

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การดำเนินชีวิตของประชาชนในสังคมปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวของเมือง และการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมจากสังคมเกษตรเป็นสังคมอุตสาหกรรม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ตลอดจนการเร่งรีบในการดำเนินชีวิต ส่งผลให้ประชาชนต้องเผชิญกับภาวะเจ็บป่วยทั้งทางร่างกายและจิตใจ ทำให้บุคคลที่มีปัญหาทางสุขภาพจิตอันเนื่องมาจากความตึงเครียดในการใช้ชีวิตประจำวันมีจำนวนมากขึ้นเมื่อเทียบกับในอดีต ซึ่งทางออกหนึ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าว คือ การพักผ่อนและการเข้าร่วมกิจกรรมด้านนันทนาการ

การประกอบธุรกิจสวนสนุก เป็นการประกอบธุรกิจบริการด้านนันทนาการที่สำคัญรูปแบบหนึ่ง มีการดำเนินการในลักษณะของการสร้างสถานที่ขึ้นมาเพื่อให้บริการด้านความบันเทิง ความสนุกสนาน และการพักผ่อนหย่อนใจสำหรับผู้ใช้บริการ ซึ่งสถานที่ดังกล่าวมักจะประกอบด้วยเครื่องเล่น อุปกรณ์การเล่น สวนพฤกษศาสตร์ สวนสัตว์ การแสดงโชว์ รวมทั้งการจัดการสิ่งแวดล้อม และการแสดงเรื่องราวพิเศษต่างๆ เป็นการเฉพาะ เช่น เมืองในเทพนิยาย การแสดงย้อนยุคในบรรยากาศแบบแฟนตาซี เป็นต้น¹

เครื่องเล่นในสวนสนุก เป็นส่วนประกอบสำคัญของสวนสนุกที่ดึงดูดใจผู้ให้บริการ ซึ่งเสน่ห์ที่สำคัญของเครื่องเล่นในสวนสนุก คือ การท้าทายความกล้าโดยการสร้างความกลัวและความหวาดเสียว ทำให้ผู้บริการรู้สึกสนุก ตื่นเต้น ใ้ใจไปกับประสบการณ์แปลกใหม่ที่ไม่สามารถพบได้ในการดำเนินชีวิตทั่วไป ทำให้การให้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกได้รับความนิยมจากผู้บริการทุกเพศทุกวัยมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงในปัจจุบัน สวนสนุกแต่ละแห่งจึงต้อง

¹ เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการธุรกิจในพื้นที่ท่องเที่ยว = Tourist destination management.

แข่งขันกันทางธุรกิจ โดยการนำเข้า ผลิต และติดตั้งเครื่องเล่นที่มีความแปลกใหม่ และท้าทายความกล้าของผู้ใช้บริการ เช่น รถไฟเหาะตีลังกาที่มีความสูงมากๆ สามารถเคลื่อนไหวได้ในทิศทางที่หลากหลาย และมีระบบการทำงานที่ซับซ้อน ซึ่งจะแตกต่างไปจากเครื่องเล่นในอดีตที่มีระบบการทำงานง่ายๆ เช่น การยิงปืน หรือชิงช้าสวรรค์ตามงานวัด เป็นต้น

เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบัน ทำให้เครื่องเล่นในสวนสนุกมีระบบกลไกการทำงานที่ยุ่งยากซับซ้อน เห็นได้จากการที่เครื่องเล่นในสวนสนุกมักจะมีระบบการทำงานด้วยเครื่องจักรกล หรือกำลังไฟฟ้า กำลังลม กำลังไฮดรอลิก (Hydraulic) และระบบไฟฟ้า มีการแบ่งการทำงานออกเป็นสองระบบ คือ ระบบกระแสตรง และกระแสสลับ โดยไฟฟ้ากระแสตรงจะใช้ไฟ 12 โวลต์ 24 โวลต์ และ 50 โวลต์ (แรงดันต่ำ) ถ้าเป็นไฟฟ้ากระแสสลับ จะใช้ไฟฟ้า 110 โวลต์ 220 โวลต์ และ 380 โวลต์ (ซึ่งเป็นไฟฟ้า 3 เฟส ที่มีแรงดันสูงมาก)² ซึ่งความซับซ้อนของระบบกลไกในการทำงานดังกล่าว มักจะเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุจากการใช้บริการเครื่องเล่น และทำให้ผู้ให้บริการได้รับอันตราย ไม่ว่าจะเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สิน ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2550 เกิดอุบัติเหตุจากการใช้บริการเครื่องเล่นประเภทล่องแก่ง ชื่อ “อินเดียน่า ล็อก” ในสวนสนุกแห่งหนึ่ง โดยมีสาเหตุมาจากกระแสไฟฟ้าตก เครื่องปั้มน้ำทำงานติดขัด ทำให้น้ำในรางของเครื่องเล่นไม่เพียงพอ เป็นเหตุให้มีผู้ให้บริการเครื่องเล่นดังกล่าวเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในขณะนั้น จึงได้ใช้มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ออกคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 11/2550 เรื่อง ห้ามขายสินค้าเครื่องเล่นล่องแก่ง ชื่อ “อินเดียน่า ล็อก” (Indiana Log) ในสวนสยามเป็นการชั่วคราว เพื่อเป็นการป้องกันอันตราย และคุ้มครองผู้ให้บริการในฐานะผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าชนิดดังกล่าว ในลักษณะมาตรการชั่วคราว เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแล ความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุกบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

จากการศึกษากฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน พบว่าการประกอบกิจการสวนสนุกที่มีการให้บริการเครื่องเล่นนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้กำหนดมาตรการในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการละเมิดพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครอง

² สืบศักดิ์ พรหมบุญ ชูเลิศ จิตเจือจุน. *สวนสนุกบนความเสี่ยงไร้กติกาและไร้ระเบียบไม่มีกฎหมายบังคับเพื่อความเป็นธรรมของสังคม*. สคบ. สาร. ปีที่ 29 ฉบับที่ 268 (ตุลาคม – พฤศจิกายน 2550). หน้า 8-10.

ผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ที่เป็นมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริการที่อาจเป็นอันตราย กฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่เป็นมาตรการในการควบคุมความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุก และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เป็นมาตรการที่กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการสวนสนุก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค และการให้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกหลายฉบับ จากการศึกษาพบว่าในทางข้อเท็จจริงยังคงปรากฏว่ามีอุบัติเหตุจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังมีกรณีตัวอย่าง ต่อไปนี้

เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2558 เกิดอุบัติเหตุทำให้นักท่องเที่ยวชาวจีนเสียชีวิตในระหว่างการให้บริการเครื่องเล่นผจญภัยชิปไลน์ ที่ใช้ลวดสลิงห้อยโหนจากต้นไม้หนึ่งไปยังต้นไม้หนึ่งชื่อ “กระรอกบิน” ในอำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ โดยผู้ประกอบการยอมรับว่าสาเหตุของอุบัติเหตุดังกล่าวมาจากความประมาทของพนักงานประจำฐาน³

เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2560 เครื่องเล่นที่มีแขนเหล็กยื่นออกมาในลักษณะคล้ายหวดปลาหมึก ซึ่งบริเวณปลายหวดปลาหมึกจะเป็นกระเช้าให้ผู้ให้บริการขึ้นไปนั่ง มีระบบการทำงานแบบไฮโดลิก เป็นตัวบังคับให้หมุนรอบตัวและยกหวดปลาหมึกขึ้นลง ในงานนมัสการพระสมุทระเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ เกิดอุบัติเหตุในขณะที่ยกแขนเหล็กที่เป็นกระเช้าหวดปลาหมึกที่มีผู้ให้บริการนั่งอยู่ตกลงมากระแทกพื้น ทำให้ผู้ให้บริการได้รับบาดเจ็บทั้งหมดรวม 15 ราย โดยมีสาเหตุมาจากเหล็กแกนไฮโดลิกที่ใช้สำหรับยกหวดปลาหมึกเกิดขาดออกจากลู่ออก⁴

จากเหตุการณ์อุบัติเหตุข้างต้น ประกอบกับการศึกษามาตรการในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการละเมิด มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริการที่อาจเป็นอันตราย มาตรการในการควบคุมความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุก และมาตรการที่กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการสวนสนุก เห็นว่ายังมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายหลายประการ กล่าวคือ

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหากฎหมายในการตีความนิยามของคำว่า “เครื่องเล่น” เนื่องจากกรณีที่จะถือว่าเป็น “เครื่องเล่น” ตามนัยที่กฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 กำหนดไว้ นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบของการเป็นเครื่องเล่นที่สำคัญ คือ โครงสร้างประธานและ

³ ไทยรัฐออนไลน์. (2558). *เจ้าของชิปไลน์ยอมรับ พนักงานพลาดจริง ทำนักท่องเที่ยวจีนดับ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.thairath.co.th/content/532091>. [2561, 25 มีนาคม]

⁴ มติชนออนไลน์. (2560). *สาวจีนเล่นหวดปลาหมึก ก่อนพังถล่มกลางงานวัด*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.matichon.co.th/news/737666>. [2561, 25 มีนาคม]

โครงสร้างประกอบ ทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่าเครื่องเล่นบางชนิด จะมีองค์ประกอบดังกล่าวครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ เนื่องจากในปัจจุบันเครื่องเล่นที่มีการเปิดให้บริการนั้นสามารถพิจารณาได้ว่ามักจะเป็นเครื่องเล่นที่มีลักษณะการทำงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อน เพราะความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี รวมถึงเครื่องเล่นบางชนิดที่แม้จะไม่มีระบบการทำงานที่ซับซ้อน แต่ต้องอาศัยความกล้าของผู้เล่นเป็นสิ่งดึงดูดใจให้ใช้บริการ ซึ่งลักษณะการทำงานของเครื่องเล่นดังกล่าวมักจะเป็นสาเหตุของการเกิดอันตรายจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุก

ประเด็นที่สอง ปัญหากฎหมายในการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุก เนื่องจากกฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 ได้กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุกให้เป็นไปตามมาตรฐานคู่มือเครื่องเล่นของผู้ผลิต ในขณะที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเครื่องเล่นในสวนสนุกบางชนิดไม่มีการจัดทำคู่มือ หรือมีการจัดทำแต่รายละเอียดต่างๆ ยังไม่มีมาตรฐานที่เพียงพอ เนื่องจากเป็นเครื่องเล่นที่ผลิตเองภายในประเทศ เช่น ชิงช้าสวรรค์ตามงานวัด หรือกรณีที่เป็นเครื่องเล่นนำเข้าจากต่างประเทศ ก็มีปัญหาในเรื่องการตรวจสอบความถูกต้องของการแปลภาษาคู่มือของผู้ผลิตจากภาษาต่างประเทศมาเป็นภาษาไทย

และประเด็นที่สาม ปัญหากฎหมายในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริการที่อาจเป็นอันตรายโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค นั้น จะมีปัญหาในเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบริการด้านต่างๆ รวมถึงปัญหาเรื่องความล่าช้าในการดำเนินการ เนื่องจากกรรมการแต่ละท่านในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในแต่ละกระทรวง ซึ่งมีภารกิจตามตำแหน่งหน้าที่มากมาย

ดังนั้น สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษามาตรการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย โดยศึกษาเทียบเคียงกฎหมายของต่างประเทศ อาทิเช่น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐฟลอริดา และประเทศสิงคโปร์ กับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการที่อาจเป็นอันตราย รวมถึงมาตรการเกี่ยวกับเครื่องเล่นในสวนสนุก ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ที่จะส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองให้มีความปลอดภัยจากการใช้บริการดังกล่าว และเกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภคต่อไปได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา และความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย
2. เพื่อศึกษาแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย
3. เพื่อศึกษากฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย
5. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขมาตรการที่เหมาะสมเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

แม้ว่าในปัจจุบันการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย จะมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้กำหนดมาตรการในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการละเมิดพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ที่เป็นมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริการที่อาจเป็นอันตราย กฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมเครื่องเล่น พ.ศ. 2558 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่เป็นมาตรการในการควบคุมความปลอดภัยของเครื่องเล่นในสวนสนุก และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เป็นมาตรการที่กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการสวนสนุก แต่บทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถคุ้มครองผู้เล่นจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกได้อย่างเหมาะสม ซึ่งหากได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีบทบัญญัติที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ก็จะทำให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองให้มีความปลอดภัยจากการใช้บริการ และเกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภคต่อไปได้

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ จะทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย ตามกฎหมายของประเทศไทย เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นต้น เปรียบเทียบกับมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย ตามกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย และเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคมากที่สุด

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย กล่าวคือ ศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ กฎหมายต่างๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ จากห้องสมุดและระบบฐานข้อมูลออนไลน์ บทความทางวิชาการในวารสาร วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาพิจารณาศึกษา วิเคราะห์หาแนวทางข้อสรุปและข้อเสนอแนะ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา และความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย
3. ทำให้ทราบถึงกฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย
5. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขมาตรการที่เหมาะสม เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการเครื่องเล่นในสวนสนุกที่อาจเป็นอันตราย