

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุของภาคเอกชนนั้น กำลังเป็นที่นิยมและเติบโตอย่างรวดเร็ว นับว่าเป็นส่วนช่วยในการรับภาระในการดูแลผู้สูงอายุได้อีกทางหนึ่ง เนื่องจากปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจและสังคม และปัจจัยด้านอาการเจ็บป่วยของผู้สูงอายุ ทำให้สมาชิกในครอบครัวไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้เอง นอกจากนี้ผู้สูงอายุจะได้รับการดูแลจากครอบครัวหรือภาครัฐ ซึ่งการดูแลผู้สูงอายุโดยภาครัฐนั้น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์นับว่าเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและพิทักษ์บุคคลในสังคม ไม่ว่าจะเป็นเด็ก สตรี หรือผู้สูงอายุ ให้ได้รับสิทธิในการที่จะได้รับความคุ้มครองดูแลจากรัฐตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกัน การดูแลผู้สูงอายุโดยภาครัฐนั้นมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ข้อจำกัดด้านจำนวน ข้อจำกัดด้านบุคลากร คุณภาพของการให้บริการ ข้อจำกัดเรื่องรูปแบบของการให้บริการ เป็นต้น ซึ่งการคุ้มครองดูแลสิทธิและพิทักษ์สิทธิของผู้สูงอายุ ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ยังขาดประสิทธิภาพอยู่มาก เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว การดูแลผู้สูงอายุโดยภาครัฐจึงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้ ผู้สูงอายุและสมาชิกในครอบครัวจึงสนใจและหันมาใช้บริการธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุมากขึ้นและมีแนวโน้มว่าความต้องการการบริการดูแลผู้สูงอายุจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต เนื่องจากการประมาณการเห็นว่าประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมถึงจำนวนผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะต้องพึ่งพาบุคคลอื่นในการดำรงชีวิต

การดูแลผู้สูงอายุของประเทศไทย นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบางมาตรา และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แล้ว ก็ไม่มีกฎหมายในลำดับรองออกมาสนับสนุน พระราชบัญญัติผู้สูงอายุนี้อำนาจคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้สูงอายุไว้แล้ว แต่ระบบการดูแลผู้สูงอายุก็มีอยู่ในลักษณะเช่นเดิม การดูแลผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ก็มีลักษณะและข้อจำกัดที่เคร่งครัด ซึ่งผู้สูงอายุทุกคนอาจไม่รับการเข้าถึงการบริการดังกล่าวนี้ ขณะเดียวกันการดูแลผู้สูงอายุโดยองค์กรเอกชนก็มีการพัฒนาไปตามลำดับแต่ก็ไม่มีหน่วยงานใด

ได้เข้ามาคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของผู้สูงอายุที่ได้รับความเสียหายจากการประกอบธุรกิจสถานรับดูแลผู้สูงอายุอย่างเฉพาะเจาะจง ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยตรง

การประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุไม่ว่าจะเป็นการให้บริการประเภทใด รูปแบบใด และไม่ว่าจะเป็นการดูแลส่วนบุคคลหรือการพยาบาล การประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะและเป็นบริการที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ร่างกายและชีวิตของผู้สูงอายุ คุณภาพและมาตรฐานของการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อสวัสดิภาพของผู้รับบริการ รัฐจึงอาจเข้าไปแทรกแซงการประกอบกิจการของผู้ประกอบการซึ่งเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองได้ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ หรือเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับรัฐมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่ต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพที่ดี

สำหรับมาตรการทางกฎหมายสำหรับการควบคุม กำกับ ดูแล ตรวจสอบ การประกอบธุรกิจสถานรับดูแลผู้สูงอายุนั้น นับว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ในการดูแลการประกอบธุรกิจเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากในกรณีข้อพิพาทต่าง ๆ เกิดขึ้นจากสถานรับดูแลผู้สูงอายุไม่ว่าข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้น เนื่องจากฝ่ายใดก็ตาม ย่อมส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคม ซึ่งขณะเดียวกันการนำกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติทั่วไปมาปรับใช้ก็อาจไม่ได้ประสิทธิภาพที่ดีพอ จนทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการแก้ไข เสียเวลา ที่แท้จริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

การทำธุรกิจสถานรับดูแลผู้สูงอายุ นับว่าเป็นธุรกิจที่เกิดขึ้นใหม่มีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน จึงเกิดปัญหาในการกำกับ ดูแลการทำธุรกิจสถานรับดูแลผู้สูงอายุขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากความทับซ้อนของหน่วยงานของรัฐ และการไม่มีหน่วยงานใดที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลเป็นการเฉพาะ ซึ่งองค์กรที่ให้ความคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ เมื่อมีหลายหน่วยงานและอาศัยอำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับ ประกอบกับประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายสำหรับ การทำธุรกิจสถานรับดูแลผู้สูงอายุโดยเฉพาะ จึงเกิดปัญหาในการควบคุมการกำกับดูแล และตรวจสอบ

1) ปัญหาเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุ

ในกรณี ที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้รับบริการซึ่งเป็นผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะความสัมพันธ์ดังกล่าวจะสืบเนื่องมาจากสัญญาต่างตอบแทน หรือสัญญาจ้างทำของก็ตาม หากความผิดที่เกิดขึ้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการผิดสัญญาผู้ประกอบการก็ต้องรับผิดชอบต่อผู้รับบริการ ซึ่งเป็นผู้สูงอายุโดยตรง แต่หากความผิดที่เกิดขึ้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการละเมิด ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของพนักงานผู้ดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นลูกจ้าง หรือผู้รับจ้างจากผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการเป็นผู้กระทำละเมิดเอง

ผู้ประกอบการก็จะต้องรับผิดชอบ และหรือต้องร่วมรับผิดชอบกับพนักงานผู้ดูแลผู้สูงอายุด้วย สำหรับความรับผิดชอบที่เกิดจากสัญญานั้น

ผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการออกกฎหมายเฉพาะขึ้นเพื่อการประกอบธุรกิจการให้บริการดูแลผู้สูงอายุ เพราะการนำบทบัญญัติกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้ในกรณีมีการทำสัญญาให้บริการผู้สูงอายุย่อมเป็นการไม่เหมาะสม เนื่องจากการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุ เป็นธุรกิจที่แตกต่างจากธุรกิจประเภทอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการใช้ชีวิตประจำวันของทุกคน ทั้งญาติและตัวผู้สูงอายุเอง อันส่งผลต่อมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้น สุขภาวะทางจิตใจในการมีชีวิตอยู่การประกอบธุรกิจที่ไม่ได้มาตรฐาน อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้สูงอายุได้

2) ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานในการควบคุมการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุ

สำหรับปัญหาการควบคุม กำกับ ดูแลการทำธุรกิจสถานรับดูแลผู้สูงอายุนั้น เนื่องจากการที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับธุรกิจประเภทนี้ จึงส่งผลให้หน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ขาดเครื่องมือที่สำคัญที่จะนำมาควบคุม กำกับ ดูแล ตรวจสอบ ในขณะที่เดียวกันกฎหมายที่มีอยู่ก็เป็นคนละกรณีคนละเรื่องกัน แม้จะมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจหลายหน่วยงานก็ตาม แต่เมื่อหน่วยงานเหล่านั้นมิได้มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรงแล้ว ก็จะไม่มีการเข้าไปควบคุม กำกับ ดูแล ตรวจสอบ จึงเกิดปัญหาทางข้อกฎหมายขึ้น

การประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุมีลักษณะเป็นการดูแลระยะยาว ซึ่งเป็นการดูแลทางด้านสุขภาพและด้านสังคม หน่วยงานที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุจึงควรมีทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ คือ กระทรวงสาธารณสุข เนื่องจากการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ หน่วยงานที่กำกับดูแลประกอบธุรกิจ จึงควรมีภาคเอกชนร่วมด้วย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ สำหรับผู้รับบริการและผู้ให้บริการ

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรจะออกกฎหมายเฉพาะสำหรับธุรกิจสถานรับดูแลผู้สูงอายุ และกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแล ตรวจสอบ ตั้งแต่การขออนุญาตจัดตั้งและขึ้นทะเบียนพนักงานที่จะทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุ การตรวจสอบสถานประกอบการและคุณภาพการให้บริการ ตลอดจนสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริการ แต่เพียงผู้เดียว ควรออกกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุขึ้น โดยเฉพาะ โดยกฎหมายฉบับนี้ ครอบคลุมการให้บริการดูแลผู้สูงอายุทุกประเภท ได้แก่ การให้บริการดูแลผู้สูงอายุในสถานบริการ ทั้งสถานบริการที่ให้การดูแลระดับพื้นฐาน และสถานบริการที่ให้การดูแลระดับสูง และการให้บริการดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน รวมทั้งการให้บริการแนะนำผู้ดูแลให้แก่ผู้รับบริการด้วย ซึ่งภายใต้กฎหมายฉบับนี้ให้จัดตั้งคณะกรรมการที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุ

โดยตรง เพื่อให้การประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานเดียวกัน ไม่แยกหน่วยงานที่ควบคุมเหมือนในปัจจุบัน และให้การประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุประเภทต่าง ๆ มีมาตรฐานเดียวกัน อันจะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพและเกิดความสอดคล้องกัน ในการกำกับดูแลและการส่งเสริมการประกอบธุรกิจ ควรให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุโดยเฉพาะ ซึ่งคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยภาครัฐและภาคเอกชน โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแลการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุ ทั้งการให้บริการดูแลผู้สูงอายุในสถานบริการ และการให้บริการดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการดำเนินการต่าง ๆ

การประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน โดยการกำหนดมาตรฐานของการประกอบธุรกิจทั้ง 2 ประเภทได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวยังคงแยกหน่วยงานที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุออกเป็น ส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การให้บริการดูแลผู้สูงอายุในสถานบริการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง คือ คณะกรรมการสถานพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข ส่วนการให้บริการดูแลผู้สูงอายุที่บ้านอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องกันของการกำหนดนโยบาย การดำเนินการต่าง ๆ ทั้งการกำกับดูแลและการส่งเสริมการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุ

เนื่องจากธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุเป็นธุรกิจที่อาจเป็นธุรกิจที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้รับบริการ การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อวางมาตรฐานของการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการคุ้มครองผู้รับบริการ ทั้งนี้ ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว จำต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ประกอบการด้วย เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุ ต้องมีการส่งเสริมสนับสนุนการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุควบคู่ไปกับการกำกับดูแล เพื่อเป็นการยกระดับการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุให้เจริญเติบโตอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับการเป็นสังคมผู้สูงอายุ

3) ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการในการควบคุม ดูแล การประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุ

การประกอบกิจการดังกล่าวก็มีได้อยู่ในการควบคุม กำกับ ดูแลของกองการประกอบโรคศิลปะ กรมสนับสนุนและบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข และไม่ต้องขออนุญาตดำเนินการกิจการจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแต่อย่างใด ดังนั้น หากผู้ประกอบการดำเนินการธุรกิจประเภทกิจการรายเดี่ยว ประกอบกิจการสถานรับดูแลผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะดำเนินการธุรกิจในลักษณะจัดหาหรือส่งพนักงานไปดูแลผู้สูงอายุตามบ้านพัก หรือจะดำเนินการธุรกิจในลักษณะรับ

ผู้สูงอายุมาดูแลยังสถานรับดูแลของผู้ประกอบการก็ตาม การดำเนินธุรกิจก็สามารถทำได้ทันที ในส่วนของการประกอบกิจการในประเภทของนิติบุคคล การดำเนินธุรกิจนั้นเพียงดำเนินการ ของจดทะเบียนในรูปนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือพระราชบัญญัติบริษัท มหาชน ก็สามารถดำเนินธุรกิจได้

ระบบสวัสดิการในการดูแลผู้สูงอายุของประเทศที่กล่าวมาค่อนข้างจะให้ความสำคัญ ต่อการคุ้มครองผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก ส่วนระบบการจัดสวัสดิการในการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย แม้ว่าจะไม่เพียงพอและครอบคลุม มีมาตรฐานเช่นเดียวกับต่างประเทศก็ตาม แต่ปัจจุบันผู้สูงอายุ ได้รับการดูแลเพิ่มมากขึ้น มีการส่งเสริมและจัดสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการดูแล อย่างทั่วถึง

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่าจะออกกฎหมายเฉพาะสำหรับธุรกิจสถานรับดูแล ผู้สูงอายุ และกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่ สำหรับการประกอบธุรกิจสถานรับดูแลผู้สูงอายุ เกี่ยวกับคณะกรรมการ ควบคุม ดูแล การประกอบธุรกิจดูแลผู้สูงอายุ ไม่มีหน่วยงานใดมีอำนาจ หน้าที่หลัก หรือมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการควบคุม ดูแล การประกอบธุรกิจดูแลผู้สูงอายุ การทำธุรกิจสถานรับดูแลผู้สูงอายุ มีหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจสถานรับดูแล ผู้สูงอายุหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีหน้าที่แตกต่างกันไป ผู้วิจัยเห็นว่า สมควรปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้มีความเหมาะสม ครอบคลุม และดำเนินไปในแนวทางเดียวกัน

ร่างพระราชบัญญัติ
การประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุ
พ.ศ.

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุ พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 “การประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุ” หมายความว่า ธุรกิจในการลักษณะจัดหาหรือส่งพนักงานไปดูแลผู้สูงอายุตามบ้านพัก หรือรับผู้สูงอายุมาดูแลยังสถานรับดูแลของผู้ประกอบการในรูปแบบของสถานพยาบาล และที่มีได้อยู่ในรูปแบบของสถานพยาบาล

มาตรา 4 ให้กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุ

มาตรา 5 คณะกรรมการการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุ ประกอบด้วย

- (1) ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธานกรรมการ
- (2) กรรมการ โดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมกิจการผู้สูงอายุ อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ นายกสภาคธุรกิจให้บริการผู้สูงอายุ นายกสภาคมหาวิทยาลัยและเวชศาสตร์ผู้สูงอายุไทย นายกสภาคพยาบาลด้านผู้สูงอายุ นักสังคมสงเคราะห์ นักวิชาการด้านการดูแลผู้สูงอายุ ประธานสมาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย

มาตรา 6 ให้คณะกรรมการการประกอบธุรกิจให้บริการดูแลผู้สูงอายุ มีอำนาจหน้าที่เสนอ นโยบาย แผน และยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการประกอบกิจการให้บริการดูแลผู้สูงอายุต่อรัฐมนตรี

- (1) กำหนดนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการประกอบธุรกิจให้บริการผู้สูงอายุ
- (2) กำหนดมาตรการในการส่งเสริมธุรกิจการให้ดูแลผู้สูงอายุให้ได้มาตรฐาน
- (3) กำหนดหลักเกณฑ์การรับรองมาตรฐานของธุรกิจให้บริการผู้สูงอายุ
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความพึงพอใจของผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการ
- (5) กำหนดบทลงโทษ กรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการประกอบธุรกิจให้บริการผู้สูงอายุ

มาตรา 7 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี