

บทที่ 1

บทนำ



### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปราบปรามโสเภณีเด็ก เป็นหน้าที่ประการหนึ่งของตำรวจ เพราะโสเภณีเด็กคือ การค้าประเวณีรูปแบบหนึ่ง การเกิดโสเภณีในประเทศไทยนั้นมิได้พัฒนาการมายาวนานตั้งแต่สมัย พระเจ้าอู่ทอง (สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1) สมัยแรกเริ่มก่อตั้งกรุงศรีอยุธยาเมื่อ พ.ศ. 1904 สมัยนั้นได้มีบทบัญญัติหญิงโสเภณี ไว้ในกฎหมายตราสามดวง และได้มาปรับปรุงรวบรวมใหม่ใน สมัยพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2347<sup>1</sup> ต่อมารัฐบาล ก็ได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 และพระราชบัญญัติปราบ การค้าประเวณี พ.ศ. 2503 เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการค้าประเวณีได้พัฒนาในรูปแบบในลักษณะ แอบแฝงต่าง ๆ มากมาย ในขณะนั้น<sup>2</sup>

มาตรการทางกฎหมาย และนโยบายของรัฐที่ใช้ในการปราบปรามอาชกรรมโสเภณีใน อดีตการปราบปราม โสเภณีการค้าหญิงและเด็กนั้นได้กระทำมานานแล้วจากด้วยกฎหมายต่าง ๆ ในอดีตนั้น จากพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2471 ผู้คนน่าจะหรือให้ผู้อื่นนำหญิง หรือเด็กหญิง เข้ามาในประเทศไทยเพื่อการรับจ้างให้เขาทำเมตกรรมก็ดี รับหรือจำหน่าย หญิงหรือเด็กหญิงโดยมิชอบด้วยกฎหมายโดยที่คนรู้หรือผู้มีผู้นำเข้ามาในประเทศไทยเพื่อการตั้งว่า

<sup>1</sup> กุศล สุวรรณยา, ภูมิหลังของคดีกบ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2524), หน้า 456.

<sup>2</sup> ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์. "โสเภณีกับนโยบายของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2411 - 2503" (วิทยานิพนธ์ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525), หน้า 1-9.

มาขึ้นก็ดี จากไม่เกิน 7 ปี ปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ พ.ร.บ. ประมวลการค้า  
 ประเวณี พ.ศ. 2530 เจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือโศกนาฏกรรมไปรับการสงเคราะห์หรือรับการตรวจโรค  
 พ.ร.บ. สถานบริการ (โรงน้ำชา อาบอบนวด) พ.ศ. 2509 "สถานบริการ" ตั้งขึ้นเพื่อให้  
 บริการโดยหวังประโยชน์ทางการค้าและบริการโดยมีหญิงบำเรอ สำหรับปรนนิบัติลูกค้า หรือ  
 โดยมีที่สำหรับพักผ่อนหลับนอน หรือมีบริการนวดให้แก่ลูกค้า(ห้ามค้าประเวณี) พ.ศ. 2525-2528  
 ผ่อนผันตั้งสถานบริการในโรงแรมชั้นหนึ่งทั่วประเทศเพื่อส่งเสริมการลงทุน การกำหนดท้องที่แหล่ง  
 ท้องเที่ยว หนังสือต่างประเทศหลายเล่มเรียกเมืองไทย "ดินแดนแห่งรอยยิ้มและช่องของโลก"  
 ประเทศเยอรมัน ฮอลแลนด์ ญี่ปุ่น อังกฤษ บันทึกว่า"กรุงเทพเป็นเมืองสวยงามมีโศกนาฏกรรมมากที่สุด"  
 กฎหมายอาญา มาตรา 282 ผู้ใด เพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น เป็นธุระจัดหา สอไป  
 หรือชักพาไปเพื่อการอนาจารหญิง แม้หญิงนั้นจะยินยอม ไม่ว่าการกระทำต่าง ๆ อันประกอบเป็น  
 ความผิดนั้นจะได้กระทำในประเทศต่างกันหรือไม่จากคุดตั้งแต่ 1-10 ปี เด็กหญิงอายุไม่เกิน 18  
 ปี จากคุดตั้งแต่ 3-5 ปี เด็กหญิงอายุไม่เกิน 15 ปี จากคุดตั้งแต่ 5-20 ปี (เจตนารมณ์ ห้ามมิ  
 ผู้ประกอบการแม่หญิงยินยอม) กฎหมายอาญา มาตรา 283 ผู้ใด เพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น  
 เป็นธุระจัดหา ออกไปหรือชักพาไปเพื่อการอนาจารซึ่งหญิง โดยใช้อุบายหลอกลวง ทุเบียด  
 วิชาลึงประทุษร้ายใช้อำนาจครอบงำผิดครองธรรมหรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด ไม่ว่า  
 การกระทำต่าง ๆ อันประกอบเป็นความผิดนั้นจะได้กระทำในประเทศต่างกันหรือไม่ จากคุดตั้งแต่  
 5-20 ปี เด็กหญิงอายุไม่เกิน 18 ปี จากคุดตั้งแต่ 7-20 ปี เด็กหญิงอายุไม่เกิน 15 ปี จากคุดตั้ง  
 แต่ 10-20 ปี (เจตนารมณ์ โทษหนักหากผู้ประกอบการใช้อุบายล่อลวงหญิง) กฎหมายอาญา  
 มาตรา 285 บิดามารดาบังคับบุตร ครูบังคับศิษย์ ซึ่งอยู่ในความดูแล ผู้บังคับบัญชาบังคับผู้ใต้บังคับ  
 บังบัญชาให้จำต้องยอม โทษหนักขึ้นหนึ่งในสาม กฎหมายอาญา มาตรา 277 ผู้ใดกระทำชำเรา  
 เด็กหญิงอายุยังไม่เกิน 15 ปี ซึ่งมีอายุครรภ์ของตนโดยเด็กหญิงนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม จาก  
 คุดตั้งแต่ 2-10 ปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลมีนโยบายเด่นชัดขึ้น "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริม  
 เสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติหรือ (กสส) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรมประชาสง  
 เคราะห์รับผิดชอบโครงการ การจัดตั้งศูนย์ประสานงานให้ความช่วยเหลือผู้ช่วยเหลือผู้ถูกบังคับค้า  
 บริการทางเพศ (ศชพ) ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและ เอกชนมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ถูกบังคับ

สืบค้าบริการทางเพศและดำเนินการทางกฎหมายแก่ผู้ล่อลวง<sup>3</sup>

รัฐบาลได้ดำเนินการปราบปรามโสเภณีเรื่อยมา แต่รูปแบบการค้าประเวณีได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ในยุคการพัฒนาประเทศเข้าสู่ความเป็นอุตสาหกรรมใหม่ (NICS) กระบวนการค้าประเวณีก็ได้เปลี่ยนโฉม โดยการนำเด็กมาค้าประเวณี ในสมัยนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย ยังได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535 ในข้อ 8.6 ด้านเด็กและสตรี ว่าต้องการแก้ปัญหาเรื่องเด็กจรจัดแรงงานเด็ก โสเภณีเด็กและการฉ้อโกงหรือมีค่านิยมที่ผิดในสิ่งอบายมุข<sup>4</sup> กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรงจึงกำหนดนโยบายการปราบปรามโสเภณีเด็กไว้ ในแผนแม่บทกรมตำรวจฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535-2539) และได้มีคำสั่ง ที่นร. 1209/(7) ว. 122 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2535 ให้มีมาตรการแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็กเป็น 2 ระยะคือ มาตรการระยะสั้นและมาตรการระยะยาวในการปราบปรามการค้าประเวณีเด็ก ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2536 กรมตำรวจได้มีคำสั่งที่ 0508/41(5670) ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2536 เรื่องแต่งตั้งศูนย์เฉพาะกิจและประสานงาน เพื่อให้ความช่วยเหลือโสเภณีเด็กและปราบปรามผู้ดำเนินการธุรกิจบริการทางเพศ ตำรวจทุกหน่วยร่วมมือประสานงานในการปราบปรามโสเภณีเด็กอย่างต่อเนื่อง

การปราบปรามโสเภณีเด็ก เป็นมาตรการทางการเมืองที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ เน้นและให้ความสำคัญ ได้มีคำสั่ง เข้มงวดในการปราบปรามโสเภณีเด็ก แต่มาตรการต่างทั้งทางกฎหมาย และการดำเนินงานการปราบปรามก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ อาจจะเป็นมาจากสาเหตุปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ ความไม่ต่อเนื่องของตัวนโยบาย มาตรการทางกฎหมายไม่รัดกุมและขาดความทันสมัย กลวิธีการค้าประเวณีเด็กมีรูปแบบพัฒนาการการค้าที่พัฒนาแบบแอบแฝง

<sup>3</sup> ดูรายละเอียดจาก ปัญหา จารุรัต, ขบวนการค้ามนุษย์ และการแสวงหาผลประโยชน์จากการเป็นโสเภณี (เอกสารจัดสำเนา) 2536.

<sup>4</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เรื่องการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของนายชวน หลีกภัย 2535 : 15-20.

ที่ตำรวจประสบปัญหาในการปราบปราม และอีกประการหนึ่งโส เภณี เด็ก เป็นปัญหาทางสังคมที่มีสาเหตุมาจากปัญหาสังคมและความยากจน เด็กขาดการศึกษาและค่านิยมทางสังคมที่ไม่มีการปิดกั้น การค้าประเวณี เด็กเลว เหล่านี้ เป็นปัญหาที่ทางรัฐบาลจะต้องหามาตรการในการแก้ไขปัญหาโส เภณี เด็กในสำเร็จลุล่วง

#### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษามาตรการในการนำนโยบายการปราบปรามโส เภณี เด็กไปปฏิบัติ โดยศึกษาเฉพาะด้านการปฏิบัติงานของตำรวจ
2. เพื่อศึกษาปัญหาในการนำนโยบายการปราบปรามโส เภณี เด็กไปปฏิบัติ ในสมัยนายชวนหลีกภัย

#### สมมุติฐานในการศึกษา

ประสิทธิภาพในการนำนโยบายการปราบปรามโส เภณี เด็กไปปฏิบัติจะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ ปัจจัยดังต่อไปนี้ นโยบาย, บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และความร่วมมือของโส เภณี เด็ก ดังมีรายละเอียดสมมุติฐานย่อยคือ

1. นโยบายขาดความต่อเนื่อง
2. การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินงานปราบปรามโส เภณี เด็กขาดประสิทธิภาพ
3. มาตรการทางกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน
4. การขาดความร่วมมือจากโส เภณี เด็กในการดำเนินมาตรการต่างให้นโยบาย

ประสบผลสำเร็จ

**นิยามศัพท์สำคัญ**

โสเภณีเด็ก	หมายถึง	เด็กหญิงที่มีอายุไม่เกิน 18 ปี ได้ทำการค้าประเวณีเพื่อให้ได้เงินค่าตอบแทน โดยยังเป็นผู้เยาว์และเด็กอยู่ เด็กพวกนี้อาจจะเข้าไปเพื่อความสมัครใจ หรือไม่สมัครใจก็ได้กระทำผิดด้านการค้าประเวณี บางครั้งเด็กอาจจะถูกบังคับค้าประเวณี ถูกข่มขู่ รั้งแกหรือบังคับก็ได้ เป็นโสเภณีเด็กที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร
กลวิธีการล่อลวง	หมายถึง	วิธีการดังต่อไปนี้ หลวงลวงบิดามารดาหางานให้ลูกทำ และให้ยามอมเมา (ยาขี้พจอห์น 27 หรือ โคโมคุม) สำนักจัดหางาน หรือโฆษณา หลอกลวงคนหางานและการประกาศหาคู่ทางหนังสือพิมพ์
สถานบริการ	หมายถึง	สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อให้บริการ โดยหวังประโยชน์ทางการค้าและบริการ โดยมีหญิงบำเรอ สำหรับปรนนิบัติลูกค้า หรือโดยมีที่สำหรับพักผ่อนหลับนอน หรือมีบริการนวดให้แก่ลูกค้า
นโยบาย	หมายถึง	วิธีการดำเนินการ แนวทางปฏิบัติ ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลกลาง หรือ รัฐบาลท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนาหรือ หลีกเลี่ยงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อแก้ปัญหาซึ่งกำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน และมีความตั้งใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล
ปราม	หมายถึง	ห้าม กัน ว่ากล่าวตักเตือนให้เกรงกลัว
ประเวณี	หมายถึง	การเสพสังวาส, การร่วมรส, ประเวณี, ประพฤติผิดเมียผู้อื่น
การค้าประเวณี	หมายถึง	การยอมรับการกระทำชำเรา หรือการยอมรับการกระทำอื่นใด หรือ การกระทำอื่นใด เพื่อสำเร็จความใคร่ในทางกามารมณ์ของผู้อื่นอันเป็นการสาสนอนเพื่อสินจ้าง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ยอมรับการกระทำและผู้กระทำเป็นบุคคลเพศเดียว หรือคนละเพศ
สถานการค้าประเวณี	หมายถึง	สถานที่ใด ๆ ที่จัดไว้เพื่อให้บุคคลอื่นทำการค้าประเวณี โดยจัดให้มีผู้กระทำการค้าประเวณีไว้เพื่อการนั้นด้วย

## วิธีการศึกษา

ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอน และวิธีการดำเนินการศึกษาดังนี้

กลุ่มประชากรตัวอย่าง แยกเป็น 2 กลุ่ม

### กลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจ

กลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตนครบาล ที่มีหน้าที่รับผิดชอบประการหนึ่ง คือการปราบปรามโสเภณีเด็ก จับกุมผู้กระทำผิดตาม พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณี จำนวน 200 นาย

### กลุ่มโสเภณี

จากสถานสงเคราะห์บ้านเกร็ดตระการ ปากเกร็ด นนทบุรี จำนวน 50 คน  
การเก็บรวบรวมข้อมูลและ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ จะใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (documentary study) และการศึกษาภาคสนาม (field study)

การศึกษาจากเอกสาร (documentary study) อันได้แก่การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร วารสาร ภาคนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ ตำราและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การปราบปรามโสเภณีเด็ก

การศึกษาภาคสนาม (field study) โดยการใช้แบบสอบถามปลายปิด เก็บข้อมูลจาก ประชากรกลุ่มเป้าหมาย คือข้าราชการตำรวจในเขตนครบาล จำนวน 200 คน และโสเภณีเด็ก จำนวน 50 คน

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยจะนำเสนอข้อมูลในรูปความเรียง เพื่ออธิบายถึงประสิทธิผลในการปราบปรามโสเภณีเด็กของตำรวจ ส่วนข้อมูลที่เป็นตัวเลขจะนำเสนอเป็นตาราง โดยใช้สถิติร้อยละในการวิเคราะห์ข้อมูล

### ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาประสิทธิผลการนำนโยบายการปราบปรามโสเภณีเด็กไปปฏิบัติของ ตำรวจ เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร
2. ศึกษาถึงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับ บัญชาให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 และตามประมวล กฎหมายอาญาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ จำนวน 200 นาย และโสเภณีเด็ก จำนวน 50 นาย
3. ช่วงระยะเวลาที่ศึกษา สถิติการจับกุมโสเภณีเด็กคือ ช่วงปีงบประมาณ 2536-2537

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อจะได้ทราบถึงประสิทธิผลของการนำนโยบายการปราบปรามโสเภณีเด็กไปปฏิบัติ ในกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาเรื่องโสเภณีเด็ก โดยจะทราบถึงนโยบายและ มาตรการในการปราบปรามโสเภณีเด็ก
3. เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนปราบปรามและแก้ไขข้อหาโสเภณีเด็ก ให้พ้นจาก อิทธิพลของผู้ประกอบการค้าประเวณี สำหรับที่จะปรับปรุงแก้ไขนโยบายของหน่วยงานให้เหมาะสม ที่จะใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผลต่อไป

### การนำเสนอเนื้อหาในรายงาน

บทที่ 1 กล่าวถึงความเป็นมาของโสเภณีเด็ก เนื่องจากความเจริญเติบโตก้าวหน้า เดือดร้อนทางด้านเศรษฐกิจ ผลพวงของการเน้นวัตถุประสงค์นิยมและแรงบีบบังคับทางเศรษฐกิจและค่านิยมทางสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปของประชาชนบางท้องถิ่นถึงกับนำลูกสาวมาขาย เป็นสินค้า เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินตรา จากปัญหาทางเศรษฐกิจและปัญหาทางสังคม ทำให้โสเภณีเด็กมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ใน พ.ศ. 2534 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย มีนโยบายที่เด่นชัดในการปราบปรามการค้าประเวณีเด็ก การศึกษาเรื่องดังกล่าวนี้ เพื่อศึกษามาตรการในการนำนโยบายการปราบปราม

โสภณีเด็กของตำรวจไปปฏิบัติใช้ในสมัยนายชวน หลีกภัย ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนด สมมุติฐานในการศึกษาคือ ประสิทธิภาพในการนำนโยบายการปราบปรามโสภณีเด็กไปปฏิบัติจะ มากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ ปัจจัยดังต่อไปนี้ นโยบาย บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และ ความร่วมมือของโสภณีเด็ก ดังมีรายละเอียดสมมุติฐานย่อยคือ

บทที่ 2 ในการศึกษาเรื่องการนำนโยบายโสภณีไปปฏิบัติมีแนวความคิดทางทฤษฎีที่ เกี่ยวข้องในการศึกษาดังนี้ ความหมายและแนวทางการพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะ ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ นโยบาย จะต้องมีความชัดเจน ปัจจัยด้านหน่วยงาน ปัจจัยด้านข้าราชการ ระดับปฏิบัติ ปัจจัยด้านทรัพยากรองค์กร ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เครื่องวัด ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในตอนสุดท้ายจะมีการเสนองานวิจัยที่ เกี่ยวข้องกับโสภณีเด็ก

บทที่ 3 ในบทที่ 3 จะได้กล่าวถึงความ เป็นมาของโสภณีเด็ก ความหมายของ โสภณีเด็ก มูลเหตุของการเกิดโสภณีเด็ก การเกิดโสภณีเด็กนั้นมีทั้ง 2 ประเภทคือสมัครใจ และไม่สมัครใจ แต่ส่วนใหญ่เกิดจากความไม่สมัครใจ นอกจากนี้ยังเกิดจากองค์ประกอบของ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม ค่านิยม วัฒนธรรม ปัจจัยด้านการศึกษา ปัจจัยเกี่ยวกับ ตัวเด็ก กระบวนการนำเด็กมาเพื่อการค้าประเวณี

บทที่ 4 ในบทที่ 4 จะได้เสนอวิธีการดำเนินการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย รายละเอียดของเครื่องมือวิจัย การพัฒนาเครื่องมือวิจัย การตรวจแก้แบบสอบถามหลังจาก การทดสอบแบบสอบถามและการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้โปรแกรม SPSS



บทที่ 5 ในบทที่ 5 เป็นการวิเคราะห์ข้อมูล มีการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้คือ ในตอนแรก  
จะมีการวิเคราะห์สถานภาพของตำรวจผู้ตอบแบบสอบถาม สถานภาพของโสเภณีผู้ตอบแบบ  
สอบถาม และในตอนที่ 2 จะเป็นการพิสูจน์สมมติฐานในเรื่องการนำนโยบายโสเภณีเด็กไปปฏิบัติ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย