

“การขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศ: พิจารณาในมิติของความร่วมมือระหว่างประเทศ”

(Sex offender register in the context of international cooperation)

นางสาววาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม*

Vareerat Ratanawibulsom

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาถึงความเป็นไปได้ของการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศทั้งในทวีปยุโรปและทวีปอเมริกาเหนือ รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการนำระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมาใช้ในแต่ละประเทศและในทางระหว่างประเทศ นอกจากนี้ บทความนี้ยังได้วิเคราะห์ถึงความสมดุลระหว่างการคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณชนกับการให้ความเคารพแก่สิทธิมนุษยชนของผู้กระทำผิดทางเพศ เนื่องจากแม้ว่าการคุ้มครองความปลอดภัยหรือผลประโยชน์ของสาธารณชนจะเป็นสิ่งสำคัญที่สุด แต่สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้กระทำผิดทางเพศก็ควรได้รับความเคารพจากรัฐเช่นเดียวกัน โดยย่อมต้องถือว่า ผู้กระทำผิดทางเพศก็สมควรได้รับการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

ABSTRACT

This paper investigates the possibility of establishing international cooperation in sex offender register in the area of the European Union jurisdiction and in North America. The paper also studies, both the benefits and drawbacks arising out of exercising sex offender register across several jurisdictions and makes a comparison the effectiveness and limitations of applying sex offender register in each country. In addition, the paper puts forth some critical arguments arising from the application of sex offender register in terms of the balance between protecting public safety and respecting the human rights of sex offenders. It finds that although the benefit of the public is the most important issue, the fundamental human rights of sex offenders should nonetheless also be respected by the states because sex offenders are persons who should have the fundamental rights similar to ordinary people.

* นบ.(จุฬาฯ) นม.(จุฬาฯ) นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติกร ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2556)

บทนำ

อาชญากรรมทางเพศเป็นอาชญากรรมที่คุกคามความปลอดภัยของประชาชนมาเป็นระยะเวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันนี้ อาชญากรรมทางเพศได้ทวีความรุนแรงและความถี่ขึ้นดังที่สังเกตได้จากข่าวอาชญากรรมทางเพศ เช่น ข่มขืน หรืออนาจาร และการคุกคามทางเพศในรูปแบบต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ตามหน้าหนังสือพิมพ์เกือบทุกวัน จนทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เกิดความหวาดกลัวในการใช้ชีวิตประจำวัน ปัญหานี้มิได้เกิดขึ้นเฉพาะในบ้านเราแต่เป็นปัญหาที่ลุกลามไปทั่วโลก แต่ประเทศตะวันตกตระหนักถึงผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรมทางเพศและได้พัฒนามาตรการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมดังกล่าว เช่น การเยียวยาและปรับปรุงความประพฤติของนักโทษในเรือนจำ การแจ้งเตือนภัยแก่สังคม การขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศ เป็นต้น

มาตรการตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้นมีส่วนช่วยลดปริมาณการก่ออาชญากรรมทางเพศที่เกิดขึ้นในสังคมได้ แต่มาตรการที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในขณะนี้ก็คือ “การขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศ”

การขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศเป็นระบบที่บันทึกข้อมูลรายละเอียดส่วนบุคคลพร้อมประวัติทางอาชญากรรมของผู้ที่ถูกตัดสินว่ามีความผิด ผู้ที่ถูกศาลโทษ หรือผู้ที่ถูกปล่อยตัวเมื่อพ้นโทษในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศแล้ว รัฐบาลของหลายประเทศพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรการนี้จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถติดตามตรวจสอบความเคลื่อนไหวของผู้กระทำผิดทางเพศได้อย่างต่อเนื่องไม่ว่าผู้กระทำผิดจะเดินทางไปยังประเทศใดหรือสถานที่ใดก็ตามอันเป็นการลดความเสี่ยงที่ผู้กระทำผิดทางเพศจะกระทำผิดทางเพศซ้ำอีก ซึ่งมาตรการนี้นับว่ามีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการลดจำนวนผู้กระทำผิดทางเพศที่มีพฤติกรรมกระทำผิดทางเพศซ้ำซากหรือเป็นผู้กระทำผิดที่มีจิตผิดปกติทางเพศ เนื่องจากความเคลื่อนไหวของผู้กระทำผิดจะอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลจากเจ้าหน้าที่ตลอดเวลา อีกทั้งการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศจะช่วยให้มีการแบ่งปันหรือแจ้งข้อมูลระหว่างกันในกลุ่มประเทศที่ผู้กระทำผิดเดินทางไปพำนักราชและช่วยให้ประเทศที่ผู้กระทำผิดทางเพศย้ายมาพักอาศัยอยู่นั้นได้เตรียมตัวบอกกล่าวหรือเตือนภัยแก่พลเมืองของตนเองได้ล่วงหน้า เหตุผลที่การขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศจะช่วยให้หน่วยงานของรัฐได้รับทราบติดตามความเคลื่อนไหวของผู้กระทำผิดได้เนื่องจากในการขึ้นทะเบียนกับเจ้าหน้าที่นั้น ผู้กระทำผิดต้องแจ้งข้อมูลส่วนตัวของตนเอง เช่น ชื่อสกุล ที่อยู่ วันเดือนปีเกิด หรือสถานที่พักอาศัยอยู่ในปัจจุบัน¹ รายละเอียดของอาชญากรรมทางเพศที่ขึ้นทะเบียนไว้นอกจากจะปรากฏข้อมูลส่วนตัวยังปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับชนิดหรือ

¹ Anne-Marie McAlinden, *The Shaming of Sexual Offenders: Risk, Retribution and Reintegration* (Hart Publishing 2007) 74-75.

ประเภทของอาชญากรรมทางเพศที่ผู้กระทำผิดได้กระทำลงไปทั้งนี้เพื่อเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับทราบทั่วกัน²

แม้ระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศอาจบรรเทาปัญหาการกระทำความผิดทางเพศในประเทศได้ แต่หากพิจารณามิติระหว่างประเทศ ระบบนี้ยังต้องการความร่วมมือกันทางระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำความผิดทางเพศซึ่งทำได้ยาก เพราะแต่ละประเทศต่างมีระบบกฎหมายเป็นของตนเองและกำหนดเกณฑ์ความผิดทางเพศที่แตกต่างกัน เช่น การมีเพศสัมพันธ์กับบุคคลที่อายุต่ำกว่า 17 ปี ถูกต้องตามกฎหมายของสหราชอาณาจักรแต่ผิดตามกฎหมายทางเพศของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งทำให้นาย Gary Glitter ที่ล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็กในประเทศอังกฤษแต่เดินทางเข้าประเทศเวียดนามและประเทศไทยได้โดยอิสระ³

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งอันเนื่องมาจากการนำระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคือ ความเหมาะสมในการคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณชนกับการเคารพสิทธิมนุษยชนของผู้กระทำผิดทางเพศ เพราะแม้ว่าผู้กระทำผิดทางเพศจะก่ออาชญากรรมทางเพศที่สร้างความเสียหายแก่ชีวิตหรือร่างกายของผู้เสียหายก็ตาม แต่การขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศในบางกรณีอาจมีผลเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้กระทำผิดได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่นในกรณีที่ผู้กระทำผิดทางเพศถูกบังคับตามกฎหมายให้ต้องขึ้นทะเบียนประวัติของตนเองโดยให้มีผลตลอดชีวิตของผู้กระทำผิดแม้ในภายหลังผู้กระทำผิดจะได้รับการปล่อยตัวออกจากเรือนจำแต่ชื่อและประวัติอาชญากรรมของผู้กระทำผิดยังคงปรากฏอยู่ในทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศไปตลอดชีวิต ทำให้การกลับคืนสู่สังคมของผู้กระทำผิดเป็นไปได้ยากและคนในสังคมก็ไม่อาจไว้วางใจในพฤติกรรมของผู้กระทำผิดนั้นตราบใดที่ชื่อและประวัติอาชญากรรมของผู้นั้นยังคงปรากฏอยู่

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะศึกษาถึงความพยายามส่งเสริมความร่วมมือในทางระหว่างประเทศทั้งในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศรวมทั้งวิเคราะห์ถึงการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนเปรียบเทียบกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้กระทำผิดทางเพศตามที่กล่าวต่อไป

² Joseph Ferrandino, 'Beyond the perception and the obvious: What sex offender registries really tell us and why' (2012) 27 Social Work in Public Health 392, 397.

³ Tom Pettifor, 'Paedophile Gary Glitter free to travel abroad as ban is lifted' The Daily Mirror (26 November 2011) <<http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/paedophile-gary-glitter-free-to-travel-93789>> accessed 23 June 2013.

บทวิเคราะห์การขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศในทวีปยุโรป

ในปัจจุบันนี้หลายประเทศได้นำระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมาใช้เพื่อป้องกันและลดจำนวนการเกิดอาชญากรรมทางเพศในสังคม จากการสำรวจประเทศทั้งหมดที่ใช้ระบบนี้ในขณะนี้ มีจำนวนทั้งสิ้น 9 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และเกาหลีใต้⁴ อย่างไรก็ตาม บทความนี้จะศึกษาเฉพาะความร่วมมือในการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศในทวีปยุโรปและทวีปอเมริกาเหนือซึ่งถือเป็นประเทศต้นกำเนิดของระบบนี้

2.1 ภาพรวมของระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศในทวีปยุโรป

ความร่วมมือด้านอาชญากรรมทางเพศระหว่างประเทศในยุโรปได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1970 และพัฒนาความร่วมมือกันอย่างจริงจังมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1990 ประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันผู้กระทำผิดทางเพศหลบหนีข้ามแดนโดยปราศจากการติดตามและตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁵ ผลจากการส่งเสริมความร่วมมือในเรื่องดังกล่าว ทำให้บางประเทศในทวีปยุโรปได้นำระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมาบัญญัติรองรับไว้ในกฎหมายพร้อมกับส่งเสริมให้เป็นนโยบายหลักของประเทศในการปกป้องพลเมืองของตนจากอันตรายที่อาจเกิดจากอาชญากรรมทางเพศเหล่านี้ โดยกลุ่มบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองในลำดับต้นนั้น ได้แก่ กลุ่มเด็กหรือผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้

แนวความคิดในการนำระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมาใช้ในทวีปยุโรปนั้นได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายว่าด้วยเพศของสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า “Megan’s Law”⁶ ประเทศในยุโรปนำระบบนี้มาใช้บังคับทั้งกับผู้กระทำผิดทางเพศที่ถูกปล่อยตัวแล้วและที่กำลังจะถึงกำหนดปล่อยตัวเพื่อลดความเสี่ยงที่นักโทษหรืออดีตนักโทษเหล่านี้จะหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำซาก แต่ก็เชื่อว่าทุกประเทศในยุโรปจะเห็นด้วยในการนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ใน

⁴ Autumn Long, ‘Sex Offender Laws of the United Kingdom and the United States: Flawed Systems and Needed Reforms’ (2009) 18 *Transnational Law & Contemporary Problems* 145, 146.

⁵ Bill Heberton and Terry Thomas, ‘Capacity Building Against Transnational Crime: European Measures to Combat Sexual Offenders’ (1999) 7 *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 150, 153.

⁶ Roxanne Lieb, ‘Social Policy and Sexual Offenders: Contrasting United States and European Policies’ (2000) 8 *European Journal on Criminal Policy and Research* 423, 423.

กฎหมาย ประเทศยุโรปตะวันตกส่วนใหญ่ เช่น เยอรมนี อิตาลี และสเปน ยังคงคัดค้านการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศเนื่องจากกังวลกับระยะเวลาของการขึ้นทะเบียนในกรณีที่ทะเบียนประวัติอาชญากรรมนี้มีผลตลอดชีวิตของผู้กระทำผิดซึ่งอาจขัดกับกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน⁷ และอาจทำให้คนในสังคมยังคงมีทัศนคติในแง่ลบต่อผู้ที่เคยกระทำผิดทางเพศแม้บุคคลเหล่านี้จะพ้นโทษมาแล้วแต่ก็ดำรงตนอยู่ในสังคมได้อย่างยากลำบาก⁸

ผู้เขียนพบว่าเกือบทุกประเทศกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบข้อมูลของผู้กระทำผิดทางเพศ แต่ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศยังคงเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งยวดในการยกระดับประสิทธิภาพของระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศ แต่ละประเทศอาจกำหนดให้มีหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศหลายหน่วยงานหรืออาจมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียว เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประเทศในทวีปยุโรปที่นำระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมาใช้ประกอบด้วย ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร

ประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบฐานข้อมูลผู้กระทำผิดทางเพศที่เรียกว่า “The National Automated Sex Offenders Register” ฐานข้อมูลนี้ถูกสร้างขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2005 เพื่อลดการกระทำผิดทางเพศซ้ำอีก⁹ รัฐบาลฝรั่งเศสประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลผู้กระทำผิดทางเพศปกป้องและคุ้มครองเด็กและเยาวชนฝรั่งเศสจากการถูกละเมิดหรือคุกคามทางเพศ¹⁰ อย่างไรก็ดี รัฐบาลฝรั่งเศสก็ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึงข้อมูลผู้กระทำผิดทางเพศได้อย่างง่ายดายนัก คงให้แต่เฉพาะผู้ที่มิอำนาจทางตุลาการและเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้นที่สามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลผู้กระทำผิดทางเพศได้¹¹ ข้อจำกัดนี้จึงทำให้เกิดปัญหาเรื่องความแพร่หลายของข้อมูลผู้กระทำผิดทางเพศที่ประชาชนทั่วไปไม่สามารถล่วงรู้และเตรียมการป้องกัน

⁷ Anne-Marie McAlinden, ‘The governance of sexual offending across Europe: Penal policies, political economies and the institutionalization of risk’ (2012) 14(2) Punishment & Society 166, 174.

⁸ Michael Petrunik and Linda Deutschmann, ‘The Exclusion–Inclusion Spectrum in State and Community Response to Sex Offenders in Anglo-American and European Jurisdictions’ (2008) 52(5) International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology 499, 504.

⁹ Terry Thomas, The Registration and Monitoring of Sex Offenders: A comparative study (Routledge 2011) 83.

¹⁰ Caroline Wyatt, ‘Global measures against sex offenders’ BBC News (19 January 2006)<http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4627232.stm> accessed 2 July 2013.

¹¹ Terry Thomas (2011), อ้างแล้ว เชนอร์รถที่ 10, หน้า 83.

ล่วงหน้าได้หากผู้กระทำผิดนี้ถูกปล่อยออกมาคลุกคลีอยู่กับคนในสังคมและจะกระทำผิดทางเพศซ้ำอีก ส่วนสาธารณรัฐไอร์แลนด์ก็ได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยผู้กระทำผิดทางเพศออกมาเช่นกัน เรียกว่า “Sex Offenders Act 2001” ซึ่งกำหนดให้ผู้กระทำผิดทางเพศตามพระราชบัญญัตินี้ต้องแจ้งข้อมูลของตนต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ¹² รัฐบาลไอร์แลนด์คาดหวังไว้ว่านอกจากกฎหมายฉบับนี้จะช่วยเจ้าหน้าที่ตำรวจในการติดตามตรวจสอบผู้กระทำผิดทางเพศที่หลบหนีเข้าประเทศอื่นได้แล้วยังสามารถป้องกันผู้กระทำผิดทางเพศจากประเทศอื่นหลบหนีเข้าประเทศไอร์แลนด์ด้วยเช่นกัน แต่ที่น่าแปลกคือ แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศไว้แต่ระบบการขึ้นทะเบียนดังกล่าวกลับได้รับความนิยมใช้อย่างเป็นทางการภายในประเทศไอร์แลนด์¹³ ในขณะที่สหราชอาณาจักรซึ่งประกอบด้วยอังกฤษและเวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ก็มีความกังวลเกี่ยวกับจำนวนของอาชญากรรมทางเพศที่เพิ่มขึ้นในหลายปีที่ผ่านมาเช่นกัน กฎหมายบางฉบับของสหราชอาณาจักรได้กำหนดเงื่อนไขให้สามารถปล่อยตัวนักโทษออกมาได้ก่อนกำหนดหากเข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวและไม่มั่นใจว่านักโทษที่ได้รับการปล่อยตัวจะกระทำผิดทางเพศซ้ำอีกในภายหลังหรือไม่ และหน่วยงานของรัฐจะมีมาตรการป้องกันภัยอันตรายอันอาจเกิดขึ้นจากบุคคลเหล่านี้อย่างไร คนในสังคมจึงคาดหวังว่าระบบการติดตามตรวจสอบความประพฤติของนักโทษรวมถึงอดีตนักโทษที่มีประวัติการก่ออาชญากรรมทางเพศอยู่บ่อยครั้ง จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถกำกับดูแลพฤติกรรมและความเคลื่อนไหวของนักโทษได้ดียิ่งขึ้น

การขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศในสหราชอาณาจักรเริ่มต้นขึ้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1997¹⁴ Home Office ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบระบบดังกล่าวในสหราชอาณาจักรได้ให้เหตุผลในการจัดตั้งระบบนี้ขึ้นมาว่า ระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมิใช่เป็นระบบที่เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำผิดทางเพศให้หนักขึ้นแต่เป็นมาตรการที่เน้นในการช่วยปกป้องคนในสังคมให้รอดพ้นจากอันตรายที่ผู้กระทำผิดทางเพศได้ก่อขึ้น¹⁵ อันที่จริงแล้วสหราชอาณาจักรได้เตรียมแผนการนำระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 แล้ว แต่เริ่มเป็นรูปธรรมในปี ค.ศ. 1997 ด้วยการยกร่างกฎหมายว่าด้วยผู้กระทำผิด

¹² Sex Offenders Act 2001

¹³ Citizens Information, ‘Sex Offenders Register’ (17 September 2010) <http://www.citizensinformation.ie/en/justice/criminal_law/criminal_trial/sex_offenders_register.html> accessed 29 June 2013.

¹⁴ Terry Thomas, ‘The Sex Offender Register: Some Observations on the Time Periods for Registration’ (2009) 48(3) The Howard Journal 257, 227.

¹⁵ Terry Thomas, ‘When public protection becomes punishment? The UK use of civil measures to contain the sex offender’ (2004) 10 European Journal on Criminal Policy and Research 337, 339.

ทางเพศขึ้น เรียกว่า “Sex Offenders Act 1997”¹⁶ กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ให้ผู้กระทำผิดทางเพศต้องแจ้งข้อมูลส่วนตัวของตนต่อตำรวจรวมทั้งหากต่อมาผู้กระทำผิดย้ายถิ่นที่อยู่ก็ต้องแจ้งถิ่นที่อยู่ใหม่แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจทุกครั้งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย¹⁷ ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับออกมาที่เกี่ยวข้องกับการติดตามตรวจสอบผู้กระทำผิดทางเพศ แต่กฎหมายที่มีบทบาทอย่างมากและถูกบัญญัติออกมาในปี ค.ศ. 2003 คือ Sexual Offences Act 2003 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดห้ามผู้กระทำผิดทางเพศเข้าใกล้สถานที่ที่เด็กพักอาศัย¹⁸ ทั้งนี้ เพื่อปกป้องเด็กมิให้ต้องพลัดพลั่งตกเป็นเหยื่อของผู้กระทำผิดทางเพศได้อีก นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจตำรวจตรวจลายนิ้วมือหรือถ่ายรูปผู้กระทำผิดทางเพศไว้เพื่อตรวจสอบข้อมูลของผู้กระทำผิดทางเพศให้ทันสมัยอยู่เสมอ¹⁹ รวมทั้งจัดตั้งฐานข้อมูลชื่อว่า “ViSOR (Violent and Sex Offender Register)” ขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตำรวจในการบันทึกข้อมูลของผู้กระทำผิดทางเพศนั่นเอง²⁰

2.2 ความพยายามส่งเสริมความร่วมมือด้านอาชญากรรมทางเพศในทวีปยุโรป

ดังที่กล่าวไว้ว่าประเทศในทวีปยุโรปที่มีระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมีเพียงฝรั่งเศส สาธารณรัฐไอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร ทั้งที่ในปี ค.ศ. 1998 สมัชชารัฐสภาคณะมนตรียุโรป (Parliamentary Assembly of the Council of Europe) ได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปร่วมมือกันสร้างระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศร่วมกันเพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนหรือแบ่งปันข้อมูลระดับชาติร่วมกันรวมทั้งเพื่อป้องกันคนในชาติของตนได้อย่างคล่องตัวและทันทั่วถึง²¹ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หลายฝ่ายก็ยังมิขัดแย้งเกี่ยวกับจัดตั้งระบบการขึ้นทะเบียนเนื่องจากเห็นว่าปัญหาหลักของการจัดตั้งระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศ คือ ความแตกต่างด้านระบบกฎหมายและหลักการของกฎหมายทางเพศ²² ความไม่เสถียรในการกำหนดหลักการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศร่วมกันระหว่างประเทศนี้จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้กระทำผิดทางเพศยังคงสามารถเดินทางหลบหนีหรือย้ายถิ่นที่อยู่ข้ามประเทศได้ เช่น กรณีของนาย Michel Fourniret ฆาตกรต่อเนื่องซึ่งได้เดินทางหลบหนีจากประเทศฝรั่งเศสไปทำงานในโรงเรียนแห่งหนึ่งในประเทศเบลเยียมโดยที่เจ้าหน้าที่ตำรวจของทั้งฝรั่งเศสและเบลเยียมไม่

¹⁶ เรื่องเดียวกัน

¹⁷ Sex Offenders Act 1997, s 1 and s 2.

¹⁸ Anne-Marie McAlinden (2012), อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, หน้า 173

¹⁹ Sexual Offences Act 2003, part 2.

²⁰ Cathy Cobley, ‘The legislative framework’ in Amanda Mattravers (ed), *Sex offenders in the community: Managing and reducing the risks* (Willan Publishing 2003) 55.

²¹ Bill Heberton and Terry Thomas (1999), อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, หน้า 158

²² เรื่องเดียวกัน

สามารถติดตามร่องรอยการเดินทางของนาย Michel ได้ จนท้ายที่สุดจึงสามารถจับกุมได้ด้วยข้อหาฆาตกรรมเด็ก²³ คดีนี้เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการขาดการแลกเปลี่ยนหรือแบ่งปันข้อมูลระหว่างประเทศซึ่งจะทำให้โอกาสในการแจ้งเตือนหรือช่วยเหลือประชาชนของตนลดน้อยลงไป

สหภาพยุโรปได้พยายามที่จะให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดให้มีระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศแต่ก็ถูกปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าวโดยประเทศสมาชิกอยู่หลายครั้งเนื่องจากประเทศสมาชิกเห็นว่าระบบกฎหมายอาญาและแนวความคิดที่แตกต่างกันในเรื่องความผิดทางเพศและการกำหนดตัวผู้กระทำผิดทางเพศเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ประเทศสมาชิกไม่สามารถตกลงร่วมกันจัดตั้งระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศได้²⁴ แต่ถึงกระนั้นก็ตามประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปยังคงต้องการให้มีความร่วมมือจัดตั้งระบบการขึ้นทะเบียนดังกล่าวต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังที่เกิดเหตุการณ์ฆาตกรรม Madeleine McCann หนูน้อยชาวอังกฤษที่ถูกลักพาตัวไปขณะที่เธอและครอบครัวเดินทางไปพักผ่อนอยู่ที่ประเทศโปรตุเกส คดีสะเทือนขวัญดังกล่าวนี้เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้คนทั่วไปตระหนักถึงความสำคัญของความร่วมมือกันในการจัดตั้งระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศ ต่อมาประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจึงพิจารณากร่างกรอบการทำงานร่วมกันในการปรับปรุงแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอาญาระดับชาติและสร้างความร่วมมือในการจัดให้มีการขึ้นทะเบียนทางอาญาระดับชาติร่วมกัน²⁵ รวมทั้งยังร่างแผนการจัดตั้ง European Criminal Records Information System (ECRIS) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประเทศสมาชิกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและสร้างฐานข้อมูลกลางร่วมกันด้วย²⁶ แต่การยกร่างกรอบการทำงานและจัดตั้งระบบฐานข้อมูลกลางก็เป็นไปด้วยความยากลำบากเนื่องจากประเทศสมาชิกยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกันและไม่ยอมเผยแพร่ข้อมูลระดับชาติของตนเอง จึงยังเป็นคำถามอยู่ว่าหน่วยงาน

²³ National Society for the Prevention of Cruelty to Children (NSPCC), 'A European Response: The EU and child sexual abuse' <http://www.nspcc.org.uk/inform/policyand_publicaffairs/europe/briefings/eu_and_childsexualabuse_wdf61904.pdf>accessed 2 July 2013.

²⁴ Karne Newburn, 'The Prospect of An International Sex Offender Registry: Why An International System Modeled After United States Sex Offender Laws Is Not An Effective Solution To Stop Child Sexual Abuse' (2011) 28(3) Wisconsin International Law Journal 547, 574.

²⁵ Council Framework Decision (EU) 2009/315/JHA on the organisation and content of the exchange of information extracted from the criminal record between Member States [26 February 2009] L 93/23.

²⁶ เรื่องเดียวกัน

ของรัฐที่รับผิดชอบจะสามารถหาวิธีการร่วมมือกันระหว่างประเทศในการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศได้อย่างไร

2.3 ข้อจำกัดและความเป็นไปได้ในการจัดตั้งระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศในทวีปยุโรป

2.3.1 ข้อจำกัดของการจัดตั้งระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศ

(1) ความแตกต่างกันของระบบกฎหมายและความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของความผิดทางเพศ

นักวิจัยหลายท่านได้เห็นพ้องตรงกันว่าในปัจจุบันนี้คำว่า “ความผิดทางเพศ” สามารถถูกตีความหรือแปลความหมายออกได้เกือบถึง 30 ความหมาย²⁷ จึงไม่น่าประหลาดใจที่ว่าแต่ละประเทศอาจตีความชนิดหรือประเภทของความผิดทางเพศในระดับความรุนแรงที่แตกต่างกัน ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางเพศในประเทศหนึ่งก็อาจไม่ถือเป็นผู้กระทำผิดทางเพศในอีกประเทศหนึ่ง²⁸ ฉะนั้น หากแต่ละประเทศต้องการที่จะจัดให้มีการร่วมมือร่วมกันระหว่างประเทศเรื่องการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศ ก็จำเป็นต้องหามาตรการที่เหมาะสมและยืดหยุ่นเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายของแต่ละประเทศให้มากที่สุด แต่ที่ผ่านมาผลสรุปคือ ประเทศในทวีปยุโรปก็ยังไม่สามารถหามาตรการดังที่กล่าวมาได้แม้ว่าจะมีการทํางานที่ถูกยกกร่างขึ้นมาในอดีตแต่ก็ยังไม่มียผลผูกพันให้ประเทศในทวีปยุโรปถือปฏิบัติกันอย่างพร้อมเพรียง เช่น Council Framework Decision (EU) 2009/315/JHA²⁹ และ Council Decision (EU) 2009/316/JHA³⁰

(2) ระยะเวลาที่ขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศ

ระยะเวลาที่แต่ละประเทศกำหนดไว้ให้ผู้กระทำผิดทางเพศขึ้นทะเบียนข้อมูลส่วนบุคคลแตกต่างกันตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศนั่นเอง ประเด็นสำคัญที่ยังคงเป็นปัญหาของระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศ คือ ระยะเวลาที่ไม่จำกัดของการขึ้นทะเบียนซึ่งมีผลทำให้ชื่อและประวัติของผู้กระทำผิดทางเพศติดตามผู้กระทำผิดนั้นไปตลอดชีวิต แม้ว่าในภายหลังบุคคลดังกล่าวอาจได้รับการปล่อยตัวออกมาเมื่อพ้นโทษแล้วก็ตาม กฎหมาย

²⁷ Karne Newburn (2011), อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, หน้า 572

²⁸ Parliament Assembly, ‘Reinforcing measures against sex offenders’ (4 May 2010) <<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileId=12426&Language=EN>> accessed 22 June 2013.

²⁹ Council Framework Decision (EU) 2009/315/JHA, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26

³⁰ Council Decision (EU) 2009/316/JHA on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision [6 April 2009] L 93/33

หลายฉบับได้กำหนดระยะเวลาที่ไม่จำกัดของการขึ้นทะเบียนสำหรับผู้กระทำผิดทางเพศไว้ เช่น มาตรา 82 (1) แห่งพระราชบัญญัติความผิดทางเพศ ค.ศ. 2003 (Sexual Offences Act 2003) ของสหราชอาณาจักร กำหนดให้บุคคลใดที่ถูกลงโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกตั้งแต่สามสิบเดือนขึ้นไปมีหน้าที่แจ้งข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจโดยปราศจากระยะเวลาที่กำหนดแน่ชัด เช่นเดียวกับมาตรา 8 (3) (a) แห่งพระราชบัญญัติผู้กระทำผิดทางเพศ ค.ศ. 2001 ของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ที่ได้กำหนดให้บุคคลใดที่ถูกลงโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือถูกลงโทษจำคุกมากกว่าสองปีขึ้นไปต้องแจ้งข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจโดยไม่มีระยะเวลาที่จำกัด นักวิชาการหลายท่านจึงตั้งข้อสังเกตว่า หากระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศไม่จำกัดระยะเวลาการขึ้นทะเบียนแล้ว ระบบนี้อาจไม่สนองต่อการคุ้มครองหรือปกป้องความปลอดภัยของสาธารณชนก็ได้เนื่องจากข้อมูลส่วนบุคคลและประวัติของผู้กระทำผิดยังคงอยู่ในทะเบียนตราบนานเท่านานแม้ว่าผู้กระทำผิดนั้นจะประพฤติตนเป็นคนดีแล้วภายหลังที่พ้นโทษออกมาแล้วก็ตาม แต่คนในสังคมก็ยังเชื่อว่าบุคคลดังกล่าวคงพฤติกรรมที่อาจก่อให้เกิดอันตรายทางเพศอยู่นั่นเอง ระยะเวลาก่อนการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศที่ไม่จำกัดนั้นจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่จำเป็นแต่ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของบทลงโทษแทน ทั้งที่วัตถุประสงค์ของการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมุ่งหมายที่จะปกป้องประชาชนผู้บริโภคสิทธิให้พ้นจากภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากผู้กระทำผิดทางเพศ

ตัวอย่างคดีที่ผู้กระทำผิดทางเพศได้รับผลกระทบจากบทบัญญัติให้ขึ้นทะเบียนทางเพศโดยไม่จำกัดเวลานั้น ได้แก่ คดีความระหว่าง *R (on the application of F and Thompson) v Secretary of State for the Home Department*³¹ ศาลสูงสุด (Supreme Court) ของอังกฤษได้ตัดสินให้ผู้กระทำผิดทางเพศในคดีนี้ต้องขึ้นทะเบียนประวัติของตนเองไว้มีผลตลอดชีวิตของผู้กระทำผิดโดยไม่ต้องจัดให้มีการตรวจสอบความจำเป็นในการขึ้นทะเบียนอีกแต่อย่างใด หลายฝ่ายมองว่าคำพิพากษาดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับอนุสัญญายุโรปว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนเพราะละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้กระทำผิดทางเพศมากเกินไป แม้แต่ประชาชนทั่วไปก็ยังเห็นว่าผู้กระทำผิดทางเพศควรที่จะมีสิทธิขอลบล้างชื่อและทะเบียนประวัติของตนจากระบบการขึ้นทะเบียนเมื่อได้พิสูจน์ให้เห็นว่าระยะเวลาที่ประชาชนอาจได้รับอันตรายจากตนนั้นหมดสิ้นลงแล้ว³² นักวิชาการหลายท่านก็ได้ให้ความเห็นที่สอดคล้องกันว่าการติดตามตรวจสอบความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมของผู้กระทำผิดหรืออดีตผู้กระทำผิดทางเพศควรจำกัดไว้เฉพาะช่วงเวลาที่อาจเห็นว่าเป็นอันตรายแก่ความปลอดภัยของประชาชนเท่านั้น เพราะในความเป็น

³¹ *R (on the application of F and Thompson) v Secretary of State for the Home Department* UKSC 17, [2010] EWCA Civ 792, [2009], para 4 and 58.

³² The Guardian News online, 'Sex offenders to get right of appeal against lifetime registration' (16 February 2011) <<http://www.guardian.co.uk/law/2011/feb/16/sex-offenders-right-of-appeal-lifetime-registration>> accessed 5 July 2013.

จริงยังมีผู้กระทำผิดทางเพศอีกเป็นจำนวนมากที่เล็ดลอดจากการถูกขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศและก่อเหตุคุกคามทางเพศแก่ประชาชน ซึ่งกรณีนี้น่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้บริสุทธิ์ยิ่งกว่าผู้ที่ต้องขึ้นทะเบียนตลอดชีวิตก็เป็นได้ ดังนั้น การพิจารณาระยะเวลาการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศควรคำนึงถึงหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น ความรุนแรงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หรือแนวโน้มอันตรายที่จะเกิดความเสี่ยงต่อสาธารณชน เป็นต้น

(3) การปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย

ข้อจำกัดที่สำคัญอย่างหนึ่งของการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศ คือ ตำรวจจะแน่ใจได้อย่างไรว่าข้อมูลของผู้กระทำผิดทางเพศที่ขึ้นทะเบียนไว้มีความทันสมัยอยู่เสมอ ทุกครั้งที่ผู้ขึ้นทะเบียนเปลี่ยนแปลงถิ่นที่อยู่อาศัย บุคคลนั้นย่อมมีหน้าที่แจ้งข้อมูลที่เปลี่ยนแปลงต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยตนเอง³³ มิใช่เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะสืบเสาะหาข้อมูลดังกล่าวเองได้เพราะในทางปฏิบัติไม่มีผู้ใดจะทราบถึงข้อมูลของผู้กระทำผิดทางเพศได้ดีกว่าตัวผู้กระทำผิดเอง³⁴ ข้อมูลที่ทันสมัยย่อมมีประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะใช้แลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานของรัฐในแต่ละประเทศหรือใช้เผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับทราบ ยิ่งในปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเก็บรักษาข้อมูลก็ยิ่งจำเป็นต้องตรวจสอบระบบฐานข้อมูลให้มีความทันสมัยเพื่อที่จะเป็นแหล่งข้อมูลให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงหรือตรวจสอบได้ เมื่อใดก็ตามที่ข้อมูลของผู้กระทำผิดทางเพศที่ขึ้นทะเบียนไว้ไม่ถูกต้อง เมื่อนั้นสาธารณชนก็อยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกคุกคามทางเพศจากผู้กระทำผิดได้เนื่องจากไม่ทราบล่วงหน้าว่าผู้กระทำผิดดังกล่าวได้ย้ายถิ่นฐานมาพักอาศัยใกล้บริเวณที่พักของตนเองแล้ว

อีกปัจจัยสำคัญที่เป็นข้อจำกัดของการปรับปรุงข้อมูลผู้กระทำผิดทางเพศให้ทันสมัยอยู่เสมอ คือ ประเทศในทวีปยุโรปมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกันและมีหลักการกำหนดโทษความผิดเกี่ยวกับเพศตามกฎหมายอาญาที่แตกต่างกัน รวมทั้งบางประเทศไม่ได้มีระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมาปรับใช้ จึงทำให้ข้อมูลที่จะใช้แลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานของแต่ละประเทศอาจไม่ใช่ข้อมูลที่ถูกต้องหรือทันสมัย เพราะประเทศที่ไม่มีระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศก็อาจไม่ได้มีการจัดทำข้อมูลส่วนบุคคลหรือประวัติของผู้ที่กระทำผิดหรือเคยกระทำผิดทางเพศไว้ จึงไม่มีข้อมูลที่จะแจ้งแก่หน่วยงานของประเทศที่ผู้ขึ้นทะเบียนได้ย้ายถิ่นฐานไปพำนัก

³³ Sally Lipscombe, 'Registration and management of sex offenders under the Sexual Offences Act 2003' (2012) <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05267>> accessed 6 July 2013.

³⁴ Abril R. Bedarf, 'Examining Sex Offender Community Notification Laws' (1995) 83(3) California Law Review 885, 902.

2.3.2 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการนำระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมาใช้

แม้ว่าแต่ละประเทศในยุโรปอาจมีระบบกฎหมายและหลักเกณฑ์การลงโทษในความผิดทางเพศที่แตกต่างกัน แต่ก็มีเชื่อว่าประเทศในยุโรปจะไม่มีควมพยายามที่จะหาวิธีการแบ่งปันหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้กระทำผิดทางเพศระหว่างกันเนื่องจากต่างก็เห็นถึงประโยชน์ของระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศอยู่บ้าง ได้แก่

(1) การเฝ้าติดตามขบวนการจัดการท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่เน้นการมีเพศสัมพันธ์

นักท่องเที่ยวที่เน้นการมีเพศสัมพันธ์ส่วนใหญ่มักประสงค์ที่จะซื้อบริการทางเพศจากเด็กหรือผู้เยาว์เป็นหลัก³⁵ จำนวนผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้าบริการทางเพศข้ามชาตินี้จึงมักเป็นผู้หญิงและเด็ก องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ หรือองค์การยูนิเซฟ (United Nations Children's Fund (UNICEF)) ประเมินไว้ว่า การค้าบริการทางเพศกับเด็กกำลังจะกลายเป็นปัญหาหลักของโลกในยุคปัจจุบันและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อส่วนใหญ่มักจะมีอายุไม่เกิน 12 ปี³⁶ ดังนั้น การนำระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมาบังคับใช้ในกระบวนการทางอาญาจึงมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถใช้ประโยชน์จากทะเบียนประวัติของผู้กระทำผิดเพื่อติดตามตรวจสอบการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่หรือการเดินทางออกนอกประเทศของผู้กระทำผิดทางเพศได้ นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวยังกระตุ้นให้หน่วยงานท้องถิ่นในแต่ละประเทศร่วมมือกันในการถ่ายโอนข้อมูลที่ได้รับแจ้งจากผู้มีชื่อในทะเบียนไปยังหน่วยงานกลางหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศอื่นอันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนในแต่ละประเทศ³⁷

(2) ทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศสามารถถูกใช้ประโยชน์ในฐานะเป็นผู้ช่วยของหน่วยงานระหว่างประเทศ

ในปัจจุบันมีหน่วยงานระหว่างประเทศขึ้นเพื่อทำหน้าที่ต่อต้านอาชญากรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นรวมถึงอาชญากรรมทางเพศทุกรูปแบบในยุโรป ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน Europol หรือ Eurojust กรณี Europol นั้นถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลทาง

³⁵ Geneva Brown, 'Women and Children Last: The Prosecution of Sex Traffickers as Sex Offenders and the Need for a Sex Trafficker Registry' (2011) 31(1) Boston College Third World Law Journal 1, 7.

³⁶ UNICEF, 'Profiting from Abuse: An Investigation into Sexual Exploitation of Our Children' (2001) <<http://www.unicef.org/emerg/files/profitting.pdf>> accessed 7 July 2013.

³⁷ Terry Thomas (2011), อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 10, หน้า 106

อาญาของยุโรปเพื่อสนับสนุนประเทศสมาชิกต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ³⁸ ดังนั้น ภารกิจหลักของ Europol คือ ต้องปรับปรุงฐานข้อมูลให้ทันสมัยและเชื่อถือได้ ขณะที่ Eurojust ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อต่อสู้กับอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งรวมทั้งการค้าที่ผิดกฎหมายทุกประเภทซึ่งหนึ่งในนั้นคือการค้ามนุษย์ข้ามชาติ³⁹ ทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อหน่วยงานเหล่านี้ที่จะใช้ประกอบการดำเนินการของตนให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี

3. บทวิเคราะห์การขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศในทวีปอเมริกาเหนือ

3.1 ความพยายามส่งเสริมความร่วมมือด้านอาชญากรรมทางเพศในทวีปอเมริกาเหนือ

3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศในสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นขึ้นครั้งแรกในทศวรรษที่ 1930 โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณชน⁴⁰ สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับระบบการขึ้นทะเบียนดังกล่าวเป็นอย่างมากเนื่องจากระบบนี้ช่วยลดความผิดทางเพศและช่วยยับยั้งมิให้ผู้กระทำผิดทางเพศกระทำผิดทางเพศซ้ำอีก ในระยะเริ่มแรกมีเพียงไม่กี่รัฐที่นำระบบนี้มาบังคับใช้ในรัฐของตนเอง แคลิฟอร์เนียเป็นรัฐแรกที่นำระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมาบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1947⁴¹ ต่อมาในปี ค.ศ. 1994 Jacob Wetterling Crimes Against Children and Sexually Violent Offender Registration Act หรือที่เรียกว่า Wetterling Act ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาองเกรสอันมีผลให้มีการจัดตั้งระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศในระดับสหพันธรัฐโดยเน้นผู้กระทำผิดทางเพศที่มีประวัติอาชญากรรมทางเพศจำนวนมาก⁴²

³⁸ EUROPOL, 'Europol's Priorities' <<https://www.europol.europa.eu/content/page/europol%E2%80%99s-priorities-145>> accessed 8 July 2013.

³⁹ EUROJUST, 'Strategic project on "Eurojust's action against trafficking in human beings": Final report and action plan' (2012) <<http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojustametwork/Casework/Eurojust%20action%20against%20trafficking%20in%20human%20beings%20%28October%202012%29/THB-report-2012-10-18-EN.pdf>> accessed 8 July 2013.

⁴⁰ Scott Matson, 'Sex Offender Registration: Policy Overview and Comprehensive Practices' (1999) The Center for Sex Offender Management (CSOM) <<http://www.csom.org/pubs/sexreg.pdf>> accessed 9 July 2013.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน

⁴² เรื่องเดียวกัน

นอกเหนือจาก Wetterling Act แล้ว สหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้ผู้กระทำผิดทางเพศแจ้งข้อมูลของตนต่อเจ้าหน้าที่รัฐ คือ Megan's Law กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ทุกรัฐในสหรัฐอเมริกาพัฒนาปรับปรุงระบบการขึ้นทะเบียนในรัฐของตนเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างรัฐต่าง ๆ ภายในประเทศ ชื่อของ Megan's Law มีที่มาจากคดีฆาตกรรม Megan Kanka ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อทางเพศในรัฐ New Jersey คดีนี้ถือได้ว่าเป็นคดีที่ทำให้คนอเมริกันให้ความสำคัญกับระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศเป็นอย่างยิ่ง⁴³ อย่างไรก็ดี Megan's Law ได้ถูกผนวกรวมกับ Adam Walsh Child Protection and Safety Act ในปี ค.ศ. 2006 โดยได้นำ Sex Offender Registration and Notification Act (SORNA) ที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั้งเรื่องการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศและการแจ้งเตือนภัยแก่สาธารณชนเข้าไว้ด้วยกันด้วย⁴⁴

3.1.2 ประเทศแคนาดา

การขึ้นทะเบียนทางเพศในแคนาดาแบ่งออกเป็นสองระดับ คือ ระดับรัฐและสมาพันธรัฐ รัฐแรกที่เริ่มต้นใช้ระบบการขึ้นทะเบียนทางเพศ คือ รัฐออนแทรีโอ (Ontario) อันเนื่องมาจากคดีฆาตกรรม Christopher Stephenson⁴⁵ เด็กวัย 11 ปี ที่ถูกลักพาตัวไปฆาตกรรม ในปี ค.ศ. 1988 กฎหมายที่กำหนดเรื่องการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศของแคนาดาชื่อว่า Christopher's Law⁴⁶ ในปี ค.ศ. 2004 สำนักทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศระดับชาติแคนาดา (Canadian National Sex Offender Registry) ได้เสนอให้มีกฎหมายว่าด้วยการขึ้นทะเบียนข้อมูลของผู้กระทำผิดทางเพศซึ่งเรียกว่า Sex Offender Information Registration Act (SOIRA) เพื่อปราบปรามการกระทำผิดทางเพศและเพื่อป้องกันผู้บริสุทธิ์ในสังคม⁴⁷ แต่สิ่งที่

⁴³ J.J. Prescott and Jonah E. Rockoff, 'Do Sex Offender Registration and Notification Laws Affect Criminal Behavior?' (2011) 54 Journal of Law and Economics 161, 162.

⁴⁴ Office of Sex Offender Sentencing, Monitoring, Apprehending, Registering, and Tracking (SMART), 'SORNA' (Office of Justice Programs) <<http://www.ojp.usdoj.gov/smart/sorna.htm>> accessed 10 July 2013.

⁴⁵ The Ministry of Community Safety and Correctional Services, 'Policing Services: Ontario Sex Offender Registry' (2 May 2012) <http://www.mcscs.jus.gov.on.ca/english/police_serv/sor/sor.html> accessed 12 July 2013.

⁴⁶ Terry Thomas (2011), อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10, หน้า 86

⁴⁷ Royal Canadian Mounted Police, 'National Sex Offender Registry' (5 May 2008) <<http://www.rcmpgrc.gc.ca/tops-opst/bs-sc/nsor-rnds/index-eng.htm>> accessed 12 July 2013.

แตกต่างจากระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศในสหรัฐอเมริกาคือ สาธารณชนยังคงถูกจำกัดการเข้าถึงข้อมูลของผู้กระทำผิดทางเพศที่ขึ้นทะเบียน⁴⁸

3.2 ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดตั้งระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา: เปรียบเทียบกับประเทศในยุโรป

3.2.1 อุปสรรคของการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ

อุปสรรคในเรื่องการแบ่งปันหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศสามารถเกิดขึ้นในทุกพื้นที่ เนื่องจากการขอความร่วมมือจากหลายประเทศจำเป็นต้องอาศัยความสมัครใจจากทุกฝ่ายก่อน เช่นเดียวกับที่หน่วยงานระหว่างประเทศอย่าง Interpol กำลังประสบอยู่ในขณะนี้ เนื่องจาก Interpol เป็นองค์การตำรวจสากลที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งสหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐไอร์แลนด์ หรือฝรั่งเศส เป็นต้น หน้าที่หลักของ Interpol คือ การเสริมสร้างความปลอดภัยแก่พลเมืองของประเทศต่าง ๆ ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องจัดตั้ง National Central Bureau (NCB) เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลจากทั่วโลกโดยเฉพาะข้อมูลของผู้กระทำผิดข้ามชาติ⁴⁹ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ความขัดแย้งในการแบ่งปันหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศ เนื่องจากบางประเทศไม่สมัครใจที่จะส่งข้อมูลมาแบ่งปันไปยังประเทศอื่น เช่น นโยบายการแบ่งปันข้อมูลของประเทศแคนาดากับสหรัฐอเมริกาแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่ตำรวจในสหรัฐอเมริกายินดีที่จะเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้แก่สาธารณชนได้รับทราบรวมทั้งแบ่งปันข้อมูลไปยังประเทศอื่นได้อย่างอิสระ ตรงกันข้ามกับแคนาดาหรือแม้กระทั่งประเทศในทวีปยุโรปที่มีนโยบายเก็บรักษาข้อมูลผู้กระทำผิดทางเพศไว้ให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้น⁵⁰ จึงทำให้การส่งเสริมความร่วมมือในทางระหว่างประเทศยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3.2.2 การเปิดเผยข้อมูลผู้กระทำผิดทางเพศระหว่างประเทศ

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในยุโรปรวมทั้งประเทศแคนาดาเอง สหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศที่มีระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศและระบบการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้ามีประสิทธิภาพมากที่สุด รัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลของผู้กระทำผิดทางเพศ ทำให้ทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจและประชาชนสามารถติดตามความเคลื่อนไหวของผู้กระทำผิดทางเพศได้อย่างใกล้ชิด ในขณะที่ประเทศแคนาดาไม่มีนโยบายเปิดเผยข้อมูลของผู้กระทำผิดทางเพศสู่สาธารณชนอย่างเสรี จึงทำให้ประชาชนถูกจำกัดการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว เรื่องนโยบายการเปิดเผยข้อมูลของผู้กระทำผิดทางเพศเป็นนโยบายที่แต่ละประเทศได้

⁴⁸ Sex Offender Information Registration Act 2004, s 2.

⁴⁹ INTERPOL, 'World: A global presence' (2013) <<http://www.interpol.int/Member-countries/World>> accessed 15 July 2013.

⁵⁰ Karne Newburn (2011), อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, หน้า 568

กำหนดขึ้นมาปฏิบัติกันภายในประเทศ จึงทำให้ในแต่ละประเทศมีนโยบายการเปิดเผยข้อมูลที่แตกต่างกันไป ดังในทวีปยุโรปก็เช่นกัน ฝรั่งเศสจำกัดสิทธิของประชาชนในการขอตรวจสอบข้อมูลของผู้กระทำผิด ส่วนสหราชอาณาจักรนั้น การเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนรับรู้อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นรายกรณีไป เพราะคำนึงว่าข้อมูลที่ถูกกระทำผิดได้ขึ้นทะเบียนไว้ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่อาจไม่จำเป็นต้องเปิดเผยทั้งหมดก็ได้ จึงอาจสรุปได้ว่า สิ่งสำคัญในการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลของผู้กระทำผิดทางเพศต้องพิจารณาถึงขอบเขตของข้อมูลที่จะเปิดเผยและคำนึงว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้กระทำผิดด้วยหรือไม่

3.2.3 ผลกระทบจากกฎหมายว่าด้วยการขึ้นทะเบียนและการเปิดเผยข้อมูลผู้กระทำผิดทางเพศ

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่า ในสหรัฐอเมริกามีนโยบายเปิดเผยข้อมูลผู้กระทำผิดทางเพศได้อย่างเสรี ทุกพื้นที่ในสหรัฐอเมริกาจึงได้ส่งเสริมการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวผ่านทางสื่อต่าง ๆ เช่น อินเทอร์เน็ต โทรทัศน์ หรือหนังสือพิมพ์ ส่วนในแคนาดานั้น แม้ส่วนใหญ่จะมีนโยบายไม่เปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณชนทั่วไปแต่ก็มีบางพื้นที่ที่เผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวผ่านทางอินเทอร์เน็ตด้วย หลายฝ่ายอาจมองว่าการขึ้นทะเบียนและการเปิดเผยข้อมูลผู้กระทำผิดทางเพศจะช่วยยับยั้งมิให้ผู้กระทำผิดคิดที่จะกระทำความผิดซ้ำอีกเพราะทั้งภาคสังคมและภาคหน่วยงานราชการกำลังติดตามความเคลื่อนไหวของตนอย่างใกล้ชิด แต่อีกด้านหนึ่งนั้นมองว่า การขึ้นทะเบียนและการเปิดเผยข้อมูลผู้กระทำผิดทางเพศก็ยังไม่สามารถช่วยลดอัตราการกระทำความผิดทางเพศครั้งแรกของผู้กระทำผิดได้อยู่ดี แม้ว่าผู้กระทำผิดทางเพศที่ขึ้นทะเบียนอาจถูกจำกัดบริเวณมิให้เข้าใกล้สถานที่ที่มีเด็กอาศัยอยู่ เช่น โรงเรียนหรือสนามเด็กเล่นก็ตาม แต่ก็อาจป้องกันบุคคลใกล้ชิดของเด็ก เช่น คนในครอบครัวของเด็กเองล่วงละเมิดทางเพศแก่เด็กนั้น และจากความผิดทางเพศที่ถูกเผยแพร่ออกมาบ่อยครั้งก็พบได้ว่า ผู้กระทำผิดครั้งแรกส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นบิดาหรือเพื่อนบ้านของเด็กที่ตกเป็นเหยื่อทางเพศ

4. ประเด็นเรื่องการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศที่มีต่อสิทธิมนุษยชน

หลายครั้งที่เมื่อมีข่าวอาชญากรรมทางเพศที่เกิดขึ้นกับทั้งผู้หญิงและเด็ก ก็มักจะมีเสียงสะท้อนจากประชาชนส่วนใหญ่ว่า ควรมีมาตรการลงโทษให้สาสมกับความผิดที่ผู้กระทำผิดทางเพศได้ก่อไว้ มาตรการการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศก็เช่นเดียวกันที่ได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนว่าควรใส่ข้อมูลของผู้กระทำผิดอย่างละเอียดและควรเปิดเผยสู่สาธารณชนให้รับทราบ แต่ถ้ามองในอีกด้านจะพบว่า ผู้ที่บังคับใช้มาตรการดังกล่าวนี้ได้คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของผู้กระทำผิดด้วยหรือไม่ อย่างไร ผู้เขียนจึงตั้งคำถามสองคำถาม คือ การขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ และทิศทางในอนาคตในทางระหว่างประเทศควรคงมาตรการการขึ้นทะเบียนไว้ต่อไปหรือควรยกเลิก

4.1 การขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่

ตามมาตรา 8 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยุโรป ค.ศ. 1950 (Article 8 of the European Convention on Human Rights (ECHR)) ได้บัญญัติรองรับสิทธิส่วนบุคคลและชีวิตครอบครัวซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคนไว้⁵¹ นักวิชาการหลายท่านจึงเห็นว่า สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่ทุกคนพึงมีทั้งผู้ที่เป็นนักโทษหรือบุคคลทั่วไป แต่เมื่อนำระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมาใช้บังคับทำให้ผู้ที่กระทำผิดทางเพศย่อมถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานบางประการ เช่น เสรีภาพในการเดินทางหรือสิทธิส่วนบุคคล เนื่องจากชื่อและข้อมูลส่วนบุคคลของตนต้องถูกบันทึกไว้ในระบบทะเบียนและอาจถูกเผยแพร่สู่สาธารณชนทั่วไป

คดีที่เป็นตัวอย่างความขัดแย้งระหว่างการขึ้นทะเบียนกับสิทธิมนุษยชน ได้แก่ คดี *S. and Marper v the United Kingdom*⁵² ประเด็นสำคัญของคดีนี้ คือ นาย S ได้รับการปล่อยตัวแล้ว ส่วนคดีของนาย Marper ก็สิ้นสุดลงแล้วเช่นกัน แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ยอมทำลายหลักฐานลายนิ้วมือและผลการตรวจ DNA ของทั้งสองคนที่ปรากฏบนทะเบียน ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป หรือ European Court of Human Rights (ECtHR) ตัดสินว่า การเก็บหลักฐานทั้งสองชนิดของตำรวจเป็นการละเมิดมาตรา 8 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยุโรป เนื่องจากคดีของคู่ความทั้งสองคนได้สิ้นสุดลงแล้ว ดังนั้น การเก็บหลักฐานของคู่ความดังกล่าวไว้และปรากฏสู่สาธารณชนย่อมเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของคู่ความ

ถึงกระนั้นก็ตาม มิใช่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปจะตัดสินในแนวทางเดียวกันเสมอไป เพราะเคยมีคดี *Bouchacourt v France*⁵³ ซึ่งศาลตัดสินว่า ระยะเวลาการขึ้นทะเบียนขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของความผิดทางเพศที่จำเลยได้ก่อขึ้น การขึ้นทะเบียนดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนของจำเลย เพราะเมื่อจำเลยพ้นจากความรับผิดแล้วก็ยังสามารถที่จะอุทธรณ์ต่ออัยการเพื่อขอลบรายละเอียดของตนในทะเบียนนั้นออกไปได้ แต่ผลจากคำพิพากษานี้ ก็ยังคงมีคนส่วนใหญ่เห็นว่า การขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศตลอดชีวิตก็ยังไม่สมควรอยู่ดี โดยเฉพาะหากผู้กระทำผิดเป็นเยาวชนและได้รับการปล่อยตัวออกมา แม้ว่าจะถูกจำกัดตามเกณฑ์ที่กฎหมายบางประเทศถือว่าต้องขึ้นทะเบียนประวัติของตนเองตลอดชีวิตก็ตาม เพราะผลจากการขึ้นทะเบียนนั้นจะเป็นตราบาปติดตัวเยาวชนผู้นั้นมิให้ดำเนินชีวิตได้อย่างคนปกติทั่วไปในภายหลังออกจากเรือนจำแล้ว⁵⁴ ดังนั้น เพื่อที่จะตอบคำถามตามหัวข้อนี้ หากการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิด

⁵¹ European Convention on Human Rights [1950] art 8.

⁵² *S. and Marper v the United Kingdom* 30562/04, [2008] ECHR 1581.

⁵³ *Bouchacourt v France* 5335/06, [2009] ECHR 2276.

⁵⁴ John Aston, 'Sex offenders win human rights claim' (*The Independent*, 19 December 2008) <<http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/sex-offenders-win-human-rights-claim-1204585.html>> accessed 22 July 2013.

ทางเพศมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนก็ยังไม่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนของผู้กระทำผิดเนื่องจากเป็นมาตรการบังคับที่สมควรแก่ความผิดที่ก่ออยู่แล้ว แต่หากระยะเวลาการขึ้นทะเบียนมีผลตลอดชีวิตของผู้กระทำผิดหรือไม่จำกัดระยะเวลาที่แน่นอน ก็เสมือนหนึ่งว่าเข้าข่ายขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนของผู้กระทำผิดนั้นได้ การกำหนดระยะเวลาการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศจึงสมควรคำนึงถึงปัจจัยหลาย ๆ อย่างประกอบด้วย ได้แก่ ความรุนแรงของความผิดทางเพศ อายุของผู้กระทำผิด และพฤติกรรมของผู้กระทำผิดทั้งที่อยู่ในเรือนจำและเมื่อพ้นโทษแล้ว

4.2 ทิศทางในอนาคตในทางระหว่างประเทศควรคงมาตรการการขึ้นทะเบียนไว้ต่อไปหรือควรยกเลิก

4.2.1 เหตุผลที่ควรคงระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศ

(1) ประโยชน์ในการแบ่งปันหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลของผู้กระทำผิด

คงมีอาจปฏิเสธได้ว่าการเผยแพร่ข้อมูลหรือประวัติอาชญากรรมทางเพศของผู้กระทำผิดสู่สาธารณชนมีส่วนช่วยให้ประชาชนตระหนักและตื่นตัวในการป้องกันความปลอดภัยของคนในครอบครัวได้ล่วงหน้า แต่ก็ยังมีบางฝ่ายกังวลถึงการควบคุมดูแลปริมาณและคุณภาพของข้อมูลที่ถูกนำออกเผยแพร่ เนื่องจากหากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบประมวลผลแล้วปล่อยให้ข้อมูลดั่งกล่าวเผยแพร่โดยมิได้กลั่นกรองแล้ว อาจสร้างความหวาดกลัวเกินเหตุให้แก่ประชาชนได้ ในเรื่องประโยชน์ของการแบ่งปันหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศนี้ ทั้งสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาเห็นพ้องตรงกันว่า จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐและภาคประชาชนรับทราบความเคลื่อนไหวและการเดินทางข้ามประเทศของผู้กระทำผิดได้อย่างแน่ชัดและทำให้ทราบถึงแหล่งที่พักอาศัยของผู้กระทำผิดด้วยไม่ว่าผู้นั้นจะย้ายไปที่ใดก็ตาม

(2) การป้องกันการกระทำความผิดทางเพศซ้ำซาก

จริงอยู่ที่ว่าการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศอาจไม่ได้ช่วยป้องกันการก่อเหตุครั้งแรกของผู้กระทำ แต่ก็มีส่วนสำคัญในการยับยั้งการกระทำผิดซ้ำของผู้กระทำผิดได้ เพราะมีคดีทางเพศจำนวนมากที่ปรากฏว่า ผู้กระทำผิดได้มีประวัติอาชญากรรมทางเพศติดตัวมาหลายคดีและก่อเหตุซ้ำ ๆ กันอยู่เรื่อย ๆ ระบบการขึ้นทะเบียนจึงเป็นเครื่องเตือนใจแก่สังคมได้ว่าควรจะต้องระมัดระวังและป้องกันตนเองและครอบครัวให้ห่างไกลจากผู้ที่มีแนวโน้มจะกระทำผิดทางเพศ การมีส่วนร่วมของสังคมในการเฝ้าสังเกตการณ์พฤติกรรมของผู้ที่มีแนวโน้มจะกระทำผิดดังกล่าวย่อมเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยป้องกันภัยทางเพศเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งได้เป็นอย่างดี

4.2.2 เหตุผลที่ควรยกเลิกระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศ

(1) ละเมิดสิทธิมนุษยชน

คงจะมีประเด็นเรื่องระยะเวลาของการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศที่ยังไม่ยุติในหมู่นักวิชาการว่าสมควรกำหนดไว้หรือไม่ เนื่องจากระยะเวลาให้ทะเบียนประวัติ

อาชญากรรมมีผลตลอดชีวิตของผู้กระทำผิดนั้นนานเกินสมควรและอาจจำกัดการกลับคืนสู่สังคมของผู้กระทำผิดภายหลังที่ผู้นั้นพ้นโทษแล้ว อย่างไรก็ตามก็ยังมีบางฝ่ายเห็นว่า ควรคงระยะเวลาการขึ้นทะเบียนตลอดชีวิตของผู้กระทำผิดไว้เฉพาะผู้ที่กระทำผิดซ้ำซากและผู้กระทำผิดทางเพศที่ร้ายแรง⁵⁵ แต่หากจะกำหนดระยะเวลาการขึ้นทะเบียนตลอดชีวิตของผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กหรือเยาวชน ก็ควรจะให้อยู่ในระบบการขึ้นทะเบียนดังกล่าวออกไป ในเรื่องนี้ได้เคยมีข้อพิพาทเกิดขึ้นที่สหรัฐอเมริกา คือ กรณีที่นาย Jacob C.⁵⁶ ถูกลงโทษจำคุกสามปีสำหรับความผิดทางเพศที่ตนได้ก่อขึ้นขณะที่ตนอายุเพียง 11 ปี แต่จนกระทั่งถึงปัจจุบันนาย Jacob อายุ 29 ปีแล้ว แต่ชื่อของเขายังคงปรากฏอยู่ในทะเบียนอาชญากรรมทางเพศ ผลของทะเบียนประวัติดังกล่าวทำให้ชีวิตภายหลังออกจากเรือนจำของนาย Jacob ไม่เป็นปกติสุขเมื่อภริยาของเขาได้ล่วงรู้เรื่องดังกล่าวจึงขอหย่ากับเขา จึงทำให้มีคนจำนวนไม่น้อยออกมาต่อต้านระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศมิให้มีต่อไปในสังคมอีก

(2) การสูญเสียโอกาสทางสังคม

แน่นอนว่าเมื่อผู้ใดมีชื่อและประวัติปรากฏในทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศแล้ว โอกาสที่สังคมจะให้อภัยหรือยอมให้เข้าร่วมงานเป็นไปได้น่ายาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ผู้มีชื่อในทะเบียนจะทำงานร่วมกับผู้หญิงหรือเด็ก เช่น เป็นครูในสถานศึกษา ก็ยังเป็นไปได้น่ายากแม้ว่าเขาจะได้รับการปรับปรุงความประพฤติหรือเยียวยาทางจิตใจในขณะที่ถูกขังคุกมาแล้วก็ตาม

(3) ความถูกต้องของข้อมูล

เป็นที่น่าตกใจเมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบการบันทึกข้อมูลผู้กระทำผิดทางเพศในแคนาดาได้เคยเปิดเผยว่า ชื่อของผู้กระทำผิดทางเพศที่ปรากฏในทะเบียนไม่สอดคล้องกับจำนวนที่แท้จริงของผู้กระทำผิดทางเพศ⁵⁷ จึงเป็นบทเรียนแก่หน่วยงานทุกประเทศว่า ไม่สามารถพึ่งพาหรือไว้วางใจเทคโนโลยีที่บันทึกข้อมูลได้อย่างเดียว แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องตรวจสอบความถูกต้องและความทันสมัยของข้อมูลอยู่เสมอ และหากข้อมูลที่เคยเผยแพร่ออกไปไม่ถูกต้องแล้ว ก็มีแต่จะเกิดผลเสียทั้งต่อผู้กระทำผิดเองและต่อสาธารณชน ถ้าแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ไม่ได้ก็ไม่สมควรที่จะคงระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศไว้อีกต่อไปเช่นกัน

⁵⁵ Terry Thomas (2011), อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10, หน้า 144

⁵⁶ Nicole Pittman, 'Sex Offenders Aren't All Monsters' (*Human Rights Watch*, 8 May 2013) <http://www.hrw.org/news/2013/05/08/sex-offenders-aren-t-all-monsters> accessed 29 July 2013.

⁵⁷ Michael Friscolanti, 'Fixing the Sex Offender Registry' (*The Canadian Encyclopedia*, 28 July 2008) <<http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/macleans/fixing-the-sex-offender-registry>> accessed 26 July 2013.

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเพื่อให้ผู้อ่านเห็นถึงภาพรวมของระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศ ทั้งในด้านบวกและด้านลบ รวมทั้งความพยายามเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศของหน่วยงานต่าง ๆ ในแต่ละประเทศ แม้ในความเป็นจริง มีเพียงไม่กี่ประเทศที่นำระบบการขึ้นทะเบียนนี้มาใช้ แต่ที่น่าสนใจ คือ ระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศเปรียบเสมือนฐานข้อมูลที่บันทึกประวัติส่วนตัวและข้อมูลอาชญากรรมของผู้กระทำผิดทางเพศ เพื่อกระตุ้นความระมัดระวังและการติดตามความเคลื่อนไหวของผู้กระทำผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนให้รับรู้ล่วงหน้าได้ อีกทั้งระบบนี้มีใช้มาตรการเพิ่มการลงโทษแก่นักโทษหรือผู้ที่กระทำผิดทางเพศ แต่เป็นมาตรการอีกทางเลือกหนึ่งซึ่งอาจช่วยเสริมเติมเต็มความสมบูรณ์ให้แก่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของแต่ละประเทศได้

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนยังเห็นว่า ระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศ มีข้อบกพร่องบางประการที่สมควรปรับปรุง ได้แก่ ประการที่หนึ่ง รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเผยแพร่ข้อมูลของผู้กระทำผิดทางเพศให้แก่ประชาชนได้รับทราบแต่สมควรกลั่นกรองข้อมูลให้มีความถูกต้องและทันสมัยมากที่สุดรวมทั้งให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเตรียมการป้องกันภัยที่อาจเกิดขึ้นกับคนในครอบครัวของตนเพื่อที่จะได้เป็นแนวทางแก่ประชาชนในการเตรียมตัวหรือระมัดระวังตนอย่างถูกวิธี มิใช่เป็นการเพิ่มความหวาดระแวงจนไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยกระทำผิดแต่ยังมีชื่ออยู่ในทะเบียนได้เข้ามามีส่วนร่วมในสังคม ประการที่สอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรตรวจสอบหรือทบทวนความเหมาะสมในการกำหนดระยะเวลาการขึ้นทะเบียนผู้กระทำผิดทางเพศอย่างเหมาะสม ควรพิจารณาถึงชนิดหรือประเภทของอาชญากรรมทางเพศที่ผู้กระทำผิดได้ก่อขึ้น พฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงของผู้กระทำผิด ความเสี่ยงของภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากผู้กระทำผิด ประวัติอาชญากรรมทางเพศของผู้กระทำผิด รวมถึงอายุของผู้กระทำผิด อย่างพร้อมเพรียงกัน เพื่อมิให้เกิดกรณีที่ระยะเวลาการขึ้นทะเบียนไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นไปในขณะนั้น และเพื่อป้องกันปัญหาของการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้กระทำผิด

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความ

Anne-Marie McAlinden, *The Shaming of Sexual Offenders: Risk, Retribution and Reintegration* (Hart Publishing 2007)

Joseph Ferrandino, 'Beyond the perception and the obvious: What sex offender registries really tell us and why' (2012) 27 *Social Work in Public Health*.

Autumn Long, 'Sex Offender Laws of the United Kingdom and the United States: Flawed Systems and Needed Reforms' (2009) 18 *Transnational Law & Contemporary Problems*.

Bill Heberton and Terry Thomas, 'Capacity Building Against Transnational Crime: European Measures to Combat Sexual Offenders' (1999) 7 *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*.

Roxanne Lieb, 'Social Policy and Sexual Offenders: Contrasting United States and European Policies' (2000) 8 *European Journal on Criminal Policy and Research*.

Anne-Marie McAlinden, 'The governance of sexual offending across Europe: Penal policies, political economies and the institutionalization of risk' (2012) 14(2) *Punishment & Society*.

Michael Petrunik and Linda Deutschmann, 'The Exclusion–Inclusion Spectrum in State and Community Response to Sex Offenders in Anglo-American and European Jurisdictions' (2008) 52(5) *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*.

Terry Thomas, *The Registration and Monitoring of Sex Offenders: A comparative study* (Routledge 2011).

Terry Thomas, 'The Sex Offender Register: Some Observations on the Time Periods for Registration' (2009) 48(3) *The Howard Journal*.

Terry Thomas, 'When public protection becomes punishment? The UK use of civil measures to contain the sex offender' (2004) 10 *European Journal on Criminal Policy and Research*.

Cathy Cobley, 'The legislative framework' in Amanda Matravers (ed), *Sex offenders in the community: Managing and reducing the risks* (Willan Publishing 2003).

Karne Newburn, 'The Prospect of An International Sex Offender Registry: Why An International System Modeled After United States Sex Offender Laws Is Not An Effective Solution To Stop Child Sexual Abuse' (2011) 28(3) *Wisconsin International Law Journal*.

Abril R. Bedarf, 'Examining Sex Offender Community Notification Laws' (1995) 83(3) California Law Review.

Geneva Brown, 'Women and Children Last: The Prosecution of Sex Traffickers as Sex Offenders and the Need for a Sex Trafficker Registry' (2011) 31(1) Boston College Third World Law Journal.

J.J. Prescott and Jonah E. Rockoff, 'Do Sex Offender Registration and Notification Laws Affect Criminal Behavior?' (2011) 54 Journal of Law and Economics.

กฎหมายและหลักเกณฑ์ข้อบังคับ

Sex Offenders Act 1997

Sex Offenders Act 2001

Sexual Offences Act 2003

Sex Offender Information Registration Act 2004

European Convention on Human Rights [1950]

Council Framework Decision (EU) 2009/315/JHA on the organisation and content of the exchange of information extracted from the criminal record between Member States [26 February 2009] L 93/23.

Council Decision (EU) 2009/316/JHA on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision [6 April 2009] L 93/33.

คดี

R (on the application of F and Thompson) v Secretary of State for the Home Department UKSC 17, [2010] EWCA Civ 792, [2009], para 4 and 58.

S. and Marper v the United Kingdom 30562/04, [2008] ECHR 1581.

Bouchacourt v France 5335/06, [2009] ECHR 2276.

เว็บไซต์

Tom Pettifor, 'Paedophile Gary Glitter free to travel abroad as ban is lifted' The Daily Mirror (26 November 2011) <<http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/paedophile-gary-glitter-free-to-travel-93789>> accessed 23 June 2013.

Caroline Wyatt, 'Global measures against sex offenders' BBC News (19 January 2006) <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4627232.stm> accessed 2 July 2013.

Citizens Information, 'Sex Offenders Register' (17 September 2010) <http://www.citizensinformation.ie/en/justice/criminal_law/criminal_trial/sex_offenders_register.html> accessed 29 June 2013.

National Society for the Prevention of Cruelty to Children (NSPCC), 'A European Response: The EU and child sexual abuse' <http://www.nspcc.org.uk/inform/policyandpublicaffairs/europe/briefings/eu_and_childsexualabuse_wdf61904.pdf> accessed 2 July 2013.

Parliament Assembly, 'Reinforcing measures against sex offenders' (4 May 2010) <<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileId=12426&Language=EN>> accessed 22 June 2013.

The Guardian News online, 'Sex offenders to get right of appeal against lifetime registration' (16 February 2011) <<http://www.guardian.co.uk/law/2011/feb/16/sex-offenders-right-of-appeal-lifetime-registration>> accessed 5 July 2013.

Sally Lipscombe, 'Registration and management of sex offenders under the Sexual Offences Act 2003' (2012) <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05267>> accessed 6 July 2013.

UNICEF, 'Profiting from Abuse: An Investigation into Sexual Exploitation of Our Children' (2001) <<http://www.unicef.org/emerg/files/profitng.pdf>> accessed 7 July 2013.

EUROPOL, 'Europol's Priorities' <<https://www.europol.europa.eu/content/page/europol%E2%80%99s-priorities-145>> accessed 8 July 2013.

EUROJUST, 'Strategic project on "Eurojust's action against trafficking in human beings": Final report and action plan' (2012) <<http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/Casework/Eurojust%20action%20against%20trafficking%20in%20human%20beings%20%28October%202012%29/THB-report-2012-10-18-EN.pdf>> accessed 8 July 2013.

Scott Matson, 'Sex Offender Registration: Policy Overview and Comprehensive Practices' (1999) The Center for Sex Offender Management (CSOM) <<http://www.csom.org/pubs/sexreg.pdf>> accessed 9 July 2013.

Office of Sex Offender Sentencing, Monitoring, Apprehending, Registering, and Tracking (SMART), 'SORNA' (*Office of Justice Programs*) <<http://www.ojp.usdoj.gov/smart/sorna.htm>> accessed 10 July 2013.

The Ministry of Community Safety and Correctional Services, 'Policing Services: Ontario Sex Offender Registry' (2 May 2012) <http://www.mcscs.jus.gov.on.ca/english/police_serv/sor/sor.html> accessed 12 July 2013.

Royal Canadian Mounted Police, 'National Sex Offender Registry' (5 May 2008) <<http://www.rcmpgrc.gc.ca/tops-opst/bs-sc/nsor-rnds/index-eng.htm>> accessed 12 July 2013.

INTERPOL, 'World: A global presence' (2013) <<http://www.interpol.int/Member-countries/World>> accessed 15 July 2013.

John Aston, 'Sex offenders win human rights claim' (*The Independent*, 19 December 2008) <<http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/sex-offenders-win-human-rights-claim-1204585.html>> accessed 22 July 2013.

Nicole Pittman, 'Sex Offenders Aren't All Monsters' (*Human Rights Watch*, 8 May 2013) <<http://www.hrw.org/news/2013/05/08/sex-offenders-aren-t-all-monsters>> accessed 29 July 2013.

Michael Friscolanti, 'Fixing the Sex Offender Registry' (*The Canadian Encyclopedia*, 28 July 2008) <<http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/macleans/fixing-the-sex-offender-registry>> accessed 26 July 2013.
