

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของผู้ต้องขังใน ประเทศไทย

การลงโทษด้วยการจำคุกถือเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังอย่างรุนแรง ดังนั้น การสั่งลงโทษจำคุกจะต้องเป็นการกระทำโดยศาลเท่านั้น ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่ศาลไม่มีทางเลือกในการลงโทษด้วยวิธีอื่นแล้วเท่านั้น และเรือนจำซึ่งเป็นสถานที่ที่ควบคุมผู้ที่กระทำความผิดนั้นจะต้องไม่ทำให้บทลงโทษของศาลหนักหน่วงขึ้นไปอีก ด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างไรมีมนุษยธรรม ในทางตรงกันข้ามเรือนจำต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างมีมนุษยธรรมและถูกต้องเหมาะสม รวมทั้งต้องดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมของทางร่างกายและจิตใจของผู้ต้องขังที่อยู่ในความดูแล นอกจากนี้เรือนจำจะต้องให้โอกาสผู้ต้องขังเพื่อเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตนเองด้วย เนื่องจากผู้ต้องขังส่วนใหญ่มีฐานะยากจน การศึกษาต่ำ หรือเป็นกลุ่มบุคคลชายขอบของสังคมซึ่งเมื่อพ้นโทษแล้วมักจะไม่มีงานทำ ด้วยเหตุผลเหล่านี้เรือนจำจึงมีบทบาทในการแก้ไข เปลี่ยนแปลง พัฒนาพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขังให้เป็นบุคคลที่สามารถเข้าสู่สังคมทั่วไปได้ โดยการจัดกิจกรรมต่าง ๆ แก่ผู้ต้องขัง ได้แก่ การจัดการศึกษาอบรมทั้งสายสามัญ สายธรรมศึกษา สายวิชาชีพ การทำงาน การฝึกอาชีพ และการพัฒนาฟื้นฟูจิตใจ เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่เรือนจำจัดให้ผู้ต้องขังทำงานหรือฝึกอาชีพของผู้ต้องขังนั้น ถือเป็นส่วนสำคัญในการแก้ไขและฝึกอบรม เนื่องจากหากสามารถจัดให้ผู้ต้องขังได้รับการ ทำงานหรือการฝึกอาชีพจนกระทั่งมีทักษะ และความชำนาญแล้ว จะส่งผลให้ผู้ต้องขังมีวิชาชีพสามารถนำไปประกอบอาชีพในทางสุจริตหลังจากการพ้นโทษได้ ไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีกและกลับตนเป็นพลเมืองดีในที่สุด

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงขออธิบายถึงการทำงานของผู้ต้องขังโดยวิเคราะห์ปัญหาและเปรียบเทียบการทำงานของผู้ต้องขังตามกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ตามที่ได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่ 2 และ 3 เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทย และหาข้อดีและข้อเสียมาปรับปรุงพัฒนาสิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทยต่อไปให้มีความทัดเทียมกับนานาอารยประเทศและเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องการคุ้มครองสิทธินักโทษในการทำงานอันเป็นหลักสากล

4.1 การอภิปรายผล

4.1.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เป็นระบบต่อเนื่อง สัมพันธ์กันทุกองค์กร ภายใต้แนวคิดทศทางเดียวกันเป็นมาตรฐาน มีความเข้มแข็งสามารถที่จะ กรองผู้ที่กระทำผิดจริง ๆ ที่สมควรได้รับโทษจำคุกเท่านั้นที่ต้องเข้าบำบัดในเรือนจำ โดยมี กฎหมายบังคับโทษจำคุกที่มีประสิทธิภาพทำให้สามารถปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน และมีหลัก ปฏิบัติต่อเนื่องว่าการนำคนเข้าคุกต้องมีประโยชน์ต่อสังคมและผู้กระทำความผิด ถ้าไม่มีประโยชน์ ก็ไม่ให้นำคนเข้าไปในคุก รวมทั้งศาลมีการนำมาตรการเลี้ยงโทษจำคุกมาใช้อย่างต่อเนื่อง จะเห็น ได้จากมีอัตราการใช้โทษปรับมากที่สุดถึงจำนวนร้อยละ 79 รองลงมา คือ โทษประหารชีวิตจำนวน ร้อยละ 15 และโทษจำคุกจำนวนร้อยละ 6¹ และในชั้นราชทัณฑ์ก็มีมาตรการพักการลงโทษ ในส่วน เนื้อหาสาระของกฎหมายก็ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอย่างมาก เพื่อให้มีการ ดำรงชีวิตในอนาคตโดยปราศจากการกระทำผิดและความรับผิดชอบต่อสังคม และปรับ สภาพการใช้ชีวิตในเรือนจำให้มีความใกล้เคียงกับชีวิตภายนอกเรือนจำมากที่สุดเท่าที่ไม่ขัดกับการ รับโทษจำคุก ตลอดทั้งหลีกเลี่ยงผลเสียจากการบังคับโทษ กล่าวคือ ไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้ ประสบกับสิ่งที่ทำลายคุณลักษณะประจำตัวของผู้ต้องขังผู้นั้น รวมทั้งมีการวางแผนการบังคับโทษ เป็นแบบเฉพาะบุคคล เพื่อให้ได้สาเหตุแห่งการกระทำผิดและแนวทางแก้ไขพฤติกรรมนิสัยที่ เหมาะสมกับผู้ต้องขังนั้น โดยเฉพาะ เมื่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะนำเฉพาะผู้ที่สมควร ได้รับโทษจำคุกเท่านั้นที่ต้องเข้ามาบำบัดในเรือนจำ ส่งผลให้ผู้ต้องขังมีจำนวนน้อย กล่าวคือ มี จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำทั้งสิ้นจำนวน 64,379 คน (สำรวจ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2556) จากจำนวน ประชากรทั้งประเทศจำนวน 81.96 ล้านคน² เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จึงสามารถดูแลผู้ต้องขังได้อย่าง ทัวถึง

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่น มีประสิทธิภาพที่เข้มแข็ง เป็นผล ทำให้อัตราการกระทำความผิดอยู่ในปริมาณน้อย ประกอบกับในแต่ละขั้นตอนของการพิจารณาคดี ได้ใช้วิธีการที่จะเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้โทษจำคุก เช่น การปรับ การรอลงอาญา และ ยังมีการใช้วิธีการแก้ไขพฤติกรรมโดยไม่ต้องรับโทษจำคุกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และด้วยการ

¹ *Sentencing and Prison Practices in Germany and the Netherlands: Implications for the United States* (p.7), 2013, OCTOBER. Retrieved July 27, 2014, from

<http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/european-american-prison-report-v3.pdf>.

² *World Prison Population List* (10th edition), By Roy Walmsley. Retrieved July 27, 2014, from <http://images.derstandard.at/2013/11/21/prison-population.pdf>.

อาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชน ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีปริมาณผู้ต้องขังอยู่ในระดับที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย กล่าวคือ มีจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำทั้งสิ้น 64,392 คน (สำรวจ ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2556) จากจำนวนประชากรทั้งประเทศจำนวน 127.26 ล้านคน³ รวมทั้งมีอัตราส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ต่อผู้ต้องขัง 1:3 คน จึงทำให้การบริหารงานเรือนจำของญี่ปุ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีระบบกฎหมายที่ดีและมีความชัดเจน มีกฎหมายครบวงจรในงานบังคับโทษ และระบบกฎหมายแยกเป็นหมวดหมู่ ใช้กฎหมายเป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติ ทำให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และมีมาตรฐานการปฏิบัติทั้งประเทศที่เหมือนกัน

สำหรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย มีแนวคิดและการปฏิบัติที่มองความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการยุติธรรม ความร่วมมือของภาคสังคม และการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเป็นกลไกที่เชื่อมโยงกันทำให้สามารถลดปริมาณคดีอาญาและปกป้องคุ้มครองสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแนวนโยบายแห่งรัฐทำให้หน่วยงานทำงานร่วมกันอย่างสอดคล้องซึ่งกันและกัน และมีการนำมาตรการเชิงโทษจำคุกมาใช้ กล่าวคือ มีจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำทั้งสิ้นจำนวน 84,430 คน (สำรวจ ณ วันที่ 27 กันยายน 2556) จากจำนวนประชากรทั้งประเทศจำนวน 57.06 ล้านคน⁴ และในภาคสังคมมีนโยบายที่มุ่งเน้นต่อการป้องกันอาชญากรรมมากกว่าการแก้ไข ในกระบวนการยุติธรรมมีโทษทางเลือกมากสำหรับใช้กับผู้กระทำความผิด มีการพยายามใช้มาตรการในการลดปริมาณผู้กระทำความผิดในการเข้าสู่เรือนจำโดยใช้ในการกักขังที่บ้าน (The Home Detention) แทนหรือใช้ร่วมกับโทษจำคุกระยะสั้น หรือด้วยการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ (Electronically-monitored Curfew) และภาครัฐมุ่งเน้นการให้ความร่วมมือในการทำงานร่วมกันของทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและภาคสังคม ส่วนการลงโทษทางสังคม สังคมได้ร่วมมือกันหันมาใช้การบังคับโทษทางสังคมมากขึ้นโดยกำหนดโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดเป็นราย ๆ ไป อย่างเช่น การบำบัดผู้ติดยาเสพติด (Drug Treatment Testing (DTTOS)) เป็นต้น และรัฐบาลได้กำหนดทางเลือกสำหรับการลงโทษทางสังคม มีเกณฑ์การพิจารณาลงโทษเป็นรายบุคคล เช่น การทำงานชดใช้โดยไม่มีค่าตอบแทน เข้าอบรมปรับพฤติกรรมผู้กระทำความผิด เข้ารับการศึกษาหรืออบรมทักษะพื้นฐาน การตรวจสารเสพติดและการบำบัดรักษา การสอดส่องดูแลของสังคม การใช้มาตรการควบคุมฉุกเฉินหรือใช้ข้อยกเว้นพิเศษ การควบคุมโดยเครื่องมือเทคโนโลยีสมัยใหม่ เข้ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ รวมทั้งการบังคับโทษของประเทศ

³ Ibid.

⁴ Ibid.

อังกฤษมีแนวทางปฏิบัติสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ โดยมีเป้าหมายและหลักการบังคับโทษที่ชัดเจนซึ่งสามารถตรวจสอบได้

ส่วนในประเทศไทยปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำยังคงเป็นปัญหาที่กรมราชทัณฑ์ต้องประสบมาโดยตลอดซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการบังคับโทษจำคุกในเรือนจำที่ไม่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษเท่าที่ควร เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมของไทยมีการนำมาตรการเลี้ยงโทษจำคุกมาใช้ค่อนข้างน้อย หรือกล่าวได้ว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดนิยมใช้การลงโทษโดยเรือนจำเป็นส่วนใหญ่⁵ อีกทั้งการมีอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ไม่ได้เพียงพอกับจำนวนผู้ต้องขัง การบังคับโทษจึงไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่บริหารจัดการ โดยต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ มิได้ร่วมกันทำงานอย่างเป็นระบบ ทำให้เรือนจำเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการ จึงส่งผลให้จำนวนผู้ต้องขังเกินความสามารถของเรือนจำที่จะรับไว้

จากการศึกษาพบว่า ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่นและประเทศอังกฤษ ไม่ประสบปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เพราะทั้งสามประเทศ มีการนำมาตรการเลี้ยงโทษจำคุกมาใช้เป็นวิธีหลัก กล่าวคือในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศาลมีการใช้โทษปรับเป็นจำนวนมากที่สุดถึงจำนวนร้อยละ 79 ส่วนในชั้นราชทัณฑ์ก็มีการใช้มาตรการพักการลงโทษ ในประเทศญี่ปุ่นมีวิธีการที่จะเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้โทษจำคุก เช่น การปรับ การรอลงอาญา และในประเทศอังกฤษ มีการกักขังที่บ้านร่วมกับโทษจำคุกระยะสั้น แต่ในประเทศไทยกลับมีการนำมาตรการเลี้ยงโทษจำคุกมาใช้ค่อนข้างน้อย กล่าวคือ มีการลงโทษโดยใช้เรือนจำเป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ซึ่งโทษจำคุกไม่ได้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่เหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิดครั้งแรกที่กระทำความผิดในคดีไม่ร้ายแรงหรือกระทำโดยพลั้งพลาด ซึ่งไม่มีสันดานเป็นผู้ร้ายหรือผู้ติดยาเสพติด บุคคลเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการจำคุกเพราะการนำบุคคลเหล่านี้มาขังไว้ในเรือนจำจะทำให้เกิดการเรียนรู้ถ่ายทอดพฤติกรรมอาชญากร เกิดความเคยชินต่อคุกตารางและไม่เกรงกลัวคุกตารางอีกต่อไป นอกจากนี้ ยังทำให้มีนักคิดหลังถูกสังคมนครหาหน้าว่าเป็นคนขี้คุกขี้ตารางที่สังคมไม่ยอมรับ ทำให้ยากต่อการกลับไปเป็นพลเมืองดี การเอาบุคคลเหล่านี้เข้าไปไว้ในเรือนจำจึงเท่ากับเป็นการสร้างอาชญากรรมขึ้นมาใหม่ ในทางตรงข้ามผู้กระทำความผิดในคดีเสพยาเสพติดควรส่งไปบำบัดรักษา ส่วนผู้กระทำความผิดในคดีเล็กน้อยทำผิดครั้งแรกหรือผู้กระทำความผิดในคดี ไม่ร้ายแรงทำผิดโดยพลั้งพลาดควรใช้วิธีการปฏิบัติที่เป็นทางเลือกอื่น ๆ แทนโทษจำคุก⁶

⁵ งานราชทัณฑ์เปรียบเทียบ: มาตรการในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง (น.3). เล่มเดิม.

⁶ นักโทษล้นคุกกับมาตรการทางเลือกในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ. โดย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรนำมาตรการเลี้ยงโทษจำคุกมาใช้ให้มากขึ้น เพื่อเป็นการลดปัญหาความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ อาทิ การควบคุมผู้ต้องขังโดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ การปล่อยตัวชั่วคราว การคุมประพฤติ การทำงานบริการสังคม การกักขังไว้ที่บ้าน การพักการลงโทษ เป็นต้น ซึ่งหากนำมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วย่อมส่งผลเป็นการลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำได้เป็นอย่างดี

4.1.2 การทำงานของผู้ต้องขัง

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การให้ผู้ต้องขังทำงานถือว่าเป็นหัวใจหลักของกระบวนการบังคับโทษทางอาญา ซึ่งการให้ผู้ต้องขังทำงานหรือการฝึกวิชาชีพนั้นเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่สามารถทำให้ผู้ต้องขังกลับคืนสู่สังคมและดำเนินชีวิตได้อย่างเป็นปกติอยู่ร่วมกับบุคคลในทั่วไปได้ อันเป็นภารกิจหลักของการบังคับโทษ การทำงานของผู้ต้องขังนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการฝึกอาชีพอันจะสามารถยึดประกอบเป็นอาชีพหลักภายหลังจากการปล่อยตัวได้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการบังคับโทษ โดยการทำงานของผู้ต้องขังมีทั้งอยู่ในระบบอุตสาหกรรมเรือนจำ เช่น งานเฟอร์นิเจอร์ รวมถึงมีการฝึกวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขังโดยบริษัทอุตสาหกรรมของเอกชนเป็นผู้ดำเนินการฝึกให้ กล่าวคือ ผู้ต้องขังที่ได้รับการคัดเลือกจะได้รับการฝึกอบรมเป็นอย่างดี อีกทั้งได้รับการกระตุ้นด้วยสภาพการทำงานที่ดีและการควบคุมดูแลโดยพนักงานของบริษัทเอกชน ทำให้ผลงานของผู้ต้องขังมีคุณภาพเช่นเดียวกับตลาดแรงงานภายนอก และมีความเป็นไปได้ว่าจะได้รับการจ้างงานจากบริษัทนั้นภายหลังการปล่อยตัวเพื่อเป็นการตอบแทนในการทำงานของผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังจะได้ลงนามสัญญากับทางบริษัทเพื่อเป็นการประกันว่าจะได้รับเข้าทำงานเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี และเป็นประกันการลงทุนในเรื่องของเวลาในการฝึกอบรม รวมถึงงานด้านอื่น ๆ อาทิ งานทำปกหนังสือ และงานบำรุงรักษา

สำหรับในประเทศญี่ปุ่น การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในเรือนจำนั้นจะมุ่งเน้นการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขผู้ต้องขัง มีการวางระบบ โปรแกรมบำบัดฟื้นฟูที่เอื้อต่อการพัฒนาของผู้ต้องขังทั้งในด้านการทำงาน การฝึกวิชาชีพ และการดำรงชีวิต นอกจากนี้ยังมีการทำงานในอุตสาหกรรมเรือนจำอย่างเป็นระบบ โดยการจัดระบบอุตสาหกรรมในเรือนจำหรือการจัดระบบโรงงานอุตสาหกรรม (Prison Industry) เป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในเรือนจำ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการส่งเสริมต่อการฝึกวิชาชีพให้ผู้ต้องขัง นอกจากนั้นยังมีส่วนช่วยในด้านการรับตัวผู้ต้องขังที่มีความชำนาญเข้าทำงานต่อไปในโรงงานอุตสาหกรรมภายหลังที่พ้นโทษแล้ว ส่วนในด้านการฝึกวิชาชีพนั้น มีโปรแกรมการฝึกอบรมที่ดีซึ่งการฝึกอบรมในแต่ละวันจะช่วยให้ผู้ต้องขังเพิ่มความสามารถและเพิ่มพูนทักษะในการทำงานซึ่งนับว่ามีประโยชน์อย่างมากในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเมื่อพ้นโทษออกจากเรือนจำไปแล้ว อีกทั้งยังมีการให้การสนับสนุนแรงงานผู้ต้องขังใน

ท้องถิ่นต่าง ๆ และการให้ผู้ต้องขังมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน เพื่อช่วยให้ผู้ต้องขังได้มีโอกาสในการกลับเข้าสู่สังคมได้อีกครั้ง

ในประเทศอังกฤษ การให้ผู้ต้องขังทำงานหรือฝึกวิชาชีพก็เป็นภารกิจหนึ่งที่กรมราชทัณฑ์ให้ความสำคัญ เนื่องจากสามารถให้ผู้ต้องขังนำความรู้ที่ได้จากการทำงานหรือฝึกวิชาชีพภายหลังจากพ้นโทษได้ ซึ่งมีระบบการประเมินผู้ต้องขังก่อนศาลมีคำสั่งให้พ้นโทษ (National Offender Assessment System) เพื่อพิจารณาวิเคราะห์พื้นฐานของบุคลิกภาพ ความประพฤติ ทั้งนี้เรือนจำและงานคุมประพฤติจะมอบหมาย “ให้ทำงานอะไร” ที่เป็นการปรับปรุงแก้ไขผู้ต้องขัง มีการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญ และมาตรฐานต่าง ๆ เพื่อเสนออนุมัติจัดทำแผนที่ว่า “What Works” เป็นแผนที่มีลักษณะเฉพาะเป็นรายบุคคล มีเหตุผลและทักษะทางสังคมโดยในเรือนจำบางแห่งมีระบบการทำงานในเรือนจำอุตสาหกรรมซึ่งผู้ต้องขังจะอยู่ในสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ผู้ต้องขังนั้นจะได้เผชิญเมื่อทำงานในโรงงานภายนอก และงานที่ได้รับจะมีสถานะเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมภายใต้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ และผู้ต้องขังส่วนใหญ่จะอยู่กับงานทางอุตสาหกรรมเป็นหลัก อีกทั้งยังมีฟาร์มเรือนจำและงานบำรุงรักษา

โดยจะเห็นได้ว่าทั้งสามประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นจะมีการจัดให้ผู้ต้องขังทำงานโดยใช้ระบบอุตสาหกรรมเรือนจำเป็นหลัก ซึ่งผลดีของการฝึกในรูปแบบนี้ คือผู้ต้องขังจะได้รับความรู้รวมทั้งทักษะในการทำงานเหมือนกับการทำงานภายนอกเรือนจำมากที่สุด ซึ่งสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปประกอบอาชีพภายหลังจากการปล่อยตัวได้จริง และมีโอกาสอย่างมากที่จะได้รับเข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมภายหลังที่พ้นโทษแล้ว

สำหรับประเทศไทยการให้ผู้ต้องขังทำงานหรือฝึกวิชาชีพเป็นหนึ่งในภารกิจที่กรมราชทัณฑ์มุ่งเน้นให้เรือนจำฝึกวิชาชีพให้ผู้ต้องขัง เพื่อให้ผู้ต้องขังมีวิชาชีพติดตัวสามารถนำไปประกอบอาชีพได้ภายหลังพ้นโทษจะได้ไม่หวนมากระทำความผิดซ้ำ แต่จากสถานการณ์ที่เรือนจำทั่วประเทศกำลังประสบอยู่ คือ จำนวนผู้ต้องขังที่มีปริมาณมากจนเกิดเป็นภาวะที่ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ซึ่งจำนวนนักโทษเด็ดขาดส่วนใหญ่เป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 เป็นจำนวนถึง 156,133 คน จากจำนวนนักโทษเด็ดขาดมีจำนวนทั้งสิ้น 232,240 คน ซึ่งคิดเป็นจำนวนร้อยละ 69.37 จากนักโทษเด็ดขาดทั้งหมด⁷ แบ่งเป็นประเภทผู้เสพจำนวน 44,541 คน คิดเป็นร้อยละ 28.53 และประเภทผู้จำหน่ายจำนวน 111,592 คน คิดเป็นร้อยละ 71.47⁸ ทั้งนี้จากสถิติจะเห็นได้ว่านักโทษเด็ดขาดในคดียาเสพติดนั้นส่วนใหญ่จะเป็น

⁷ สถิตินักโทษเด็ดขาดแยกตามลักษณะความผิด ตำรวจ ฅ วันที่ 1 พฤษภาคม 2557 สืบค้น 22 สิงหาคม 2557, จาก http://www.correct.go.th/correct2009/stat/rt103/rt103_1May2014.PDF.

⁸ แหล่งเดิม.

ผู้จำหน่าย แสดงให้เห็นว่านักโทษเด็ดขาดเหล่านั้นมีรายได้หลักจากการจำหน่ายยาเสพติด อีกทั้ง การที่อัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนผู้ต้องขัง รวมถึงการมี งบประมาณที่จำกัด ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการควบคุมและแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง โดยเฉพาะงานทางด้าน การให้ผู้ต้องขังทำงานหรือฝึกวิชาชีพที่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญการ รวมถึงงบประมาณ และอื่น ๆ ทำให้พบว่า การฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร และทั้ง ยังพบว่า การให้ผู้ต้องขังทำงานหรือการฝึกวิชาชีพที่ผ่านมาส่วนใหญ่มุ่งเน้นการสร้างรายได้ให้กับ เรือนจำ ไม่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาผู้ต้องขังให้มีวิชาชีพที่มีคุณภาพ ผู้ต้องขังจึงขาดความรู้และทักษะ จึงไม่สามารถประกอบอาชีพหลังพ้นโทษได้ ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานภายหลังปล่อยตัว ซึ่งเป็น ปัญหาที่ภาคสังคมเห็นว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด⁹ ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการบังคับโทษ ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีการจัดตั้งเรือนจำสำหรับฝึกวิชาชีพ โดยเฉพาะขึ้น ตามความเหมาะสมหรือบริบทของสภาพพื้นที่ โดยมีการคัดเลือกผู้ต้องขังที่มีความต้องการฝึก วิชาชีพในแต่ละสาขาไปอยู่ร่วมกัน ไม่ปะปนกับผู้ต้องขังสาขาอื่น ๆ เพื่อให้มีการฝึกวิชาชีพที่มี ประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างงานและสร้างวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง สามารถนำความรู้ที่ ได้รับไปประกอบอาชีพภายหลังจากการปล่อยตัวได้

4.2 ปัญหาเรื่องวัตถุประสงค์ในการให้ผู้ต้องขังทำงานหรือฝึกวิชาชีพ

ตามปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ในข้อ 23¹⁰ ทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการให้ผู้ต้องขังทำงาน โดยมุ่งหวังให้เป็นการพัฒนาตัวผู้ต้องขังเอง

⁹ รายงานการศึกษา เรื่อง การปรับตัวผู้ต้องขังภายหลังปล่อยตัวจากเรือนจำ, โดย นางสาวเสาวคนธ์ เจษฎารักษ์ และคณะ, 2553, สำนักสังคมสงเคราะห์ กรมราชทัณฑ์ (อ้างถึงใน ชานินทร์ กรัยวิเชียร, 2554, กระจกกลม-ชันวาคม, นักโทษไทยเป็นนักโทษที่มีความสุขที่สุดในโลกจริงหรือ? (น.5-7), วารสารคุณภาพ, 58(1), กรุงเทพฯ:สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน).

¹⁰ ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ในข้อ 23 บัญญัติว่า

(1) ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระ ในเงื่อนไขอันยุติธรรมและเอื้ออำนวย ต่อการทำงาน และในการคุ้มครองต่อการว่างงาน

(2) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน สำหรับงานที่เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการ เลือกปฏิบัติใด

(3) ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการประกันความ เป็นอยู่อันควรค่าแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์สำหรับตนเองและครอบครัว และหากจำเป็นก็จะได้รับการคุ้มครองทาง สังคมในรูปแบบอื่นเพิ่มเติมด้วย

(4) ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งและที่จะเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อความคุ้มครองผลประโยชน์ของตน

รูปแบบของงานก็เปลี่ยนไป เช่น การฝึกวิชาชีพ การให้ผู้ต้องขังทำงานในเรือนจำและการทำงานในรูปแบบของอุตสาหกรรมในเรือนจำ เป็นต้น ทั้งนี้โดยมุ่งหวังว่าผู้ต้องขังสามารถนำวิชาชีพนั้นไปใช้ในภายหลังพ้นโทษ และไม่กลับมากระทำความผิดซ้ำอีก รวมทั้งตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) ในข้อที่ 72 ซึ่งกำหนดให้การจัดการและลักษณะของงานที่จัดให้ผู้ต้องขังทำในเรือนจำนั้นควรมีลักษณะเหมือนกับงานในสังคมภายนอกเรือนจำมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อว่าจะได้เป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ต้องขังให้สามารถประกอบอาชีพได้หลังจากพ้นโทษจำคุกไปแล้วและตามกฎเรือนจำยุโรป (The European Prison Rules: EPR) ข้อ 26.1 การทำงานในเรือนจำเป็นวิธีการเชิงบวกในระบบเรือนจำและจะไม่นำมาใช้เพื่อเป็นการลงโทษ และข้อ 26.3 เท่าที่จะเป็นไปได้ การทำงานให้เป็นเช่นจะรักษาหรือเพิ่มความสามารถในการใช้ชีวิตของผู้ต้องขังหลังจากการปล่อย ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการให้ผู้ต้องขังทำงานตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษจะต้องสามารถทำให้ผู้ต้องขังสามารถประกอบอาชีพได้หลังจากพ้นโทษแล้ว

จากการศึกษา กฎหมายบังคับโทษทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดถึงวัตถุประสงค์ในการทำงาน ในมาตรา 37 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า การทำงาน กิจกรรมที่ใช้การทำงานเพื่อบำบัด การศึกษาอบรมและการศึกษาอบรมเพิ่มเติมจักต้องตอบสนอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถที่จะทำงาน สามารถที่จะถือเป็นอาชีพ หรือสามารถยึดเป็นอาชีพ หลังการปล่อยตัว

ส่วนในประเทศญี่ปุ่น การให้ผู้ต้องขังทำงานถือเป็นมาตรการที่สำคัญในการปฏิบัติเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ¹¹

1. เพื่อให้ผู้ต้องขังมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี
2. เพื่อให้ผู้ต้องขังมีความตั้งใจที่จะทำงาน
3. เพื่อปลูกฝังความมีระเบียบวินัยและจิตสำนึกเกี่ยวกับกฎระเบียบ และความรับผิดชอบในการที่จะให้ความร่วมมือกับผู้อื่น
4. เพื่อให้มีความรู้และทักษะความชำนาญในอาชีพ
5. เพื่อเป็นการส่งเสริมให้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้ หลังจากพ้นโทษแล้ว

ตามกฎหมายไทยพบว่ายังไม่มีข้อกำหนดถึงวัตถุประสงค์ในการทำงานของผู้ต้องขัง เช่นเดียวกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษแต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ กรมราชทัณฑ์มีภารกิจที่สำคัญในการปรับและยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ต้องขัง โดยไม่ให้เป็นภาระ

¹¹ *Prison Work in Japanese Prison* (p.1), By Correctional Bureau, Ministry of Justice Japan. (อ้างถึงใน เทิดศักดิ์ บุญยไวยโรจน์, 2540, น.94).

ของสังคม ไม่ใช่เพียงแต่การควบคุมดูแลผู้ต้องขังเท่านั้น หากแต่ยังต้องแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยโดยให้ผู้ต้องขังได้รับโอกาสในการศึกษาอบรม ฝึกฝนทักษะวิชาชีพทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ และจัดหางานจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จนเกิดความชำนาญ เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานในปัจจุบัน อาทิ ตัดเย็บเสื้อผ้า ปักมุก ดอกไม้ประดิษฐ์ ถักแห อวน เป็นต้น¹²

จากที่กล่าวมาจะพบได้ว่า ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มิได้มีบทบัญญัติถึงวัตถุประสงค์ในการทำงานของผู้ต้องขังไว้ ดังนี้ ผู้เขียนเห็นว่า สมควรยกระดับจากแนวทางปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์ดังกล่าวให้เป็นกฎหมาย โดยมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 ในเรื่องวัตถุประสงค์ในการให้ผู้ต้องขังทำงาน หรือฝึกวิชาชีพนั้นจะต้องทำให้ผู้ต้องขังสามารถประกอบอาชีพได้หลังจากพ้นโทษแล้ว เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษให้มากที่สุดและเป็นหลักประกันว่าการทำงานหรือการฝึกวิชาชีพนั้นเป็นการสร้างคุณค่าให้แก่ผู้ต้องขังอย่างแท้จริง

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะงาน ประเภทงาน และสิทธิหน้าที่ในการทำงาน

4.3.1 ปัญหาในด้านการเลือกงาน

ตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษ ในข้อ 71(6) ได้กำหนดให้นักโทษพึงมีสิทธิเลือกชนิดของงานที่ทางเรือนจำจัดให้มีนั้นตามที่นักโทษผู้นั้นประสงค์จะทำ และกฎเรือนจำยุโรป ข้อ 26.6 ได้กำหนดให้ผู้ต้องขังอาจจะเลือกชนิดของการจ้างงานที่พวกเขาต้องการจะเข้าร่วม ภายใต้ขอบเขตของตำแหน่งงานที่ว่าง ความเหมาะสมของอาชีพ และความต้องการของการผลิต และความมีระเบียบวินัย

นอกจากนี้กฎหมายบังคับโทษทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 37 ได้กำหนดให้ เจ้าหน้าที่บังคับโทษชอบที่จะมอบหมายงานที่มีรายได้ให้แก่ผู้ต้องขังเป็นราย ๆ ไป และในการนี้จะต้องคำนึงถึงความสามารถ ความสำเร็จและความชอบของผู้ต้องขังด้วย และมาตรา 39 ได้กำหนดให้ ผู้ต้องขังจะต้องได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเลือกทำงาน ฝึกวิชาชีพ หรือการอบรมอาชีพเพิ่มเติมนอกเรือนจำได้อย่างอิสระ เมื่อสิ่งเหล่านี้อยู่ในกรอบของแผนการบังคับโทษที่ตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีความสามารถทำ ถือ หรือยึดเป็นอาชีพภายหลังการปล่อยตัว และไม่ขัดต่อเหตุผลพิเศษของการบังคับโทษ ผู้ต้องขังอาจได้รับอนุญาตให้ทำงานด้วยตนเองได้

¹² การรับจ้างแรงงานผู้ต้องขัง สืบค้น 3 มิถุนายน 2557, จาก

ในการทำงานของผู้ต้องขังตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 22 บัญญัติว่า “นักโทษเด็ดขาดต้องทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ” เมื่อพิจารณาจากมาตราดังกล่าวจะเห็นว่า เฉพาะนักโทษเด็ดขาดเท่านั้นที่ต้องทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน และในการทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำนั้น จะต้องเป็นคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น เจ้าพนักงานเรือนจำจะสั่งให้ผู้ต้องขังทำงานต่าง ๆ อันมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้¹³ นอกจากนี้ เจ้าพนักงานเรือนจำจะต้องให้ผู้ต้องขังทำงานที่ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องขัง มิใช่จะใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิผู้ต้องขังเลือกงานที่จะทำได้ เพราะการกำหนดลักษณะงานที่ให้ผู้ต้องขังทำ เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานเรือนจำเท่านั้น อันเป็นการไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษ ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษ กฎเรือนจำยุโรป และกฎหมายบังคับโทษของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกงานที่จะทำ ภายในกรอบวิชาชีพที่เหมาะสม และตรงกับความต้องการของเรือนจำ เพื่อไม่ให้ผู้ต้องขังถูกบังคับจนเกินไป อีกทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของผู้ต้องขังและความสัมฤทธิ์ผลของงาน ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าการแก้ไขพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 22 ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

4.3.2 ปัญหาในด้านการทำงานหรือการฝึกวิชาชีพภายในเรือนจำ

จากการศึกษาพบว่าในประเทศญี่ปุ่นมีการจัดระบบอุตสาหกรรมในเรือนจำหรือการจัดระบบโรงงานอุตสาหกรรม (Prison Industry) โดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในเรือนจำ ซึ่งเท่ากับเป็นการเสริมต่อการฝึกวิชาชีพให้ผู้ต้องขัง นอกจากนี้ ยังมีส่วนช่วยในด้านการรับตัวผู้ต้องขังที่มีความชำนาญเข้าทำงานต่อไปในโรงงานอุตสาหกรรมภายหลังที่พ้นโทษแล้ว การราชทัณฑ์ของญี่ปุ่นได้รับความร่วมมืออย่างดีจากเอกชน เพราะเห็นว่าทำให้รัฐประหยัดค่าใช้จ่ายในการฝึกช่างฝีมือ และกรมราชทัณฑ์ก็ไม่ต้องกังวลกับการขาดตลาดจำหน่ายสินค้าที่ผลิตขึ้นมาได้¹⁴ นอกจากนี้ ในการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังจะได้รับใบประกาศนียบัตรหรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเมื่อสำเร็จตามหลักสูตรด้วย ส่วนอีกรูปแบบหนึ่ง คือ รัฐให้เอกชนผู้ทำสัญญาเป็นผู้จัดหาวัตถุดิบและสิ่งจำเป็นอื่น ๆ ในการผลิตทั้งหมด โดยจะต้องจ่ายเงินให้รัฐสำหรับค่าจ้างแรงงานผู้ต้องขัง¹⁵ สำหรับผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นจากการอุตสาหกรรมในเรือนจำ จะมีองค์กรที่มี

¹³ คำอธิบายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (น.137-138). เล่มเดิม.

¹⁴ นักโทษเด็ดขาดกับสิทธิทางกฎหมาย (น.154). เล่มเดิม.

¹⁵ งานราชทัณฑ์เปรียบเทียบ:มาตรการในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง (น.35-36). เล่มเดิม.

ชื่อเรียกว่า Japanese Correctional Association (JCA) เพื่อทำหน้าที่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือในการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากฝีมือของผู้ต้องขัง โดยมีตราสินค้าว่า “CAPIC”¹⁶

ส่วนการฝึกวิชาชีพของญี่ปุ่น (Vocational Training) ดำเนินการภายในเรือนจำ 3 รูปแบบ ได้แก่¹⁷

1. การฝึกพื้นฐานทางวิชาชีพแบบเร่งรัด โดยศูนย์ฝึกวิชาชีพทั่วไป (General Vocational Training Center) ทำการฝึกพื้นฐานทางวิชาชีพแบบเร่งรัดให้กับผู้ต้องขังที่เข้าเรือนจำมาใหม่ ๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ผู้ต้องขังที่สำเร็จหลักสูตรการฝึกวิชาชีพในเรือนจำดังกล่าวจะได้รับใบประกาศนียบัตรจากอธิบดีกรมพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กระทรวงแรงงาน เรือนจำทั้ง 7 แห่ง ได้แก่

- (1) ทัณฑสถานวัยหนุ่มคาวาโกเอะ (Kawagoe Juvenile Prison)
- (2) เรือนจำฟุกุอิ (Fukui Prison)
- (3) ทัณฑสถานวัยหนุ่มนารา (Nara Juvenile Prison)
- (4) เรือนจำยามากูชิ (Yamaguchi Prison)
- (5) ทัณฑสถานวัยหนุ่มซากา (Saga Juvenile Prison)
- (6) เรือนจำยามากาตา (Yamagata Prison)¹⁸

2. การฝึกอบรมวิชาชีพเฉพาะด้าน โดยสถาบันฝึกวิชาชีพ (Concentrated Vocational Training Institute) โดยคัดเลือกผู้ต้องขังของแต่ละเรือนจำในส่วนภูมิภาคเข้ามาฝึกวิชาชีพเฉพาะด้าน

3. การฝึกอบรมตามงบประมาณของรัฐ จะมีการกระทำเป็นครั้งคราวตามนโยบายและงบประมาณ โดยการคัดเลือกผู้ต้องขังเข้ารับการอบรม

จะเห็นได้ว่าการทำงานหรือการฝึกวิชาชีพของประเทศญี่ปุ่นนั้นยังมีการทำงานในโรงงานอย่างเป็นระบบ และโปรแกรมการฝึกอบรมที่ดี

สำหรับการทำงานของผู้ต้องขังภายในเรือนจำของไทยในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ มีนโยบายการบริหารงานรูปแบบใหม่ โดยมีนโยบายที่จะจัดการฝึกวิชาชีพ และเปิดโอกาสให้เอกชนลงทุนทั้งหมด โดยให้เอกชนลงทุนร่วมกับเรือนจำ ยอมให้เอกชนจัดทำเครื่องจักร เครื่องมือ วัสดุคืบ และการดำเนินการด้านการตลาด ขณะที่เรือนจำรับผิดชอบด้านสถานที่และแรงงาน

¹⁶ แหล่งเดิม.

¹⁷ การบังคับโทษจำคุกในประเทศญี่ปุ่น (น.101). เล่มเดิม.

¹⁸ สารานุกรมราชทัณฑ์นานาชาติ, โดย กรมราชทัณฑ์, 2541. (อ้างถึงใน รังสิพร จันทร์สมวงษ์, 2552, น.34).

ผู้ต้องขัง ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์หลักให้ผู้ต้องขังได้รับสิทธิและประโยชน์จากการทำงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์ โดยต้องการเปิดโอกาสให้มีการว่าจ้างแรงงานผู้ต้องขังภายในเรือนจำหรือทัณฑสถาน เช่น การผลิตสินค้าให้กับหน่วยงานภายนอก และต้องการให้ผู้ต้องขังมีอาชีพและมีรายได้จากการประกอบอาชีพที่สุจริตภายหลังจากพ้นโทษ และได้รับการปล่อยตัวกลับคืนสู่สังคม¹⁹ ซึ่งการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังกรมราชทัณฑ์มีนโยบายในการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง โดยส่งเสริมให้เรือนจำหรือทัณฑสถานทั่วประเทศ ดำเนินการจัดฝึกอบรมวิชาชีพสาขาต่าง ๆ ให้แก่ผู้ต้องขัง เพื่อให้ผู้ต้องขังเกิดทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ มีแนวทางในการประกอบอาชีพเลี้ยงตนเอง และสามารถอยู่ร่วมกับสังคมได้ภายหลังจากพ้นโทษ โดยการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขังปัจจุบัน แบ่งได้ดังนี้

1) การฝึกวิชาชีพในระบบโรงงาน เป็นการฝึกอาชีพตามมาตรฐาน ทำให้ผู้ต้องขังเกิดความชำนาญในวิชาชีพนั้น ซึ่งสามารถยกระดับฝีมือให้สูงขึ้นเทียบเท่ามาตรฐานภายนอก เช่น ช่างไม้เครื่องเรือน ช่างสี ช่างปูน ช่างจักสาน ช่างเชื่อม เป็นต้น

2) การฝึกอาชีพงานบริการ นอกจากจะเป็นการฝึกวิชาชีพภายในเรือนจำแล้ว ผู้ต้องขังที่ผ่านการฝึกอบรมยังสามารถนำวิชาชีพที่ได้รับให้บริการผู้อื่นทั้งภายในและภายนอกเรือนจำ เช่น การนวดแผนไทย ช่างเสริมสวย ตัดผม คาร์แคร์ การประกอบอาหารคาวหวาน (ครัวชุมชน) เบอเกอร์ กาแฟสด เป็นต้น

3) การฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น เน้นกระบวนการฝึกอบรม (Training) พร้อมสร้างอาชีพตามความสนใจของผู้เข้าการอบรม ทำให้มีมีแนวทางในการประกอบอาชีพที่หลากหลาย เมื่อผ่านการอบรมแล้วสามารถนำความรู้และทักษะที่ได้รับไปประกอบอาชีพอิสระได้ทันที เช่น การประกอบอาหารจานเดียว (ผัดไทย ก๋วยเตี๋ยว ราดหน้า น้ำเต้าหู้ ปาท่องโก๋) งานเย็บปักถักร้อย การซ่อมเครื่องใช้ไฟฟ้าภายในบ้าน งานประดิษฐ์ต่าง ๆ เป็นต้น

4) การฝึกวิชาชีพการเกษตร โดยกรมราชทัณฑ์ได้น้อมนำแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียงมาดำเนินการ เพื่อให้ผู้ต้องขังรู้สึกหวงแหนในที่ดินทำกิน ดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ พึ่งพาตนเอง โดยจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงพอในเรือนจำชั่วคราว และส่งเสริมวิชาชีพในเกษตรในเรือนจำหรือทัณฑสถาน ทั้งด้านการปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ สวนป่า ผลิตกรรมตามภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากการฝึกวิชาชีพในเบื้องต้นตามที่กล่าวมาแล้ว ส่วนฝึกวิชาชีพและพัฒนาผลิตภัณฑ์ ยังได้เน้นให้เกิดการยกระดับฝีมือและการพัฒนาการฝึกวิชาชีพ โดยจัดให้มีการทดสอบ

¹⁹ แนวทางการสร้างความเป็นธรรมในสังคม. โดย เตือนเพ็ญ กุลสุวรรณ, สืบค้น 20 กรกฎาคม 2556, จาก <https://www.sites.google.com/site/deunpen601/naewthang-kar-srang-khwam-pen-thrrm-ni-sangkkh>.

มาตรฐานฝีมือแรงงานวิชาชีพช่างไม้เครื่องเรือน การจัดการประกวดผลิตภัณฑ์จากการฝึกวิชาชีพ ผู้ต้องขังและการจัดการแข่งขันทักษะฝีมือผู้ต้องขังในงานนิทรรศการผลิตภัณฑ์เป็นประจำทุกปี ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือให้เป็นมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของสังคมภายนอกด้วย

การฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ ได้รับความร่วมมือสนับสนุนจากหน่วยงาน และบุคคลภายนอก เพื่อให้เกิดการพัฒนาการฝึกวิชาชีพในหลายด้าน ทั้งเรื่องของวิทยากรที่เข้ามา จัดอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ ให้มีความหลากหลาย ซึ่งหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนที่ผ่านมา ประกอบด้วย วิทยากรจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานอาชีวศึกษา สำนักงานเกษตร ปราชญ์ชาวบ้าน และวิทยากรท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้ ในด้านงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาการฝึกวิชาชีพ ทั้งเรื่องของ ค่าตอบแทนวิทยากร ค่าวัสดุอุปกรณ์ฝึกอบรม ค่าครุภัณฑ์ฝึกวิชาชีพต่าง ๆ กรมราชทัณฑ์ได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณประจำปีน้อยมาก ไม่เพียงพอที่จะใช้ในการพัฒนาการฝึกวิชาชีพในหลายหลักสูตร และไม่เพียงพอต่อจำนวนผู้ต้องขังที่มีความต้องการเข้ารับการฝึกอาชีพในหลักสูตรต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น การฝึกวิชาชีพพระยะสั้นในหลักสูตรของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้รับการจัดสรรงบประมาณปี 2554 จำนวน 365,000 บาท โดยได้โอนงบประมาณดังกล่าวให้กับเรือนจำ หรือ ทัณฑสถาน 73 แห่ง แห่งละ 5,000 บาท เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดฝึกอบรม ซึ่งรวมค่าอุปกรณ์ และค่าตอบแทนวิทยากร แต่ด้วยสภาพการณ์ของเศรษฐกิจในปัจจุบัน ราคาวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ได้เพิ่มสูงขึ้นทำให้วงเงินตามจำนวนดังกล่าว ไม่เพียงพอในการจัดฝึกอบรมบางหลักสูตรที่มีความน่าสนใจและอาจต้องใช้ระยะเวลาการอบรมยาวนานขึ้น ส่งผลให้การพัฒนาการฝึกอาชีพของผู้ต้องขังเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ แต่เพื่อสนับสนุนให้ผู้ต้องขังได้มีโอกาสได้รับการฝึกวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งดำเนินการได้ค่อนข้างจำกัด เฉพาะเรือนจำหรือทัณฑสถานขนาดใหญ่ ส่วนเรือนจำหรือ ทัณฑสถานขนาดกลางและขนาดเล็ก ยังรอเงินงบประมาณสนับสนุนอีกมาก²⁰ จะเห็นได้ว่า กรมราชทัณฑ์มีนโยบายในการฝึกวิชาชีพให้ผู้ต้องขังที่มีความหลากหลาย แต่ในความเป็นจริง กลับพบว่าในทางปฏิบัติการฝึกวิชาชีพให้ผู้ต้องขังนั้น ไม่สามารถที่จะฝึกอาชีพให้ผู้ต้องขังได้ตามนโยบายเนื่องจากงบประมาณที่ค่อนข้างจำกัด ทำให้ผู้ต้องขังไม่สามารถจะฝึกอาชีพได้ ตามความสนใจ หรือตามความถนัด จะฝึกวิชาชีพได้เฉพาะงบประมาณเอื้ออำนวยเท่านั้น ซึ่งต่างกับ

²⁰ การฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังกรมราชทัณฑ์ (น.1-3), โดย สำนักพัฒนาพฤตินิสัย กรมราชทัณฑ์. อ้างถึงใน. กลุ่มงานพัฒนาระบบการพัฒนาพฤตินิสัย สำนักวิจัยและพัฒนากระบวนการราชทัณฑ์, 2555, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนา รูปแบบและกระบวนการพัฒนาพฤตินิสัยด้านการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ (น.13-14), นนทบุรี:กรมราชทัณฑ์.

ประเทศญี่ปุ่นที่มีระบบอุตสาหกรรมในเรือนจำ ซึ่งสามารถให้ผู้ต้องขังทำงานหรือฝึกวิชาชีพได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีความพร้อมในด้านงบประมาณ เงินทุน และวัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า รัฐควรให้ความสำคัญต่อการทำงานหรือฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังให้มากขึ้น โดยจัดงบประมาณให้เพียงพอต่อการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง เนื่องจากหากในระหว่างบังคับโทษ ผู้ต้องขังได้รับการฝึกอบรมอาชีพที่ดี เมื่อพ้นโทษออกมาแล้ว ผู้ต้องขังนั้นก็สามารที่จะนำความรู้ความสามารถที่ได้รับจากการฝึกฝนภายในเรือนจำออกมาใช้ประโยชน์ หรือยึดเป็นอาชีพหลักได้ โดยไม่ต้องกลับไปกระทำความผิดที่ผิดกฎหมายอีก เป็นการแก้ไขปัญหาคriminal ที่ตรงจุดและในขณะที่เดียวกัน เป็นการป้องกันปัญหาในเรื่องการกระทำความผิดซ้ำของผู้ต้องขังที่จะเกิดขึ้นไปในตัวด้วย

4.3.3 ปัญหาในด้านการทำงานภายนอกเรือนจำ

จากการศึกษากฎหมายบังคับโทษทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีพบว่า การทำงานภายนอกเรือนจำได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 39 การทำงานด้วยตนเอง หรือการทำงานอย่างอิสระภายนอกเรือนจำจะเกิดขึ้นต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการเรือนจำ ซึ่งผู้ต้องขังจะต้องไม่มีพฤติการณ์ที่จะหลบหนี หรือจะใช้การผ่อนปรนบังคับโทษนั้นไปกระทำความผิดอาญา โดยผู้ต้องขังจะเป็นผู้ทำสัญญาจ้างแรงงาน หรือการฝึกงานเป็นลายลักษณ์อักษรกับนายจ้างเอง²¹ ภายใต้เงื่อนไขของการบังคับโทษแบบปล่อยอิสระ ซึ่งผู้บัญชาการเรือนจำ จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการใช้อำนาจพิจารณาว่า ผู้ต้องขังใดมีความเหมาะสมกับการได้รับอิสระในการทำงานภายนอกเรือนจำหรือไม่อย่างไร

เมื่อผู้บัญชาการเรือนจำพิจารณาแล้วอนุมัติให้ผู้ต้องขังผู้นั้นออกทำงานภายนอกเรือนจำอย่างอิสระแล้ว ความสัมพันธ์ในการจ้างงานระหว่างผู้ต้องขังกับนายจ้างจะได้รับอิสระในการกำหนดเงื่อนไขตามสัญญาจ้างกันเอง ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสของผู้ต้องขังในการกลับคืนเข้าสู่สังคมมากขึ้น เนื่องจากผู้ต้องขังจะได้รับโอกาสในการทดสอบความสามารถและคุณสมบัติในการทำงานตามที่ท้องตลาดแรงงานต้องการ รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้ติดต่อกับนายจ้างในตลาดแรงงานที่หลากหลายด้วย

ผู้ต้องขังที่ได้รับการทำงานอย่างอิสระ ตามกฎหมายจะอนุญาตเฉพาะกรณีพิเศษเท่านั้น หากส่งผลให้เป้าหมายของการทำงานบรรลุผล กล่าวคือ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันการทำงานได้ในตลาดแรงงานภายหลังการปล่อยตัว รวมทั้งไม่มีเหตุผลสำคัญอื่นในการบังคับโทษมาขัดแย้งกับเป้าหมายดังกล่าว ผู้ต้องขังจะได้รับสิทธิในการจ้างงาน โดยอิสระเช่นเดียวเหมือนกับบุคคลภายนอกทั่ว ๆ ไป ซึ่งได้รับความคุ้มครองทางด้านประกันสังคม นอกเหนือจากการประกันการว่างงาน

²¹ *Strafvollzug* (pp.183-184). Op.cit.

ในประเทศญี่ปุ่นการทำงานภายนอกเรือนจำ (Prison Camps Outside) โรงงานบางแห่งจะเปิดภายนอกเรือนจำมีทั้งรูปแบบที่รัฐเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ โดยผู้ต้องขังจะทำงานและพักอาศัยอยู่ในนั้น ส่วนอีกรูปแบบหนึ่ง คือ ให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ สำหรับในรูปแบบนี้ผู้ต้องขังจะต้องเดินทางจากเรือนจำไปยังโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งอยู่ภายนอกเรือนจำแบบเข้าไปเย็นกลับในทุก ๆ วัน หรืออาจจะให้ผู้ต้องขังพักอาศัยอยู่ในหอพักซึ่งติดต่อกับโรงงานอุตสาหกรรมนั้นก็ได้ สำหรับการออกไปทำงานภายนอกเรือนจำของผู้ต้องขังนั้น จะต้องได้รับความช่วยเหลือ และความเข้าใจจากชุมชนที่ดีเพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการยอมรับชุมชน และสามารถเข้าสู่สังคมได้อีกครั้ง²²

ส่วนประเทศอังกฤษการทำงานภายนอกเรือนจำนั้น ผู้ต้องขังบางส่วนจะได้รับอนุญาตให้ปล่อยตัวโดยได้รับใบอนุญาตชั่วคราว (Release on Temporary Licence) จากเรือนจำเพื่อรับรองการทำงานภายนอกเรือนจำ ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนถ่ายการดูแลผู้ต้องขังจากเรือนจำไปสู่ชุมชน ใบอนุญาตนั้นมีการกำหนดระยะเวลาในการอนุญาตเพื่อให้ผู้ต้องขังกลับมาเยี่ยมเรือนจำเมื่อสิ้นสุดการทำงานในหนึ่งวัน โดยทั่วไปใบอนุญาตชั่วคราวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เฉพาะเรือนจำเปิด และเรือนจำกึ่งเปิด และไปยังหน่วยงานที่กำกับการตั้งถิ่นฐานใหม่ในเรือนจำปี²³ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งวิธีในการเพิ่มความสามารถในการจ้างงานของผู้ต้องขังหลังจากที่ได้มีการปล่อยตัว โดยการได้รับอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวนี้มีวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น การฝึกอบรม การจ้างงานและการทำงานโดยสมัครใจ รวมทั้งเป็นการสร้างความผูกพันทางครอบครัวอีกครั้ง

สำหรับกฎหมายไทยประเภทของงานนั้น การให้ผู้ต้องขังทำงานตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 22 นี้มีทั้งงานที่มีผลประโยชน์ตอบแทนและงานที่ไม่มีผลประโยชน์ตอบแทน ซึ่งพอจะแยกออกได้ดังนี้ คือ²⁴ การฝึกวิชาชีพ แรงงานรับจ้าง และการให้ผู้ต้องขังออกทำงานภายนอกเรือนจำซึ่งในทางปฏิบัติงานส่วนใหญ่ให้ผู้ต้องขังออกไปทำงานมักเป็นงานที่ไม่มีรายได้หรือเป็นงานการกุศล เช่น ออกไปทำความสะอาดบูรณะสถานที่ราชการ วัดวาอาราม โรงเรียน ถนนหนทาง และสถานที่สาธารณะต่าง ๆ รวมตลอดจนถึงการบรรเทาสาธารณภัยหรือออกไปทำงานฝึกอาชีพยังเรือนจำชั่วคราวของกรมราชทัณฑ์ที่จัดตั้งขึ้น²⁵

²² *The Community-based Treatment of Offender in Japan*. By Rehabilitation bureau, 2000, Tokyo: Rehabilitation bureau. (อ้างถึงใน กลุ่มงานพัฒนาระบบการพัฒนาพฤตินิสัย สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์, 2551, น.36).

²³ *Reducing re-offending by ex-prisoners* (p.56). Op.cit.

²⁴ การแก้ไขฟื้นฟูนักโทษ:ศึกษารณการฝึกอาชีพและการบังคับใช้แรงงาน (น.54). เล่มเดิม.

²⁵ การแก้ไขฟื้นฟูนักโทษ:ศึกษารณการฝึกอาชีพและการบังคับใช้แรงงาน (น.59-60). เล่มเดิม.

ส่วนการให้ผู้ต้องขังทำงานสาธารณะตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 22 ทวิ เป็นการทำงานภายนอกเรือนจำอย่างหนึ่ง

เหตุผลที่กำหนดลักษณะงานสาธารณะ พอสรุปได้ว่า

1. เพื่อเพิ่มกิจการของการฝึกอบรมและใช้แรงงานผู้ต้องขัง
2. เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่กิจการสาธารณะ และเกิดประโยชน์แก่ผู้ต้องขังด้วย กล่าวคือ ได้ลดวันต้องโทษในเรือนจำ ไม่เกินจำนวนวันที่ออกไปทำงานสาธารณะ
3. จูงใจให้ผู้ต้องขังประพฤติดี อยู่ในระเบียบวินัย มีความอดสาหะตั้งใจรับการศึกษา อบรมและทำงานแข็งขันขึ้น

แต่เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ ปัจจุบันผู้ต้องขังในเรือนจำทวีจำนวนมากขึ้น อยู่กันอย่างแออัด การฝึกอบรม การพัฒนาจิตใจและการฝึกอาชีพจะทำให้ได้ผลดีเป็นเรื่องยาก อีกทั้งยังต้องสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากในการเลี้ยงดู ให้การดูแลรักษาเมื่อเจ็บป่วยและจัดสวัสดิการต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยให้มีเวลาอยู่ในเรือนจำน้อยลงและใช้วิธีการปฏิบัติโดยไม่ใช้เรือนจำมากขึ้น ผู้ต้องขังได้ลดวันต้องโทษในเรือนจำเท่ากับจำนวนวันที่ออกไปทำงานสาธารณะ จึงพ้นออกไปจากเรือนจำเร็วขึ้น โดยไม่เกิดผลเสียหายแก่ภารกิจหลักของราชทัณฑ์ เป็นประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือเรือนจำได้ผลประโยชน์ตอบแทนจากงานสาธารณะที่มีผลประโยชน์ตอบแทน สังคมก็ได้ประโยชน์จากงานสาธารณะของผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังได้รับเงินเป็นรางวัลปันผลตอบแทนและได้หลุดพ้นจากเรือนจำเร็วขึ้น แต่ผู้ต้องขังยังไม่พ้นโทษไปเสียเลยทีเดียว จะต้องถูกควบคุมความประพฤติ ตามเงื่อนไขเช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ²⁶

กฎหมายกำหนดขอบเขตของงานสาธารณะไว้เพียงต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่รวมถึงงานของภาคเอกชนด้วย ทำให้ประเภทของงานสาธารณะนี้มีขอบเขตที่จำกัดและมีไม่มาก ซึ่งจะเห็นได้ว่าการทำงานภายนอกเรือนจำของไทยจะเป็นการทำงานสาธารณะประโยชน์ เช่น ขุดลอกท่อระบายน้ำ ก่อสร้าง หรืองานที่ไม่สามารถหาผู้ใดรับจ้างได้ ซึ่งลักษณะงานดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดทักษะ ความชำนาญในด้านการประกอบอาชีพแต่อย่างใด แสดงให้เห็นว่าการทำงานภายนอกเรือนจำ ไม่ได้มุ่งการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังอย่างแท้จริง เพื่อให้สามารถประกอบอาชีพหลังจากพ้นโทษได้

ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการศึกษาระบบการทำงานภายนอกเรือนจำของสหพันธรัฐเยอรมนี ซึ่งเปิดโอกาสให้แก่ผู้ต้องขังได้ติดต่อกับนายจ้างในการกำหนดเงื่อนไขตามสัญญาจ้างกันเอง ส่งผลให้ผู้ต้องขังได้เรียนรู้ทักษะในการทำงานร่วมกับสังคมภายนอก และมีรายได้มาเป็นทุนตั้งต้นชีวิตตนเองภายหลังพ้นโทษ อันเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย

²⁶ คำอธิบายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (น.146). เล่มเดิม.

4.3.4 ปัญหาในเรื่องสิทธิลาหยุดจากการทำงาน

ตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษ ข้อ 75 (1) จะต้องกำหนดให้มีวันหยุดอย่างน้อยสัปดาห์ละหนึ่งวัน และจากการศึกษากฎหมายบังคับโทษทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 42 ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า “เมื่อผู้ต้องขังได้ทำงานต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลาหนึ่งปี ผู้ต้องขังจะได้รับสิทธิในการว่างเว้นจากหน้าที่ทำงานได้ เป็นระยะเวลา 18 วัน โดยเปรียบเสมือนได้รับสิทธิการลาพักผ่อนในการทำงาน”

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 ข้อ 54 ผู้ต้องขังมีสิทธิได้หยุดทำงานเพื่อพักผ่อน ในวันสิ้นปี และวันขึ้นปีใหม่ วันฉลองรัฐธรรมนูญวันเฉลิมพระชนมพรรษา และวันหยุดต่อสัปดาห์ สัปดาห์ละ 1 วัน หรือวันอื่นใดที่รัฐมนตรีมีคำสั่งเป็นครั้งคราว ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในประเทศไทยผู้ต้องขังมีสิทธิเพียงหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ และวันหยุดตามที่กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดเท่านั้น ถึงแม้ว่าจะสอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษ แต่แตกต่างจากกฎหมายบังคับโทษทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่กำหนดให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการลาหยุดจากการทำงาน ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้ผู้ต้องขัง ควรที่จะมีการพิจารณาในการให้สิทธิผู้ต้องขังลาหยุดจากการทำงานเหมือนอย่างกฎหมายบังคับโทษทางอาญาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีด้วย

4.3.5 ปัญหาในเรื่องจำนวนชั่วโมงการทำงาน

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษ ข้อ 75 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า จำนวนชั่วโมงสูงสุดของการทำงานรายวันและรายสัปดาห์ของนักโทษจะต้องมีการกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎข้อบังคับของหน่วยงานราชทัณฑ์ โดยจะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องเดียวกันนี้ที่มีสำหรับคนงานประเภทที่ทำงานโดยไม่รับค่าจ้าง และจะต้องกำหนดให้มีวันหยุดอย่างน้อยสัปดาห์ละหนึ่งวัน กับจะต้องมีการกำหนดจำนวนชั่วโมงที่แน่นอนเพื่อให้เป็นเวลาที่เพียงพอต่อการศึกษอบรมของนักโทษหรือกิจกรรมอื่นซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบำบัดแก้ไขแก่นักโทษนั้นและกฎเวียนจำยุโรป ข้อ 26.15 การใช้ชีวิตประจำวันและการทำงานรายชั่วโมงต่อสัปดาห์สูงสุดของผู้ต้องขังจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับกฎระเบียบในประเทศหรือข้อกำหนดการจ้างงานของลูกจ้างทั่วไป

จากการศึกษาพบว่าในประเทศอังกฤษ The Prison Rules 1999. Work.31.(1) ได้กำหนดว่า “ผู้ต้องขังจะต้องทำงานไม่เกิน 10 ชั่วโมงต่อวัน การจัดเตรียมสถานที่ให้ทำงานจะต้องเป็นนอกห้องขัง เพื่อให้ผู้ต้องขังทำงานร่วมกับผู้ต้องขังอื่นด้วยเท่าที่จะเป็นไปได้”

ส่วนในประเทศญี่ปุ่น กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติเรือนจำ ฯ (The Prison Law Enforcement Regulations) ข้อ 58 , 60 และ 62 ชั่วโมงการทำงานของผู้ต้องขัง จะกำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่ผู้บัญชาการเรือนจำสามารถขยายหรือย่นเวลาทำงานของผู้ต้องขังได้ ตามลักษณะสภาพของท้องถิ่น โครงสร้างของเรือนจำหรือตามประเภทของแรงงาน และในการจัดการแรงงาน ชนิด และปริมาณงานที่จะทำแต่ละวัน จะถูกกำหนดและแจ้งให้ผู้ต้องขังผู้นั้นทราบจำนวนแรงงานจะถูกแบ่งแยกอย่างเท่าเทียมกันแก่ผู้ต้องขังทุกคน ตามมาตรฐานปริมาณงานที่ผู้ต้องขังคนหนึ่งจะสามารถทำได้ และมีชั่วโมงการทำงานที่กำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

สำหรับในกรณีของลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 23 วรรคหนึ่ง ซึ่งได้วางหลักไว้ว่า “ให้นายจ้างประกาศเวลาทำงานปกติให้ลูกจ้างทราบ โดยกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการทำงานแต่ละวันของลูกจ้างได้ไม่เกินเวลาทำงานของแต่ละประเภทงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่วันหนึ่งต้องไม่เกิน 8 ชั่วโมง ในกรณีที่เวลาทำงานวันใดน้อยกว่า 8 ชั่วโมง นายจ้างและลูกจ้างจะตกลงกันให้นำเวลาทำงานส่วนที่เหลือนั้นไปรวมกับเวลาทำงานในวันทำงานปกติอื่นก็ได้ แต่ต้องไม่เกินวันละ 9 ชั่วโมงและเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้ว สัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมง เว้นแต่งานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวงต้องมีเวลาทำงานปกติวันหนึ่งไม่เกิน 7 ชั่วโมง และเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 42 ชั่วโมง”

ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วย การส่งนักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ พ.ศ.2523 ข้อ 7 ได้กำหนดว่า “การส่งนักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ ให้ส่งออกจากเรือนจำได้ตั้งแต่เวลา 06.00 น. และให้นำกลับเข้าเรือนจำไม่เกินเวลา 18.00 น.” และตามข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ฉบับที่ 2/2516 เรื่อง การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดจ่ายออกทำงานนอกเรือนจำหรือทัณฑสถาน ข้อ 1 ได้กำหนดว่า “นักโทษเด็ดขาดที่จ่ายออกไปทำงานนอกเรือนจำหรือทัณฑสถานจะต้องนำกลับเข้าเรือนจำหรือทัณฑสถานไม่เกินเวลา 17.00 น. ในวันเดียวกัน”

เมื่อพิจารณาจากระเบียบและข้อบังคับดังกล่าว ข้อแตกต่างในการส่งหรือจ่ายให้นักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานนอกเรือนจำ คือ ลักษณะของงาน กล่าวคือ หากเป็นงานสาธารณะ การส่งนักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานการปฏิบัติจะต้องเป็นไปตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการส่งนักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ พ.ศ.2523 แต่หากเป็นลักษณะงานทั่วไป ๆ ที่มีในงานสาธารณะ การปฏิบัติจะต้องเป็นไปตามข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ฉบับที่ 2/2516 เรื่อง การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดจ่ายออกทำงานนอกเรือนจำหรือทัณฑสถาน ซึ่งจะเห็นได้ว่า

ทั้งระเบียบและข้อบังคับดังกล่าวพอเป็นที่เข้าใจได้ว่า ผู้ต้องขังจะต้องทำงานในเวลากลางวันและอย่างน้อยในการทำงานต่อวันสูงสุดจะไม่เกิน 12 ชั่วโมงอย่างแน่นอน

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 หรือกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง มิได้บัญญัติถึงจำนวนชั่วโมงสูงสุดของการทำงานรายวันและรายสัปดาห์ที่ผู้ต้องขังจะต้องทำงานเป็นจำนวนชั่วโมงสูงสุดต่อวันเท่าใด ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษ ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีการกำหนดตารางประจำวันของผู้ต้องขังไว้ก็ตาม แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นมาตรฐาน ผู้เขียนเห็นว่าจำนวนชั่วโมงสูงสุดของการทำงานรายวันและรายสัปดาห์ของผู้ต้องขัง ควรจะบัญญัติให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกฎหมายแรงงาน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษด้วย

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับค่าตอบแทน การจัดเก็บเงินออมและค่าอุปการะเลี้ยงดู

4.4.1 ปัญหาในด้านค่าตอบแทนจากการทำงาน

ตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษ ข้อ 76 (1) ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า จะต้องมีการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรมให้แก่ักโทษและกฎเรือนจำยุโรป ข้อ 26.8 และข้อ 26.10 ซึ่งสรุปหลักเกณฑ์ได้ว่า ผลประโยชน์ของผู้ต้องขังก็ควรคำนึงถึงในระดับเดียวกันกับการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงินจากอุตสาหกรรมในเรือนจำ และผู้ต้องขังจะต้องได้รับค่าตอบแทนเนื่องจากการทำงานที่เป็นธรรมในทุกกรณี

จากการศึกษา พบว่ากฎหมายบังคับโทษทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้บัญญัติเรื่องค่าตอบแทนการทำงาน²⁷ ว่าให้ผู้ต้องขังที่ทำงานพึงมีสิทธิที่ได้รับค่าตอบแทนการทำงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งค่าตอบแทนการทำงานอาจคิดตามผลงานของผู้ต้องขังและตามลักษณะของงานก็ได้ ให้แจ้งค่าตอบแทนการทำงานเป็นหนังสือให้ผู้ต้องขังทราบ

การจ่ายค่าตอบแทนการทำงานโดยหลักจะจ่ายให้ผู้ต้องขังสำหรับการทำงานทุกรูปแบบที่กำหนดไว้ในมาตรา 37 ยกเว้นการทำงานเพื่อการบำบัดรักษา การได้รับค่าตอบแทนจะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถ และในบางกรณีค่าตอบแทนอาจถูกหักลดลงเหลือเท่ากับเงินเบี้ยเลี้ยงได้ หากการทำงานของผู้ต้องขังนั้นต่ำกว่ามาตรฐานของบุคคลทั่วไปในการผลิตโดยรวมของภาคธุรกิจสำหรับการทำงานทั่วไปในเรือนจำ ค่าเฉลี่ยรายได้ที่แท้จริงจะอยู่ในปริมาณที่สูงกว่าค่าตอบแทนตามที่กฎหมาย โดยคิดตามผลงานและประสิทธิภาพของและลักษณะของงาน การให้ค่าตอบแทน

²⁷ StVollzG § 43

น้อยกว่าร้อยละ 75 ของค่าตอบแทนขั้นพื้นฐานจะทำได้ต่อเมื่อประสิทธิภาพการทำงานของ ผู้ต้องขังไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ²⁸

ส่วนในประเทศญี่ปุ่นจะมีการคำนวณค่าตอบแทนแรงงาน ต่อเมื่อมีการพิจารณาว่า จำนวนงานที่จัดสรรให้ทำเสร็จสมบูรณ์หรือไม่²⁹ และจะไม่มี การคำนวณค่าตอบแทนแรงงาน ในกรณีที่ผู้ต้องขังมีความประพฤติที่ไม่ดี และมีประวัติดผลของการทำงานที่ไม่ดี³⁰ โดยมีวิธีการคำนวณ ค่าตอบแทน จะกำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยต้องคำนึงถึง ความประพฤติ ความดีความชอบ ประเภทของงาน ผลของงาน งานที่มอบหมายเสร็จสิ้นหรือไม่³¹ และผู้ต้องขังที่ ทำงานในวันหยุดตามพระราชบัญญัติเรือนจำอาจได้รับการเพิ่มค่าตอบแทน³²

ประเทศอังกฤษตามระเบียบเรือนจำ (The Prison Rules 1999) ในข้อ 31(6) ได้ กำหนดให้ผู้ต้องขังอาจจะได้รับค่าตอบแทนจากการทำงาน ในอัตราที่ได้โอนมูลค่าจากเลขานุการแห่ง รัฐเป็นการทั่วไป หรือเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ไป³³

สำหรับประเทศไทยในส่วนงานที่มีผลประโยชน์ตอบแทนผู้ต้องขังมีสิทธิได้รับเงิน รางวัลนั้นด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 ได้บัญญัติส่วนค่าตอบแทน หรือเงินรางวัลไว้ ดังนี้

“การงานที่ผู้ต้องขังได้ทำไปแล้วนั้นอาจคำนวณเป็นราคาค่าเงิน ตามที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวง”³⁴ และ “ผู้ต้องขังไม่มีสิทธิจะได้ค่าจ้าง แต่กฎกระทรวงที่กล่าว ไว้ในมาตราก่อน อาจกำหนดให้แบ่งรายได้ อันเกิดจากการงานของผู้ต้องขัง โดยหักค่าใช้จ่ายออกเสียก่อนให้เป็น รางวัลแก่ผู้ต้องขังและเจ้าพนักงานเรือนจำ”³⁵

ในส่วนของการที่มีผลประโยชน์ที่คำนวณราคาเป็นเงินได้ ตามพระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย ดังนี้³⁶

“เฉพาะงานหาผลประโยชน์ให้คำนวณราคาของงานเป็นทุน แรงงาน และกำไร ทุน หมายถึง จำนวนเงินที่จ่ายจากทุน

²⁸ *Strafvollzug* (p.188). Op.cit.

²⁹ The Prison Law Enforcement Regulations. Article 69

³⁰ The Prison Law Enforcement Regulations. Article 70

³¹ The Prison Law Enforcement Regulations. Article 71

³² The Prison Law Enforcement Regulations. Article 72

³³ The Prison Rules 1999. Work.31(6)

³⁴ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 24

³⁵ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 25

³⁶ กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 158 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ฯ ข้อ 57

แรงงาน หมายถึง กำลังงานของผู้ต้องขังซึ่งมีส่วนร่วมในการงานนั้น
 กำไร หมายถึง รายได้ซึ่งเกิดจากผลของการงานเมื่อได้หักทุนออกแล้ว”

กล่าวคือ ตามกฎหมายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 ผู้ต้องขังไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้าง ซึ่งความหมายของคำว่า “ค่าจ้าง” ในที่นี้พอจะเทียบเคียงได้กับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ซึ่งได้ให้ความหมายของคำว่า “ค่าจ้าง” ดังนี้คือเงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างสำหรับระยะเวลาการทำงานเป็นปกติเป็นรายชั่วโมงรายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุด และวันลาที่ลูกจ้างมิได้ทำงานแต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น ค่าจ้างที่นายจ้างต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างจึงเป็นไปตามกฎหมายแรงงานเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า การทำงานของผู้ต้องขัง แม้การทำงานจะเกิดรายได้ แต่กฎหมายก็ตัดสิทธิผู้ต้องขังไม่ให้ได้รับค่าจ้างทุกประเภทของเรือนจำ แต่ให้เป็นรางวัลแทน ค่าจ้างนั้นต่างจากรางวัลเมื่อมีรายได้ต้องหักค่าใช้จ่ายออกเสียก่อน ต่อเมื่อมีกำไรจึงนำมาแบ่งเป็นรางวัลให้แก่ผู้ต้องขังและเจ้าพนักงานเรือนจำ หากงานที่ทำนั้นไม่มีกำไร ก็ไม่มีรางวัลมาแบ่งให้แก่ผู้ต้องขัง ส่วนค่าจ้างนั้นจะต้องจ่ายแก่ผู้รับจ้างที่ทำงานให้ไม่เกี่ยวกับกำไร ขาดทุน³⁷

การที่ผู้ต้องขังทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ ไม่ว่าจะงานที่ทำนั้นจะเป็นงานที่มีผลประโยชน์ตอบแทนร่วมกันหรือไม่ก็ตาม ผู้ต้องขังก็ไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างเพราะผู้ต้องขังไม่ได้ตกลงทำสัญญาจ้าง ผู้ต้องขังไม่ได้ตกลงทำสัญญาจ้าง ผู้ต้องขังจึงไม่ใช่ลูกจ้างของเจ้าพนักงานหรือของรัฐ ความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังกับกรมราชทัณฑ์เป็นไปตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐที่ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน แต่เป็นความสัมพันธ์กันตามกฎหมาย ซึ่งเหตุผลหลักของการให้ผู้ต้องขังทำงานนี้ก็คือ ต้องการลงโทษที่ผู้ต้องขังนั้นได้กระทำความผิดต่อสังคมและต้องการอบรมแก้ไขให้ผู้ต้องขังกลับตัวเป็นคนดีเพื่อกลับเข้าสู่สังคม ดังนั้นผู้ต้องขังจะอ้างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในการที่จะเรียกร้องค่าจ้างมิได้³⁸

สำหรับค่าตอบแทนจากการทำงานตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 22 ให้จ่ายให้ผู้ต้องขังได้ไม่เกินร้อยละ 50 และสำหรับเจ้าพนักงานเรือนจำให้จ่ายได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของกำไรทั้งหมด³⁹ ส่วนค่าตอบแทนจากการทำงานงานสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 22 ทวิ หากเป็นงานประเภที่มีผลประโยชน์ตอบแทนให้หักเป็นค่าใช้จ่ายเหลือ

³⁷ คำอธิบายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (น.156). เล่มเดิม.

³⁸ การแก้ไขฟื้นฟูนักโทษ:ศึกษารณการฝึกอาชีพและการบังคับใช้แรงงาน (น.67). เล่มเดิม.

³⁹ กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ฯ ข้อ 60

เท่าใดให้แบ่งเป็นรางวัลแก่นักโทษร้อยละ 80 และเจ้าพนักงานเรือนจำร้อยละ 10 และอีกร้อยละ 10 เป็นรายได้ของเรือนจำ⁴⁰ แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการจ่ายเงินจะต้องเป็นไปตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่า ด้วย เงินผลพลอยได้จากการฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงานผู้ต้องขัง พ.ศ.2548 จะเห็นได้ว่ามีความ เหลื่อมล้ำกันมาก ผู้ต้องขังที่ถูกจ่ายออกไปทำงานสาธารณะตามมาตรา 22 ทวิ ได้ผลประโยชน์ มากกว่า ผู้ต้องขังที่ทำงานตามมาตรา 22 ทั้ง ๆ ที่ลักษณะของงานซึ่งจ่ายให้ผู้ต้องขังออกไปทำงาน นอกเรือนจำนั้นบางส่วนมีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น งานทำความสะอาดสถานที่ซึ่งทางราชการได้ ร้องขอ หรืองานสาธารณะอื่นที่มีผลประโยชน์ตอบแทน เหล่านี้ เป็นผลให้ผู้ต้องขังที่ได้รับการจ่าย งานตามมาตรา 22 ย่อมรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจและขาดขวัญกำลังใจ⁴¹

จากระบบการจ่ายค่าตอบแทนหรือหลักเกณฑ์การจ่ายรางวัลของประเทศไทย จะเห็นได้ ว่า จะมีการจ่ายรางวัลต่อเมื่องานที่ผู้ต้องขังทำนั้นจะต้องมีผลกำไร กล่าวคือ ถ้างานที่ผู้ต้องขังทำนั้น เป็นงานที่ไม่มีผลกำไร ผู้ต้องขังก็ไม่มีสิทธิได้รับรางวัล กลายเป็นการทำให้เปล่านั้นเอง ซึ่งต่างจาก ระบบจ่ายค่าจ้าง ที่จะต้องจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างสำหรับระยะเวลาการ ทำงานเป็นปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น โดยเป็นการจ่ายโดย คำนึงถึงระยะเวลาเป็นสำคัญ และจากแนวคิดที่ว่าผู้ต้องขังก็ไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างเพราะผู้ต้องขัง ไม่ได้ตกลงทำสัญญาจ้าง ผู้ต้องขังไม่ได้ตกลงทำสัญญาจ้าง ผู้ต้องขังจึงไม่ใช่ลูกจ้างของเจ้าพนักงาน หรือของรัฐ ความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังกับกรมราชทัณฑ์เป็น ไปตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐที่ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน แต่เป็น ความสัมพันธ์กันตามกฎหมาย ซึ่งเหตุผลหลักของการให้ผู้ต้องขังทำงานนี้ ก็คือ ต้องการลงโทษที่ ผู้ต้องขังนั้น ได้กระทำความผิดต่อสังคมและต้องการอบรมแก้ไขให้ผู้ต้องขังกลับตัวเป็นคนดีเพื่อ กลับเข้าสู่สังคม ดังนั้น ผู้ต้องขังจะอ้างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในการที่จะเรียกร้องค่าจ้างมิได้ ประกอบเข้าด้วยกันแล้ว

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ระบบการจ่ายค่าตอบแทนของไทยไม่มีความเป็นธรรมแก่ ผู้ต้องขัง โดยยังไม่มีความเหมาะสมและไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติ ต่อนักโทษ ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับกฎหมายบังคับโทษทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ให้ผู้ ต้องขังที่ทำงานพึงมีสิทธิที่ได้รับค่าตอบแทนการทำงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่ง ค่าตอบแทนการทำงานอาจคิดตามผลงานของผู้ต้องขังและตามลักษณะของงานก็ได้ เพื่อสร้าง แรงจูงใจในการทำงาน

⁴⁰ ข้อ 7 กฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2523) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ฯ โดย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 ทวิ กับมาตรา 32 (8) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ฯ

⁴¹ นักโทษเดือดขาดกับสิทธิทางกฎหมาย (น.155). เล่มเดิม.

4.4.2 ปัญหาในด้านการจัดเก็บเงินออม

ตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษ ข้อ 76 (3) ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า “พึงมีระบบให้ทางเรือนจำเก็บรักษาเงินรายได้ส่วนที่เหลือของนักโทษผู้นั้นเป็นเงินออมไว้ให้และส่งคืนแก่นักโทษผู้นั้นในเวลาที่พักโทษจำคุก”

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายบังคับโทษทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 51 ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าเงินออมหรือเงินตั้งตัวของผู้ต้องขัง เป็นเงินสำหรับใช้ตั้งต้นชีวิตใหม่ภายหลังพ้นโทษ ซึ่งเป็นหลักประกันสำหรับผู้ต้องขังที่จะมีไว้ใน การดำรงชีพที่จำเป็น และเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการประกอบอาชีพในอนาคต เงินจำนวนนี้จะถูกกำหนดให้เพียงพอต่อการตั้งต้นชีวิตใน 4 สัปดาห์แรกหลังจากการปล่อย ซึ่งรายได้ของผู้ต้องขังที่ได้มาจากการทำงานจะถูกนำมาสะสมรวมไว้ในบัญชีสะสมเพื่อการนี้โดยเฉพาะจนกว่าจะเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในอนาคต แต่ในกรณีที่ผู้ต้องขังไม่สามารถสะสมเงินได้ด้วยตนเองเพียงพอ ผู้ต้องขังอาจได้รับการช่วยเหลือสำหรับการใช้จ่ายในการดำรงชีพภายหลังการปล่อยตัวหรือค่าช่วยเหลือในการปล่อยตัว

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของผู้ต้องขังไทยพบว่า ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบจัดเก็บเงินออมไว้เฉพาะในระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการส่งนักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ พ.ศ.2523 ข้อ 19 วรรคสอง ซึ่งได้กำหนดว่า “รางวัลปันผลที่จ่ายให้แก่นักโทษเด็ดขาดตามข้อ (1) (2) และ (3) ให้จ่ายแก่นักโทษเด็ดขาดเพื่อจับจ่ายใช้สอยในเรือนจำครั้งหนึ่งอีกครั้งหนึ่งให้เรือนจำเก็บรักษาไว้ในฐานะรับฝากและให้จ่ายคืนในวันปล่อยตัวเว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างอื่นก็ให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำที่จะพิจารณาส่งจ่ายให้เป็นกรณี ๆ ไป”

จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาจากระบบการจัดเก็บเงินออมของไทย มีเพียงแต่การกำหนดให้มีการจัดเก็บเงินออมของผู้ต้องขังไว้ในการทำงานสาธารณะเท่านั้น และระเบียบ ฯ ก็ไม่ได้กำหนดว่าจำนวนเงินออมที่จัดเก็บนั้น จะช่วยให้ผู้ต้องขังดำรงชีพภายหลังพ้นโทษแล้วเป็นระยะเวลาานเท่าใด ทั้ง ๆ ที่ตามความมุ่งหมายของการจัดเก็บเงินออม เกิดขึ้นก็เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ต้องขังในช่วงเวลาหนึ่งภายหลังการปล่อย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรที่จะเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการจัดเก็บเงินออม ในเรื่องจำนวนของเงินออมจะต้องถูกกำหนดให้เพียงพอต่อการตั้งต้นชีวิต ในระยะเวลาหนึ่ง ทั้งในส่วนการทำงานภายในและภายนอกเรือนจำ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขัง รวมทั้งเพื่อให้ผู้ต้องขังมีเงินทุนในการประกอบอาชีพภายหลังพ้นโทษ และไม่หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำ อันเป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ในการทำงานของผู้ต้องขัง

4.4.3 ปัญหาในการหักค่าตอบแทนจากการทำงานเป็นค่าอุปการะเลี้ยงดู

ตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษ ข้อ 76 (2) อย่างน้อยที่สุด นักโทษพึงได้รับอนุญาตให้ใช้จ่ายเงินบางส่วนของค่าจ้างที่ได้รับเพื่อซื้อหาของใช้ส่วนตัวที่เหมาะสมรวมทั้งส่งเงินรายได้นั้นบางส่วนไปให้แก่ครอบครัวของตนด้วย และกฎเรือนจำยุโรป ข้อ 26.11 ผู้ต้องขังจะได้รับอนุญาตให้ใช้เงินส่วนหนึ่งของรายได้ของพวกเขา ในการใช้จ่ายส่วนตัว และจัดสรรส่วนหนึ่งของรายได้ไปยังครอบครัวของพวกเขา

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดให้มีการจ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู หรือเงินสนับสนุนให้กับบุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์ทางครอบครัวกับผู้ต้องขัง หากผู้ต้องขังร้องขอ และถ้ารายได้ของผู้ต้องขังหลังจากหักค่าใช้จ่ายและค่าอุปการะเลี้ยงดูไม่พอที่จะถูกหักสำหรับค่าใช้จ่ายในการขัง ให้จ่ายเป็นค่าอุปการะเลี้ยงดูอย่างสูง ซึ่งถือเป็นมาตรการพิเศษในการสร้างหน้าที่ให้ผู้ต้องขังเกิดความรับผิดชอบทางสังคม จะเห็นได้ว่ากฎหมายบังคับโทษเยอรมันได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องค่าอุปการะเลี้ยงดูเป็นอย่างมาก เพราะในระหว่างการบังคับโทษ ผู้ต้องขังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนครอบครัวได้อาจส่งผลให้ครอบครัวของผู้ต้องขังนั้นมีปัญหาหนี้สินเพิ่มขึ้น และส่งผลให้ผู้ต้องขังประสบปัญหาในการกลับคืนสู่ครอบครัวในภายหลัง แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รายได้ของผู้ต้องขังไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเงิน เพราะรายจ่ายมีหลายวัตถุประสงค์ ค่าใช้จ่ายส่วนตัวในเรือนจำจะถูกให้ความสำคัญเป็นประการแรก จากนั้นค่าอุปการะเลี้ยงดู และค่าใช้จ่ายในการขัง จะมีความสำคัญถัดลงมาเป็นลำดับ⁴²

หากเปรียบเทียบกฎหมายบังคับโทษของไทย ผู้ต้องขังไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจ่ายเงินเป็นค่าอุปการะเลี้ยงดู เพราะจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 หรือกฎกระทรวง หรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินเป็นค่าอุปการะเลี้ยงดูไว้ จะเห็นได้ว่าไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เมื่อผู้ต้องขังมีรายได้จากการทำงาน ก็สมควรที่จะมีหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูบุคคลในครอบครัว ซึ่งถือเป็นหน้าที่ตามศีลธรรมจรรยาของสถาบันครอบครัว มาตรการนี้จะทำให้ผู้ต้องขังเกิดความรับผิดชอบต่อสังคม และเป็นการลดความรู้สึกผิดต่อครอบครัวลงได้บ้าง เพราะในระหว่างถูกจำคุก ผู้ต้องขังมิได้กระทำหน้าที่ในฐานะเป็นสมาชิกของครอบครัว ซึ่งหากในครอบครัวใดมีฐานะยากจน ก็อาจส่งผลให้ครอบครัวนั้นมีปัญหาหนี้สินเพิ่มขึ้น การส่งเงินเป็นค่าอุปการะเลี้ยงดูจะช่วยลดช่องว่างและเพิ่มความใกล้ชิดของบุคคลในครอบครัว อันเป็นสัญญาณที่ดีในการที่จะทำให้ผู้ต้องขังกลับไปใช้ชีวิตตามปกติกับครอบครัวภายหลังพ้นโทษได้ ดังนั้น หากในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้ผู้ต้องขังที่มีรายได้จากการทำงานได้ทำหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดู

⁴² StVollzG § 49

ครอบครัว จะเป็นการสนับสนุนสถาบันครอบครัว อันเป็นสถาบันหลักของสังคมให้มีความมั่นคง และเป็นการลดปัญหาทางสังคมได้เป็นอย่างมาก

4.5 ปัญหาในเรื่องสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของผู้ต้องขัง

4.5.1 ปัญหาการคุ้มครองกรณีผู้ต้องขังเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษ ข้อ 74 ซึ่งวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ทางเรือนจำมีหน้าที่ที่จะต้องจัดมาตรการเพื่อคุ้มครองรักษาความปลอดภัยและสุขภาพให้แก่ักโทษ ที่ทำงานในเรือนจำนั้นในระดับเดียวกันกับมาตรการเพื่อคุ้มครองรักษาความปลอดภัยและสุขภาพของแรงงานประเภทที่ทำงาน โดยไม่รับค่าจ้าง และจะต้องมีกฎข้อบังคับว่าด้วยการจ้างค่าสินไหมทดแทนให้แก่ักโทษในฐานะคนงานในเรือนจำกรณีที่เกิดการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยด้วยเหตุที่เกิดจากการทำงานในเรือนจำนั้นในอัตราไม่น้อยกว่าอัตราค่าสินไหมทดแทนที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับคนงานประเภทที่ทำงาน โดยไม่รับค่าจ้าง ส่วนในกฎเรือนจำยุโรป ข้อ 26.14 จะต้องมีการบัญญัติเพื่อชดใช้ค่าเสียหายให้ผู้ต้องขังที่ประสบอุบัติเหตุจากอุตสาหกรรม รวมทั้งโรคจากการประกอบอาชีพ ไม่น้อยไปกว่าการคุ้มครองแรงงานภายนอกตามกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติเรือนจำ (The Prison Law) ของประเทศญี่ปุ่นมาตรา 28 กรณีที่นักโทษที่ได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานจนถึงขั้นตายหรือกลายเป็นคนพิการในเรือนจำที่ใช้แรงงานก็จะได้รับค่าชดเชยตามควรแก่กรณี ค่าชดเชยนี้ักโทษจะได้รับเมื่อตอนที่ได้รับการปล่อยตัวหรือในกรณีที่ตาย ค่าชดเชยจะจ่ายให้แก่บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตร

สำหรับกฎหมายไทยในกรณีเกิดเหตุร้ายใดที่เป็นอันตรายต่อชีวิตผู้ต้องขัง เมื่อผู้ต้องขังประสบอันตรายจนบาดเจ็บสาหัสหรือถึงแก่ชีวิต ได้มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิไว้ แต่อย่างไรก็ตามผู้ต้องขังที่จะได้รับรางวัล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นค่าสินไหมทดแทนจากการบาดเจ็บหรือถึงแก่ชีวิตจะต้องเป็นผู้ต้องขังที่กระทำการตามหน้าที่หรือช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำทำการตามหน้าที่เท่านั้น ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479

มาตรา 26 ถ้าผู้ต้องขังได้รับบาดเจ็บสาหัส หรือถึงตาย ในขณะที่ทำการตามหน้าที่อันอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย หรือชีวิตของผู้ต้องขัง ดังระบุไว้ในกฎกระทรวงก็ให้ได้รับรางวัลเป็นจำนวนตามแต่เจ้ากระทรวง จะวินิจฉัยโดยพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์แห่งกรณี รางวัลเช่นว่านี้ถ้าผู้ต้องขังตายให้จ่ายแก่ผู้รับมรดก และ

มาตรา 20 ถ้าผู้ต้องขังได้รับบาดเจ็บสาหัส หรือถึงตายในขณะที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำทำการตามหน้าที่ดังกล่าวไว้ในหมวดนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ซึ่งมีระเบียบการจ่ายเงินรางวัลให้ผู้ต้องขังที่กระทำการตามหน้าที่ซึ่งต้องประสบอันตราย ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ.2500 แก้ไขเพิ่มเติมลงวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2522 และหนังสือสั่งการเรื่องการพิจารณาจ่ายเงินรางวัลให้ผู้ต้องขังประสบอันตรายขณะทำการตามหน้าที่ ลงวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ.2526 ได้กำหนดถึงสิทธิในการได้รับค่าสินไหมทดแทนจากการบาดเจ็บหรือถึงแก่ชีวิต ซึ่งจะต้องเป็นผู้ต้องขังที่กระทำการตามหน้าที่ หรือช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำทำการตามหน้าที่เท่านั้น ในกรณีบาดเจ็บสาหัสจนไม่สามารถประกอบการทำงานได้เกินกำหนด 20 วันขึ้นไป กำหนดเงินรางวัลให้ไม่เกิน 2,000 บาท กรณีบาดเจ็บสาหัสหรือพิการหรือทุพพลภาพตลอดชีวิตกำหนดเงินรางวัลให้ไม่เกิน 4,000 บาท กรณีถึงตายกำหนดเงินรางวัลให้ไม่เกิน 8,000 บาท⁴³ หรือเมื่อมีผู้ต้องขังประสบอันตรายบาดเจ็บสาหัส จากการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามกฎกระทรวงมหาดไทย ข้อ 64 ให้พิจารณาจ่ายเงินประเภทใดประเภทหนึ่งที่มีอยู่ ที่ผู้บัญชาการผู้อำนวยการและผู้ปกครองทัณฑสถาน มีอำนาจสั่งจ่ายได้ตามที่เห็นสมควร⁴⁴

ส่วนในกรณีที่ผู้ต้องขังที่ออกทำงานสาธารณะนอกเรือนจำได้รับอันตราย หรือถูกประทุษร้าย หรือได้รับการป่วยเจ็บ หรือประสบอุบัติเหตุเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการได้รับอันตรายหากถูกประทุษร้ายการได้รับการป่วยเจ็บหรือการประสบอุบัติเหตุ นั้น มิได้เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือเกิดจากความผิดของตนเองผู้ต้องขังผู้นั้นจะได้รับเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลหรือเงินทำขวัญโดยในกรณีได้รับบาดเจ็บไม่ถึงอันตรายสาหัสให้ได้รับเงินทำขวัญไม่เกิน 4,000 บาท กรณีได้รับบาดเจ็บจนเป็นอันตรายสาหัส ให้ได้รับเงินทำขวัญไม่เกิน 8,000 บาท กรณีได้รับอันตรายจนถึงเสียชีวิต ให้ได้รับเงินทำขวัญไม่เกิน 10,000 บาท และให้จ่ายเงินค่าทำศพให้รายละไม่เกิน 2,000 บาท⁴⁵

จะเห็นได้ว่า ในประเทศไทยได้มีการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังจากการประสบอันตรายขณะทำการตามหน้าที่ไว้มาเป็นเวลานานแล้วซึ่งสอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อนักโทษ แต่ขาดการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องจำนวนรางวัล รวมถึงเงินทำขวัญ ให้เหมาะสมกับค่าเงินในปัจจุบัน โดยผู้เขียนเห็นว่า ควรที่จะกำหนดอัตราจำนวนรางวัลและเงินทำ

⁴³ ระเบียบการจ่ายเงินรางวัลให้ผู้ต้องขังที่กระทำการตามหน้าที่ซึ่งต้องประสบอันตราย ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ.2500 แก้ไขเพิ่มเติมลงวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2522 ข้อ 4

⁴⁴ หนังสือสั่งการเรื่องการพิจารณาจ่ายเงินรางวัลให้ผู้ต้องขังประสบอันตรายขณะทำการตามหน้าที่ ลงวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ.2526 ข้อ 1

⁴⁵ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลค่าทำขวัญและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ แก่นักโทษ เด็ดขาดที่ส่งออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ พ.ศ.2529 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบ ฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2533 ข้อ 3 และข้อ 4

ขวัญ ให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายเงินทดแทน พ.ศ.2537 เพื่อมิให้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้แรงงานด้วยกัน กล่าวคือ หากมิได้เป็นความผิดของตัวผู้ต้องขังเองหรือเกิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้นแล้ว การบาดเจ็บก็ดี ถึงแก่ชีวิตก็ดี เป็นผลมาจากการทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งความเสียหายล้วนมาจากอุบัติเหตุซึ่งไม่สามารถคาดหมายได้และมีได้เกิดจากความจงใจของผู้ใด ฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องขังหรือลูกจ้าง บุคคลเหล่านี้พวกเขา มิได้มีเจตนาร้าย และคงไม่ต้องการให้ตนต้องบาดเจ็บอย่างแน่นอน ดังนั้นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายของบุคคลผู้ใช้แรงงานด้วยกันแล้ว ควรจะอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้เพราะการทำงานในประเทศไทยมิใช่เป็นการลงโทษเหมือนอย่างประเทศญี่ปุ่น แต่การทำงานเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเพื่อให้สามารถกลับมาใช้ชีวิตตามปกติภายหลังจากพ้นโทษแล้ว และนอกจากนี้ถึงแม้ว่าผู้ต้องขังจะมีลูกจ้างก็ตาม แต่เราควรที่จะคำนึงถึงหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย

4.5.2 ปัญหาการคุ้มครองผู้ต้องขังที่ไม่สามารถทำงานได้

ในกฎหมายบังคับโทษทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดให้ผู้ต้องขังที่ไม่สามารถทำงานได้มีสิทธิได้รับค่าชดเชยการตกงาน⁴⁶ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าชดเชยการตกงานของผู้ต้องขัง มีดังนี้

1. ถ้าผู้ต้องขังคนใดไม่อาจได้รับมอบหมายให้ทำงานได้เนื่องจากเหตุที่ไม่ใช่ความผิดของเขาเป็นเวลานานกว่าหนึ่งสัปดาห์ ให้ได้รับค่าชดเชยการตกงาน
2. ถ้าภายหลังผู้ต้องขังได้เริ่มทำงานแล้ว เกิดป่วยทำให้ไม่อาจทำงานได้เป็นเวลานานกว่า 1 สัปดาห์ โดยมีสาเหตุของความผิดของเขา จะต้องได้รับค่าชดเชยการตกงานเช่นเดียวกัน
3. หญิงมีครรภ์ที่ไม่อาจให้งานหรือกิจกรรมทำได้นั้น ต้องได้รับค่าชดเชยการตกงานสำหรับเวลา 6 สัปดาห์ก่อนการคลอดบุตร และได้รับต่อไปอีก 8 สัปดาห์ ในกรณีการคลอดก่อนกำหนดและการคลอดบุตรแฝดให้ได้รับต่อไปอีก 12 สัปดาห์หลังการคลอดบุตร
4. ในกรณีที่ผู้ต้องขังได้เงินอุดหนุนตามกฎหมายประกันสังคมนั้น มีสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยการตกงานให้เป็นอันดับไป

กล่าวคือ ค่าชดเชยการตกงานจะจ่ายให้เมื่อในกรณีที่ผู้ต้องขังไม่สามารถถูกจัดสรรให้ทำงานหรือได้รับการจ้างงานที่เหมาะสม เป็นระยะเวลาเกินกว่า 1 สัปดาห์ เมื่อเหตุอันมิได้เกิดจากความผิดของตัวผู้ต้องขังเอง หรือเมื่อเกิดการเจ็บป่วย ทั้งนี้หมายความรวมถึง การจ่ายเงินช่วยเหลือค่าจ้างและเงินค่ารักษาพยาบาลด้วย⁴⁷ หากผู้ต้องขังที่ไม่ต้องการทำงานใช้สิทธิไม่สุจริต โดยการแจ้ง

⁴⁶ StVollzG § 45

⁴⁷ *Strafvollzug* (p.189). *Op.cit.*

ลาป่วยเพื่อของเงินชดเชย ผู้ต้องขังนั้นย่อมที่จะไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว⁴⁸ อย่างไรก็ตามเงินชดเชยนี้จะจ่ายได้สูงสุดไม่เกิน 6 สัปดาห์ต่อปี

จะเห็นได้ว่าเงินสนับสนุนนี้ จะถูกจ่ายให้แก่ผู้ต้องขังในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่น ซึ่งทำให้ผู้ต้องขังไม่สามารถจะทำงานต่อไปได้ ไม่ว่าจะเป็เพราะการบริหารงานของเรือนจำเอง หรือเป็นเพราะความเจ็บป่วย หรือเหตุจำเป็นที่จะต้องลาคลอดบุตร เป็นต้น เหตุเหล่านี้ มิได้เกิดจากความผิดของผู้ต้องขังในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น เงินสนับสนุนนี้จะถูกจ่ายเพื่อเป็นการช่วยไม่ให้ผู้ต้องขังที่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นปัญหาทางการเงิน และเงินติดกระเป๋⁴⁹ จะถูกจ่ายให้แก่ผู้ต้องขังเนื่องจากความซราหรือความพิการ ไม่สามารถทำงานได้ หรือไม่เลยได้รับค่าชดเชยการตงงานเลย หรือไม่ได้รับค่าชดเชยการตงงาน ให้ผู้ต้องขังผู้นั้นได้รับเงินติดกระเป๋ตามสมควรถ้าเขายังต้องการ โดยผู้ต้องขังที่ไม่ได้รับค่าแรงงานสำหรับการทำงานบำบัดก็ได้รับเงินติดกระเป๋ด้วย โดยจะจ่ายให้ในจำนวนเพียงพอเพื่อรับประกันความต้องการพื้นฐานของผู้ต้องขังนั้นสำหรับผู้ต้องขังที่จะไม่ได้รับเงินติดกระเป๋ ได้แก่ ผู้ที่ละเมิดระเบียบการทำงานโดยความผิดของตนเอง⁵⁰

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายบังคับโทษของไทย ผู้ต้องขังไม่มีสิทธิตามกฎหมายในการได้รับค่าชดเชยการตงงาน เพราะจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 หรือกฎกระทรวง หรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าชดเชยการตงงานของผู้ต้องขังไว้เหมือนอย่างกฎหมายบังคับโทษทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า สิทธิในการได้รับค่าชดเชยการตงงานนี้ เป็นกรณีเยียวยาแก่ผู้ต้องขังที่ไม่สามารถทำงานได้ เหตุเพราะมิใช่ความผิดของตน ได้รับการคุ้มครองขั้นพื้นฐานทางการเงินอันเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการดำรงชีพไม่ให้ผู้ต้องขังนั้นเดือดร้อนจนเกินควรด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องขังในการที่จะมีเงินสำรองในการดำรงชีพชั่วคราวในระหว่างที่ไม่สามารถทำงานได้ ดังนั้น จึงเห็นควรที่จะศึกษาเพื่อนำมาปรับใช้กับกฎหมายไทยต่อไป อันเป็นการยกระดับกฎหมายบังคับโทษของไทยให้มีประสิทธิภาพและทัดเทียมกับต่างประเทศอีกด้วย

4.5.3 ปัญหาการว่างงานหลังจากการปล่อยตัว

จากการศึกษาพบว่า การประกันการว่างงานและเงินชดเชยการว่างงานหลังจากการปล่อยตัวได้บัญญัติไว้ในกฎหมายบังคับโทษทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีด้วย โดยการประกันการว่างงานนั้นจะส่งผลดีในห้วงเวลาที่วิกฤติในช่วงเริ่มต้นของการปล่อยตัว เพื่อให้

⁴⁸ SA BT-Drs. 7/3998, 22. (As cited in Kaiser/Schöch, 2003, p.190).

⁴⁹ StVollzG § 46

⁵⁰ Vgl. Müller-Dietz 1978, 160. (As cited in Kaiser/Schöch, 2003, p.190).

ผู้ต้องขังสามารถมีเงินเพียงพอในการเริ่มต้นชีวิตใหม่นั้นเอง ส่วนเงินชดเชยการว่างงานเป็นจำนวนเงินที่ผู้ต้องขังมีสิทธิได้รับตามกฎหมายโดยไม่ต้องคำนึงถึงความจำเป็น และไม่มีการบังคับให้ผู้ต้องขังชดใช้คืน โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ต้องขังจะต้องอยู่ในฐานะลูกจ้างหรือถ้ามิได้อยู่ในฐานะลูกจ้างผู้ต้องขังนั้นต้องได้จ่ายเงินสมทบอย่างน้อยที่สุด 1 ปีภายในระยะเวลา 3 ปีก่อนยื่นคำร้อง⁵¹ เงินชดเชยการว่างงานจะจ่ายให้ตามระยะเวลาการทำงานและตามอายุของผู้ต้องขัง โดยจะจ่ายให้อย่างน้อยที่สุด 104-624 วัน โดยปกติการจ่ายเงินจะเริ่มต้นภายหลังจากการปล่อยตัว ซึ่งจะต้องผ่านข้อพิจารณาที่จำเป็น โดยผู้ต้องขังที่พ้นโทษและตกงานจะต้องยื่นคำร้องการจ่ายเงินตั้งแต่อยู่ในระหว่างการบังคับโทษด้วย⁵²

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายบังคับโทษของไทย ผู้ต้องขังไม่มีสิทธิตามกฎหมายในการได้รับการประกันการว่างงานและเงินชดเชยการว่างงานหลังจากการปล่อยตัวเพราะจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 หรือกฎกระทรวง หรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในดังกล่าวไว้ เหมือนอย่างกฎหมายบังคับโทษทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การประกันการว่างงานและเงินชดเชยการว่างงานหลังจากการปล่อยตัวเป็นการช่วยเหลือและเยียวยาแก่ผู้ต้องขังในเบื้องต้น เนื่องด้วยหลังจากพ้นโทษแล้วผู้ต้องขังส่วนใหญ่ก็มักจะหางานทำไม่ได้ เมื่อไม่ได้ประกอบอาชีพก็ไม่มีรายได้มาเลี้ยงชีพตน จึงเกิดภาวะประสบปัญหาทางการเงินตามมา ดังนั้น เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ การประกันการว่างงานและเงินชดเชยการว่างงานหลังจากการปล่อยตัวจึงมีส่วนช่วยให้ผู้ต้องขังมีกำลังใจในการดำเนินชีวิตเพื่อประกอบอาชีพสุจริตต่อไป

4.6 ปัญหาในเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน

ในประเทศไทยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับในการทำงานของผู้ต้องขัง จะบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 และกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับมานานแล้ว มีความล้าหลังและไม่ทันสมัยต่อความเป็นจริงในสังคมปัจจุบันจะเห็นจากบทบัญญัติ กฎ หรือระเบียบที่บังคับใช้ในเรื่องการทำงานของผู้ต้องขังส่วนมากจะได้มีการบังคับใช้มาเป็นเวลาหลายสิบปี โดยมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เข้ากับสภาพ

⁵¹ Zu den erweiterten Rahmenfristen gem. § 124 SGB III vgl. Harges 1986, 286. (As cited in Kaiser/Schöch, 2003, p.194).

⁵² Sozialgericht Oldenburg (23.8.1979); Harges 1986, 286. (As cited in Kaiser/Schöch, 2003, p.194).

สังคมปัจจุบันเช่นจำนวนค่าสินไหมทดแทนหรือรางวัลกรณีผู้ต้องขังเกิดอุบัติเหตุจากการทำงานที่ผู้ต้องขังได้รับเป็นจำนวนน้อย เป็นต้น อีกทั้งบทบัญญัติบางส่วนไม่ให้ความสำคัญเป็นธรรมแก่ผู้ต้องขังเท่าที่ควร เช่นการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานของผู้ต้องขัง และยังขาดบทบัญญัติที่ให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ผู้ต้องขังในด้านต่าง ๆ เช่น การประกันการว่างงานหลังจากปล่อยตัว เป็นต้น

นอกจากนี้จากการศึกษาจะพบว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการทำงานของผู้ต้องขังส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ หนังสือสั่งการ ซึ่งในเรื่องของกฎกระทรวง ถึงแม้จะเป็นกฎหมายลำดับรอง แต่ก็ยังเป็นกฎหมายลำดับรองที่จะต้องผ่านการพิจารณาและอนุมัติหรือเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่กฎหมายลำดับรองที่มีฐานะต่ำกว่ากฎกระทรวงลงไป เช่น ประกาศกระทรวง หรือ ประกาศของคณะกรรมการของคณะใดคณะหนึ่ง ที่ออกตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งนั้น ถึงแม้สภาพบังคับจะเป็นกฎหมาย แต่จำนวนของกฎหมายลำดับรองปลีกย่อยเหล่านั้นมีปริมาณมาก มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมค่อนข้างจะรวดเร็ว⁵³ และการมีอยู่ของกฎหมายนั้นกระจัดกระจาย ขาดต่อการสืบค้นนำมาบังคับใช้ จึงอาจทำให้เกิดความสับสนตีความ และหลงลืมหยิบยกข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ ได้

ผู้เขียนเห็นว่า ควรที่จะทบทวน และปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับโทษให้ทันต่อสังคมปัจจุบัน และยกระดับของกฎหมายรอง โดยการรวบรวมให้มีความชัดเจน ครบวงจรในงานบังคับโทษ มีการจัดระบบกฎหมายที่แยกเป็นเรื่องเป็นหมวดหมู่ ทำให้ง่ายแก่การทำความเข้าใจและนำไปปฏิบัติ โดยมีมาตรฐานการปฏิบัติทั้งประเทศที่เหมือนกัน แยกเป็นสัดส่วน และมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ

⁵³ จาก คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน (น.48), โดย จรัญ ภักดีธนากุล, 2556, พุทธกิจายน, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.