

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่น ในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันการประกอบกิจการสวนสนุก ที่มีการเปิดให้นักท่องเที่ยวสามารถเข้ามาใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุก จะมีมาตรการทางกฎหมายหลายฉบับเข้ามาควบคุมดูแล ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 แต่จากการศึกษาพบว่า ในทางปฏิบัติยังพบว่ามีปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นหลายประการ ทำให้ผู้ใช้บริการไม่ได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยในฐานะผู้บริโภคได้อย่างเหมาะสม และเพียงพอ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียด ดังนี้

4.1 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการตีความนิยามของคำว่า “เครื่องเล่น”

จากการศึกษากฎหมายในประเทศไทย ในเรื่องการกำหนดคำนิยามของคำว่า “เครื่องเล่น” พบว่ากรณีที่จะถือว่าเป็น “เครื่องเล่น” ตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 นั้น จะต้องมียอดประกอบ ดังนี้

- (1) มีโครงสร้างประธาน¹ และโครงสร้างประกอบ²
- (2) ตั้งอยู่ในสวนสนุกหรือสถานที่อื่นใดลักษณะเดียวกับสวนสนุก
- (3) มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

¹ กฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558. ข้อ 1.

“โครงสร้างประธาน” หมายความว่า โครงสร้างที่ต้องมีการออกแบบและคำนวณ เพื่อใช้รองรับหรือติดตั้งเครื่องเล่น เช่น พื้น คาน เสา ตอม่อ ฐานราก หรือเสาเข็ม

² กฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558. ข้อ 1

“โครงสร้างประกอบ” หมายความว่า โครงสร้างส่วนที่จะใช้ประกอบและติดตั้งให้เข้ากับโครงสร้างประธาน โดยเมื่อประกอบและติดตั้งเสร็จเรียบร้อยแล้วสามารถรองรับเครื่องเล่นให้มีความมั่นคงแข็งแรงตามที่ได้ออกแบบคำนวณไว้จากโรงงานผู้ผลิตเครื่องเล่น

(3.1) มีการเคลื่อนที่ที่ทำให้ผู้เล่นเครื่องเล่นเคลื่อนที่ได้โดยมีความเร็วไม่น้อยกว่า 5 กิโลเมตรต่อวินาที

(3.2) มีความสูงจากระดับพื้นที่ตั้งของเครื่องเล่นถึงระดับพื้นที่สูงที่สุดที่ผู้เล่นเครื่องเล่นขึ้นไป เพื่อเล่นเครื่องเล่นไม่น้อยกว่า 2.50 เมตร

(3.3) มีขนาดกำลังของเครื่องกลไม่น้อยกว่า 15 แรงม้า (11 กิโลวัตต์)

(3.4) มีส่วนที่ต้องใช้น้ำในการเล่นเครื่องเล่นโดยมีความลึกของระดับน้ำไม่น้อยกว่า 0.80 เมตร

จากองค์ประกอบข้างต้น เห็นว่ากรณีที่จะถือว่าเป็น “เครื่องเล่น” ได้นั้นจะต้องมีองค์ประกอบครบตามที่กฎกระทรวงฯ ได้กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในปัจจุบันที่เทคโนโลยีมีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการแข่งขันทางธุรกิจส่งผลให้ผู้ประกอบการให้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกต้องแข่งขันกัน โดยการนำเข้า ผลิต และติดตั้งเครื่องเล่นที่มีระบบกลไกการทำงานที่มีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ หรือในทางตรงข้าม อาจจะเป็นเครื่องเล่นที่ไม่มีความซับซ้อนของกลไกการทำงานมากนัก แต่มีลักษณะการเล่นที่ต้องอาศัยความกล้าของผู้เล่นเป็นสิ่งดึงดูดใจให้เข้ามาใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกของตน ซึ่งลักษณะกลไกการทำงานของเครื่องเล่นทั้งสองประเภทดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่าเครื่องเล่นในสวนสนุกที่มีการเปิดให้บริการแก่นักท่องเที่ยวในปัจจุบันบางชนิดจะถือว่าเป็น “เครื่องเล่น” ตามที่กฎกระทรวงฯ ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 ได้ให้กำหนดคำนิยามไว้หรือไม่ ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

กรณีหนึ่ง เครื่องเล่น “เครื่องเล่นเป่าลม” เป็นเครื่องเล่นที่เล่นง่าย เหมาะสำหรับเด็กเล็กในตัวเครื่องเล่นจะมีชิ้นส่วนอื่น อาจจะประกอบด้วย สไลเดอร์ไสลีนไถลลงมา แอร์แดนซ์ที่สะบัดไปมา ตุ๊กตาล้มลุกที่คอยรับทั้งหมัดและเท้าของเด็กๆ ปราสาทที่ภายในมีทั้งซุ้ม โคมัย ทางข้าม ทางลอดต่างๆ ให้วิ่งเล่น และพื้นที่กระโดดได้ ซึ่งในปัจจุบันมีการใช้เครื่องเล่นเป่าลมอย่างแพร่หลาย ทั้งในสวนสนุกแบบชั่วคราว เช่น งานวัดต่างๆ และสวนสนุกแบบถาวร เช่น สวนสนุกของห้างสรรพสินค้า และสวนสนุกขนาดใหญ่ เช่น สวนสนุก Splashdown Waterpark เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าระบบกลไกของเครื่องเล่นเป่าลมจะไม่มี ความยุ่งยากซับซ้อน แต่จากการศึกษาพบว่ามีอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเครื่องเล่นเป่าลมอยู่บ่อยครั้ง เช่น ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2558 ที่มณฑลทลวงสี ประเทศจีน เกิดเหตุการณ์เครื่องเล่นเป่าลมลอยสูงขึ้นจากพื้น เนื่องจากมีกระแสลมแรง ตัวเครื่องเล่นที่ไม่ได้มีการยึดโยงกับพื้น จึงทำให้เด็กที่กำลังเล่นอยู่ในตัวเครื่องตกลงมากระแทกกับพื้นจนมีผู้เสียชีวิต 1 คน จากอุบัติเหตุดังกล่าว เห็นว่า

ในทางข้อเท็จจริงเครื่องเล่นเป่าลม ก็สามารถก่อให้เกิดอุบัติเหตุที่ร้ายแรงขึ้นได้ ซึ่งหากไม่มีกฎหมายมาควบคุมมาตรฐานความปลอดภัยการให้บริการเครื่องเล่นเป่าลมแล้ว ประชาชน โดยเฉพาะผู้ใช้บริการ ที่มักจะเป็นเด็กโดยส่วนมากอาจจะได้รับอันตรายจากการเล่นเครื่องเล่นเป่าลมได้

หากพิจารณาเครื่องเล่นเป่าลมตามองค์ประกอบของกรณีที่จะถือว่าเป็น “เครื่องเล่น” ตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 แล้ว เห็นว่าถึงแม้ว่าลักษณะโดยทั่วไปของเครื่องเล่นเป่าลม มักจะมีความสูงจากระดับพื้นที่ตั้งของเครื่องเล่นถึงระดับพื้นที่สูงที่สุดที่ผู้ใช้บริการเครื่องเล่นขึ้นไปเพื่อเล่นเครื่องเล่นไม่น้อยกว่า 2.50 เมตร และอาจจะมีการตั้งอยู่ในสวนสนุก หรือในสถานที่อื่นใดลักษณะเดียวกับสวนสนุกก็ตาม แต่องค์ประกอบในส่วนของโครงสร้างประธานและโครงสร้างประกอบนั้น ยังไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าตัวเครื่องเล่นเป่าลมจะถือว่าเป็นโครงสร้างประธานได้หรือไม่ในกรณีที่ไม่มีการยึดติดกับพื้น และสิ่งใดจะถือว่าเป็นโครงสร้างประกอบ เพราะฉะนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าเครื่องเล่นเป่าลม ยังมีปัญหาในการตีความว่าจะถือว่าเป็น “เครื่องเล่น” ตามนัยของกฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 หรือไม่

กรณีที่สอง เครื่องเล่นชิปไลน์ หรือเครื่องเล่นโหนสลิง เป็นเครื่องเล่นแนวผจญภัยที่ทำทาบความกลัวความสูงของผู้ใช้บริการ พร้อมกับมอบความประทับใจให้กับผู้ใช้บริการจากการชมทัศนียภาพจากมุมสูง โดยการโหนสลิงจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง ซึ่งผู้ใช้บริการเครื่องเล่นดังกล่าว จะดำเนินการชิงสลิงระหว่างจุด 2 จุด ในระดับสูงจากพื้นดิน มีการใช้รอกเป็นตัวช่วยให้ผู้ใช้บริการสามารถโหนตัวได้โดยอาศัยแรงโน้มถ่วงของโลก ทำให้ผู้ใช้บริการรู้สึกตื่นเต้นหวาดเสียวเมื่อผ่านอุปสรรคในฐานแต่ละจุด โดยในปัจจุบันเป็นที่นิยมมากในจังหวัดเชียงใหม่

แม้ว่าเครื่องเล่นชิปไลน์ จะไม่มีกลไกการทำงานซับซ้อน แต่เนื่องจากลักษณะการเล่นที่ท้าทายความกล้าผู้ใช้บริการ และต้องอาศัยผู้ควบคุม ที่จะเป็นผู้ดูแลอุปกรณ์ต่างๆ นำทางและคอยรับตัวผู้ใช้บริการในแต่ละฐาน ผู้ควบคุมจึงถือว่าเป็นบุคคลสำคัญในการเล่นเครื่องเล่นดังกล่าว หากผู้ควบคุมประมาทเลินเล่อ ก็สามารถทำให้เกิดอุบัติเหตุได้ ดังตัวอย่างเมื่อปี พ.ศ. 2558 อุบัติเหตุจากการเล่นเครื่องเล่นชิปไลน์ ทำให้ผู้เล่นเสียชีวิต เนื่องมาจากคอคอกจากการสวิง ซึ่งมีสาเหตุมาจากความประมาทของเจ้าหน้าที่ประจำฐาน

หากพิจารณาเครื่องเล่นชิปไลน์ตามองค์ประกอบของกรณีที่จะถือว่าเป็น “เครื่องเล่น” ตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 แล้ว เห็นว่าในกรณีที่สถานที่ที่ผู้ประกอบธุรกิจจะเปิดให้ผู้เล่นเข้ามาใช้บริการเครื่องเล่นชิปไลน์อยู่ในเขตป่าที่มีต้นไม้ขึ้นอยู่หนาแน่น จะถือว่าสถานที่ตั้งของเครื่องเล่นชิปไลน์ตั้งอยู่ในสวนสนุกหรือสถานที่อื่นใดลักษณะเดียวกับสวนสนุกได้หรือไม่ รวมถึงต้นไม้ที่เป็นที่ตั้งของฐานแต่ละฐาน และเป็นจุดชิงสลิงจะเป็นองค์ประกอบที่เป็น

โครงสร้างประธานได้หรือไม่ เพราะว่าไม่ได้มีการออกแบบและคำนวณ เพื่อใช้รองรับหรือติดตั้งมาโดยเฉพาะ และสิ่งใดจะถือว่าเป็นโครงสร้างประกอบ เพราะฉะนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าเครื่องเล่นชิงปอนยังมีปัญหาในการตีความว่าจะถือว่าเป็น “เครื่องเล่น” ตามนัยของกฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 หรือไม่ เช่นเดียวกันกับเครื่องเล่นเป่าลม

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้กำหนดหลักการทั่วไปในเรื่องความรับผิดชอบที่เกิดความเสียหายจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกไว้ในมาตรา 437 เรื่องความรับผิดทางละเมิด กรณีความเสียหายมาจากยานพาหนะอันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกลและทรัพย์สินอันตราย อาจพิจารณาสถานะของเครื่องเล่นในสวนสนุกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ว่าเครื่องเล่นในสวนสนุก ถือเป็น “ทรัพย์สินอันตราย” เนื่องมาจากลักษณะการทำงานของเครื่องเล่นในสวนสนุกมีความแตกต่างจากยานพาหนะอันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกลอย่างชัดเจน แม้ว่าจะมีลักษณะการทำงานบางอย่างที่คล้ายกันก็ตาม แต่ระบบการทำงานหรือระบบกลไกโดยส่วนใหญ่จะแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง รวมถึงวัตถุประสงค์ของเครื่องเล่นในสวนสนุกที่ใช้เพื่อตอบสนองผู้ใช้บริการที่ต้องการความสนุกสนาน มิใช่การใช้งานเหมือนเช่นยานพาหนะในการรับส่งผู้คน หรือเคลื่อนย้ายบรรทุกสิ่งของ

จากการศึกษากฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐฟลอริดา ในเรื่องการกำหนดนิยามของคำว่า “เครื่องเล่น” พบว่า 2012 Florida Statutes หมวด Business Organizations (Chapter 616.242) มลรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุก (Safety Standard for Amusements Rides) ได้กำหนดนิยามของคำว่า “เครื่องเล่น” ไว้อย่างกว้างๆ โดยการกำหนดให้หมายความรวมถึงอาคาร โครงสร้าง อุปกรณ์เครื่องกล หรือรายการทั้งหมดรวมกัน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อความสนุก ความพึงพอใจ ความหวาดเสียว หรือความตื่นเต้นของผู้ใช้บริการ และยกเว้นเครื่องเล่นบางชนิดที่มีลักษณะไม่เป็นอันตราย ซึ่งสามารถพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวได้ว่า ต้องการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้เฉพาะเครื่องเล่นที่อาจก่อให้เกิดอันตรายเป็นสำคัญ

จากการศึกษากฎหมายในประเทศสิงคโปร์ ในเรื่องการกำหนดคำนิยามของคำว่า “เครื่องเล่น” พบว่า Amusement Rides Safety Act 2011 หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยของเครื่องเล่น ค.ศ. 2011 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “เครื่องเล่น” ไว้อย่างกว้างๆ เช่นเดียวกับกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐฟลอริดา โดยการกำหนดให้หมายถึง อุปกรณ์เครื่องจักรกล ซึ่งถูกออกแบบ เพื่อบรรทุกและนำพาผู้ใช้บริการไปยังบริเวณต่างๆ ในทิศทางที่หลากหลาย ไปตามเส้นทางที่กำหนดไว้ รวมถึงอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความสนุก

ความตื่นตื้นหวาดเสียว มีการใช้งานในลักษณะเป็นการสาธารณะและมีการเสียดำธรรมเนียม แต่ไม่รวมถึงเครื่องเล่นประเภทหยอดเหรียญ เครื่องเล่นสนามเด็กเล่น

จากข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่านิยามคำว่า “เครื่องเล่น” ตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 ยังมีปัญหาในการตีความว่าเครื่องเล่นในสวนสนุกบางชนิดที่มีการเปิดให้บริการ ในปัจจุบันจะมีองค์ประกอบที่สำคัญของการเป็นเครื่องเล่น คือ โครงสร้างประธานและโครงสร้าง ประกอบหรือไม่ จากกรณีตัวอย่างของเครื่องเล่นเป่าลม และเครื่องเล่นชิปไลน์ เป็นต้น

ทั้งนี้ การที่เครื่องเล่นในสวนสนุกอยู่ในสถานะของการเป็นทรัพย์สินอันตราตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับการกำหนดนิยามคำว่า “เครื่องเล่น” ที่ยังไม่สามารถ กำหนดให้ครอบคลุมเครื่องเล่นที่มีการเปิดให้บริการแก่นักท่องเที่ยวในปัจจุบันได้อย่างชัดเจน ทำให้เครื่องเล่นบางชนิดที่เกิดการตีความว่าจะเป็น “เครื่องเล่น” ตามนัยของกฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 จะไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเครื่องเล่น โดยตรง มาควบคุม เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ มิให้ได้รับอันตรายจากการเล่นเครื่องเล่น ดังกล่าวได้ เพราะฉะนั้น จึงเห็นควรแก้ไขนิยามของคำว่า “เครื่องเล่น” ตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 เพื่อให้เกิดความชัดเจน ง่ายต่อการตีความ และครอบคลุม เครื่องเล่นที่เปิดให้บริการอยู่ในปัจจุบันมากที่สุด โดยการตัดองค์ประกอบของเครื่องเล่น ในส่วนของโครงสร้างประธานและโครงสร้างประกอบในนิยาม และแก้ไขนิยามตามข้อ 1 ของ กฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 ให้เป็นความหมายแบบกว้างเหมือนกับ ความหมายตามที่กฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐฟลอริดา และประเทศสิงคโปร์ได้กำหนด ไว้ ดังนี้

“เครื่องเล่น” หมายความว่า สิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับให้บุคคลใช้เล่นในสวนสนุก หรือ ในสถานที่อื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) มีการเคลื่อนที่ที่ทำให้ผู้ใช้บริการเครื่องเล่นเคลื่อนที่ได้โดยมีความเร็วไม่น้อยกว่า 5 กิโลเมตรต่อวินาที
- (2) มีความสูงจากระดับพื้นที่ตั้งของเครื่องเล่นถึงระดับพื้นที่สูงที่สุดที่ผู้ใช้บริการเครื่อง เล่น ขึ้นไป เพื่อเล่นเครื่องเล่นไม่น้อยกว่า 2.50 เมตร
- (3) มีขนาดกำลังของเครื่องกลไม่น้อยกว่า 15 แรงม้า (11 กิโลวัตต์)
- (4) มีส่วนที่ต้องใช้น้ำในการเล่นเครื่องเล่น โดยมีความลึกของระดับน้ำไม่น้อยกว่า 0.80 เมตร

4.2 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุก

จากการศึกษากฎหมายในประเทศไทยในเรื่องการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุก พบว่าตามกฎหมายกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 กำหนดไว้ มีรายละเอียดดังนี้

1. การก่อสร้าง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายเครื่องเล่นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนและข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในคู่มือการติดตั้งเครื่องเล่นของผู้ผลิตเครื่องเล่นที่จัดทำเป็นภาษาไทย ซึ่งต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามรูปแบบและข้อกำหนดของหลักวิชาชีพวิศวกรรม

2. การออกแบบ โครงสร้างประธานและ โครงสร้างประกอบ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานการรับน้ำหนัก เช่น ความจุจำนวนคน ความเร็วที่ออกแบบ น้ำหนักบรรทุกจร และดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนและข้อปฏิบัติอื่นที่กำหนดไว้ในคู่มือการติดตั้งเครื่องเล่นของผู้ผลิต ซึ่งต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามรูปแบบและข้อกำหนดของหลักวิชาชีพวิศวกรรม

3. โครงสร้างประธานและ โครงสร้างประกอบต้องทำด้วยวัสดุที่มีการป้องกันการติดไฟ วัสดุ ชิ้นส่วน อุปกรณ์ และเครื่องจักรกลที่ใช้ในระบบการทำงานต่างๆ ของเครื่องเล่น ต้องได้มาตรฐานทางวิศวกรรม หรือตามที่กำหนดไว้ในคู่มือการติดตั้งเครื่องเล่นของผู้ผลิต

4. ระหว่างการเปิดใช้เครื่องเล่น ผู้รับใบรับรองต้องจัดให้มีวิศวกรพิจารณาตรวจสอบและบำรุงรักษาโครงสร้างประธาน โครงสร้างประกอบ ชิ้นส่วนอุปกรณ์ เครื่องจักรกล และระบบต่างๆ ของเครื่องเล่นว่าอยู่ในสภาพที่ใช้งานได้อย่างปลอดภัย อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้งหรือตามที่กำหนดไว้ในคู่มือการติดตั้งและคู่มือการบำรุงรักษาแล้วแต่ระยะเวลาใดสั้นกว่า และบันทึกผลการพิจารณาตรวจสอบและเก็บไว้ ณ ที่ตั้งของเครื่องเล่นนั้น และผู้รับใบรับรองต้องจัดให้มีวิศวกรพิจารณาตรวจสอบเครื่องเล่นเป็นประจำทุกปีตามที่กำหนดไว้ในคู่มือการติดตั้งเครื่องเล่นของผู้ผลิต พร้อมทั้งจัดทำรายงานและลงนามในผลการพิจารณาตรวจสอบ

5. ระบบความปลอดภัยของเครื่องเล่น จะต้องดำเนินการดังนี้

(1) จัดให้มีระบบความปลอดภัยของเครื่องเล่นตามที่กำหนดไว้ในคู่มือการติดตั้งเครื่องเล่นของผู้ผลิต

(2) จัดให้มีป้ายชื่อผู้ควบคุม ป้ายบอกวิธีใช้ คำแนะนำหรือเครื่องหมายเตือน ระบุจำนวนคนที่สามารถใส่เครื่องเล่นในแต่ละครั้ง และราวหรือรั้วกั้น

(3) จัดให้มีระบบสัญญาณแจ้งเหตุอัตโนมัติ ระบบความปลอดภัยเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน

(4) จัดให้มีแผนการซ่อมการกู้ภัย การระงับอัคคีภัย การอพยพ การฝึกซ้อมพนักงาน อย่างน้อยปีละครั้ง

นอกจากนี้ ผู้ประกอบกิจการสวนสนุกที่มีการให้บริการเครื่องเล่นก็จะต้องขออนุญาตประกอบกิจการสวนสนุกและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ เพราะการประกอบกิจการสวนสนุกถือว่าเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เนื่องจากกระบวนการในการประกอบกิจการดังกล่าว อาจจะทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบต่อสุขภาพต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง เห็นว่ามาตรการตามกฎหมายดังกล่าว แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนเช่นเดียวกันกับกฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 แต่ก็เป็นเพียงมาตรการที่มุ่งเน้นการคุ้มครองในด้านสุขลักษณะ การอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมเท่านั้น มิได้มีมาตรการที่จะคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ใช้บริการจากเครื่องเล่นในสวนสนุกโดยตรง

จากการศึกษากฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐฟลอริดา ในเรื่องการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุก พบว่าตาม 2012 Florida Statutes - The Florida Senate ในหมวด Business Organizations เรื่องที่ 616 Public Fairs and Expositions ได้มีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุกด้านต่างๆ ไว้ โดยอ้างอิงถึงมาตรฐานที่ได้ดำเนินการจัดทำโดยองค์การวิชาชีพต่างๆ ภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐาน วิธีการทดสอบ ข้อมูลจำเพาะประสิทธิภาพ นิยาม การบำรุงรักษา การดำเนินงาน และวิธีปฏิบัติ และคู่มือสำหรับเครื่องเล่นในสวนสนุก ที่ได้ดำเนินการจัดทำโดยสมาคมการทดสอบและวัสดุอเมริกา หรือ American Society for Testing and Materials (ASTM) มาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบไฟฟ้า ตามมาตรฐานระบบไฟฟ้าแห่งชาติ (National Electric Code Handbook) และมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบอัคคีภัย ตามมาตรฐานระบบอัคคีภัยแห่งชาติ (National Fire Protection Code)

จากการศึกษากฎหมายในประเทศสิงคโปร์ในเรื่องการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุก พบว่า Amusement Rides Safety Act 2011 หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยของเครื่องเล่น ค.ศ. 2011 ได้มีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุกด้านต่างๆ ไว้ โดยอ้างอิงถึงมาตรฐานที่ได้ดำเนินการจัดทำโดยองค์การวิชาชีพต่างๆ เช่นเดียวกับกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐฟลอริดา โดยมีข้อแตกต่าง คือ กฎหมายในประเทศสิงคโปร์อ้างอิงถึงมาตรฐานจากองค์กรภายนอกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานจากประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น American National Standards Institute (ANSI) และ ASTM International (ASTM) มาตรฐานจากประเทศอังกฤษ เช่น British Standards Institution (BS EN) และ British Water Ski Federation Ltd. มาตรฐานจากประเทศแคนาดา เช่น Canadian Standards Association

(CSA) และมาตรฐานจากประเทศนิวซีแลนด์ เช่น Standards Australia and Standards Council of New Zealand เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงประกอบข้อกำหนดของประเทศไทยและต่างประเทศข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเครื่องเล่นตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 ที่ได้กำหนดให้การออกแบบและการควบคุมการก่อสร้าง โครงสร้างประธานและโครงสร้างประกอบของเครื่องเล่น จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานตามที่คุณมือของผู้ผลิตเครื่องเล่น แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงในปัจจุบันเครื่องเล่นบางชนิดที่มีการประกอบขึ้นเองและไม่มีคู่มือที่ได้มาตรฐาน หรือมีมาตรฐานที่ไม่เพียงพอ รวมถึงเครื่องเล่นที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ที่แม้ว่าจะได้มีการกำหนดให้มีการแปลคู่มือให้เป็นภาษาไทยแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีมาตรการควบคุมว่าคู่มือดังกล่าวได้มีการแปลมาอย่างถูกต้องและครบถ้วน จึงเป็นการยากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะตรวจสอบว่าผู้ประกอบการได้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามที่คู่มือของผลิตได้กำหนดไว้หรือไม่ เพราะฉะนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุก โดยเปลี่ยนจากการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยจากการอ้างอิงตามคู่มือของผู้ผลิตเครื่องเล่นเพียงอย่างเดียว มาเป็นการอ้างอิงถึงมาตรฐานด้านความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุก (มยพ. 9902 – 59) ที่ได้ดำเนินการจัดทำโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง ที่ได้ดำเนินการจัดทำไว้แล้ว ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ครอบคลุมเครื่องเล่นที่มีการเปิดให้บริการในปัจจุบัน และมีมาตรฐานที่เชื่อถือได้ เนื่องจากได้ดำเนินการจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ

4.3 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริการที่อาจเป็นอันตรายโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

จากการศึกษากฎหมายในประเทศไทยในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริการที่อาจเป็นอันตราย กรณีศึกษาการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุก พบว่าการให้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุก นั้น ก็ถือว่าเป็น “บริการ” ตามนัยของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2552 ที่ได้กำหนดนิยามของคำดังกล่าวไว้ ในมาตรา 4 ความว่า บริการ หมายความว่า การรับจัดทำ การงาน การให้สิทธิใดๆ หรือการให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น แต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงาน

ผู้เล่นเครื่องเล่น ถือว่าเป็น “ผู้บริโภค” ตามนัยของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2552 ที่ได้กำหนดนิยามของคำดังกล่าว ไว้ในมาตรา 4 ความว่า ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อ

หรือผู้ให้บริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ให้บริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม เนื่องจากผู้เล่นเป็นผู้ที่ได้รับการบริการเครื่องเล่นจากผู้ประกอบธุรกิจสวนสนุกนั่นเอง

เพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้เล่นเครื่องเล่นในสวนสนุกเป็นผู้บริโภคที่มีสิทธิผู้บริโภคที่ต้องได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยเฉพาะสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับสินค้าหรือบริการที่ปลอดภัย มีสภาพและคุณภาพได้มาตรฐาน เหมาะสมแก่การใช้ ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน ในกรณีใช้ตามคำแนะนำหรือระมัดระวังตามสภาพของสินค้าหรือบริการนั้นแล้ว และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและชดเชยค่าเสียหาย เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

จากกรณีตัวอย่างการเกิดอุบัติเหตุจากการเล่นเครื่องเล่นในสวนสนุก กรณีเครื่องเล่นล่องแก่ง ในปี พ.ศ. 2550 ทำให้มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง ก็มีความพยายามที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค เข้ามาคุ้มครองผู้เล่นที่ได้รับความเสียหายและถูกละเมิดสิทธิในฐานะผู้บริโภค

แต่เนื่องจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค จากบริการที่เป็นอันตราย ยังไม่มีการกำหนดในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คงมีเพียงแต่การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 36 เท่านั้น ความว่า

“มาตรา 36 เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าสินค้าใด อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค คณะกรรมการอาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้นได้ ถ้าผู้ประกอบธุรกิจไม่ดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการจะจัดให้มีการพิสูจน์โดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้

ถ้าผลจากการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าสินค้านั้นอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และกรณีไม่อาจป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากสินค้านั้นได้โดยการกำหนดคลากตามมาตรา ๓๐ หรือตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้น และถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจเปลี่ยนแปลงสินค้านั้นภายใต้เงื่อนไขตามที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้ ในกรณีที่สินค้านั้นไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้หรือเป็นที่สงสัยว่าผู้ประกอบธุรกิจจะเก็บสินค้านั้น

ไว้เพื่อขายต่อไป คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจทำลายหรือจะจัดให้มีการทำลาย โดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้

ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วน ถ้าคณะกรรมการมีเหตุที่น่าเชื่อว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง

การสั่งห้ามขายสินค้าตามวรรคสองและวรรคสาม ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา³

จากข้อกำหนดข้างต้น คณะกรรมการคุ้มครองในขณะนั้น จึงได้ใช้อำนาจตามความในมาตรา 10 (2) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541³ ออกคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 11/2550 เรื่อง ห้ามขายสินค้าเครื่องเล่นดองแก๊ง ชื่อ “อินเดียน่า ล็อก” (Indiana Log)

³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มาตรา 10. คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 36
- (3) แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในการนี้จะระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้
- (4) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง
- (5) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะอนุกรรมการ
- (6) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค
- (7) ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควร หรือมีผู้ร้องขอตามมาตรา 39
- (8) รับรองสมาคมตามมาตรา 40
- (9) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครอง ผู้บริโภค และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบหมาย
- (10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา นี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

ในสวนสยามเป็นการชั่วคราว เพื่อเป็นการป้องกันอันตรายและคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าชนิดดังกล่าว เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุก และการคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

แม้ว่าต่อมาจะมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพื่อให้มีบทบัญญัติครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองทางด้านบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ซึ่งสมควรมีมาตรการคุ้มครองเช่นเดียวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค โดยการเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 รวมถึงการเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 บัญญัติว่า

“มาตรา 38 เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบริการใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์บริการนั้น ถ้าผู้ประกอบธุรกิจไม่ดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์บริการหรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการจะจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์โดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้ ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วน คณะกรรมการอาจออกคำสั่งห้ามให้บริการนั้นเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะทราบผลการทดสอบหรือพิสูจน์บริการนั้น

ในกรณีที่ผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าบริการใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) ให้ผู้ประกอบธุรกิจปิดประกาศ แจ้ง หรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับอันตรายของการบริการนั้นให้ผู้บริโภคทราบ หรือเกี่ยวกับการดำเนินการตาม (2) หรือ (3)

(2) ให้ผู้ประกอบธุรกิจแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงวิธีการให้บริการไม่ให้เป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค หรือชดใช้ค่าบริการให้แก่ผู้บริโภค

(3) ห้ามผู้ประกอบธุรกิจให้บริการนั้น

ให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้บริโภคและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคสอง

ในกรณีที่คณะกรรมการมีคำสั่งตามวรรคสอง (1) แต่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ให้คณะกรรมการมีอำนาจจัดให้มีการดำเนินการแทนผู้ประกอบการ โดยผู้ประกอบการเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ บริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค หมายความว่า บริการที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือจิตใจของผู้บริโภค

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คำสั่งตามมาตรานี้ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

เห็นว่า ถึงแม้ในปัจจุบันจะมีบทบัญญัติที่ให้การคุ้มครองผู้บริโภคจากบริการที่อาจเป็นอันตรายไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม โดยการกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์บริการ การจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์ โดยผู้ประกอบการเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย การออกคำสั่งห้ามให้บริการนั้นเป็นการชั่วคราว รวมถึงการออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดในกรณีที่ผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าบริการใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคแล้ว เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ ประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงคมนาคม เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา และผู้ทรงคุณวุฒิ อีกไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการและเลขานุการ

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคข้างต้น เห็นว่า ประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คือ นายกรัฐมนตรี กรรมการท่านอื่นๆ ก็คือ ปลัดกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ภารกิจของกรรมการแต่ละท่านจึงมีมากไปตามตำแหน่ง ทำให้ในบางครั้งไม่สามารถจัดวาระประชุมได้บ่อยครั้ง วาระการพิจารณาในการประชุมแต่ละครั้งก็ไม่สามารถดำเนินการได้มากนัก จากการศึกษาสถิติวาระการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พบว่าการกำหนดวาระการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สามารถแบ่งได้เป็นวาระที่เกี่ยวกับการตรากฎหมาย การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง การดำเนินคดีกับผู้ประกอบการด้านอสังหาริมทรัพย์ การดำเนินคดีกับผู้ประกอบการด้านสินค้าและบริการ การทบทวนมติคณะกรรมการคุ้มครอง

ผู้บริโภครวม และการยุติเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค เป็นต้น โดยสามารถพิจารณาสถิติของการประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ ดังนี้

ตารางสถิติวาระการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในปี พ.ศ. 2555 – 2560⁴

ปี พ.ศ.	การจัดให้มีการประชุม (ครั้ง)	วาระการพิจารณา ทั้งหมด (เรื่อง)	วาระการพิจารณา เรื่อง การดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจด้านสินค้าและบริการ (เรื่อง)
2555	5	201	39
2556	4	113	16
2557	3	126	19
2558	1	172	29
2559	5	268	60
2560	11	399	117
รวม	29	1,279	280

จากตารางข้างต้น เห็นว่าการจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในแต่ละปี มีจำนวนครั้งตั้งแต่ 1 ครั้ง จนถึงมากที่สุด 10 ครั้ง โดยปีที่มีการจัดน้อยที่สุด คือ ปี พ.ศ. 2558 จัดให้มีการประชุมเพียงครั้งเดียว ในขณะที่ปี พ.ศ. 2560 จัดให้มีการประชุมมากที่สุด คือ 11 ครั้ง

ในขณะที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำนวนของผู้บริโภคมายื่นเรื่องร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีมากขึ้นในแต่ละปี ดังจะเห็นได้จากสถิติข้อมูลการร้องทุกข์จากผู้บริโภค ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 – 2561 ที่โดยเฉลี่ยจะมีจำนวนมากขึ้นในทุกปี ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับสถิติการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จะเห็นได้ว่าจำนวนวาระการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกับจำนวนเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคไม่สอดคล้องกันอย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2560 ที่มีการจัดประชุมของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมากที่สุด คือ 11 ครั้ง และมีวาระการพิจารณาทั้งหมด 399 เรื่อง ในขณะที่สถิติการร้องทุกข์ของปี พ.ศ. 2560 เพียงแค่เดือนมกราคม เดือนเดียว ก็มีจำนวนเรื่องร้องเรียนมากกว่า 500 เรื่อง แล้ว จึงสามารถพิจารณาได้ว่า หากเกิดกรณีผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิจากการใช้บริการที่

⁴ รายงานการประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ระหว่างปี พ.ศ. 2555 – 2560.

อาจเป็นอันตรายแล้ว การพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อาจจะดำเนินการโดยล่าช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์ความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ

นอกจากนี้ การให้บริการโดยผู้ประกอบการธุรกิจในปัจจุบัน ยังมีความยุ่งยากซับซ้อน เนื่องจากบริการแต่ละประเภท ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณาจึงจะสามารถเข้าใจระบบการทำงานได้ ยกตัวอย่างเช่น การให้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุก ที่มีระบบกลไกการทำงานที่ซับซ้อน ต้องใช้ความรู้ทางด้านวิศวกรรมเป็นพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นวิศวกรรมเครื่องยนต์ และวิศวกรรมไฟฟ้า เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าเพื่อให้การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริการที่อาจเป็นอันตรายเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งจะส่งผลให้สิทธิของผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยการเพิ่มเติมคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสั่งการตามกฎหมายเกี่ยวกับบริการที่อาจเป็นอันตรายเป็นการเฉพาะ และการแก้ไขอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสั่งการตามกฎหมายเกี่ยวกับบริการที่อาจเป็นอันตราย จากเดิมเป็นของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มาเป็นของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องคณะดังกล่าว