

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

เยาวพา กองเกตุ¹

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ ผู้เขียนมุ่งวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการควบคุมกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ โดยได้นำกฎหมายของประเทศสิงคโปร์และประเทศสหรัฐอเมริกา มาศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบเพื่อนำข้อดีของกฎหมายดังกล่าวมาใช้กับประเทศไทย ผลของการวิเคราะห์ พบว่า พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ที่ใช้ควบคุมกิจการดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ยังไม่ครอบคลุมในด้านความปลอดภัยของผู้รับบริการ ตลอดจนมาตรฐานและคุณภาพของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพที่ควรจะมี คือ การกำหนดให้ผู้ที่ขออนุญาตเปิดสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ จะต้องมีการวางหลักประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากการให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ เช่น เป็นเงินสดหรือพันธบัตรรัฐบาลในการขออนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการดังกล่าว ตลอดจนการวางหลักประกันเพื่อใช้ในการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากสถานประกอบการเพื่อสุขภาพเป็นการเฉพาะ เพื่อให้ผู้เข้ารับบริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพที่ได้รับความเสียหายจากการเข้ารับบริการ ได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึง

คำสำคัญ: สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ; การควบคุม; การเยียวยาความเสียหาย

¹ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย
234 ถนนเลย-เชียงคาน อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย 42000, ประเทศไทย
อีเมล: papa.pare@hotmail.com

Legal Measures for Control Health Establishments

Yaowapa Kongket¹

Abstract

This article The author focuses on legal issues. To find the appropriate legal measures to control the health establishment. The law of Singapore and the United States to study, analyze and compare the advantages of the law to apply to Thailand.

The results showed that the current health establishments in the country Thailand are very popular among Thais and foreigners. However, the Health Establishment Act BE 2559, which regulates the business specifically. It does not cover the safety of the service provider as well as the standard and quality of the health establishment that it should have, namely, that the person applying for permission to open a health-care facility will be required to place collateral damage. In the future, health services such as cash or government bonds will be offered to businesses. Aforementioned In addition, the provision of collateral for the repair of damage caused by a health-care establishment is only for the benefit of health care workers who are harmed by the Promptly service.

Keywords: Health Establishments; Control; Damage Remedies

¹ Faculty of Humanities and Social Sciences, Loei Rajabhat University
234 Loei-Chiang Khan Road., Amphoe Mueang, Loei 42000, Thailand
E-mail: papa.pare@hotmail.com

บทนำ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในสากลว่า “สุขภาพ” เป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพราะการมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรงย่อมส่งผลให้มนุษย์สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข มนุษย์ส่วนใหญ่จึงต้องดูแลสุขภาพของตนเป็นอย่างดี แต่ด้วยปัจจุบันเป็นยุคแห่งการพัฒนาในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ตลอดจนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้สังคมเกิดการแข่งขันที่สูงขึ้น การดำรงชีวิตของมนุษย์จึงเปลี่ยนไปจากในอดีตมนุษย์ล้วนแล้วแต่ต้องอยู่บนความรีบเร่งและเคร่งเครียดจากสภาพแวดล้อมต่างๆ ก็เพื่อความอยู่รอดของตนเองสถานประกอบการเพื่อสุขภาพจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่ทำให้การดูแลสุขภาพเป็นเรื่องง่ายตายยิ่งขึ้น สถานประกอบการเพื่อสุขภาพจึงเป็นกิจการที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก เมื่อกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพกำลังเป็นที่นิยมและได้รับความสนใจจากประชาชนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองประชาชนผู้เข้ารับบริการ ประเทศไทยมีกฎหมายที่ควบคุมกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ได้แก่ พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 (Health Establishment Act, 2016) ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับสถานประกอบการดังกล่าว โดยมีบทบัญญัติทั้งหมด 49 มาตรา แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ยังพบว่า มีปัญหาทางกฎหมายที่ควรนำมาแก้ไข กล่าวคือ หลักเกณฑ์ในการขออนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พบว่า หมวด 2 ว่าด้วยใบอนุญาตและการขึ้นทะเบียนเนื้อหาในฉบับกฎหมายยังไม่ครอบคลุมไปถึงการวางหลักประกันความเสียหายที่ควรจะมี รวมถึงพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ดังกล่าว ยังไม่ครอบคลุมถึงด้านการเยียวยาความเสียหายจากการเข้ารับบริการในสถานประกอบการ

เพื่อสุขภาพ ซึ่งมีแต่เพียงการกำหนดเฉพาะเนื้อหาที่เป็นเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ต้องมาวิเคราะห์กฎหมายดังกล่าว

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบันสังคมไทยนิยมเข้ารับบริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสถานประกอบการดังกล่าว มีการประยุกต์เอาเรื่องการอาบน้ำ อบสมุนไพร อบไอน้ำ การนวดตามจุดต่างๆ บนร่างกายมาให้บริการ หรือบางแห่งก็นำเอารูปแบบการบริการสปา การนวดเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมความงามจากต่างประเทศมาให้บริการ เนื่องจากในอดีตกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพจัดอยู่ในข่ายสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ทั้งยังเป็นกิจการที่จัดอยู่ในกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงมีการตรา กฎหมายสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ เพื่อควบคุมและแยกกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพออกจากกิจการในข่ายสถานบริการ ส่งผลให้สถานประกอบการเพื่อสุขภาพจึงถูกควบคุมและดูแล โดยกฎหมาย และรัฐบาลมีนโยบายให้การสนับสนุนกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ เพื่อเป็นการเพิ่มพูนรายได้ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยตลอดจนการส่งเสริมการท่องเที่ยว

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพนั้น มีดังนี้

หลักกฎหมายเรื่องการวางหลักประกัน

กฎหมายหลักประกันทางธุรกิจ เป็นกฎหมายที่มีการเริ่มร่างและได้รับการผลักดันมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องรวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชน ผู้ประกอบธุรกิจได้ตระหนักถึงความสำคัญและปัญหาของการขอ

สินเชื่อในการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะการนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันทางธุรกิจที่มีข้อจำกัดตามกฎหมายหลายประการ ทำให้การประกอบธุรกิจไม่มีความคล่องตัวเท่าที่ควร ดังนั้น กฎหมายหลักประกันทางธุรกิจจึงถือว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่สามารถนำมาใช้อำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจให้เกิดความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจสามารถนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมาใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้อย่างหลากหลาย อีกทั้งยังสร้างความเป็นธรรมให้กับลูกหนี้และเจ้าหนี้ผู้รับหลักประกันด้วย ระบบการบังคับหลักประกันที่มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม อันจะยังประโยชน์ในการประกอบธุรกิจ และส่งผลต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ อันเป็นการรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศไทย (Jongjakapun, 2014) จนประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 ซึ่งหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งของกฎหมายฉบับนี้ คือ การเปลี่ยนแปลงระบบหลักประกันทรัพย์สินของไทย โดยการเพิ่มโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมาใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อได้หลากหลายมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการสร้างระบบการบังคับหลักประกันที่มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมซึ่งสาระสำคัญ คือ สัญญาซึ่งคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเรียกว่า ผู้ให้หลักประกันตราทรัพย์สินไว้แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่า ผู้รับหลักประกันเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ โดยไม่จำเป็นต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นแก่ผู้รับหลักประกันและผู้ให้หลักประกัน (Business Collateral Act 2015: Section 5) คู่สัญญาประกอบด้วย ผู้ให้หลักประกันและผู้รับหลักประกัน โดยผู้ให้หลักประกันจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ (Business Collateral Act 2015: Section 6) ส่วนผู้รับหลักประกันจะต้องเป็นสถาบันการเงินหรือบุคคลอื่นตามที่

กำหนดในกฎกระทรวงเท่านั้น (Business Collateral Act 2015: Section 7) อาจตราทรัพย์สินของตนไว้เพื่อประกันการชำระหนี้กับบุคคลอื่นต้องชำระก็ได้ ทรัพย์สินที่สามารถนำมาเป็นหลักประกันได้ โดยหลักทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจย่อมสามารถนำมาเป็นหลักประกันได้ทั้งสิ้น โดยมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดประเภทของทรัพย์สินไว้ ดังนี้ กิจการ ได้แก่ทรัพย์สินทั้งหลายที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ และสิทธิต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจนั้น เช่น ที่ดิน อาคาร รถยนต์ รถบรรทุก อุปกรณ์สำนักงาน เป็นต้น สิทธิเรียกร้อง ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ ไม่ว่าจะเป็นได้รับชำระหนี้เป็นเงิน หรือได้รับชำระหนี้เป็นทรัพย์สินอย่างอื่น และสิทธิอื่นๆ แต่ไม่รวมถึงสิทธิที่มีตราสารสิทธิทรัพย์สินที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ เช่น เครื่องจักร สินค้าคงคลัง หรือวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า อสังหาริมทรัพย์ ในกรณีที่ผู้ให้หลักประกันประกอบธุรกิจจะสิทธิทรัพย์สิน โดยตรง ได้แก่ ที่ดิน อาคารสถานที่ เช่น ผู้ประกอบกิจการหมู่บ้านจัดสรรหรือจัดสรรที่ดินเปล่า สามารถนำที่ดินหรืออาคารสถานที่มาเป็นหลักประกันได้ ทรัพย์สินทางปัญญา ได้แก่ ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ และความลับทางการค้า เป็นต้น ทรัพย์สินอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเป็นกรณีกฎหมายเปิดช่องให้ หากในอนาคตมีทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอื่นๆ อีกที่กฎหมายยังไม่ได้บัญญัติ ครอบคลุมเอาไว้ก็สามารถกำหนดเพิ่มโดยกฎกระทรวงได้

หลักความรับผิดทางละเมิด

ความรับผิดทางละเมิดต้องมีหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ 1) ความเสียหาย 2) ความผิด 3) ความเสียหายนั้นต้องเกิดขึ้นจากความผิดหรือเรียกว่าความสัมพันธ์แห่งเหตุและผลระหว่างความผิดและความเสียหาย ซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้

ความเสียหาย

การที่จะมีความรับผิดชอบทางละเมิดได้ต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นด้วย เหตุผลที่สนับสนุนว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดต้องมีความเสียหายนั้น คือ หลักความรับผิดชอบทางละเมิดมีวัตถุประสงค์มุ่งไปในทางใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ใช่ลงโทษทางอาญาแก่ผู้ละเมิด เมื่อไม่มีความเสียหายเพื่อบังคับให้ใช้ค่าทดแทนแล้ว ก็ย่อมไม่มีละเมิด ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยหลักเกณฑ์ข้ออื่นอีกต่อไป (Sethaputra, 2006) ความเสียหายอันเป็นมูลความผิดฐานละเมิดนั้น อาจเป็นความเสียหายที่คำนวณเป็นเงินได้หรือไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ก็ได้ ความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ หมายถึง ความเสียหายที่ไม่มีรูปร่าง มองไม่เห็นอย่างชนิดที่มีรูปร่างทางร่างกายหรือทรัพย์สิน

ความผิด

ในเรื่องความผิด มีแนวความเห็นเห็นว่า ผู้ละเมิดไม่จำเป็นต้องมีความผิด เพียงแต่ผู้ใดก่อความเสียหายขึ้นก็เพียงพอ ถือว่าเขาเป็นผู้ละเมิดแล้วเรียกความคิดเห็นนี้ว่า “ทฤษฎีรับภัย” เห็นว่า หลักเกณฑ์แห่งความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น ไม่จำเป็นต้องผู้ละเมิดจะต้องกระทำความผิดด้วย เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นและรู้ว่าผู้ใดเป็นผู้ทำหรือผู้ก่อแล้ว ก็ควรถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ละเมิดไม่ว่าการกระทำที่ก่อความเสียหายนั้นจะผิดหรือถูก เพราะถือว่ามนุษย์เราเมื่อได้กระทำการใดๆ ขึ้นแล้ว ย่อมเป็นการเสี่ยงภัยอย่างหนึ่ง คือ อาจมีผลดีก็ได้ผลร้ายก็ได้ ผู้ทำก็จะต้องรับผลแห่งการเสี่ยงภัยนั้น ถ้ามีภัยคือความเสียหายเกิดขึ้นเขาก็จะต้องรับเคราะห์ ต้องรับความเสียหายนั้น ความเสียหายต้องเป็นภัยไปกับเขา จึงได้มีนามแห่งความคิดนี้ว่า ทฤษฎีรับภัย หรือ ทฤษฎีรับภัยที่สร้างขึ้น ซึ่งทฤษฎีรับภัยมีความคิดที่เป็นบ่อเกิดแห่งทฤษฎีรับภัย เหตุผลสนับสนุน และหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิด (Sethaputra, 2006) เหตุผล

ที่ผู้ถือทฤษฎีรับภัย อ้างว่าไม่ควรให้มีหลักเกณฑ์ความผิดในเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น มีหลายข้อด้วยกัน เหตุผลที่มีน้ำหนักแบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ

(1) ทางกฎหมาย เป็นที่รู้กันว่าผลแห่งความรับผิดชอบทางละเมิดคือถูกบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ไม่ใช่ถูกลงโทษอย่างผลความรับผิดชอบทางอาญา ฉะนั้นกฎเกณฑ์ละเมิดก็ควรจะให้เข้ารอยกับผลของละเมิดเหมือนกัน คือ ไม่จำเป็นจะต้องมีความผิด อันกรณีที่จะยกเรื่องความผิดมาพิจารณาด้วยนั้น หมายถึงว่าเราจะลงโทษเขาด้วยนี้เราไม่ได้ลงโทษเขา เราเพียงให้เขาใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเท่านั้น ทำไมจึงต้องมีหลักเกณฑ์ว่า เขาต้องผิดด้วยเล่า เพียงเป็นผู้ก่อความเสียหายก็ควรถือเป็นละเมิดแล้ว การที่เอาความผิดเข้ามาในหลักเกณฑ์ละเมิดทำให้หลักกฎหมายเขวไป ทำให้นึกอยู่เสมอว่าผลแห่งความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นการลงโทษ

(2) ทางพฤติการณ์ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น และหาผู้ผิดมิได้โชคได้ชี้ให้เจ้าทุกข์เป็นผู้รับภัย แต่ควรแล้วหรือยังมีบุคคลอีกผู้หนึ่งซึ่งน่าจะรับเคราะห์ ผู้นั้น คือ ผู้ก่อความเสียหายเป็นความยุติธรรมที่จะให้ผลแห่งการกระทำ หรือกรรมตกอยู่แก่ผู้ก่อการกระทำนั้น เจ้าทุกข์หรือผู้เสียหายนั้นไม่ได้ก่อ เป็นแต่ถูกรรณนั้นทำไมเขาจะต้องรับภัยนั้นๆ เพราะความเสียหายจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็แล้วแต่การกระทำของผู้อื่น เจ้าทุกข์ไม่มีอำนาจกีดกันความเสียหายนั้นได้เลย ฉะนั้นการที่ถือหลักความผิดในเรื่องละเมิดนั้นเท่ากับให้ผู้ที่อยู่เฉยๆ ได้รับเคราะห์ แต่หากถือตามทฤษฎีรับภัย คือ ให้ผู้ก่อภัยรับภัยเองแล้วก็จะตรงกับความยุติธรรมในเรื่องการหาผู้ต้องรับภัยก็เป็นของไม่ยาก คงมีแต่วิเคราะห์ว่า ภัยนั้นเป็นผล เพราะเหตุใด และเหตุนั้นใครเป็นผู้ก่อ ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ส่วนในเรื่องการหาผู้ผิดตามหลักเก่า จะต้องพิเคราะห์ถึงว่าการกระทำใดเป็นผิด เป็นของยากยิ่งไม่น้อยยสิ่งใดผิดหรือไม่ผิดเป็นปัญหาที่สูง เปลี่ยนแปลงไปแล้ว

แต่ท้องถิ่นและสมัยต่างกับการหาเหตุของความเสียหายซึ่งย่อมใช้ได้ทุกท้องถิ่น และทุกสมัยตามนัยนี้เอง ผลของความรับผิดชอบทางละเมิดคือใช้ค่าสินไหมทดแทน ฉะนั้นไม่จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ความผิดเพียงเป็นผู้ก่อความเสียหายก็ควรใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เราทราบแล้วว่า หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดไม่จำเป็นจะต้องมี "เจตนา" คือ ตั้งใจและประสงค์ต่อผล อย่างเช่นในความรับผิดทางอาญาซึ่งมีผลคือลงโทษผู้รับผิดชอบในเรื่องความรับผิดทางละเมิดเพียงประมาทเลินเล่อก็เพียงพอถือว่าเป็นผิดแล้ว แต่การที่จะปล่อยเกินไปจนถึงกับไม่จำเป็นมีหลักเกณฑ์เรื่องความผิดเสียทีเดียว กล่าวคือ ถือเสียว่าเป็นการบังคับกองทรัพย์สินของผู้ละเมิด ไม่ได้ทำกับตัวผู้ละเมิด หรือพูดอีกนัยหนึ่ง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด บัญญัติความสัมพันธ์ระหว่างทรัพย์ไม่ได้พิจารณาถึงตัวบุคคลและการกระทำของเขาเสียเลย เช่นนี้ย่อมถือว่า ทฤษฎีรับภัยยังไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยแท้ กฎหมายไม่ได้บัญญัติความสัมพันธ์ระหว่างทรัพย์บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่างหาก ก็จำเป็นอยู่เองที่จะต้องพิจารณาตัวบุคคล คือ พิจารณาการกระทำของเขาว่าผิดหรือไม่ด้วย อนึ่ง Planiol ได้กล่าวว่า การที่ถือทฤษฎีรับภัย คือ ไม่ต้องการให้มีกฎหมายความผิดอยู่ในความรับผิดทางละเมิดนั้น แทนที่จะทำความเจริญให้แก่กฎหมายกลับจะพาเราถอยหลังไปถึงสมัยปาเถียน เก่าแก่กว่ากฎหมาย Aquilia (กำหนดกฎหมายละเมิด) เสียอีก ซึ่งสมัยนั้นมนุษย์จะเข้าใจแต่สิ่งที่เห็นและจับต้องได้ การที่จะสามารถจับความหมายของคำว่าความผิดนั้น อาศัยการตรึงตรองพินิจพิเคราะห์ของนักปราชญ์กฎหมายเป็นเวลานาน ถ้ามาถูกทำลายเสียโดยทฤษฎีรับภัยที่ถือหลักง่ายๆ ก็ต้องเสียผลไปเท่านั้น ทางหลักศีลธรรมแล้วยากจะเหมือนกันที่จะให้บุคคลที่ไม่มีความผิด คือ กระทำโดยใช้ความระมัดระวังแล้ว ต้องรับภัยใช้ค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายอันไม่อาจตำหนิว่าเขาประมาทได้ ต้องถือว่า

ความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้นจากการกระทำของเขาหากเป็นผลของเคราะห์ของโชค ซึ่งเขาเองก็ไม่มีอำนาจห้ามปรามได้ เพราะ เขาก็ได้ใช้ความระมัดระวังอยู่แล้ว เมื่อเคราะห์เกิดขึ้น ทำความเสียหายแก่ผู้ใดผู้หนึ่งก็ต้องรับภัย โชคได้ชี้ตัวอยู่แล้วว่า ผู้เสียหายนั่นเองเป็นผู้รับเคราะห์ ทำไมจะให้ผู้อื่นซึ่ง ไม่ผิด ซึ่งไม่มีอำนาจห้ามปรามเคราะห์นั้นได้กลับมารับภัย (Sethaputra, 2006)

หลักเหี่ยวยาความเสียหาย

การเหี่ยวยาความเสียหายในประเทศไทยในปัจจุบัน สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ (1) ระบบการเหี่ยวยาความเสียหายบนพื้นฐานของการพิสูจน์ความผิด และระบบการเหี่ยวยาความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด ซึ่งทั้ง 2 ระบบมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้ ระบบการเหี่ยวยาความเสียหายบนพื้นฐานของการพิสูจน์ความผิดหรือการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในระบบละเมิด มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 ได้บัญญัติให้ผู้ที่กระทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่ากระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะนำมาใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำละเมิดในหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับคดีแพ่งที่ผู้บริโภคหรือผู้รับบริการมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของตนต่อผู้ให้บริการหรือผู้ประกอบการให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือเหี่ยวยาแก่ตน อย่างไรก็ตามระบบการเหี่ยวยาโดยความเสียหายบนพื้นฐานของการพิสูจน์ความผิดนั้น ผู้ที่ต้องเสียหายนั้นมิหนำซ้ำที่จะต้องพิสูจน์ถึงเหตุแห่งความเสียหายนั้นก่อนจึงจะได้รับการเหี่ยวยา (2) ระบบการชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด จากปัญหา อุปสรรค และผลกระทบของการใช้ระบบการชดเชยความเสียหายบนพื้นฐานของการพิสูจน์ความผิดดังที่กล่าวมาแล้ว

จึงได้มีการพัฒนาแนวคิด “การชดเชยความเสียหายจากบริการโดยไม่พิสูจน์ความผิด” (no-fault based compensation scheme) ซึ่งระบบการชดเชยโดยไม่พิสูจน์ความผิดนี้เป็นระบบการชดเชยที่เน้นการหาสาเหตุมากกว่าผู้กระทำผิด เป็นระบบที่ถูกมองว่าจะช่วยแก้ปัญหาความผิดพลาดที่ง่ายและเร็วกว่า โดยทำให้ผู้เสียหายสามารถได้รับการชดเชยโดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการทางศาลที่ล่าช้า ในระบบนี้ผู้ร้องขอการชดเชยต้องแสดงหรือพิสูจน์ว่า ความผิดพลาดของบริการ คือ สาเหตุของการบาดเจ็บ เสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยไม่ต้องสนใจว่าใครคือผู้ที่ต้องถูกตำหนิหรือทำผิด และผิดอย่างไรรันนั้น คือ มุ่งการพิสูจน์หาสาเหตุมากกว่าการพิสูจน์ความผิด เป็นระบบที่ใช้แนวทางเชิงบวกที่พยายามสร้างความปลอดภัยให้กับผู้รับบริการ เป็นแนวทางในการสร้างมาตรฐานให้สถานประกอบการ มีความระมัดระวังในการให้บริการให้ดีขึ้นและสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ใช้บริการได้มากขึ้น เป็นระบบไม่เน้นที่การเพ่งโทษ แต่เน้นที่ปัญหาของระบบ ไม่ใช่เน้นที่ปัญหาของบุคคล และเน้นความร่วมมือ ซึ่งระบบการชดเชยความเสียหายจากการรับบริการโดยไม่พิสูจน์ความผิดในประเทศไทยในปัจจุบัน ได้แก่ การช่วยเหลือเบื้องต้นตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ดังนั้น การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ต้องเสียหายจากการเข้ารับบริการในสถานประกอบการที่หน่วยงานของรัฐควบคุมดูแล จึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญอีกอย่างประการหนึ่งของรัฐที่จะต้องคุ้มครองประชาชนให้มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายเป็นการเฉพาะเรื่อง รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดมาตรการในการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายให้มีความรวดเร็วและครอบคลุมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะ (Pothiumong, 2010)

พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559

ประเทศไทยมีกฎหมายที่ควบคุมกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ คือ พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 เหตุผลที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ โดยที่กิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ เป็นกิจการด้านบริการที่สร้างงานและรายได้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก และเป็นกิจการที่ได้รับความเชื่อมั่นจากผู้รับบริการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศมายาวนาน จึงมีผู้ประกอบการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแลการดำเนินกิจการนี้เป็นการเฉพาะ ผู้ประกอบการ ผู้ดำเนินการ และผู้ให้บริการจำนวนมากขาดความรู้และทักษะในการประกอบกิจการ และการให้บริการของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพส่วนใหญ่ไม่ได้มาตรฐานและส่งผลกระทบโดยตรงต่อสุขภาพร่างกายหรือจิตใจของผู้รับบริการ ประกอบกับมีผู้ใช้คำว่าสถานประกอบการเพื่อสุขภาพเพื่อประกอบกิจการแฝงอย่างอื่น อันส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้รับบริการชาวไทย และชาวต่างประเทศที่มีต่อกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพสมควรมีกฎหมายที่กำกับดูแลการประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินกิจการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีมาตรฐาน อันเป็นการส่งเสริมสุขภาพของประชาชนและคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 มีทั้งหมด 49 มาตรา โดยแบ่งออกเป็น 7 หมวด ดังนี้

หมวดที่ 1 กล่าวถึงคณะกรรมการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

หมวดที่ 2 ว่าด้วยใบอนุญาตและการขึ้นทะเบียน

หมวดที่ 3 ว่าด้วยหน้าที่ของผู้รับอนุญาตและผู้ดำเนินการ

หมวดที่ 4 ว่าด้วยการพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาตและการลบชื่อ ออกจากทะเบียน

หมวดที่ 5 ว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่

หมวดที่ 6 ว่าด้วยการอุทธรณ์ และ

หมวดที่ 7 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 มาตรา 3 ได้ให้นิยามคำว่า “สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ” หมายถึง สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

1) กิจการสปา อันได้แก่ บริการที่เกี่ยวกับการดูแลและเสริมสร้างสุขภาพโดยวิธีการบำบัดด้วยน้ำและการนวดร่างกายเป็นหลัก ประกอบกับบริการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงอีกอย่าง น้อยสามอย่าง เว้นแต่เป็นการดำเนินการในสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล หรือการอาบน้ำ นวดหรืออบตัวที่เป็นการให้บริการในสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัวตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ

2) กิจการ นวดเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมความงาม เว้นแต่การนวดเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมความงามในสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล หรือในหน่วยบริการสาธารณสุขของหน่วยงานของรัฐ หรือการนวดที่เป็นการให้บริการในสถานอาบน้ำ นวดหรืออบตัวตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ

3) กิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 12 ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ต้องได้รับใบอนุญาต ประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพจากผู้อนุญาต (คือ อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย)

การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต แบบใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต และ การชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคสอง รัฐมนตรีจะกำหนด

โดยแยกใบอนุญาตตามประเภท หรือขนาดของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพก็ได้

มาตรา 13 ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) เป็นบุคคลล้มละลาย

(2) เป็นบุคคลวิกลจริต คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(3) เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า เป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

(4) เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคพิษสุราเรื้อรัง หรือติดยาเสพติดให้โทษ

(5) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

(6) เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ และยังไม่พ้นกำหนดสองปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

ในกรณีที่มีนิติบุคคลเป็นผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามความในวรรคหนึ่ง

กรอบในการวิเคราะห์

จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ผู้เขียนนำข้อมูลกฎหมายดังต่อไปนี้ มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

พ.ศ. 2559

2. Massage Therapy Act, 1991
3. Massage Establishments Act, 2017
4. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายเรื่องการวางหลักประกัน หลักความรับผิดชอบทางละเมิดหลักเยียวยาความเสียหาย

ผลการวิเคราะห์

สำหรับประเด็นที่ผู้เขียนจะนำวิเคราะห์ในครั้งนี้ มีอยู่ด้วยกัน 2 ประเด็น ดังนี้ คือ ประเด็นแรก คือ เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ กล่าวคือ ประเทศไทย พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 หมวดที่ 2 ว่าด้วยใบอนุญาตและการขึ้นทะเบียน ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ตลอดจนหลักเกณฑ์ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอใบอนุญาต ผู้ดำเนินการและผู้ให้บริการ แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดถึงการให้ผู้ขออนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพต้องวางหลักประกันต่อผู้อนุญาต โดยอาจจะวางเป็นเงินสดหรือพันธบัตรรัฐบาล เพื่อเป็นหลักประกันในการให้บริการตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดทั้งหลักประกันดังกล่าว ยังสามารถนำมาใช้ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้รับบริการอันเกิดจากสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ การที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ผู้ขออนุญาตเปิดสถานประกอบการเพื่อสุขภาพจะต้องนำเงินสดหรือพันธบัตรรัฐบาลมาวางต่อผู้อนุญาต ส่งผลให้ในกรณีที่มีความเสียหายใดๆ อันเกิดจากการเข้ารับบริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพในส่วนความปลอดภัยและมาตรฐานของสถานที่ ในส่วนของตัวผู้ดำเนินการและตัวผู้ให้บริการ เป็นต้น ผู้ที่ต้องเสียหายย่อมไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายได้ทันที เพราะจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลเองหรือจะต้องร้องเรียนไปยังคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อ

คดีแทน ซึ่งล้วนแล้วแต่จะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ทั้งยังเป็นการสร้างความไม่เชื่อมั่นในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพในประเทศไทยซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นในการยกระดับมาตรฐานและคุณภาพตลอดจนคุ้มครองผู้บริโภค

จากการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ โดยมีข้อกำหนดให้ก่อนที่ผู้อนุญาตจะอนุญาต จะต้องให้ผู้ยื่นคำขอเป็นหลักประกันในรูปแบบของเงินสดหรือพันธบัตรก่อน จึงจะดำเนินการออกใบอนุญาตให้เปิดสถานประกอบการเพื่อสุขภาพได้ ตัวอย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์ ได้มีการบัญญัติกฎหมายที่มีผลเป็นการควบคุมและกำหนดหลักเกณฑ์ในการเปิดสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ โดยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อการนวด พ.ศ. 2560 (Massage Establishments Act, 2017) กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ให้ความหมายของคำว่า “สถานประกอบการเพื่อการนวด” หมายถึง สถานที่ใดที่ใช้หรือเป็นตัวแทนหรือมีไว้เพื่อใช้ในการต้อนรับแขกหรือสำหรับบุคคลที่ต้องการนวดรักษา, ทำเล็บ, รักษาโรคที่เกี่ยวกับมือและเท้า, บำบัดด้วยแสง, บำบัดด้วยไฟฟ้า, อบไอน้ำหรือการอาบน้ำอื่นๆ หรือความหมายในทำนองเดียวกับการรักษา (“establishment for massage” means any premises used or represented as being or intended to be used for the reception or treatment of persons requiring massage, manicure, chiropody, light, electric, vapour or other baths or other similar treatment) มาตรา 2(1)

นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตเปิดสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ โดยมีเงื่อนไขให้ก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตจะอนุญาตต้องให้ผู้ยื่นคำขอเป็นหลักประกันในรูปแบบของเงินสดหรือพันธบัตรก่อน จึงจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอ

ได้โดยจำนวนเงินที่ฝากหรือพันธบัตรที่นำมาวางนั้น จะต้องรับผิดชอบต่อการบริพัตรสินทั้งหมดหรือบางส่วนตามดุลยพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตในการเพิกถอนใบอนุญาต

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพของไทยและหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพของสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการวางทรัพย์สินซึ่งใช้เป็นหลักประกันในการขอเปิดสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ มีมาตรการในการควบคุมกิจการสถานประกอบการที่รัดกุมสร้างความเชื่อมั่นในการเข้ารับบริการจากผู้เข้ารับบริการทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจที่ยั่งยืนของประเทศไทยอีกด้วย เพราะเมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นจากความผิดของผู้ประกอบการหรือสถานประกอบการกระทำการใดๆ โดยเข้าข่ายเหตุแห่งการเพิกถอนใบอนุญาตรัฐก็สามารถนำหลักประกันที่ผู้ประกอบการได้วางไว้มาชดใช้หรือเยียวยาให้แก่ผู้ซึ่งต้องเสียหายจากเหตุดังกล่าวได้อย่างทันทั่วทั้งที่เป็นการลดภาระแก่ผู้เสียหายที่จะต้องไปฟ้องร้องดำเนินคดีเอาแก่ผู้ประกอบการเอง

ประเด็นที่สอง คือ เรื่องการกำหนดการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ในประเทศไทยนั้นมีกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพเป็นการเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทเพียงฉบับเดียวที่บัญญัติเกี่ยวกับสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ทั้งกิจการสปาเพื่อสุขภาพ กิจการนวดเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมความงามตลอดจนกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยมีบทบัญญัติทั้งหมด 49 มาตรา แบ่งออกเป็น 7 หมวด ซึ่งว่าด้วย คณะกรรมการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ใบอนุญาตและการขึ้น

ทะเบียน หน้าที่ของผู้รับอนุญาตและผู้ดำเนินการ การพักใช้ใบอนุญาตการเพิกถอนใบอนุญาตและการลบบชื่อออกจากทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ การอุทธรณ์ และบทกำหนดโทษ ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นมิได้มีการตราบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายจากการเข้ารับบริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นกรณีที่จะต้องนำเอากฎหมายอื่นมาใช้บังคับ นั่นก็คือ มาตรา 4 (4) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้บัญญัติให้ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง คือ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ หรือตามพระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้

ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้พบว่า พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ แต่กลับไม่ได้กำหนดถึงการเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดจากมาตรฐานและคุณภาพของสถานที่การให้บริการของผู้ดำเนินการหรือผู้ให้บริการ เครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุหรืออุปกรณ์ในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพไว้เป็นการเฉพาะ

จากการศึกษา พบว่า ในต่างประเทศมีการกำหนดการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ โดยมีกฎหมายกำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้รับบริการดังต่อไปนี้ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากสถานประกอบการนวดหรือสปา มีการดำเนินการสถานประกอบการเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ความปลอดภัยและสวัสดิการ ประชาชนหรือบุคคลใดๆ สามารถฟ้องร้องต่อศาล ที่จะยับยั้งห้ามสถานประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปา กระทำการหรือสั่งให้สถานประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปา หยุดกระทำการที่จะนำมาซึ่งความเสียหาย

การเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินงานของสถานประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปา โดยหุ้นส่วนจำกัด บริษัท หรือนิติบุคคลอื่นๆ กระทำการใดๆ เป็นที่รำคาญต่อประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ความปลอดภัยและสวัสดิการ ประชาชนหรือบุคคลใดๆ สามารถฟ้องร้องต่อศาล ที่จะยับยั้งห้ามสถานประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปา กระทำการ หรือกำกับการดำเนินการดังกล่าวของสถานประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปา

การเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินงานของสถานประกอบการนวด โดยบุคคล คือ การกระทำใดๆ เป็นที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ความปลอดภัยและสวัสดิการ ประชาชนหรือบุคคลใดๆ สามารถฟ้องร้องต่อศาล ที่จะยับยั้งห้ามสถานประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปา กระทำการ หรือกำกับการดำเนินการดังกล่าวของสถานประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปา

อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติว่า หากคำสั่งศาลประกาศว่าการกระทำของสถานประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปา เป็นการกระทำที่สร้างความรำคาญต่อประชาชน และเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ความปลอดภัยและสวัสดิการ หรือถ้าศาลออกคำสั่งกับสถานประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปา ตามกฎหมายนี้ ประชาชนย่อมมีสิทธิในการได้รับการเยียวยา จากการกระทำของสถานประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปา รวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการการกระทำของสถานประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปา

รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดให้ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งว่า สถานประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปาที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน หรือถ้าศาลออกคำสั่งกับสถาน

ประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปาตามกฎหมายนี้ ประชาชนจะต้องได้รับสิทธิในการเรียกร้อง ค่าทนายความที่เหมาะสมและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของสถานประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปา เพื่อนำมาเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบตามคำสั่งของศาล (California Massage Therapy Act)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบัญญัติในการควบคุมกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพของไทย กับบทบัญญัติในการควบคุมกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพในต่างประเทศ เพราะในกฎหมายต่างประเทศมีการกำหนดถึงการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากสถานประกอบการเพื่อสุขภาพอันเกิดจากสถานที่ ผู้ให้บริการ ผู้ดำเนินการ ทั้งยังกำหนดถึงสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากการกระทำของสถานประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปา รวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการการกระทำของสถานประกอบการนวดหรือสถานประกอบการสปา ซึ่งจากบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายนั้น ส่งผลโดยตรงให้ผู้รับบริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยรัฐที่จะได้รับการเยียวยา ตัวผู้เข้ารับบริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพทั้งกิจการสปา และกิจการนวดเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมความงาม ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในการเข้ารับบริการทั้งที่เป็นชาวไทยและชาวต่างชาติ เนื่องจากได้รับการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ตลอดจนทำให้กฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายเพื่อยกระดับคุณภาพและบริการตลอดจนสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้รับบริการในกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพในประเทศไทย ทั้งยังเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศไทยและส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของไทยอย่างยิ่ง

บทสรุป

กิจการที่ให้บริการเกี่ยวกับการดูแลและเสริมสร้างสุขภาพร่างกายของมนุษย์โดยตรง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการควบคุมดูแลโดยรัฐอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันปัญหาต่างๆ ที่อาจตามมา อาทิ การได้รับบาดเจ็บจากการเข้ารับบริการ การให้บริการที่ไม่ได้มาตรฐาน เป็นต้น นอกจากนี้การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจะขอใบอนุญาตเปิดสถานประกอบการเพื่อสุขภาพพวงจรรักษ์เป็นหลักประกันในกรณีที่เกิดความเสียหายใดๆ แก่ผู้รับบริการ อันเกิดจากสถานประกอบการเพื่อสุขภาพหรืออาจต้องยกเลิกหรือเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพก็อาจส่งผลให้ในกรณีที่มีเหตุเกิดขึ้นผู้เข้ารับบริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือรับผิดชอบจากผู้ประกอบกิจการดังกล่าว อีกทั้งการที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ผู้ให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพต้องต่ออายุการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ให้บริการส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อตัวผู้รับบริการในสถานประกอบการดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. หลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

การที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ผู้ขออนุญาตเปิดสถานประกอบการเพื่อสุขภาพจะต้องนำหลักประกันมาวางต่อผู้อนุญาต ส่งผลให้ในกรณีที่มีความเสียหายใดๆ อันเกิดจากการเข้ารับบริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพในส่วนความปลอดภัยและมาตรฐานของสถานที่ ในส่วนของตัวผู้ดำเนินการและตัวผู้ให้บริการ เป็นต้น ผู้ที่ต้องเสียหายย่อมไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายได้ทันที เพราะจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลเองหรือจะต้องร้องเรียนไปยังคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคฟ้องคดีแทนซึ่งล้วนแล้วแต่จะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ทั้งยังเป็นการสร้างความไม่เชื่อมั่นในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

ในประเทศไทยซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นในการยกระดับมาตรฐานและคุณภาพตลอดจนคุ้มครองผู้บริโภค

2. การปราศจากหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากสถานประกอบการเพื่อสุขภาพเป็นการเฉพาะ

การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดถึงการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากสถานประกอบการเพื่อสุขภาพส่งผลต่อตัวผู้เข้ารับบริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ เพราะในกรณีที่ผู้เข้ารับบริการได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายหรือจิตใจย่อมไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาได้ทันที เนื่องจากผู้รับบริการที่ได้รับความเสียหายจากการให้บริการดังกล่าวมีทางเลือกสองทาง ได้แก่ ใช้สิทธิในการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นคดีแพ่งเองหรือจะร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ฟ้องเป็นคดีให้ ซึ่งทั้งสองวิธีล้วนแล้วแต่จะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรจึงก่อให้เกิดปัญหาด้านการไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายได้ทันที ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในการเข้ารับบริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพของไทยซึ่งเป็นกิจการที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศเป็นอย่างมาก

ข้อเสนอแนะ

1. หลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 โดยเพิ่มเติมความในมาตรา 13 ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยใบอนุญาตและการขึ้นทะเบียน โดยนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางทรัพย์สินซึ่งใช้เป็นหลักประกันในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ดังต่อไปนี้

มาตรา 13 ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบ

ปีบริบูรณ์และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (2) เป็นบุคคลวิกลจริต คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (3) เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า เป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี
- (4) เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคพิษสุราเรื้อรัง หรือติดยาเสพติดให้โทษ
- (5) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ
- (6) เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ และยังไม่พ้นกำหนดสองปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามความในวรรคหนึ่ง

ให้ผู้ขอขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพนำเงินหรือพันธบัตรมาวางเพื่อเป็นหลักประกันความเสียหายอย่างใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นหรือกรณีประกอบกิจการเข้าข่ายเหตุแห่งการเพิกถอนใบอนุญาตแก่ผู้อนุญาต

2. การปราศจากหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากสถานประกอบการเพื่อสุขภาพเป็นการเฉพาะ

เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 โดยให้มีการกำหนดถึงการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ดังต่อไปนี้

ในกรณีที่มีความเสียหายอย่างใดๆ เกิดขึ้นเพราะมาตรฐานด้านสถานที่ของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพก็ดี จากตัวผู้ดำเนินการหรือผู้ให้บริการก็ดี จากเครื่องมือเครื่องใช้วัสดุหรืออุปกรณ์ก็ดี ให้ผู้ที่ต้องเสียหายจากกรณีดังกล่าวมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเร็วที่สุด ตลอดจนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

Reference

- Jongjakapun, K. (2014). *Things to Know about Commercial Collateral Act*. Bangkok: Si Anan Printing. [In Thai]
- Pothiumong, J. (2010). *Eligibility Criteria for Consideration in Granting Preliminary Subsidy and Compensation Pursuant to the Draft of Patent Injury Act, B.E.....*, Thesis, Sukhothai Thammathirat Open University. [In Thai]
- Sethaputra, J. (2006). *Principles of Civil Tort Law*. Bangkok: Textbook Project and Teaching document Thammasat University. [In Thai]