

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสังคมได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ทั้งด้าน เศรษฐกิจ การเมือง การค้าขายกับต่างประเทศ การท่องเที่ยว การดำเนินธุรกิจต่างๆ ซึ่งทำให้ต้องมีการแข่งขันกันอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ธุรกิจหรืองานของตนเองนั้นมีการพัฒนาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม และการแข่งขันในด้านต่างๆ ซึ่งส่งผลให้ผู้ที่ประกอบธุรกิจ หรือประชาชนทั่วไปอาจเกิดความเครียดและความเหนื่อยล้าจากการปฏิบัติงาน หรือจากการใช้ชีวิตประจำวัน จึงทำให้ธุรกิจการนวด เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น เนื่องจากประชาชนส่วนมากต้องการที่จะลดความเครียดความเหนื่อยล้า หรือต้องการดูแลรูปร่างหน้าตา และสุขภาพของตนเองให้ได้อยู่เสมอ การประกอบธุรกิจสปา หรือนวดเพื่อสุขภาพ จึงเข้ามามีบทบาทเป็นอย่างมากในปัจจุบัน

ด้านการท่องเที่ยวนั้น ปัจจุบันธุรกิจสปา ธุรกิจนวดเพื่อสุขภาพ หรือธุรกิจนวดเพื่อเสริมความงาม ถือได้ว่ามีบทบาทต่อการเที่ยวในประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพราะชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยต่างต้องการพักผ่อน โดยจะเห็นได้ว่าตามโรงแรมหรือรีสอร์ทต่างๆ หรือแม้แต่สถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ ในประเทศไทย ส่วนมากจะมีการเปิดให้บริการเกี่ยวกับการนวดเพื่อสุขภาพ หรือสปากันมากขึ้น และผลตอบรับที่ได้คือชาวต่างชาติที่เดินทางมาเที่ยวในประเทศไทยต่างได้ใช้บริการนวดในแต่ละรูปแบบจำนวนมาก ทำให้ประเทศไทยมีรายได้เข้าประเทศจากธุรกิจประเภทนี้ต่อปีเป็นจำนวนมากเช่นกัน

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ธุรกิจสปา ธุรกิจนวดเพื่อสุขภาพ หรือธุรกิจนวดเพื่อเสริมความงามนั้น ได้มีการพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งในอดีตธุรกิจดังกล่าวจะจำกัดอยู่แต่เพียงกลุ่มลูกค้าที่มีฐานะดีและร่ำรวย เพราะการเข้าใช้บริการแต่ละครั้งมีราคาค่อนข้างสูง แต่เมื่อสังคมได้เริ่มขยายตัวและพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว ธุรกิจดังกล่าวจึงได้พัฒนาขึ้นตามไปด้วย จึงทำให้เกิดการแข่งขันในธุรกิจประเภทนี้มากขึ้น ส่งผลให้ปัจจุบันธุรกิจดังกล่าวเริ่มเข้าถึงกลุ่มลูกค้าทุกกลุ่มและทุกฐานะ เนื่องจากราคาไม่แพงเหมือนในสมัยก่อน

เมื่อธุรกิจสภา ธุรกิจนวดเพื่อสุขภาพ และธุรกิจนวดเพื่อเสริมความงาม เป็นที่นิยมแล้ว รัฐจึงได้ออกกฎหมายมาควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจดังกล่าว ให้มีคุณภาพและให้ถูกหลักเกณฑ์ เพื่อให้สถานประกอบการที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการนวดในลักษณะต่างๆ มีความปลอดภัยแก่ผู้มาใช้บริการ ซึ่งขั้นตอนที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินธุรกิจดังกล่าวได้คือขั้นตอนของการขออนุญาตประกอบธุรกิจสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ โดยผู้ที่จะดำเนินธุรกิจนี้ จะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตเพื่อเป็นสถานประกอบการเพื่อสุขภาพตามกฎหมายเสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินการประกอบกิจการได้

พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 นั้น กำหนดให้สถานประกอบการเพื่อสุขภาพนั้น แบ่งกิจการนวดออกเป็น 3 ประเภท คือ กิจการสภา กิจการนวดเพื่อสุขภาพ และกิจการนวดเพื่อเสริมความงาม¹ จากการศึกษาผู้เขียนได้ปฏิบัติงานในส่วนของการขอใบอนุญาตต่างๆ รวมไปถึงใบอนุญาตสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ซึ่งออกโดยกรมสนับสนุนบริการเพื่อสุขภาพ (สบส.) กระทรวงสาธารณสุข ผู้เขียนได้พบสภาพปัญหาต่างๆ ตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ในหลายกรณีได้แก่

กรณีแรก การขออนุญาตประกอบธุรกิจสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการนวดจะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตที่ กรมสนับสนุนบริการเพื่อสุขภาพ (สบส.) กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐโดยตรงที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าวก่อนที่จะเปิดให้บริการ ซึ่งจากที่ผู้เขียนได้ทำงานเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการเพื่อสุขภาพให้แก่ลูกค้าของบริษัทที่ผู้เขียนทำงานอยู่นั้น ผู้เขียนพบปัญหาในการขอใบอนุญาตนี้ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ที่กำหนดความหมาย หรือลักษณะของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพไว้ไม่ชัดเจน ทำให้การอนุญาตนั้นเกิดความสับสนเกี่ยวกับประเภทของธุรกิจที่ขออนุญาต ตัวอย่างเช่น ประเภทกิจการที่จะขออนุญาตเปิดเป็นสถานประกอบการเพื่อสุขภาพนั้น เป็นกิจการที่ให้บริการประเภท นวดผิวหน้า ชัดหน้า นวดกระชับผิวด้านหน้าและผิวกาย นวดลดความอ้วน โดยการใช่มือ โดยที่ไม่ใช่การนวดเพื่อให้หายจากการปวดเมื่อยต่างๆ ซึ่งจากที่ผู้เขียนเป็นผู้ดำเนินการขออนุญาตให้กับลูกค้าที่จะประกอบธุรกิจการนวดดังกล่าวไปขออนุญาตประกอบกิจการเพื่อสุขภาพที่ กรมสนับสนุนบริการเพื่อสุขภาพ (สบส.) กระทรวงสาธารณสุข และในการขออนุญาตนั้นผู้ที่ขออนุญาตจะต้องแยกหรือแบ่งประเภทว่ากิจการนวดที่ต้องการขออนุญาตนั้น ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้เป็นกิจการนวดประเภทใด ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวประเภทหรือลักษณะของกิจการที่ผู้เขียนไปดำเนินการขออนุญาตตามที่กล่าวมานั้น เป็นกิจการนวดเพื่อสุขภาพหรือเพื่อ

¹พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559. มาตรา 3.

เสริมความงามผู้เขียนยังไม่สามารถแยกประเภทกิจการได้ เพราะนิยามของกิจการการนวดเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมความงามนั้น พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 มาตรา 3 (2) ไม่ได้กำหนดแยกหรือแบ่งประเภทการนวดแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดไว้เพียงว่า “กิจการนวดเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมความงาม เว้นแต่การนวดเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมความงามในสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลหรือในหน่วยบริการสาธารณสุขของหน่วยงานของรัฐ หรือการนวดที่เป็นกรให้บริการในสถานอาบ อบ นวด หรืออบตัวตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ” ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายฉบับนี้โดยตรงต้องใช้ดุลยพินิจในการแบ่งหรือแยกประเภทกิจการว่ากิจการที่ขออนุญาตนั้นเป็นกิจการประเภทการนวดแบบใด ซึ่งในบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีความเห็นที่ขัดแย้งกันเอง ว่าธุรกิจที่ผู้เขียนจะไปขออนุญาตนั้นเข้าข่ายเป็นธุรกิจประเภทนวดเพื่อสุขภาพ หรือธุรกิจประเภทนวดเพื่อเสริมความงาม ทำให้การขออนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวยังไม่สามารถดำเนินการขออนุญาตได้ เพราะพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ยังไม่ได้ให้นิยามธุรกิจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ที่ประกอบธุรกิจที่ประสงค์จะขอใบอนุญาตนี้ และเกิดปัญหากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้โดยตรงในเรื่องการพิจารณาประเภทการนวดของสถานประกอบการทั้งสองประเภทนี้

กรณีที่สอง การออกกฎหมายล่าช้าบรองไม่สอดคล้องกัน คือ ในการประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพนั้น ขั้นตอนแรกผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการจะต้องขอใบอนุญาตจากสำนักงานเขตหรือสำนักงานเทศบาล (ในกรณีที่สถานประกอบการอยู่ต่างจังหวัดก่อน) เนื่องจากกิจการสปาหรือกิจการนวดถือเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทางสำนักงานเขตหรือสำนักงานเทศบาลต่างๆ จึงได้ออกเทศบัญญัติหรือกฎหมายของหน่วยงานท้องถิ่นขึ้นมาควบคุมกิจการดังกล่าวด้วย ซึ่งตามเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการนวด คือ กิจการสปา กิจการอาบ อบ นวด และกิจการนวดเพื่อสุขภาพเท่านั้น แต่ตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้ผู้ที่จะประกอบกิจการสปาและธุรกิจนวดเพื่อสุขภาพจะต้องยื่นขอใบอนุญาตในการประกอบกิจการดังกล่าวต่อกระทรวงสาธารณสุขด้วย ซึ่งกิจการตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ที่ต้องขอใบอนุญาตต่อกรมสนับสนุนบริการเพื่อสุขภาพ (สบส.) กระทรวงสาธารณสุขนั้นมี 3 ประเภท ได้แก่ กิจการสปา กิจการนวดเพื่อสุขภาพ และกิจการนวดเพื่อเสริมความงาม โดยจะเห็นว่าหากกิจการประเภทใดเมื่อขอใบอนุญาตจากสำนักงานเขตหรือสำนักงานเทศบาลต่างๆ และได้ใบอนุญาตเป็นประเภทนวดเพื่อสุขภาพมาแล้ว แต่เมื่อกฎหมายกำหนดให้ต้องมาขอใบอนุญาตที่กระทรวงสาธารณสุขอีกนั้น ทางกระทรวงสาธารณสุขออกใบอนุญาตเป็นประเภทกิจการนวดเพื่อ

เสริมความงามให้ เช่นนี้จะเห็นได้ว่าใบอนุญาตทั้งสองฉบับไม่สอดคล้องกัน อาจจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดและสับสนแก่ผู้ที่มาใช้บริการได้

กรณีที่สาม การกำหนดมาตรฐานสถานประกอบการเพื่อสุขภาพในประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 กำหนดเรื่องการขออนุญาตสถานประกอบการไว้แต่เพียงว่าผู้ที่จะดำเนินกิจการดังกล่าวต้องขอใบอนุญาตก่อนดำเนินกิจการและนอกจากนี้ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะขอใบอนุญาตไว้เป็นบางเรื่องซึ่งเป็นคุณสมบัติทั่วไปเท่านั้น ซึ่งผู้ที่ขอใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพนั้นไม่จำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถหรือต้องได้รับใบอนุญาตในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกิจการเพื่อสุขภาพที่ขออนุญาตนั้นมาก่อนก็ถือว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะขอใบอนุญาตสถานประกอบการเพื่อสุขภาพได้ หากมีคุณสมบัติอื่นๆครบตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจากกรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเช่นนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมา เช่น เมื่อผู้ประกอบการดังกล่าวไม่มีความรู้ความสามารถทางด้านนั้นๆมากพอ ทำให้ผู้ที่รับบริการอาจเกิดความเสียหายต่อการได้รับอันตรายจากการมาใช้บริการในสถานประกอบการแห่งนี้ หรือทำให้กิจการนั้นไม่ได้คุณภาพ ไม่ถูกสุขลักษณะ เป็นต้น

กรณีที่สี่ การเยียวยาความเสียหายจากการมาใช้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพนั้น ตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 มิได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายเอาไว้ ดังนั้นเมื่อเกิดกรณีที่ผู้ให้บริการได้รับความเสียหายขึ้น จากการให้บริการ ผู้ให้บริการหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายต้องฟ้องร้องคดีเรียกค่าเสียหายตามกฎหมายลักษณะละเมิดเท่านั้น ซึ่งในการฟ้องร้องคดีนั้นต้องใช้ระยะเวลาอันกว่าคดีจะมีคำพิพากษา จึงส่งผลให้ผู้ให้บริการที่ได้รับความเสียหายนั้น ได้รับการเยียวยาล่าช้าหรือไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาได้เท่าที่ควร และทำให้ต้องเสียเวลา เสียค่าดำเนินคดี ค่าทนายความ หรือผู้ที่ได้รับความเสียหายอาจใช้สิทธิโดยไปร้องต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ก็สามารทำได้ แต่วิธีการนี้ก็ต้องมีกระบวนการ ขึ้นตอนและใช้ระยะเวลาอันเช่นกันกว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจะได้รับการเยียวยา ซึ่งถือว่าเป็นผลโดยตรงมาจากการได้รับความเสียหายนี้เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้กล่าวถึงการเยียวยาความเสียหายไว้

ดังนั้น จากการที่ผู้เขียนปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการนวดเพื่อสุขภาพนี้ ทำให้ผู้เขียนเห็นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะทำการศึกษากฎหมายฉบับนี้ เพื่อทำการเสนอแนวทางการแก้ไขต่อไป และจะส่งผลให้ผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งกฎหมายฉบับนี้จะได้สามารถเข้ามาควบคุมธุรกิจการนวดเพื่อสุขภาพให้การดำเนินธุรกิจดังกล่าวเป็นไปอย่างปลอดภัยต่อผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของการประกอบธุรกิจนวดเพื่อสุขภาพ
2. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของการควบคุมดูแลการประกอบกิจการนวดเพื่อสุขภาพของประเทศไทยและของต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาของการขออนุญาตประกอบกิจการนวดเพื่อสุขภาพในประเทศไทย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการนวดเพื่อสุขภาพในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

โดยที่พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 มาตรา 3 ยังขาดความชัดเจนในเรื่องนิยามของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมาว่า ธุรกิจใดเป็นธุรกิจนวดเพื่อสุขภาพ และธุรกิจใดเป็นธุรกิจนวดเพื่อเสริมความงาม หรือธุรกิจสปา จากการศึกษากฎหมายในเรื่องธุรกิจการนวดเพื่อสุขภาพในต่างประเทศนั้น พบว่าในต่างประเทศจะมีการนิยามแบ่งแยกธุรกิจแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจนว่าแบบไหนคือธุรกิจสปา แบบไหนคือธุรกิจนวดเพื่อสุขภาพ แบบไหนคือธุรกิจนวดเพื่อเสริมความงาม ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงกฎหมายไทยในเรื่องนี้ให้มีการนิยามแบ่งแยกธุรกิจเพื่อสุขภาพไว้เป็นแต่ละประเภทอย่างชัดเจนตามแบบกฎหมายต่างประเทศแล้วก็จะสามารถแก้ปัญหาในการขออนุญาตและการควบคุมการประกอบธุรกิจเพื่อสุขภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ได้มุ่งเน้นที่จะทำการศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีของธุรกิจสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ โดยจะเน้นที่จะศึกษาในส่วนของบทนิยามของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ โดยทำการศึกษาจากพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 รวมถึงการศึกษาจากบทความทางวิชาการต่างๆ ศึกษาเปรียบเทียบกับ

หลักเกณฑ์ของต่างประเทศ โดยจะทำการนำข้อมูลที่ได้ศึกษามาวิเคราะห์ถึงความถูกต้องและความเหมาะสมในการนิยามหลักเกณฑ์ของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ ได้ดำเนินการศึกษาค้นคว้า วิจัย และรวบรวมข้อมูล โดยการวิจัยเอกสาร ศึกษาจากตำรา บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ด้วยทฤษฎีหมาย การศึกษาข้อมูลจากกฎหมายของต่างประเทศ รวมทั้งการค้นคว้าจากฐานข้อมูล Internet เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา พร้อมเสนอแนวทางการแก้ไขหลักเกณฑ์ต่างๆตามกฎหมายที่ยังมีปัญหาคือ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาของการประกอบธุรกิจนวดเพื่อสุขภาพ
2. เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ของการควบคุมดูแลการประกอบกิจการนวดเพื่อสุขภาพของประเทศไทยและของต่างประเทศ
3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาของการขออนุญาตประกอบกิจการนวดเพื่อสุขภาพในประเทศไทย
4. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการนวดเพื่อสุขภาพในประเทศไทย