

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ



5.1 บทสรุป

แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย จากในอดีตที่มีแนวความคิดว่า การปฏิบัติในลักษณะที่เป็นการแก้แค้นทดแทน (retribution) เพื่อเป็นการข่มขู่ (deterrence) เพื่อตัดโอกาสมิให้กระทำความผิดอีก (incapacitation) ได้พัฒนา กลายมาเป็นแนวความคิดที่ว่า เพื่อเน้นการแก้ไขฟื้นฟู (rehabilitation) ซึ่งแนวการปฏิบัติต่อนักโทษเพื่อให้เป็นไปตามการแก้ไขฟื้นฟูนี้มีหลายแนวทาง เช่น การสังคมสงเคราะห์ การให้การ ศึกษา การให้สวัสดิการช่วยเหลือ การใช้เทคนิคทางด้านทัณฑวิทยา และที่สำคัญ คือ การให้ นักโทษทำงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักโทษมีงานทำในระหว่างที่ถูกคุมขังและเมื่อพ้นโทษไป แล้ว ทำให้การใช้ชีวิตในเรือนจำไม่ฟุ้งซ่านอันจะทำให้เกิดความคิดชั่วร้ายต่าง ๆ และเป็น ประโยชน์ในการควบคุม นอกจากนี้ การทำงานของนักโทษ เช่น การฝึกอาชีพ กฎหมายยังกำหนด ให้มีรางวัลเป็นการตอบแทนด้วย

จากการศึกษากฎหมายของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และของประเทศไทย ทุก ประเทศล้วนแต่มีกฎหมายที่บังคับให้นักโทษทำงานทั้งสิ้น โดยประเทศญี่ปุ่นกำหนดไว้ในประมวล กฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดเป็นโทษประเภทหนึ่ง คือ โทษจำคุกประกอบกับการใช้แรงงาน (Imprisonment with Labor) โดยจะถูกกำหนดขึ้นโดยคำพิพากษาของศาล ซึ่งโทษจำคุกประกอบ กับการใช้แรงงานนี้ จะประกอบไปด้วยการคุมขังและหน้าที่ที่ต้องใช้แรงงาน ดังนั้น การบังคับ ให้นักโทษทำงานหรือใช้แรงงานนักโทษในประเทศญี่ปุ่นจึงถือเป็นโทษอย่างหนึ่ง ประเทศสหรัฐ อเมริกา กำหนดไว้ทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ โดยในระดับมลรัฐ เช่น มลรัฐ แคลิฟอร์เนียได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ นักโทษต้องทำงานตามคำสั่งของ เจ้าพนักงานเรือนจำ สำหรับประเทศไทย กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ คือ นักโทษต้อง ทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ

การบังคับให้นักโทษทำงานนี้ เมื่อคำนึงถึงสิทธิของนักโทษตามกฎหมายที่เขาจะได้รับความคุ้มครอง โดยเฉพาะสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามหลักรัฐธรรมนูญและหลักสิทธิมนุษยชนแล้ว พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับให้นักโทษทำงานทั้งของญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และของ ประเทศไทย ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น

ได้วางหลักว่า ห้ามมิให้มีการบังคับบุคคลใด ๆ ให้ทำงานโดยเจ้าตัวไม่สมัครใจ แต่ได้ยกเว้นไว้ในกรณีที่มีเหตุผลเพื่อเป็นการลงโทษในทางอาญา รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาก็ได้กำหนดไว้คล้าย ๆ กับประเทศญี่ปุ่น คือ ให้มีการบังคับบุคคลให้ทำงานได้ในกรณีที่เป็นการลงโทษสำหรับบุคคลผู้กระทำความผิดทางอาญา สำหรับประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการบังคับใช้แรงงานนักโทษได้เช่นประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม การบังคับให้นักโทษทำงานตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ก็ไม่เป็นการขัดรัฐธรรมนูญในเรื่องของการเกณฑ์แรงงาน เนื่องจากการใช้แรงงานนักโทษเป็นวิธีการจัดการกับผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นระบบที่แตกต่างจากเรื่องของการเกณฑ์แรงงาน แต่เนื่องจากบทบัญญัติในเรื่องการเกณฑ์แรงงานที่รัฐจะสามารถทำได้ไม่ได้มีข้อยกเว้นในกรณีการทำงานของนักโทษ จึงอาจเกิดปัญหาในการตีความได้อย่างไรก็ตาม ยังมีกฎหมายที่เปิดช่องให้มีการใช้แรงงานนักโทษเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าพนักงานได้ ซึ่งถือเป็นการขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่ ทำให้กฎหมายนี้ใช้บังคับมิได้อีกต่อไป

เมื่อคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ คือ อนุสัญญาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (The Convention (No. 29) of the International Labor Organization concerning Forced Labor) แล้วพบว่า การใช้แรงงานหรือการบังคับใช้แรงงานนักโทษนี้ ไม่เป็นการขัดต่ออนุสัญญาฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะอนุสัญญาได้วางหลักว่าไม่ให้มีการบังคับใช้แรงงานหรือแรงงานบังคับได้ แต่ยกเว้นไว้ในกรณีงานหรือบริการนั้น ๆ เกิดจากบุคคลที่ถูกตัดสินว่าได้กระทำความผิดโดยคำพิพากษาของศาลหรือนักโทษนั่นเอง ดังนั้น การบังคับใช้แรงงานนักโทษ จึงไม่เป็นการขัดต่อทั้งหลักรัฐธรรมนูญและตามหลักสิทธิมนุษยชน

แต่จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันการให้นักโทษทำงานโดยเฉพาะการฝึกวิชาชีพยังขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำแนกนักโทษที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การฝึกอาชีพที่เหมาะสม และเป็นประโยชน์ต่อนักโทษมากที่สุดในการแก้ไขฟื้นฟู ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ บุคลากรและหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการฝึกอาชีพจำกัดอยู่เฉพาะแต่กรมราชทัณฑ์ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาคือ การบริหารงานในรูปแบบของราชการ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับภาวะปัจจุบันของประเทศ เช่น การผลิตสินค้าราชทัณฑ์ที่ตรงกับความต้องการของตลาด ตลอดจนการกำหนดนโยบายและประเภทของการฝึกอาชีพ เป็นต้น นอกจากนี้ในส่วนของการทำงานสาธารณะ กฎหมายกำหนดขอบเขตของงานสาธารณะไว้เพียงงานที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่รวมถึงงานของภาคเอกชนด้วย ทำให้ประเภทของงานสาธารณะนี้อาจจำกัดและมีไม่มาก ซึ่งประโยชน์ของงานสาธารณะนี้คือ การที่นักโทษได้ลดวันต้องโทษจำคุก ซึ่งเป็นมาตรการการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ และเป็นการแก้ปัญหานักโทษล้นเรือนจำด้วย

และเมื่อวิเคราะห์การใช้แรงงานนักโทษของประเทศไทย กับของประเทศญี่ปุ่น และ ประเทศสหรัฐอเมริกา ต่างก็เป็นประเทศที่มีการบังคับใช้แรงงานเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะประเทศ ญี่ปุ่นกำหนดการใช้แรงงานให้เป็นส่วนหนึ่งของโทษจำคุกที่ต้องใช้แรงงาน (Imprisonment with Labor) การให้นักโทษทำงานในประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะคล้ายกับของประเทศไทย คือ เป็นการใช้แรงงานผลิต และการฝึกวิชาชีพ และรับผิดชอบโดยบุคลากรเฉพาะกรมราชทัณฑ์ ส่วนของ ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการใช้แรงงานในอุตสาหกรรมเรือนจำ โดยเฉพาะมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีการตั้งองค์การอุตสาหกรรมเรือนจำ ซึ่งมีคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลจากหน่วยงาน เช่น กระทรวงการค้าและพาณิชย์ กรมบริการทั่วไป องค์กรผู้ใช้แรงงาน และตัวแทนจากภาค อุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังมีกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐซื้อผลิตภัณฑ์ จากเรือนจำ ในกรณีที่สินค้าของเรือนจำสามารถแข่งขันกับเอกชนรายอื่นได้

การให้นักโทษทำงานนี้สมควรที่จะมีการดำเนินการต่อไป แต่การฝึกวิชาชีพและการ บังคับใช้แรงงานยังมีปัญหาบางประการ จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเป็นการส่งเสริมการดำเนินการดังกล่าวให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดประโยชน์ และส่งผลให้นักโทษได้กลับคืนสู่สังคมอย่างปกติ และเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศต่อไป ตาม แนวทางของการแก้ไขฟื้นฟูนักโทษ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการฝึกอาชีพและการบังคับใช้แรงงาน นักโทษ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้ คือ

1. เพื่อให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 22 ซึ่ง บัญญัติว่า “นักโทษเด็ดขาดต้องทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ” มีปัญหาที่ต้อง ถกเถียงหรือมีปัญหาในการตีความการใช้แรงงานนักโทษว่า จะถือเป็นการเกณฑ์แรงงานตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าควรบัญญัติเพิ่มไว้ส่วนท้ายของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 51 ดังนี้ คือ

“.....แต่การบังคับใช้แรงงานบุคคล ซึ่งต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตามที่ กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการเกณฑ์แรงงานตามความในวรรคนี้”

2. เพื่อให้บทบัญญัติตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทย ออกตามความใน มาตรา 58 แห่ง พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 55 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้เจ้าพนักงานใช้ผู้ต้องขัง ทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เว้นแต่อนุญาตไว้ในระเบียบข้อบังคับซึ่งกรมราชทัณฑ์อนุมัติ” ขอบ

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเรื่องหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เห็นควรตัดคำว่า “เว้นแต่อนุญาตไว้ในระเบียบข้อบังคับซึ่งกรมราชทัณฑ์อนุมัติ” ออก เพราะข้อความดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานใช้ผู้ต้องขังทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งเปรียบเสมือนการใช้แรงงานเยี่ยงทาส อันเป็นการขัดต่อหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ

3. ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการเกี่ยวกับการฝึกอาชีพและการใช้แรงงานนักโทษขึ้นมา ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนจากกระทรวงการคลัง ตัวแทนจากกระทรวงพาณิชย์ ตัวแทนจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตัวแทนจากกระทรวงสาธารณสุข ตัวแทนจากองค์กรผู้ใช้แรงงาน ตัวแทนจากองค์กรภาคอุตสาหกรรม โดยมีอธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นประธาน โดยนำแนวความคิดของคณะกรรมการองค์การอุตสาหกรรมเรือนจำ (PIA) ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียมาใช้ เพื่อให้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการฝึกอาชีพและการใช้แรงงานนักโทษ การกำหนดราคาสินค้าและบริการที่เสนอขายโดยกรมราชทัณฑ์ เป็นต้น

4. จะต้องมีการจำแนกแยกแยะประเภทของนักโทษที่มีประสิทธิภาพ โดยต้องมีการตรวจสอบแยกแยะนักโทษอย่างละเอียด ถึงลักษณะนิสัย และลักษณะเฉพาะของนักโทษแต่ละคน เช่น ทักษะ ทักษะ ความพึงพอใจ ความสามารถ ระดับความรู้ ความถนัด การวางแผนในอนาคต และที่สำคัญ คือ การคำนึงถึงสุขภาพของนักโทษ เพื่อที่จะหาการฝึกอาชีพที่เหมาะสม และเป็นประโยชน์ต่อนักโทษสูงสุดในการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) และการกลับคืนสู่สังคม (Resocialiation)

5. เพื่อเป็นการสนับสนุนการฝึกอาชีพและการใช้แรงงานนักโทษ จึงสมควรกำหนดให้มีกฎหมายให้หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซื้อสินค้าหรือบริการจากกรมราชทัณฑ์ ในกรณีที่หน่วยงานนั้น ๆ จะซื้อสินค้าประเภทที่กรมราชทัณฑ์ผลิตได้ และราคาสินค้าหรือบริการของกรมราชทัณฑ์สามารถแข่งขันได้กับเอกชนรายอื่น ดังเช่น สหรัฐอเมริกา

6. เพื่อส่งเสริมให้มีการลดวันต้องโทษจำคุก อันเป็นแนวทางหนึ่งในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช่เรือนจำ จึงเห็นควรแก้กฎหมาย คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 1 ซึ่งบัญญัติว่า “งานสาธารณะใดที่จะจัดให้นักโทษเด็ดขาดออกไปทำนอกเรือนจำนั้น ๆ ได้แก่ งานใด ๆ ที่ต้องใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน เงินของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือเงินของรัฐวิสาหกิจ และให้หมาย ความรวมถึง งานสาธารณะอื่นใดที่ไม่มีผลประโยชน์ตอบแทนด้วย” โดยให้ขยายความไปถึงงานที่

ทำให้แก่เอกชนด้วย เพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมในการใช้มาตรการการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด
โดยไม่ใช่เรือนจำ