529, หน้า 23.

เลิกล้มการค้าประเวณีแล้วก็มีหญิงโสเภณีลับ ๆ อยู่บ้างก็ตาม<sup>28</sup> สำหรับประเทศไทยได้ถือเอา นโยบายปราบการค้าประเวณีเป็นแนวทางในการเลิกล้มการค้าประเวณี เนื่องจากปัญหาการค้าประเวณีของไทยมีสาเหตุสืบเนื่องจากปัญหาอื่น ๆ ในประเทศ เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งยังแก้ไขให้ลุล่วงไม่ได้ ดังนั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ.127 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า<sup>29</sup> "กฎหมายว่าด้วยการป้องกันสัญจรโรคเป็นกฎหมายที่ได้ประกาศใช้มาแต่ พ.ศ. 2451 มีบทบัญญัติไม่รัดกุมและไม่มีบทบัญญัติที่จะควบคุมมิให้มีการค้าประเวณีที่เป็นไปในลักษณะเป็นการเปิดเผยและน่าอับอาย หรือกระทำให้เป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่สาธารณชน กับทั้งไม่มีบทบัญญัติปราบการค้าประเวณีที่กระทำโดยบุคคลเป็นชายซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจ จึงเป็นการสมควรที่จะยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการป้องกันสัญจรโรคนั้นเสีย และมีกฎหมายว่าด้วยการปราบการค้าประเวณีขึ้นใหม่ เพื่อควบคุมมิให้มีการกระทำอันไม่สมควรดังที่ได้กล่าวมานั้น" พระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 มี 18 มาตรา

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 มีดังนี้

ก. บทกำหนดโทษผู้ทำการค้าประเวณีไม่ว่าจะเป็นเพศชายหรือหญิง การค้าประเวณี หมายถึง "การยอมรับการกระทำชำเราหรือการยอมรับการกระทำอื่นใด หรือการกระทำอื่นใด เพื่อสำเร็จความใคร่ในทางกามารมณ์ของผู้อื่น อันเป็นการส่ก่อกวนเพื่อสินจ้าง ทั้งนี้ไม่ว่าผู้ยอมรับการกระทำและผู้กระทำจะเป็นบุคคลเพศเดียวกันหรือคนละเพศ"

บทลงโทษผู้กระทำการค้าประเวณี มีอยู่ 3 มาตรา คือ มาตรา 5 ลงโทษการกระทำหรือพฤติการณ์อันเป็นการเปิดเผยและน่าอับอาย หรือเดือดร้อนรำคาญแก่สาธารณชนเพื่อการค้าประเวณีหรือเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณี มาตรา 6 ค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี

<sup>28</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาสย์ และคณะ, ปัญหาโสเภณี : การแสวงหามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสมในประเทศไทย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เล่มที่ 2 โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 182.

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503, หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

มาตรา 7 ค่าประเวณีต่อบุคคลเพศเดียวกัน

แสดงว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือว่า ผู้ใดจะค่าประเวณีได้ แต่อย่ากระทำการอันเข้าข่ายที่กฎหมายถือว่าเป็นความผิดแล้วกัน ยกเว้นก็แต่กรณีค่าประเวณีกับบุคคลเพศเดียวกันที่เป็นเช่นนี้อาจจะเป็นเพราะถือว่า การประเวณีในเพศเดียวกันเป็นเรื่องผิดธรรมชาติและน่าละอาย ดังนั้น แม้จะเป็นการค่าประเวณีอันเป็นการส่วนตัวไม่เข้าข่าย มาตรา 5 และ 6 ก็เป็นความผิด

ข. บทลงโทษผู้เป็นตัวกลาง

1. ผู้จัดหาผู้ทำการค่าประเวณีมาให้ผู้อื่นเป็นปกติธุระ (มาตรา 8)
2. ผู้เป็นเจ้าของกิจการ ผู้ดูแล หรือผู้จัดการสถานการค่าประเวณี หมายความว่า เป็นสถานที่ที่จัดไว้เพื่อให้บุคคลอื่นทำการค่าประเวณีโดยจัดให้มีผู้ทำการค่าประเวณีไว้เพื่อการนั้นด้วย ต้องมีทั้งสถานที่และผู้ค่า (มาตรา 9)
3. เจ้าของกิจการ ผู้ดูแล หรือผู้จัดการสถานบริการที่ยอมให้ผู้อื่นมากระทำการค่าประเวณีเป็นปกติธุระในสถานที่ของตน (มาตรา 10)

ค. บทบัญญัติเกี่ยวกับสงเคราะห์ผู้ค่าประเวณี ให้อำนาจอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์สั่งให้ส่งตัวผู้ค่าประเวณีซึ่งศาลพิพากษาลงโทษ หลังจากพ้นโทษแล้วไปรับการฝึกอาชีพหรือรักษาตัว และลงโทษผู้ค่าประเวณีที่หลบหนีจากสถานสงเคราะห์หรือสถานที่อื่น ๆ ที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มีคำสั่งให้ไปอยู่ (มาตรา 11-16)

พระราชบัญญัติปรามการค่าประเวณี พ.ศ. 2503 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ใช้บังคับมานานแล้ว และไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งที่สภาพบ้านเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไปมาก และธุรกิจการค่าประเวณีได้เติบโตจนเป็นปัญหาต่อสังคม พระราชบัญญัติปรามการค่าประเวณี พ.ศ. 2503 จึงเป็นกฎหมายที่ล้าสมัย มีการวิพากษ์วิจารณ์เสนอแนะให้ยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้มาหลายสมัยจนปัจจุบัน

ข้อบกพร่องหลัก ๆ ของกฎหมายฉบับนี้คือ

1. โทษที่ลงแก่ผู้ค่าประเวณีมีกำหนดอัตราโทษสูง ตามมาตรา 5 โทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา 6 และมาตรา 7 โทษจำคุก



ไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในเรื่องนี้มีผู้ไม่เห็นด้วยมากกับโทษจำคุก เนื่องจากการเป็นโสเภณีไม่ใช่อาชญากร และส่วนใหญ่ที่ต้องมีอาชีพเช่นนี้เพราะความจำเป็นด้านต่าง ๆ บังคับ หากต้องเข้าไปอยู่ในเรือนจำแล้วก็ยากที่จะให้การสงเคราะห์ในภายหลังให้กลับตัวได้ และโทษปรับก็สูงเกินไป อย่างไรก็ตาม ศาลสถิตยุติธรรมก็ดูเหมือนจะยอมรับในข้อเท็จจริงดังกล่าว ในปัจจุบันนี้ศาลจึงมีบรรทัดฐานในการลงโทษโสเภณีเพียงโทษปรับอย่างเดียวในอัตราไม่เกินห้าร้อยบาท

2. บทบัญญัติความผิดตามมาตรา 8, 9 และ 10 ไม่ครอบคลุมลงโทษต่อตัวกลาง หรือผู้แสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีได้เพียงพอ เนื่องจากการค้าประเวณีในปัจจุบันมีการดำเนินงานอย่างเป็นธุรกิจและเป็นขบวนการ ตามกฎหมายผู้บันทึกได้กล่าวแล้ว มีบทบัญญัติลงโทษผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน อาคารสถานที่สำหรับธุรกิจการค้าประเวณี ฯลฯ ผู้ที่ตกลงทำสัญญาหรือรับเงินรับทอง เพื่อที่จะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นโสเภณี ฯลฯ อันเป็นการลงโทษบรรดาตัวกลางและผู้เกี่ยวข้อง ได้กว้างขวางขึ้น ซึ่งจะเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนั้นบทลงโทษต่อตัวกลาง หรือผู้แสวงหาประโยชน์จากโสเภณีมีอัตราโทษทั้งจำคุกและปรับต่ำมาก ไม่ก่อให้เกิดความขยาดขลาดกลัวต่อโทษ เมื่อพิจารณาจากผลประโยชน์ที่ได้จากการกระทำ ทั้งไม่มีกำหนดโทษขั้นต่ำ และพิจารณาลงโทษปรับแต่ประการเดียวก็ได้ นอกจากนี้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มักจะเลือกปฏิบัติลงโทษต่อผู้ค้าประเวณีมากกว่าตัวกลางเหล่านั้น และไม่มีมาตรการที่จะลงโทษต่อพ่อแม่ที่ขายลูกให้เป็นโสเภณี เพราะกรณีมาตรา 8 ลงโทษต่อผู้จัดหาผู้กระทำการค้าประเวณีเพื่อผู้อื่นแต่ต้องเป็นกรณีที่กระทำเป็นปกติธุระ

3. โดยข้อเท็จจริงในปัจจุบัน มีการค้าประเวณีในสถานบริการมากยิ่งขึ้นกว่าในสถานการค้าประเวณี เพราะการมีช่องเจ้าหน้าที่เห็นได้ง่ายและถือว่าต้องห้ามชัดแจ้งตามพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี แต่การมีสถานบริการ เช่น อาบอบนวด ค็อกเทลเลานจ์ ทำได้โดยเปิดเผยเพราะมีกฎหมายรองรับ และเจ้าหน้าที่มักจะปล่อยปละละเลยสถานบริการ แม้จะเป็นที่รู้กันทั่วไปว่ามีการค้าประเวณี โดยมักจะอ้างว่าเป็นสถานบริการไม่ใช่สถานการค้าประเวณี

และเนื่องจากสภาพความรุนแรงของปัญหาที่มีการค้าประเวณีอย่างแพร่หลาย จนเป็น

ผลกระทบต่อชื่อเสียงของประเทศและความล้าสมัยของพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 จึงได้มีการเสนอยกเลิกแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งขณะนั้นเสนอร่างพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี โดยนายนิยม คำแหง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคกิจสังคม ตามเลขรับที่ 266/2531 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2531 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ให้ใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

ก. บทกำหนดโทษผู้กระทำการค้าประเวณีให้มีโทษแค่ปรับ และให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ส่งตัวผู้ค้าประเวณีไปรับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์ ภายในเวลาที่ศาลกำหนดไม่เกิน 1 ปี หรือศาลจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติมีกำหนดไม่เกิน 2 ปี ก็ได้

ข. บทลงโทษผู้เป็นตัวกลาง ให้เพิ่มโทษจำคุกและปรับแก่ผู้จัดหา เจ้าของกิจการ ผู้ดูแล ผู้จัดการสถานการค้าประเวณี ได้แก่

มาตรา 7 ผู้จัดหา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และปรับไม่เกินสามหมื่นบาท

ถ้ากระทำเป็นปกติธุระ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 7 ปี และปรับตั้งแต่หกพันบาทถึงสี่หมื่นสองพันบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง เป็นการจัดหาผู้กระทำการค้าประเวณีซึ่ง เป็นเด็กหรือเยาวชนอายุไม่เกิน 18 ปี ต้องระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองกึ่งหนึ่ง แล้วแต่กรณี

มาตรา 8 ผู้เป็นเจ้าของกิจการ ผู้ดูแล หรือผู้จัดการสถานการค้าประเวณี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปี ถึง 7 ปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นสองพันบาทถึงสี่หมื่นสองพันบาท

มาตรา 9 ผู้หน่วงเหนี่ยว กักขัง หรือกระทำให้ปราศจากเสรีภาพในร่างกาย หรือยินยอมให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ปี ถึง 15 ปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นแปดพันบาทถึง เก้าหมื่นบาท

นอกจากนี้ มาตรา 10 ยังบัญญัติเอาโทษกับผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ซึ่งจัดหรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการค้าประเวณีในสถานบริการของตน ระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 5 ปี และปรับตั้งแต่หกพันบาทถึงสามหมื่นบาท

กรณีทำเป็นปกติธุระ ระวังโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปี ถึง 7 ปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่น  
สองพันบาทถึงสี่หมื่นสองพันบาท

ถ้าการกระทำดังกล่าวข้างต้น เป็นการจัดหรือยินยอมให้เด็กหรือเยาวชนอายุไม่เกิน  
18 ปี กระทำการค้าประเวณีต้องระวังโทษหนักกว่าวรรคหนึ่งวรรคสองกึ่งหนึ่ง แล้วแต่กรณี

แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณีฉบับนี้ กำหนดอัตราโทษปรับสูง  
กว่าเดิม มีผลให้รัฐมีรายรับมากขึ้น จึงเข้าลักษณะร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐ  
ธรรมนูญ มาตรา 125 (2) ซึ่งบัญญัติว่า 30

"ร่างพระราชบัญญัติจะ เสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่  
ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ เสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของ  
ของนายกรัฐมนตรี

.....  
ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อ  
ความต่อไปทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

(1) .....

(2) การจัดสรร รับ รักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของ  
แผ่นดิน

....."

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติปราบการการค้าประเวณีฉบับนี้ จึงได้เสนอให้นายกรัฐมนตรี  
พิจารณารับรอง ขณะนี้นายกรัฐมนตรียังไม่ให้การรับรอง แต่ได้ส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง  
พิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงยังไม่ได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมพิจารณาของสภา  
ผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

ถ้าหากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เห็นว่าจะมีผลดีขึ้นสำหรับโสเภณีที่ถูกจับกุมดำเนินคดี ด้วยมีหลักประกันแน่นอนว่าจะไม่ถูกจำคุก และเนื่องจากมีบทกำหนดโทษต่อคนกลางและผู้แสวงหาประโยชน์จากโสเภณีหนักขึ้น และขยายวงผู้ต้องรับโทษกว้างขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น หากมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังก็จะมีผลให้สถานการณ์การแก้ปัญหาโสเภณีดีขึ้น แต่กระนั้นก็ตาม ความสำคัญยังอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลอยู่นั่นเอง

พระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 แม้จะไม่เกี่ยวกับปัญหาการไปค้าประเวณีในต่างประเทศโดยตรง เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่อาจลงโทษคนไทยที่ไปค้าประเวณีในต่างประเทศได้ เพราะเป็นกฎหมายที่ลงโทษต่อการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเท่านั้น แต่โดยที่คนไทยผู้ไปค้าประเวณีในต่างประเทศ ส่วนใหญ่มาจากผู้ที่ค้าประเวณีในประเทศอยู่ก่อนแล้ว และการค้าประเวณีในประเทศกับต่างประเทศจึงมีความสัมพันธ์กัน หากสามารถแก้ปัญหาการค้าประเวณีในประเทศได้ ก็จะมีผลต่อการแก้ปัญหาการไปค้าประเวณีในต่างประเทศ

#### 4.1.4 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 แม้จะไม่เกี่ยวกับปัญหาความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณีในต่างประเทศโดยตรง แต่เนื่องจากสถานบริการต่าง ๆ มีส่วนในการทำให้การค้าประเวณีแพร่หลายขยายตัวทำให้หญิงไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะส่วนใหญ่ คือ หญิงจากชนบท ต้องเป็นโสเภณี ซึ่งหญิงไทยที่ไปค้าประเวณีในต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เคยเป็นโสเภณีในประเทศอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 จึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการไปค้าประเวณีในต่างประเทศโดยอ้อมที่สำคัญกฎหมายหนึ่ง ถ้าหากพระราชบัญญัติสถานบริการสามารถแก้ไขปัญหานี้ให้สถานบริการเป็นแหล่งค้าประเวณีอย่างในปัจจุบันได้ ก็จะมีผลให้โสเภณีลดจำนวนลง ซึ่งส่งผลถึงจำนวนผู้ไปค้าประเวณีในต่างประเทศด้วย

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2509 โดยมีเหตุผลในประกาศใช้ คือ "โดยเหตุที่ปัจจุบันได้มีบุคคลประกอบกิจการสถานบริการบางประเภท ซึ่งอาจจําเนินการไปในทางกระทำความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน และจัดให้มีการแสดงเพื่อความบันเทิงในสถานบริการนั้น ๆ ไม่เหมาะสมเป็นเหตุให้

เขาวชนเอาเยี่ยงอย่างจนประพดิดัวเลื่อมทราวมลง เป็นการสมควรที่จะออกกฎหมายควบคุมสถานบริการนั้น ๆ รวมทั้งการแสดงด้วย ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย ศิลธรรม วัฒนธรรม และประเพณีอันดีของชาติต่อไป"<sup>31</sup> แต่เนื่องจากสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2525 และในปัจจุบันนี้ใช้พระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2525 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ดังนี้ "โดยพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 มาตรา 3(4) ได้สร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพสุจริต ทั้งผู้ตั้งสถานบริการและผู้มีอาชีพเป็นนักร้องนักดนตรี นักแสดงตลก ศิลปินและมายากล ๆ เป็นการจำกัดอาชีพ และไม่ส่งเสริมความสามารถพิเศษของบุคคลทางด้านศิลปการดนตรีและการแสดง ซึ่งเป็นการสวนทางกับความต้องการของรัฐบาลที่จะส่งเสริมให้เขาวชนตื่นตัวสนใจศิลปะที่ละเอียดอ่อน และสามารถใช้เวลาว่างประกอบอาชีพได้ในอนาคตสร้างความอ่อนโยนในจิตใจให้แก่เขาวชน ลดปัญหาอาชญากรรมที่น้อยลงหรือหมดไป และเพื่อให้การแสดงดนตรีกระทำได้โดยสะดวก แต่ทางราชการยังสามารถควบคุมได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น"<sup>32</sup>

"สถานบริการ" ตามมาตรา 3 หมายความว่า สถานะที่จัดขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในการค้า ดังต่อไปนี้

- (1) สถานะเต็นรำ รำวง หรือรองเง็ง ประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีหญิงพาดเนอร์บริการ
- (2) สถานะที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีหญิงพาดเนอร์สำหรับปรนนิบัติลูกค้า หรือโดยมีที่สำหรับพักผ่อนหลับนอน หรือมีบริการนวดให้แก่ลูกค้า
- (3) สถานะอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้บริการให้แก่ลูกค้า
- (4) สถานะที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยจัดให้มีการแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง

<sup>31</sup>พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509, หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

<sup>32</sup>พระราชบัญญัติสถานบริการ(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2525, หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มีสาระสำคัญ ซึ่งจะกล่าวถึง ดังนี้

ก. วิธีการจัดตั้งสถานบริการ

มาตรา 4 ประกอบคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 483/2521 เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 กำหนดว่า<sup>33</sup>

1. ถ้าเป็นสถานบริการตามข้อ (1) ได้แก่ ไนต์คลับ หรือและภัตตาคาร เป็นต้น ซึ่งมีการเต้นรำ รำวง หรือร้อง เริง ทั้งที่มีหญิงพาดเนอร์และไม่มีหญิงพาดเนอร์รวมตลอดถึงสถานรำวงชั่วคราวซึ่งมีหญิงรำและเก็บเงินจากลูกค้าด้วย ทั้งนี้จะจัดให้มีสุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่ม หรือจัดให้มีการแสดงดนตรีหรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิงด้วยก็ได้

สถานบริการตามข้อ (2) ได้แก่ สถานที่ขายอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่น ซึ่งมีหญิงบำเรอแต่ไม่มีการเต้นรำ เช่น ภัตตาคารที่มีหญิงบำเรอหนึ่งร่วมโต๊ะปรนนิบัติลูกค้า หรือโรงน้ำชาที่มีเตียงพักผ่อนหลับนอน และมีบริการนวดให้แก่ลูกค้า เป็นต้น

สถานบริการตามข้อ (3) ได้แก่ สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้บริการนวดแก่ลูกค้า รวมตลอดถึงร้านตัดผมซึ่งมีห้องนวดแก่ลูกค้าด้วย

สถานบริการดังกล่าวจะต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

2. ถ้าเป็นสถานบริการตามข้อ (4) ได้แก่ ร้านคอฟฟี่ช็อป ร้านอาหาร หรือเครื่องดื่ม โดยจัดให้มีการแสดงดนตรีเกินสองชั้น หรือการแสดงอย่างอื่น เพื่อการบันเทิง เป็นต้น การจัดตั้งสถานบริการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตการจัดตั้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เพียงแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนจัดตั้งไม่น้อยกว่า 15 วัน ก็พอที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากนโยบายของรัฐมุ่งประสงค์ที่จะส่งเสริมให้กลุ่มนักแสดงที่ประกอบอาชีพโดยสุจริตได้มีโอกาสประกอบอาชีพมากขึ้น

<sup>33</sup> ไซยยศ เหมะรัชตะ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง ปัญหาสังคมที่มีผลต่อความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของชาวกรุงเทพมหานคร, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 187.

คำว่า "พนักงานเจ้าหน้าที่" ในเขตกรุงเทพมหานคร หมายถึง ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล

ข. คุณสมบัติของผู้ขออนุญาตจัดตั้ง

มาตรา 6 กำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตจัดตั้งไว้ 5 ประการ คือ 1. อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ 2. ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรม 3. ไม่เป็นผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ 4. ไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคพิษสุราเรื้อรัง หรือโรคยาเสพติดให้โทษร้ายแรง และข้อ 5 ซึ่งเป็นคุณสมบัติสำคัญอันหนึ่ง คือ ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษในความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการค้าหญิงและ เด็กหญิง ตามกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุอันลามกหรือตามกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการค้าประเวณี

ในกรณีนิติบุคคลเป็นผู้ขออนุญาตจัดตั้งสถานบริการ ผู้แทนของนิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติดังกล่าวด้วย

ค. การเปลี่ยนแปลงสถานบริการ

มาตรา 13 บัญญัติห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ ย้าย แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือต่อเติมสถานบริการ เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ตามมาตรา 28

ง. การป้องกันการค้าประเวณี ควบคุมการแสดงมิให้เป็นไปในทางลามกอนาจาร หรือการค้าเนิ่นกิจการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรม

- การป้องกันการค้าประเวณีในสถานบริการ มาตรา 16 บัญญัติห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ ยอมให้บุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 3 หรือบุคคลที่มาร่วมแสดงดนตรี หรือแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง พักอาศัยหลับนอนในสถานบริการ

ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ตามมาตรา 27

- มาตรา 19 กำหนดให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการมีหน้าที่ต้องควบคุมการแสดง

มิให้เป็นไปในทางลามกหรืออนาจาร

"ลามก" คือ นำอวัยวะในทางเพศต่อหูด้า นำอวัยวะบดสี การแสดงที่เข้าข่ายลามกอนาจารย่อมเป็นการแสดงที่ผู้แสดงมีเจตนาที่จะปลุกใจหรือเร้าอารมณ์ให้บังเกิดความรู้สึกนึกคิดเกิดความก้าหนัดและมักมากในกามคุณเพื่อยั่วเข้าให้ผู้ชมการแสดงพยายามหาทางปลดปล่อยอันเป็นช่องทางให้หญิงบริการในสถานบริการที่เปิดการแสดงนั้นได้มีโอกาสค้าประเวณีไปในขณะเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ มาตรา 19 จึงกำหนดห้ามมิให้มีการแสดงในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นในสถานบริการ<sup>34</sup>

ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ตามมาตรา 27

- มาตรา 21 กำหนดว่า ถ้าผู้อนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติ ดำเนินกิจการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม ดำเนินกิจการสถานบริการโดยไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้

สถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการนี้จัดว่า เป็นสถานที่ตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้บริการด้านความบันเทิงแก่ผู้มาใช้บริการ แต่ด้วยเหตุที่ลักษณะของการให้บริการก็ดี หญิงหรือบุคคลที่ทำงานในสถานบริการก็ดี มีโอกาสที่จะทำการค้าประเวณีควบคู่ไปกับการทำงานตามหน้าที่ของตนตามกฎหมาย เนื่องด้วยสภาวะแวดล้อม และอาชีพ มีส่วนยั่วให้หลงไปกับการทำอาชีพค้าประเวณีได้ง่าย นอกจากนี้ แล้วยังมีสถานบริการบางแห่งที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะ เป็นหน้าฉากของสถานการค้าประเวณี<sup>35</sup>

ดังนั้นจึงปรากฏว่าการค้าประเวณี, การแสดงในทางลามกอนาจาร, และการดำเนินกิจการในลักษณะที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรม ซึ่งต้องห้ามตามบทบัญญัติที่กล่าวมาแล้ว

<sup>34</sup> ไชยยศ เหมะรัชตะ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง ปัญหาสังคมที่มีผลต่อความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของชาวกรุงเทพมหานคร, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 187.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 190.



นั้น ล้วนมีอยู่มากมายราวดอกเห็ด ไม่ว่าจะในรูปแบบของสถานอาบอบนวด, โรงน้ำชา, บาร์, ไนต์คลับ, ห้องอาหาร, ค็อกเทลเลานจ์ ฯลฯ ในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด จนปรากฏคำวิพากษ์วิจารณ์ ดังตัวอย่างเช่น "อาบอบนวด, ค็อกเทลเลานจ์ ที่ดาษตันทุกวันนี้ มันคือห้องโสเภณีทั้งนั้น"<sup>36</sup> และ "ค็อกเทลเลานจ์แห่งไหนบ้างที่ไม่มีผู้หญิง 'ออฟ' ไปนอนได้? อาบอบนวดแห่งไหนบ้างที่ไม่มีบริการขายตัวควบคู่กันไปด้วย? ใครไปค้นหามาให้ได้สักแห่งมาเอารางวัลไปเลย เพราะมันเป็นอย่างนี้มาชั่วชีวิตแล้ว"<sup>37</sup> ฯลฯ

จึงสามารถกล่าวได้ว่า สถานบริการต่าง ๆ มีส่วนสนับสนุนการค้าประเวณีทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยอย่างน้อยที่สุดก็เป็นแหล่งติดต่อของหญิงและชายที่จะไปร่วมประเวณีกัน<sup>38</sup> สถานบริการ เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่ทำให้การค้าประเวณีแพร่ขยายตัวอย่างมากมาย

และทั้งนี้ เนื่องจาก พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มีอัตราโทษต่ำมาก และไม่มีอัตราโทษขั้นต่ำ ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัว และเจ้าหน้าที่ตำรวจมีจำนวนน้อยไม่อาจดำเนินการตรวจสอบสถานบริการต่าง ๆ ว่ามีการค้าประเวณีหรือไม่อย่างเพียงพอ ทั้งเจ้าหน้าที่บางรายยังละเลยไม่บังคับตามกฎหมายด้วยเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำความผิด

จากสภาพความรุนแรงของปัญหาที่มีการค้าประเวณีแพร่หลายในสถานบริการต่าง ๆ ความบกพร่องอ่อนด้อยของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ที่ไม่สามารถก้าวก่ายเจ้าของสถานบริการ หรือผู้จัดการ ฯลฯ ที่ให้มีการแสดงในทางลามกอนาจารหรือมีการค้าประเวณีในสถานบริการ จึงได้มีการเสนอยกเลิกแก้ไขพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี และในขณะนี้ได้มีการยื่นเสนอร่างพระราชบัญญัติสถานบริการอยู่ 2 ร่าง โดยนางศรีสกุล เตชะไพฑูริย์ กับ

<sup>36</sup> กระสุนทอง (นามปากกา) "บุคคลในข่าว", หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2532, หน้า 4.

<sup>37</sup> แหลม ไฮเวย์ (นามปากกา), "บุคคลแนวหน้า", หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2532, หน้า 4.

<sup>38</sup> วรศักดิ์ มัทธโนบล และชกทธิ มีสิทธิ์, "สถานการค้าประเวณี", เอกสารประกอบการสัมมนา มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโสเภณี ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 24-25 ธันวาคม 2525, หน้า 71.

คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ตามเลขรับที่ 113/2531 ลงวันที่ 1 กันยายน 2531 หนึ่งร่าง และโดยนายสมาน ชมภูเทพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรครวมไทยตามเลขรับที่ 4/2532 ลงวันที่ 26 มกราคม 2532 อีกหนึ่งร่าง

ร่างทั้งสองฉบับมีสาระสำคัญที่ตรงกันคือ ให้แก้ไขบทนิยาม ให้มีคณะกรรมการควบคุมสถานบริการ กำหนดให้มีบัตรสุขภาพของผู้บริการแทนการใช้บัตรประวัติแก้ไข เพิ่มโทษแก่ผู้รับอนุญาต ผู้จัดการ ฯลฯ ให้อำนาจรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม โดยมีเพดานอัตราค่าธรรมเนียมสูงกว่าเดิม ซึ่งมีผลให้รัฐมีรายรับเพิ่มขึ้น ค่าธรรมเนียมนี้ถือเป็นค่าธรรมเนียมลักษณะอนุญาตอันเป็นรายรับของแผ่นดิน จึงเข้าลักษณะร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 125 (2) เช่นกัน ขณะนี้อยู่ระหว่างเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณารับรอง จึงยังไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เช่นกัน

ถ้าหากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย อาจจะมีผลดีขึ้นสำหรับผู้บริการหรือลูกจ้างในสถานบริการในเรื่องสุขภาพอนามัย เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีบัตรสุขภาพของผู้บริการ และอาจจะทำให้สถานบริการต่าง ๆ กระทบต่อน้อยลง เนื่องจากมีคณะกรรมการควบคุมสถานบริการและบทกำหนดโทษต่อผู้รับอนุญาตผู้จัดการสถานบริการ ฯลฯ มีอัตราโทษสูงขึ้น แต่อย่างไรก็ตามความสำคัญในการแก้ปัญหานี้คือการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลว่าจะจริงจังในการแก้ปัญหานี้แค่ไหน ถ้าหากรัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยใช้สถานบริการและการบริการทางเพศเป็นสิ่งดึงดูด ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม การแก้ไขปัญหานี้ให้สถานบริการเป็นแหล่งค้าประเวณีย่อมเป็นไปได้ยาก

#### 4.1.5 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

เนื่องจากวิธีการหนึ่งในการนำสาวไทยไปค้าประเวณีในต่างประเทศ ก็โดยชาวต่างประเทศเข้ามาชักนำหรือล่อลวงไป ดังปรากฏเป็นข่าวเสมอ ๆ ว่า ชายต่างชาติซึ่งสมรสกับหญิงไทยสมคบกันมาชักนำหรือล่อลวงสาวไทยไปค้าประเวณีในต่างประเทศ โดยหญิงบางคนสมัครใจรู้ว่าจะต้องไปค้าประเวณี บางคนถูกหลอกลวงอ้างว่าจะพาไปเที่ยวหรือพาไปทำงานซึ่งมีรายได้ดีในต่างประเทศ ฯลฯ บางกรณีเข้ามาแต่งงานกับสาวไทย ครั้นเมื่อพาไปถึงต่างประเทศก็บังคับให้ค้าประเวณี ฯลฯ ดังได้กล่าวไว้แล้ว ซึ่งปรากฏตามตัวอย่างของวิธีการล่อลวงหญิงไทย

ไปค้าประเวณีต่างประเทศ ดังนี้

นางปราณี ชัยเสน กับนายมาริโอ ชาวฟิลิปปินส์ สามีได้เข้าไปตีสสนิทกับนางสาวแก้วดา (นามสมมติ) อายุ 15 ปี มีภูมิลำเนาอยู่กำแพงแสน จังหวัดเชียงใหม่ และเพื่อนอีก 3 คน โดยชวนไปเที่ยวบอดี้ เบซาร์ หญิงสาวทั้งสี่ไม่เคยเที่ยวต่างประเทศจึงยอมไปด้วย จากนั้นสองผู้เมียจึงพาหญิงสาวทั้งสี่คนเข้าเมืองบอดี้ เบซาร์ พาไปสิงคโปร์โดยเสียค่าผ่านด่านให้เจ้าหน้าที่คนละ 1,500 บาท พอไปถึงสิงคโปร์คนทั้งสองจึงพาหญิงสาวทั้งสี่คนไปตระเวนขายตัวตามสถานที่ต่าง ๆ บนเรือสินค้า เรือโดยสาร หรือตามโรงแรมต่าง ๆ ถ้าขัดขืนจะถูกทุบตีอย่างทารุณ<sup>39</sup>

และจากการสัมภาษณ์หญิงไทยที่ไปทำงานบาร์และเต้นโชว์ในอริคได้บอกว่า ไปอริคโดยมี "เจ้านายจากประเทศนอกมารับตัว"<sup>40</sup>

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มิใช่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการไปค้าในต่างประเทศโดยตรง แต่โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติห้ามคนต่างด้าวซึ่งมีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก เคยต้องโทษจำคุกมีพฤติการณ์ที่น่าจะเสียหายต่อความสงบเรียบร้อย วัฒนธรรมหรือศีลธรรมอันดี ฯลฯ มิให้เข้ามาในราชอาณาจักรหรือถ้าอนุญาตให้เข้ามาก็อาจให้มารายงานตัว ฯลฯ หรือส่งให้ออกไปนอกราชอาณาจักรได้ กฎหมายฉบับนี้จึงเกี่ยวข้องกับปัญหาที่โดยอ้อมและมีบทบาทในทางป้องกันปัญหาการไปค้าประเวณีในต่างประเทศที่เกิดจากชาวต่างประเทศเข้ามาชักพาหรือล่อลวง รายละเอียดดังนี้

1. ห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร ในกรณีนี้ (มาตรา 12)

ก. เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทย หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดเหตุโทษหรือความผิด

<sup>39</sup>พัชรี เลิศปกรณ์ชัย กับคณะ, "การล่อลวงหญิงไปต่างประเทศ", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโสเภณี, หน้า 36, อ้างจากหนังสือพิมพ์มหาชัย ฉบับวันที่ 9 มิถุนายน 2525.

<sup>40</sup>หญิงอำเภอประทาย จังหวัดนครราชสีมา, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2532.

อันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง (มาตรา 12(6))

ข. มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อประกอบกิจกรรมอันที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา 12(8))

ค. รัฐมนตรีไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามมาตรา 16 คือ กรณีที่มีพฤติการณ์ซึ่งรัฐมนตรีเห็นว่าเพื่อประโยชน์แก่ประเทศหรือเพื่อความสงบเรียบร้อย วัฒนธรรมหรือศีลธรรมอันดี หรือความเหมาะสมของประชาชนไม่สมควรอนุญาตให้เข้ามา (มาตรา 12(10))

ง. ถูกรัฐบาลไทยหรือรัฐบาลต่างประเทศเนรเทศ หรือถูกเพิกถอนสิทธิการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรในต่างประเทศมาแล้ว หรือถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร (มาตรา 12(11))

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าว โดยเฉพาะตามมาตรา 12(8) มาตรา 12(10) เป็นบุคคลซึ่งอาจจะกระทำความผิดเกี่ยวกับการชักนำล่องลวงไปค้าประเวณีในต่างประเทศได้

2. ในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าคนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อการอันระบุในมาตรา 12(8) (ข้อ 1.ข ข้างต้น) หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่อาจอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว โดยสั่งให้บุคคลดังกล่าวมารายงานตน และตอบคำถามของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือสั่งให้ไปรายงานตนและตอบคำถามเจ้าพนักงานตำรวจที่สถานีตำรวจท้องที่ที่ผู้นั้นอาศัยอยู่ (มาตรา 19 วรรคสาม)

3. กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 12 เข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้คนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ โดยมีคำสั่งเป็นหนังสือ (มาตรา 22)

4. กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบคนต่างด้าวผู้ใดมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้เจ้าของพาหนะ หรือผู้ควบคุมพาหนะจัดการควบคุมคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ในพาหนะ หรือให้ส่งตัวไปยังสถานที่ใด เพื่อพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ควบคุมไว้ตรวจสอบ

หรือให้ส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร (มาตรา 29 วรรคหนึ่ง)

5. คนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้ จะต้องเข้ามาเพื่อ (มาตรา 34)

- ก. การท่องเที่ยว
- ข. การเดินทางผ่านราชอาณาจักร
- ค. การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

6. คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หากมีพฤติการณ์ที่เป็นการสมควร เพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ให้อำนาจอธิบดีกรมตำรวจ หรือคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง เพิกถอนการอนุญาตที่ได้อนุญาตไว้แล้วได้ (มาตรา 36)

7. คนต่างด้าวซึ่งเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร แล้วภายหลังปรากฏว่ามีพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งตาม ข้อ 1.ข, 1.ค มีพฤติการณ์เป็นภัยต่อสังคมหรืออาจจะก่อเหตุร้ายเป็นอันตรายต่อความสงบสุขและความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงแห่งชาติ อาจถูกสั่งเพิกถอนให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปได้ (มาตรา 53)

พิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จะเห็นได้ว่าทางราชการได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบบุคคลที่จะเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อให้มีความมั่นใจว่าบุคคลที่เข้ามาในราชอาณาจักรแล้วจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือความเสียหายใด ๆ แก่สังคม รวมถึงการเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี ค้าหญิงและเด็กด้วย แต่การที่จะให้มาตรการเหล่านี้บรรลุผลในทางปฏิบัติได้นั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก เพราะการจะทราบว่าคนต่างด้าวคนใดมีพฤติการณ์หรือมีลักษณะต้องห้ามเข้าประเทศดังกล่าวเป็นเรื่องลำบาก และเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนการท่องเที่ยว จึงยังเป็นการยากที่จะให้ชาวต่างด้าวคนใดเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามเข้าประเทศ เพราะอาจเป็นผลเสียต่อภาพพจน์การท่องเที่ยว ดังนั้น ภาระหนักจึงต้องตกอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหานี้ เช่น หน่วยเฉพาะกิจป้องกันปราบปรามการล่อลวงหญิงไปเพื่อการค้าประเวณีในต่างประเทศ ว่าจะต้องหาหลักฐานและข้อเท็จจริงที่ควรแก่การเชื่อถือ และจัดทำบัญชีบุคคลต้องห้ามเหล่านั้น มิฉะนั้น ย่อมไม่อาจที่จะสกัดกั้นคนต่างด้าวที่ฉวยโอกาสเข้ามาหลอกลวง ชักชวน คนไทยไปค้าประเวณีในต่างประเทศได้

#### 4.1.6 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

เนื่องจากวิธีการในการติดต่อชักจูงไปค้าประเวณีในต่างประเทศรูปแบบหนึ่งที่น่าทึ่งมากก็คือ การหลอกลวงว่า มีงานทำรายได้ดีในต่างประเทศ เช่น งานเลี้ยงเด็ก ขายของหน้าร้านรายไทย หรือพนักงานเสิร์ฟ โดยไม่ต้องค้าประเวณี ในกรณีนักศึกษา ก็จะหลอกว่าจะพาไปทำงาน และศึกษาต่อ ดังปรากฏตัวอย่างจากข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า

นางสาววิชราภรณ์ เจริญจันทร์เทพ และนางสาวสุภา ช่วยศรี ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนหน่วยเฉพาะกิจฯ กองปราบปรามว่า ร.ต.อ.สุพลินธ์ สุขกลี และ ร.ต.ท.จรัส คำมา หลอกลวงชักจูงผู้ร้องทุกข์ทั้งสอง ไปยังประเทศญี่ปุ่น เพื่อทำการค้าประเวณี โดยอ้างว่าจะนำพาไปทำงานและหาการศึกษา พนักงานสอบสวนได้ตั้งข้อหาความผิดว่า ผู้ต้องหาทั้งสองกับพวก มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83, 283 พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 มาตรา 4 และพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน มาตรา 30, 83<sup>41</sup>

และกรณีนายสาย ทองพันธ์ และนางอนงค์ ประชารัตน์ สองผู้ต้องหาเป็นเอกชนัดจัดส่งหญิงไทยไปค้าประเวณีต่างประเทศ มีอาชีพจัดสำนักงานจัดหางาน เลขที่ 355 หมู่ 1 ตำบลหนองบัว อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี เป็นการบังหน้า แต่เบื้องหลังหลอกกว้านหาหญิงสาวส่งขายให้ "แก๊งยาสูบ" โดยหลอกว่ามีงานดี เงินเดือน 40,000 บาท เมื่อเหยื่อไปถึงต่างประเทศแก๊งยาสูบก็จะจับตัวไปบังคับขายตัว<sup>42</sup> โดยที่นางอนงค์ และนายสายจะตามไปรับเงินค่าหัวภายหลังรายละเอียด 200,000 บาท ผู้ต้องหาทั้งสองให้การสารภาพข้อหาจัดหางาน โดยไม่ได้รับอนุญาตในตอนแรก ต่อมาก็ได้ยอมรับสารภาพว่าได้ดำเนินการจัดส่งหญิงสาวชาวอีสานไป "ตกนรก" ประเทศญี่ปุ่นแล้วกว่า 100 คน<sup>43</sup>

41 หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 20-29 ธันวาคม 2531.

42 หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 25 ธันวาคม 2531.

43 หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 27 ธันวาคม 2531.

หน่วยเฉพาะกิจฯ ได้ทำการจับกุมตัวนางสังเวียน ทศนพงศ์ โดยกล่าวหาว่า "เพื่อ  
สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น รวมกันเป็นธรรมาจรรยาล่องไป ซักพาไป เพื่อนาจารย์ซึ่งหญิง โดย  
ใช้อุบายหลอกลวง ใช้นาจารย์ครอบงำผิดคลองธรรม จัดหางานโดยเรียกหรือรับค่าบริการโดย  
ไม่ได้รับอนุญาต" นาพาหรือให้ผู้อื่นพาหญิงออกนอกประเทศสยามเพื่อการรับจ้างให้ทำเมถุน  
กรรมและจัดหางานโดยเรียกหรือรับค่าบริการโดยไม่ได้รับอนุญาต ศาลได้พิพากษาจำเลยมี  
ความผิดตาม พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 มาตรา 7, 27 จำคุก  
1 เดือน และมีความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 มาตรา  
4 จำคุก 2 ปี รวมจำคุก 2 ปี 1 เดือน ตามคดีหมายเลขคดีที่ 2189/2529 คดีหมายเลข  
แดงที่ 8843/2528 ลงวันที่ 2 ธ.ค. 2528<sup>44</sup>

หน่วยเฉพาะกิจฯ ได้ทำการจับกุมตัวนายต๋อริ ชมจินดา กับพวกรวม 4 คน โดย  
กล่าวหาว่าร่วมกันจัดหางานโดยเรียกหรือรับค่าบริการโดยไม่ได้รับอนุญาต พยายามนาพาหรือ  
ให้ผู้อื่นพาหญิงออกนอกประเทศสยามเพื่อการรับจ้างให้ทำเมถุนกรรม ปลอมและใช้เอกสารทาง  
ราชการปลอม ปลอมรอยตราของทบวงเมืองและใช้รอยตราปลอมนั้น ศาลได้พิพากษาว่าจำเลย  
มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 252 ประกอบมาตรา 251 ให้จำคุก 3 ปี เป็น  
กระทงที่ 1 มีความผิดตามมาตรา 268 ประกอบมาตรา 265 จำคุก 2 ปี เป็นกระทงที่ 2 มี  
ความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 มาตรา 4 ประกอบ  
ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 80 ให้จำคุก 2 ปี เป็นกระทงที่ 3 และมีความผิดตาม พ.ร.บ.  
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 มาตรา 7, 27 จำคุกคนละ 1 เดือนเป็นกระทง  
ที่ 4 ให้เรียงกระทงลงโทษเป็นจำคุกคนละ 7 ปี 1 เดือน ตามคดีหมายเลขคดีที่ 31140/2527  
ลงวันที่ 17 เมษายน 2528<sup>45</sup>

<sup>44</sup>ประเสริฐ จันทราพิพัฒน์ และโกวิท สุกุมลจันทร์, "ปัญหาการล่องลวงหญิงไทย  
ไปค้าประเวณีในต่างประเทศ", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อ  
ป้องกันการค้าหญิงและเด็กหญิงระหว่างประเทศ, ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 5 สิงหาคม  
2529, หน้า 61.

<sup>45</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

จากสาเหตุแห่งการหลอกลวง เพื่อนำไปสู่การค้าประเวณีต่างประเทศดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า แม้พระราชบัญญัติจัดหางานฯ จะไม่ใช่กฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้การป้องกันแก้ไขและคุ้มครองปัญหาโสเภณีก็ตาม แต่ก็ เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สัทธิประเภหนึ่ง ที่อาจใช้เพื่อการดำเนินคดีกับเอเยนต์และผู้จัดส่งหญิงไปต่างประเทศเพื่อการค้าประเวณีได้ ดังเช่น

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองคนที่ทำงานในประเทศมากกว่า ซึ่งต่อมาเกิดปัญหาสถานการณ์แรงงานที่มีคนไทยไปและต้องการไปทำงานในต่างประเทศ โดยเฉพาะแถบตะวันออกกลางและประเทศเพื่อนบ้าน เป็นจำนวนมาก จึงเกิดปัญหาและทวีความรุนแรงมาก ซึ่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 ล้าหลังไม่ทันกับสภาวะการที่เกิดขึ้น ดังปรากฏว่า

เห็นได้จากสถิติที่คนงานมาร้องทุกข์กับกรมแรงงานตั้งแต่ ปี 2525 ถึงปี 2528 จำนวนถึง 7 พันกว่าคน โดยแยกออกเป็นประเภทการร้องทุกข์ต่าง ๆ ดังนี้ ไม่จัดส่งไปทำงานตามที่ตกลงกัน ไม่จัดทำใบอนุญาตทำงานให้ ทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ค่าจ้างต่ำ ค่าจ้าง ขอให้ส่งกลับประเทศเพราะนายจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา ถูกทารุณ ถูกเลิกจ้างก่อนครบสัญญา ถูกลดค่าจ้าง ขอให้ติดตามเงินทดแทนและเงินประกันสังคม<sup>46</sup>

จากปัญหาดังกล่าวมีผลให้พระราชบัญญัติจัดหางานถูกยกเลิกไป ดังปรากฏเหตุผลจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ได้กล่าวถึงเหตุผลในการยกเลิกพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 และประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ว่า<sup>47</sup>

<sup>46</sup>พงษ์ศักดิ์ ถนอมวงษ์, "ข้อพิจารณาทางกฎหมายในประเด็นช่องโหว่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานไทยในต่างแดน", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง แนวทางและความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาแรงงานไทยในต่างแดน : กรณีกลุ่มประเทศอาเซียนและตะวันออกกลาง, ณ โรงแรมสยามเบย์วิว เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี 25-26 มิถุนายน 2531, หน้า 1.

<sup>47</sup>พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 116 ลงวันที่ 1 กันยายน 2528, หน้า 39 (หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ).



"เนื่องจากปัจจุบันนี้ได้มีผู้ประกอบการจัดหางาน โดยส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศเป็นจำนวนมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหานานาประการ เช่น มีการโฆษณาหลอกลวงคนหางานให้ไปสมัครงานโดยไม่มีงานให้ทำ เรียกค่าบริการและค่าใช้จ่ายเกินสมควร คนหางานที่เดินทางไปต่างประเทศแล้วไม่ได้งานตามที่ตกลงกันไว้ นายจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง คนงานหญิงถูกนายจ้างหรือญาติของนายจ้างลวนลาม ช่มชู้ ถูกทอดทิ้งในต่างประเทศได้รับความทุกข์ยากนานาประการ คนหางานที่มีปัญหาเหล่านี้มักจะหลบหนีไปอยู่ที่สำนักงานแรงงานไทยหรือสถานทูตไทย ทำให้เกิดปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย อาหาร และค่าพาหนะเดินทางกลับประเทศไทย ผู้จัดหางานส่วนมากก็อ้างว่าไม่มีเงินช่วยเหลือคนหางานดังกล่าว และจะเรียกเงินจากผู้ซึ่งค้าประกันคนหางานในการขออนุญาตเดินทางก็กระทำได้ยาก เพราะติดตามหาตัวผู้ค้าประกันไม่ได้ นอกจากนี้ยังมีคนหางานบางรายซึ่งไปกระทำความผิดอาญาในต่างประเทศอีก ทำให้ทางราชการต้องเข้าไปช่วยเหลือ และตกเป็นภาระหนักแก่งบประมาณของประเทศ เพราะมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 ไม่สามารถให้ความคุ้มครองคนหางานในต่างประเทศได้ ในการนี้สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวโดยรีบด่วน โดยกำหนดมาตรการควบคุมการจัดหางานให้รัดกุมยิ่งขึ้น แยกการควบคุมการจัดหางานให้คนหางานไปทำงานในต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก จัดให้มีกองทุนสำหรับช่วยเหลือคนงานไทยในต่างประเทศขึ้นโดยเฉพาะ รวมทั้งปรับปรุงค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"

ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 จึงถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2528

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 เฉพาะที่อาจเกี่ยวข้องกับปัญหาการค้าประเวณีในต่างประเทศ มีสาระสำคัญที่จะนำมากล่าวถึง ดังนี้

พระราชบัญญัตินี้ กำหนดห้ามมิให้ผู้จัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยมิได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนกลาง (มาตรา 30) ถ้าฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 82) ผู้ขออนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องเป็น บริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 31) ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจาก

ผู้รับอนุญาตใช้ชื่อ คำแสดงชื่อหรือเครื่องหมายในธุรกิจว่า "สำนักงานจัดหางาน" "ห้างหุ้นส่วนจัดหางาน" หรือ "บริษัท จัดหางาน" หรือ อักษรต่างประเทศที่มีความหมายเช่นเดียวกัน เว้นแต่ใช้ในการขออนุญาตจัดหางาน (มาตรา 65) ผู้ไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท (มาตรา 75) ผู้แสดงตนเป็นลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางานของผู้รับอนุญาตอันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกหนึ่งปีถึงสามปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 77) เป็นต้น

เนื่องจากบุคคลหรือสำนักงานหรือบริษัทจัดหางานที่ล่อลวงหญิง ไทย ไปค้าประเวณีในต่างประเทศมักจะเป็นสำนักงานหรือบริษัทเถื่อน ไม่ได้รับอนุญาตจัดหางานจากนายทะเบียน ฯลฯ ซึ่งอาจมีความผิดตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ฉะนั้น ในการดำเนินคดีกับตัวกลางผู้จัดหาหญิง เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงมักดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานด้วย ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงมีบทบาปกป้องกันควบคุมแก้ไขปัญหานี้โดยอ้อม

#### 4.2 ระเบียบปฏิบัติของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการไปค้าประเวณีในต่างประเทศ

##### 4.2.1 มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าประเวณีจากหญิง ไทยที่ไปประกอบอาชีพอันเสื่อมเสียศีลธรรมในต่างประเทศ

โดยที่ได้มีผู้แสวงหาประเวณีจากหญิง ไทย โดยการจัดส่งหรือนำไปค้าประเวณีในต่างประเทศ ซึ่งหญิง ไทยที่เดินทางไปนั้น มีทั้งที่สมัครใจและถูกล่อลวงไป วิธีการหนึ่งที่นิยมใช้ในการนำหญิง ไทยออกไปในช่วงประมาณ ปี พ.ศ. 2520 คือ การให้ชาวต่างประเทศเดินทางมาประเทศไทย เพื่อสมรสกับหญิง ไทย หรือชักจูงหญิง ไทยไปต่างประเทศ เพื่อสมรสกับชาวต่างประเทศ

ในการแก้ปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2521<sup>48</sup> มอบหมายให้ดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันแก้ไขปัญหาค้าประเวณีจากหญิง ไทยที่ประกอบอาชีพอันเสื่อมเสียศีลธรรมในต่างประเทศ ด้วยวิธีการดังนี้ คือ ให้มีการตรวจสอบ

<sup>48</sup>หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร.0202/9988 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2521.

สถานภาพทางสังคมของผู้ยื่นคำร้องขอหนังสือเดินทาง และการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจดทะเบียนสมรสระหว่างชาวต่างประเทศกับหญิงไทย

(1) การตรวจสอบสถานภาพทางสังคมของผู้ยื่นคำร้องขอหนังสือเดินทาง

การตรวจสอบหลักฐานและ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการขอหนังสือเดินทางตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2521 ดังกล่าว ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2525<sup>49</sup> ให้ประชาชนผู้ประสงค์จะขอก่อหนังสือเดินทางในส่วนกลางยื่นเรื่องราวขอออกหนังสือเดินทางที่กระทรวงการต่างประเทศ โดยไม่ต้องไปตรวจสอบประวัติที่กรมตำรวจ นอกจากกรณีจำเป็นที่กระทรวงการต่างประเทศเห็นสมควร โดยให้กรมตำรวจส่งรายชื่อผู้ที่ทางการเห็นสมควรยับยั้งการเดินทางไปต่างประเทศไปให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ตรวจสอบเองกับยกเลิกผู้ทาสัญญาค้าประกัน โดยให้ผู้ขอหนังสือเดินทางทาสัญญาค้าประกันตัวเอง ในกรณีที่ผู้ขอหนังสือเดินทาง เป็นสตรี หากมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าผู้ขอมีพฤติการณ์ล่อไปในทางไม่สุจริต และพยายามบิดเบ่งข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้ส่ง เรื่องให้กรมประชาสงเคราะห์พิจารณาดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงทางด้านสังคมสงเคราะห์แล้วส่งความเห็นให้กระทรวงการต่างประเทศได้ทราบ

สำหรับในส่วนภูมิภาค เมื่อมีการขอหนังสือเดินทางของสตรี อายุระหว่าง 14-36 ปี บริบูรณ์ ทางจังหวัดจะส่ง เรื่องให้ประชาสงเคราะห์จังหวัดตรวจสอบสถานภาพทางสังคม จนเป็นที่มั่นใจได้ว่าผู้ขอหนังสือเดินทางจะไม่ไปประพฤติดนให้เป็นที่เสื่อมเสียชื่อเสียงของประเทศชาติ และเป็นภาระของทางราชการแล้ว ก็ส่ง เรื่องให้กรมประชาสงเคราะห์ตรวจสอบก่อนส่งกระทรวงการต่างประเทศ เหตุที่กรมประชาสงเคราะห์ต้องดำเนินการตรวจสอบสถานภาพทางสังคมของสตรีที่อยู่ในส่วนภูมิภาคเพราะว่า เกิดมีกรณีที่หญิงที่มีภูมิลำเนาอยู่ต่างจังหวัด ซึ่งเคยมายื่นคำร้องขอหนังสือในส่วนกลางแล้วกรมประชาสงเคราะห์เสนอความเห็นที่ไม่สมควรอนุญาตให้เดินทางไปต่างประเทศได้ไปขอหนังสือเดินทางซ้ำซ้อนในจังหวัดใหม่อีก

หญิงที่ไม่ต้องถูกตรวจสอบสถานภาพทางสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ หรือกรณีที่

<sup>49</sup>หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนมาก ที่ สร.0203/8361 ลงวันที่ 18

ได้รับการยกเว้นไม่ต้องส่ง เรื่องผ่านกรมประชาสงเคราะห์พิจารณา<sup>50</sup> มี 3 กรณี<sup>50</sup> คือ

1. หญิงที่ยื่นขอหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อไปประกอบพิธี  
ฮัจญ์ ทั้งในส่วนกลางและจังหวัดต่าง ๆ เมื่อดำเนินการถูกต้องตามระเบียบแล้ว ให้กองบัญชา  
การตรวจสอบกลางหรือจังหวัดส่งเรื่องตรงไปยังกระทรวงต่างประเทศไม่ต้องผ่านกรม  
ประชาสงเคราะห์

2. หญิงที่จะเดินทางไปศึกษาต่อในต่างประเทศ เมื่อมีหลักฐานที่เชื่อถือได้และปฏิบัติ  
ถูกต้องตามระเบียบให้กองบัญชาการตรวจสอบกลางหรือจังหวัดส่งเรื่องตรงไปยังกระทรวง  
การต่างประเทศ โดยไม่ต้องผ่านกรมประชาสงเคราะห์

3. สำหรับหญิงที่มีอายุตั้งแต่ 36 ปีขึ้นไป เมื่อได้ปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบให้กอง  
บัญชาการสอบกลางหรือจังหวัดส่งเรื่องตรงไปยังกระทรวงการต่างประเทศ ไม่ต้องผ่านกรม  
ประชาสงเคราะห์

มติคณะรัฐมนตรีตามที่กล่าวมาอาจมีผลเสียดังนี้ ผลดีคือเป็นการกั้นกรงก่อนที่  
จะออกหนังสือเดินทางให้กับผู้หญิงที่ประสงค์จะเดินทางไปต่างประเทศ อันอาจเป็นการป้องกันการ  
การไปค้าประเวณีในต่างประเทศของหญิงไทยได้จำนวนหนึ่ง ผลเสียคือเป็นการกระทบกระเทือน  
ต่อผู้บริหารสิทธิที่มีได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการไปค้าประเวณีทำให้เสียเวลา และอาจเสียหายต่อกิจธุระ  
การงาน นอกจากนี้ การที่มัตฯ ดังกล่าว จำกัดสิทธิในการเดินทางออกนอกประเทศไทยโดย  
เฉพาะต่อผู้หญิงนั้นยังเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน  
ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติและสิทธิในการเดินทาง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
2521 มาตรา 23 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตาม  
กฎหมายเท่าเทียมกัน" และมาตรา 40 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง และ  
เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร"

<sup>50</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0708/ ว.548 ลงวันที่ 18 เมษายน 2523,  
และสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 10 วันที่ 28 สิงหาคม 2526, หน้า 23.

การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

....."

และบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 7 บัญญัติว่า "ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญานี้ และจากการยุยงให้เกิดการเลือกปฏิบัติดังกล่าว" และมาตรา 13 (2) บัญญัติว่า "ทุกคนมีสิทธิที่จะออกจากประเทศใด ๆ ไป รวมทั้งประเทศของตนเองด้วย และที่จะกลับยังประเทศตน"

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติปัจจุบันนี้ กระทรวงการต่างประเทศมักไม่ค่อยส่งเรื่องไปให้กรมประชาสัมพันธ์ ตรวจสอบข้อเท็จจริงทางด้านสังคมสงเคราะห์ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ดังปรากฏจากคำให้สัมภาษณ์ของนายศักดิ์สิทธิ์ ศรีสอน ผู้อำนวยการกองหนังสือเดินทาง ว่า "แต่ก่อนเรามีระเบียบว่า ถ้าสงสัยหญิงไทยที่ประเทศมีขอต้องส่งต่อกรมประชาสัมพันธ์ให้เขาตรวจสอบก่อน..... แต่ระหว่างที่ผมรับตำแหน่งนี้ผมมีความเห็นว่า ไม่ว่าจะหญิงหรือชายต่างมีสิทธิเสรีภาพในการเดินทางตามรัฐธรรมนูญ ได้อะลุ่มอะล่วยให้บ้าง โดยให้เจ้าหน้าที่ของเราตัดสินใจและส่งให้ตรวจสอบน้อยที่สุด....." 51

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิธีการตรวจสอบสถานะภาพทางสังคมของหญิงผู้ยื่นคำร้องขอหนังสือเดินทางและ เข้มงวดกวดขันขึ้นในการออกหนังสือเดินทาง ไปต่างประเทศแก่สตรี เป็นผลให้หญิงไทยที่ไปค้าประเวณีในต่างประเทศจำนวนไม่น้อยใช้หนังสือเดินทางปลอมและการไปค้าประเวณีในต่างประเทศของหญิงไทยก็ยังมีจำนวนมากอยู่ ส่วนผลกระทบจากการนี้ต่อหญิงก็คือต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดส่งหญิงแต่ละคนไปต่างประเทศเพิ่มจำนวนสูงขึ้นมาก เพราะจะต้องใช้ในการจัดหาหนังสือเดินทางปลอม และค่า "อ้อมออก" แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ ซึ่งทำให้หนี้ที่หญิงจะต้องชดใช้ให้แก่นายหน้าหรือเจ้าของบาร์ ฯลฯ มีจำนวนสูงมากขึ้น จากการเปิดเผยของคนไทยที่ไปอยู่ประเทศญี่ปุ่น บอกว่าเมื่อ 5 ปีแรกที่ตนเป็นล่ามให้กับหญิงไทย ปรากฏ

51 หนังสือพิมพ์สยามรัฐ, วันที่ 28 มีนาคม 2531.

ว่าหญิงไทยที่ไปประ เทศญี่ปุ่นแต่ละคนมีหนี้ที่จะต้องชดใช้ให้กับนายหน้าประมาณ 50,000 บาท แต่ขณะนี้ราคาขึ้นไปถึงประมาณ 500,000 บาท หรือ 2,500,000-3,000,000 เยน<sup>52</sup>

(2) หลักเกณฑ์ในการจดทะเบียนสมรสระหว่างชาวต่างประเทศกับหญิงไทย

สำหรับชาวต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาประเทศไทยเป็นการชั่วคราว และมีวัตถุประสงค์ที่จะเข้ามาจดทะเบียนสมรสกับหญิงไทยตามกฎหมายไทย ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2521 ได้ยอมรับหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

1. ให้มีหนังสือรับรองของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลของชาวต่างประเทศผู้นั้นในประเทศไทย หรือจากองค์การที่รัฐบาลประ เทศนั้นมอบหมายรับรองว่าบุคคลนั้นมีความสมบูรณ์เหมาะสมควรที่จะทำการสมรสกับหญิงไทย โดยในหนังสือรับรองนั้นจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญคือ การประกอบอาชีพและรายได้ในปัจจุบัน ภาวะทางสมรส กล่าวคือ เป็นโสดหรือสมรสแล้ว หากสมรสแล้วมีภาระผูกพันที่ต้องรับผิดชอบในเรื่องใดบ้าง และต้องระบุชื่อบุคคลที่มีภูมิลำเนาที่ชาวต่างประเทศผู้นั้นมีภูมิลำเนาอยู่ จำนวน 2 คน ที่ทางราชการสามารถจะติดต่อและขอทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ไว้ด้วย

2. ในกรณีที่ เป็นหนังสือรับรอง โดยองค์การที่รัฐบาลมอบหมาย หนังสือรับรองนั้นจะต้องผ่านการรับรองจากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทยในประ เทศนั้นรับรองว่าเป็นเอกสารที่ถูกต้อง

3. ชาวต่างประเทศที่ขอจดทะเบียนสมรสกับหญิงไทย ณ สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประ เทศ ก่อนจดทะเบียนสมรสให้สถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลสอบหลักฐานและ เอกสารต่าง ๆ เช่นเดียวกับข้อ 1. เช่นเดียวกันด้วย

<sup>52</sup>สุจินดา สุมิตะ, บรรยายในการสัมมนาเรื่อง สัมพันธภาพที่สร้างสรรคระหว่างประชาชนไทย-ญี่ปุ่น ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 17 กันยายน 2531, และสัมมนาเรื่อง "แรงงานชายหญิงในประ เทศญี่ปุ่นไปฝึกอบรมหรือไปถูกกดขี่", ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 23 กันยายน 2531.

เพื่อให้มาตรการดังกล่าวบังเกิดผลในทางปฏิบัติโดยแท้จริง ให้กระทรวงการต่างประเทศแจ้งขอความร่วมมือไปยังสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลของประเทศต่าง ๆ ในประเทศไทยได้ให้ความร่วมมือในเรื่องนี้ต่อไป และให้แจ้งสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลไทยในต่างประเทศได้ทราบและถือปฏิบัติด้วยอีกทางหนึ่ง<sup>53</sup>

หลักเกณฑ์ในการจดทะเบียนสมรสระหว่างชาวต่างประเทศกับหญิงไทยดังกล่าว มีขึ้นเพื่อป้องกันการจดทะเบียนสมรสโดยเจตนาทุจริต อันเป็นสาเหตุให้หญิงไทยที่จดทะเบียนสมรสกับชาวต่างประเทศที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์ต้องไปตกกระลาบาง และกลายเป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์โดยบังคับให้ค้าประเวณีหรือให้ประกอบอาชีพที่เสื่อมเสียศีลธรรม<sup>54</sup> อย่างไรก็ตาม เห็นว่า มาตรการดังกล่าวยากที่จะบรรลุตามเจตนารมณ์ เพราะจากการที่หนังสือรับรองจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ คือการประกอบอาชีพ รายได้ในปัจจุบัน ภาวะทางสมรส และให้ระบุชื่อบุคคลที่มีภูมิลำเนาที่ชาวต่างประเทศผู้นั้นมีภูมิลำเนาอยู่จำนวน 2 คน จะเห็นได้ว่าไม่เป็นการยากลำบากแต่อย่างใดที่ผู้ที่จะแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีหรือการประกอบอาชีพที่เสื่อมเสียศีลธรรมของหญิงจะจัดหาชายที่มีคุณสมบัติดังกล่าว ดังปรากฏว่า ได้มีการจ้างชายลักเพศเข้ามาแต่งงานกับหญิงไทยเพื่อพาไปค้าประเวณี<sup>55</sup> เป็นต้น และสำหรับบุคคลที่จะสมรสกันโดยสุจริต หลักเกณฑ์นี้ก็สามารถสร้างความยุ่งยากให้ด้วย

#### 4.2.2 การช่วยเหลือคนไทยผู้ตกทุกข์ได้ยากกลับภูมิลำเนาเดิม

เนื่องจากมีคนไทยจำนวนมากไปอยู่หรือไปประกอบอาชีพในต่างประเทศ ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจจะมีปัญหาต่าง ๆ เช่น ตกทุกข์ได้ยากไม่สามารถกลับประเทศไทยด้วยตนเองได้, เสีย

<sup>53</sup>หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร.0202/9988 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2531.

<sup>54</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท.0706/7272 ลงวันที่ 8 เมษายน 2521.

<sup>55</sup>เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อประเมินความต้องการของสตรี เรื่อง หญิงบริการบางประเภท (ศึกษาจากรายงานการศึกษาเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาสตรีระยะยาว พ.ศ. 2525-2544) (เอกสารโรเนียว), หน้า 8.

ชีวิต, ถูกจับกุมดำเนินคดีหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งกรณีเหล่านี้ถือว่าเป็นงานคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศในความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศ

สำหรับหญิงไทยที่ไปค้าประเวณีในต่างประเทศก็มีจำนวนไม่น้อย ทั้งที่ถูกล่อลวงและสมัครใจไปค้าประเวณี ตกทุกข์ได้ยากตามที่ได้กล่าวมาแล้วและ ขอความช่วยเหลือขอให้สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยส่งตัวกลับภูมิลำเนาเดิม ซึ่งในเรื่องการช่วยเหลือคนไทยผู้ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศให้กลับภูมิลำเนาเดิม คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2522 อนุมัติให้กระทรวงการคลังวางระเบียบในการมอบอำนาจให้เอกอัครราชทูตหรืออุปทูตมีอำนาจในการทวงจ่ายเงินช่วยเหลือคนไทยผู้ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศให้กลับภูมิลำเนาเดิม คือ "ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินเพื่อสำรองจ่ายในการช่วยเหลือคนไทยผู้ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศให้กลับภูมิลำเนาเดิม พ.ศ. 2522" และคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2526 ให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงการคลังฯ พ.ศ. 2522 ดังกล่าว โดย "ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินเพื่อสำรองจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือคนไทยผู้ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศให้กลับภูมิลำเนาเดิม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2526"

ระเบียบดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองขึ้นในต่างประเทศอย่างรุนแรงจนน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่คนไทยที่อยู่ในประเทศนั้น หรือในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนอย่างอื่น และมีคนไทยมาร้องขอความช่วยเหลือให้ส่งกลับประเทศไทย โดยผู้ตกทุกข์ได้ยากนั้นไม่สามารถกลับประเทศไทยด้วยตนเองได้ และมีความจำเป็นต้องช่วยส่งกลับประเทศไทยโดยด่วน ให้หัวหน้าส่วนราชการใช้เงินของส่วนราชการสำรองจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือส่งคนไทยนั้นกลับประเทศไทยได้ ภายในวงเงินคร่าวละไม่เกิน เจ็ดหมื่นห้าพันดอลลาร์สหรัฐอเมริกา โดยให้จ่ายตามหลักเกณฑ์และอัตราดังนี้

- (1) ค่าพาหนะในการส่งตัวกลับประเทศไทยให้จ่ายได้ในอัตราต่ำสุด
- (2) ค่าอาหารระหว่างรอรับความช่วยเหลือและระหว่างการเดินทางกลับประเทศไทย ให้จ่ายได้ตามความจำเป็นโดยประหยัดเท่าที่กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาเห็นสมควรเป็นราย ๆ ไป
- (3) ค่าเช่าที่พักในระหว่างรอและระหว่างการเดินทาง (ถ้าจำเป็นต้องมี) ให้จ่าย



ได้ในอัตราต่ำสุดของอัตราโรงแรมในท้องถิ่นนั้น

(4) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นโดยแท้จริง เช่น ค่าเวชภัณฑ์ ค่ารักษาพยาบาล เมื่อเกิดเจ็บป่วยในระหว่างการเดินทาง หรือรอรับความช่วยเหลือ ค่าเครื่องนุ่งห่มเท่าที่จำเป็น ค่าบริการพิจารณาตรวจลงตราอายุและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่จำเป็น (ข้อ 3.ระเบียบปี พ.ศ. 2526)

ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้ ผู้ขอรับความช่วยเหลือต้องทำหนังสือรับรองว่าจะชดใช้เงินจำนวนที่ส่วนราชการได้สำรองจ่ายในการส่งตัวกลับประเทศไทยให้กับทางราชการ (ข้อ 4. ระเบียบปี พ.ศ. 2522)

โดยแนวปฏิบัติของสถานทูต สถานกงสุล จะเรียกเก็บหนังสือเดินทางของผู้ร้องขอรับความช่วยเหลือ (ถ้ามี) แล้วส่งคืนกระทรวงการต่างประเทศ โดยออก C.I. (Certificate of Identity) หรือหนังสือสำคัญประจำตัวให้แทน และแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบว่าทางราชการจะบันทึกชื่อผู้ร้องขอไว้ในบัญชีบุคคลต้องห้ามเดินทางออกนอกประเทศ จนกว่าผู้ร้องจะชดใช้เงินคืนให้ทางราชการเรียบร้อยแล้ว<sup>56</sup>

สำหรับการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยผู้ตกทุกข์ได้ยาก (เฉพาะจากประเทศญี่ปุ่น, สาธารณรัฐเยอรมัน, ฮังการี) กลับประเทศไทยในปี พ.ศ. 2531 มีจำนวนดังนี้<sup>57</sup>

1. ส่งหญิงไทยจากประเทศญี่ปุ่น 234 คน สถานเอกอัครราชทูตได้สำรองจ่ายเงินไปทั้งสิ้น 29 ราย รวมเป็นเงิน 498,140 บาท (สี่แสนเก้าหมื่นแปดพันหนึ่งร้อยสี่สิบบาท)

<sup>56</sup>สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, "สรุปแนวปฏิบัติของสถานทูต สถานกงสุลในการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ" (พิมพ์ดีด).

<sup>57</sup>สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ฝ่ายดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ, "งานคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ" (18 มกราคม 2532) (เอกสารพิมพ์ดีด).

2. ส่งหญิงไทยจากสาธารณรัฐเยอรมัน 3 ราย สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบอนน์  
 ทดรองจ่ายเงิน 48,000 บาท (สี่หมื่นแปดพันบาท)

3. ส่งหญิงไทยจากเมืองฮ่องกง 24 ราย สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง  
 ทดรองจ่ายเงิน 137,500.53 บาท (หนึ่งแสนสามหมื่นเจ็ดพันห้าร้อยบาทห้าสิบสามสตางค์)

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนี้ คือ ทางราชการมักจะ ไม่ค่อยได้รับขดใช้เงินค่าใช้จ่ายนั้น  
 คืบ<sup>58</sup> ซึ่ง เป็นการสูญเสียแก่งบประมาณแผ่นดินซึ่งมาจากเงินภาษีของประชาชนและอาจจะมีผล  
 กระทบต่อการให้ความช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากรายอื่นต่อไป อย่างไรก็ตาม ขณะนี้สถานกงสุล  
 และสถานทูตไทยได้มีแนวปฏิบัติว่า สถานกงสุลหรือสถานทูตจะ เรียกเก็บหนังสือเดินทางของผู้ร้อง  
 ขอความช่วยเหลือ (ถ้ามี) ส่งคืนกระทรวงการต่างประเทศ และออกหนังสือสำคัญประจำตัว หรือ  
 C.I. (Certificate of Identity) ให้แทน และแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ ว่า ทางราชการจะ  
 บันทึกชื่อผู้ร้องขอไว้ในบัญชีบุคคลต้องห้ามเดินทางออกนอกประเทศ จนกว่าผู้ร้องขอจะขดใช้เงิน  
 คืบให้ทางราชการเรียบร้อยแล้ว<sup>59</sup> แต่แม้จะมีแนวทางปฏิบัติดังกล่าวนี้ก็ตาม ผู้ร้องขอก็อาจจะ  
 หลีกเลี้ยงไม่ชำระและเดินทางไปต่างประเทศได้โดยการเปลี่ยนชื่อ นามสกุล ทะเบียนบ้าน แล้ว  
 ขอทำหนังสือเดินทางใหม่ หรือโดยการใช้นั่งชื่อเดินทางปลอม

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>58</sup> เจ้าหน้าที่ตรวจหน่วยเฉพาะกิจฯ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2531.  
 และหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, ฉบับวันที่ 24 เมษายน 2532, (จากการให้สัมภาษณ์ของนางเพลินพิศ  
 มีเมศกุล เลขานุการเอกสถานเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศญี่ปุ่น).

<sup>59</sup> สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, "สรุปแนวปฏิบัติ  
 ของสถานทูต สถานกงสุลในการคุ้มครองและดูแลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ".