

กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็ก

นันทนา โพธิ์ประเสริฐ*
รองศาสตราจารย์ พิณิจ ทิพย์มณี**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็ก โดยจะศึกษาถึงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แม้ประเทศไทยจะมีการควบคุมการจัดตั้งธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็ก แต่ยังคงปรากฏว่ามีเด็กถูกทำร้ายร่างกายบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตในสถานรับเลี้ยงและดูแลเด็กอยู่เสมอและส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าวหรือเด็กได้รับอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากสถานที่ หรืออุปกรณ์ที่ชำรุดทรุดโทรมไม่ได้มาตรฐาน กรณีจึงมีประเด็นปัญหาว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีมาตรการควบคุมการจัดตั้งธุรกิจและการดำเนินกิจการที่มีประสิทธิภาพเพียงพอแล้วหรือไม่

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กแต่ยังไม่ผลบังคับใช้กับธุรกิจรับเลี้ยงและดูแลเด็กได้อย่างเหมาะสมและไม่สามารถคุ้มครองผู้รับบริการได้เพียงพอ กล่าวคือ 1) การกำหนดคำนิยามคำว่า “สถานรับเลี้ยงเด็ก” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ไม่มีความเหมาะสม 2) การกำกับดูแลกิจการให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้านตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่มีผลบังคับใช้ทั่วไปและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน 3) การกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของผู้ขอรับใบอนุญาตและผู้ที่เกี่ยวข้องในธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน 4) การกำหนดมาตรฐานการดำเนินการของธุรกิจให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กแต่ละประเภทยังไม่มีการกำหนดไว้อย่างครบถ้วนเหมาะสม 5) หน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กมีหลายหน่วยงานและไม่มีอำนาจควบคุมได้ทุกประเภท 6) อัตราโทษสำหรับผู้ดำเนินการ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตดำเนินไป และ 7) มาตรการخذใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายละเมิดไม่สามารถเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการกำกับดูแลธุรกิจให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กทุกประเภทรวมถึงกิจการให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้านจากเดิมที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรินซ์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

การสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 เพียงฉบับเดียวเพื่อรวบรวมผู้ประกอบธุรกิจรับเลี้ยงและดูแลเด็กทุกประเภทให้อยู่ในระบบเดียวกันทั้งหมด ได้แก่ 1) แก้ไขคำนิยามคำว่า “สถานรับเลี้ยงเด็ก” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ให้หมายความถึงผู้ให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กทุกประเภท 2) กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและคุณสมบัติของผู้ที่เกี่ยวข้องในธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศและอาจแตกต่างกันตามลักษณะการให้บริการแต่ละประเภท 3) กำหนดมาตรฐานการดำเนินงานให้เหมาะสมกับลักษณะของผู้ให้บริการแต่ละประเภท 4) จัดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริมธุรกิจให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กโดยเฉพาะเพียงหน่วยงานเดียว 5) แก้ไขอัตราโทษแก่ผู้ให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กโดยไม่ได้รับอนุญาตให้สูงขึ้น และ 6) ให้มีการศึกษาแนวความคิดเรื่องการจัดให้มีประกันภัยความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Liability Insurance) ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตเพื่อเป็นมาตรการเยียวยาความเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้เสียหายที่เกิดจากการเข้ารับบริการในธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็ก

1. บทนำ

ธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กมีบทบาทอย่างมากต่อสถาบันครอบครัว โดยมีการพัฒนารูปแบบการให้บริการอย่างหลากหลายเพื่อให้ตรงกับความต้องการของแต่ละครอบครัว เช่น สถานรับเลี้ยงเด็ก กิจกรรมให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้าน ที่ให้บริการจัดส่งคนไปดูแลเด็กที่บ้านแทนที่ผู้ปกครองนำเด็กไปฝากเลี้ยงที่สถานรับเลี้ยงเด็ก บริการบ้านรับเลี้ยงเด็กซึ่งมีความยืดหยุ่นและมีสิ่งแวดล้อมเหมือนบ้านมากกว่าสถานรับเลี้ยงเด็ก เป็นต้น

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายควบคุมการจัดตั้งธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กประเภทสถานรับเลี้ยงเด็กและกิจการให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้าน แต่ยังคงปรากฏว่ามีเด็กถูกทำร้ายร่างกายบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตในสถานที่ได้รับเลี้ยงและดูแลเด็กโดยส่วนใหญ่มาจากการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องในสถานที่ได้รับเลี้ยงเด็กหรือบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าวรวมทั้งเกิดจากอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากสถานที่หรืออุปกรณ์ชำรุดทรุดโทรมไม่ได้มาตรฐานกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันจึงยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กของประเทศไทยและต่างประเทศ

2.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กในประเทศไทย

2.1.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 มาตรา 4 ให้คำนิยามของคำว่า “สถานรับเลี้ยงเด็ก” หมายความว่า “สถานที่ได้รับเลี้ยงและพัฒนาเด็กที่มีอายุไม่เกินหกปีบริบูรณ์และมีจำนวนตั้งแต่หกคนขึ้นไป ซึ่งเด็กไม่เกี่ยวข้องเป็นญาติกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสถานรับเลี้ยงเด็กดังกล่าว ทั้งนี้ไม่รวมถึงสถานพยาบาลหรือโรงเรียนทั้งของรัฐและเอกชน” โดยผู้ที่จัดตั้งสถานรับเลี้ยงเด็กต้องขอรับใบอนุญาตต่อปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมหรือความมั่นคงของมนุษย์หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีโดยผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานรับเลี้ยงเด็ก พ.ศ. 2549

2.1.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2550¹ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 และ 31 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดให้การประกอบกิจการให้บริการเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้านเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยนิยามความหมายของ “การประกอบกิจการให้บริการเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้าน” หมายความว่า การประกอบกิจการที่ให้บริการส่งพนักงานไปเลี้ยงและดูแลเด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงอายุไม่เกินหกปี ที่บ้านของผู้รับบริการ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะประกอบกิจการนั้นจะมีสถานที่รับเลี้ยงเด็กหรือสถานที่ฝึกอบรมพนักงานอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ตามแม้จะได้มีประกาศให้การประกอบกิจการให้บริการเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้านเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งเป็นกิจการที่ต้องถูกควบคุมแล้ว แต่ประกาศดังกล่าวไม่ได้มีผลบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติมาตรา 32(1) กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา 31 บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นนั้น ซึ่งหมายความว่ากิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่รัฐมนตรีประกาศนั้นจะมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นใดราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นนั้นเสียก่อน และไม่จำเป็นต้องกำหนดทุกประเภทกิจการ กล่าวคือจะกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนเป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ากิจการนั้นเป็นปัญหาในเขตท้องถิ่นนั้นหรือไม่ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้นมีการกระจายอำนาจในการควบคุมให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา 32(2) และมาตรา 33 ยังให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการที่เป็น

¹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 120 ง หน้า 10 ลงวันที่ 20 กันยายน 2550 ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 165 ง ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2558 ให้ยกเลิกประกาศฉบับนี้ แต่ยังคงประกาศให้การประกอบกิจการให้บริการเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้านของผู้รับบริการเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

อันตรายต่อสุขภาพในด้านสุขภาพลักษณะการป้องกันอันตรายและความปลอดภัยโดยให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่น 3 ประการ ได้แก่ อำนาจในการอนุญาต อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไป และอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาต

2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจบริการดูแลและรับเลี้ยงเด็กในต่างประเทศ

2.2.1 อังกฤษ

อังกฤษกำหนดให้ผู้ที่จะประกอบอาชีพหรือประกอบธุรกิจให้บริการรับจ้างดูแลเด็ก (Child Care) โดยเฉพาะเด็กเล็กที่มีอายุต่ำกว่าแปดปีนั้นจะต้องทำการลงทะเบียนต่อหน่วยงานท้องถิ่นก่อนเริ่มให้การดูแลเด็กเว้นแต่จะได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติการดูแลเด็ก ค.ศ. 2006 บทที่ 21 (Childcare Act 2006 Chapter 21)² มาตรา 18 (2) ได้ให้ความหมายคำว่า “การดูแลเด็ก”³ หมายถึงการดูแลเด็กไม่ว่าในรูปแบบใดภายใต้บังคับอนุมาตรา 3 การดูแลรวมถึงการศึกษาสำหรับเด็กและกิจกรรมอื่นๆ สำหรับเด็ก แต่ไม่รวมถึงการศึกษา (หรือการจัดกิจกรรมอื่นๆ) ในระหว่างชั่วโมงเรียน โดยโรงเรียนสำหรับนักเรียนที่ไม่ใช่เด็กปฐมวัย หรือการดูแลสุขภาพไม่ว่ารูปแบบใดสำหรับเด็ก โดยมาตรา 18 (4) ไม่ให้ถือว่าการดูแลเด็กโดยพ่อ แม่พ่อเลี้ยงแม่เลี้ยงผู้ปกครองญาติของเด็กเป็นการดูแลเด็กตามความหมาย มาตรา 18 (2)

2.2.2 เครือรัฐออสเตรเลีย

รัฐบาลกลางออสเตรเลียและรัฐบาลท้องถิ่นได้มีข้อตกลงร่วมมือเกี่ยวกับการสร้างกรอบคุณภาพแห่งชาติ (National Quality Framework: NQF) สำหรับการศึกษาและการดูแลเด็กอายุตั้งแต่แรกเกิดถึง 13 ปี โดยมีกรอบการทำงานเกี่ยวกับปฏิบัติการศึกษา ทักษะและพัฒนาการของเด็กปฐมวัยในจักรภพออสเตรเลียให้ได้รับการดูแลอย่างมีคุณภาพและมาตรฐานที่สูงขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน กฎหมายการศึกษาและการดูแลแห่งชาติ (Education and Care Services National Law Act 2010) โดยมีรัฐวิกตอเรียเป็นแม่แบบในการจัดทำกฎหมายฉบับดังกล่าวให้รัฐอื่นนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ และมีกฎระเบียบของรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นแม่แบบของการออกกฎระเบียบการศึกษาและการดูแลแห่งชาติ (Education and Care Services National Regulations) ตามมาตรา 301 และมาตรา 324 ที่กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว โดยในตารางแนบท้ายกฎหมายการศึกษาและการดูแลแห่งชาติ (Schedule Education and Care

²Childcare Act 2006.Retrieved from, <http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/2006-childcare-act.pdf>

³Section 18 Meaning of childcare

(1) This section applies for the purposes of this Part and Part 3.

(2) “Childcare” means any form of care for a child and, subject to subsection (3), care includes—

(a) education for a child, and

(b) any other supervised activity for a child.

Services National Law Act Part 1 – Preliminary)⁴ มาตรา 5 ให้คำนิยามคำว่า “Education and Care Services” หมายถึงบริการใดๆ ที่ให้หรือมีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาและการดูแลแก่เด็กอายุต่ำกว่าอายุ 13 ปีเป็นปกติ และบังคับใช้กับการให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กทุกประเภททั่วเครือรัฐออสเตรเลีย ได้แก่ สถานรับเลี้ยงเด็กกลางวัน (Long Day Care) บริการดูแลเด็กแบบครอบครัว (Family Day Care) โรงเรียนอนุบาล (Preschool หรือ Kindergarten) และสถานรับเลี้ยงเด็กนอกเวลาเรียน (Outside School Hours Care Services) เว้นแต่บริการที่กฎหมายยกเว้นไว้อย่างชัดเจน และในการปฏิบัติตามความร่วมมือนี้ ได้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับคุณภาพการศึกษาและดูแลเด็กออสเตรเลีย (Australian Children’s Education and Care Quality Authority หรือ ACECQA) เพื่อกำกับดูแลการดำเนินการของผู้ประกอบการการศึกษาและดูแลเด็กให้เป็นไปตามกรอบคุณภาพแห่งชาติ (National Quality Framework) ที่กำหนดไว้ ได้แก่ การลงทะเบียน (Registered) การตรวจสอบคุณสมบัติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและดูแล (Educator Qualified) อัตราส่วนผู้ดูแลเด็ก (Ratio) การประเมินและจัดอันดับ (Review of Ratings)

2.2.3 ประเทศญี่ปุ่น

สถานรับเลี้ยงเด็ก หรือ โฮอิเกน (Hoikuen) ในประเทศญี่ปุ่น อยู่ภายใต้การควบคุมโดยกระทรวงสาธารณสุขแรงงานและสวัสดิการ (Ministry of Health Labour and Welfare) ตามพระราชบัญญัติสวัสดิการเด็ก (Child Welfare Act⁵) ที่กำหนดให้สถานรับเลี้ยงเด็กเป็นสถานที่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดูแลเด็กเล็กที่ขาดการอบรมเลี้ยงดูจากผู้ปกครอง (Lacking Childcare) โดยมุ่งหวังให้เด็กมีพัฒนาทางร่างกายและจิตใจอย่างสมบูรณ์

สถานรับเลี้ยงเด็กในประเทศญี่ปุ่น แบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ สถานรับเลี้ยงเด็กที่ได้รับการรับรอง (Authorized Nursery School หรือ Ninkahoikuen) และสถานรับเลี้ยงเด็กที่ไม่ได้รับการรับรอง (Unauthorized Nursery School หรือ Ninkagaihokuen หรือ Muninkahoikuen)

1) สถานรับเลี้ยงเด็กที่ได้รับการรับรอง แบ่งออกได้อีก 2 ประเภท ได้แก่ สถานรับเลี้ยงเด็กของรัฐและสถานรับเลี้ยงเด็กของเอกชน

สถานรับเลี้ยงเด็กของรัฐ หรือ นินกะ (Ninka) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ (Subsidized) ดำเนินการโดยเขต อำเภอ เมืองของแต่ละจังหวัด มีมาตรฐานสูง เช่น ครูทุกคนต้องมีใบอนุญาต (Licensed) และผ่านการสอบเข้าทำงาน พื้นที่ โภชนาการ สุขอนามัย สถานรับเลี้ยงเด็กที่ได้รับการรับรองจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้ค่าใช้จ่ายในสถานรับเลี้ยงเด็กที่ได้รับการรับรองราคาต่ำมาก หรือ ไม่ต้องจ่าย และค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากผู้ปกครองแต่ละครอบครัวจะไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับรายได้ของแต่ละครอบครัว

⁴ Children (Education and Care Services National Law Application) Act 2010 No.104, Retrieved from. <http://www.legislation.nsw.gov.au/acts/2010-104.pdf>

⁵ Child Welfare Law (Law No. 164 of December 12, 1947).

สถานรับเลี้ยงเด็กของเอกชน หรือนินโช (Ninsho) เป็นสถานรับเลี้ยงเด็กที่ดำเนินการโดยเอกชน ได้รับการรับรองจากรัฐ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบางส่วน (Partially Subsidized) มาตรฐานการดำเนินการ ต้องเป็นไปตามที่รัฐกำหนด จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health Labour and Welfare: MHLW) ตามพระราชบัญญัติสวัสดิการเด็ก (Child Welfare Act) มาตรา 39 ได้รับการรับรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด และสังกัดหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

2) สถานรับเลี้ยงเด็กที่ไม่ได้รับการรับรอง (Unauthorized Nursery School หรือ Ninkagaihoikuen = Muninkahoikuen)

จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติสวัสดิการเด็ก สถานรับเลี้ยงเด็กที่ให้บริการรับเลี้ยง และดูแลทารก (อายุต่ำกว่า 1 ปี) และเด็กเล็กตั้งแต่ 6 คนขึ้นไป ผู้ที่จะขออนุญาตประกอบกิจการสถานรับเลี้ยงเด็กประเภทนี้จะต้องขออนุญาตดำเนินกิจการต่อหน่วยงานของรัฐ

2.2.4 ราชอาณาจักรสวีเดน

สถานศึกษาก่อนวัยเรียน (Preschool) เกือบทั้งหมดเป็นของรัฐ (Municipal Childcare) สถานศึกษาก่อนวัยเรียนทั้งของรัฐและเอกชนอยู่ภายใต้การกำกับของเทศบาลเมือง (Municipality) ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษา (Education Act) และหลักสูตรสำหรับเด็กก่อนวัยเรียน (Curriculum for the Preschool Lpfö 98 Revised 2010) โดยกระทรวงการศึกษาและวิจัย (Ministry of Education and Research) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับระบบการศึกษา เพื่อกำหนดเป้าหมายและแนวทาง (Goals and Guidelines) ให้กับผู้ดูแลเด็กก่อนวัยเรียนเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด รูปแบบของการศึกษาก่อนวัยเรียนแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่

1) โรงเรียนเตรียมอนุบาล (Preschool: förskola) ดำเนินการในสถานที่ที่ได้รับการออกแบบเพื่อให้เหมาะกับกิจกรรมนี้ รวมถึงการศึกษาก่อนวัยเรียนของรัฐที่จัดสำหรับเด็กอายุ 3-5 ปี

2) การรับดูแลในที่อยู่อาศัย (Family Day Care Homes: familjedaghem) ให้บริการดูแลเด็กโดยผู้ดูแลเด็ก (Childminders) ในบ้านหรือที่อยู่ของผู้ดูแล

3) การดูแลระบบครอบครัวขนาดใหญ่ (Large Family System) เป็นการรวมตัวของกลุ่มของครอบครัวหลายครอบครัวที่มีความต้องการที่คล้ายกัน ดำเนินการในบ้านของครอบครัวใดครอบครัวหนึ่ง เทศบาลเมืองเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายค่าจ้างพนักงาน และค่าชดเชยสำหรับอาหารและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

3. ผลของการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจบริการรับเลี้ยงเด็ก

ปัจจุบันธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กในประเทศไทยมีกฎหมายกำกับดูแลอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ สถานรับเลี้ยงเด็กตามความหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 และกิจการให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้านตามความหมายของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และประกาศ

กระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้วิจัยพบปัญหาดังนี้

3.1 ปัญหาการกำหนดค่านิยมคำว่า “สถานรับเลี้ยงเด็ก” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 นิยามคำว่า “สถานรับเลี้ยงเด็ก” ไว้แคบเกินไปจึงทำให้ธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กจำนวนหนึ่งที่ไม่ตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะสถานรับเลี้ยงเด็กขนาดเล็กที่กระจายอยู่ตามชุมชนแออัด หมู่บ้าน คอนโด แฟลต ฯ เพราะผู้ประกอบการรับเลี้ยงเด็กที่เปิดให้บริการในลักษณะนี้มักจะใช้ที่อยู่อาศัยเปิดเป็นที่รับดูแลเด็ก (Family Child Care) และไม่มีป้ายแสดงว่าเป็นสถานที่รับดูแลเด็ก บุคคลภายนอกทั่วไปไม่สามารถทราบได้ว่าสถานที่แห่งนี้เปิดบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็ก การเข้าไปตรวจสอบใบอนุญาตและมาตรฐานการดำเนินการจึงเป็นไปได้ยากและไม่ทั่วถึง เจ้าหน้าที่จะทราบว่าสถานรับเลี้ยงและพัฒนาเด็กในท้องถิ่นที่ต่อเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิตร่างกายแล้ว ซึ่งมักจะพบว่าสถานรับเลี้ยงและดูแลเด็กแห่งนั้นไม่มีใบอนุญาตเสมอ

3.2 ปัญหาการควบคุมธุรกิจรับเลี้ยงและดูแลเด็กประเภท “การให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้าน”

แม้จะได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 20 กันยายน 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 120 ง หน้า 10/20 กันยายน 2550 ให้การให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้านเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแล้ว แต่ผลของประกาศดังกล่าวไม่ได้มีผลบังคับใช้ทั่วไป ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติมาตรา 32(1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณาออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ใช้บังคับในท้องถิ่นของตนจึงจะถือว่ากิจการให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้านเป็นกิจการที่ต้องถูกควบคุมและมีผลใช้บังคับเฉพาะในท้องถิ่นนั้น ดังนั้นในท้องถิ่นใดที่ยังไม่ได้พิจารณาออกข้อกำหนดควบคุมกิจการให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้าน กิจการดังกล่าวจึงยังไม่ใช่กิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นนั้น และแม้คณะกรรมการสาธารณสุขจะออกคำแนะนำต่อราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการให้บริการเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้านเพื่อเป็นแนวทางดำเนินการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10(3) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดหลักเกณฑ์และวางมาตรฐานของการประกอบธุรกิจไว้หลายประการ แต่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ. 2535 ไม่มีบทบังคับให้ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องนำคำแนะนำดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่น แต่เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการนำคำแนะนำดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในข้อกำหนดของตนหรือไม่อย่างไรก็ได้ จึงทำให้ข้อกำหนดที่บังคับใช้ควบคุมกิจการให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้านของแต่ละท้องถิ่นอาจมีความแตกต่างกันเกิดเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบการเลือกจัดตั้งและประกอบกิจการภายในท้องถิ่นที่ไม่มีข้อกำหนดท้องถิ่นใช้บังคับ หรือมีหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการประกอบกิจการที่ต่ำกว่า

3.3 ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของผู้ขอรับใบอนุญาตและผู้ที่เกี่ยวข้องในธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็ก

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของผู้ขอรับใบอนุญาต และผู้ที่เกี่ยวข้องในสถานรับเลี้ยงเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานรับเลี้ยงเด็ก พ.ศ. 2549 และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของผู้ขอรับใบอนุญาตกิจการให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขต่อราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการให้บริการเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้าน⁶ มีความแตกต่างกัน โดยคุณสมบัติของผู้ที่เกี่ยวข้องในกิจการให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้านมีการกำหนดไว้สูงกว่า อย่างไรก็ตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขดังกล่าวนี้ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายเป็นเพียงความเห็นทางวิชาการเท่านั้น ดังนั้น คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้านจึงต้องพิจารณาข้อกำหนดของแต่ละท้องถิ่น หากท้องถิ่นใดมีการประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบกิจการจึงจะต้องขอรับใบอนุญาตต่อหน่วยงานท้องถิ่นในเขตอำนาจที่สถานประกอบการตั้งอยู่ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นกำหนดไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการหรือมาตรฐานดำเนินการดังกล่าวนี้จะแตกต่างกันไปตามดุลพินิจของราชการท้องถิ่นในการออกข้อกำหนด ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เกี่ยวข้องในธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กจึงไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งที่เป็นผู้ทำหน้าที่อย่างเดียวกันในธุรกิจ

3.4 ปัญหาการกำหนดมาตรฐานการดำเนินธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็ก

เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกรอบรวมผู้ให้บริการรับเลี้ยงดูแลเด็ก และไม่มีการแบ่งประเภทของผู้ให้บริการตามลักษณะการให้บริการ โดยเฉพาะผู้ให้บริการบ้านรับเลี้ยงเด็ก (Family Day Care) ที่ยังไม่มีกฎหมายใช้บังคับในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงไม่ได้กำหนดมาตรฐานการดำเนินการ ทำให้ผู้ที่ประกอบกิจการรับเลี้ยงและดูแลเด็กในลักษณะนี้ยังไม่มีหน่วยงานใดมีอำนาจกำกับดูแล ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิตร่างกายของเด็กมักพบในผู้ให้บริการประเภทนี้มากที่สุด

3.5 ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็ก

ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็ก ได้แก่ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 กำกับดูแลสถานรับเลี้ยงเด็ก และกระทรวงสาธารณสุข โดยการกระจายอำนาจสู่ราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้านในท้องถิ่นที่ได้ประกาศใช้ข้อกำหนดแล้ว แต่หากในท้องถิ่นใดที่ยังไม่ได้ออกข้อกำหนด

⁶ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10(3) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ประกาศใช้ การประกอบกิจการให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้านในท้องถิ่นนั้นก็ยังไม่มีความใดมีอำนาจเข้ามากำกับดูแลการประกอบธุรกิจ รวมถึงธุรกิจให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวก็ไม่มีหน่วยงานใดมีอำนาจเข้ามากำกับดูแล ดังนั้น หากมีการรวบรวมผู้ประกอบการธุรกิจรับเลี้ยงและดูแลเด็กเข้าไว้ในระบบเดียวกันภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน โดยมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมีอำนาจกำกับดูแล ส่งเสริมการดำเนินการของผู้ให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กแต่ละประเภทให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในทิศทางเดียวกันย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้ประกอบการให้มีคุณภาพ ทำให้ผู้รับบริการได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน

3.6 ปัญหาความรับผิดชอบทางกฎหมายของผู้ประกอบธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็ก

ความรับผิดชอบทางกฎหมายของผู้ประกอบธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็ก แบ่งได้ตามข้อเท็จจริงจากเหตุการณ์ที่พบอยู่บ่อยครั้ง ได้แก่

3.6.1 ปัญหาการให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กโดยไม่ได้รับใบอนุญาต

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 มาตรา 82 บัญญัติความผิดแก่ผู้จัดตั้งหรือดำเนินการสถานรับเลี้ยงเด็กโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือใบอนุญาตถูกเพิกถอนหรือหมดอายุต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 71 บัญญัติให้ผู้ที่ดำเนินการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นอัตราโทษที่ดำเนินไปไม่มีความรุนแรงที่จะลงโทษผู้กระทำผิดให้เกรงกลัวได้จึงปรากฏว่ามีผู้ที่ดำเนินการโดยไม่ขอรับใบอนุญาตอยู่เสมอทำให้เจ้าหน้าที่รัฐอาจไม่ทราบถึงการดำเนินการและไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง

3.6.2 ปัญหาการกระทำความผิดอาญาในสถานรับเลี้ยงเด็ก โดยผู้ที่เกี่ยวข้องในธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็ก

ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ที่เกิดขึ้นกับเด็กในธุรกิจรับเลี้ยงและดูแลเด็กปรากฏตามข่าวประจำวันอยู่เสมอ และมักเกิดจากการกระทำของผู้ดูแลเด็ก หรือสาเหตุจากการที่อุปกรณ์หรือสถานที่มีความชำรุด ทรุดโทรม⁷ การถูกล่วงละเมิดทางเพศ นอกจากนี้ยังปรากฏว่าผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ที่อยู่ในธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็ก เช่นผู้กระทำความผิดเป็นสามีของเจ้าของสถานรับเลี้ยงเด็ก⁸ นอกจากนี้เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นจนมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย หากมีการ

⁷ เติลนิวัต (2557,12 มิถุนายน) “สลด! เด็กหญิงอนุบาลวัย 3 ขวบ ถูกประทุรวัโรงเรียนบ้านหลักเขต จ.ยะลา ล้มทับเสียชีวิต”. สืบค้นจาก <http://www.dailynews.co.th/regional/244522>

⁸ ผู้จัดการ.(2556,6 กุมภาพันธ์). “ปวีณาพาตำรวจบางพลีบุกจับสามีเจ้าของสถานรับเลี้ยงเด็กข่มขืนเด็ก”. สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9560000015638>

ฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและชดใช้ค่าเสียหาย โดยปกติแล้วผู้เสียหายมักเป็นผู้มีหน้าที่นำสืบเพื่อพิสูจน์ถึงความผิดให้ศาลเห็นว่าผู้กระทำความผิดได้มีการกระทำความผิดนั้นและมีความเสียหายเกิดขึ้นอย่างไรบ้าง ปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้กระทำความผิด หรือเจ้าของ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมักจะปฏิเสธความรับผิดชอบโดยอ้างว่าเด็กชุกตนเอง หรือได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอแล้ว ซึ่งเด็กที่อยู่ในธุรกิจรับเลี้ยงและดูแลเด็กนี้ยังเล็กมากจนไม่สามารถจะบอกเล่าเรื่องราวที่เกิดขึ้นได้¹⁰ หากบิดามารดาผู้ปกครองไม่ได้ให้ความใส่ใจสังเกตอาการของบุตรอย่างรอบคอบแล้วอาจไม่ทราบถึงอันตรายที่เด็กได้รับอยู่ก็เป็นได้ รวมถึงบาดแผลจากการถูกทำร้ายจนบาดเจ็บและเสียชีวิตนั้น มีทั้งที่ปรากฏชัดว่าถูกกระทำโดยผู้อื่น และไม่ปรากฏชัด เช่น เด็กอาจมีอาการเจ็บป่วยอยู่ก่อน โดยในกรณีที่ไม่ปรากฏชัดนั้น ผู้เสียหายจะต้องแสวงหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดซึ่งล้วนแต่อยู่ในความรู้เห็นของผู้ประกอบการทั้งสิ้นจึงเป็นการยากที่ผู้เสียหายจะรวบรวมหาพยานหลักฐานมาดำเนินคดีได้ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ถูกดำเนินคดีหรือถูกลงโทษ และยังสามารถดำเนินกิจการได้ต่อไปโดยอาจมีความเสี่ยงอันตรายที่อาจจะเกิดกับเด็กคนอื่นได้อีก

3.7 ปัญหามาตรการชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้รับบริการ

การดำเนินคดีและการลงโทษทางอาญานั้นมีวัตถุประสงค์ในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเพื่อให้มีความหยาบช้า และไม่ให้อีกในสังคมมาเป็นเยี่ยงอย่าง แต่ไม่ว่าจะลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำผิดสถานหนักเพียงใดก็ไม่อาจทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ส่วนการฟ้องร้องคดีความในทางแพ่งว่าด้วยเรื่องละเมิด¹¹ เป็นเพียงวิธีการเยียวยาความเสียหายโดยการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดหรือกลับคืนใกล้เคียงฐานะเดิมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือผู้กระทำความผิดมักจะไม่มียุติธรรมหรือทรัพย์สินอะไรที่จะนำมาชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างเต็มที่ เพราะผู้ประกอบการธุรกิจให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กยังมีขนาดเล็กเท่าใดทุนทรัพย์ในการประกอบธุรกิจยังมีน้อยตามไปด้วย เพราะ การจัดตั้งธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กในประเทศไทยนั้นสามารถจัดตั้งธุรกิจได้ง่ายไม่ต้องลงทุนเยอะ โดยเฉพาะธุรกิจบ้านรับเลี้ยงเด็ก (Family Day Care) ที่ส่วนใหญ่จะไม่ได้ขอรับใบอนุญาต หรือไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องขอรับใบอนุญาต และผู้ประกอบการก็มักจะไม่ใช่ผู้ที่มีฐานะทางการเงินดีมากนัก เมื่อเกิดความเสียหายเกิดขึ้นแม้จะมีการฟ้องร้องจนชนะคดีผู้เสียหายก็มักจะไม่ได้รับการเยียวยาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน¹²

⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84

¹⁰ กระปุกดอทคอม.(2557,15 พฤศจิกายน). “พ่อแม่ใจสลาย ผ่ากลูกไว้เนิร์สเซอร์ ถูกทำร้ายเลือดคั่งในสมอง”, สืบค้นจาก <https://baby.kapook.com/view104644.html>

¹¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ละเมิด

¹² ไทยรัฐออนไลน์. (2557,12 ธันวาคม). “น้องอาชิ” เขื่อนเนิร์สเซอร์เสียชีวิตแล้ว-ไร้การเยียวยา”. สืบค้น จาก <https://www.thairath.co.th/content/468693>.

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลเนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้กำกับดูแลธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขเพื่อให้สามารถกำกับดูแลและส่งเสริมธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ให้มีการแก้ไขคำนิยามคำว่า “สถานรับเลี้ยงเด็ก” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ให้หมายความรวมถึงผู้ให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กทุกประเภท โดยแบ่งเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1) สถานรับเลี้ยงเด็ก (Childcare Centre) ได้แก่ สถานที่รับเลี้ยงและพัฒนาเด็กอายุไม่เกินหกปี ตั้งแต่หกคนขึ้นไป โดยเด็กไม่เกี่ยวข้องเป็นญาติกับผู้ดูแลหรือเจ้าของกิจการ ดำเนินกิจการโดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลในสถานที่ที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัย

2) บริการรับเลี้ยงเด็กแบบครอบครัว (Family Day Care) ได้แก่ บุคคลธรรมดาที่ให้บริการรับเลี้ยงและพัฒนาเด็กอายุไม่เกินหกปีจำนวนไม่เกิน 5 คน โดยเด็กไม่เกี่ยวข้องเป็นญาติกับผู้ดูแลโดยใช่ที่อยู่อาศัยหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของที่อยู่อาศัยดำเนินการ

3) ผู้ดูแลเด็กมีอาชีพ (Childminders) ได้แก่ ผู้ที่ทำหน้าที่ดูแลเด็กอายุไม่เกินหกปี ที่บ้านของผู้รับบริการได้รับค่าจ้าง โดยตรงจากผู้ปกครองหรือเป็นลูกจ้างหรือพนักงานในสถานรับเลี้ยงเด็ก หรือกิจการให้บริการเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้าน

4) ผู้ให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้าน ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการให้บริการจัดส่งพนักงานไปเลี้ยงและดูแลเด็กอายุไม่เกินหกปีที่บ้านของผู้รับบริการ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการประกอบกิจการนั้นจะมีสถานรับเลี้ยงเด็กหรือสถานที่ฝึกอบรมพนักงานอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม

ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอเสนอให้นำกิจการให้บริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้านที่เดิมอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มารวมอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 เพื่อให้มีผลบังคับใช้ทั่วไป และกำหนดมาตรฐานเป็นอย่างเดียวกัน โดยการแบ่งประเภทของผู้ประกอบธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กเป็น 4 ประเภทดังกล่าวนี้เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการดำเนินการให้เหมาะสมตามลักษณะการให้บริการ ได้แก่ คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตและผู้ที่เกี่ยวข้องในกิจการมาตรฐานการดำเนินการต่างๆ

4.2 กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เกี่ยวข้องในธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กโดยใช้มาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ โดยอาจกำหนดคุณสมบัติที่แตกต่างของผู้ให้บริการแต่ละประเภท

4.3 กำหนดมาตรฐานการดำเนินการของผู้ประกอบธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กแต่ละประเภท ให้เหมาะสมกับลักษณะการให้บริการ

4.4 กำหนดให้มีหน่วยงานมีหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบมาตรฐานการดำเนินธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กประเภท โดยเฉพาะ

4.5 เพิ่มอัตราโทษแก่ผู้ที่ประกอบธุรกิจโดยไม่ได้รับใบอนุญาตเพื่อให้ผู้ที่จะดำเนินธุรกิจบริการรับเลี้ยงและดูแลเด็กดำเนินการขอรับใบอนุญาตให้ถูกต้องและดำเนินกิจการตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

4.6 กำหนดให้พิจารณาฐานะทางการเงิน หรือจัดให้มีประกันภัยประกันภัยความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Liability) ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตตามขนาดและประเภทของธุรกิจ

บรรณานุกรม

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2550

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546

กระปุกดอทคอม. (2557,15 พฤศจิกายน). “พ่อแม่ใจสลาย ฝากลูกไว้เนิร์สเซอร์ ถูกทำร้ายเลือดคั่งในสมอง”, สืบค้นจาก <https://baby.kapook.com/view104644.html>

เดลินิวส์ (2557,12 มิถุนายน) “สลด! เด็กหญิงอนุบาลวัย 3 ขวบถูกประตูลูกโรงเรียนบ้านหลัก เขต จ.ยะลา ล้มทับเสียชีวิต”. สืบค้นจาก <http://www.dailynews.co.th/regional/244522>

ไทยรัฐออนไลน์.(2557, 12 ธันวาคม). “น้องอาชิ”เหยื่อเนิร์สเซอร์เสียชีวิตแล้ว- ไร้การเยียวยา” สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/content/468693>.

ผู้จัดการ.(2556,6 กุมภาพันธ์).“ปัญหาพาดำรงบางพลีบุกจับสามีเจ้าของสถานรับเลี้ยงเด็กมขินเด็ก”. สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9560000015638>

Child Welfare Act

Childcare Act 2006

Education Act

Education and Care Services National law Act 2010 No 104

Childcare Act 2006.Retrieved from, <http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/2006-childcare-act.pdf>

Children (Education and Care Services National Law Application) Act 2010 No 104, Retrieved from. <http://www.legislation.nsw.gov.au/acts/2010-104.pdf>