



บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้แรงงานนักโทษในต่างประเทศ

เราได้ศึกษาวิธีการใช้แรงงานนักโทษในประเทศไทยมาแล้ว จึงเห็นสมควรที่จะวิเคราะห์ศึกษาการใช้แรงงานนักโทษในต่างประเทศ โดยจะทำการวิเคราะห์การใช้แรงงานนักโทษของประเทศญี่ปุ่นและของประเทศสหรัฐอเมริกา และจะทำการเปรียบเทียบกับการใช้แรงงานนักโทษในประเทศไทย

4.1 การบังคับใช้แรงงานนักโทษในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เน้นการให้นักโทษทำงานเป็นอย่างมาก ซึ่งโดยสถิติแล้วประมาณ 94% ของบรรดาผู้ต้องโทษจำคุกจะมีการบังคับให้ทำงาน (Imprisonment with forced labor)¹ และการปฏิบัติอย่างแท้จริงและมีผู้ต้องขังจำนวนมากในเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ทั่วประเทศได้รับการว่าจ้างให้ปฏิบัติงาน การว่าจ้างให้นักโทษปฏิบัติงานในประเทศญี่ปุ่นมุ่งเน้นในเรื่องของผลผลิตและการทำให้ผู้ต้องขังสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้ตามปกติ (Resocialization) นอกจากการใช้แรงงานนักโทษในรูปของแรงงานรับจ้างแล้ว การฝึกวิชาชีพก็เป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินงานของเรือนจำในการเพิ่มผลผลิตและการฟื้นฟูอุปนิสัยในการทำงาน ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการให้การบำบัดรักษาแก่ผู้ต้องขัง²

4.1.1 ลักษณะและวัตถุประสงค์ของการใช้แรงงานนักโทษ

ประมวลกฎหมายอาญาของญี่ปุ่น แบ่งประเภทของโทษจำคุกออกเป็น 3 ประเภท คือ³

1. โทษจำคุกประกอบกับการใช้แรงงาน (Imprisonment with Labor)

¹ สมบูรณ์ ประสพเนตร, "รายงานการประชุมอธิบดีกรมราชทัณฑ์ในเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ 3", วารสารราชทัณฑ์ 30 (มีนาคม-เมษายน 2525) : 44.

² เรื่องเดียวกัน.

³ Correctional Bureau, Ministry of Justice Japan, Prison Work in Japanese Prisons, p.1.

2. โทษจำคุกโดยปราศจากการใช้แรงงาน (Imprisonment without Labor)
3. โทษกักขัง (Penal Detention)

การลงโทษจำคุกในแต่ละความผิดว่า จะเป็นประเภทใดจะถูกประกาศโดยศาล ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายอาญาของญี่ปุ่น ไม่ได้บังคับกับประชาชนชาวญี่ปุ่นเท่านั้น แต่ยังบังคับถึงตัวบุคคลสัญชาติอื่นที่ได้กระทำความผิดในราชอาณาจักรญี่ปุ่น และรวมถึงในเรือหรืออากาศยานของประเทศญี่ปุ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรด้วย

สำหรับโทษจำคุกที่ต้องใช้แรงงาน (Imprisonment with Labor) จะอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายอาญา วรรค 2 ซึ่งบัญญัติว่า

“โทษจำคุกที่ต้องใช้แรงงานจะประกอบไปด้วย การคุมขังและหน้าที่ที่ต้องใช้แรงงาน”

4

ซึ่งนั้นก็หมายความว่า บุคคลที่ถูกศาลตัดสินลงโทษจำคุกที่ต้องใช้แรงงาน ไม่เพียงแต่จะถูกคุมขังในเรือนจำเท่านั้น และเขาเหล่านั้นยังต้องถูกใช้แรงงานในระหว่างรับโทษจำคุกด้วย ดังนั้นการใช้แรงงานในเรือนจำจึงเป็นลักษณะสำคัญของโทษจำคุกที่ต้องใช้แรงงาน กล่าวโดยสรุปแล้วตามหลักการแล้วหากปราศจากการใช้แรงงานนักโทษแล้ว โทษที่ได้รับจะถือว่าไม่สมบูรณ์ หรืออาจกล่าวได้ว่า การใช้แรงงานนักโทษนี้ เป็นโทษประเภทหนึ่งตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเรือนจำ ค.ศ. 1908 มาตรา 26⁵ ก็เปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด (ผู้ต้องหา) หรือนักโทษที่ได้รับโทษจำคุกที่ไม่ต้องใช้แรงงาน หรือ ผู้ที่ได้รับโทษกักขัง ก็สามารถได้รับอนุญาตให้ทำงานตามที่เขาเลือกได้ โดยการที่เขาเหล่านั้นยื่นใบสมัคร

นอกจากนี้สถานที่คุมขังของประเทศญี่ปุ่น ยังแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ซึ่งตามพระราชบัญญัติเรือนจำ ค.ศ. 1908⁶ แบ่งได้เป็นดังนี้

⁴ Article 12 Clause 2

“Imprisonment with Labor shall consist of confinement and obligatory labor”.

⁵ Article 26 Any accused person, or inmate under sentence of penal detention or imprisonment, may, on application, be permitted to do any work he selects.

⁶ Article 1 The prisons shall be of the following four kinds :

1. สถานที่คุมขังสำหรับการจำคุกที่ใช้แรงงาน เพื่อควบคุมตัวผู้กระทำความผิดที่ถูกตัดสินให้จำคุกที่ใช้แรงงาน
2. สถานที่คุมขังสำหรับการจำคุกที่ปราศจากการใช้แรงงานในการควบคุมผู้กระทำความผิดที่ถูกตัดสินให้จำคุกที่ไม่ใช้แรงงาน
3. สถานที่กักกันผู้กระทำความผิดกฎหมาย (House of penal detention) ที่ใช้ควบคุมตัวผู้กระทำความผิดที่ถูกตัดสินลงโทษกักขังตามกฎหมายอาญา
4. สถานที่คุมขังที่ใช้กักตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือบุคคลที่ถูกควบคุมภายใต้ใบอนุญาตให้ควบคุมตัวหรือมีหมายจับ และบุคคลที่ถูกตัดสินลงโทษประหารชีวิต

ดังนั้น นักโทษที่ถูกตัดสินให้ลงโทษจำคุกที่ต้องใช้แรงงานก็จะถูกควบคุมตัวไว้ในสถานที่คุมขังสำหรับนักโทษที่ต้องใช้แรงงาน

ในประเทศญี่ปุ่น การให้นักโทษทำงานนี้ถือเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูนักโทษ ซึ่งมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ⁷

1. ช่วยให้นักโทษมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี (to help prisoners keep their body and mind in good health)
2. ช่วยให้นักโทษมีความตั้งใจที่จะทำงาน (to strengthen their will to work)
3. ปลูกฝังความมีระเบียบวินัยและจิตสำนึกเกี่ยวกับกฎระเบียบ และความรับผิดชอบในการที่จะให้ความร่วมมือกับผู้อื่น (to cultivate their sense of self-discipline as well as the consciousness of their rules and responsibility to cooperate with others)

-
- (1) Prison for imprisonment at forced labor to confine convicted persons sentenced to imprisonment at forced labor;
 - (2) Prison for imprisonment without forced labor to confine convicted persons sentenced to imprisonment without forced labor;
 - (3) House of penal detention to confine convicted persons sentenced to penal detention;
 - (4) House of detention to detain accused persons, persons detained under the permit of detention, permit of provisional detention or writ of detention or detained upon the warrant of arrest (Inchi-jo) and convicted persons sentenced to death.

⁷ Correctional Bureau, Ministry of Justice Japan, Prison Work in Japanese Prisons, p. 1.

4. จัดให้มีความรู้และทักษะความชำนาญในอาชีพ (to provide them with vocational knowledge and skills) และเป้าหมายประการสุดท้ายคือ

5. เพื่อเป็นการส่งเสริมให้สามารถกลับไปสู่สังคมได้ ภายหลังจากพ้นโทษแล้ว (to encourages them to be reinterated into their community after release)

4.1.2 ลักษณะและประเภทของการใช้แรงงาน

ในปัจจุบันมีนักโทษจำนวนมากในอุตสาหกรรมเรือนจำ โดยชั่วโมงของการทำงานและเงื่อนไขในการทำงานอื่น ๆ จะได้รับการกำหนดโดยค่านึงถึงแรงงานของภาคเอกชน ดังนั้นนอกจากวันทำงาน 5 วันต่อสัปดาห์แล้ว ในทุก 8 ชั่วโมง จะมีการเปลี่ยนกะทำงาน และมีชั่วโมงการทำงาน 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขการทำงานที่เกือบเหมือนกับการทำงานของบริษัทเอกชนทั่วไป นอกจากนี้ตามกฎหมายความปลอดภัยและสุขภาพในงานอุตสาหกรรมและกฎระเบียบอื่น ๆ ยังได้วางหลักเกณฑ์หลายอย่างที่เป็นการปกป้องแรงงานจากการบาดเจ็บจากอุบัติเหตุในระหว่างการทำงาน⁸

การใช้แรงงานนักโทษในอุตสาหกรรมเรือนจำ แบ่งออกได้อย่างกว้าง ๆ เป็น 3 ประเภท คือ⁹

1. ฝ่ายผลิต (Production) ผลิตภัณฑ์พื้นฐานที่อยู่ในการใช้แรงงานประเภทนี้ก็คือ สินค้าฝีมือประเภทงานไม้ เฟอร์นิเจอร์ไม้ สิ่งพิมพ์ และผ้าที่ใช้ตัดเสื้อ ซึ่งโดยส่วนมากแล้วหน่วยงานของเรือนจำจะผลิตสินค้าหรือส่วนของสินค้า หลังจากได้รับการสั่งซื้อจากบริษัทเอกชน โดยหลักแล้วสัญญาจ้างแรงงานจะเกิดขึ้นระหว่างรัฐและเอกชน ดังนั้นจึงไม่เคยเกิดกรณีที่นักโทษทำสัญญากับเอกชน นักโทษจึงไม่ได้รับการจ่ายค่าจ้างโดยตรง ค่าจ้างที่บริษัทจ่ายจะถือเป็นรายได้ของแผ่นดิน (National Treasury) ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเรือนจำ ค.ศ. 1908 มาตรา 27 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า

“ผลผลิตทั้งหมดที่ได้จากการทำงานในเรือนจำจะตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน”¹⁰

⁸ Ministry of Justice (Japan), Correctional Bureau, Prison Work in Japanese Prisons, p. 3.

⁹ Ibid.,

¹⁰ Article 27 “All the proceeds from prison labor shall be vested in the national treasury

ในการพิจารณาถึงจำนวนค่าจ้างแรงงาน เรือนจำจะต้องพิจารณาถึงประเภทของงาน จำนวนชั่วโมง และระดับของทักษะ ซึ่งจะพยายามให้ยุติธรรมที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนี้การทำงานของนักโทษในเรือนจำ มักจะดำเนินการโดยความรับผิดชอบของรัฐและอยู่ในการควบคุมดูแลของเจ้าพนักงานเรือนจำ ซึ่งบริษัทเอกชนจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว

2. การฝึกวิชาชีพ (Vocational Training) เนื่องจากวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการให้นักโทษทำงานในเรือนจำ ก็คือ การจัดให้นักโทษได้รับทักษะและความรู้ทางด้านอาชีพ ดังนั้นการฝึกวิชาชีพจึงเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานนักโทษ

วิชาชีพที่จะให้นักโทษฝึกหรืองานที่จะมอบหมายให้แก่ักโทษนั้น ตามพระราชบัญญัติเรือนจำ ค.ศ.1908 ได้วางหลักให้พิจารณาถึงองค์ประกอบหลายอย่าง เช่น สุขภาพอนามัย สภาพโดยทั่วไปของเรือนจำ ระยะเวลาของโทษจำคุกที่นักโทษได้รับ สุขภาพ งานในอดีตที่นักโทษเคยทำ ความสามารถ แผนการอาชีพในอนาคต เป็นต้น¹¹ ซึ่งต่อมาได้มีประกาศของรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงยุติธรรมเกี่ยวกับนโยบายเบื้องต้นในการบังคับใช้พระราชบัญญัติเรือนจำ โดยประกาศว่า จะต้องมีการประกอบกันระหว่างการฝึกอาชีพที่เป็นประโยชน์ต่อนักโทษและเป็นแนวทางในอนาคตต่อนักโทษ อีกทั้งต้องปลูกฝังความสามารถในการดูแลควบคุมตนเอง นอกจากนี้ยังมีกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการฝึกอาชีพนักโทษ คือ The vocational training rules for prisoners ซึ่งออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในปี ค.ศ. 1950 ได้ให้คำนิยามของการฝึกอาชีพว่า เป็นส่วนหนึ่งของการใช้แรงงานนักโทษและดำเนินการโดยผ่านระบบการฝึกอบรม¹²

การฝึกอาชีพสำหรับนักโทษจะดำเนินการโดยเจ้าพนักงานเรือนจำ ซึ่งจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก่อน โดยเจ้าพนักงานเรือนจำจะต้องยื่น

..."

¹¹ Article 24 Prison labor shall be imposed upon inmates, the sanitary condition and general economy of the prison being taken into consideration, and also with due attention paid to the term of their penalty and to their health, ability, occupation and future life, etc.

¹² Yoshio Suzuki, "Correctional Administration in Japan," Paper presented at the Third Asian and Pacific Conference of Correctional Administrators, Tokyo, Japan, April 1982, p. 43.

เอกสารรายละเอียดของโครงการ ซึ่งจะต้องกำหนดลักษณะการฝึกอบรม จำนวนผู้เข้าร่วมอบรม และส่วน อื่น ๆ ที่สำคัญ ซึ่งผู้เข้ารับการอบรมจะคัดเลือกจากนักโทษ ซึ่งมีคุณสมบัติดังนี้คือ¹³

- (1) มีระยะเวลาการรับโทษที่เพียงพอตามที่กำหนดไว้เพื่อที่จะร่วมโครงการ
- (2) ต้องจบการศึกษาอย่างน้อยระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือการศึกษาที่เทียบเท่าในระดับเดียวกัน
- (3) ต้องมีความประพฤติที่ดีในขณะรับโทษและเป็นผู้ที่ได้รับการตัดสินว่าเป็นผู้ที่มีความตั้งใจอย่างสูงในการฝึกอบรม
- (4) ต้องเป็นที่ยอมรับว่ามีคุณสมบัติที่จำเป็นในการเข้าร่วมโครงการ โดยต้องมีการทดสอบความรู้ทางอาชีพ
- (5) ต้องมีความตั้งใจที่จะนำความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปใช้ประกอบอาชีพภายหลังจากการพ้นโทษ

3. งานบำรุงรักษา (maintenance work) จะมีนักโทษเฉพาะบางคนที่เกี่ยวข้องกับการทำงานบางประเภท เช่น งานทำอาหาร ล้างจาน ทำความสะอาด นอกจากนี้ยังมีงานประเภทอื่นที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของเรือนจำ เช่น งานก่อสร้าง ซ่อมแซมสถาบันต่าง ๆ ซึ่งงานเหล่านี้ทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการลดลงและเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐ

4.1.3 ค่าตอบแทนแรงงาน (Remuneration)

นักโทษที่ทำงานในอุตสาหกรรมในเรือนจำ จะได้รับค่าตอบแทนแรงงานในการทำงาน (remuneration) ซึ่งไม่ถือเป็นค่าจ้างตามความหมายของการใช้แรงงานโดยทั่วไป เนื่องจากการทำงานของนักโทษในเรือนจำถือเป็นการรับโทษ ซึ่งทำให้โทษจำคุกสมบูรณ์ประการหนึ่ง ค่าตอบแทนแรงงานจึงมีลักษณะแตกต่างจากค่าจ้าง ซึ่งตามพระราชบัญญัติเรือนจำ ค.ศ. 1908 ได้บัญญัติเกี่ยวกับค่าตอบแทนแรงงานของนักโทษไว้ในมาตรา 27¹⁴ ซึ่งวางหลักว่า นักโทษที่ทำงานในเรือนจำที่ใช้แรงงานอาจจะได้รับค่าตอบแทนการทำงานตามที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบ

¹³ Ibid., p. 43-44.

¹⁴ Article 27

"...

The inmate who has been engaged in prison labor may be granted remuneration for his work in accordance with the provision of Ministry of Justice Ordinance.

The amount of the remuneration shall be determined on consideration of the inmate's behaviour and records of the prison labor."

ของกระทรวงยุติธรรมและอัตราค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับพิจารณาเกี่ยวกับความประพฤติของนักโทษและประวัติที่บันทึกโดยเรือนจำที่ใช้แรงงาน

ดังนั้นนักโทษจะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับนโยบาย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้กำหนดให้มีการจ่ายเงินเป็นจำนวนตามที่ได้คำนวณได้ตามมาตรฐานที่กำหนดเพื่อเป็นการปรับปรุงและให้กำลังใจนักโทษในการทำงานและเป็นการช่วยสร้างพื้นฐานในการเป็นพลเมืองของนักโทษ อย่างไรก็ตามจำนวนค่าตอบแทนแรงงานไม่เกี่ยวข้องกับจำนวนค่าจ้างของบริษัทเอกชนที่ทำสัญญากับรัฐ¹⁵

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติเรือนจำ ค.ศ. 1908 มาตรา 28¹⁶ ในกรณีที่นักโทษที่ได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานจนถึงขั้นตายหรือกลายเป็นคนพิการในเรือนจำที่ใช้แรงงานก็จะได้รับค่าชดเชยตามควรแก่กรณี ค่าชดเชยนี้นักโทษจะได้รับเมื่อตอนที่ได้รับการปล่อยตัวหรือในกรณีที่ตาย ค่าชดเชยจะจ่ายให้แก่บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตร

ประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่กำหนดการใช้แรงงานเป็นโทษประเภทหนึ่ง ควบคุมไปกับการจำคุก ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่น จึงมีความเข้มงวดในเรื่องการใช้แรงงานมาก โดยนอกจากจะมีกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติเรือนจำ ค.ศ. 1908 แล้ว ยังมีกฎกระทรวงยุติธรรม ค.ศ. 1908 และ กฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1970 ซึ่งวางหลักเกี่ยวกับการทำงานของนักโทษ ที่เรียกว่า กฎเกณฑ์การบังคับใช้ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเรือนจำ (The Prison Law Enforcement Regulations) ซึ่งวางหลักเกณฑ์การทำงานของนักโทษ พอจะสรุปได้ ดังนี้

- ชั่วโมงการทำงานของนักโทษ จะกำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่ผู้บัญชาการเรือนจำสามารถขยายหรือย่นเวลาทำงานของนักโทษได้ ตามลักษณะสภาพของท้องถิ่น โครงสร้างของเรือนจำหรือตามประเภทของแรงงานและในกรณีที่มีการร้องขอให้ลดชั่วโมงการทำงาน ก็ให้ลดลงได้หรือน้อยกว่า

¹⁵ Ministry of Justice (Japan) , Correctional Bureau, Prison Work in Japanese Prisons, p. 5.

¹⁶ Article 28 Any inmate who has been wounded or fallen ill on account of prison labor, and consequently died, or become unable to carry on any business, may be granted a solatium according to the circumstances of his case.

The solatium referred to in the preceding paragraph shall be delivered to the inmate at the time of his release from prison, or in the case of his death, to his father, mother, spouse or child.

- ในการจัดการแรงงาน ชนิด และปริมาณงานที่จะทำแต่ละวัน จะถูกกำหนด และแจ้งให้นักโทษผู้นั้นทราบ
- จำนวนแรงงานจะถูกแบ่งอย่างเท่าเทียมกันแก่นักโทษทุกคน ตามมาตรฐาน ปริมาณงานที่นักโทษคนหนึ่งจะสามารถทำได้ และมีชั่วโมงการทำงานที่กำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งรวมถึง ในกรณีที่จำนวนแรงงานไม่อาจกำหนดได้โดยมาตรฐานปริมาณงาน นอกจากนั้น ปริมาณงานจะถูกกำหนดให้เหมาะสม สำหรับนักโทษที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี โดยคำนึงถึง อายุ โรคภัยไข้เจ็บ ความแข็งแรง และความสามารถ
- นักโทษจะต้องทำงานต่อไปในระหว่างชั่วโมงทำงาน แม้ว่าทำงานในส่วนที่ได้รับของวันนั้นเสร็จแล้วก็ตาม
- นักโทษที่ทำงานตามที่ตนได้ร้องขอไว้ จะไม่อาจหยุดการทำงาน ละทิ้งการทำงาน หรือเปลี่ยนประเภทของงาน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- ผู้ต้องหาไม่อาจได้รับมอบหมายให้ทำงานนอกเรือนจำได้
- ผู้บัญชาการเรือนจำสามารถสั่งให้เจ้าพนักงานเรือนจำ ทำการตรวจสอบ ผลการปฏิบัติงานของนักโทษแต่ละคนได้วันละหนึ่งครั้ง
- ปริมาณงานที่นักโทษทำสำเร็จในแต่ละเดือน จะถูกนำมาสะสมไว้ตอนสิ้นเดือน และจะมีการพิจารณาอีกครั้งว่า จำนวนงานที่จัดสรรให้ทำเสร็จสมบูรณ์หรือไม่ โดยการเปรียบเทียบกับจำนวนงานเฉลี่ยในแต่ละวัน กับจำนวนแรงงานที่จัดสรรให้ในวัน
- จะมีการคำนวณค่าตอบแทนแรงงาน เมื่อมีการพิจารณาว่าจำนวนงานที่จัดสรรให้ทำเสร็จสมบูรณ์หรือไม่
- จะไม่มีการคำนวณค่าตอบแทนแรงงาน ในกรณีที่นักโทษมีความประพฤติที่ไม่ดี และมีประวัติผลของการทำงานที่ไม่ดี
- วิธีการคำนวณค่าตอบแทน จะกำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยต้องคำนึงถึง ความประพฤติ ความดีความชอบ ประเภทของงาน ผลของงาน งานที่มอบหมายเสร็จสิ้นหรือไม่ และนักโทษที่ทำงานในวันหยุดตามพระราชบัญญัติเรือนจำอาจได้รับการเพิ่มค่าตอบแทน
- หากนักโทษกระทำการใดก่อให้เกิดความเสียหาย โดยจงใจหรือประมาท เลินเล่อต่อเครื่องมือ ผลิตภัณฑ์ที่ทำเสร็จแล้ว วัตถุติด หรือสิ่งอื่น ๆ จำนวนเงินที่ใช้เพื่อซ่อมแซม ความเสียหายดังกล่าวจะถูกนำไปหักออกจากรายได้ที่ได้รับ
- จะต้องแจ้งจำนวนค่าตอบแทนสุทธิในแต่ละเดือนให้นักโทษทราบทุกวันที่ 15 ของเดือน
- นักโทษจะได้รับค่าตอบแทนเมื่อพ้นโทษ ในกรณีที่นักโทษตาย ค่าตอบแทน จะตกแก่คู่สมรส บุตร หรือ บิดามารดา และในกรณีที่จำเป็นต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ักโทษ ล่วงหน้า ก็ให้พิจารณาเป็นกรณีไป

- ในกรณีที่นักโทษจำเป็นต้องใช้เงินในบัญชีเพื่ออุปการะคู่สมรส บุตร หรือ บิดามารดา หรือ ต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาที่นักโทษได้กระทำความผิด หรือ จำเป็นต้องซื้อหนังสือ หรือ กระทำการอย่างอื่นที่จำเป็น นักโทษอาจได้รับค่าตอบแทนแม้ว่าจะยังอยู่ในระหว่างรับโทษ เป็นจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนเงินค่าตอบแทนทั้งหมดในบัญชี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความจำเป็นในแต่ละกรณี
- ในกรณีที่นักโทษที่มีบัญชีค่าตอบแทนได้หลบหนีไป และไม่อาจหาญาติที่จะรับเงินแทนได้ ภายใน 6 เดือน หลังจากวันที่หลบหนี บัญชีจะถูกยกเลิก

4.2 การบังคับใช้แรงงานนักโทษในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในปัจจุบันรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐของสหรัฐอเมริกาได้ประสบปัญหาที่สำคัญ คือ เรือนจำแออัด เมื่อผู้ต้องขังได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้เกิดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ซึ่งปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำเป็นปัญหาใหญ่ของระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ปัญหาประการหนึ่งก็คือ การขยายการก่อสร้างเรือนจำให้เพิ่มมากขึ้นและก่อให้เกิดผลกระทบต่อทั้งสังคมและระบบเรือนจำนั้นก็คือ ความแออัดได้ ทำให้สภาพที่ไม่เหมาะสมเกิดขึ้นในเรือนจำและก่อให้เกิดความรุนแรงต่อนักโทษทั้งในด้านความปลอดภัยและการควบคุม¹⁷

นอกจากนี้รัฐยังต้องประสบกับปัญหาค่าใช้จ่ายที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นและเพื่อบรรเทาปัญหาดังกล่าว เจ้าพนักงานเรือนจำจึงได้หาหนทางในการขจัดเวลาที่ว่างของนักโทษ และในขณะเดียวกันก็เป็นการลดค่าใช้จ่ายของเรือนจำลงด้วยและเพื่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาล สหพันธรัฐและรัฐบาลมลรัฐได้สนับสนุนโครงการทำงานของผู้ต้องขัง (inmate work programs) แต่โครงการนี้ไม่ได้เพิ่มมีขึ้น เพราะความจริงแล้วตลอดระยะเวลาแห่งประวัติศาสตร์ระบบเรือนจำในอเมริกานักโทษจะต้องทำงานด้วยในขณะที่ถูกคุมขัง¹⁸ ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงทศวรรษปี ค.ศ. 1700 ชาวอเมริกันเห็นว่า เพื่อความเป็นอิสระจากอังกฤษอย่างแท้จริง ชาวอเมริกันจึงไม่ยอมรับมรดกของอังกฤษ การลงโทษนักโทษก็เช่นเดียวกัน ซึ่งอังกฤษใช้วิธีการปรับ การเขียนด้วยเส้น วิธีการทำให้อายุขยาหน้า เช่น จับนักโทษใส่แผ่นไม้ที่เจาะรู สำหรับสอดมือสอดเท้า นักโทษ และจับใส่กรงประจานต่อสาธารณะ เนรเทศ และการแขวนคอ แต่ชาวอเมริกันเชื่อว่า เพื่อ

¹⁷ Kerry L. Pyle, "Prison Employment : A Long-Term Solution to the Overcrowding Crisis", *Law Review of Boston University* 77 (February 1997): 1-2.

¹⁸ James K Haslam, Prison Labor Under State Direction : Do Inmates Have the Right to FLSA Coverage and Minimum Wage?", *Law Review of Brigham Young University* 369 (1997) : 1.

เป็นแทนการลงโทษพวกเขาสามารถทำให้นักโทษกลับคืนดีได้โดยการห้ามไม่ให้พูด ระเบียบวินัย และโดยการใช้แรงงานนักโทษ¹⁹

นอกจากการใช้แรงงานนอกโทษจะมีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการลดความแออัดยัดเยียดใน เรือนจำ ยังมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อีกหลายประการ

4.2.1 วัตถุประสงค์ของการใช้แรงงานนักโทษ

การใช้แรงงานนักโทษในสหรัฐอเมริกา มักจะทำในรูปของการจ้างงานหรือหน่วยงานอุตสาหกรรมยังมีเป้าหมาย คือ

1. เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูและลดอัตราการกลับมามีพฤติกรรมซ้ำ (Rehabilitation Prisoners and Reducing Recidivism Rates) เป้าหมายที่สำคัญที่สุดของการให้นักโทษทำงาน คือ เพื่อฟื้นฟูสภาพจิตใจของเขาเหล่านั้น รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายมาเพื่อรองรับการให้นักโทษทำงาน ซึ่งการฟื้นฟูที่ประสบผลสำเร็จ จะช่วยลดอัตราการกลับมามีพฤติกรรมซ้ำของนักโทษและยังช่วยเยียวยาปัญหาความแออัดของทัณฑสถาน ทั้งผลกระทบในทางลบประการอื่น ๆ ที่ตามมาจากความแออัด งานที่ทำในระหว่างต้องจะช่วยในการฟื้นฟู โดยจะปลูกฝังนิสัยการทำงานที่มีความจำเพาะและยังสอนให้เกิดทักษะพิเศษในการทำงานแก่นักโทษด้วย²⁰

ยิ่งกว่านั้นการทำงานยังสามารถช่วยให้นักโทษสร้างความมั่นใจ เชื่อมั่นในความสามารถของตนเองขึ้นมาใหม่ ซึ่งในเรื่องนี้ ท่านอดีตรัฐพิพากษาอาวุโส เบอร์เกอร์ (Chief Justice Burger) ได้ให้ความเห็นว่า “ในแง่ของความรู้สึกสิ้นหวังเป็นเรื่องปกติทั่วไปของนักโทษจำนวนมาก ดังนั้นทางเรือนจำควรจะให้ได้รับการฝึกอบรมทักษะและนิสัยการทำงาน ซึ่งจะทำให้นักโทษจำนวนมากสามารถจัดการกับปัญหาในชีวิตของเขาได้ดีขึ้นกว่าเดิม เมื่อเขากลับไปมีชีวิตโดยอิสระแล้ว” (“in place of the sense of hopelessness that is the common lot of prison inmates, prison could provide training in skills and work habits that could make many prisoners better able to cope with life on their return to freedom”)²¹

¹⁹ Lisa C. Phelan, “Making Prison work”, *Law Review of Loyola of Los Angeles* 30 (June 1997) : 2.

²⁰ Kerry L. Pyle, “Prison Employment : A Long-Term Solution to the Overcrowding Crisis”, p. 8.

²¹ Warren E. Gurgur, “Factories with Fences : The Prison Industries Approach to Correctional Dilemmas”, in *3 Prisoners and the Law*, ed. Ira P. Robbins (1996). refer to

และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการฟื้นฟูและเพื่อให้ลดอัตราการกลับมาทำผิดซ้ำนั้น การให้ทำงานจะต้องเกิดผลกระทบในทางที่เป็นคุณแก่นักโทษ

2. เป็นการลดการอยู่ว่าง ๆ ของนักโทษ (Reducing Inmate Idleness) ในการลดการกลับมากระทำผิดซ้ำนั้น การให้ผู้ต้องขังทำงานยังอาจเป็นการทำให้เขาอยู่กับสภาพที่ต้องทำงานในระหว่างต้องโทษจำคุก ดังนั้นความพยายามลดการอยู่ว่าง ๆ ของนักโทษ จึงเป็นสิ่งที่ดีได้ทั่วไปในเรือนจำที่มีความแออัดสูง ๆ การลดการอยู่ว่าง ๆ ได้เป็นเป้าหมายอย่างเป็นทางการของกรมราชทัณฑ์แห่งสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้การทำงานของนักโทษยังช่วยลดปัญหาของการจัดการและการควบคุมลงไปด้วย นักทัณฑวิทยามีความเห็นว่าการว่างงานของนักโทษจะสร้างความยุ่งยากในการจัดการทัณฑสถาน เมื่อเวลาว่างในทัณฑสถานได้ถูกใช้ไปในทางที่ไม่อาจยอมรับได้ ดังนั้นการให้นักโทษทำงานจึงเป็นการเพิ่มวันเวลาที่มีประโยชน์ให้กับนักโทษ²²

การใช้แรงงานในทัณฑสถานยังช่วยในการปลดปล่อยความกดดัน ดังนั้นจึงเป็นการลดจำนวนของการเกิดจลาจลและความรุนแรงในทัณฑสถาน ทั้งนี้เพราะนักโทษที่ทำงานทุกวันจะรู้สึกเหนื่อย ดังนั้น จึงมีความรู้สึกอ่อนไหวน้อยลงต่อความคิดที่มุ่งประสังครายอันเกิดจากความ เหนื่อย²³

3. เป็นการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของเรือนจำ (Decreasing Prison Costs) ระบบการใช้แรงงานนักโทษและอุตสาหกรรมเรือนจำ จะช่วยลดต้นทุนของประชาชน ผู้เสียภาษีที่จะต้องนำมาใช้ในกิจการราชทัณฑ์ เมื่อจำนวนผู้ต้องขังได้เพิ่มขึ้นจึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มเงินทุนและงบประมาณในการดำเนินการ ซึ่งต้นทุนค่าใช้จ่ายในการราชทัณฑ์นั้นทำให้นักนิติบัญญัติของมลรัฐตื่นตกใจ โดยประชาชนผู้เสียภาษีต้องจ่ายเงินเพื่อกรมราชทัณฑ์ระหว่าง 30,000 ถึง 50,000 เหรียญสหรัฐต่อปี ต่อ ผู้ต้องขัง 1 คนเพื่อการราชทัณฑ์ทั้งของระดับมลรัฐและของรัฐบาลกลาง ดังเช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ในปี 1980 กรมราชทัณฑ์ได้ใช้เงินจำนวน 2% ของงบประมาณทั้งหมดของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย และในปี 1995 มลรัฐแคลิฟอร์เนียได้ใช้เงินเดือน 10% ของงบประมาณทั้งหมด ให้แก่ระบบแก้ไขบำบัดในกรมราชทัณฑ์ และมีผู้ศึกษาว่า ระบบเรือนจำ

Kerry L. Pyle, "Prison Employment : A Long-Term Solution To The Overcrowding Crisis," p. 8.

²² Ibid., p. 9.

²³ Ibid.,

ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย จะใช้ งบประมาณมากถึงร้อยละ 18 ของงบประมาณของรัฐ ในปี ค.ศ. 2002 ถ้าอัตราการเพิ่มของงบประมาณเป็นไปในลักษณะปัจจุบัน²⁴

4. วัตถุประสงค์เพื่อการลงโทษ (Punitive Objectives) โดยหลักแล้ว ประมวลกฎหมายอาญานั้น เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษบุคคลซึ่งกระทำความผิดตามกฎหมาย ชาวมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้เคยมีความกระตือรือร้นเป็นอย่างมาก ในประเด็นที่เกี่ยวกับ อาชญากรรมและการลงโทษ โดยในปี 1997 สภานิติบัญญัติได้กำหนดโทษประหารชีวิตขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งตามการเรียกร้องของประชาชนและการเรียกร้องกฎหมายที่มีความรุนแรงได้พิสูจน์ให้เห็นถึงข้อดีของโครงการทำงานในเรือนจำโดยการตั้งข้อบังคับการทำงานก็เพื่อเป็นการลงโทษและเพื่อความประพฤติที่สอดคล้องกับระเบียบวินัยซึ่งเป็นที่พอใจต่อความต้องการของสาธารณชน²⁵

4.2.2 ลักษณะและประเภทของการให้นักโทษทำงาน

การให้นักโทษทำงานหรือการบังคับใช้แรงงานนักโทษในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการจ้างแรงงานนักโทษให้ทำงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในอดีตแม้ว่าจะมีกฎหมายอนุญาตให้มีการบังคับใช้แรงงานนักโทษได้ แต่ก็ไม่ได้มีการเน้นในการใช้แรงงานมากนัก แต่สืบเนื่องปัจจุบันปัญหาที่นักโทษล้นเรือนจำทำให้เกิดความแออัดเป็นอย่างมาก รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐส่วนใหญ่จึงหาทางออกด้วยการให้นักโทษทำงานด้วยการใช้ระบบการจ้างแรงงานนักโทษ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงานนักโทษ

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติว่า “จักไม่มีการกระทำเยี่ยงทาสหรือภาวะจำยอมโดยไม่สมัครใจ เว้นแต่จะเป็นการลงโทษสำหรับการกระทำความผิดทางอาญา เมื่อบุคคลได้ถูกฟ้องคดี โดยชอบด้วยกฎหมายในสหรัฐอเมริกา หรือที่อื่นใดภายใต้ขอบอำนาจของกฎหมายสหรัฐอเมริกา”²⁶ ดังนั้นจากรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวทำให้รัฐสภาสหรัฐและรัฐสภาของมลรัฐมีอำนาจในการควบคุมแรงงานนักโทษได้

²⁴ Lisa C. Phelan, “Making Prison Work”, p. 1.

²⁵ Ibid.,

²⁶ U.S. Constitution Amendment XIII Section 1, “neither slavery nor involuntary servitude, except as a punishment for crime where of the party shall have been duly convicted, shall exist within the United States, or any place subject to their jurisdiction”.

การจ้างแรงงานนักโทษในระดับสหพันธรัฐ

รัฐสภาสหรัฐได้ประกาศว่า “เป็นนโยบายของรัฐบาลสหพันธ์ที่ว่า นักโทษตามคำพิพากษาที่ถูกควบคุมตัวไว้ในเรือนจำ เรือนจำสหพันธ์ คุก หรือสถานที่กักขังอื่น ๆ จำต้องทำงาน” (“it is policy of the Federal Government the convicted inmates confined in Federal prisons, jails, and other detention facilities shall work”) และตามนโยบายดังกล่าวนี้ รัฐสภาอเมริกาได้มอบอำนาจการจัดการเรือนจำของสหพันธรัฐ ในเรื่องเกี่ยวกับการใช้แรงงานนักโทษให้กับบริษัทอุตสาหกรรมเรือนจำ (Federal Prison Industries or “FPI”) โดยบริษัทอุตสาหกรรมเรือนจำเป็นหน่วยงานของรัฐบาลมหานครวอชิงตัน ดี.ซี. โดยในปี ค.ศ. 1995 ระบบเรือนจำสหพันธรัฐมีนักโทษอยู่ 90,000 คน และในจำนวนนี้มีนักโทษจำนวน 16,780 คน หรือประมาณ 10% ของจำนวนนักโทษ ทั้งหมด ได้รับการว่าจ้างการทำงานจากบริษัทอุตสาหกรรมเรือนจำในโรงงานจำนวน 97 แห่ง

บริษัทอุตสาหกรรมเรือนจำมีการกิจการใช้แรงงานนักโทษตามหลักการ“รัฐเกือบ” (state-use) โดยอาจเป็นเพียงการขายสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ให้กับหน่วยงานราชการต่าง ๆ หรือรัฐวิสาหกิจ โดยในปัจจุบันบริษัทอุตสาหกรรมเรือนจำสามารถผลิตสินค้าอุตสาหกรรมได้มากถึง 140 ชนิด แต่บริษัทอุตสาหกรรมเรือนจำไม่สามารถขายของให้กับหน่วยงานรัฐในลักษณะแข่งกับรัฐวิสาหกิจเอกชนได้ โดยจะต้องแยกออกจากการแข่งขัน²⁷

การดำเนินการกิจการอุตสาหกรรมเรือนจำและร้านค้าของเรือนจำจะไม่มีการบังคับให้อุตสาหกรรมเอกชนรายย่อยต้องแยกความอันไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับผลิตภัณฑ์ของหน่วยผลิตเรือนจำ โดยจะให้มีการแข่งขันน้อยที่สุดกับอุตสาหกรรมของเอกชนหรือแรงงานที่ไม่มีค่าจ้าง ดังนั้นบริษัทอุตสาหกรรมเรือนจำจึงดำเนินการกิจ เพื่อผลิตสินค้าพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ แต่พึงหลีกเลี่ยงการได้มาซึ่งส่วนแบ่งตลาดที่มากเกินไปซึ่งควรจะเป็นในส่วนของหน่วยงานรัฐในผลิตภัณฑ์บางประเภท²⁸

ในระดับสหพันธรัฐมีกฎหมายรับรองว่า หากราคาสินค้าที่ผลิตโดยบริษัทอุตสาหกรรมเรือนจำสามารถแข่งขันได้กับเอกชนรายอื่นให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งผลิตภัณฑ์จากบริษัทอุตสาหกรรมเรือนจำ

²⁷ 18 U.S.C. § 4122 (a) (1994).

²⁸ Kerry L. Pyle, “Prison Employment : A Long-Term Solution to the Overcrowding Crisis”, p. 5.

บริษัทอุตสาหกรรมเรือนจำได้มีความพยายามที่จะจ้างงานนักโทษให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามที่รัฐสภาได้กล่าวไว้ โดยชนิดของงานที่จะให้นักโทษทำได้นั้น จะต้องเป็นไปตามกฎหมายซึ่งกฎหมายได้วางหลักว่า งานนั้นต้องเป็นไปตามสภาพของความปลอดภัยที่เหมาะสมและพิจารณาถึงสุขอนามัยของผู้ต้องขังด้วย²⁹ ยิ่งกว่านั้น การจ้างงานนักโทษจะต้องให้โอกาสนักโทษสูงสุดที่จะได้รับความรู้และทักษะในการช่างและอาชีพ เพื่อให้เขาเหล่านั้นนำไปใช้ประโยชน์ในชีวิตได้ภายหลังได้รับการปลดปล่อยแล้ว นอกจากนี้บริษัทอุตสาหกรรมเรือนจำอาจให้การฝึกอาชีพ สำหรับ นักโทษที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อเข้าร่วมหลักการทางธุรกิจและอุตสาหกรรม

การจ้างงานนักโทษในระดับมลรัฐ

มลรัฐดำเนินการระบบการราชทัณฑ์ตามข้อจำกัดของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ยิ่งกว่านั้นรัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ผ่านร่างกฎหมาย 4 ฉบับ เพื่อการกำกับดูแลอุตสาหกรรมของเรือนจำของรัฐ กฎหมายฉบับแรก คือ ฮาเวส-คูเปอร์ ค.ศ. 1929 (Hawer-Cooper Act. 1929) ดำเนินการแทรกแซงการค้าระหว่างรัฐ คือ รัษฎบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักว่า ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นในรัฐใดห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์นั้นไปในรัฐอื่น³⁰

กฎหมายฉบับที่ 2 คือ อัชเฮิร์ส-ซัมเมอร์ (Ashurst-Summers) ซึ่งผ่านเป็นร่างกฎหมาย เมื่อ ค.ศ. 1935 เพื่อสนับสนุนรัษฎบัญญัติฮาเวส-คูเปอร์ โดยรัษฎบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจรัฐที่ถูกห้ามการขายสินค้า ซึ่งผลิตโดยนักโทษในดินแดนของรัฐนั้น เพื่อที่จะแยกออกจากการนำเข้าสินค้า ซึ่งหลักโดยนักโทษเนื่องจากมีปัญหาในด้านการบังคับใช้กฎหมาย³¹ หลังจากนั้นรัษฎบัญญัติอัชเฮิร์ส-ซัมเมอร์ ก็ได้ถูกเปลี่ยนแปลงโดยรัษฎบัญญัติ ซัมเมอร์-อัชเฮิร์ส (Summers-Ashurst) ในปี ค.ศ. 1940 โดยรัษฎบัญญัติกำหนดให้การนำเข้าสินค้าซึ่งผลิตโดยนักโทษเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรวมถึงในรัฐที่ไม่ได้มีข้อห้ามการขายสินค้าเหล่านี้ภายในรัฐ โดยบัญญัติว่า “ผู้ใดก็ตามที่ก๊อปปี้ได้ทำการขนส่งในการค้าระหว่างมลรัฐหรือจากประเทศอื่น ๆ เข้าสู่สหรัฐอเมริกา (นอกเหนือจากที่ใช้ในกิจการของรัฐ) ซึ่งสินค้าใดหรือสินค้าที่อาจซึ่งขายได้ ผลิตภัณฑ์หรือแร่ทั้งหมดหรือบางส่วนที่ผลิต โดยผู้ต้องหาหรือผู้ต้องขัง ... จะถูกลงโทษปรับไม่เกิน 50,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งปรับและจำ” (Whoever knowingly transports in interstate commerce or from any foreign country into the United States (other than for governmental use) any goods, wares, or merchandise manufactured, produces, or mined,

²⁹ Ibid.,

³⁰ Ibid., p. 6.

³¹ Ibid.,

wholly or in part by convicts or prisoners ... shall be fined not more than \$ 50,000 or imprisoned not more than two years, or both”³²)

ดังนั้น ภายใต้กฎหมายของสหพันธรัฐ อุตสาหกรรมของเรือนจำมลรัฐอาจขายสินค้าได้ เฉพาะในรัฐซึ่งผลิตสินค้านั้น ๆ เท่านั้น

กฎหมายฉบับที่ 4 คือ รัฐบัญญัติเพอร์ซี่ (Percy) ซึ่งรัฐสภาสหรัฐได้ออกเป็นกฎหมายในปี ค.ศ. 1979 เพื่อแก้ไขรัฐบัญญัติซัมเมอร์-อซ์เฮิร์ส ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในภายหลัง ชื่อรัฐบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมเรือนจำ ซึ่งรัฐบัญญัติเพอร์ซี่มีความมุ่งหมายที่จะให้ระบบการจ้างงานของเรือนจำเข้าไปเกี่ยวข้องกับภาคเอกชน โดยรัฐสภาได้ยกข้ออ้างว่า การเข้ามาเกี่ยวข้องกับภาคเอกชนเป็นไปเพื่อความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมเรือนจำของเรือนจำของมลรัฐ ซึ่งมีตลาดอันจำกัด เจ้าหน้าที่และคนงานที่ขาดทักษะ รวมถึงโรงงานและอุปกรณ์ซึ่งมีทุนน้อยและระบบการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงาน ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ที่งานที่นักโทษทำได้ มิใช่เป็นค่าตอบแทนรายเดือน³³

รัฐบัญญัติเพอร์ซี่ที่ได้แก้ไขได้บัญญัติข้อยกเว้นในรัฐบัญญัติซัมเมอร์-อซ์เฮิร์ส โดยอนุญาตให้ผู้เข้าร่วมโครงการนำเรื่องประมาณ 50 โครงการ ที่ไม่ใช่โครงการของเรือนจำสหพันธรัฐที่จะขายสินค้าในการค้าขายระหว่างมลรัฐ หากว่าโครงการหรือแผนงานนั้นเข้าเงื่อนไข 3 ประการ ตามรัฐบัญญัติ คือ

1. ผู้ต้องขังที่เป็นลูกจ้างจะต้องได้รับค่าจ้างมาตรฐานซึ่งอาจถูกหักภาษีและเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสถานที่ เพื่อสนับสนุนครอบครัวและเพื่อชดเชยความเสียหายแก่ผู้เคราะห์ร้ายที่ถูกผู้ต้องขังนั้นละเมิด
2. ผู้ต้องขังที่เป็นลูกจ้างนั้นจะต้องมีสิทธิในการเข้ารับประโยชน์ ในกรณีที่รัฐหรือรัฐบาลมลรัฐได้ให้แก่คนอื่น ๆ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการจ้าง เช่น ค่าทดแทนความเสียหาย ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุในการทำงาน
3. ผู้ต้องขังที่เป็นลูกจ้างจะต้องเข้าร่วมโครงการจ้างงานนี้ จะต้องเข้าร่วมด้วยความสมัครใจและยินยอมล่วงหน้าในเรื่องที่หักลดต่าง ๆ จากค่าจ้างที่เขาจะได้รับ

³² 18 U.S.C. §1761 (a).

³³ Kerry L. Pyle, "Prison Employment : A Long Term Solution to the Overcrowding Crisis," p.6

ดังนั้นรัฐบัญญัติเพอร์ซี่ จึงได้บัญญัติให้รัฐสามารถกระทำการบางอย่างในลักษณะ จัดสรรแรงงานผู้ต้องขังสูงสุดสาหรรมของเอกชนได้

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ รัฐบัญญัติซัมเมอร์-อซ์เฮิร์ส และรัฐบัญญัติเพอร์ซี่ ที่ได้แก้ไขจึงได้ให้แนวทางแก่มลรัฐต่าง ๆ ในการจัดทำนโยบายในการจัดการและการจ้างงานในระบบเรือนจำ ด้วยเหตุนี้ในปี ค.ศ. 1992 ทำให้รัฐบางรัฐได้ว่าจ้างผู้ต้องขังให้ทำงานถึงร้อยละ 68 โดย ร้อยละ 8 ทำงานที่เป็นงานของเรือนจำโดยตรง และมีมากถึง 1,000 คน ที่ทำงานในสถานประกอบการของเอกชนที่รัฐบาลกลางให้การรับรองภายใต้รัฐบัญญัติเพอร์ซี่ที่แก้ไข³⁴

สำหรับการใช้แรงงานนักโทษในระดับมลรัฐ ผู้เขียนจะศึกษาถึงการจ้างแรงงานนักโทษในรูปแบบการจ้างแรงงานนักโทษของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เพื่อให้เห็นถึงกฎหมายและรายละเอียดของการจ้างแรงงานนักโทษ

ตามประมวลกฎหมายอาญาแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้วางหลักให้ผู้ต้องขังทุกคนต้องถูกบังคับให้ทำงานตามคำสั่งเจ้าพนักงานเรือนจำ³⁵ แต่งานที่ให้นักโทษทำนั้นต้องไม่เป็นไปในลักษณะโหดร้ายทารุณหรือผิดจากการลงโทษที่เป็นปกติ นอกจากนี้ยังมีประมวลกฎหมายของรัฐแคลิฟอร์เนีย³⁶ ในส่วนของกรมราชทัณฑ์ที่เกี่ยวกับการทำงานของนักโทษได้วางหลักไว้ คือ ผู้

³⁴ Ibid.,

³⁵ California Penal Code § (West 1982) "The Department of Corrections shall required of every able-bodied prisoner imprisoned in any state prison as many hours of faithful labor in each day and every day during his term of imprisonment as shall be prescribed."

³⁶ California Code of Regulations § 3040.

Participation.

(a) Every able-bodied person committed to the custody of the Director of Corrections is subject to an obligation to work as assigned by department staff and by personnel of other agencies to whom the inmate's custody and supervision may be delegated. This may be a full day of work, education, or other program activity, or a combination of work and education or other program activity.

(b) A classification committed shall assign each inmate to an appropriate work, education, vocation, therapeutic or other institution programs in consideration of the :

- (1) Inmate's expressed desires and needs.
- (2) Inmate's eligibility for and availability of the desired work.
- (3) Institution's security and operational needs.
- (4) Safekeeping of the inmate.
- (5) Safety of persons and the general public.

ที่มี สุขภาพร่างกายแข็งแรงดี ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ จะต้องทำงานตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของกรมและเจ้าหน้าที่ควบคุมอื่น ๆ ที่อยู่ในเรือนจำด้วยกัน ตามแต่จะได้รับการมอบหมายให้ ทั้งนี้ อาจจะเป็นการทำงานเต็มวัน การศึกษาหรือกิจกรรมในโปรแกรมอื่น ๆ หรืออาจเป็นการผสมผสานระหว่างการทำงานและการศึกษาหรือกิจกรรมในโครงการอื่น ๆ โดยคณะกรรมการจำแนกจะมอบหมายงานที่เหมาะสมให้แก่นักโทษแต่ละคนให้ได้รับงาน การศึกษา การฝึกอาชีพ การบำบัด หรือโปรแกรมอื่น ๆ ของเรือนจำที่เหมาะสม โดยพิจารณาถึงสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ความต้องการและความปรารถนาของนักโทษ
2. ความมีคุณสมบัติที่เหมาะสมของนักโทษในการทำงานหรือกิจกรรมที่ต้องการ
3. ความปลอดภัยและการปฏิบัติการของสถาบัน
4. การดูแลควบคุมนักโทษ
5. ความปลอดภัยของบุคคลและสาธารณชน

ดังนั้นนักโทษที่มีสุขภาพร่างกายแข็งแรงดี จึงต้องทำงานตามที่ตนได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ของเรือนจำหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

มลรัฐแคลิฟอร์เนียได้ทำการจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมเรือนจำ (Prison Industry Authority or "PIA") ในปี 1983 เพื่อแทนที่คณะกรรมการอุตสาหกรรมของรัฐ เพื่อให้พัฒนาอุตสาหกรรมที่จะว่าจ้างนักโทษโดยกฎหมายที่จัดตั้งนี้ได้รับอธิบายเป้าหมายขององค์การอุตสาหกรรมเรือนจำว่ามีเป้าหมาย คือ³⁷

- (1) การเงิน-ดูแลรักษาและคงไว้ ซึ่งงานอุตสาหกรรมที่สามารถให้ประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการดำเนินงานขององค์การที่มีเงินเพียงพอที่จะช่วยเหลือตนเองได้ โดยจัดหาสินค้าและบริการให้แก่หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ ด้วยวิธีนี้เป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล
- (2) การบริหารการจัดการ-การลดเวลาว่างของนักโทษ และการลดความรุนแรงในเรือนจำ

(c) ...

(d) ...

(e) ...

(f) ..."

³⁷ Lisa C. Phelan, "Making Prison Work", p. 6.

(3) การฟื้นฟู-การสร้างความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับอุตสาหกรรมเอกชนที่ซึ่งจะให้โอกาสการทำงานแก่นักโทษ

(4) Restorative- การลดภาวะภาษีของพลเมืองของรัฐในการสนับสนุนของเครือข่ายเรือนจำที่ใหญ่โต

องค์การอุตสาหกรรมเรือนจำจะบริหารโดยคณะกรรมการ ซึ่งมีจำนวน 11 คน ประกอบด้วย อธิบดีกรมราชทัณฑ์ อธิบดีกรมบริการทั่วไป ตัวแทนกระทรวงการค้าและพาณิชย์ ตัวแทนประชาชนทั่วไป จำนวน 2 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานสภาสามัญและตัวแทน ซึ่งแต่งตั้งโดย วุฒิสภา จำนวน 2 คน ตัวแทนจากองค์กรผู้ใช้แรงงาน ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ จำนวน 2 คน ตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรม ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ จำนวน 2 คน โดยมีอธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นประธานคณะกรรมการ³⁸

คณะกรรมการองค์การอุตสาหกรรมเรือนจำมีหน้าที่ต่าง ๆ มากมายและมีอำนาจ เช่นเดียวกับคณะกรรมการของบริษัทเอกชน หน้าที่และอำนาจเหล่านี้ รวมถึงการเข้าทำสัญญา และทำการเช่า การทำให้มั่นใจเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเงิน การจ้างและควบคุมผู้จัดการทั่วไปการประเมินและการเปลี่ยนแปลงความเสี่ยงทางธุรกิจ การให้การสนับสนุนและรับฟังปัญหาของสาธารณะเกี่ยวกับการแข่งขันอันไม่เป็นธรรม และการกำหนดสินค้าและบริการที่เสนอขาย โดยหน่วยอุตสาหกรรมเรือนจำ นอกจากนี้คณะกรรมการยังอาจเสนอสิ่งจูงใจแก่นักโทษ โดยขึ้นอยู่กับผลผลิตและแผนการแบ่งปันผลกำไร³⁹

ประเภทของงานที่องค์การอุตสาหกรรมเรือนจำทำก็มีเช่น การทำฟูก (ที่นอน) เครื่องใช้ทำความสะอาด และสินค้าที่เป็นโลหะ เช่น ที่ฆ่าหนู เปิด และไก่ เพอร์นิเจอร์ตกแต่งบ้าน เตอบกาแฟ ทำนา ทำไร่ เป็นต้น

สำหรับนักโทษที่ถูกจ้างโดยองค์การอุตสาหกรรมเรือนจำ จะได้รับเครดิตในการทำงาน คือ ได้ลดระยะเวลาจำคุก โดยได้รับลดวันระยะเวลาจำคุกเท่ากับจำนวนวันที่เขาทำงาน ซึ่งคล้ายกับการลดวันต้องโทษจำคุกของไทย นอกจากนั้นโครงการให้เครดิตในการทำงานแก่นักโทษนี้ยังได้ประหยัดเงินงบประมาณให้แก่รัฐแคลิฟอร์เนีย ใน 2 ทางสำคัญคือ ระยะเวลาการจำคุกที่ลดลงเป็นการลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติการในเรือนจำและการที่นักโทษในเรือนจำลดลงอันเนื่องมาจากเครดิตการทำงานของนักโทษ ทำให้ความต้องการเรือนจำใหม่ลดลงไปด้วย

³⁸ Ibid.,

³⁹ Ibid.,

นอกจากมีเรือนจำของสหพันธรัฐ (Federal Prison) และเรือนจำมลรัฐ (State Prison) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ยังมีเรือนจำอีกประเภทหนึ่ง คือ เรือนจำเอกชน (Private Prison) ซึ่งหมายความว่า เรือนจำและสถานที่ในลักษณะอื่นที่มีไว้เพื่อการควบคุม ... ดำเนินการ และจัดการโดยรัฐวิสาหกิจเอกชนเพื่อผลกำไร (prisons and other institutions of confinement ... operated and managed by private corporations for profit)⁴⁰ ซึ่งมีภูมิหลังในทางประวัติศาสตร์ในการเป็นส่วนหนึ่งของระบบเรือนจำของสหรัฐ โดยเมื่อคริสต์ศตวรรษที่ 16 แรงงานในเรือนจำเหล่านี้มีลักษณะเป็นงานทั่วไป เจ้าหน้าที่จะมอบหมายงานให้นักโทษทำงานช่าง เช่น การปั้นด้าย การปิ้งขนมปัง การทำตะปู เพื่อปลูกฝังเขาเหล่านั้นปรารถนาที่จะทำงานหนักและสุจริต

ในช่วงแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 20 รัฐสภาได้ผ่านร่างกฎหมายที่จำกัดการขายสินค้าของเรือนจำ คือ รัฐบัญญัติฮาเวส-คูเปอร์ ซึ่งเป็นการจำกัดการพัฒนาของเรือนจำเอกชน แม้ว่าต่อมาได้มีมาตรการที่รัฐบาลกลางได้ออกมาเพื่อผ่อนคลายความจำกัดเหล่านั้นก็ตาม แต่การเข้ามามีส่วนร่วมของผู้ผลิตภาคเอกชนในการแผนงานการจ้างงานของเรือนจำก็ยังไม่เป็นที่นิยม ด้วยเหตุนี้จึงมีบางมลรัฐได้ออกกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานเรือนจำ กฎหมายเช่นนี้ได้เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการเปลี่ยนการดำเนินงานการจ้างงานในระบบทัณฑ์สถานให้มีลักษณะเหมือนกิจการของเอกชน⁴¹

เรือนจำเอกชนได้มีแผนการในการจ้างให้นักโทษผลิตสินค้าต่าง ๆ ตลอดจนบริการเช่นเดียวกับเรือนจำของสหพันธรัฐและเรือนจำบางแห่งของมลรัฐ สถาบันการยุติธรรมแห่งชาติ ได้จัดทำข้อชี้แจง เพื่อสร้างความสนใจใหม่หรือผลประโยชน์แก่บริษัทเอกชนในแรงงานนักโทษ 2 ประการ คือ⁴²

ประการที่หนึ่ง มีเพียงผู้ผลิตภาคเอกชนที่สามารถผลิตงานมากเพียงบออย่างรวดเร็วที่จะป้องกันไม่ให้โทษในเรือนจำที่แออัดและอยู่เฉย ๆ ไม่คิดก่อความรุนแรงและทำลายทรัพย์สินให้เสียหาย

ประการที่สอง การดำเนินงานอุตสาหกรรมในลักษณะเอกชนอย่างเต็มที่ เป็นวิธีการที่ประสบผลสำเร็จสูงสุดในการสร้างทักษะในการทำงานให้กับนักโทษ อันจะเป็นการช่วยพวกเขาในการที่ได้รับอิสรภาพแล้ว เขาจะหางานในลักษณะปกติทั่วไปได้โดยไม่ยากลำบาก

⁴⁰ Kerry L. Pyle, "Prison Employment : A Long-Term Solution to the Overcrowding Crisis", p. 127.

⁴¹ Ibid.,

⁴² Ibid.,

ตัวอย่างของเรือนจำเอกชน เช่น มลรัฐฟลอริดา ได้มอบหมายการจัดการด้านอุตสาหกรรมของเรือนจำให้กับบริษัทเอกชนแห่งหนึ่งชื่อ PRIDE โดยให้บริษัทนี้บริหารจัดการด้านอุตสาหกรรมของเรือนจำมลรัฐให้เกิดผลกำไร ปรากฏว่าผลประกอบการของบริษัทออกมาในลักษณะที่ดีมาก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกำไรที่ได้นำมาลงทุนโดยไม่ต้องแบ่งให้กับผู้ถือหุ้น อย่างไรก็ตามปรากฏว่าเป็นการยากที่จะให้เกิดผลกำไรในลักษณะนี้ในเรือนจำเอกชน เช่น ของมลรัฐฟลอริดา ดังตัวอย่างเช่น บริษัท Zephyr Products Incorporated ได้ดำเนินการในเรือนจำของเมือง Leavenworth ในมลรัฐแคนซัส โดยบริษัทได้นักโทษ 30 คน ไปทำงานโดยให้นักโทษรับภาระค่าเดินทาง แต่ได้จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำให้แก่ักโทษและหักภาษีที่รัฐเรียกเก็บ ตลอดจนหักเงินจำนวนหนึ่งเพื่อให้ครอบครัวของนักโทษ ปรากฏว่า 2 ปีแรก บริษัทประสบปัญหาขาดทุน ดังนั้น Zephyr จึงเป็นตัวอย่างที่ดีของผู้ผลิตเอกชนในกิจการอุตสาหกรรมเรือนจำ ดังนั้น อุตสาหกรรมเรือนจำส่วนใหญ่ในสหรัฐ จึงยังดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากความยากลำบากของเอกชนในการทำกำไรในกิจการเหล่านี้

4.2.3 ค่าตอบแทน

ในเรือนจำสหพันธรัฐนักโทษที่ทำงานตามโครงการทำงานของเรือนจำตามกฎหมายแล้ว นักโทษมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน ซึ่งถือเป็นค่าจ้าง (wage) และค่าทดแทนความเสียหายของนักโทษ ในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน โดยกฎระเบียบของบริษัทอุตสาหกรรมเรือนจำ มีฐานค่าจ้างตามระดับของงานที่สำเร็จ ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ระดับโดยปกติค่าจ้างจะอยู่ในช่วง 0.23-1.15 เหรียญต่อชั่วโมง นอกจากนี้บริษัทอุตสาหกรรมเรือนจำจะจ่ายให้นักโทษ 2 เท่าของค่าจ้าง กรณีที่ทำงานเกินเวลาปกติและกรณีที่ทำงานในวันหยุด ตลอดจนจ่ายครองชีพด้วย ยิ่งกว่านั้นบริษัทอุตสาหกรรมเรือนจำยังกระตุ้นให้นักโทษมีนวัตกรรม ผลงานโดยการเสนอเงินเพิ่มพิเศษหรือรางวัลสำหรับการประดิษฐ์และการให้คำแนะนำ เพื่อการสร้างเงินออมให้แก่ักโทษ⁴³

ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียก็เช่นเดียวกัน นักโทษที่ทำงานในโครงการอุตสาหกรรมเรือนจำ ก็มีสิทธิได้รับค่าจ้าง (wage)⁴⁴

⁴³ Ibid., p. 5.

⁴⁴ Lisa C. Phela, "Making Prison Work", p. 4.

อย่างไรก็ตามแม้ว่านักโทษที่ทำงานจะมีสิทธิได้รับค่าจ้างดังกล่าว แต่ศาลสหพันธรัฐส่วนใหญ่เห็นว่า นักโทษไม่เป็น “ลูกจ้าง” ตามรัฐบัญญัติมาตรฐานแรงงานที่เป็นธรรม (Fair Labor Standards Act or “FLSA”) แต่ไม่มีข้อชี้แนะทั้งจากรัฐสภาและศาลสูงของสหพันธรัฐ ดังนั้นนักโทษจึงไม่มีสิทธิในการได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ⁴⁵ โดยทัศนคติและเป้าหมายของรัฐสภาต่อรัฐบัญญัติมาตรฐานแรงงานที่ไม่เป็นธรรม แสดงให้เห็นว่า ไม่ควรใช้กฎหมายฉบับนี้กับนักโทษ ซึ่งรัฐบัญญัติฉบับนี้ รัฐสภาหวังไว้ว่า จะสามารถยกระดับมาตรฐานการครองชีพของคนงานที่มีรายได้ต่ำและเพื่อเพิ่มอำนาจซื้อของพวกเขาและด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างล่วงเวลาที่สูงขึ้นมาก รัฐสภาหวังว่า จะช่วยลดอัตราการว่างงานได้ เพราะจะสนับสนุนให้นายจ้างจ้างคนงานเพิ่มขึ้นมากกว่าจะจ้างคน ๆ เดียวให้ทำงานล่วงเวลา ซึ่งมีค่าจ้างที่แพงกว่า และท้ายที่สุดรัฐสภาเชื่อว่า รัฐบัญญัติฉบับนี้จะช่วยลดข้อพิพาทแรงงาน โดยการให้จ่ายค่าชดเชยสูงขึ้น ในงานที่จ่ายค่าจ้างต่ำและให้ตัดเวลาทำงานลง⁴⁶

อันที่จริงแล้ววัตถุประสงค์รัฐบัญญัติมาตรฐานแรงงานที่เป็นธรรม ก็ยังมีอยู่อย่างเต็มจนถึงทุกวันนี้ คือ

(ก) รัฐสภาเห็นว่า สภาพการจ้างงานที่เลวร้าย (เสื่อมโทรม) กว่ามาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำที่มีความจำเป็นต่อสุขภาพหรือความกินดีอยู่ดีของผู้ใช้แรงงาน

(1) เป็นเหตุให้เกิดการขยายตัวของการจ้างงานในสภาพที่เลวร้ายไปในหมู่ผู้ใช้แรงงานชาวอเมริกัน

(2) เป็นภาระทางการค้า

(3) ทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

(4) นำไปสู่ข้อพิพาททางแรงงาน

(5) ขัดขวางต่อความเป็นธรรมในตลาด เพื่อการขายสินค้าเชิงพาณิชย์

(ข) ได้ประกาศนโยบายตามบทนี้ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานในการยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นในอุตสาหกรรมนั้น โดยไม่มีการเลิกจ้างหรือยกเลิกอำนาจที่ได้มาแทน

นอกจากนี้รัฐสภายังได้ประกาศอีกว่า ได้สั่งให้ออกกฎหมายฉบับนี้ เพื่อ “แก้ไขและขจัดเงื่อนไขสภาพที่ปราศจากการับหนอนการจ้างงานและพลังในการทำมาหาชีพอ่างรวดเร็ว

⁴⁵ Kerry L. Pyle, “Prison Employment : A Long-Term Solution to the Overcrowding Crisis”, p. 6-7.

⁴⁶ James K. Huslan, “Prison Labor under State Direction : Do inmates have the right to FLSA”, p. 2.

ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้” (to correct and as rapidly as practicable to eliminate those conditions without substantially curtailing employment or earning power) ดังนั้นจึงมีผู้ให้ความเห็นว่า หากมีการขยายการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มาสู่ภาคแรงงานนักโทษ ก็จะทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ จึงทำให้กฎหมายฉบับนี้ไม่ใช้กับนักโทษ

4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบการฝึกออาชีพและการบังคับใช้แรงงานของประเทศไทยและของต่างประเทศ

จากการที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการฝึกออาชีพและการบังคับใช้แรงงานทั้งของประเทศไทยและของประเทศญี่ปุ่นกับประเทศสหรัฐอเมริกา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ทุกประเทศมีแนวความคิดเกี่ยวกับการฝึกออาชีพและการบังคับใช้แรงงานคล้าย ๆ กัน คือ วัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษ ช่วยให้นักโทษมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี ช่วยลดการว่างงาน เพื่อปลุมนิสัยในการรักษาการทำงาน ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของเรือนจำ และในประการสำคัญคือ เพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูเพื่อให้เขาสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้

ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฝึกออาชีพและการบังคับใช้แรงงาน ประเทศไทยได้กำหนดไว้รูปแบบของพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 โดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเรือนจำเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งให้นักโทษทำงาน ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเลยว่า ผู้พิพากษาจะเป็นผู้กำหนดว่า นักโทษผู้ใดจะถูกบังคับให้ต้องใช้แรงงานหรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามคำพิพากษา ทั้งนี้ตามที่ประมวลกฎหมายอาญาได้แบ่งโทษจำคุกออกเป็น โทษที่จำคุกที่ต้องใช้แรงงาน (Imprisonment with Labor) โทษจำคุกที่ปราศจากการใช้แรงงาน (Imprisonment without Labor) และโทษกักขัง (Penal Detention) นอกจากนี้ตามประมวลกฎหมายอาญาของญี่ปุ่นดังได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า โทษจำคุกที่ต้องใช้แรงงานนั้นจะต้องประกอบไปด้วยการถูกควบคุมและหน้าที่ที่ต้องถูกใช้แรงงาน ถ้าหากปราศจากการใช้แรงงานแล้วจะถือโทษจำคุกนั้นไม่สมบูรณ์ ส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้อำนาจมลรัฐในการใช้แรงงานผู้ที่ถูกตัดสินโดยขอว่ากระทำความผิดตามกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐสภาสหรัฐได้ประกาศเป็นนโยบายโดยชัดแจ้งว่า นักโทษที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำสหพันธรัฐจะต้องทำงานและในระดับมลรัฐ เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนียก็ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียว่า นักโทษจะต้องทำงานตามคำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์

สำหรับงานที่นักโทษทำนั้นประเทศไทยและญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ การให้นักโทษทำงานประเภทรับจ้างจากหน่วยงานภายนอกเข้ามาทำภายในเรือนจำ โดยรัฐเป็นฝ่ายทำสัญญา ซึ่งหน่วยงานที่จ้างนั้นอาจเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ นอกจากนี้ยังเน้นในเรื่องการฝึกออาชีพให้กับนักโทษเพื่อให้มีงานทำภายหลังพ้นโทษ ส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา

การให้นักโทษทำงานได้นั้น เป็นการจ้างแรงงานนักโทษในอุตสาหกรรมเรือนจำโดยมีการจ้างงานทั้งในเรือนจำ สหพันธรัฐและในเรือนจำมลรัฐ ดังเช่น ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งในปัจจุบันการจ้างแรงงานนักโทษในสหรัฐอเมริกาได้เน้นการแก้ปัญหาเกี่ยวกับผู้ต้องขังล้นเรือนจำ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการฝึกอาชีพและการใช้แรงงานนักโทษ คือ กรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแนวทางต่างๆ ส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานที่รับผิดชอบก็คือ กรมราชทัณฑ์ เช่นเดียวกัน แต่ในการจ้างงานอุตสาหกรรมเรือนจำในระดับสหพันธรัฐมีการตั้งบรรษัทอุตสาหกรรมเรือนจำขึ้นมาดูแลรับผิดชอบ และในระดับมลรัฐ เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีการตั้งองค์การเรือนจำอุตสาหกรรมเรือนจำขึ้นมาดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการจ้างแรงงานนักโทษ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คล้าย ๆ กับคณะกรรมการบริษัทเอกชน ซึ่งน่าจะมีความคล่องตัวกว่า ระบบการจ้างแรงงานของนักโทษในประเทศไทยหรือญี่ปุ่นที่ใช้เจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์เพียงอย่างเดียว

ในส่วนของค่าตอบแทนการทำงานทุกประเทศได้กำหนดให้นักโทษที่ทำงานมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการทำงาน ประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นกำหนดไว้คล้ายกัน ประเทศไทยกำหนดให้นักโทษที่ทำงาน ซึ่งมีผลประโยชน์ตอบแทนมีสิทธิได้รับเงินรางวัล ซึ่งไม่ถือว่าเป็นค่าจ้างตามกฎหมายแรงงานที่เกิดจากกฎหมายพิเศษ คือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้นักโทษที่ทำงานมีสิทธิได้รับเงินตอบแทน (remuneration) ซึ่งไม่ถือว่าเป็นค่าจ้าง (wage) ตามกฎหมายแรงงาน ทั้งนี้เพราะเนื่องจากว่า การทำงานของนักโทษที่ทำงานในโครงการอุตสาหกรรมของเรือนจำ เรือนจำสหพันธรัฐหรือเรือนจำมลรัฐ เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย นักโทษมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน โดยถือเป็นค่าจ้าง (wage) แต่นักโทษไม่อยู่ในความคุ้มครองในฐานะ “ลูกจ้าง” ตามรัฐบัญญัติมาตรฐานแรงงานที่เป็นธรรม

ผู้เขียนเห็นว่า วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของโทษจำคุก ก็คือ เพื่อเป็นการลงโทษที่เขาได้กระทำความผิดและเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไข ดังนั้นค่าตอบแทนที่ได้จากการทำงานของนักโทษ เพื่อเป็นกำลังใจและเพื่อเป็นการออมให้เขาได้มีเงินออมใช้ภายหลังพ้นโทษ และเพื่อเป็นการสร้างฐานะให้เขากลายเป็นพลเมืองดีของประเทศต่อไป ดังนั้นค่าตอบแทนแรงงานของนักโทษจึงไม่ควรอยู่ในรูปของค่าจ้างตามกฎหมายแรงงานทั่วไป

4.4 วิเคราะห์การใช้แรงงานนักโทษจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่

วิเคราะห์การใช้แรงงานจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ 2 ว่าผู้กระทำความผิดที่ถูกศาลตัดสินให้ลงโทษจำคุกมิได้สูญเสียสิทธิทั้งหมด แต่ยังคงมีสิทธิต่าง ๆ อยู่ โดยเฉพาะการได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และ

จากการศึกษาพบว่า ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และ ไทย ต่างก็มีกฎหมายที่บังคับให้นักโทษทำงานทั้งสิ้น มีข้อนำคิดว่ากฎหมายของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ จะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 18 ความว่า

“บุคคลใด ๆ จะถูกฝีกักตัวไว้ด้วยประการใด ๆ การบังคับให้ทำงานโดยเจ้าตัวไม่สมัครใจ (involuntary servitude) จะกระทำมิได้ นอกจาก เพื่อเป็นการลงโทษในทางอาญา”

จากหลักรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่า โดยปกติแล้วการที่รัฐจะบังคับให้บุคคลบุคคลหนึ่งทำงานโดยปราศจากความสมัครใจจากบุคคลนั้นจะกระทำมิได้ ยกเว้นแต่การบังคับให้ทำงานนั้นจะเป็นไปเพื่อการลงโทษในทางอาญา เมื่อเป็นเช่นนี้การที่นักโทษหรือบุคคลที่ศาลตัดสินว่าเป็นผู้กระทำความผิด รัฐจึงสามารถที่จะบังคับให้นักโทษทำงานได้ แม้ว่าเขาจะสมัครใจหรือไม่ก็ตาม

ดังนั้น ตามประมวลกฎหมายอาญาของญี่ปุ่น มาตรา 2 วรรคแรก ได้แบ่งโทษจำคุกออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. โทษจำคุกประกอบกับการใช้แรงงาน (Imprisonment with Labor)
2. โทษจำคุกที่ปราศจากการใช้แรงงาน (Imprisonment without Labor)
3. โทษกักขัง (Penal Detention)

และได้บัญญัติไว้ใน วรรค 2 โดยได้อธิบายความหมายของโทษจำคุกที่ต้องใช้แรงงาน (Imprisonment with Labor) ไว้ว่า “โทษจำคุกที่ต้องใช้แรงงานจะประกอบไปด้วย การคุมขัง และหน้าที่ที่ต้องใช้แรงงาน” ซึ่งนั่นก็หมายความว่า ผู้ที่ถูกศาลตัดสินให้ลงโทษจำคุกประกอบกับการใช้แรงงาน ซึ่งจะต้องทำงานอันถือเป็นการลงโทษ เพราะกฎหมายอาญา หมายถึง กฎหมายที่กำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดและได้กำหนดโทษไว้ด้วย ไม่ว่าจะการทำงานของนักโทษนั้น จะเกิดโดยความสมัครใจหรือไม่ก็ตาม เพราะถือเป็นการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด

ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญาของญี่ปุ่น ซึ่งกำหนดให้นักโทษต้องทำงานในกรณีที่ถูกศาลตัดสินโดยมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกประกอบกับการใช้แรงงาน (Imprisonment with Labor) ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นแต่อย่างใด

ประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา โดยบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 (Amendment XIII) ข้อ 1 ได้บัญญัติว่า

“จักไม่มีการกระทำเยี่ยงทาสหรือภาวะจำยอมโดยไม่สมัครใจ เว้นแต่จะเป็นการลงโทษ สำหรับการกระทำความผิดทางอาญา เมื่อบุคคลได้ถูกฟ้องคดีโดยชอบด้วยกฎหมายในสหรัฐอเมริกา หรือที่อื่นใดภายใต้ขอบอำนาจของกฎหมายสหรัฐอเมริกา”

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ได้วางหลักไว้คล้าย ๆ กับรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น คือ การบังคับให้บุคคลทำงานโดยไม่สมัครใจไม่สามารถทำได้ เว้นแต่บุคคลที่ถูกศาลตัดสินว่าได้กระทำความผิด ซึ่งก็หมายถึง รัฐสามารถจะบังคับให้นักโทษทำงานได้

ดังนั้น การให้นักโทษทำงาน เช่น โดยการจ้างแรงงานในระดับสหพันธรัฐ ที่กำหนดว่า นักโทษตามคำพิพากษาที่ถูกควบคุมตัวไว้ในเรือนจำสหพันธ คุก หรือ สถานที่กักขังอื่น ๆ จักต้องทำงาน หรือ การที่ให้นักโทษทำงานหรือการจ้างแรงงานในระดับมลรัฐ เช่น ประมวลกฎหมายอาญาของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งได้วางหลักว่า นักโทษต้องถูกบังคับให้ทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ แต่งานที่ให้นักโทษทำนั้น ต้องไม่เป็นไปในลักษณะโหดร้ายทารุณ หรือผิดจากการลงโทษที่เป็นปกติ การบังคับให้นักโทษต้องทำงานจึงไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา

แต่ในความเป็นจริงการให้นักโทษทำงานในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายจะกำหนดให้คำนึงถึงความสมัครใจของนักโทษด้วย ดังเช่น ประมวลกฎหมายของรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ของการให้นักโทษทำงานประการหนึ่ง ก็คือ ให้คำนึงถึงความต้องการและความปรารถนาของนักโทษด้วย เป็นต้น

ประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่า ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่สามารถบังคับให้บุคคลที่ศาลตัดสินให้ลงโทษจำคุก เพราะกระทำความผิดทางอาญาทำงานได้โดยเขาไม่สมัครใจ เหมือนเช่น รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น หรือรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงมีปัญหาว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ที่บัญญัติว่า “ นักโทษเด็ดขาดต้องทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือน

จำ” นั้น จะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญของไทย มาตรา 51 ซึ่งบัญญัติเรื่องการเกณฑ์แรงงานหรือไม่⁴⁷

ระบบการเกณฑ์แรงงานของไทยในอดีต เป็นระบบที่ใช้ในระบบไพร่ คำว่า “ระบบไพร่” หมายความว่า ระบบการเกณฑ์แรงงานจากราชกร โดยรัฐไม่ต้องจ่ายค่าจ้าง แต่รัฐจะให้ความคุ้มครองทางกฎหมายเป็นการตอบแทน⁴⁸ ซึ่งราษฎรที่จะต้องถูกเกณฑ์แรงงานในระบบนี้ ก็คือ ชายฉกรรจ์ทุกคนที่มีความสูงเสมอไหล่สองศอกครึ่งขึ้นไป ดังปรากฏในสมัยพระเจ้ามังรายว่า ไพร่ต้องทำงานให้เจ้า 10 วัน ทำงานส่วนตัว 10 วัน สลับกันไป ซึ่งเท่ากับว่า ไพร่จะต้องถูกเกณฑ์แรงงานถึงปีละ 6 เดือน ซึ่งงานที่ถูกเกณฑ์แรงงานมาทำ ก็เป็นงานที่ใช้แรงงานอย่างหนัก เช่น ขุดคลอง ทำถนน สร้างปราสาทราชวัง ตลอดจนสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ซึ่งระบบนี้เป็นระบบที่ใช้กันมาตั้งแต่เริ่มประวัติศาสตร์ชนชาติไทย จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ยกเลิกระบบไพร่หรือระบบการเกณฑ์แรงงานเสีย⁴⁹

ปัจจุบัน รัฐไม่สามารถเกณฑ์แรงงานจากราชกรได้ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เว้นแต่จะเข้าข่ายยกเว้น คือ อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

มีประเด็นปัญหาว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 22 ซึ่งวางหลักว่า นักโทษเด็ดขาดต้องทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ ซึ่งเจ้าพนักงานเรือนจำนี้ก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง จะถือเป็นการเกณฑ์แรงงานหรือไม่ เพราะถ้าหากถือได้ว่าเป็นการเกณฑ์แรงงานตามกฎหมาย ก็จะทำให้กฎหมายมาตรานี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และส่งผลให้ไม่สามารถใช้บังคับได้

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 51 บัญญัติว่า “การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

⁴⁸ ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ, ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ. 2411 - 2453, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 1.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1 - 4.

จากการศึกษาถึงการเกณฑ์แรงงานในระบบไพร่ในประเทศไทย พอจะให้ความหมายของการเกณฑ์แรงงานได้ว่า การที่รัฐเกณฑ์แรงงานหรือใช้แรงงานกับประชาชนหรือบุคคลโดยทั่วไปโดยไม่จ่ายค่าตอบแทน บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยที่ห้ามการเกณฑ์แรงงานนั้น ได้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทยแต่ละฉบับที่ใช้มาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ก็โดยมีวัตถุประสงค์ไม่ให้รัฐใช้แรงงานประชาชน ในอดีตนั้นประเทศไทยในระบบไพร่มีการใช้แรงงานประชาชน แต่ประชาชนคนใดไม่ประสงค์จะถูกใช้แรงงานก็ต้องส่งเงินทอง ทรัพย์สินให้รัฐที่เรียกว่า “ส่วย” ทดแทนการใช้แรงงาน ดังนั้นจะเห็นว่าวัตถุประสงค์ในการเกณฑ์แรงงานในระบบไพร่ ก็เพื่อใช้แรงงานในการจัดทำงานสาธารณประโยชน์ต่างๆ แต่ในสังคมปัจจุบันมีระบบภาษีอากรที่รัฐเรียกจัดเก็บจากประชาชน เพื่อนำเงินนั้นไปใช้จัดการงานสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ จึงไม่มีความจำเป็นต้องเกณฑ์แรงงานคนมาทำงานสาธารณะอีกต่อไป

ในขณะเดียวกันการให้นักโทษทำงานนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่ออบรมขัดเกลาให้นักโทษรู้จักใช้เวลาให้เป็นประโยชน์ ไม่ให้มีเวลาว่างมากนักจิตใจจะได้ไม่ฟุ้งซ่าน เมื่อพ้นโทษแล้วจะได้ไม่กลับไปกระทำความผิดอีก

* มีกฎหมายบางฉบับที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเกณฑ์แรงงานกับประชาชนได้ โดยไม่ได้บัญญัติถึงเรื่องการจ่ายค่าตอบแทน เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27 (7) บัญญัติว่า “ถ้าเกิดเหตุจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ตีชิงก็ตี ปล้นทรัพย์ก็ดี ไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตนหรือหมู่บ้านใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยได้ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยติดตามจับผู้ร้ายเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควรโดยเต็มกำลัง” แต่ก็มีกฎหมายบางฉบับที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเกณฑ์แรงงานของประชาชนได้ และมีบทบัญญัติถึงเรื่องการจ่ายค่าตอบแทน เช่น พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 มาตรา 32 “ในกรณีที่สาธารณภัยทางอากาศ หรือการก่อวินาศกรรมเกิดขึ้นหรือใกล้จะเกิดขึ้น ให้ผู้อำนวยการฝ่ายป้องกันฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ หรือเจ้าหน้าที่ป้องกันฝ่ายพลเรือนที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจหน้าที่ตามความจำเป็นดังต่อไปนี้ (1) สั่งข้าราชการฝ่ายพลเรือน สมาชิกหน่วยอาสาสมัคร และบุคคลใด ๆ ในเขตท้องที่ ให้ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งในการป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือความเสียหาย ทั้งนี้นอกจากบุคคลที่รัฐมนตรีประกาศยกเว้น” และ มาตรา 44 “บุคคลซึ่งปฏิบัติการตามหน้าที่หรือได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติการหรือช่วยเหลือในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้ได้รับการสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ ปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม”

ดังนั้นจะเห็นว่าการใช้แรงงานนักโทษมิได้มีวัตถุประสงค์เดียวกันกับ“การเกณฑ์แรงงาน” แต่เป็นเรื่องของวิธีการจัดการกับผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นระบบที่แตกต่างจากเรื่องของการเกณฑ์แรงงานในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นจึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

สรุป บทบัญญัติของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 22 เกี่ยวกับการทำงานของนักโทษ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเรื่องการเกณฑ์แรงงาน อย่างไรก็ตามเพื่อไม่ให้เกิดที่ต้องถกเถียง หรือ ปัญหาในการตีความ จึงน่าจะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า การใช้แรงงานนักโทษไม่ถือเป็นการเกณฑ์แรงงาน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 51 ส่วนท้าย ดังนี้คือ

“..... แต่การบังคับใช้แรงงานบุคคล ซึ่งต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการเกณฑ์แรงงานตามความในวรรคนี้”

ตารางเปรียบเทียบกฎหมายที่ให้นักโทษทำงานของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และไทย

| | ประเทศญี่ปุ่น | ประเทศสหรัฐอเมริกา | ประเทศไทย |
|------------|---|---|---|
| รัฐธรรมนูญ | มาตรา 18 บุคคลใด ๆ จะถูกฝีกักตัวไว้ด้วยประการใด ๆ การบังคับให้ทำงานโดยเจ้าตัวไม่สมัครใจจะกระทำไม่ได้ นอกจากเพื่อเป็นการลงโทษทางอาญา | บทแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 13 จักไม่มีการกระทำเยี่ยงทาส หรือภาวะจำยอมโดยไม่สมัครใจ เว้นแต่จะเป็นการสำหรับการกระทำความผิดทางอาญา เมื่อบุคคลได้ถูกฟ้องคดีโดยชอบด้วยกฎหมายในสหรัฐอเมริกา หรือที่อื่นใด ภายใต้ขอบอำนาจของกฎหมายสหรัฐอเมริกา | - |
| กฎหมายอื่น | ประมวลกฎหมายอาญา โทษจำคุก แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ 1. โทษจำคุกประกอบการใช้แรงงาน 2. โทษจำคุกโดยปราศจากการใช้แรงงาน 3. โทษกักขัง โทษจำคุกที่ต้องใช้แรงงานจะประกอบไปด้วยการคุมขังและหน้าที่ที่ต้องใช้แรงงาน | ประมวลกฎหมายอาญาแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย ผู้ต้องขังทุกคนต้องถูกบังคับให้ทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ | พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 นักโทษเด็ดขาดต้องทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ |

วิเคราะห์การใช้แรงงานนักโทษจะเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่

จากการศึกษาพบว่าหลักสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงานนักโทษ คือ อนุสัญญาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Convention (No. 29) Concerning Forced Labor)* ทั้งนี้ ในอนุสัญญาดังกล่าวได้บัญญัติห้ามมิให้มีการ

* ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้ เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512

บังคับใช้แรงงานหรือแรงงานบังคับ⁵⁰ ซึ่งนั้นก็หมายความว่า รัฐต่าง ๆ ไม่สามารถที่จะบังคับใช้แรงงานเข้ากับประชาชนในประเทศของตนได้ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติยกเว้นในเรื่องการบังคับใช้แรงงานหรือแรงงานบังคับว่าไม่รวมถึงงานหรือบริการใด ๆ ที่ได้จากบุคคลที่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดโดยคำพิพากษาของศาล แต่มีเงื่อนไขว่างานหรือบริการเช่นว่านั้นได้ดำเนินการภายใต้การดูแลและควบคุมของเจ้าพนักงานของรัฐ และบุคคลเช่นว่าไม่ได้ถูกว่าจ้างหรืออยู่ในฐานะถูกใช้งานเป็นการส่วนตัวหรือบริษัทหรือสมาคม⁵¹

ดังนั้น การที่ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และ ไทย มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐบังคับใช้แรงงานหรือให้นักโทษทำงานโดยไม่สมัครใจ จึงไม่เป็นการขัดต่ออนุสัญญาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแต่อย่างใด ซึ่งนั้นก็หมายความว่าไม่เป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

4.5 วิเคราะห์การใช้แรงงานนักโทษเป็นการแก้ไขฟื้นฟูนักโทษหรือไม่

⁵⁰ Convention (No. 29) Concerning Forced Labour, 28 June 1930, Article 1

“1. Each Member of the International Labour Organisation which ratifies this Convention undertakes to suppress the use of forced or compulsory labour in all its forms within the shortest possible period

2

3

⁵¹ Ibid., Article 2

“1

2 Nevertheless, for the purposes of this Convention the term forced or compulsory labour” shall not include :

(a)

(b)

(c) Any work or service exacted from any person as a consequence of a conviction in a court of law, provided that the said work or service is carried out under the supervision and control of a public authority and that the said person is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations ;

(d)

(e)

ในอดีตกาลการใช้แรงงานนักโทษในรูปแบบต่าง ๆ นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหวังที่จะแก้แค้นทดแทนและเพื่อเป็นการยับยั้ง การแก้แค้นทดแทนก็เป็นไปเพื่อลงโทษสนองตอบอย่างรุนแรงกับการที่เขาได้กระทำความผิดขึ้น และให้ตระหนักถึงผลกรรมที่ได้กระทำต่อผู้อื่น และเพื่อเป็นการยับยั้ง ก็คือ ทำให้ผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษมีความเข็ดหลาบ ไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก จากแนวความคิดนี้ ทำให้การใช้แรงงานนักโทษในอดีตเป็นงานที่หนักมาก เช่น การให้นักโทษสร้างกำแพง ปราสาทราชวังต่าง ๆ แต่ให้เวลาพักผ่อนและให้อาหารเพียงเล็กน้อย ดังที่ธอร์สเตน เซลลิน (Thorsten Sellin) ได้แบ่งการเปลี่ยนแปลงของการปฏิบัติต่อนักโทษ ออกเป็น 4 ระยะ คือ⁵²

1. หลักการลงโทษเป็นการแก้แค้นทดแทน
2. การเอารัดเอาเปรียบและใช้แรงงานผู้ต้องขัง
3. หลักการลงโทษโดยมีมนุษยธรรม
4. การแก้ไขบำบัด

การใช้แรงงานนักโทษ ซึ่งถือเป็นหลักการลงโทษและแก้แค้นทดแทนดังได้อธิบายข้างต้นแล้ว ส่วนการเอารัดเอาเปรียบและใช้แรงงานผู้ต้องขัง ก็คือ การใช้แรงงานนักโทษให้เกิดผลในทางเศรษฐกิจ เช่น ใช้แรงงานนักโทษสร้างถนนและงานสาธารณูปโภค

ในยุคต่อมา ได้มีขบวนการที่สำคัญ 2 ประการ คือ ปรัชญาประชาธิปไตย และ บ่อเกิดของวิชาพฤตินิยมศาสตร์ ขบวนการแรกนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม และขบวนการหลังนำไปสู่การปฏิวัติและวิธีการปฏิบัติ และความเข้าใจที่มีต่อลักษณะของผู้ต้องโทษ ผู้ที่นิยมในเหตุผล เชื่อว่า การศึกษาพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดน่าจะทำได้เช่นเดียวกับการศึกษาวิทยาศาสตร์กายภาพและชีวภาพ เป็นผลให้มีการเรียกร้องการลงโทษให้เหมาะสมแก่บุคคลแต่ละคนแทนการลงโทษตามความผิด ทำให้เกิดหลักการลงโทษโดยมีมนุษยธรรม และการแก้ไขบำบัดนักโทษ

การใช้แรงงานนักโทษก็เช่นเดียวกัน จากเดิมที่มุ่งหวังเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนและยับยั้งก็ได้หันมามองในแง่ของการแก้ไขฟื้นฟู จุดหักเหที่สำคัญประการหนึ่งของแนวความคิดในการใช้แรงงานนักโทษ ก็คือ นับตั้งแต่มีปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ในข้อ 23⁵³ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการใช้แรงงานนักโทษ โดยมุ่งหวังให้เป็นการ

⁵² Thorsten Sellin, "Correction in Historical Perspective", in *Correctional Institutions*, edit by Robert M. Carter, Daniel Graso and Leslie T. Wilkins (New York : J.B. Lippon. Cott Co., 1972), pp. 8 - 16.

⁵³ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 23 บัญญัติว่า

พัฒนาตัวนักโทษเอง รูปแบบของงานก็เปลี่ยนไป เช่น มีการฝึกวิชาชีพ การให้นักโทษทำงานในเรือนจำ และการทำงานในรูปแบบของอุตสาหกรรมเรือนจำ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมุ่งหวังว่านักโทษจะสามารถฝึกวิชาชีพนั้นไปใช้ภายหลังพ้นโทษ และไม่กลับมาก่อทำความผิดซ้ำอีก ดังที่อดีตท่านผู้พิพากษาเบอร์เกอร์ ได้กล่าวว่า “ในแง่ของความรู้สึกสิ้นหวังเป็นเรื่องปกติทั่วไปของนักโทษจำนวนมาก ดังนั้น ทางเรือนจำควรจะให้ได้รับการฝึกอบรมทักษะและนิสัยการทำงาน ซึ่งจะทำให้ นักโทษจำนวนมากสามารถจัดการกับปัญหาในชีวิตได้ดีขึ้นกว่าเดิม เมื่อเขากลับไปมีชีวิตโดยอิสระแล้ว⁵⁴”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานนักโทษจะเป็นไปในรูปแบบของการแก้ไขฟื้นฟู แต่จากการศึกษาพบว่า การให้นักโทษทำงานก็ถือเป็นโทษประเภทหนึ่ง ในบางประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น เพราะเมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นที่ให้รัฐสามารถบังคับให้ทำงานได้เพื่อเป็นการลงโทษทางอาญา และในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศญี่ปุ่น ก็กำหนดให้มีโทษจำคุกประเภทหนึ่ง คือ โทษจำคุกที่ประกอบกับการใช้แรงงาน (Imprisonment with Labor) ซึ่งจะถูกกำหนดโดยคำพิพากษาของศาล ซึ่งบุคคลใดที่ถูกตัดสินให้จำคุกที่ต้องประกอบกับการใช้แรงงาน ก็จะต้องได้รับโทษจำคุกและยังมีหน้าที่ที่จะต้องทำงานด้วย มิฉะนั้นแล้ว โทษจำคุกนั้นก็จะไม่สมบูรณ์ นอกจากนี้แล้ว กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของนักโทษของประเทศญี่ปุ่น ก็มีลักษณะที่เป็นการเข้มงวดมาก ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า โทษจำคุกที่ประกอบกับการใช้แรงงาน (Imprisonment with Labor) ของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะของการเน้นโทษมากกว่าการแก้ไขฟื้นฟู

“(1) ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระ ในเงื่อนไขอันยุติธรรมและเป็นประโยชน์แห่งการงาน และในการคุ้มครองต่อการว่างงาน

(2) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าจ้างเท่าเทียมกัน สำหรับงานเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ

(3) ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับเงินจ้างที่ยุติธรรม และเป็นประโยชน์ที่จะให้ประกันแก่ตนเอง และครอบครัวแห่งตน ซึ่งความเป็นอยู่อันคู่ควรแก่เกียรติศักดิ์ของมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็จะต้องได้รับวิถีทางคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ เพิ่มเติมด้วย

(4) ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้ง และที่จะเข้าร่วมสหพันธกรรมกรรมการเพื่อคุ้มครองแห่งผลประโยชน์ของตน”

⁵⁴ Warren E. Burger. *Factories with Fences : The Prison Industries Approach to Correctional Dilemmas*, in *3 Prisoners and the Law*, edit by Ira P. Robbins (1996) in Kerry L. Pyle, “Prison Employment : A Long-Term Solution To The Overcrowding Crisis”, p. 8.

สำหรับประเทศไทย การให้นักโทษทำงานถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ซึ่งไม่ถือว่าการให้นักโทษทำงานนั้นเป็นโทษ ประเทศสหรัฐอเมริกาที่เช่นเดียวกันมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายของสหพันธรัฐ และมลรัฐ เช่น รัฐแคลิฟอร์เนีย ว่า ให้นักโทษต้องทำงาน แต่ไม่ถือว่าการทำงาานนั้นเป็นโทษประเภทหนึ่งแต่อย่างใด