

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เร่งพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลักมาตลอด ทั้งนี้เพื่อต้องการยกระดับความเจริญก้าวหน้าให้ทัดเทียมนานาอารยประเทศ ผลจากการพัฒนาส่งผลให้เกิดความเจริญเติบโตทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ประเทศไทยได้ประสบกับความสำเร็จทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมนั้นถือว่าได้พัฒนาระบบการผลิตอยู่ในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) รัฐบาลสามารถยกระดับความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาแม้จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในภาพรวมไปในทางที่ดีขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่เป็นผลจากการพัฒนาเกิดขึ้นตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ระบบการผลิตที่เน้นการพัฒนาด้านพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลักส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างมากมาย แรงงานภาคเกษตรได้อพยพหลังไหลเข้าสู่แรงงานภาคอุตสาหกรรม มีการอพยพย้ายถิ่นไปประกอบอาชีพใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น จนเกิดปัญหาการย้ายถิ่น (Migration Problem) จากชนบทไปสู่เมืองใหญ่ที่มีแหล่งผลิตด้านอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น ชุมชนเล็ก ๆ ขยายตัวและเจริญเติบโตเป็นชุมชนใหญ่จนกลายเป็นชุมชนเมือง (Urban Society) สภาพการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาสังคมหลากหลายที่ยากแก่การแก้ไข ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

สภาพความเป็นเมืองดังที่กล่าวมาแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาหลายด้านทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองหลักที่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในปัจจุบันนี้จะประสบกับปัญหาที่อยู่อาศัย ชุมชนแออัด ปัญหาการคมนาคม การจราจร การขนส่ง มากที่สุด ปริมาณรถทุกประเภทมีมากขึ้นจนพื้นผิวการจราจรที่มีอยู่เดิมไม่เพียงพอต่อการใช้ถนน รัฐบาลจึงต้องเร่งรัดแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาเมืองหลักที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ในปัจจุบันนี้ก็คือ ปัญหาการจราจร รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้พยายามแก้ไขปัญหาการจราจรโดยใช้กลยุทธ์ในการแก้ปัญหาในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงผิวการจราจร ปรับปรุงงานด้านวิศวกรรมจราจร การขยายถนน การติดตั้งอุปกรณ์ในการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการจราจร การพยายามลดการใช้รถของประชาชนให้เหมาะสมกับปริมาณของผิวการจราจร หรือแม้กระทั่งการใช้มาตรการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจราจรเพื่อ

ดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจราจรก็ตาม รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับการจราจรให้ดีขึ้นได้ตามที่คาดหวัง จากปัญหาการจราจรติดขัด (Traffic Jams) ทำให้ยานพาหนะขนาดเล็กเข้ามามีบทบาทสำคัญในการคมนาคมและขนส่งเพิ่มมากขึ้น รถจักรยานยนต์เป็นยานพาหนะชนิดหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญ สามารถใช้เป็นพาหนะเพื่อปฏิบัติการกิจประจำวันได้หลากหลาย ใช้ในการติดต่อธุรกิจในเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดรรถประโยชน์สูงสุด เนื่องจากมีราคาถูก ประหยัดน้ำมัน มีความคล่องตัวในการใช้งานสูงมากในทุกสภาพถนน ด้วยเหตุนี้รถจักรยานยนต์จึงเป็นพาหนะที่มีผู้นิยมใช้มากในสังคมปัจจุบัน แต่ถึงแม้ว่ารถจักรยานยนต์จะอำนวยความสะดวกในการคมนาคมด้วยประโยชน์สูงสุดนานัปการก็ตาม ในทางตรงข้ามยานตราขายที่เกิดขึ้นจากการใช้รถจักรยานยนต์ก็สูงมากเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการได้รับบาดเจ็บโดยเฉพาะที่ศีรษะเมื่อเกิดอุบัติเหตุ การทุพพลภาพ การเสียชีวิต ตลอดจนการสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ ล้วนแล้วแต่เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้รถจักรยานยนต์ทั้งสิ้น

กรุงเทพมหานคร และเมืองหลักตามภูมิภาคต่าง ๆ ที่กำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และเป็นสังคมเมือง อาทิเช่น จังหวัดเชียงใหม่ ขอนแก่น อุตรดิตถ์ นครราชสีมา สงขลา และจังหวัดอื่น ๆ ที่กำลังจะกลายเป็นสังคมเมือง ต่างก็ประสบกับปัญหาการใช้รถจักรยานยนต์ไม่แตกต่างกัน เช่น ปัญหาการขับเร็ว การขับโดยขาดระเบียบวินัย การฝ่าฝืนกฎจราจรแล้วถูกจับกุมดำเนินคดี การไม่สวมหมวกนิรภัยเมื่อประสบอุบัติเหตุแล้วได้รับบาดเจ็บทางศีรษะเป็นเหตุให้ทุพพลภาพ หรือเสียชีวิตก่อนวัยอันควร ซึ่งประเด็นปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับอุบัติเหตุจากการใช้รถจักรยานยนต์ก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างมหาศาล

ในสหรัฐอเมริกา พบว่า ผู้ใช้รถจักรยานยนต์เมื่อเกิดอุบัติเหตุมีโอกาสเสียชีวิตสูงกว่าผู้ขับขี่หรือผู้โดยสารรถยนต์ถึง 20 เท่า และถ้าสวมหมวกนิรภัย อัตราการตายจะลดลงถึงหนึ่งในสาม กระทรวงมหาดไทย รายงานว่า ประเทศไทยในปี 2537 ผู้ใช้รถยนต์และรถจักรยานยนต์เสียชีวิตจากอุบัติเหตุ รวม 40,000 คน หรือ โดยเฉลี่ยประมาณชั่วโมงละ 2 คน ในจำนวนนี้เสียชีวิตเนื่องจากไม่ได้สวมหมวกนิรภัยในขณะขับขี่ และโดยสารถจักรยานยนต์ ร้อยละ 69 และ 99 ตามลำดับ กระทรวงสาธารณสุข ระบุว่าแต่ละปีมีผู้บาดเจ็บ บาดเจ็บสาหัส และต้องเสียชีวิตหลายพันราย สำหรับผู้บาดเจ็บแต่ไม่ตายนอนรักษาตัวอีกประมาณ 300,000 ราย เนื่องจากการที่มีอุบัติเหตุอันเกิดจากการใช้รถจักรยานยนต์สูงมากเช่นนี้ จึงควรมีการป้องกันอันตรายให้แก่ผู้ขับขี่และผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ คือ ให้ทั้งผู้ขับขี่และผู้โดยสารรถจักรยานยนต์สวมหมวกนิรภัย จากผลการวิจัยและสถิติอุบัติเหตุ พบว่า หมวกนิรภัยช่วยลดอัตราการตายของผู้ใช้รถจักรยานยนต์ ลดการบาดเจ็บในสมองลงได้ถึง 2 เท่า และลดจำนวนผู้บาดเจ็บสาหัสทางสมองจากอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์ลงได้ 3 เท่า (จรัส ตฤณวุฒิพงษ์ และคณะ, 2536) คณะแพทยศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ศึกษาพบว่า ประชาชนผู้ใช้รถจักรยานยนต์ทั้งผู้ขับขี่และผู้โดยสาร ประสบอุบัติเหตุทางจราจร ได้รับบาดเจ็บ บาดเจ็บสาหัส และถึงแก่ความตายเป็นจำนวนมาก เป็นการสูญเสียทรัพยากรมนุษย์และสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจจำนวนมากหาตลอดปี การสูญเสียดังกล่าวมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ใช้รถจักรยานยนต์ทั้งผู้ขับขี่และผู้โดยสาร ละเลย เพิกเฉยต่อกฎหมายหมวกนิรภัย ไม่สวมหมวก

นิรภัยเมื่อใช้รถจักรยานยนต์ สวมหมวกไม่ได้มาตรฐาน สวมหมวกผิดวิธีเพื่อเลี่ยงกฎหมาย และกระทำความผิดกฎจราจรเป็นจำนวนมาก (วิรัตน์ พาณิชย์พงศ์, วีระ กษานติกุล และชัชชัย วัฒนขจร, 2539)

สถิติการได้รับบาดเจ็บจากการใช้รถจักรยานยนต์โดยไม่สวมหมวกนิรภัย โดยได้รับอุบัติเหตุจากการจักรยานยนต์มีบาดแผลที่ศีรษะ และใบหน้าสูงถึง ร้อยละ 35 ในจำนวนนี้เสียชีวิต ร้อยละ 14 ในขณะที่ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากอวัยวะส่วนอื่น เสียชีวิตเพียง ร้อยละ 0.2 เท่านั้น ซึ่งแตกต่างกันถึง 70 เท่า และร้อยละ 95 ของผู้เสียชีวิต เสียชีวิตจากอุบัติเหตุที่ศีรษะและมีเพียงร้อยละ 5 เท่านั้นที่สวมหมวกนิรภัยเมื่อประสบอุบัติเหตุจราจรแล้วเสียชีวิต (วิทยา ขาติบัญญัติ, 2538) สถิติอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์ในจังหวัดขอนแก่น โดยเปรียบเทียบการบาดเจ็บและการตายจากอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์ ระหว่างปี พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2539 พบว่า ในปี พ.ศ. 2538 มีผู้ได้รับบาดเจ็บ 20,381 คน ตาย 602 คน คิดเป็นอัตราการตาย ร้อยละ 81.99 และ 66.67 จากอุบัติเหตุของรถทุกประเภท และในปี พ.ศ.2539 มีผู้ได้รับบาดเจ็บ 22,072 คน ตาย 422 คน คิดเป็นอัตราการตาย ร้อยละ 69.36 และ 62.43 จากอุบัติเหตุของรถทุกประเภท (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น, 2540: 2) ดังนั้น วิธีการอะไรก็ตามที่ทำให้คนไทยทุกคน สวมใส่หมวกกันน็อกขณะขับขี่รถจักรยานยนต์ จะมีผลทำให้ในแต่ละปีมีคนบาดเจ็บลดลงกว่าแสนราย คนบาดเจ็บสาหัสลดลงหลายหมื่นราย และรักษาชีวิตคนไทยได้เกือบหมื่นราย ซึ่งนับเป็นอันสูงค้อย่างยิ่งต่อครอบครัวไทย กับทั้งลดภาระให้แก่สถานบริการสาธารณสุขทุกแห่ง (จรัส ตฤณวุฒิพงษ์, 2536)

จังหวัดขอนแก่น มีการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยที่เข้มงวดกว่าจังหวัดอื่น ๆ ในภาคอีสาน ผู้ใช้รถจักรยานยนต์มีความรู้และทัศนคติที่ดีต่อกฎหมายหมวกนิรภัยแต่ยังคงฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองขอนแก่น ได้จับกุมผู้ละเมิดกฎหมายหมวกนิรภัยดำเนินคดี ในรอบระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้ที่วราฮาดมาจักร พบว่า ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2539 จนถึงวันที่ 31 มกราคม 2540 ดำเนินคดีกับผู้ละเมิดกฎหมายหมวกนิรภัย รวมทั้งสิ้น 20,902 ราย เปรียบเทียบปรับเป็นเงินพินัยหลวง รวมทั้งสิ้นประมาณ 3,000,000 บาท เฉลี่ยผู้กระทำความผิดรวม 1,900 รายต่อเดือน ส่วนในรอบปีที่ 2 รวมระยะเวลา 8 เดือน ระหว่างวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2540 ถึงวันที่ 31 มกราคม 2541 มีสถิติการจับกุมในข้อหาไม่สวมหมวกนิรภัยรวมทั้งสิ้น 14,887 ราย เปรียบเทียบปรับเป็นเงินพินัยหลวงทั้งสิ้นประมาณ 2,977,400 บาท เฉลี่ยผู้กระทำความผิดรวม 1,240 รายต่อเดือน ลิขิต วิชญ์วิรินทร์ ผู้กำกับการหัวหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองขอนแก่น (สัมภาษณ์) กล่าวว่า ปัญหาผู้ขับขี่และซ้อนท้ายรถจักรยานยนต์ไม่สวมหมวกกันน็อกซึ่งเป็นปัญหาความรุนแรงของอุบัติเหตุ ที่เขตอำเภอเมืองขอนแก่นมีผลการจับกุมสถิติสูงสุดในประเทศ ทำให้ลดความความรุนแรงและอันตรายต่อชีวิตทรัพย์สินของประชาชนอย่างได้ผล และยังมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ในการรักษาระเบียบวินัยของการใช้รถควบคู่กับการปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย

จากสถิติที่ได้กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าอัตราการเกิดอุบัติเหตุและผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้กฎหมายหมวกนิรภัยจะออกมาบังคับใช้และมีผลใช้บังคับทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่เดือนมกราคม 2539 เป็นต้นมาแล้วก็ตาม ยังมีประชาชนผู้ใช้รถจักรยานยนต์อีกจำนวนไม่น้อยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะในจังหวัดขอนแก่นมีการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ ในภาคอีสาน ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหมวกนิรภัยอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น ผู้ใช้รถไม่เคารพกฎหมาย ขาดระเบียบวินัย สภาพกฎหมายไม่เอื้ออำนวย และสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งอาจเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดความเหมาะสม เป็นต้น จากการติดตามวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ของปัญหาการจราจร และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจราจร และกฎหมายหมวกนิรภัย ต่อเนื่องจากอดีตจนถึงปัจจุบันพบว่า ปัญหาดังกล่าวเกิดจากหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านตัวบทกฎหมาย ด้านประชาชนผู้ใช้รถจักรยานยนต์เอง หรือแม้แต่ปัญหาในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งก็คือ การบังคับใช้กฎหมายจราจรของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรเองก็ตาม ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในเชิงองค์รวม หากต้องการจะแก้ปัญหาก็ต้องแก้ปัญหามาตรอบคลุมทั้งระบบ จากการศึกษาค้นคว้างานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการจราจรในห้วงระยะสองทศวรรษที่ผ่านมา พบว่าปัญหาการจราจรเกิดขึ้นจากปัญหา 3 ประการ คือ 1) ปัญหาด้านการวิศวกรรมจราจร 2) ปัญหาด้านผู้ใช้รถใช้ถนน และ 3) ปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาอย่างละเอียดลึกซึ้งแล้ว ปัญหาด้านการวิศวกรรมจราจรดูจะไม่ใช่อุปสรรคใหญ่เนื่องจากรัฐได้พยายามเร่งแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องโครงสร้างวิศวกรรมจราจรอยู่ตลอดเวลา แต่ปัญหาด้านผู้ใช้รถใช้ถนน และปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นปัญหาที่จะต้องเร่งรัดแก้ปัญหาย่างเร่งด่วน เพราะความไม่เป็นระเบียบ ความไม่มีวินัยในการใช้รถใช้ถนนมักเกิดจากผู้ใช้รถใช้ถนน ซึ่งเป็นผู้สร้างปัญหาต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นจนเกิดการสับสนวุ่นวาย ไม่เป็นระเบียบขึ้นในสังคม ผู้ใช้รถจักรยานยนต์มักอ้างว่าไม่มีความรู้เรื่องกฎหมายที่ใช้บังคับหรือกฎหมายรัตนธิดาสีเสียวกฎหมายไม่เหมาะสมบ้าง มีน้ำหนักมาก เกะกะ รำคาญ ทำให้ทัศนวิสัยไม่ดี เกิดอุบัติเหตุได้ง่าย ไม่สามารถคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตได้หากประสบอุบัติเหตุ หรือแม้กระทั่งเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวออกมาใช้บังคับเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่นายทุนผู้ขายหมวกนิรภัยก็มี

นักวิชาการต่างประเทศได้เสนอ หลักการ 3 E (Three E' S Principles) ในการแก้ไขปัญหาการจราจร ซึ่งหลักการดังกล่าวประกอบด้วย 3 ส่วน คือ การวิศวกรรมจราจร การศึกษาสาธารณะเกี่ยวกับการจราจร และการบังคับใช้กฎหมายจราจร สำหรับปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายจราจรก็เป็นปัญหาที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัญหาอื่น ๆ เท่าใดนัก การละเมิดต่อกฎหมายของผู้ใช้รถใช้ถนน และการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจยังเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายจราจรที่ใช้อยู่ในปัจจุบันถือว่าเป็นกฎหมายที่บัญญัติเป็นข้อห้ามเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งจะบัญญัติว่า การกระทำหรืองดเว้นไม่กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นความผิด ประชาชนยังคงละเมิดกฎหมายตลอดเวลา ส่วนเจ้าพนักงานตำรวจจราจรก็จะทำการจับกุมดำเนินคดีหรือใช้ดุลยพินิจว่าก่อกวนผู้กระทำความผิดกฎหมายจราจรได้ ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้ได้อย่างกว้างขวาง จนในบางครั้งก็เกิดปัญหาเกี่ยวกับบังคับใช้กฎหมาย

เช่น มีการโต้แย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรกับประชาชนผู้ถูกจับ มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดบ้าง ไม่ดำเนินคดีตามกฎหมายบ้าง มีการปรับในอัตราที่แตกต่างกันบ้าง สิ่งเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย และส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายด้อยประสิทธิภาพลงไป ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายจราจรในปัจจุบันนี้ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรในการควบคุมทางสังคมได้ทั้งแบบเป็นทางการและแบบไม่เป็นทางการ จนบางครั้งการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง หากขาด วิจารณ์เกณฑ์ในการใช้ที่ตีพ้อแล้วอาจส่งผลให้ประชาชนผู้ถูกบังคับใช้เสื่อมศรัทธา ไม่เชื่อถือการปฏิบัติหน้าที่ ของตำรวจจราจรได้

สภาพปัญหาต่างๆ เหล่านี้ตลใจให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษามาตรการบังคับใช้กฎหมายหมวดวินัยที่เหมาะสมในเขตเทศบาลนครขอนแก่น อันเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบทางสังคม และการควบคุมทางสังคม โดยต้องการศึกษาว่ารัฐจะต้องใช้มาตรการ วิธีการ หรือใช้กลยุทธ์ในการบังคับใช้กฎหมายหมวดวินัยอย่างไร เพื่อให้เกิดความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ รวมทั้งจะต้องปรับปรุงแก้ไขวิธีการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ แล้วอย่างไร เพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายหมวดวินัยให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะเท่าที่ ผ่านมาการบังคับใช้กฎหมายหมวดวินัยยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฏสมควร เนื่องจากมาตรการ บังคับใช้กฎหมายที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันซึ่งมีทั้งที่อยู่ในรูปของการบังคับใช้แบบไม่เป็นทางการ เช่น การรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ด้านกฎหมาย และในรูปของการบังคับใช้แบบเป็นทางการ เช่น การว่ากล่าว ตักเตือน การจับกุมสอบสวนและเปรียบเทียบปรับนั้น ยังไม่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการควบคุมความประพฤติของผู้ใช้รถจักรยานยนต์ที่ผิดเท่าที่ควร ผู้ใช้รถจักรยานยนต์ก็ยังคงฝ่าฝืนกฎหมายและถูกจับกุม ดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก รัฐเองก็ยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด คือ ไม่สามารถ ควบคุมให้ผู้ใช้รถจักรยานยนต์สวมหมวกนิรภัยเมื่อใช้รถจักรยานยนต์อย่างสม่ำเสมอทุกครั้งที่ใช้รถได้ ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลผู้กระทำผิดอย่างเป็นระบบเพื่อตรวจสอบว่าผู้ใดกระทำในข้อหาใด เมื่อใด จำนวนกี่ครั้ง ประกอบกับการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการจราจรที่มีผู้ศึกษาในอดีตที่ผ่านมา ได้ค้นพบข้อเสนอเกี่ยวกับ มาตรการการบังคับใช้กฎหมายจราจรในรูปแบบต่างๆ ไว้มากมายทั้งแบบเป็นทางการ และแบบไม่เป็นทางการ ตลอดจนได้เสนอแนะให้นำมาตรการเสริมในลักษณะต่าง ๆ ที่เห็นว่าจะมีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพมาบังคับ ใช้ เพื่อควบคุมความประพฤติของผู้ใช้รถใช้ถนนอย่างเป็นลำดับ เป็นขั้นเป็นตอน โดยพิจารณาตามลักษณะ ความหนักเบาของข้อหาที่กระทำผิด ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวได้เสนอแนะวิธีการควบคุม ซึ่งอาจสรุปได้ตาม หลักวิชาการได้สองแนวทาง คือ การควบคุมแบบไม่เป็นทางการ เช่น การให้การศึกษาดูงาน การรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ และการควบคุมแบบเป็นทางการ คือ การจับกุมเปรียบเทียบปรับอย่างเข้มงวด สม่ำเสมอ และต่อเนื่อง พร้อมทั้งยังได้เสนอแนะอีกว่าควรใช้มาตรการเสริมแบบต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการบังคับใช้แบบ อื่น ๆ ด้วย แต่ในปัจจุบันก็ยังไม่มีการนำข้อเสนอที่ได้จากการศึกษาวิจัยดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ให้เกิด ประโยชน์ในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เมื่อถึงเวลานี้สภาพการบังคับใช้กฎหมายก็ยังคงเกิดความสับสน รัฐบาลหรือ

แม้แต่นักวิชาการสาขาต่าง ๆ ก็ยังไม่ทราบถึงมาตรการในการบังคับใช้ที่แน่ชัดว่ามาตรการแบบใดจะใช้ได้อย่างเหมาะสม หรือมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน หรืออาจจะต้องใช้มาตรการทั้งสองแบบควบคู่กันไป

ฉะนั้น การวิจัยครั้งนี้อาจถือว่าเป็นงานวิจัยชิ้นหนึ่งที่พยายามจะศึกษามาตรการในการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และมาตรการที่มีผู้ค้นพบจากงานวิจัยหลาย ๆ เล่มมาผนวกศึกษาเข้าด้วยกัน ศึกษาในลักษณะเปรียบเทียบมาตรการเพื่อคัดเลือกมาตรการบังคับใช้ที่เหมาะสม และนำมากำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยที่เหมาะสมในอนาคตต่อไป ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นนักกฎหมายและประกอบอาชีพรับราชการตำรวจ มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมสังคม (Social control) มีประสบการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดทุกข้อหาทุกประเภทเป็นระยะเวลาประมาณ 13 ปี มีความปรารถนาที่จะศึกษามาตรการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยที่เหมาะสม ให้สอดคล้องกับงานวิจัยเกี่ยวกับการจราจรที่ผ่านมากในทศวรรษประมาณสองทศวรรษ และสอดคล้องกับแผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540-2544) ต่อไป โดยผู้วิจัยจะดำเนินการวิจัยทั้งในเชิงสังคมศาสตร์และในเชิงนโยบาย (Policy Research) เพื่อค้นหามาตรการในการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยที่เหมาะสม และคิดว่าน่าจะมีประสิทธิภาพตามความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) กับนโยบายดังกล่าวหลายกลุ่ม ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว กลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมาย กลุ่มผู้ผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมาย กลุ่มเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม และกลุ่มผู้ดำรงเจตคติเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการระดมความคิดเห็น (Brain Storming) ให้กลุ่มดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และได้ข้อสรุปที่ชัดเจนว่าควรกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยที่เหมาะสมอย่างไรบ้าง โดยจะใช้ข้อพิจารณาที่ได้รับจากการศึกษาในหลักสูตรสังคมวิทยาการพัฒนา สาขารাজการนโยบายสาธารณะ มาประยุกต์ใช้ และกำหนดกรอบแนวทางการศึกษาความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อมาตรการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยที่เหมาะสมในเขตเทศบาลนครขอนแก่น และเชื่อมั่นว่าผลการศึกษารังนี้จะทำให้รัฐสามารถนำข้อสรุปไปเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยและกฎหมายจราจรในเขตเทศบาลนครขอนแก่นได้เหมาะสมกับความต้องการของผู้เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในอนาคตต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาคูณลักษณะส่วนบุคคล ลักษณะทั่วไปของปัจจัยด้านจิตวิทยาสังคม ลักษณะทั่วไปของมาตรการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัย และการเลือกมาตรการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยที่เหมาะสมของกลุ่มตัวอย่าง

1.2.2 เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อมาตรการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัย มาตรการปัจจุบัน และมาตรการอนาคต

1.2.3 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อมาตรการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัย มาตรการปัจจุบัน และมาตรการอนาคต

1.2.4 เพื่อเสนอแบบจำลองการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยที่เหมาะสม เพื่อบังคับใช้ในเขตเทศบาลนครขอนแก่นในอนาคต

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.3.1 ทำให้ทราบคุณลักษณะส่วนบุคคล ลักษณะทั่วไปของปัจจัยด้านจิตวิทยาลังคม ลักษณะทั่วไปของปัจจัยด้านมาตรการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัย และทราบข้อมูลในการเลือกมาตรการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยที่เหมาะสมของกลุ่มตัวอย่าง

1.3.2 ทำให้ทราบระดับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อมาตรการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยในเขตเทศบาลนครขอนแก่น มาตรการปัจจุบัน และมาตรการในอนาคต

1.3.3 ทำให้ทราบปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อมาตรการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัย มาตรการปัจจุบัน และมาตรการอนาคต

1.3.4 ทำให้ได้แบบจำลองการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยที่เหมาะสม และทราบแนวโน้มการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยที่เหมาะสมในเขตเทศบาลนครขอนแก่นในอนาคต

1.3.5 ทำให้ทราบถึงทางเลือกในการจัดการนโยบายสาธารณะ เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายจราจรและกฎหมายอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกับกฎหมายจราจรในอนาคต

1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการระดมความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลนครขอนแก่น มาเพื่อกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยที่เหมาะสมในอนาคต ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อตกลงเบื้องต้นว่า กลุ่มผู้เกี่ยวข้องรวม 7 กลุ่ม ซึ่งประกอบด้วย 1) กลุ่มผู้ใช้รถจักรยานยนต์ 2) กลุ่มผู้ใช้รถยนต์ 3) กลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัย 4) กลุ่มผู้ผลักดันนโยบายการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัย 5) กลุ่มเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม 6) กลุ่มบุคลากรในสถานศึกษา และ 7) กลุ่มผู้ดำรงจักรยานยนต์ เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการบังคับใช้กฎหมายในเขตเทศบาลนครขอนแก่นโดยตรง มีความรู้และความเข้าใจต่อสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยในเขตเทศบาลนครขอนแก่น และสามารถตอบคำถามในเรื่องดังกล่าว ตลอดจนมีความเป็นตัวแทนของประชากรในเขตเทศบาลนครขอนแก่น

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

เนื่องจากพื้นที่เขตเทศบาลขอนแก่นเป็นชุมชนเมืองที่มีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยจากเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรอย่างเข้มงวด และมีการสนับสนุนด้านนโยบายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จนมีสถิติการจับกุมสูงสุดเป็นอันดับหนึ่งของภาคอีสานและของประเทศไทย ตลอดจนมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนผลักดันนโยบายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาระดับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่อยู่ในเขตเทศบาลนครขอนแก่นเท่านั้น

1.6 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

1.6.1 ปัจจัยด้านคุณลักษณะส่วนบุคคล หมายถึง ปัจจัยด้านคุณลักษณะของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย เพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา สถานภาพ รายได้ การเป็นเจ้าของพาหนะ ชนิดของพาหนะที่ใช้ในชีวิตประจำวัน และประสบการณ์อุบัติเหตุจราจร

1.6.2 ปัจจัยด้านจิตวิทยาสังคม ในการวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น 5 ลักษณะ คือ

1.6.2.1 การเรียนรู้ทางสังคม หมายถึง การเรียนรู้จากครอบครัว การเรียนรู้จากกลุ่มเพื่อน การเรียนรู้จากสถานศึกษา การเรียนรู้จากหน่วยงานของรัฐ และจากการเรียนรู้จากสื่อมวลชน

1.6.2.2 การรับรู้เกี่ยวกับกฎหมายหมวกนิรภัย หมายถึง การรับรู้ที่ได้จากการรณรงค์ สื่อโฆษณา และประชาสัมพันธ์ การรับรู้จากประสบการณ์อุบัติเหตุจราจร และ จากการรับรู้จากการดำเนินคดีของตำรวจ

1.6.2.3 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายหมวกนิรภัย หมายถึง ความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายหมวกนิรภัย ความรู้ความเข้าใจในเรื่องวิธีการปฏิบัติตามกฎหมายหมวกนิรภัย และ ระดับความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ

1.6.2.4 วิธีดำเนินการจับกุมของตำรวจ หมายถึง การจับกุมแบบเข้มงวดไม่เรียกร้องผลประโยชน์ การจับกุมแบบเข้มงวดเรียกร้องผลประโยชน์ การจับกุมไม่สม่ำเสมอต่อเนื่องไม่เรียกร้องผลประโยชน์ การจับกุมไม่สม่ำเสมอต่อเนื่องเรียกร้องผลประโยชน์ และ การปล่อยปละละเลยไม่จับกุม

1.6.3 ปัจจัยด้านมาตรการการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัย ประกอบด้วย มาตรการการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัย มาตรการปัจจุบัน และมาตรการอนาคต

1.6.3.1 มาตรการปัจจุบัน

1) มาตรการแบบเป็นทางการ หมายถึง มาตรการของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายหมวกนิรภัยในรูปแบบของการใช้กระบวนการยุติธรรม ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วย การว่ากล่าวตักเตือน และการปรับ

2) มาตรการแบบไม่เป็นทางการ หมายถึง มาตรการของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายหมวกนิรภัยในรูปแบบของการขัดเกลาทางสังคม ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วย การไม่ดำเนินการใด ๆ การรณรงค์โฆษณาประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ด้านกฎหมาย การให้รางวัล และให้สัญลักษณ์ทางบวก

1.6.3.2 มาตรการอนาคต

1) มาตรการแบบเป็นทางการ หมายถึง มาตรการของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายหมวกนิรภัยในรูปแบบของการใช้กระบวนการยุติธรรมที่จะบังคับใช้ในอนาคต ซึ่งประกอบด้วย การว่ากล่าวตักเตือน การภาคทัณฑ์ การปรับ การใช้มาตรการเสริมแบบต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย การจัดเก็บข้อมูลผู้กระทำความผิดอย่างเป็นระบบ การตัดคะแนนใบอนุญาตขับขี่ การฝึกอบรมและทดสอบเกี่ยวกับการจราจร การพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ การเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่ การงดใช้รถจักรยานยนต์ การขึ้นศาลจราจร การให้ทำงานเพื่อสังคม การใช้โทษจำคุกระยะสั้น และการเพิ่มโทษเมื่อกระทำความผิดซ้ำ

2) มาตรการแบบไม่เป็นทางการ หมายถึง มาตรการของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายหมวกนิรภัยในรูปแบบของการขัดเกลาทางสังคม ที่จะใช้ในอนาคต ซึ่งประกอบด้วย การรณรงค์โฆษณาประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ด้านกฎหมาย การให้รางวัล ให้สัญลักษณ์ทางบวก และการให้เข้ามามีส่วนร่วม

1.6.4 ความคิดเห็น หมายถึง หัตถ์ หรือผลรวมแห่งความรู้สึกนึกคิดของผู้เกี่ยวข้องที่ได้จากการรับรู้ เรียนรู้สิ่งต่าง ๆ และแสดงออก หรือ มีต่อมาตรการบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัยทั้งสองรูปแบบ โดยการตอบแบบสัมภาษณ์ และประเมินคุณค่า หรือสื่อความหมายในข้อความถามได้ในหลายระดับ คือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง หรือ มีความคิดเห็นว่า สิ่งใดที่ผู้ตอบเห็นว่าใช่ ไม่ใช่ หรือ ถูก ผิด อย่างไร