

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้รับบริการของ สถานประกอบธุรกิจดูแลผู้สูงอายุ

ลियाภรณ์ สัมมาภรณ์

ศาสตราจารย์(พิเศษ) ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมาย เอกชนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจสถานดูแลผู้สูงอายุ โดยจะศึกษาในส่วนของสถานประกอบการดูแลผู้สูงอายุขั้นพื้นฐาน ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้รับบริการของสถานประกอบธุรกิจดูแลผู้สูงอายุในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย อีกทั้งเพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้รับบริการของสถานประกอบธุรกิจดูแลผู้สูงอายุ รวมถึงเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นมาตรการเชิงป้องกันผู้รับบริการในสถานประกอบการธุรกิจดูแลผู้สูงอายุ

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำกับดูแลหรือควบคุมธุรกิจสถานบริการเพื่อสุขภาพนั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงธุรกิจสถานประกอบการดูแลผู้สูงอายุ ส่งผลให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างอิสระ ซึ่งในการประกอบธุรกิจดังกล่าวควรจะต้องมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานของการประกอบธุรกิจไว้โดยเฉพาะ และควรจะต้องมีข้อสัญญาระหว่างผู้ประกอบการและผู้รับบริการ อีกทั้งควรจะต้องมีข้อกำหนดความรับผิดชอบในทางแพ่งและทางอาญากับผู้ประกอบการด้วย ซึ่งในต่างประเทศได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำกับควบคุมการประกอบธุรกิจของสถานบริการเพื่อสุขภาพไว้อย่างชัดเจน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงใคร่ขอเสนอแนะโดยให้มีการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายของพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 โดยให้เพิ่มเติมความหมายของคำว่า “กิจการการดูแลผู้สูงอายุ” ไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อที่กิจการการดูแลผู้สูงอายุจะได้อยู่ในบังคับของกฎหมาย และให้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานของการประกอบกิจการ รวมถึงการตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมกำกับดูแลสถานประกอบการการดูแลผู้สูงอายุไว้โดยเฉพาะ และให้มีการออกประกาศคณะกรรมการส่งเสริมกิจการการดูแลผู้สูงอายุ กำหนดให้มีการทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบการและผู้สูงอายุ ซึ่งมาตรการดังกล่าวมานี้จะส่งผลให้ผู้เข้ารับบริการได้รับการบริการที่ดีจากผู้ดูแลในสถานประกอบการ ได้รับความสะดวกสบายจากการเข้ารับบริการ และความปลอดภัยตลอดระยะเวลาในการเข้ารับบริการ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้รับบริการของสถานประกอบธุรกิจดูแลผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ

* นักศึกษาลัทธิสุตฺรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ABSTRACT

This thesis aims to study the meaning concepts and theories of Private Law related to the business of Elderly Care. Include legal measures to protect the service recipients of overseas care establishment's comparison with Thailand. Also, for analyze the legal problems in Patient Protection from Elderly Care Business, include provide legal solutions for protect patient from Elderly Care Business. This will solve the problems in Thailand and be effective enough to protect patient from Elderly Care Business.

According to studies, Thailand has no laws to supervise for Elderly Care Business. As a result, there is no law that regulates Elderly Care business, safety standards and because There are no regulatory bodies That make patient is not secure from Elderly Care Business. While the laws of foreign countries such as the United Kingdom, Republic of Singapore and Federation of Malaysia. All of these Countries have provisions governing the business of health care facilities, and the Dormitory Act BE 2558. By the provisions such as Dormitory License Appointment, Appointment of a competent official under the dormitory law, Contract between dormitory operator and guest, include the life insurance and property insurance of the occupants. By the origin of each law as mentioned they are all available to protect all service users.

Therefore, to find legal measures to protect the patient from Elderly Care Business. The researcher would like to recommend about amendment to the provisions of the Health Workplace Act BE 2559 by giving more meaning to the word "Elderly Care Services" in this Act. To make the Elderly Care Act effective by laws and the Ministerial Regulations set the standards of business operations. Including the establishment of a committee to supervise the Elderly Care Business and announced by Board of Directors to promote the care of the elderly. By define Elderly Care Business must have a contract between the entrepreneur and the elderly people about the insurance for the health, life and property of the elderly people. The measures mentioned above will result in the service users are comfortable include security of the service, by this order will effectively for protect elderly people from Elderly Care Business.

1. บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) คือ สังคมที่มีจำนวนประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปอยู่มากกว่าร้อยละ 10 หรือมีจำนวนประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไปอยู่มากกว่าร้อยละ 7 ต่อจำนวนประชากรทั้งหมดในสังคม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยมีจำนวนประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปอยู่ถึงร้อยละ 10.4 ต่อจำนวนประชากรทั้งหมดในสังคม ซึ่งจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้นนั้น สืบเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการแพทย์และการสาธารณสุข ส่งผลให้คนไทยมีสุขภาพร่างกายแข็งแรงขึ้น ประกอบกับการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้คนไทยมีโอกาสได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น มีความรู้และทักษะในการป้องกันและดูแลสุขภาพ

ตลอดจนการวางแผนครอบครัวที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งผลสำเร็จดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของประชากร กล่าวคือ ประชากรที่อยู่ในวัยสูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่ประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานมีแนวโน้มที่ลดลง

จากผลของการเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) นั้น ทำให้เกิดกิจการสถานประกอบธุรกิจเพื่อการดูแลผู้สูงอายุทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งธุรกิจดังกล่าวได้รับความสนใจจากผู้สูงอายุ รวมถึงบุตรหลานของผู้สูงอายุที่อาจไม่มีเวลาดูแลผู้สูงอายุได้อย่างเต็มที่ เพราะต้องออกไปทำงานนอกบ้านเลยทำให้ผู้สูงอายุต้องอยู่บ้านเพียงลำพังในช่วงระหว่างวัน สำหรับสถานบริการดูแลผู้สูงอายุของภาครัฐนั้น ในปัจจุบันพบว่าไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้สูงอายุที่จะเข้ารับบริการ อีกทั้งสถานบริการของภาครัฐนั้นมีขั้นตอนในการจะเข้ารับบริการที่มีความยุ่งยาก โดยจะต้องมีการลงทะเบียนเพื่อจองคิวลำดับในการเข้ารับบริการซึ่งใช้ระยะเวลาานาน ทำให้ผู้สูงอายุบางส่วนที่พอจะมีกำลังทรัพย์เลือกเข้ารับบริการของภาคเอกชนแทน แม้จะมีค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการที่สูงกว่าสถานบริการของภาครัฐแต่สถานบริการของเอกชนมีจำนวนมาก ซึ่งเพียงพอต่อความต้องการของผู้สูงอายุ และไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากเหมือนสถานบริการของภาครัฐ ประกอบกับสถานประกอบธุรกิจดูแลผู้สูงอายุของภาคเอกชนมีการแข่งขันสูงระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง ทำให้ผู้ประกอบการต่างโฆษณาสถานบริการของตนเพื่อเชิญชวนให้ผู้รับบริการเข้ามาใช้บริการในสถานประกอบการของตน ซึ่งค่าบริการของแต่ละสถานประกอบการนั้นไม่ได้มีค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งในการดำเนินธุรกิจดูแลผู้สูงอายุนี้มีลักษณะที่พิเศษกว่าการดูแลสุขภาพของบุคคลทั่วไป กล่าวคือ ผู้สูงอายุมีลักษณะทางกายภาพที่บอบบางกว่าและควรที่จะต้องได้รับการดูแลอย่างถูกวิธี อีกทั้งยังเป็นวัยที่ต้องการความรัก ความใส่ใจจากคนในครอบครัว ลักษณะเช่นนี้ทำให้สถานบริการต่าง ๆ จึงทำสถานบริการให้เหมือนกับผู้สูงอายุอยู่ที่บ้านของตน ไม่ทำให้ผู้สูงอายุเกิดความรู้สึกว่าการดูแลตนเองถูกทอดทิ้ง ปัจจุบันการประกอบธุรกิจดูแลผู้สูงอายุจึงขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีจำนวนผู้ประกอบการธุรกิจเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจากสถิติการจัดตั้งธุรกิจบริการทั้งรูปแบบนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาพบว่าในปีพ.ศ. 2560 ประเทศไทยมีการดำเนินธุรกิจดูแลผู้สูงอายุจำนวน 800 ราย แบ่งเป็น นิติบุคคล จำนวน 169 ราย คิดเป็นร้อยละ 21.12 และบุคคลธรรมดา จำนวน 631 ราย คิดเป็นร้อยละ 78.88 และมีแนวโน้มว่าจำนวนผู้ประกอบการธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

ปัจจุบันได้มีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจสำหรับกิจการเพื่อสุขภาพ อันได้แก่ พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 โดยได้บัญญัติให้กิจการสปาและกิจการนวดเพื่อสุขภาพเสริมความงามเป็นกิจการที่ถูกควบคุมโดยกฎหมายฉบับดังกล่าว แต่มิได้มีการบัญญัติให้กิจการเพื่อการดูแลผู้สูงอายุนั้นเป็นกิจการที่ถูกควบคุมโดยกฎหมายด้วย ดังนั้น จึงทำให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระ ส่งผลให้รัฐไม่สามารถควบคุมการดำเนินธุรกิจประเภทนี้ได้ ทั้งไม่สามารถรู้จำนวนที่แน่นอนของสถานบริการที่เปิดทำการอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งไม่มีหน่วยงานของรัฐในสังกัดใดที่เข้าไปควบคุมการประกอบธุรกิจของสถานบริการโดยเฉพาะ จึงทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานประกอบธุรกิจดูแลผู้สูงอายุ ทั้งปัญหาในการไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการดูแลผู้สูงอายุและการกำหนดมาตรฐานเพื่อการคุ้มครองผู้รับบริการ ปัญหาในการไม่มีสัญญาระหว่างผู้ประกอบการและผู้รับบริการ รวมถึงปัญหาในการไม่มีข้อกำหนดความรับผิดชอบทั้งในทางแพ่งและทางอาญากับผู้ประกอบการธุรกิจดูแลผู้สูงอายุอีกด้วย

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับบริการของสถานประกอบธุรกิจดูแลผู้สูงอายุ

จากการศึกษาพบว่า แนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับบริการในสถานประกอบธุรกิจดูแลผู้สูงอายุ มีที่มาจากคำประกาศสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภค (Consumer Bill of Rights) โดยประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา จอห์น เอฟ. เคนเนดี (John F. Kennedy) ในปี ค.ศ. 1962 ซึ่งถือว่าเป็นการเริ่มต้นอย่างเป็นทางการของการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศสหรัฐอเมริกา และได้กลายเป็นพื้นฐานของการประกอบธุรกิจตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ของรัฐนำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย สิทธิพื้นฐานในการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ

- 1) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย (The Right to Safety) กล่าวคือ ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยทั้งทางร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินที่บุคคลอื่นจะมาลวงละเมิด หรือทำให้เสียหายมิได้
- 2) สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร (The Right to be Informed) กล่าวคือ ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับทราบข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าและบริการเพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจซื้อสินค้าหรือบริการนั้น ๆ โดยมีให้ผู้ประกอบกิจการหลอกลวงผู้บริโภค
- 3) สิทธิที่จะเลือกสินค้าหรือบริการ (The Right to Choose) กล่าวคือ ผู้บริโภคมีสิทธิเสรีภาพในการตัดสินใจกระทำสิ่งใดที่ผู้อื่นจะมาควบคุม บังคับ ช่มชู้ หรือชักจูงโดยไม่เป็นธรรมไม่ได้ เพื่อป้องกันการเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ
- 4) สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (The Right to be Heard) คือ การที่ผู้บริโภคสามารถเรียกร้องสิทธิของตน รวมทั้งการให้ผู้ประกอบธุรกิจชดเชยความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

3. การคุ้มครองผู้รับบริการที่เกี่ยวข้องในสถานประกอบธุรกิจดูแลผู้สูงอายุของประเทศไทยและต่างประเทศ

3.1 การคุ้มครองผู้รับบริการที่เกี่ยวข้องในสถานประกอบธุรกิจดูแลผู้สูงอายุของประเทศไทย

พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อกิจการด้านบริการที่สร้างงานและรายได้ ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก และเป็นกิจการที่ได้รับความเชื่อมั่นจากผู้รับบริการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศมายาวนาน แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแลการดำเนินกิจการนี้เป็นการเฉพาะ ผู้ประกอบการ ผู้ดำเนินการ และผู้ให้บริการจำนวนมากยังขาดความรู้ และทักษะในการประกอบกิจการ และการให้บริการของสถานประกอบกิจการเพื่อสุขภาพส่วนใหญ่ไม่ได้รับมาตรฐานและส่งผลกระทบโดยตรงต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจของผู้รับบริการ จึงมีการบัญญัติกฎหมายที่กำกับดูแลการประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินกิจการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีมาตรฐานอันเป็นการส่งเสริมสุขภาพของประชาชน และคุ้มครองผู้บริโภค

โดยมีคณะกรรมการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ เสนอนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพต่อรัฐมนตรี กำหนดมาตรการในการส่งเสริมสถานประกอบการเพื่อสุขภาพให้ได้มาตรฐาน ตลอดจนการส่งเสริมบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกกลุ่มให้เข้าถึงและได้รับประโยชน์ กำหนดหลักเกณฑ์การรับรองวุฒิบัตรหรือประกาศนียบัตรที่ผู้ดำเนินการหรือผู้ให้บริการได้รับจากสถาบันการศึกษา หน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ กำหนดหลักเกณฑ์การทดสอบและประเมินความรู้ความสามารถของผู้ดำเนินการ

สำหรับหลักเกณฑ์การขอใบอนุญาตและการขึ้นทะเบียน กำหนดให้ ผู้ประกอบการที่ประสงค์ จะประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการ เพื่อสุขภาพจากผู้อนุญาตก่อน และผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพต้องมี อายุไม่ต่ำกว่า 20 บริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นผู้อยู่ในระหว่าง ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ หรือเป็นผู้เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ และยังไม่พ้นกำหนด 2 ปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาต ประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ เป็นต้น ใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อ สุขภาพให้มีอายุ 5 ปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต

กรณีและผู้ประกอบการประสงค์จะเลิกประกอบกิจการ ให้แจ้งให้ผู้อนุญาตทราบ พร้อมทั้งส่งคืน ใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพแก่ผู้อนุญาตภายใน 15 วันนับแต่วันที่เลิก ประกอบกิจการ

3.2 การคุ้มครองผู้รับบริการที่เกี่ยวข้องในสถานประกอบธุรกิจดูแลผู้สูงอายุของต่างประเทศ

1. สหราชอาณาจักร มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสถานประกอบธุรกิจดูแลสุขภาพ ครอบคลุมการให้บริการดูแลผู้สูงอายุในสถานบริการ ส่วนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบ ธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุในสหราชอาณาจักรนั้น นำระบบใบอนุญาตมาใช้ในการกำกับดูแลการประกอบ ธุรกิจ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเริ่มประกอบการเพื่อคัดกรองผู้ที่จะให้บริการ หลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการประกอบการและการเลิกประกอบการเพื่อวางมาตรฐานของการดำเนินการให้มีคุณภาพ มีความปลอดภัยและเหมาะสมกับผู้รับบริการ ซึ่งจะทำให้สามารถคุ้มครองผู้รับบริการได้อย่างมี ประสิทธิภาพ และมีการกำหนดให้ผู้ประกอบการกับผู้รับบริการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึง การทำประกันภัยเพื่อคุ้มครองผู้รับบริการอีกด้วย สำหรับหน่วยงานที่กำกับดูแลการให้บริการตาม กฎหมายสหราชอาณาจักรนั้น ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุณภาพการดูแล โดยเป็นหน่วยงานกำกับดูแล การให้บริการเกี่ยวกับสุขภาพและสังคมทั้งหมดของสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน

2. สาธารณรัฐสิงคโปร์ มีหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้บริการดูแล ผู้สูงอายุของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีใช้ระบบใบอนุญาตการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้บริการดูแล ผู้สูงอายุเพื่อคุ้มครองผู้รับบริการ โดยกำกับดูแลตั้งแต่การเริ่มประกอบการเพื่อคัดกรองผู้ที่จะเข้ามา ประกอบธุรกิจผู้ประกอบการสถานบริการจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ โดยต้องมีคุณสมบัติที่ เหมาะสมในการประกอบธุรกิจ เมื่อได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจแล้ว ในการประกอบการธุรกิจ ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ได้แก่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดูแลผู้รับบริการ บุคลากร สถานที่ ความปลอดภัยของผู้รับบริการ และระบบบริหารจัดการ นอกจากนี้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการเลิกประกอบการด้วย ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆที่กำหนดด้วย

3. สหพันธรัฐมาเลเซีย มีหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้บริการดูแล ผู้สูงอายุของสหพันธรัฐมาเลเซีย มีการนำระบบใบอนุญาตมาใช้ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจสถาน บริการ โดยในบทบัญญัติมีการกำหนดหลักเกณฑ์ตั้งแต่การเริ่มประกอบการธุรกิจ หลักเกณฑ์คุณสมบัติ ของผู้ที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจให้บริการการดูแลผู้รับบริการ โดยจะพิจารณาถึงความเหมาะสมของ

ผู้ประกอบการ รวมทั้งสถานที่และบุคลากรที่ให้บริการ การกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานของการให้บริการด้านต่าง ๆ ทั้งด้านบุคลากร สถานที่ การดูแลผู้รับบริการ ความปลอดภัยของผู้รับบริการด้วย

4. บทวิเคราะห์และแนวทางแก้ไข

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์การชอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการดูแลผู้สูงอายุและการกำหนดมาตรฐานเพื่อการคุ้มครองผู้รับบริการ

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมสถานประกอบธุรกิจดูแลผู้สูงอายุไว้โดยเฉพาะ เนื่องจากพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กำกับดูแลธุรกิจสถานบริการเพื่อสุขภาพ ไม่ได้มีการบัญญัติรวมถึงธุรกิจสถานประกอบการดูแลผู้สูงอายุให้อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้ผู้ประกอบการมีอิสระในการจัดการกับธุรกิจของตน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการในสถานประกอบธุรกิจที่ไม่มีมาตรฐานสำหรับการบริการ

สำหรับหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจของต่างประเทศนั้น สหราชอาณาจักร มีการกำหนดให้การบริการดูแลผู้สูงอายุรวมอยู่กับการให้บริการดูแลผู้ที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้ในลักษณะอื่น ซึ่งเป็นการให้บริการที่พิกัดบุคคลที่ต้องการดูแลเนื่องมาจากความเจ็บป่วย ความพิการและความชราภาพ เป็นต้น โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุไว้ในพระราชบัญญัติการดูแลสุขภาพและการดูแลด้านสังคม พ.ศ. 2551 (Health and Social Care Act 2008) ซึ่งได้มีการนำหลักเกณฑ์มาตรฐานสำคัญของคุณภาพและความปลอดภัย ซึ่งเป็นมาตรฐานใช้บังคับกับการให้บริการซึ่งเมื่อจดทะเบียนแล้ว ผู้ประกอบการจะต้องรักษามาตรฐานของตนเองให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการคุณภาพการดูแลประกาศกำหนดอยู่เสมอ ได้แก่ มาตรฐานสำคัญของคุณภาพแล้วความปลอดภัย หากคณะกรรมการคุณภาพการดูแลพบว่าหรือได้รับการร้องเรียนว่าการให้บริการของผู้ประกอบการรายใดไม่เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว คณะกรรมการคุณภาพการดูแลมีอำนาจปรับ ระวัง การดำเนินการ หรือเพิกถอนทะเบียนได้

4.2 ปัญหาทางกฎหมายในการไม่มีสัญญาระหว่างผู้ประกอบการและผู้รับบริการ

จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากการที่พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 มิได้มีการนำธุรกิจสถานดูแลผู้สูงอายุบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จึงทำให้การเข้ารับบริการของผู้สูงอายุในสถานประกอบการดูแลผู้สูงอายุอาจไม่ได้มีการทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบการและผู้เข้ารับบริการ หรือหากมีการทำสัญญาอาจมีการกำหนดข้อสัญญาที่อาจไม่เป็นธรรมต่อผู้สูงอายุได้เหตุเพราะไม่มีกฎหมายที่ควบคุมกำกับไว้ ซึ่งในการทำสัญญาให้บริการดูแลผู้สูงอายุ ผู้ประกอบการมักจะกำหนดข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้รับบริการ เช่นข้อสัญญาที่ว่าหากเกิดปัญหาใด ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้ดูแลหรือเกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินของผู้รับบริการ ผู้บริการจะต้องรับผิดชอบต่อความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้ดูแลโดยทันที โดยผู้ประกอบการไม่ต้องมีส่วนรับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น หรือในเรื่องของการกำหนดอัตราค่าบริการที่ค่อนข้างสูง เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้ผู้รับบริการด้วยเหตุที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าไม่สามารถแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาที่เป็นการ

เอารัดเอาเปรียบผู้รับบริการเหล่านั้นได้ ก็จำเป็นต้องเข้าทำสัญญาที่มีข้อสัญญาดังกล่าวกับผู้ประกอบการ และต้องผูกพันตามสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเหล่านั้น

สำหรับกฎหมายของต่างประเทศ มีการกำหนดเรื่องรูปแบบข้อสัญญาระหว่างผู้ประกอบการและผู้เข้ารับบริการ ได้แก่ กฎหมายของสหราชอาณาจักร มีการกำหนดไว้ในมาตรฐานสำคัญของคุณภาพและความปลอดภัยประกอบหลักเกณฑ์ 28 ข้อ โดยถูกบัญญัติไว้ในระเบียบ 2 ฉบับด้วยกัน กล่าวคือระเบียบว่าด้วยกิจกรรมควบคุม พ.ศ. 2553 ตามพระราชบัญญัติการดูแลสุขภาพและการดูแลด้านสังคม พ.ศ. 2551 (Health and Social Care Act 2008 (Regulated Activities) Regulations 2010 และระเบียบคณะกรรมการคุณภาพการดูแลว่าด้วยการจดทะเบียน พ.ศ. 2552 (Care Quality Commission (Registration) Regulation 2009) ซึ่งหลักเกณฑ์ 28 ประการ หลักการในการทำสัญญา ถูกกำหนดไว้ในข้อเรื่องการกำหนดค่าธรรมเนียม ก่อนที่จะให้บริการแก่ผู้รับบริการ ผู้ประกอบการจะต้องจัดทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก่ผู้รับบริการที่แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับค่าบริการ อัตราค่าบริการ วันครบกำหนดชำระค่าบริการ วิธีการในการชำระค่าบริการ ตลอดจนรายละเอียดของบริการที่ผู้รับบริการจะได้รับจากผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นการทำให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างรู้สิทธิและหน้าที่ของตนเอง เป็นแนวทางในการป้องกันมิให้ผู้ประกอบการสามารถเอาเปรียบผู้รับบริการได้

4.3 ปัญหาทางกฎหมายในการไม่มีข้อกำหนดความรับผิดชอบทั้งในทางแพ่งและทางอาญา กับผู้ประกอบการธุรกิจดูแลผู้สูงอายุ

จากการศึกษาพบว่าในประเทศไทย ยังไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดความรับผิดชอบของสถานประกอบการดูแลผู้สูงอายุไว้ โดยการประกอบธุรกิจสถานประกอบการดูแลผู้สูงอายุ ผู้ดูแลซึ่งเป็นบุคคลที่ดูแลช่วยเหลือผู้สูงอายุในการดำเนินกิจวัตรประจำวันต่าง ๆ ซึ่งในการปฏิบัติงานนั้นจะต้องปฏิบัติโดยตรงต่อเนื้อตัวของผู้สูงอายุ จึงอาจเป็นผลทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายและอนามัยของผู้สูงอายุได้โดยทั่วไปแล้วผู้ดูแลจึงเป็นบุคคลที่ต้องรับผิดชอบเพื่อละเมิดในเบื้องต้น ส่วนผู้ประกอบการอาจต้องรับผิดชอบละเมิด ในกรณีที่ผู้ประกอบการมีการกระทำละเมิดโดยตนเองหรือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบเพื่อละเมิดโดยการกระทำของบุคคลอื่น การกระทำของผู้ดูแล

สำหรับกฎหมายในต่างประเทศมีการนำบทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งไว้ในพระราชบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับธุรกิจสถานบริการไว้ เช่น กฎหมายของสหราชอาณาจักร มีการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการไว้ใน พระราชบัญญัติการดูแลสุขภาพและการดูแลสังคม พ.ศ. 2551 (Health and Social Act 2008) ซึ่งกำหนดโทษให้หากผู้ประกอบการได้กระทำการละเมิดจนเกิดความเสียหายแก่ผู้รับบริการ พระราชบัญญัตินี้กำหนดโทษของผู้ประกอบการ และผู้ที่มีหน้าที่ดูแลไว้ด้วย และในพระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกเพื่อการดูแลสุขภาพส่วนบุคคลและการให้บริการ พ.ศ. 2541 (Private Healthcare Facilities and Services Act 1998) ของสหพันธรัฐมาเลเซียก็มีบทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษสำหรับสถานบริการเพื่อสุขภาพที่ได้กระทำต่อผู้รับบริการไว้เช่นกัน

จากปัญหาในเรื่องของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้รับบริการของสถานประกอบการธุรกิจดูแลผู้สูงอายุ เพื่อเป็นมาตรการเชิงป้องกันอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภคและทำให้การควบคุมและกำกับดูแลธุรกิจสถานบริการดูแลผู้สูงอายุเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการกำหนดค่านิยมของ กิจการการดูแลผู้สูงอายุ โดยอาศัยพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 มาตรา 3(3) โดยบัญญัติว่า กิจการการดูแลผู้สูงอายุ หมายถึง การบริการที่เกี่ยวกับการดูแล ส่งเสริม ฟื้นฟูสุขภาพ หรือการประคับประคองผู้สูงอายุ โดยมีการจัดกิจกรรมระหว่างวัน รวมถึงการช่วยเหลือในการดำรงชีวิต หรือจัดสถานที่เพื่อการพำนักอาศัย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกำหนดให้กิจการการดูแลผู้สูงอายุถูกควบคุมโดยบทบัญญัติของกฎหมายและควรออกมาตรการทางกฎหมายโดยการออกเป็นกฎกระทรวงมาบังคับให้ผู้ประกอบการกิจการการดูแลผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการกำหนดมาตรฐานด้านสถานที่ ความปลอดภัย และการให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการการดูแลผู้สูงอายุ อีกทั้งเห็นควรให้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ประกอบการสถานกิจการการดูแลผู้สูงอายุและผู้เข้ารับบริการ จะต้องมีการทำสัญญาระหว่างกัน โดยรายละเอียดในสัญญานั้นจะต้องระบุความรับผิดชอบของทั้งผู้ประกอบการในกรณีที่กระทำความผิดต่อผู้รับบริการทั้งในทางแพ่งและทางอาญา และผู้รับบริการก็ต้องรับผิดหากกระทำการให้เกิดความเสียหายแก่สถานประกอบการ รวมถึงกำหนดให้มีการจัดทำมธรรม์เพื่อเป็นมาตรการในการคุ้มครองชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้รับบริการในสถานกิจการการดูแลผู้สูงอายุ

บรรณานุกรม

- ชมพูนุท พรหมภักดี, การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย (Aging society in Thailand) (บทความวิชาการ), กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ., 2556, น.12
- ณฤดี โตตาบ, แนวทางการจัดบริการหน่วยบริการเคลื่อนที่แก่ผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานคร, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต), กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์., 2534 ,น.60
- ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ, ผู้สูงอายุในกฎหมายไทย, กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ทศนิยม วีระกัณฑ์, การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค, 2541, น. 10
- นันทน์ภัส ทรัพย์โชคธนกุล, รูปแบบและกลยุทธ์การดำเนินธุรกิจสถานดูแลผู้สูงอายุ, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยศิลปากร., 2557, น.29
- พงศกร ถิ่นเขาดอ, การควบคุมธุรกิจสถานบริการเสริมความงามที่มีใช้ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม, กรุงเทพฯ, 2550 ,น.50
- พิทยา วิทยาไพโรจน์, ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาไม่เป็นธรรมศึกษา กรณีสัญญาประกันวินาศภัย, 2549 ,น.29
- ระพีพรรณ คำหอม, รายงานวิจัย ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการบริการสวัสดิการสังคมของ ผู้สูงอายุในเขตชนบท, กรุงเทพฯ, 2545, น.30
- สันติ ศิริธีราเกษมภ์, มาตรการทางกฎหมายเพื่อผู้สูงอายุในประเทศไทย” ,(วิทยานิพนธ์), กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, น.36
- Care Quality Commission, A new system of registration; The scope of registration (London: Care Quality Commission, 2010), p.20.
- Department of Health, The Explanatory Notes of the Health and Social Care Act 2008 (London: The Stationery Office, 2008), p. 2.
- Ministry of Health, 1991General Guidelines under the Private Hospital and Medical Clinic Act 1980 and Regulation