

เอกสารสนับสนุนเครื่องมือจัดการความเสี่ยงในการเลือกตั้ง



# คู่มือว่าด้วยปัจจัยภายนอก

ของความรุนแรงที่เกี่ยวเนื่องกับ  
กระบวนการเลือกตั้ง

International IDEA  
กันยายน 2013 กรุงสต็อกโฮล์ม



เอกสารสนับสนุนเครื่องมือจัดการความเสี่ยงในการเลือกตั้ง

# คู่มือว่าด้วยปัจจัยภายนอก ของความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการเลือกตั้ง

โดย  
เซียด อาลีโญณิก  
แคทาลินา อูริเบอ บูแซร์

ผู้มีส่วนร่วมท่านอื่นในการจัดทำคู่มือนี้ได้แก่ อิริค แอสปุลนด์ นานา กาลันดาตเต จูเลียน สมิต และ ซานติอาโก วิลยาเวคส์ การวิจัยแรกเริ่มจัดทำขึ้นโดย เชมเรส โจสโตรม การจัดทำคู่มือนี้อยู่ในความดูแลของ ลิซ่า แอ็คแมน จากสำนักงานเอกสาร สิ่งพิมพ์ของ International IDEA

ขอขอบคุณ อีโลนา ทิป จากสถาบันการเลือกตั้งเพื่อประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในแอฟริกา (Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa) เป็นอย่างยิ่ง สำหรับข้อติชมและคำแนะนำเพื่อปรับปรุงคู่มือนี้ให้ดีขึ้น



International IDEA

© สถาบันระหว่างประเทศเพื่อความร่วมมือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง 2015

ฉบับภาษาอังกฤษ 2013

หนังสือนี้แปลตรงจากงานวิจัย ค.ศ. 2013 ของ International IDEA ชื่อ *'Guide on External Factors - The Guide on Factors of Election-related Violence External to Electoral Processes'* หนึ่งในงานชุด *Electoral Risk Management Tool* ความถูกต้องของเนื้อหาที่แปลมีได้ผ่านการตรวจพิสูจน์จาก International IDEA. หากมีข้อสงสัยให้ยึดถือตามต้นฉบับภาษาอังกฤษ

ผู้แปล : Strategic Agenda LLP

บรรณาธิการ : สกฤ สือทรงธรรม

ออกแบบรูปเล่มและพิมพ์ : ทจก. เบสท์ กราฟฟิค เพรส

สิ่งตีพิมพ์ของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อความร่วมมือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง (International IDEA) เป็นอิสระจากผลประโยชน์ทางการเมืองหรือประชาชนใด ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในหนังสือ ไม่จำเป็นที่คณะกรรมการหรือสมาชิกสภาของ International IDEA จะต้องเห็นด้วยเสมอไป

การขอยืมหรือเช่าหรือแปลหนังสือนี้ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ให้ขออนุญาตได้จาก

International IDEA  
Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
Sweden



# สารบัญ

อักษรย่อและคำย่อ	4
เกี่ยวกับคู่มือว่าด้วยปัจจัยภายนอก	5
1. ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ	7
2. การกีดกันทางการเมืองและสังคม	10
3. ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพลวัตของอำนาจ	13
4. การเลือกปฏิบัติและความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ	16
5. การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ	20
6. การดำรงอยู่ของอาชญากรรมจัดตั้ง	24
7. ความรุนแรงที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และ อาชญากรรมสงคราม	28
8. การละเมิดสิทธิมนุษยชน	32
9. อันตรายจากสภาพแวดล้อม	35
10. การรายงานของสื่อที่ไร้จรรยาบรรณ	38

## อักษรย่อและคำย่อ

DDR	การปลดอาวุธ การปลดประจำการ และการกลับคืนสู่สังคม
IDP	ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ
SSA	หน่วยงานภาคความมั่นคง

# เกี่ยวกับคู่มือว่าด้วยปัจจัยภายนอก

## วัตถุประสงค์ของคู่มือนี้

คู่มือว่าด้วยปัจจัยภายนอกนี้ เป็นเอกสารสนับสนุนการใช้เครื่องมือจัดการความเสี่ยงในการเลือกตั้งที่จัดทำขึ้นโดย International IDEA คู่มือนี้นำเสนอรายการของปัจจัยภายนอกของความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้ง (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่าปัจจัยภายนอก) ตามที่ปรากฏในโมดูลแหล่งความรู้ของเครื่องมือ (ดูแผนภูมิบทสังเขปเครื่องมือด้านล่าง) การจัดรูปแบบนี้ช่วยให้สามารถพิมพ์และเผยแพร่ข้อมูลได้ง่าย เอกสารนี้และคู่มือว่าด้วยปัจจัยภายในมีจุดประสงค์เพื่อเป็นคู่มือของผู้ใช้งานเครื่องมือจัดการความเสี่ยงในการเลือกตั้งด้วยการใช้รายการตรวจสอบที่มีขอบเขตกว้างขึ้นซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงของความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งในประเทศและบริบทการเลือกตั้งบริบทใดบริบทหนึ่ง



## ผู้ใช้งานคู่มือนี้

เอกสารนี้จัดทำขึ้นสำหรับบุคคลที่มีส่วนร่วมในบทสังเขปของบริบท<sup>1</sup> และการนำเครื่องมือไปปรับแต่งให้เหมาะสมกับการใช้งาน<sup>2</sup> ทั้งนี้คาดการณ์ว่าองค์กรของผู้ใช้งานเครื่องมือจะแจกจ่ายสำเนาของคู่มือนี้และเอกสารประกอบการใช้กับเจ้าหน้าที่ของตน องค์กรพันธมิตรและผู้เชี่ยวชาญภายนอกที่เกี่ยวข้องในโครงการโดยมุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนและเสนอแนะความคิดเห็นในการดำเนินการ

## ระเบียบวิธีป้จจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรง

ปัจจัยภายนอกเกิดขึ้นและมีอยู่ภายนอกบริบทการเลือกตั้ง ทั้งยังมีความสัมพันธ์กับสภาวะภายนอกซึ่งสามารถกระตุ้นหรือมีส่วนกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งรายการปัจจัยที่นำเสนอในเอกสารนี้ถูกรวบรวมมาจากงานวิจัยค้นคว้าต่างๆ รายงานการเลือกตั้งสิ่งตีพิมพ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรง เอกสารเหล่านี้บอกถึงความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยเฉพาะต่างๆ หรือการคละเคล้าของปัจจัยหลายประการซึ่งมีผลในการเพิ่มความตึงเครียดและนำไปสู่ความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

<sup>1</sup> บทสังเขปบริบทเป็นการวิเคราะห์พลวัตทั้งในอดีตและปัจจุบันในแง่ของความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและเป็นการประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งที่กำลังจะมาถึง (รายละเอียดปรากฏในหมวด 4.1.1 ของบทสังเขปว่าด้วยเครื่องมือบริหารการเลือกตั้ง ของ International IDEA ซึ่งตีพิมพ์พร้อมกับคู่มือฉบับนี้)

<sup>2</sup> การปรับแต่งให้เหมาะสมกับผู้ใช้งานเป็นการฝึกหัดทางเทคนิคและอ้างอิงถึงการสร้างต้นแบบเฉพาะสำหรับแต่ละประเทศและการเลือกตั้งซึ่งจะสร้างขึ้นโดยซอฟต์แวร์ของเครื่องมือ (ดูที่หัวข้อ 4.1.2 บทสังเขปว่าด้วยเครื่องมือบริหารการเลือกตั้ง)

## โครงสร้างของกลุ่มและคำอธิบายเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ

คู่มือนี้จำแนกปัจจัยภายนอกออกเป็น 9 ปัจจัยซึ่งถูกจัดอยู่ในกรอบความมั่นคงของมนุษยชาติ และให้คำอธิบายเกี่ยวกับแต่ละปัจจัย:

1. หมวดบทนำให้คำนิยามทั่วไปและคำอธิบายเกี่ยวกับบริบทที่ปัจจัยนั้น ๆ สามารถกระตุ้นหรือมีส่วนกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเลือกตั้งได้
2. หมวดกรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ยกตัวอย่างประเทศและบริบทการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นซึ่งมีการชี้ให้เห็นว่าปัจจัยที่กล่าวถึงเป็นตัวกระตุ้นหรือมีส่วนกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเลือกตั้ง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันจะแสดงให้เห็นถึงบริบทในมุมมองกว้างขึ้นของการเกิดเหตุการณ์รุนแรงทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก และมีการให้ข้อมูลอ้างอิงถึงแหล่งที่มาของข้อมูลนั้น ๆ<sup>3</sup>
3. หมวดตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้ ชี้ให้เห็นถึงคุณสมบัติที่สังเกตเห็นได้ของปัจจัยต่าง ๆ และ
4. หมวดการรวบรวมข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์ บอกถึงแหล่งข้อมูลเทคนิคการเก็บข้อมูลและวิธีการวิเคราะห์เครื่องมือนี้ประกอบด้วยแบบสอบถามเพื่อการสำรวจที่ทำขึ้นไว้แล้วล่วงหน้าแต่สามารถปรับแต่งได้ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ใช้งานในการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์จะช่วยให้องค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการเลือกตั้งอย่างสงบเรียบร้อยในการตัดสินใจต่อตัวเลือกบนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับ

## การปรับแต่งรายการปัจจัยให้เหมาะสมกับผู้ใช้งาน

คู่มือนี้มิได้นำเสนอรายการของปัจจัยเข้าไว้ทั้งหมด นอกจากนี้ลักษณะการตั้งชื่อหรือการอธิบายปัจจัยอาจไม่สอดคล้องกับคำศัพท์หรือชื่อเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้เองโมดูลแหล่งความรู้ของเครื่องมือจึงเปิดโอกาสให้ผู้ใช้งานสามารถปรับเปลี่ยนชื่อปัจจัยที่มีอยู่และ/หรือสร้างและให้คำอธิบายปัจจัยใหม่ ๆ ซึ่งอาจจะมีในประเทศและในรูปแบบเฉพาะของการเลือกตั้งนั้น ๆ

<sup>3</sup> แหล่งข้อมูลปฐมภูมิที่ใช้ระบุปัจจัยที่เกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันคือเอกสารอ้างอิงซึ่งชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ได้อธิบายไว้และการปะทุของความรุนแรงที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเลือกตั้ง หากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิไม่ได้กล่าวถึงบริบทในมุมมองที่กว้างขึ้นซึ่งมีเหตุการณ์รุนแรงที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเลือกตั้งเกิดขึ้น แหล่งข้อมูลอื่นจะถูกนำมาใช้ตามค่าที่ซอฟต์แวร์กำหนดไว้ ระบบจะใช้รายงานของกลุ่มวิกฤติการณ์ระหว่างประเทศ (International Crisis Group หรือ ICG) เป็นแหล่งข้อมูลทุติยภูมิในการระบุปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันซึ่งครอบคลุมประเทศและปีที่มีการเลือกตั้ง หากไม่มีรายงานของ ICG ที่เหมาะสมระบบจะใช้รายงานขององค์การสอดส่องด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch หรือ HRW) เป็นแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ หากไม่มีรายงานของ HRW ที่เหมาะสมระบบจะหาข้อมูลจากการสังเกตการณ์การเลือกตั้งและรายงานอื่นๆ

# 1. ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ

## บทนำ

ความยากจน ความไม่เท่าเทียมกัน และภาวะการว่างงานในระดับสูงหรือที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องพิจารณา เมื่อประเมินค่าความเสี่ยงของการเกิดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งความยากจนเป็นแนวคิดซับซ้อนซึ่งได้รับคำนิยามไว้ว่าเป็น “การขาดแคลนความอยู่ดีมีสุขที่เห็นได้ชัด” โดยหมายถึงสถานการณ์ที่บุคคลหนึ่ง ๆ ไม่สามารถมีอยู่ดีมีสุขขั้นต่ำเพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนในสังคมให้เหมาะสมได้ เนื่องจากภาวะขาดรายได้หรือความสามารถในการบริโภค<sup>4</sup> ความยากจนอาจมองได้หลายมิติ แต่ส่วนใหญ่มักเกี่ยวกับการขาดแคลนการเข้าถึงแหล่งอาหาร การศึกษาและสาธารณสุขที่เหมาะสม เป็นต้น ปัจจัยที่เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับความยากจนคือภาวะการว่างงานเนื่องจากการทำงานจะทำให้ปัญหาที่มีอยู่ดั้งเดิมกลายเป็นปัญหาเรื่อง<sup>5</sup> อีกปัจจัยคือความไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากจะทำให้สิทธิการได้รับโอกาสของกลุ่มพลเมืองที่ถูกตัดสิทธิออกลด<sup>6</sup> มีหลักฐานชัดเจนที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างความยากจน ความไม่เท่าเทียมกัน และความรุนแรงทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง<sup>7</sup> ความยากจนจะเพิ่มความตึงเครียดให้กับข้อพิพาทที่ไม่ร้ายแรงเช่นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งและอาจนำไปสู่เหตุการณ์ที่รุนแรงได้ นอกจากนี้บุคคลที่ไม่มีอะไรจะเสียยังสามารถถูกปลุกระดมให้ก่อเหตุรุนแรงได้ง่ายอีกด้วย<sup>8</sup>

## กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประธานาธิบดีของประเทศเคนยา ค.ศ. 2007 ความไม่พอใจทางเศรษฐกิจและความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องความเป็นเจ้าของที่ดิน รวมทั้งการไม่ทำตามสัญญาที่ให้ไว้ในเรื่องโอกาสด้านการทำงานสำหรับคนหนุ่มสาวถูกระบุว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการปะทุของความรุนแรงระหว่างกระบวนการเลือกตั้ง ผลสรุปของการเลือกตั้ง ค.ศ. 2007 ระบุว่ามีการเสียชีวิตกว่า 1,500 คน ผู้หญิงถูกข่มขืน 3,000 คนและประชากรกว่า 300,000 คนต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ<sup>9</sup>

*ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* การกีดกันทางการเมืองและสังคม (ภายนอก) ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพลวัตของอำนาจ (ภายนอก)<sup>10</sup> การเลือกปฏิบัติและความรุนแรงบน

<sup>4</sup> Houghton, Jonathan and Khandker, Shahidur R., *Handbook on Poverty and Inequality* (Washington, DC: World Bank, 2009), หน้า 1

<sup>5</sup> กรมเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (DESA) แผนกนโยบายสังคมและการพัฒนาและคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (ECOSOC), 'Employment Issue in Social Perspective', คว้าได้ที่ <<http://social.un.org/index/Employment.aspx>>, คว้าเมื่อ 29 มิถุนายน 2011

<sup>6</sup> กรมเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (DESA) แผนกนโยบายสังคมและการพัฒนาและคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (ECOSOC), 'Poverty and Inequality', คว้าได้ที่ <<http://social.un.org/index/Poverty/PovertyandInequality.aspx>>, คว้าเมื่อ 29 มิถุนายน 2011

<sup>7</sup> Krug, Etienne G. et al. (eds), *World Report on Violence and Health* (Geneva: World Health Organization, 2002), หน้า 37, คว้าได้ที่ <[http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/en/full\\_en.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/full_en.pdf)>, คว้าเมื่อ 12 กรกฎาคม 2011

<sup>8</sup> Laakso, Liisa, 'Insights into Electoral Violence in Africa', in Matthias Basedau, Gero Erdmann and Andreas Mehler (eds), *Votes, Money and Violence: Political Parties and Elections in Sub-Saharan Africa* (Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet and Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2007), หน้า 228-30

<sup>9</sup> Roberts, Mara J., *Conflict Analysis of the 2007 Post-election Violence in Kenya* (Charlottesville, Va.: New Dominion Philanthropy Metrics, 2009), คว้าได้ที่ <[http://www.ndpmetrics.com/papers/Kenya\\_Conflict\\_2007.pdf](http://www.ndpmetrics.com/papers/Kenya_Conflict_2007.pdf)>, คว้าเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2011; and Institut Français de Recherche en Afrique (IFRA), *The General Elections in Kenya 2007*, Les Cahiers d'Afrique de l'Est, no. 38 (Nairobi, 2008), หน้า 2, 11, 172, 202, 227, 228, 369

<sup>10</sup> กลุ่มวิฤติการณ์ระหว่างประเทศ, 'Kenya in Crisis', Africa Report no. 137 (21 February 2008), หน้า 9, คว้าได้ที่ <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/horn-of-africa/kenya/137\\_kenya\\_in\\_crisis\\_web.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/horn-of-africa/kenya/137_kenya_in_crisis_web.pdf)>, คว้าเมื่อ 1 กันยายน 2011



ฐานเพศภาวะ (ภายนอก)<sup>11</sup> การจัดเตรียมการรักษาความปลอดภัยในการเลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ภายใน)<sup>12</sup> การที่พรรคการเมืองใช้สื่อเชิงปลุกเร้ายุยง (ภายใน)<sup>13</sup> การบริหารจัดการผลการเลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ภายใน)<sup>14</sup>

- การเลือกตั้งสถานิติบัญญัติและประธานาธิบดีของสาธารณรัฐไลบีเรีย ค.ศ. 2005 ภาวะการว่างงานในไลบีเรียส่งผลกระทบต่อกระบวนการเลือกตั้งทุกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเลือกตั้ง ค.ศ. 2005 ระดับความรุนแรงในการเลือกตั้งในห้วงก่อนการเลือกตั้งลดลงค่อนข้างมาก<sup>15</sup> แต่มีได้ ทำให้ห้วงหลังการเลือกตั้งมีความสงบเรียบร้อย ทั้งนี้เพราะกลุ่มทางการเมืองได้ปลุกกระดมหนุ่มสาวที่ว่างงานให้เข้าร่วมกระแสความรุนแรง<sup>16</sup> ในเหตุการณ์ครั้งนี้เกิดการชุกรรโชก การประท้วง การกีดขวางการจราจรในเมืองหลวงมอนโรเวีย การข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงต่อบุคคลสำคัญทางการเมืองและนักข่าว รวมถึงการปล้นสะดม<sup>17</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การกีดกันทางการเมืองและสังคม (ภายนอก) ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพลวัตรของอำนาจ (ภายนอก)<sup>18</sup> การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก) การรณรงค์การให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ไร้ประสิทธิภาพ (ภายใน) การเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกันและการเล่นพรรคเล่นพวก (ภายใน) การปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพขององค์กรจัดการเลือกตั้ง (ภายใน)<sup>19</sup>

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ความครอบคลุมของเครื่องมือทางกฎหมายในการดูแลความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมและสาธารณสุข
- 2) ขอบเขตในการที่ประชากรทั่วไปหรือประชากรในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งหรือกลุ่มที่ถูกกีดกันการใช้สิทธิถูกจำกัดการเข้าถึงที่ดิน อาหาร ทรัพยากรและสินค้าโภคภัณฑ์อื่นๆ มากน้อยเพียงใด
- 3) ภาวะการว่างงานในระดับสูงและ/หรือที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคนหนุ่มสาว

<sup>11</sup> Ibid.; and Roberts, *Conflict Analysis of the 2007 Post-election Violence in Kenya*

<sup>12</sup> Alston, Phillip, 'Report of the UN Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions ภาคผนวก: Election-related Violence and Killings', UN document A/HRC/14/24/Add.7 (18 พฤษภาคม 2010), หน้า 38, ดูได้ที่ <[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E002895AFBE42ABA492577370007FFE9-Full\\_Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E002895AFBE42ABA492577370007FFE9-Full_Report.pdf)>, ดูเมื่อ 1 กันยายน 2011

<sup>13</sup> Mbeke, Peter Oriare, 'The Role of the Media in Conflict and Peace Building in Kenya: Draft Literature Review Report', เมษายน 2009, หน้า 13, ดูได้ที่ <[http://www.internews.org/pubs/kenya/LiteratureReview\\_ReportingPeaceKenya\\_20090415.pdf](http://www.internews.org/pubs/kenya/LiteratureReview_ReportingPeaceKenya_20090415.pdf)>, ดูเมื่อ 21 ตุลาคม 2011

<sup>14</sup> [Kriegler Commission], *Report of the Independent Review Commission on the General Elections Held in Kenya on 27 December 2007*, pp. 35, 125, 129, <[http://www.dialoguekenya.org/docs/FinalReport\\_consolidated.pdf](http://www.dialoguekenya.org/docs/FinalReport_consolidated.pdf)>, 23 กันยายน 2011

<sup>15</sup> คณะผู้สังเกตการณ์สากล, *Observing Presidential and Legislative Elections in Liberia, Final Report on the International Observation Delegations*, sponsored by the National Democratic Institute and Carter Center, October/November 2005, หน้า 1, ดูได้ที่ <[http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/election\\_reports/FinalReportLiberia2005.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/FinalReportLiberia2005.pdf)>, ดูเมื่อ 30 มิถุนายน 2011

<sup>16</sup> Carnegie Mellon University, 'Conference to Mitigate Violence in Liberia's 2011 Electoral Contests: Resolution', Monrovia, 2010, p. 2, ดูได้ที่ <[http://www.cmu.edu/cipi/news-events/pdfs/Liberia2010Conference\\_Resolution-SummaryOfProceedings.pdf](http://www.cmu.edu/cipi/news-events/pdfs/Liberia2010Conference_Resolution-SummaryOfProceedings.pdf)>, ดูเมื่อ 30 มิถุนายน 2011

<sup>17</sup> คณะผู้สังเกตการณ์สากล, *Observing Presidential and Legislative Elections in Liberia*, หน้า 26

<sup>18</sup> Ibid., หน้า 36, 38

<sup>19</sup> Carnegie Mellon University, 'Conference to Mitigate Violence', หน้า 2

- 4) การมีอยู่ของทรัพยากรและความสามารถของสถาบันรัฐในการดูแลความมั่นคงทางสังคม และนำกลยุทธ์ในการลดความยากจนไปปฏิบัติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มที่ถูกกีดกันการใช้สิทธิ และภูมิภาคชายขอบของประเทศ

### การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- จัดทำบทวิจารณ์จากผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเครื่องมือทางกฎหมายที่ดูแลเรื่องความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม พิจารณาผลกระทบที่มีต่อกลุ่มทางสังคมต่างๆ (รวมทั้งเยาวชนและสตรี) และเขียนแผนที่บริเวณที่อาจสร้างความเสี่ยงให้กับการเลือกตั้งได้
- รวบรวมข้อมูลทางสถิติในอดีตและปัจจุบันเกี่ยวกับความยากจน ความไม่เท่าเทียมกัน และภาวะการว่างงานระดับสูง/ที่เพิ่มมากขึ้น และพิจารณาว่าภาวะเหล่านี้อาจกระตุ้นหรือมีส่วนกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งได้อย่างไร สร้างและวิเคราะห์แผนที่ความเสี่ยงและแผนภูมิแนวโน้ม
- รวบรวมรายงานของสื่อที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและวิเคราะห์ภาษาที่ใช้เมื่อรายงานถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มที่ถูกกีดกันการใช้สิทธิ เช่น วิเคราะห์ว่ามีกรสื่อถึงภาษาที่ยั่วแระและการกลั่นแกล้งหรือไม่จำแนกสื่อต่างๆ ทั้งเรื่องการครอบคลุมการรายงานข่าวตามภูมิศาสตร์ ชื่อผู้เป็นเจ้าของสื่อและเหยื่อ เขียนแผนที่และสังเกตแนวโน้มและมีติของปัญหา

## 2. การกีดกันทางการเมืองและสังคม

### บทนำ

การกีดกันทางการเมืองและสังคมของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชนชายขอบอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้ *ชนกลุ่มน้อย* คือกลุ่มคนที่มีชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ศาสนาและ/หรืออัตลักษณ์ทางภาษาร่วมกัน ซึ่งแตกต่างไปจากประชากรส่วนใหญ่ ลักษณะหลักประการหนึ่งของชนกลุ่มน้อยคือ คนกลุ่มน้อยอยู่ในตำแหน่งที่ไม่มีอำนาจ ไม่ว่าจะตามจริงแล้วจะมีจำนวน *ส่วนน้อย* หรือส่วนใหญ่ก็ตาม คำว่าชนกลุ่มน้อยอาจหมายถึงกลุ่มประชากรชายขอบอันเนื่องมาจากการเข้าร่วมทางการเมือง รสนิยมทางเพศหรือแม้แต่ความสามารถทางกายภาพ<sup>20</sup>

การกีดกันชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชนชายขอบจากกระบวนการทางการเมืองมักจะเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระตุ้นความรุนแรง<sup>21</sup> นอกจากนี้ลักษณะที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มคนเหล่านี้ไม่ว่าจะในด้านชาติพันธุ์ ความเชื่อทางศาสนา ภาษา อายุ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ หรือรสนิยมทางเพศ มักถูกนำมาใช้ประณามและสร้างความแตกแยก ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังจากการเลือกตั้ง<sup>22</sup> การปลุกระดมสร้างความเกลียดชังด้านชาติพันธุ์โดยกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางการเมืองเป็นตัวอย่งที่เห็นได้บ่อยครั้ง<sup>23</sup>

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสถานิติบัญญัติและประธานาธิบดีของประเทศแซมเบีย ปี ค.ศ.2006 ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาคนงานชาวจีนในระบบเศรษฐกิจของประเทศแซมเบียมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาอุตสาหกรรมแร่ทองแดง รวมถึงในภาคเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น สิ่งทอ การสร้างถนน และการค้าปลีก ส่งผลให้ระดับความไม่พอใจในประเทศแซมเบียเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากหลายคนเห็นว่าการลงทุนของชาวจีนไม่ได้ช่วยทำให้คุณภาพชีวิตของตนดีขึ้น ความไม่พอใจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นในการโหวตที่อย่างดุเดือดในช่วงการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2006<sup>24</sup> ผลที่ตามมาคือเกิดความรุนแรงหลังการเลือกตั้งในกรุงลูซাকাโดยมุ่งเน้นที่ประชากรชาวจีนเป็นหลัก<sup>25</sup>

<sup>20</sup> สำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR), *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation* (New York/Geneva: United Nations, 2010), หน้า 2-3, ดูได้ที่ <[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf)>, ดูเมื่อ 12 กรกฎาคม 2011

<sup>21</sup> Ibid, หน้า 13-16

<sup>22</sup> Laakso, Liisa, 'Insights into Electoral Violence in Africa', หน้า 224-52

<sup>23</sup> Wilkinson, Steven I., *Votes and Violence: Electoral Competition and Ethnic Riots in India* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), หน้า 1-2.

<sup>24</sup> Schatz, Joseph J., 'Zambian Hopeful Takes a Swing at China', *Washington Post*, 25 กันยายน 2006, ดูได้ที่ <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/24/AR2006092400915.html>>, ดูเมื่อ 12 กรกฎาคม 2011; และ Haglund, Dan, 'Regulating FDI in Weak African States: A Case Study of Chinese Copper Mining in Zambia', *Journal of Modern African Studies*, 46/4 (2008), หน้า 556

<sup>25</sup> 'Overseas and Under Siege', *The Economist*, 11 สิงหาคม 2009, ดูได้ที่ <<http://www.economist.com/node/14207132>>, ดูเมื่อ 12 กรกฎาคม 2011

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก)<sup>26</sup> การชุมนุมของพรรคการเมืองเชิงปลุกเร้าขง (ภายใน)<sup>27</sup> การปฏิเสชผลการเลือกตั้ง (ภายใน)<sup>28</sup>

- การเลือกตั้งสถานิติบัญญัติและประธานาธิบดีของประเทศกานา ค.ศ. 2008 กานาเป็นประเทศที่มีประชากรหลากหลายชาติพันธุ์อาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก มีการปะทะกันในแง่ของอำนาจการควบคุมพรมแดนอยู่บ่อยครั้ง บริเวณภาคเหนือของประเทศมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม Kuisis และกลุ่ม Mamprusis มาช้านานทั้งสองกลุ่มได้รับการสนับสนุนจากสองพรรคการเมืองคือพรรค National Democratic Congress และพรรค New Patriotic Party ตามลำดับ<sup>29</sup> ความขัดแย้งระหว่างทั้งสองกลุ่มนี้สร้างความตึงเครียดซึ่งมีส่วนนำไปสู่ความรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างการเลือกตั้งในปีค.ศ. 2008 ในช่วงก่อนการเลือกตั้งมีการก่อวินาศกรรมที่ศูนย์ลงทะเบียนเลือกตั้ง การยิงทำร้าย การเผาบ้านเรือนและรถยนต์ และการทำร้ายนักข่าว นอกจากนี้ยังมีผู้เสียชีวิต 3 รายและผู้ที่ได้รับบาดเจ็บมากมาย<sup>30</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพลวัตของอำนาจ (ภายนอก)<sup>31</sup> การลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน)<sup>32</sup>

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ระดับการกีดกันชนกลุ่มน้อยจากการเป็นพลเมืองและการได้รับสิทธิพื้นฐานตามหลักรัฐธรรมนูญและสิทธิทางกฎหมายอื่นๆ ดังเช่นที่กลุ่มชนที่มีอำนาจได้รับ
- 2) ระดับการได้รับนิรโทษโดยเฉพาอย่างยิ่งการกระทำผิดต่อชนกลุ่มน้อย
- 3) การมีอยู่ของเครื่องมือทางกฎหมายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อการบูรณาการทางสังคม
- 4) การเป็นศัตรูกันมายาวนานระหว่างกลุ่มที่มีชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษา หรือวัฒนธรรมที่แตกต่างซึ่งพุ่งสูงสุดกว่าที่เคยและกลายเป็นพฤติกรรมก้าวร้าวระหว่างห้วงเวลาเลือกตั้งและ
- 5) การใช้ภาษาที่ยั่วยุของนักการเมือง ผู้นำอื่นๆ และสื่อ ต่อชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชนชายขอบ

<sup>26</sup> Ibid.; และSchatz, 'Zambian Hopeful Takes a Swing at China'

<sup>27</sup> คณะผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งแห่งสหภาพยุโรป, Zambia 2006, 'Final Report [on the 28 September tripartite elections]', Lusaka, พฤศจิกายน 2006, หน้า 19, ดูได้ที่<[http://eeas.europa.eu/human\\_rights/election\\_observation/zambia/final\\_report\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/zambia/final_report_en.pdf)>, ดูเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2012

<sup>28</sup> Ibid., หน้า 3

<sup>29</sup> IRIN Africa, 'Ghana: Police Gear Up to Prevent Election Violence', IRIN, Accra, 21 พฤศจิกายน 2008, ดูได้ที่

<sup>30</sup> <<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=81613>>, ดูเมื่อ 13 กรกฎาคม 2011

<sup>31</sup> Jockers, Heinz et al., 'The Successful Ghana Election of 2008: A Convenient Myth?', *Journal of Modern African Studies*, 48/1 (กุมภาพันธ์ 2010), หน้า 96, 101, 105; IRIN Africa, 'Ghana: Pre-Election Violence and Irregularities Worry Watchdogs', Accra, 7 สิงหาคม 2008, ดูได้ที่ <<http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=79703>>, ดูเมื่อ 13 กรกฎาคม 2011; และIRIN Africa, 'Ghana: Pre-Election Violence Escalates', IRIN, Accra, 9 กันยายน 2008, ดูได้ที่<<http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=80250>>, ดูเมื่อ 13 กรกฎาคม 2011

<sup>32</sup> Collier, Paul and Vicente, Pedro C., 'Violence, Bribery, and Fraud: The Political Economy of Elections in Sub-Saharan Africa', *Public Choice*, 2010, หน้า 43-4, ดูได้ที่<<http://www.pedrocente.org/theory.pdf>>, ดูเมื่อ 13 กรกฎาคม 2011

<sup>33</sup> IRIN Africa, 'Ghana: Pre-election Violence and Irregularities Worry Watchdogs'; and Jockers et al., 'The Successful Ghana Election of 2008', หน้า 8

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- จัดทำการทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับสิทธิตามหลักรัฐธรรมนูญและสิทธิความเป็นพลเมืองสถานภาพทางกฎหมายของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชนชายขอบ ระบุกลุ่มที่ประสบปัญหาถูกกีดกันทางสังคมและการเมืองในรูปแบบต่างๆ จัดทำแผนที่ทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ
- จัดทำบทวิเคราะห์จากผู้เชี่ยวชาญในเรื่องทรัพยากรและความสามารถของสถาบันรัฐในการส่งเสริมวาระในการบูรณาการและการพัฒนาสถานภาพทางสังคมสำหรับชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชนชายขอบจัดทำแผนที่บริเวณที่จะมุ่งเน้นการดำเนินการแสดงผลที่ได้รับ
- รวบรวมสถิติรายงานแผนที่และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจากองค์กรที่เป็นที่รู้จักเช่นเครือข่าย NGO ด้านสิทธิมนุษยชนสื่อเป็นต้นในเรื่องเหตุรุนแรงและไม่รุนแรงต่อชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชนชายขอบรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการกระบวนการพิจารณาคดีและผลที่ได้สัมภาษณ์และสำรวจกลุ่มเป้าหมาย(เช่นกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆศาสนาและ/หรือกลุ่มชนพื้นเมือง) จัดทำแผนที่เกี่ยวกับภูมิภาคที่มีความเสี่ยงและสถานที่เกิดเหตุ และจัดทำแผนภูมิแนวโน้มเพื่อให้เข้าใจถึงเขตภูมิภาคที่ตกอยู่ในอันตรายและแนวโน้มที่จะเกิดได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น
- ศึกษาบันทึกเหตุการณ์ความขัดแย้งข้อพิพาทและความตึงเครียดในอดีตและปัจจุบันระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างด้านชาติพันธุ์ศาสนาภาษาวัฒนธรรมในประเทศ และการเชื่อมโยงของบุคคลเหล่านั้นกับกลุ่มติดอาวุธที่ไม่ใช่รัฐ ใช้รายงานและบันทึกเหตุการณ์ของสื่อและสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญจัดทำแผนที่ภูมิภาคที่มีความเสี่ยงและสถานที่เกิดเหตุและจัดทำแผนภูมิแนวโน้มเพื่อให้เข้าใจถึงเขตภูมิภาคที่ตกอยู่ในอันตรายและแนวโน้มที่จะเกิดได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น
- จัดสื่อการวิเคราะห์วาทกรรมและระบุขอบเขตว่าชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชนชายขอบถูกผู้นำทางการเมืองหรือผู้นำด้านอื่นๆโยนความผิดให้เป็นผู้รับผิดชอบ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในปัจจุบันที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่มากน้อยเพียงใด จัดทำแผนผังแสดงภูมิภาคสื่อผู้กระทำความผิด รวมทั้งความถี่และแนวโน้มของเหตุที่เกิด

### 3. ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง พลวัตของอำนาจ

#### บทนำ

ความสมดุลของอำนาจในแต่ละประเทศถือเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อนที่อาจได้รับผลกระทบจากกระบวนการทางการเมืองเช่นการนำข้อตกลงสันติภาพไปปฏิบัติ กระบวนการการปลดอาวุธ-การปลดประจำการ-และการกลับคืนสู่สังคม (DDR) การปฏิรูปทางสังคมหรือกฎหมายซึ่งเอื้อประโยชน์ให้บางกลุ่มหรือกีดกันพลเมืองบางกลุ่ม การลงนามในข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศและปัจจัยอื่นๆ

ความบกพร่องในการจัดให้มีสถาบันเพื่อแก้ความตึงเครียดที่เพิ่มขึ้นสูงในระยะเปลี่ยนผ่านสู่ภาวะหลังการเกิดความขัดแย้งมีแนวโน้มที่จะสร้างความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง<sup>33</sup> ความเสี่ยงสูงสุดคือความบกพร่องของสถาบันเหล่านั้นจะเพิ่มระดับความตึงเครียดที่มีอยู่แล้วในการแข่งขันเลือกตั้งให้มากขึ้นอีก<sup>34</sup> การเลือกกรอบเวลาที่เหมาะสมของกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญจึงมีบทบาทอย่างยิ่งเช่น การจัดให้มีการเลือกตั้งโดยเร็วผนวกกับกระบวนการ DDR ที่อ่อนแอจะเป็นเชื่อย่างดีที่จะก่อให้เกิดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง<sup>35</sup>

#### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีสภานิติบัญญัติและระดับชุมชนของประเทศบรูไน ค.ศ. 2010 บรูไนดีบอบช้ำจากสงครามกลางเมืองที่ยืดยาวมาตั้งแต่ ค.ศ. 1993 ดุลอำนาจรัฐเปลี่ยนมือไปมาระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์หลัก 2 กลุ่ม (Hutus และTutsis) ประเทศต้องเผชิญกับการลอบสังหารประธานาธิบดีหลายราย การก่อรัฐประหารของทหาร การแก้ไขรัฐธรรมนูญและความพยายามเพื่อสันติภาพและข้อตกลงหลายครั้งหลายคราใน ค.ศ. 2009 ช่วงเปลี่ยนผ่านเกิดขึ้นอีกครั้งและกระบวนการ DDR ได้เริ่มต้นขึ้นส่งผลกระทบต่อเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010<sup>36</sup> ณ เวลานั้นประเทศกำลังเผชิญกับระยะเริ่มต้นของกระบวนการ DDR ที่อ่อนแอและยุ่งเหยิง นอกจากนี้สถาบันของรัฐก็ยิ่งขาดประสิทธิภาพและความสามารถในการจัดให้มีการเปิดช่องทางประชาธิปไตยเพื่อแก้ไขความไม่พอใจเหล่านั้น ทั้งหมดนี้กลายเป็นปัจจัยหลักส่วนหนึ่งที่ปูพื้นฐานให้กับความรุนแรงที่

<sup>33</sup> Sisk, Timothy D., 'Elections in Fragile States: Between Voice and Violence', Graduate School of International Studies, University of Denver, Colorado, 2007, หน้า 7; and Ndulo, Muna and Lulo, Sara, 'Free and Fair Elections, Violence and Conflict', *Harvard ILJ Online* (Harvard College), 51 (2010), หน้า 160, 165

<sup>34</sup> Keane, John, *The Life and Death of Democracy* (London: Simon & Schuster UK Ltd, 2009); UNDP Democratic Governance Group Bureau for Development Policy, *Elections and Conflict Prevention: A Guide to Analysis, Planning and Programming*, หน้า 11–14, ดูได้ที่<[http://www.undp.org/publications/Elections\\_and\\_Conflict\\_Prevention.pdf](http://www.undp.org/publications/Elections_and_Conflict_Prevention.pdf)>, ดูเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2012; and Pastor, Robert A., 'The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research', *Democratization*, 6/4 (1999), หน้า 11–14, ดูได้ที่<<http://www1.american.edu/ia/cdem/pdfs/roleelectoraladministration.pdf>>, ดูเมื่อ 1 กรกฎาคม 2011

<sup>35</sup> Fischer, Jeff, *Electoral Conflict and Violence: A Strategy for Study and Prevention*, IFES White Paper (Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2002), หน้า 7, ดูได้ที่<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/019255.pdf>>, ดูเมื่อ 1 กรกฎาคม 2011

<sup>36</sup> GlobalSecurity.org, 'Burundi Civil War' (no date), available at <<http://www.globalsecurity.org/military/world/war/burundi.htm>>, ดูเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2011; และ Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Rule of Law in Armed Conflicts Project (RULAC), 'Burundi: Current Conflicts', Geneva, 2011, ดูได้ที่<[http://www.adh-geneva.ch/RULAC/current\\_conflict.php?id\\_state=38](http://www.adh-geneva.ch/RULAC/current_conflict.php?id_state=38)>, ดูเมื่อ 21 กรกฎาคม 2011

เกี่ยวเนื่องกับการเลือกตั้งเหตุการณ์หลักๆ ที่เกิดขึ้นได้แก่การคว่ำบาตรการเลือกตั้ง การโจมตีด้วยระเบิดมือ การจำกัดการมีส่วนร่วมของพรรคการเมืองบางพรรคและขององค์กรภาคประชาสังคม รวมถึงการทำร้ายร่างกายและการทรมานพลเมืองและนักการเมือง<sup>37</sup>

*ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก) การกีดกันทางการเมืองและสังคม (ภายนอก) การดำรงอยู่ของกลุ่มผู้ติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก) ความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติและอาชญากรรมสงคราม (ภายนอก) ความรุนแรงและการกระทำเชิงปลุกเร้าโดยพรรคการเมือง (ภายใน) การปฏิเสธผลการเลือกตั้ง (ภายใน)<sup>38</sup>

- การเลือกตั้งสภานิติบัญญัติและประธานาธิบดีของประเทศติมอร์-เลสเต ปี ค.ศ. 2007 สถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศอ่อนแอมานานนับปีซึ่งมักจะเกี่ยวโยงกับความขัดแย้งกับประเทศอินโดนีเซียและเอกราชที่ได้รับใน ค.ศ. 2002 เป็นหลัก<sup>39</sup> ปัจจัยทางประวัติศาสตร์และสังคม เช่น การเป็นอดีตอาณานิคม และสถาบันทางการเมืองมีส่วนช่วยกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง<sup>40</sup> ความรุนแรงที่มีการบันทึกในช่วงการเลือกตั้ง ค.ศ. 2007 เกิดขึ้นระหว่างผู้สนับสนุนพรรคการเมืองในช่วงหลังการเลือกตั้งเป็นหลักมีเหตุการณ์ลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้น 162 ครั้งทำให้มีผู้เสียชีวิต 2 รายบาดเจ็บประมาณ 100 ราย และครอบครัวที่พลัดถิ่นอีก 7,000 ครอบครัว<sup>41</sup>

*ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก)<sup>42</sup> การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก)<sup>43</sup> ความรุนแรงและการกระทำเชิงปลุกเร้าโดยพรรคการเมือง (ภายใน) การจัดเตรียมด้านความมั่นคงในการเลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ภายใน)<sup>44</sup>

<sup>37</sup> EL Abdellaoui, Jamila, '2010 Elections Burundi's Next Test', Institute for Security Studies, 22 ตุลาคม 2009, ดูได้ที่ <<http://reliefweb.int/node/330150>>, ดูเมื่อ 4 กรกฎาคม 2011; กลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Burundi: From Electoral Boycott to Political Impasse', Africa Report no. 169 (7 กุมภาพันธ์ 2011), หน้า, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/burundi/169%20Burundi%20-%20From%20Electoral%20Boycott%20to%20Political%20Impasse%20ENGLISH.pdf>>, ดูเมื่อ 4 กรกฎาคม 2011; และองค์การนิรโทษกรรมสากล, 'Burundi Must Investigate Those Accused of Torturing Opposition Politicians', สิงหาคม 2010, ดูได้ที่ <<http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/burundi-must-investigate-those-accused-torturing-opposition-politicians-2010-08-23>>, ดูเมื่อ 4 กรกฎาคม 2010

<sup>38</sup> กลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Burundi: From Electoral Boycott to Political Impasse'; and GlobalSecurity.org, 'Burundi Civil War'.

<sup>39</sup> Cutter, Ana et al., 'Timor Leste Conflict Assessment: Final Report', Center for International Conflict Resolution (CICR), Columbia University and Fo Liman Ba Malu – Hakat Ba Oin, 31 กรกฎาคม 2004, หน้า 11, 12, ดูได้ที่ <<http://www.cicr-columbia.org/wp-content/uploads/2011/06/Timor-Leste-Conflict-Assessment-2004.pdf>>, ดูเมื่อ 4 กรกฎาคม 2011

<sup>40</sup> Timor-Leste Armed Violence Assessment (TLAVA), 'Electoral Violence in Timor-Leste: Mapping Incidents and Responses', Issue Brief no. 3, 2009, หน้า 1, ดูได้ที่ <<http://www.timor-leste-violence.org/pdfs/Timor-Leste-Violence-IB3-ENGLISH.pdf>>, ดูเมื่อ 18 มกราคม 2012

<sup>41</sup> Timor-Leste Armed Violence Assessment, *Electoral Violence in Timor-Leste*, หน้า 3-5

<sup>42</sup> Cutter, 'Timor Leste Conflict Assessment'.

<sup>43</sup> กลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Timor-Leste's Parliamentary Elections', Asia Briefing no. 65 (13 June 2007), หน้า 7, ดูได้ที่ <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/indonesia/b65\\_timor\\_leste\\_s\\_parliamentary\\_elections.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/indonesia/b65_timor_leste_s_parliamentary_elections.pdf)>, ดูเมื่อ 19 ธันวาคม 2012

<sup>44</sup> Timor-Leste Armed Violence Assessment, *Electoral Violence in Timor-Leste*, หน้า 3-5

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ขอบเขตว่ากรอบการเปลี่ยนผ่านที่อ่อนแอเช่นโปรแกรม โครงการ DDR ข้อตกลงทางการค้าหรือรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทำให้อำนาจของผู้มีบทบาททางการเมืองรายสำคัญเปลี่ยนไปมากน้อยเพียงใด
- 2) ระดับการให้ความสนับสนุนภาคพลเมืองหรือความชุ่นเคื่องจากการตัดสินใจทางการเมืองหรือจากผู้มีบทบาททางการเมือง
- 3) การมีอยู่ของกลไกและประสิทธิภาพของกลไกในการส่งเสริมวัฒนธรรมการสนทนาระหว่างพรรคการเมืองและ
- 4) ระดับเสรีภาพของสื่อ

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- จัดทำการทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญและวิเคราะห์ผลกระทบของรัฐธรรมนูญและกรอบทางกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งกำกับดูแลความเที่ยงธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่านกระบวนการ DDR และ/หรือข้อตกลงทางการค้า สังเกตการณ์ดูแนวโน้มของ DDR ที่อาจถูกรูดกลับหรือดำเนินไปในทิศทางตรงกันข้าม จัดทำแผนที่ภูมิภาคที่น่าวิตก
- ตรวจสอบคุณภาพของกลไกที่ใช้ยุติข้อพิพาทระหว่างพรรคการเมือง วัดและเปรียบเทียบความสำเร็จในการบรรลุข้อตกลงและการปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น จัดทำแผนที่ความเสี่ยงและแผนภูมิแสดงแนวโน้ม
- รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับระดับการให้ความสนับสนุนแก่การตัดสินใจของผู้มีบทบาททางการเมืองหรือความชุ่นเคื่องในส่วนของกลุ่มพลเมืองต่อการตัดสินใจนั้น จัดทำแผนที่ความรุนแรงของการเดินขบวนประท้วงในที่สาธารณะและปักหมุดสถานที่ที่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว จัดทำแผนภูมิข้อมูลเพื่อแสดงแนวโน้ม
- สอบสวนการเชื่อมโยงระหว่างกำลังทหารและกลุ่มการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จัดทำแผนที่และปักหมุด
- รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปิดกั้นเสรีภาพของสื่อและการดำเนินคดีรวมทั้งการก่อกวนและการทำร้ายนักข่าว จัดทำแผนที่และแผนภูมิข้อมูลรวมถึงภูมิภาคที่มีอัตราความเสี่ยงสูง เหยื่อและผู้กระทำความผิด



## 4. การเลือกปฏิบัติและความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ

### บทนำ

ความรุนแรงบนฐานเพศภาวะได้รับการนิยามว่าเป็นรูปแบบของการเลือกปฏิบัติทางเพศที่รุนแรงที่สุด ซึ่งปรากฏในรูปของการทำอันตรายหรือก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานทางร่างกายทางเพศและทางจิตใจ การข่มขู่หรือการลิดรอนอิสรภาพในลักษณะเผด็จการ รวมทั้งการขู่ว่าจะกระทำการเหล่านี้<sup>45</sup> เมื่อเกิดความรุนแรงบนฐานเพศภาวะทั้งต่อเพศชายและเพศหญิงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาแห่งความขัดแย้งและสงคราม ความชอกช้ำทางจิตใจและการประณามเหยื่อของสาธารณชนถือเป็นอุปสรรคหลักต่อการรายงานและการดำเนินคดีทางอาญา<sup>46</sup> ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อสถาบันของรัฐที่อ่อนแออยู่แล้วเนื่องจากการทุจริตอย่างรุนแรง การไร้ประสิทธิภาพ การขาดความเชื่อใจจากสาธารณชน และความสามารถในการดำเนินการต้องหยุดชะงักลงจากการปะทุของการปะทะกัน และความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ทำให้สถาบันของรัฐแทบไม่สามารถป้องกันและดำเนินคดีกรณีอาชญากรรมและปกป้องเหยื่อจากความรุนแรงเหล่านั้นได้

ความรุนแรงบนฐานเพศภาวะซึ่งส่วนใหญ่มักเกิดกับสตรีและเด็กผู้หญิงได้กลายเป็นลักษณะเฉพาะของความขัดแย้งทางการเมืองและระหว่างชาติพันธุ์ที่เกิดขึ้นไม่นานมานี้เป็นจำนวนมาก ในบางกรณีการเลือกตั้งกระตุ้นให้เกิดการปะทุของความรุนแรงที่ทำให้สตรีและเด็กผู้หญิงต้องตกเป็นเหยื่อ หรือในบางกรณีความรุนแรงต่อเพศหญิงได้กลายเป็นเครื่องมือในการก่อวินาศกรรมทางการเมือง และทำให้ตัวแทนผู้ลงสมัครเลือกตั้งเพศหญิงรู้สึกหวาดกลัว นอกจากนี้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพศหญิงยังคงได้รับผลกระทบอย่างไม่เท่าเทียมจากความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในรูปแบบต่างๆ หรือแม้แต่การข่มขู่ว่าจะเกิดความรุนแรง ซึ่งทำให้คนเหล่านี้พยายามอยู่ห่างจากหน่วยเลือกตั้งมากกว่าผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพศชาย<sup>47</sup> ผู้ก่อความรุนแรงบนฐานเพศภาวะอาจเป็นผู้มีบทบาทของรัฐและที่ไม่ใช่รัฐเช่นเจ้าหน้าที่ทางทหารของรัฐและเอกชน องค์กรตำรวจและหน่วยรักษาความปลอดภัยกลุ่มกองโจรและบุคคลที่สามารถเข้าถึงศูนย์ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (IDP) ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ หรือมีส่วนร่วมในงานช่วยเหลือมนุษยชาติ

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศเคนยา ค.ศ. 2007 ตามจารีตประเพณีแล้วผู้หญิงถูกเลือกปฏิบัติและได้รับความรุนแรงทางเพศในรูปแบบต่างๆ ทั้งในที่สาธารณะและสถานที่ส่วนตัว<sup>48</sup> ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาแม้จำนวนผู้หญิงในคณะปกครองจากการเลือกตั้งภาคแรงงานและ

<sup>45</sup> สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ, Declaration on the Elimination of Violence against Women, Resolution 48/104, 1993, A/RES/48/104, Article 1; and Carpenter, R. Charli, 'Recognizing Gender-Based Violence Against Civilian Men and Boys in Conflict Situations', *Security Dialogue*, 37/1 (2006), หน้า 83–103

<sup>46</sup> ตามรายงานของ Waki ที่ตีพิมพ์ในปี 2008 (the Commission of Inquiry on Post-Election Violence, Kenya) มีผู้หญิงเพียง 30 คนจากจำนวนเหยื่อที่ได้รับรายงานทั้งหมดที่ยินยอมที่จะเป็นพยานในขณะที่คณะกรรมการไม่สามารถหาเหยื่อเพศชายได้เลยสักคนเดียวที่ยินยอมที่จะเป็นพยานในการณ์ของความรุนแรงด้วยสาเหตุทางเพศในช่วงความรุนแรงหลังการเลือกตั้งของประเทศเคนยา *Final Report: Kenya Commission of Inquiry into the Post Election Violence (CIPEV)* (no date), ดูได้ที่ <<http://www.scribd.com/doc/6845092/Waki-Report-of-the-Findings-of-the-Commission-of-Inquiry-into-the-PostElection-Violence-in-Kenya>>.

<sup>47</sup> องค์กรว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (OSCE), สำนักงานเพื่อสถาบันประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (ODIHR), 'Islamic Republic of Afghanistan: Presidential and Provincial Elections [2008]', 20 สิงหาคม 2009, ดูได้ที่ <<http://www.osce.org/odihr/elections/40753>>, ดูเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2012

<sup>48</sup> Creighton, Colin and Yieko, Felicia (eds), *Gender Inequalities in Kenya* ([Paris]: UNESCO, 2006), หน้า 2–4

การศึกษาจะเพิ่มมากขึ้น ภาพเหมารวมบนฐานเพศภาวะและการปฏิบัติตามความเชื่อทางประเพณีที่เป็นอันตรายยังคงกีดกันผู้หญิงจากการได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกับเพศชายในหลายๆ แห่ง ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมืองหรือการใช้ชีวิตในที่สาธารณะ<sup>49</sup> รายงานความรุนแรงในช่วงการเลือกตั้ง ค.ศ. 2007 บ่งถึงกรณีการข่มขืนการทำร้ายร่างกายทางเพศและการตัดอวัยวะในหลายๆ ภูมิภาค<sup>50</sup> ผู้กระทำการดังกล่าวคือตำรวจกองกำลังรักษาความปลอดภัยและหน่วยทหารที่สนับสนุนผู้ชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสองราย รวมทั้งบุคคลที่ทำงานในค่ายปกป้องผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ แม้แต่เพื่อนบ้านญาติและคนที่ได้ชื่อว่าเป็นเพื่อนก็มีความผิดในการใช้ความรุนแรงจำพวกนี้อย่างแพร่หลายต่อสตรีและเด็กหญิงจากทุกชาติพันธุ์เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ยากจนมีรายงานเกี่ยวกับกรณีความรุนแรงบนฐานเพศภาวะต่อเพศชายอยู่บ้าง เช่น การขลิบหนักรอวัยวะเพศและการทำหมันของตัวประกันชายจากกลุ่มคู่แข่ง<sup>51</sup> ตามที่ระบุในรายงานการไต่สวนหลายฉบับ เหตุการณ์เหล่านี้ไม่ได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้องหรือเหมาะสม เพราะองค์กรของรัฐไม่มีมติสนับสนุนให้มีการสอบสวนกิจกรรมของสมาชิกของตนในความผิดดังกล่าว<sup>52</sup>

*ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก) การกีดกันทางการเมืองและสังคม (ภายนอก) การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก) การละเมิดสิทธิมนุษยชน (ภายใน) ความขัดแย้งที่เกี่ยวกับการเจริญเติบโตและการพัฒนาของอำนาจที่กำลังเปลี่ยนแปลง (ภายนอก)<sup>53</sup> การจัดเตรียมความมั่นคงในการเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสม (ภายใน)<sup>54</sup> การที่พรรคการเมืองใช้สื่อเชิงปลุกเร้าขู่ข่ม (ภายใน)<sup>55</sup> การบริหารจัดการผลการเลือกตั้งที่ไร้ประสิทธิภาพ (ภายใน)<sup>56</sup>

- *การเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศกีนีปี ค.ศ. 2009* แม้ว่าในช่วงสองสามปีที่ผ่านมารัฐบาลจะพยายามยกระดับสถานะของสตรีให้สูงขึ้นหรือจะกล่าวให้กว้างขึ้นก็คือการสร้าง ความเท่าเทียมกันระหว่างเพศชายและเพศหญิงในประเทศกีนี แต่ผู้หญิงยังคงต้องเผชิญกับความไม่เท่าเทียมกันและการดูถูกเหยียดหยามอย่างแพร่หลายเนื่องมาจากภาพเหมารวมด้านเพศซึ่งหยั่งรากลึกในทุกๆ มิติ ไม่ว่าจะเป็นชีวิตการเมือง ชีวิตในที่สาธารณะ และชีวิตส่วนตัว มีเส้นกันทางโครงสร้างเกี่ยวกับโอกาสของผู้หญิงในการใช้สิทธิทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของตนได้อย่างเต็มที่ และแสวงหาความเที่ยงธรรมในประเด็นการเลือกปฏิบัติและ/หรือความรุนแรงที่กระทำต่อเพศหญิง

ความวุ่นวายทางการเมืองในช่วงปลาย ค.ศ. 2009 ได้รับแรงกระตุ้นจากความล้มเหลวของประธานาธิบดี กัปตัน มูซา ดาดิส คามารา ที่แต่งตั้งตนเองขึ้นมาหลังเข้ายึดอำนาจด้วยการก่อรัฐประหารเมื่อปลายปี ค.ศ. 2008 พร้อมสัญญาว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้ง ความปั่นป่วนดังกล่าว

<sup>49</sup> Orchardson-Mazrui, Elizabeth, 'The Impact of Cultural Perceptions on Gender Issues', in Creighton and Yieke (eds), *Gender Inequalities in Kenya*, หน้า 145–65

<sup>50</sup> Roberts, Mara J., *Conflict Analysis of the 2007 Post-election Violence in Kenya* (Charlottesville, Va.: New Dominion Philanthropy Metrics, 2009), ดูได้ที่ <[http://www.ndpmetrics.com/papers/Kenya\\_Conflict\\_2007.pdf](http://www.ndpmetrics.com/papers/Kenya_Conflict_2007.pdf)>, ดูเมื่อ 30 มิถุนายน 2011; และ Institut Français de Recherche en Afrique (IFRA), *The General Elections in Kenya 2007*.

<sup>51</sup> *Final Report: Kenya Commission of Inquiry into the Post Election Violence (CIPEV)*.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Roberts, *Conflict Analysis of the 2007 Post-election Violence in Kenya*; และ Institut Français de Recherche en Afrique (IFRA), *The General Elections in Kenya 2007*, หน้า 2, 11, 172, 202, 227, 228 และ 369

<sup>54</sup> Alston, 'Report of the UN Special Rapporteur', หน้า 38, ดูเมื่อ 1 กันยายน 2011

<sup>55</sup> Mbeke, Peter Oriare, 'The Role of the Media in Conflict and Peace Building in Kenya: Draft Literature Review Report', เมษายน 2009, หน้า 13, ดูได้ที่ <[http://www.internews.org/pubs/kenya/LiteratureReview\\_ReportingPeaceKenya\\_20090415.pdf](http://www.internews.org/pubs/kenya/LiteratureReview_ReportingPeaceKenya_20090415.pdf)>, ดูเมื่อ 21 ตุลาคม 2011

<sup>56</sup> [Kriegler Commission], *Report of the Independent Review Commission*, หน้า 35, 125, 129

เป็นสาเหตุของกรณีการใช้ความรุนแรงบนฐานเพศภาวะต่อผู้หญิงที่ถือว่ารุนแรงที่สุดในเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเข้าทำร้ายร่างกายผู้นำฝ่ายค้านและกลุ่มผู้สนับสนุนอย่างรุนแรง ซึ่งได้รวมตัวกันขึ้นในเมืองโกนากรี เมื่อวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2009 เพื่อรณรงค์ให้มีการเลือกตั้ง มีรายงานว่ามีการข่มขืนและใช้ความรุนแรงต่อผู้ประท้วงเพศหญิงกว่า 100 กรณี<sup>57</sup>

*ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (*ภายนอก*) ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพลวัตของอำนาจ (*ภายนอก*) ความรุนแรงที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์อาชญากรรมต่อมนุษยชาติและอาชญากรรมสงคราม (*ภายนอก*) การละเมิดสิทธิมนุษยชน (*ภายนอก*)<sup>58</sup>

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ความเหมาะสมของข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญและ/หรือบทบัญญัติทางกฎหมายอื่นๆ ที่เน้นย้ำหรือสนับสนุนสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างเพศหญิงและเพศชาย
- 2) การมีอยู่ของกลไกด้านนโยบายและทางกฎหมายที่ถูกออกแบบขึ้นเพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชายในการดำเนินชีวิตในที่สาธารณะในรูปแบบต่างๆ เช่นการจ้างงาน การศึกษาและบริการสาธารณสุข
- 3) การมีอยู่ของกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อปกป้องเหยื่อและการดำเนินคดีต่อเหตุอาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมในด้านความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ
- 4) การมีอยู่ของนโยบายภายในองค์กรรัฐรวมทั้งหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานภาคความมั่นคง (SSA) ที่มุ่งเน้นเรื่องการปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนรวมทั้งสิทธิสตรีและการต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติทางเพศ
- 5) ระดับความเปราะบางของสตรีต่ออาชญากรรมทางเพศเช่นการข่มขืนการล่วงละเมิดทางเพศในยามสงบสุข
- 6) ขอบเขตว่าผู้ก่อความรุนแรงบนฐานเพศภาวะในช่วงที่มีความขัดแย้งและความวุ่นวายมีสิทธิรับนิรโทษอย่างง่ายดายเพียงใด
- 7) ระดับการประณามเหยื่ออาชญากรรมบนฐานเพศภาวะและการที่เหยื่อไม่เข้าแจ้งความ
- 8) จำนวนของกรณีความรุนแรงและการก่อกวนต่อนักการเมืองและองค์กรภาคประชาสังคมที่สนับสนุนการยกระดับสถานภาพของสตรีให้ดีขึ้น อัตราการมีส่วนร่วมของสตรีและการปฏิรูปความเท่าเทียมกันทางเพศที่เพิ่มขึ้น
- 9) จำนวนกรณีหรือรายงานการเชื่อมโยงระหว่างพรรคการเมืองหรือผู้มีบทบาททางการเมืองและกลุ่มหัวรุนแรงที่ใช้ความรุนแรงทางเพศ

<sup>57</sup> องค์กรสอดส่องด้านสิทธิมนุษยชน, 'Guinea: "We Have Lived in Darkness": A Human Rights Agenda for Guinea's New Government', New York, 2010, หน้า 17

<sup>58</sup> Ibid., หน้า 1, 15, 17, 20; และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ(UNDP), 'Guinea: Country Profile of Human Development Indicators', *International Human Development Indicators*, 2010, ดูได้ที่<<http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/GIN.html>>, ดูเมื่อ 19 กรกฎาคม 2011

- 10) ขอบเขตว่าสื่อใช้ภาษาในลักษณะดูหมิ่นและขี้ขลาดเมื่อพูดถึงผู้ที่สนับสนุนการแก้ปัญหาเกี่ยวกับเพศหญิงและความเท่าเทียมทางเพศมากน้อยเพียงใดและ
- 11) ขอบเขตว่าการเลือกปฏิบัติและความรุนแรงบนฐานเพศภาวะถูกละเว้นจากรายงานของสื่อมากน้อยเพียงใด

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- รวบรวมกรอบและเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดที่เกี่ยวข้องกับความเท่าเทียมทางเพศ โดยมุ่งเน้นไปที่ (ก) การเข้าถึงงานทรัพยากรและการศึกษาสำหรับทั้งหญิงและชาย (ข) สิทธิพลเมืองสำหรับสตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการแต่งงาน การหย่าร้าง สิทธิการเป็นผู้ปกครอง การถือครองที่ดินและหัวข้อที่เกี่ยวข้อง (ค) กลไกที่ใช้ดำเนินคดีผู้กระทำความผิดด้านความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างทางเพศและสำหรับปกป้องเหยื่อ และ (ง) นโยบายด้านเพศภายในการบริหารรัฐกิจโดยมุ่งที่ภาคความมั่นคงเป็นหลัก
- วิเคราะห์กฎหมายเพื่อระบุความบกพร่องใดๆ ที่อาจมี ใช้แผนที่เพื่อระบุพื้นที่ที่กฎหมายท้องถิ่นไม่สอดคล้องกันหรือที่กรอบทางกฎหมายที่ใช้อยู่มีความบกพร่อง
- วิเคราะห์การนำบทบัญญัติทางกฎหมายและกระบวนการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านเพศไปปฏิบัติ จัดทำแผนภูมิเพื่อแสดงแนวโน้มระบุความผันแปรตามภูมิภาคในการนำกฎหมายและการดำเนินคดีเรื่องการเลือกปฏิบัติและความรุนแรงทางเพศไปใช้ รวมทั้งกรณีการได้รับนิรโทษและการประณามเหยื่อ
- รวบรวมสถิติรายงานแผนที่และข้อเท็จจริงอื่นที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงบนฐานเพศภาวะและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ หรือการถูกกีดกันจากองค์กรที่เป็นที่รู้จักจัดการสำรวจเกี่ยวกับประเด็นนั้นๆ สัมภาษณ์ผู้มีบทบาทหลักในสถาบันต่างๆ เช่น นักวิชาการ นักข่าว และบุคคลที่ทำงานในองค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคประชาสังคมรวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์และกลุ่มการเมืองต่างๆ เพื่อหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนที่เพื่อระบุภูมิภาคที่เผชิญปัญหาด้านการเลือกปฏิบัติและความรุนแรงทางเพศมากขึ้น ปักหมุดเพื่อแสดงจุดที่เกิดความรุนแรงสร้างแผนภูมิแสดงแนวโน้ม
- วิเคราะห์การเชื่อมโยงที่อาจเป็นได้ระหว่างพรรคการเมืองหรือผู้มีบทบาททางการเมืองและกลุ่มหัวรุนแรงที่ใช้ความรุนแรงทางเพศเป็นอาวุธสงคราม จัดทำแผนที่ของเหตุการณ์ที่เกิดและแผนภูมิข้อมูลเพื่อระบุแนวโน้ม
- รวบรวมข้อมูลของกรณีที่มีบทบาทของรัฐและที่ไม่ใช่รัฐเช่นหน่วยงานภาคความมั่นคงและสื่อที่มีส่วนร่วมในการเลือกปฏิบัติและความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ จัดทำแผนที่แสดงภูมิภาคและเหตุที่เกิด

## 5. การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ

### บทนำ

กลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ หมายถึงบุคคลหรือกลุ่มคนที่ใช้ความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายของตนแต่ไม่ได้แสดงตนว่าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังปกติหรือสถาบันของรัฐ<sup>59</sup> บุคคลเหล่านี้ได้แก่ผู้ก่อการร้าย ผู้ต่อสู้แบบกองโจรกลุ่มติดอาวุธหรือกำลังรบกึ่งทหาร หัวหน้ากลุ่มติดอาวุธ ผู้นำทางทหาร ผู้ก่อการร้ายทหารรับจ้าง และบริษัทรักษาความปลอดภัยของเอกชน รวมทั้งนักปล้นสะดม<sup>60</sup> ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐมักจะมี ความรุนแรงเป็นพิเศษ เมื่อบุคคลเหล่านี้มีการตั้งมั่นในประเทศหรือแม้ว่าการตั้งมั่นดังกล่าวในประเทศเพื่อนบ้านก็สามารถสร้างความตึงเครียดได้เช่นกัน<sup>61</sup> เพราะกลุ่มคนเหล่านี้มักไม่เคารพเขตแดนและใช้พรมแดนเพื่อนบ้านเป็นที่หลบภัยและเคลื่อนกำลังอาวุธ หากมีวาระทางการเมืองกลุ่มเหล่านี้สามารถก่อความไม่มั่นคงไปได้ทั่วภูมิภาค

การดำรงอยู่หรืออิทธิพลของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐจะเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดความรุนแรงระหว่างการเลือกตั้ง<sup>62</sup> กลุ่มติดอาวุธที่ผิดปกติดังกล่าวอาจทำลายความมั่นคงของประเทศ แทรกกลไกายเขตการเลือกตั้ง<sup>63</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มดังกล่าวอาจหันไปใช้มาตรการสร้างความหวาดกลัวให้กับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง<sup>64</sup> ความเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรงจะสูงขึ้นเป็นพิเศษเมื่อหน่วยงานภาคความมั่นคงไม่สามารถตอบโต้ความท้าทายด้านความมั่นคงที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ได้ หรือเมื่อภาคความมั่นคงบางส่วนสมรู้ร่วมคิดกับกลุ่มติดอาวุธหรือกำลังรบกึ่งทหาร สถานการณ์ดังกล่าวจะเลวร้ายลงมากเมื่อรัฐไม่มีอำนาจควบคุมเขตแดนของตนอย่างสมบูรณ์ หรือเมื่อเขตแดนที่ไม่มั่นคงอยู่แล้วเปิดโอกาสให้กลุ่มติดอาวุธข้ามเขตแดนอย่างผิดกฎหมายได้<sup>65</sup>

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสภานิติบัญญัติและประธานาธิบดีของประเทศโคลัมเบีย ค.ศ. 2010 โคลัมเบียจมอยู่ในความขัดแย้งอย่างรุนแรงมากกว่า 50 ปี โดยมีกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐหลายกลุ่มนับตั้งแต่กองกำลังปฏิวัติติดอาวุธของโคลัมเบีย (FARC) ไปจนถึงกองกำลัง กลุ่มสามัคคีป้องกัน

<sup>59</sup> Schneckener, 'Fragile Statehood, Armed Non-State Actors and Security Governance', *Private Actors and Security Governance* (Geneva: ศูนย์เพื่อประชาธิปไตยของกองทัพประจำกรุงเจนีวา (DCAF), 2006)

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Chuter, David, 'From Threats to Tasks: Making and Implementing National Security Policy', *Journal of Security Sector Management* (Cranfield University, Shrivenham), 5/2 (2007), หน้า 6 ดูได้ที่<[http://www.ssronline.org/jofssm/issues/jofssm\\_0502\\_chuter.pdf?CFID=3616679&CFTOKEN=33301837](http://www.ssronline.org/jofssm/issues/jofssm_0502_chuter.pdf?CFID=3616679&CFTOKEN=33301837)>, ดูเมื่อ 5 กรกฎาคม 2011

<sup>62</sup> Ferreira, Delia et al., *Dirty Money in Politics: How El Padrino's Contributions Affect Security in Latin America* (conference) (Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2011), ดูได้ที่<<http://www.ifes.org/Content/Videos/2011/How-El-Padrinos-Contributions-Affect-Security-in-Latin-America.aspx>>, ดูเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2011>และกลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Guatemala's Elections: Clean Polls, Dirty Politics', Policy Briefing, Latin America Briefing no. 24 (Bogota/ Brussels: ICG, 2011) ดูได้ที่<<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/B24%20Guatemala%20%20Clean%20Polls%20Dirty%20Politics.pdf>> ดูเมื่อ กรกฎาคม 2011

<sup>63</sup> Schneckener, 'Fragile Statehood', หน้า 32

<sup>64</sup> Alston, 'Report of the Special Rapporteur', หน้า 8

<sup>65</sup> Schneckener, 'Fragile Statehood', หน้า 33-5

ตนเองแห่งโคลัมเบีย (AUC)<sup>66</sup> ทั้งสองกลุ่มได้สร้างความบิตเบือนอย่างใหญ่หลวงต่อกระบวนการทางการเมืองบ่อยครั้งด้วยการเปลี่ยนแปลงแนวโน้มในการเลือกตั้งที่สำคัญยิ่ง<sup>67</sup>

*ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* การดำรงอยู่ของอาชญากรรมจัดตั้ง (ภายนอก)<sup>68</sup> ความขุ่นเคืองที่เกี่ยวเนื่องกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติและอาชญากรรมสงคราม (ภายนอก) การละเมิดสิทธิมนุษยชน (ภายนอก)<sup>69</sup> กฎหมายเลือกตั้งที่มีการโต้แย้ง (ภายใน) การจัดเตรียมการรักษาความปลอดภัยในการเลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ภายใน) การดำเนินการในวันเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน)<sup>70</sup>

- *การเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภาจังหวัดของประเทศอัฟกานิสถาน ค.ศ. 2009* ประวัติศาสตร์ของประเทศอัฟกานิสถานในช่วงหลังถูกแต่มีรอยด้วยความไร้เสถียรภาพทางการเมือง อีกทั้งกลุ่มทาลีบันยังเป็นปรปักษ์และก่อการร้ายต่อรัฐบาลและพลเมืองจนถึงปัจจุบัน<sup>71</sup> กระบวนการเลือกตั้งถือเป็นเป้าหมายหลักอย่างหนึ่งของกลุ่มนี้ในช่วงการเลือกตั้งใน ค.ศ. 2009 กลุ่มทาลีบันเป็นผู้ก่อการคุกคามและก่อการร้ายหลายคราวในช่วงก่อนการเลือกตั้งโดยมุ่งเน้นไปที่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและทีมงานของผู้สมัครเป็นหลัก นอกจากนี้เจ้าหน้าที่คณะกรรมการเลือกตั้งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและผู้ช่วยบรรณาธิการเสียงอย่างน้อย 10 รายถูกลักพาตัวและ 31 รายถูกสังหารในวันเลือกตั้ง<sup>72</sup>

<sup>66</sup> Sweig, Julia E., 'What Kind of War for Colombia?', *Foreign Affairs*, 81/5 (กันยายน/ตุลาคม 2002), หน้า 123 [ดูได้ที่<http://www.idia.net/foreignaffairs/SFR1.pdf>](http://www.idia.net/foreignaffairs/SFR1.pdf) ดูเมื่อ 6 กรกฎาคม 2011; and Theidon, Kimberly, 'Transitional Subjects: The Disarmament, Demobilization and Reintegration of Former Combatants in Colombia', *International Journal of Transitional Justice*, 1 (2007), pp.72, 73, [ดูได้ที่<http://www.fas.harvard.edu/~anthro/theidon/theidon\\_pdf/theidon\\_IJTJ.pdf>](http://www.fas.harvard.edu/~anthro/theidon/theidon_pdf/theidon_IJTJ.pdf), ดูเมื่อ 6 กรกฎาคม 2011

<sup>67</sup> องค์การนาถารัฐอเมริกัน(OAS), Political Affairs Secretary, Informe Final de la Misión de Veeduría Electoral de la OEA sobre las Elecciones Legislativas Celebradas en la República de Colombia el 14 de Marzo de 2010, 2010, OEA/Ser.GCP/doc.4508/10, p.8; องค์การนาถารัฐอเมริกัน(OAS), Political Affairs Secretary, Informe Final de la Misión de Veeduría Electoral de la OEA sobre la Elección Presidencial y Segunda Vuelta Presidencial Celebradas en la República de Colombia el 30 de Mayo y el 20 de Junio de 2010, OEA/Ser.GCP/doc.4515/10, 2010, หน้า 19, 54; สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ(UNHCHR), ONU Derechos Humanos Observe Reducción Significativa de Violencia Durante las Elecciones, UNHCHR, Colombia Office, Bogota, 2010, [ดูได้ที่<http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2010/cp1007.pdf>](http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2010/cp1007.pdf), ดูเมื่อ 6 กรกฎาคม 2011; และ López Hernández, Claudia et al., Y Refundaron la Patria ..., De Cómo Mañosos y Políticos Reconfiguraron el Estado Colombiano, Debate, Santafé de Bogotá, 2010.

<sup>68</sup> Felbab-Brown, Vanda, *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs* (Washington, DC: Brookings Institution, 2010), pp. 1–12

<sup>69</sup> องค์การนาถารัฐอเมริกัน(OAS), Political Affairs Secretary, Informe Final de la Misión de Veeduría Electoral de la OEA sobre las Elecciones Legislativas Celebradas en la República de Colombia el 14 de Marzo de 2010, หน้า8; Organization of American States (OAS), Political Affairs Secretary, Informe Final de la Misión de Veeduría Electoral de la OEA sobre la Elección Presidencial y Segunda Vuelta Presidencial Celebradas en la República de Colombia el 30 de Mayo y el 20 de Junio de 2010, หน้า 19, 54; และสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UNHCHR), *ONU Derechos Humanos Observe Reducción Significativa de Violencia*

<sup>70</sup> Misión de Observación Electoral, 'Mapas y Factres de Riesgo Electoral 2010', มีนาคม 2010

<sup>71</sup> กลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Afghanistan Conflict History', มกราคม2010, [ดูได้ที่<http://www.crisisgroup.org/en/key-issues/research-resources/conflict-histories/afghanistan.aspx>](http://www.crisisgroup.org/en/key-issues/research-resources/conflict-histories/afghanistan.aspx) ดูเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2011

<sup>72</sup> Alston, 'Report of the Special Rapporteur', หน้า18, 19; กลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Afghanistan: Elections and the Crisis of Governance', Asia Briefing no. 96 (2009), หน้า 7, 8, [ดูได้ที่<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/b96\\_afghanistan\\_elections\\_and\\_the\\_crisis\\_of\\_governance.pdf>](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/b96_afghanistan_elections_and_the_crisis_of_governance.pdf) ดูเมื่อ 6 กรกฎาคม 2011 และองค์การสอดส่องด้านสิทธิมนุษยชน, 'Afghanistan: Human Rights Concerns in Run-Up to Elections', 17 สิงหาคม 2009, [ดูได้ที่<http://www.hrw.org/en/news/2009/08/17/afghanistan-human-rights-concerns-run-elections>](http://www.hrw.org/en/news/2009/08/17/afghanistan-human-rights-concerns-run-elections), ดูเมื่อ 6 กรกฎาคม 2011

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก)<sup>73</sup> การละเมิดสิทธิมนุษยชน (ภายนอก) ความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติและอาชญากรรมสงคราม (ภายนอก)<sup>74</sup> กฎหมายเลือกตั้งที่มีการโต้แย้ง (ภายใน) การปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพขององค์กรจัดการเลือกตั้ง (ภายใน) ระบบการยุติข้อพิพาทการเลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ภายใน) การจัดเตรียมการรักษาความปลอดภัยในการเลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ภายใน) การลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน) การนับคะแนนและการประมวลผลที่มีปัญหา (ภายใน)<sup>75</sup>

### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐมีฐานที่ตั้งอยู่ในประเทศหรือพยายามแทรกซึมจากประเทศเพื่อนบ้าน สถานที่ที่กลุ่มปรากฏตัวและจำนวนกรณีในกลุ่มดังกล่าวเข้าแทรกแซง
- 2) การมีอยู่และตำแหน่งที่ตั้งเขตแดนภายนอกการควบคุมที่ได้ผลของรัฐบาลกลาง
- 3) ความสามารถของหน่วยงานภาคความมั่นคงในการลดอำนาจของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐลงให้เป็นกลางอย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) ระดับการล่าเหยียดและการเข้าถึงอาวุธขนาดเล็กและที่มีน้ำหนักเบาได้ง่าย
- 5) การมีอยู่และประเภทของการเชื่อมโยงในทางลับระหว่างฝ่ายสถาบันของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐบาลและ/หรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทางการเมืองกับกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐและ
- 6) จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงที่ผู้มีบทบาทนอกภาครัฐก่อขึ้น

<sup>73</sup> Felbab-Brown, *Shooting Up*

<sup>74</sup> Alston, 'Report of the Special Rapporteur'; และกลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Afghanistan: Elections and the Crisis of Governance'.

<sup>75</sup> European Union Electoral Observation Mission, 'Islamic Republic of Afghanistan: Final Report Presidential and Provincial Council Elections 20 August 2009', หน้า 9, ดูได้ที่ <[http://eeas.europa.eu/afghanistan/docs/2010\\_election\\_observation\\_afghanistan\\_final\\_report\\_0809\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/afghanistan/docs/2010_election_observation_afghanistan_final_report_0809_en.pdf)> ดูเมื่อ 23 มกราคม 2012

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องในอดีตและปัจจุบันเกี่ยวกับการดำรงอยู่และกิจกรรมของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ รวบรวมสถิติรายงานแผนผังและข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานภาคความมั่นคงและองค์กรอื่นที่มีความรู้และข้อมูลเฉพาะทางเกี่ยวกับการดำรงอยู่และกิจกรรมของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ วิเคราะห์ข้อมูลในอดีตและเปรียบเทียบกับสถานการณ์ในปัจจุบันจัดทำแผนภูมิข้อมูลเพื่อสังเกตแนวโน้มจัดทำแผนผังความเสี่ยงทางภูมิศาสตร์เพื่อระบุภูมิภาคที่กลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐออกปฏิบัติการ ปักหมุดเพื่อเขียนแผนผังของสถานที่เกิดเหตุที่กลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง
- จัดทำบทสังเขปของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกรอบกฎหมายของภาคความมั่นคง ทรัพยากรที่มีและคุณภาพของเครื่องมือฝึกอบรมเพื่อให้เข้าใจถึงสมรรถภาพของหน่วยงานภาคความมั่นคงเพื่อสามารถมีส่วนร่วมในการลดทอนอำนาจของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ ให้เป็นกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพ จัดทำแผนผังความเสี่ยงทางภูมิศาสตร์โดยจำแนกตามภูมิภาคบนพื้นฐานขอบเขตความสามารถของหน่วยงานภาคความมั่นคงที่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด
- รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่กลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง และการล่าเหยียดและการเข้าถึงอาวุธขนาดเล็ก จัดทำแผนภูมิข้อมูลเพื่อสังเกตแนวโน้มและภาวะที่สัมพันธ์กันจัดทำแผนผังความเสี่ยงและปักหมุดตามความเหมาะสม



## 6. การดำรงอยู่ของอาชญากรรมจัดตั้ง

### บทนำ

อาชญากรรมจัดตั้ง เป็นคำใช้เรียกกลุ่มที่มีโครงสร้างแนชัดและดำเนินการมาเป็นเวลาระยะหนึ่งแล้วโดยมีจุดประสงค์ในการก่ออาชญากรรมที่ร้ายแรงหรือการละเมิดกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ทางการเงินหรืออื่นๆ<sup>76</sup> กิจกรรมที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งที่สุดขององค์กรเหล่านี้คือการค้ำมนุษย์ ผู้อพยพถิ่นฐาน ยาเสพติด อาวุธ ทรัพยากรธรรมชาติและสินค้าปลอมแปลง รวมทั้งโจรสลัดทะเลหลวง และอาชญากรรมบนอินเทอร์เน็ต<sup>77</sup> กลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งส่งผลกระทบต่อรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกองกำลังความมั่นคงในลักษณะที่แตกต่างไปจากผู้มีบทบาทที่มีความรุนแรงกลุ่มอื่น ปกติแล้วกลุ่มเหล่านี้จะหาทาง ‘ยึด’ รัฐ ซึ่งหมายถึงความถึงการเข้าควบคุมสถาบันของรัฐเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ<sup>78</sup> โดยการทุจริต<sup>79</sup> และการรีดไถ เป็นต้น<sup>80</sup> ดังนั้นเมื่อรัฐถูกยึดและสูญเสียความสามารถในการทำตามสัญญา กลุ่มดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะเจาะเข้าสู่สถาบันของรัฐและความชอบธรรมทางการเมือง<sup>81</sup>

เครือข่ายอาชญากรรมจัดตั้งไม่จำเป็นจะต้องมีเป้าหมายด้านการเมืองเสมอไป แต่มักจะมีความสนใจอยู่ที่การปกป้อง ‘เขตแดน’ ของตน ด้วยเหตุนี้กลุ่มดังกล่าวจึงมักจะหาข้าราชการท้องถิ่นภาคความมั่นคง ผู้พิพากษา อัยการ รวมทั้งนักการเมืองท้องถิ่น ให้มาเป็นฝ่ายของตน ในกรณีดังกล่าว เครือข่ายอาชญากรรมจัดตั้งจึงมีบทบาทสำคัญในการส่งผลกระทบต่อกระบวนการเลือกตั้ง<sup>82</sup> และสามารถใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุหรือรักษาอำนาจควบคุมเขตแดนของตน<sup>83</sup>

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งประธานาธิบดี สภานิติบัญญัติและผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศกัวเตมาลา ค.ศ. 2011 ประเทศกัวเตมาลาพยายามจัดการปัญหาการจัดตั้งนอกกฎหมายเป็นเวลาหลายปีในหลายกรณี มีการเปิดโปงว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมของกลุ่มผิดกฎหมายเหล่านี้<sup>84</sup> อาชญากรรมจัดตั้งเชื่อมโยงกับการลำเลียงยาเสพติดและอาวุธจาก/เข้าสู่เม็กซิโกและสหรัฐอเมริกา ในระยะหลังนี้ระดับความรุนแรงได้เพิ่มมากขึ้นเกินกว่าเหตุที่เคยประสบในช่วงความขัดแย้ง

<sup>76</sup> United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Article 2 lit. b.

<sup>77</sup> สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC), *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (Vienna: UNODC, 2010), หน้า 1, ดูได้ที่ <[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf)>, ดูเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2011

<sup>78</sup> Hellman, Joel S. et al., *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*, Policy Research Working Paper no. 2444 (World Bank, Policy Research Dissemination Center, 2000), หน้า 2–4

<sup>79</sup> Reed, Quentin, *Squeezing a Balloon? Challenging the Nexus between Organised Crime and Corruption* (Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2009), หน้า 9–14

<sup>80</sup> Dobovs`ek, Bojan, 'Economic Organized Crime Networks in Emerging Democracies', *International Journal of Social Economics*, 35/9 (2008), หน้า 683–7

<sup>81</sup> Ferreira et al., *Dirty Money in Politics*.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Dunne, Sean, 'Elections and Security', Focus On, ACE, The Electoral Knowledge Network, 2006, ดูได้ที่ <<http://aceproject.org/ace-en/focus/elections-and-security/onePage>>, ดูเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2011

<sup>84</sup> Panner, Morris and Beltrán, Adriana, 'Battling Organized Crime in Guatemala', *Americas Quarterly* (Americas Society and Council of the Americas), 2010, ดูได้ที่ <<http://www.americasquarterly.org/node/1899>>, ดูเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2011; และกลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Guatemala: Squeezed between Crime and Impunity', *Latin America Report* no. 33 (Bogotá/Brussels: ICG, 2010), หน้า 3–6, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/33%20Guatemala%20----%20Squeezed%20Between%20Crime%20and%20Impunity.pdf>>, ดูเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2011

ติดอาวุธ 36 ปี ในอดีตด้วยซ้ำ<sup>85</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกตั้งได้กลายเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งเข้าควบคุมเส้นทางการข้ามเขตแดนโดยการสร้างพันธมิตรกับเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกให้เข้ารับตำแหน่งสำคัญของรัฐบาลท้องถิ่น<sup>86</sup> เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในช่วงการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2007<sup>87</sup> เกิดขึ้นซ้ำอีกครั้งระหว่างการเลือกตั้ง ค.ศ. 2011 ความรุนแรงในช่วงก่อนการเลือกตั้งได้แก่กรณีการฆาตกรรมผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ครอบครัวของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง นักเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองและเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง<sup>88</sup>

*ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่มีคุณภาพต่ำ (*ภายนอก*) ความขัดแย้งที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงพลวัตของอำนาจ (*ภายนอก*)<sup>89</sup> ความรุนแรงและการกระทำเชิงปลุกเร้าโดยพรรคการเมือง (*ภายใน*) การจัดเตรียมการรักษาความปลอดภัยในการเลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ (*ภายใน*) ระบบการยุติข้อพิพาทการเลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ (*ภายใน*)<sup>90</sup>

- *การเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศกินี-บิสเซา ค.ศ. 2009* เครือข่ายอาชญากรรมจัดตั้งซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ค้ายาเสพติดที่ต้องการใช้ประเทศกินี-บิสเซาเป็นเส้นทางการข้ามเขตแดน ก่อให้เกิดกระแสความรุนแรงและการทุจริตที่ส่งผลไปทั่วทุกเขตการปกครอง<sup>91</sup> สถานการณ์นี้ขยายไปถึงการเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ. 2009 ซึ่งจัดขึ้นหลังจากที่ประธานาธิบดีคนก่อนถูกฆาตกรรม<sup>92</sup> ถึงแม้ว่าการพัฒนาการแข่งขันทางการเมืองนี้จะเป็นอย่างดี<sup>93</sup> บรรยากาสความตึงเครียดและความไม่มั่นคงยังปกคลุมตลอดการเลือกตั้ง เหตุการณ์ที่ไต่บันทึกลงได้แก่การฆาตกรรมผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งรายหนึ่ง และสมาชิกพรรคการเมือง หนึ่งวันก่อนเริ่มการรณรงค์หาเสียงและข้อกล่าวหาเรื่องคดีฆาตกรรมและการจับกุมเจ้าหน้าที่รัฐบาลในลักษณะเผด็จการ เป็นต้น<sup>94</sup>

*ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (*ภายนอก*) ความขัดแย้งที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงพลวัตของอำนาจ (*ภายนอก*) การละเมิดสิทธิมนุษยชน (*ภายนอก*)<sup>95</sup> การขาดการอบรมสำหรับหน่วยงานภาคความมั่นคง (*ภายใน*)<sup>96</sup>

<sup>85</sup> Ibid., หน้า 1

<sup>86</sup> Ferreira et al., *Dirty Money in Politics*.

<sup>87</sup> Alston, 'Report of the Special Rapporteur', หน้า 18, 19

<sup>88</sup> กลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Guatemala's Elections: Clean Polls, Dirty Politics', หน้า 1

<sup>89</sup> Ibid., หน้า2; และPanner and Beltrán, 'Battling Organized Crime in Guatemala'.

<sup>90</sup> กลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Guatemala's Elections: Clean Polls, Dirty Politics', ตุลาคม 26 มกราคม 2012

<sup>91</sup> สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ(UNODC), 'Cocaine Trafficking in West Africa: The Threat to Stability and Development (with special reference to Guinea-Bissau)', 2007, หน้า5, ดูได้ที่<[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/West%20Africa%20cocaine%20report\\_10%2012%2007.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/West%20Africa%20cocaine%20report_10%2012%2007.pdf)>, ดูเมื่อ 7 กรกฎาคม 2011; และสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC), *The Globalization of Crime*, หน้า 6, 97, 100, 221, 236

<sup>92</sup> Moncrieff, Richard, 'Guinea-Bissau: The Post-Election Test', OpenDemocracy, 2009, ดูได้ที่<<http://www.opendemocracy.net/article/guinea-bissau-the-post-election-test-0&action=edit>>, ดูเมื่อ 7 กรกฎาคม 2011

<sup>93</sup> 'Commissioners Ferrero-Waldner and De Gucht on the Second Round of Presidential Elections in Guinea Bissau', Brussels, IP/09/1196, 26 กรกฎาคม 2009, ดูได้ที่<[http://www.eueombissau.org/en/PDF/Press/Commissioners\\_Ferrero-Walner\\_and\\_De\\_Gucht\\_on\\_the\\_second\\_round\\_of\\_Presidential\\_Elections\\_in\\_Guinea\\_Bissau\\_26\\_July\\_2009.pdf](http://www.eueombissau.org/en/PDF/Press/Commissioners_Ferrero-Walner_and_De_Gucht_on_the_second_round_of_Presidential_Elections_in_Guinea_Bissau_26_July_2009.pdf)>, ดูเมื่อ 7 กรกฎาคม 2011

<sup>94</sup> คณะผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งแห่งสหภาพยุโรป'Guinea Bissau: Final Report, Early Presidential Election 2009', หน้า3, 4, ดูได้ที่<[http://www.eueombissau.org/en/PDF/Final\\_report/Guinea%20Bissau%20Pres%20Election%202009%20Final%20Report%20FINAL%20ENG.pdf](http://www.eueombissau.org/en/PDF/Final_report/Guinea%20Bissau%20Pres%20Election%202009%20Final%20Report%20FINAL%20ENG.pdf)>, ดูเมื่อ 7 กรกฎาคม 2011

<sup>95</sup> สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ(UNODC), 'Cocaine Trafficking in West Africa', หน้า11-16; และคณะผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งแห่งสหภาพยุโรป, 'Guinea Bissau: Final Report, Early Presidential Election 2009', หน้า5

<sup>96</sup> 'Bissau Military Kills Politicians', สำนักข่าว BBC, 6 มิถุนายน 2009, ดูได้ที่<<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8084525.stm>>, ดูเมื่อ 1 มกราคม 2012

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) การมีกลไกทางกฎหมายและนโยบายที่เหมาะสมในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมจัดตั้งในประเทศ
- 2) การมีกลไกความพร้อมรับมือในเรื่องการดำเนินการของภาคความมั่นคง
- 3) การดำรงอยู่ของกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งในประเทศ จำนวนและสถานที่ตั้งของกลุ่ม
- 4) การดำรงอยู่ของกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งในประเทศเพื่อนบ้าน จำนวนและสถานที่ตั้งของกลุ่ม
- 5) การมีอยู่และประเภทของการเชื่อมโยงในทางลับระหว่างกลุ่มอาชญากรรมและสถาบันของรัฐรวมทั้งหน่วยงานภาคความมั่นคงเจ้าหน้าที่รัฐบาลและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
- 6) จำนวนเหตุการณ์รุนแรงที่เชื่อมโยงกับผู้มีบทบาทในกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้ง
- 7) จำนวนของกรณีที่ถูกบันทึกไว้ซึ่งกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งได้ก่อขึ้นและส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของกระบวนการเลือกตั้งและ
- 8) การมีความสนใจด้านเศรษฐกิจของผู้มีบทบาทในกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งที่มีอิทธิพลต่อวาระทางการเมือง

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- รวบรวมและวิเคราะห์คุณภาพของเครื่องมือทางกฎหมายและนโยบายที่สร้างขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาอาชญากรรมจัดตั้งในประเทศ รวมทั้งกลไกทางกฎหมายสำหรับความร่วมมือรับผิดของหน่วยงานภาคความมั่นคง จัดทำแผนผังภูมิภาคของบริเวณที่กฎหมายไม่สอดคล้องกันหรือไม่ได้นำไปใช้ปฏิบัติ
- รวบรวมข้อมูลในอดีตและปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่และกิจกรรมของบุคคลหรือผู้มีบทบาทในกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้ง รวบรวมสถิติรายงานแผนผังและข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานภาคความมั่นคงและองค์กรอื่นที่มีความรู้เฉพาะทางและข้อมูลเกี่ยวกับการดำรงอยู่และกิจกรรมของผู้มีบทบาทในกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้ง วิเคราะห์ข้อมูลในอดีตและเปรียบเทียบกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จัดทำแผนภูมิข้อมูลเพื่อสังเกตแนวโน้มและแผนผังความเสี่ยงทางภูมิศาสตร์เพื่อระบุภูมิภาคที่ผู้มีบทบาทในกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งออกปฏิบัติการ ปักหมุดเพื่อจัดทำแผนผังของสถานที่เกิดเหตุที่กลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง
- จัดทำบทสังเขปของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกรอบกฎหมายของภาคความมั่นคง ทริพยาร์กที่มีและคุณภาพของเครื่องมือฝึกอบรมเพื่อให้เข้าใจถึงสมรรถภาพของหน่วยงานภาคความมั่นคงเพื่อสามารถมีส่วนร่วมในการลดอำนาจของอาชญากรรมจัดตั้งให้เป็นกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพ จัดทำแผนผังความเสี่ยงทางภูมิศาสตร์ โดยจำแนกตามภูมิภาคบนพื้นฐานขอบเขตความสามารถของหน่วยงานภาคความมั่นคงในการจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่ผู้ก่ออาชญากรรมที่เตรียมการไว้ล่วงหน้ามีส่วนเกี่ยวข้องจัดทำแผนภูมิข้อมูลเพื่อสังเกตแนวโน้มและภาวะที่สัมพันธ์กัน จัดทำแผนผังความเสี่ยงและปักหมุดตามความเหมาะสม
- รวบรวมข้อมูลและเสนอการวิเคราะห์จากผู้เชี่ยวชาญในเรื่องความสนใจด้านเศรษฐกิจของกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งและกลยุทธ์ที่คนเหล่านั้นใช้ เพื่อสร้างอิทธิพลต่อวาระทางการเมือง จัดทำแผนที่ภูมิภาคที่ได้รับอิทธิพลมากที่สุดจากอาชญากรรมจัดตั้งไม่ว่าจะมาจากการใช้วิธีการที่รุนแรงหรือการเข้ายึดอำนาจรัฐ

## 7. ความขุ่นเคืองที่เกี่ยวข้องกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติและอาชญากรรมสงคราม

### บทนำ

การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศซึ่งกระทำโดยการสังหารสมาชิกของชนชาติ ชาติพันธุ์ เชื้อสาย หรือศาสนา กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง รวมทั้งการกระทำอื่นที่ส่งผลกระทบต่อสภาวะการมีชีวิตรอดของคนเหล่านั้นโดยมีจุดประสงค์เพื่อทำลายล้างคนกลุ่มนั้นให้หมดไปทั้งสิ้นหรือส่วนหนึ่ง<sup>97</sup> การก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ถือเป็นกรกระทำที่เจาะจงน้อยกว่า และหมายถึงการกระทำที่เป็นส่วนหนึ่งของการเข้าทำร้ายในลักษณะที่แพร่กระจายหรืออย่างเป็นระบบต่อพลเมือง การกระทำดังกล่าวรวมถึงการสังหาร การทำลายล้าง การกดขี่เยี่ยงทาส การจำคุก หรือการลิดรอนอิสรภาพทางกายอย่างรุนแรง ในลักษณะอื่น การทรมาน การข่มขืน การบังคับให้บุคคลหายสาบสูญ รวมถึงการบังคับให้พลัดถิ่น<sup>98</sup> ในอีกด้านหนึ่ง อาชญากรรมสงคราม รวมถึงการฝ่าฝืนอนุสัญญาเจนีวาอย่างร้ายแรงและการละเมิดกฎหมายและขนบอื่น ๆ อย่างรุนแรง ซึ่งเกิดขึ้นในความขัดแย้งที่ใช้อาวุธในระดับสากลและระดับจำกัดเขตพื้นที่โดยเฉพาะการกระทำที่มีเป้าหมายเพื่อโจมตีพลเมือง<sup>99</sup>

อาชญากรรม เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และอาชญากรรมสงคราม ส่งผลต่อสังคมในลักษณะที่กระบวนการเลือกตั้งแบบจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลที่ตามมาได้เลย หลังการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ หรืออาชญากรรมสงคราม ปกติแล้วความตึงเครียดระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์จะเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ และโอกาสที่การเลือกตั้งจะช่วยเติมเชื้อความรุนแรงให้กับความตึงเครียดนั้นเป็นไปได้สูง<sup>100</sup> ในลักษณะเดียวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศสร้างสถานการณ์ที่ผิดปกติซึ่งมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อ การเลือกตั้ง<sup>101</sup> การจัดสรรแหล่งที่อยู่ใหม่ให้กับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศมักจะสร้างความขัดแย้งใหม่และเกิดการปะทะในชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่เดิม ฉะนั้นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศจึงมักถูกขูกรังโครกและก่อกวนในช่วงเวลาของการเลือกตั้ง นอกจากนั้นแล้วหากผู้พลัดถิ่นภายในประเทศสามารถกลับสู่ถิ่นฐานเดิมได้ ความตึงเครียดเดิมมักจะปะทุขึ้นมาอีกโดยที่การเลือกตั้งถือเป็นเชื้อเพลิงที่สร้างความขุ่นเคืองทั้งเก่าและใหม่<sup>102</sup>

<sup>97</sup> บทความที่ 6, Rome Statute of the International Criminal Court.

<sup>98</sup> บทความที่ 7, Rome Statute of the International Criminal Court.

<sup>99</sup> บทความที่ 8, Rome Statute of the International Criminal Court.

<sup>100</sup> United States Holocaust Memorial Museum, 'Building Democracy from the Ashes of Genocide? Elections in Sudan, 2010', ดูได้ที่ <[http://www.ushmm.org/genocide/take\\_action/blog/?p=686](http://www.ushmm.org/genocide/take_action/blog/?p=686)>, ดูเมื่อ 8 กรกฎาคม 2011

<sup>101</sup> Brancati, Dawn and Snyder, Jack L., 'Time to Kill: The Impact of Election Timing on Post-Conflict Stability', *Journal of Conflict Resolution*, 24 กรกฎาคม 2012, หน้า 26

<sup>102</sup> Brun, Cathrine, 'Local Citizens or Internally Displaced Persons? Dilemmas of Long Term Displacement in Sri Lanka', *Journal of Refugee Studies*, 16/4 (ธันวาคม 2003), หน้า 376-97; Norberg, Carin and Obi, Cyril (eds), *Reconciling Winners and Losers in Post-Conflict Elections in West Africa: Political and Policy Imperatives* (Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 2007), หน้า 7; and Mooney, Erin and Jarrah, Balkees, 'Safeguarding IDP Voting Rights', Brookings Institution and University of Bern, 2005, หน้า 55, ดูได้ที่ <<http://idpkeyresources.infocollections.org/index/assoc/0000/d04459/000.pdf>>, ดูเมื่อ 8 กรกฎาคม 2011

## กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศรวันดา ค.ศ. 2010 ประเทศรวันดาประกอบไปด้วยหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมีชนเผ่า Hutus (ชนกลุ่มใหญ่) และเผ่า Tutsis (ชนกลุ่มน้อย) เป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด เผ่า Hutus และเผ่า Tutsis มีความขัดแย้งกันมาตั้งแต่สมัยอาณานิคม โดยมีความรุนแรงปะทุขึ้นเป็นระยะๆ ในการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ค.ศ.1994 ประชากรประมาณ 800,000 คน ถูกฆ่าและผู้หญิงจำนวนมากถูกข่มขืนซึ่งเป็นแผนความพยายามทำลายล้างประชากรเผ่า Tutsi<sup>103</sup> นับแต่นั้นเป็นต้นมาลักษณะทางการเมืองของประเทศรวันดาจึงถูกกำกับโดยความตึงเครียดระหว่างชาติพันธุ์ซึ่งมีมานานก่อนเหตุการณ์ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ครั้งดังกล่าว แต่รุนแรงและชัดเจนขึ้นหลังจากนั้น<sup>104</sup> สถานการณ์นี้หวนกลับมาอีกครั้งในช่วงการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010<sup>105</sup> ช่วงก่อนการเลือกตั้ง รัฐบาลถูกกล่าวหาว่าพยายามบีบและควบคุมสื่อ รวมทั้งแนวคิดที่ต่อต้านรัฐบาลทุกรูปแบบ นอกจากนี้ยังมีการข่มขู่และการทำร้ายสมาชิกพรรคการเมืองและนักข่าวฝ่ายตรงข้ามจำนวนมาก นักข่าวถูกสังหารและผู้ลงสมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสองรายถูกจับกุม<sup>106</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก) การกีดกันทางการเมืองและสังคม (ภายนอก) ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพลวัตของอำนาจ (ภายนอก)<sup>107</sup> ความรุนแรงและการกระทำเชิงปลุกเร้าโดยพรรคการเมือง (ภายใน); การเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกันและการเล่นพรรคเล่นพวก (ภายใน)<sup>108</sup>

<sup>103</sup> United Human Rights Council, Armenian Youth Federation, Western United States, 'Genocide in Rwanda', 2011, ดูได้ที่<[http://www.unitedhumanrights.org/genocide/genocide\\_in\\_rwanda.htm](http://www.unitedhumanrights.org/genocide/genocide_in_rwanda.htm)>, ดูเมื่อ 8 กรกฎาคม 2011

<sup>104</sup> Beswick, Danielle, Democracy, Identity and the Politics of Exclusion in Post-Genocide Rwanda: The Case of the Batwa (The Hague: Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD), ไม่ลงวันที่, หน้า 8, ดูได้ที่<[http://www.nimd.org/documents/D/ democracy\\_-\\_identity\\_-\\_and\\_the\\_politics\\_of\\_exclusion\\_in\\_post-genocide\\_rwanda\\_-\\_the\\_case\\_of\\_batwa.pdf](http://www.nimd.org/documents/D/ democracy_-_identity_-_and_the_politics_of_exclusion_in_post-genocide_rwanda_-_the_case_of_batwa.pdf)>, ดูเมื่อ 8 กรกฎาคม 2011

<sup>105</sup> Garrison, Ann, Rwanda's 1994 Genocide and the 2010 Elections, Global Research, 2010, ดูได้ที่<<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=17183>>, ดูเมื่อ 8 กรกฎาคม 2011

<sup>106</sup> Kurland, Sienna, Rwanda: Violence and Political Oppression Escalating in Months before August Elections (Stoneham: International Institute for Justice and Development, 2010), ดูได้ที่<<http://www.ijid.org/index.php/news/entry/rwanda-violence-and-political-oppression-escalating-in-months-before-august/>>, ดูเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2011; และ Human Rights Watch, Kigali, 'Rwanda: End Attacks on Opposition Parties', 2010, ดูได้ที่<<http://www.hrw.org/en/news/2010/02/10/rwanda-end-attacks-opposition-parties>>, ดูเมื่อ 8 กรกฎาคม 2011

<sup>107</sup> Ibid.; Beswick, Democracy, Identity and the Politics of Exclusion; IRIN, 'Rwanda: Rwandans Prepare for First Post-Genocide Elections' IRIN, Nairobi, 26 มีนาคม 1999, ดูได้ที่<[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb\\_pdf/node-45089.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb_pdf/node-45089.pdf)>, ดูเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2012; และ Kurland, Rwanda: Violence and Political Oppression.

<sup>108</sup> Commonwealth Secretariat, 'Report of the Commonwealth Observer Group Rwanda Presidential Elections, 9 August 2010', ดูได้ที่<<http://www.thecommonwealth.org/files/229333/FileName/RWANDAFINALREPORT-PrintVersion.pdf>>, ดูเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2012 สื่อรายงานข่าวประมาณ 30 สื่อปิดทำการ 2-3 วันก่อนการเลือกตั้งประธานาธิบดีองค์กรนักข่าวไร้พรมแดน, 2 สิงหาคม 2010, ดูได้ที่<<http://en.rsrf.org/rwanda-around-30-news-media-closed-a-few-02-08-2010,38076.html>>, ดูเมื่อ 26 มกราคม 2012

- การเลือกตั้งประธานาธิบดี สมาชิกสหพันธ์ปัญญติของประเทศศรีลังกา ปี ค.ศ. 2010 ศรีลังกา ประสบความขัดแย้งระหว่างกองกำลังของรัฐบาลกับกลุ่มปลดปล่อยแบ่งแยกดินแดนพยัคฆ์ทมิฬ อีแลม (Liberation Tigers of Tamil Eelam) นานถึง 26 ปี ซึ่งทำให้เกิดประชากรพลัดถิ่นครั้งใหญ่ ทางตอนเหนือของประเทศ ช่วงปลายสงครามเป็นช่วงที่เลวร้ายที่สุดสำหรับผู้พลัดถิ่นภายใน ประเทศ และถึงแม้ว่าประชากรจำนวนมากได้กลับคืนสู่ภูมิลำเนาเดิมแล้ว ภาวะสำหรับผู้พลัดถิ่น ภายในประเทศก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่เช่นเดิม<sup>109</sup> การอพยพคืนถิ่นนี้ ด้วยผลที่ตามมาได้เพิ่มความ ตึงเครียดของสถานการณ์ทางการเมืองที่ระอุอยู่ก่อนหน้า<sup>110</sup> ต่อการเลือกตั้งและการพัฒนาความ สงบสุขอย่างเห็นได้ชัด<sup>111</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 มีการโจมตี ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ผู้รณรงค์หาเสียงและนักเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างรุนแรงจำนวนมาก<sup>112</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การกีดกันทางการเมืองและสังคม (ภายนอก) ความขัดแย้ง ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงพลวัตของอำนาจ (ภายนอก)<sup>113</sup> การขาดการยอมรับสำหรับหน่วยงาน ภาคความมั่นคง (ภายใน) การเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกันและการเล่นพรรคเล่นพวก (ภายใน) ความรุนแรงและการกระทำเชิงปลุกเร้าขู้งานโดยพรรคการเมือง (ภายใน)<sup>114</sup>

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) จำนวนและตำแหน่งที่เกิดเหตุการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติและอาชญา กรรมสงครามที่บันทึกไว้
- 2) ขอบเขตการว่าการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทิศทางทางการเมืองและชาติพันธุ์ของประเทศอันเป็นผล มาจากการฆ่าล้างประเทศ

<sup>109</sup> ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR), 2011 UNHCR Country Operations Profile: Sri Lanka, 2011, ดูได้ที่<<http://www.unhcr.org/pages/49e4878e6.html>>, ดูเมื่อ 8 กรกฎาคม 2011

<sup>110</sup> กลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Sri Lanka: A Bitter Peace', Update Briefing, Asia Briefing no. 99 (Colombo/Brussels: ICG, 2010), หน้า 2–8, 17, ดูได้ที่<<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/sri-lanka/b99%20sri%20lanka%20a%20bitter%20peace.pdf>>, ดูเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2011; และ Puddington, Arch, 'Freedom in the World 2010: Erosion of Freedom Intensifies', Freedom House, 2010, หน้า10, ดูได้ที่<[http://www.sithi.org/admin/upload/media/%5B2011-01-13%5DFreedom%20in%20the%20World%202010%20Survey%20Release/Overview\\_Freedom%20in%20the%20World%202010.pdf](http://www.sithi.org/admin/upload/media/%5B2011-01-13%5DFreedom%20in%20the%20World%202010%20Survey%20Release/Overview_Freedom%20in%20the%20World%202010.pdf)>, ดูเมื่อ 8 กรกฎาคม 2011

<sup>111</sup> สภาผู้ลี้ภัยนอร์เวย์, Internal Displacement Monitoring Centre, 'Civilians in the Way of Conflict: Displaced People in Sri Lanka', Geneva, 2007, หน้า 28–9, 127–8, ดูได้ที่<[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/53A197CF6F0A92E3C1257362002C1F9A/\\$file/Sri%20Lanka%20-September%202007.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/53A197CF6F0A92E3C1257362002C1F9A/$file/Sri%20Lanka%20-September%202007.pdf)>, ดูเมื่อ 8 กรกฎาคม 2011

<sup>112</sup> Centre for Monitoring Electoral Violence, 'Final Report on Election Related Violence and Malpractices', Colombo, 2010, หน้า35; Centre for Policy Alternatives (CPA), 'Monitoring Election Violence in Sri Lanka Parliamentary Election 2010', Media Communiqué no. 8 (2010), ดูได้ที่<<http://cpalanka.org/monitoring-election-violence-in-sri-lanka-parliamentary-election-2010-media-communicu-8/>>, ดูเมื่อ 8 กรกฎาคม 2011; 'Sri Lanka: Ban Concerned over Rising Violence Ahead of Presidential Polls', UN News Centre, 2010, ดูได้ที่<<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=33536&Cr=&Cr1=>>, ดูเมื่อ 8 กรกฎาคม 2011; และ 'Statement by High Representative/Vice President Catherine Ashton on Sri Lanka's Pre-election Situation', IP/10/37, Brussels, 2010, ดูได้ที่<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/37&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>, ดูเมื่อ 8 กรกฎาคม 2011

<sup>113</sup> กลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Sri Lanka: A Bitter Peace'; Puddington, 'Freedom in the World 2010'; สภาผู้ลี้ภัยนอร์เวย์, 'Civilians in the Way of Conflict'; และCentre for Monitoring Electoral Violence, 'Final Report on Election Related Violence and Malpractices'.

<sup>114</sup> สำนักเลขาธิการแห่งเครือจักรภพอังกฤษ, 'Report of the Commonwealth Expert Team Sri Lanka Presidential Elections 26 January 2010', ดูได้ที่<<http://www.thecommonwealth.org/files/220094/FileName/FINALREPORT-CET2010PrintVersion.pdf>>, ดูเมื่อ 27 มกราคม 2012; และ Centre for Policy Alternatives (CPA), 'Monitoring Election Violence', ดูเมื่อ 27 มกราคม 2012



- 3) การมีกรอบกฎหมายและกลไกที่เหมาะสมเพื่อปกป้องประชากรที่อ่อนไหวเช่นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศและเหยื่อของความขัดแย้งอื่นๆ รวมทั้งส่งเสริมให้บุคคลเหล่านั้นมีส่วนร่วมในความเป็นไปทางการเมืองในประเทศ
- 4) การมีกรอบนโยบายเพื่อความเที่ยงธรรมทางอาญาเพื่อใช้ดำเนินการกับอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และอาชญากรรมสงคราม
- 5) ขอบเขตที่การดำเนินคดีและการสอบสวนในช่วงกระบวนการเลือกตั้งส่งผลให้ความรุนแรงระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่แล้วเลวร้ายลงมากน้อยเพียงใด
- 6) จำนวนและแหล่งที่ตั้งของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศและผู้อพยพ
- 7) การมีเงื่อนไขเพื่อการกลับสู่ภูมิลำเนาเดิมและจำนวนจริงของผู้ที่กลับสู่ภูมิลำเนาเดิม
- 8) จำนวนของเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการโจมตีผู้พลัดถิ่นภายในประเทศและผู้กลับสู่ภูมิลำเนาเดิมและ
- 9) การมีโครงการเพื่อสร้างความปรองดองและผลกระทบที่ได้รับ

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- รวบรวมข้อมูลในอดีตเกี่ยวกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และอาชญากรรมสงคราม จัดทำแผนผังเพื่อแสดงขอบเขตที่มีการก่ออาชญากรรม ปักหมุดแสดงแหล่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของเหตุการณ์ป่าเถื่อนเหล่านั้น
- รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนประชากรในระดับประเทศและภูมิภาคเพื่อให้เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงในแง่ของรูปแบบทิศทางการเมืองและชาติพันธุ์อันเนื่องมาจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติและอาชญากรรมสงคราม จัดทำแผนผังของภูมิภาคเพื่อจำแนกการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของลักษณะทางชาติพันธุ์และทางการเมืองที่เห็นได้ชัด จัดทำแผนภูมิข้อมูลเพื่อสร้างตารางเปรียบเทียบและแสดงข้อมูลก่อนและหลังการเกิดเหตุการณ์ป่าเถื่อน
- รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกรอบทางกฎหมายและกลไกที่มีอยู่รวมทั้งระบบยุติธรรมทางอาญาที่ตั้งขึ้นมาเพื่อปกป้องประชากรที่อ่อนไหว เช่น ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศและเหยื่อของความขัดแย้งอื่นๆ และส่งเสริมให้บุคคลเหล่านั้นมีส่วนร่วมในความเป็นไปทางการเมืองของประเทศ จัดทำแผนผังของภูมิภาคตามขอบเขตที่ได้นำกลไกเหล่านี้ไปปฏิบัติและส่งผลลัพธ์มากน้อยเพียงใด จัดทำแผนภูมิแนวโน้มอยู่เรื่อยๆ เพื่อแสดงการเพิ่มขึ้นและลดลงของการเป็นตัวแทนทางการเมืองของแต่ละกลุ่ม
- รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้พลัดถิ่นภายในประเทศและผู้อพยพจำนวนผู้ที่กลับคืนถิ่นเดิมของตนและเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนและผู้กลับคืนถิ่น จัดทำแผนที่ทางภูมิศาสตร์เพื่อแสดงบริเวณที่มีจำนวนผู้พลัดถิ่นภายในประเทศและผู้กลับคืนถิ่นท้องถิ่นรวมกันอยู่มาก วาดแผนผังเพื่อเสนอภาพของกระบวนการกลับคืนถิ่นจัดทำแผนภูมิข้อมูลเพื่อแสดงแนวโน้ม



## 8. การละเมิดสิทธิมนุษยชน

### บทนำ

สิทธิมนุษยชนเป็น 'สิทธิติดตัวสำหรับมนุษย์ทุกคน' ที่รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องและส่งเสริม<sup>115</sup> รัฐหนึ่ง ๆ จะถือว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนเมื่อรัฐไม่ทำตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับการใช้อำนาจ เช่น ความจำเป็นที่ต้องมีและความสมส่วนของกำลังในแง่ของการคุกคาม<sup>116</sup>

หากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศหนึ่ง ๆ และไม่มีกฎที่เข้มงวดของกลไกและวัฒนธรรมทางกฎหมาย กำกับดูแลความเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรงและการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะเพิ่มสูงขึ้นในช่วงการเลือกตั้ง อย่างเห็นได้ชัด<sup>117</sup> ตัวอย่างเช่นในการชุมนุมทางการเมือง การขาดแนวทางและการฝึกอบรมตำรวจที่เหมาะสมในการใช้กำลังควบคุมฝูงชน ผสานกับการขาดกลไกด้านความพร้อมรับมือที่มีเหตุมีผลและมีประสิทธิภาพ อาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงโดยหน่วยงานภาคความมั่นคง<sup>118</sup>

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศอิหร่านปี ค.ศ. 2009 อิหร่านถูกวิพากษ์วิจารณ์มานานในเรื่องสถิติการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่างๆ เช่น การทรมาน การปฏิบัติต่อผู้อื่นหรือการลงโทษอย่างโหดร้ายไร้ความปราณีและอย่างน่าอาย (อาทิ การเขียนดีและการตัดอวัยวะ) การประหารชีวิตในที่สาธารณะ การขาดกระบวนการที่ชอบธรรม การยับยั้งเสรีภาพในการชุมนุม และการรวมกลุ่มกันอย่างสงบ และการกดขี่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น<sup>119</sup> การข่มเหงประเภทนี้ส่งผลต่อกิจกรรมทางการเมืองในทุกๆ แ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกตั้ง การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2009 ถูกคัดค้านอย่างหนักและมีการเดินขบวนจำนวนมากหลังประกาศผลการเลือกตั้ง<sup>120</sup> การปะทะกันระหว่างกองกำลังความมั่นคงและผู้ประท้วงส่งผลให้มีพลเมืองจำนวนหนึ่งสังเวชีวิตร หลายคนถูกทรมานและจับกุมโดยปราศจากกระบวนการที่ชอบธรรม<sup>121</sup>

<sup>115</sup> สำนักงานสหประชาชาติข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชน (OHCHR), 'What Are Human Rights?', ดูได้ที่ <<http://www.ohchr.org/en/issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>>, ดูเมื่อ 23 มิถุนายน 2011

<sup>116</sup> Steiner, Henry J., 'International Protection of Human Rights', in Malcolm D. Evans (ed.), *International Law*, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press, 2006), หน้า 772

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Alston, 'Report of the Special Rapporteur', หน้า 15

<sup>119</sup> คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, 'Interim Report of the Secretary-General on the Situation of Human Rights in Iran', 16th session, UN document A/HRC/16/75, หน้า 4-14

<sup>120</sup> Alem, Yasmin, *Duality by Design: The Iranian Electoral System* (Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2011), หน้า 52

<sup>121</sup> Alston, 'Report of the Special Rapporteur', หน้า 16; Human Rights Watch, 'Post-Election Iran', 2010, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/en/node/83044>>, ดูเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2011; และองค์การสอดส่องด้านสิทธิมนุษยชน, 'The Islamic Republic at 31: Post-Election Abuses Show Serious Human Rights Crisis', New York, 2010, หน้า 1



ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การกีดกันทางการเมืองและสังคม (ภายนอก) ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพลวัตรของอำนาจ (ภายนอก) การขาดการยอมรับสำหรับหน่วยงานภาคความมั่นคง (ภายใน) ระบบการยุติข้อพิพาททางเลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ภายใน) การปฏิเสธผลการเลือกตั้ง (ภายใน)<sup>122</sup>

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศโกตดิวัวร์ ค.ศ. 2010 ความขัดแย้งในประเทศโกตดิวัวร์สะท้อนให้เห็นในแง่ของการไม่เคารพสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมที่อ่อนแอโดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา การไม่เคารพสิทธิมนุษยชนนี้แสดงออกในรูปแบบของการใช้กำลังเกินเหตุของหน่วยงานภาคความมั่นคง รวมทั้งการก่อวินาศกรรมไม่หยุดหย่อน การข่มขู่และการสร้างความหวาดกลัวแก่ประชาชนโดยไม่มีหรือแทบจะไม่มี การนำกลไกความร่วมมือเพื่อควบคุมเหตุการณ์เหล่านั้นมาบังคับใช้และการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดเลย<sup>123</sup>

เหตุการณ์การข่มขู่นี้มี ความรุนแรงอย่างหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการเลือกตั้งที่ถูกคัดค้านใน ค.ศ. 2010 เมื่อประธานาธิบดีรักษาการแพ้การเลือกตั้งแต่ปฏิเสธไม่ยอมรับผลการเลือกตั้ง เหตุการณ์ความรุนแรงเลยเกิดอย่างมากในช่วงการเลือกตั้งและหลังการเลือกตั้ง ซึ่งครอบคลุมถึงการขู่กรโชกผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการเข้าระงับการเดินขบวนประท้วงด้วยความรุนแรง รวมทั้งการสังหารประชาชนอย่างน้อย 300 คน การลักพาตัว การใช้ความรุนแรงทางเพศ การบังคับให้บุคคลหลายสาบสูญ การบังคับเกณฑ์เยาวชนไปเป็นทหาร การกักขังอย่างผิดกฎหมาย และการบังคับให้ประชากรกว่า 35,000 คนต้องพลัดถิ่น<sup>124</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก); การกีดกันทางการเมืองและสังคม (ภายนอก); ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพลวัตรของอำนาจ (ภายนอก);<sup>125</sup> การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก);<sup>126</sup> กฎหมายเลือกตั้งที่มีการโต้แย้ง (ภายใน);<sup>127</sup> การปฏิเสธผลการเลือกตั้ง (ภายใน)<sup>128</sup>

<sup>122</sup> องค์การสหประชาชาติ, 'The Islamic Republic at 31', หน้า 1; คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, 'Interim Report of the Secretary-General on the Situation of Human Rights in Iran', หน้า 52; Alston, 'Report of the Special Rapporteur', หน้า 16; และองค์การสหประชาชาติ, 'Post-Election Iran', pp. องค์การสหประชาชาติ, 'Côte d'Ivoire: The Human Rights Cost of the Political Impasse, A Human Rights Watch Report', 2005, หน้า 1-2.

<sup>123</sup> คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, 'Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Situation of Human Rights in Côte d'Ivoire', 16th session, UN document A/HRC/16/79, หน้า 1-2; กลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Côte d'Ivoire: Is War the Only Option?', Africa Report no. 171 (Dakar/Brussels: ICG, 2011), หน้า 1-3; และองค์การสหประชาชาติ, 'Côte d'Ivoire: ICC Prosecutor Seeks Investigation', Brussels, 2011, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/en/news/2011/06/23/c-te-d-ivoire-icc-prosecutor-seeks-investigation>>, ดูเมื่อ 11 กรกฎาคม 2011

<sup>124</sup> องค์การสหประชาชาติ, 'Côte d'Ivoire: The Human Rights Cost'; คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, 'Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Situation of Human Rights in Côte d'Ivoire'; องค์การสหประชาชาติ, 'Côte d'Ivoire: ICC Prosecutor Seeks Investigation'; และกลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Côte d'Ivoire: Is War the Only Option?'

<sup>125</sup> กลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'A Critical Period for Ensuring Stability in Côte d'Ivoire', Africa Report no. 176 (1 สิงหาคม 2011), pp.2, 3, 5, 6, ดูได้ที่ <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/cote-divoire/176%20A%20Critical%20Period%20for%20Ensuring%20Stability%20in%20Cote%20dIvoire.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/africa/west-africa/cote-divoire/176%20A%20Critical%20Period%20for%20Ensuring%20Stability%20in%20Cote%20dIvoire.pdf)>, ดูเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2012

<sup>126</sup> ศูนย์ข่าวองค์การสหประชาชาติ, 'ICC Prosecutor Seeks Authorization to Probe Côte d'Ivoire Violence', 23 มิถุนายน 2011, ดูได้ที่ <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=38817&Cr=ivoire&Cr1=>>, ดูเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2012

<sup>127</sup> 'Ivory Coast Deadline for ICC Testimony', สำนักข่าว BBC, 17 มิถุนายน 2011, ดูได้ที่ <<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-13815109>>, ดูเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2011; และ Aljazeera.net, "'Hundreds killed" in Cote d'Ivoire Violence', ดูได้ที่ <<http://english.aljazeera.net/news/africa/2011/04/201141232021597365.html>>, ดูเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2011

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) จำนวนเหตุการณ์ในอดีตและปัจจุบันที่ได้รับการบันทึกในแง่ของการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งและที่เกินบริบทของการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวอย่างที่เชื่อมโยงกับผลประโยชน์ทางการเมืองและที่มีผู้มีบทบาททางการเมืองเกี่ยวข้องด้วยในฐานะเหยื่อหรือผู้กระทำความผิด รวมทั้งนักข่าว นักเคลื่อนไหวภาคประชาสังคม นักวิชาการ และอื่นๆ
- 2) การมีกรอบกฎหมายที่เหมาะสม วิธีการและการฝึกอบรมที่มุ่งรักษาอำนาจในการควบคุมและกลไกความพร้อมรับผิดเพื่อการดำเนินการของหน่วยงานภาคความมั่นคงและ
- 3) ขอบเขตที่ผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนถูกดำเนินคดีมากน้อยเพียงใดรวมทั้งระบบการลงโทษทางอาญาตามกฎหมายทั่วไปและกฎหมายทหาร

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- รวบรวมข้อมูลของสถานการณ์ทั้งในอดีตและปัจจุบันรวมทั้งสถิติรายงานแผนผังและข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องจากแหล่งต่างๆ เช่น จากภาครัฐ ภาคประชาสังคมและนักวิชาการ หากข้อมูลนั้นไม่ครอบคลุมเพียงพอให้รวบรวมข้อมูลด้วยการสำรวจและและการสัมภาษณ์กลุ่มทางสังคมหลายๆ กลุ่ม เพื่อให้แน่ใจว่ามีทุกเพศเกี่ยวข้อง จำแนกความแตกต่างระหว่างการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีนัยทางการเมือง ชาติพันธุ์ศาสนา เพศสภาพและอื่นๆ จัดทำแผนผังเพื่อแสดงขอบเขตของการละเมิดสิทธิมนุษยชน ปักหมุดเพื่อแสดงถึงตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จัดทำแผนภูมิและเปรียบเทียบแนวโน้มเสนอข้อมูลเป็นคอลัมน์ตามลำดับประเภท เช่น เหยื่อ/ผู้กระทำความผิด
- รวบรวมและวิเคราะห์บทบัญญัติทางกฎหมายและขั้นตอนที่ระบุเงื่อนไขกฎการปะทุของหน่วยงานภาคความมั่นคง วิเคราะห์การฝึกอบรมของหน่วยงานภาคความมั่นคงในเรื่องความเข้าใจและการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งจัดทำการศึกษาความคิดเห็นของสาธารณชนในระดับประเทศและระดับภูมิภาคเพื่อวัดระดับความเชื่อใจที่มีต่อหน่วยงานภาคความมั่นคงและรัฐบาล จัดทำแผนผังของบริเวณที่หน่วยงานภาคความมั่นคงได้รับความเชื่อใจเพียงเล็กน้อยและบริเวณที่มาตรการที่ใช้ดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่าหน่วยงานภาคความมั่นคงมีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอที่จะป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินคดีของกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยระบบการลงโทษทางอาญาตามกฎหมายทั่วไปและกฎหมายทหาร จัดทำแผนภูมิแสดงภาพของกรณีและผลที่ได้รับ จัดทำแผนที่แสดงภูมิภาคที่มีการพิจารณาคดี ลงข้อมูลเกี่ยวกับความล้มเหลวในการดำเนินคดีการละเมิดสิทธิมนุษยชน

## 9. อันตรายจากสภาพแวดล้อม

### บทนำ

อันตรายจากสภาพแวดล้อมหมายถึงสถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่คุกคามสภาพแวดล้อม<sup>129</sup> อันตรายจากสภาพแวดล้อมยังรวมถึงการคุกคามต่างๆ เช่น อันตรายทางเคมี ทางชีวภาพและอันตรายตามธรรมชาติด้วย ตัวอย่างเช่น การรั่วไหลของสารเคมีหรือการแพร่ระบาดของเชื้อ HIV/AIDS หรือการระบาดของอหิวาตกโรค อย่างเฉียบพลันถือเป็นอันตรายทางเคมีหรือทางชีวภาพ<sup>130</sup> อันตรายตามธรรมชาติเชื่อมโยงกับปรากฏการณ์ต่างๆ เช่น ปรากฏการณ์เกี่ยวกับบรรยากาศ น้ำ ธรณีวิทยาและไฟฟ้า การคุกคามที่รุนแรงและโหดร้าย ในลักษณะนี้สามารถทำให้ชีวิตทางสังคมวุ่นวายเป็นอย่างมาก<sup>131</sup> ทำให้สูญเสียชีวิต เกิดความเสียหายและการสูญเสียทรัพย์สิน การหยุดชะงักของบริการขั้นพื้นฐานการล่มสลายของโครงสร้างพื้นฐาน และในบางกรณียังรวมถึงการขึ้นใจให้อพยพย้ายถิ่นฐานด้วย<sup>132</sup>

โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับความซับซ้อนของการหยุดชะงักที่อันตรายทางธรรมชาติสามารถกระตุ้นให้เกิดได้นั้น นับตั้งแต่การล่มสลายของโครงสร้างพื้นฐานและการติดต่อสื่อสารไปจนถึงการที่หมู่บ้านและเมืองถูกทำลายอย่างราบคาบจะส่งผลกระทบต่อความเป็นไปทางการเมืองของประเทศ<sup>133</sup> ในบางกรณีการหยุดชะงักจำพวกนี้อาจกลายเป็นปัจจัยเชื้อเชิญให้เกิดความรุนแรง<sup>134</sup> การเลือกตั้งหลังเกิดหายนะทางธรรมชาติมักมีความซับซ้อนมาก เพราะไม่เพียงแต่จะต้องเผชิญกับความท้าทายด้านการจัดการเป็นพิเศษเท่านั้น แต่ยังคงเผชิญกับความเสี่ยงในการเกิดความวุ่นวายและความรุนแรงในระดับสูงซึ่งอาจทำให้กระบวนการเลือกตั้งหยุดชะงักได้

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีและสภานิติบัญญัติของประเทศเฮติปี ค.ศ. 2010 หลังจากเหตุแผ่นดินไหวและการระบาดของอหิวาตกโรคที่ทำลายล้างประเทศในวงกว้าง สถาบันทางการเมืองและผู้นำประเทศของเฮติก็ได้รับผลเสียหายอย่างรุนแรงรวมทั้งการเลือกตั้งด้วย<sup>135</sup> บรรยากาศที่ระอในช่วงนั้น ผสมกับข้อผิดพลาดจำนวนมากในการจัดการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสร้างความไม่พอใจในหมู่ประชาชนอย่างใหญ่หลวงและกระตุ้นการใช้ความรุนแรงในช่วงหลังการเลือกตั้ง<sup>136</sup>

<sup>129</sup> Smith, K. and Petley, David N., *Environmental Hazards: Assessing Risk and Reducing Disasters*, 5th edn (New York: Routledge, 2009).

<sup>130</sup> Strand, Per et al., *HIV/AIDS and Democratic Governance in South Africa: Illustrating the Impact on Electoral Processes* (Pretoria: Institute for Democracy in South Africa (IDASA), 2004), ดูได้ที่ <<http://www.idasa.org/media/uploads/outputs/files/AIDS%20and%20governance%20Elections%20Report%20Final.pdf>>, ดูเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2012

<sup>131</sup> องค์การนาโรว์อเมริกัน(OAS), *Disaster, Planning and Development: Managing Natural Hazards to Reduce Loss* (Washington, DC: OAS, 1990), ดูได้ที่ <<http://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea54e/ch05.htm#TopOfPage>>, ดูเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2011

<sup>132</sup> Annan, Kofi A., 'An Increasing Vulnerability to Natural Disasters', *International Herald Tribune*, 10 กันยายน 1999, ดูได้ที่ <<http://www.un.org/News/ossg/sg/stories/articleFull.asp?TID=34&Type=Article>>, ดูเมื่อ 11 กรกฎาคม 2011

<sup>133</sup> Buchanan-Smith, Margie and Christophos, Ian, 'Natural Disasters Amid Complex Political Emergencies', *Humanitarian Exchange Magazine* (Humanitarian Practice Network), ฉบับที่ 27 (2004), ดูได้ที่ <<http://www.odihpn.org/report.asp?id=2633>>, ดูเมื่อ 11 กรกฎาคม 2011

<sup>134</sup> องค์การอนามัยโลก (WHO), *Violence and Disasters* (Geneva: WHO, 2005), ดูได้ที่ <[http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/publications/violence/violence\\_disasters.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/violence/violence_disasters.pdf)>, ดูเมื่อ 11 กรกฎาคม 2011

<sup>135</sup> กลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Haiti: The Stakes of the Post-quake Elections', *Latin America/Caribbean Report no. 35* (Port-au-Prince/Brussels: ICG, 2010), หน้า 1–3, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/latin-america/haiti/35%20Haiti%20-%20The%20Stakes%20of%20the%20Post-Quake%20Elections.pdf>>, ดูเมื่อ 11 กรกฎาคม 2011; และ 'Haiti Cholera Outbreak "Stabilizing" – But Could Affect Elections', *Christian Science Monitor*, 25 ตุลาคม 2010, ดูได้ที่ <<http://www.csmonitor.com/layout/set/print/content/view/print/334516>>, ดูเมื่อ 30 มกราคม 2012

<sup>136</sup> 'Haiti: Ban Appeals for End to Violence after Election Results Announced', ศูนย์ข่าวองค์การสหประชาชาติ, 8 ธันวาคม 2010, ดูได้ที่ <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=36996&Cr=haiti&Cr1=>>, ดูเมื่อ 11 กรกฎาคม 2011; และกลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Post-quake Haiti: Security Depends on Resettlement and Development', *Crisis Group Latin America/Caribbean Briefing no. 25* (Port-au-Prince/Brussels: ICG, 2011), หน้า 2, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/latin-america/haiti/B25%20Post-quake%20Haiti%20-%20Security%20Depends%20on%20Resettlement%20and%20Development.pdf>>, ดูเมื่อ 11 กรกฎาคม 2011

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก) ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพลวัตของอำนาจ (ภายนอก)<sup>137</sup> การเลือกปฏิบัติและความรุนแรงทางเพศ (ภายนอก)<sup>138</sup> การจัดการในวันเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน) การปฏิเสธผลการเลือกตั้ง (ภายใน)<sup>139</sup>

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศอูกันดาปี ค.ศ. 2011 ความเป็นไปได้ที่จะประสพภัยทางธรรมชาติอยู่เสมอถือเป็นปัญหาหลักต่อความมั่นคงของประเทศอูกันดา แผ่นดินถล่มและอุทกภัยใน ค.ศ. 2010<sup>140</sup> ทำให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากและก่อให้เกิดโรคระบาด ซึ่งทำให้สถานการณ์ทางการเมืองที่คลอนแคลนอยู่แล้วยิ่งตึงเครียดมากขึ้น<sup>141</sup> ความไม่พอใจที่หว่านกระแสไปทั่ว รวมถึงการเรียกร้องให้มีการให้บริการที่ดีขึ้นมีส่วนทำให้เกิดความรุนแรงในช่วงของการเลือกตั้ง ค.ศ. 2011 ถึงแม้ว่าจะควบคุมสถานการณ์โดยรวมไว้ได้ก็ยังมีค่าใช้จ่ายของการใช้กองกำลังต่อต้านผู้นำฝ่ายตรงข้ามและกลุ่มผู้สนับสนุน<sup>142</sup> มีการเข้าทำร้ายนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามและนักข่าวและความโกลาหลทางตอนเหนือของประเทศ<sup>143</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การกีดกันทางการเมืองและสังคม (ภายนอก) ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพลวัตของอำนาจ (ภายนอก) การละเมิดสิทธิมนุษยชน (ภายนอก)<sup>144</sup> กฎการเลือกตั้งที่ถูกคัดค้าน (ภายใน) การขาดการฝึกอบรมหน่วยงานภาคความมั่นคงต่างๆ (ภายใน) การกระทำที่ปลุกปั่นและรุนแรงโดยพรรคการเมือง (ภายใน)<sup>145</sup>

<sup>137</sup> Ibid.; Taft-Morales, Maureen, *Haiti's National Elections: Issues and Concerns* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2011), หน้า 1–3, ดูได้ที่<[http://assets.opencrs.com/rpts/R41689\\_201110323.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/R41689_201110323.pdf)>, ดูเมื่อ 11 กรกฎาคม 2011; กลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Haiti: The Stakes of the Post-quake Elections'; and Solé, Ricardo, 'Haiti: Violence, Gangs, and a Fragile State on the Brink of Crisis', in Silvia Hidalgo and Augusto López-Claros (eds), *The Humanitarian Response Index 2007: Measuring Commitment to Best Practice* (Madrid: Development Assistance Research Associates (DARA), 2008), หน้า 95–100, ดูได้ที่<[http://daraint.org/wp-content/uploads/2010/10/HRI\\_2007\\_COMPLETE\\_REPORT.pdf#page=112](http://daraint.org/wp-content/uploads/2010/10/HRI_2007_COMPLETE_REPORT.pdf#page=112)>, ดูเมื่อ 11 กรกฎาคม 2011

<sup>138</sup> องค์การสตรีเพื่อสันติภาพ, 'A Vote to Help Women Around the World' (2 ธันวาคม 2010), ดูได้ที่<<http://www.hrw.org/news/2010/12/02/vote-help-women-around-world>>, ดูเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2012

<sup>139</sup> 'As Haitian Elections Near, UN Voices Concern at Electoral Violence', UNHCR News Service, 16 มีนาคม 2011, ดูได้ที่<<http://www.unhcr.org/refworld/country,,,HTI,,4d82fbc31a,0.html>>, ดูเมื่อ 23 กันยายน 2011

<sup>140</sup> สำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (OCHA), Uganda: Humanitarian Profile (New York/ Geneva: OCHA, 2011), หน้า 4, ดูได้ที่<[http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h\\_Index/2011\\_Uganda\\_HP/\\$FILE/2011\\_Uganda\\_HP\\_SCREEN.pdf?openElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/2011_Uganda_HP/$FILE/2011_Uganda_HP_SCREEN.pdf?openElement)>, ดูเมื่อ 11 กรกฎาคม 2011

<sup>141</sup> Akijul, *Towards the Uganda 2011 Elections: An Assessment of Conflict Risks and Mitigating Mechanisms* (Kampala: Akijul Enabling Change Ltd, เมษายน 2010), ดูได้ที่<<http://www.williamtsuma.com/sites/default/files/towards-uganda-2011-elections-assessment-conflict-risks-and-mitigation-mechanisms-akijul-2010.pdf>>, ดูเมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2012

<sup>142</sup> องค์การนิรโทษกรรมสากล, 'Uganda: Investigate Use of Force against Protestors', Public Statement, 2011, ดูได้ที่<<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR59/012/2011/en/382727b5-6ef8-46df-8934-b5b5847b1140/afr590122011en.pdf>>, ดูเมื่อ 11 กรกฎาคม 2011

<sup>143</sup> 'Uganda Election: Yoweri Museveni Faces Kizza Besigye', สำนักข่าว BBC, 2011, ดูได้ที่<<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12496701>>, ดูเมื่อ 11 กรกฎาคม 2011; 'Uganda Could be Close to an African Spring' (Editorial), *Washington Post*, 15 มิถุนายน 2011, ดูได้ที่<[http://www.washingtonpost.com/opinions/uganda-could-be-close-to-an-african-spring/2011/06/13/AGsdj9UH\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/uganda-could-be-close-to-an-african-spring/2011/06/13/AGsdj9UH_story.html)>, ดูเมื่อ 11 กรกฎาคม 2011

<sup>144</sup> Akijul, *Towards the Uganda 2011 Elections*, หน้า 13; และองค์การสตรีเพื่อสันติภาพ, 'Preparing for the Polls: Improving Accountability for Electoral Violence in Uganda', New York, 2009, หน้า 8–9

<sup>145</sup> European Union Electoral Observation Mission, 'Uganda: Final Report General Elections 18 February 2011', 10 มีนาคม 2011, หน้า 5, 22, 23, 27, ดูได้ที่<[http://www.eueom.eu/files/pressreleases/english/eueom\\_uganda2011\\_final\\_report\\_en.pdf](http://www.eueom.eu/files/pressreleases/english/eueom_uganda2011_final_report_en.pdf)>, ดูเมื่อ 30 มกราคม 2012

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ขอบเขตที่ภูมิภาคของประเทศนั้นๆ มีโอกาสหรือแนวโน้มที่จะได้รับอันตรายจากสภาพแวดล้อม เช่น อันตรายทางชีวภาพ (อหิวาตกโรค โรคไข้หวัดใหญ่ โรค HIV/AIDS มาลาเรีย) ภัยตามธรรมชาติ (การปะทุของภูเขาไฟ แผ่นดินไหว คลื่นสึนามิ อุทกภัยและภัยแห้ง) อันตรายทางเคมี (อุบัติเหตุทางอุตสาหกรรม การรั่วไหลของสารเคมี มลพิษในระบบน้ำประปา การรั่วไหลของวัตถุ มีพิษโดยบังเอิญ) เป็นต้น
- 2) จำนวนและลักษณะของผลที่ตามมาในอดีตหลังจากที่ประสบภัยทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงความไม่มั่นคงทางการเมือง วิกฤตการณ์ด้านมนุษยธรรม จำนวนอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น ความเสียหายทางเศรษฐกิจ และการทำลายโครงสร้างพื้นฐานและ
- 3) การมีอยู่และคุณภาพของระบบเตือนภัยล่วงหน้า การลดความเสี่ยงและการโต้ตอบต่อภัยทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- รวบรวมข้อมูลในอดีตทั้งสถิติรายงาน แผนผัง และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับภัยทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำแนกข้อมูลเพื่อระบุวัฏจักรของการเกิดภัยอันตราย รูปแบบที่เกิดขึ้นตามฤดูกาลหรือตามปีปฏิทิน และภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบ จัดทำแผนผังความเสี่ยงทางภูมิศาสตร์ จัดทำแผนภูมิของแนวโน้มเพื่อแสดงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นตามฤดูกาล
- รวบรวมข้อมูลในอดีตเกี่ยวกับผลที่ตามมาจากภัยทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิเคราะห์กรณีที่มีความหายนะได้ส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงทางการเมือง รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ผลกระทบอื่นๆ ที่ความหายนะมีต่อกระบวนการเลือกตั้ง เช่น การที่ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้ในเขตเลือกตั้งบางเขตหรือบางแห่งเนื่องจากภัยพิบัติ ผลกระทบในแง่ลบที่ภัยพิบัติมีต่อการมีส่วนร่วมของพลเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิเคราะห์ว่ามีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้รับผลกระทบหรือไม่ เป็นต้น จัดทำแผนที่ของภูมิภาคที่ความหายนะอาจทำให้กระบวนการเลือกตั้งหยุดชะงักหรือได้รับผลกระทบในแง่ลบ
- จัดทำบทวิเคราะห์จากผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับความสามารถและความพร้อมในการโต้ตอบภัยคุกคามและภัยทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันในระดับภูมิภาคและระดับชาติ จัดทำแผนที่ของภูมิภาคที่เป็นปัญหา

## 10. การรายงานของสื่อที่ไร้จรรยาบรรณ

### บทนำ

จรรยาบรรณหมายถึงการทำในสิ่งที่ถูกต้องเที่ยงธรรม ยุติธรรม ชอบธรรม ทำตามหน้าที่และ/หรือมีความรับผิดชอบการปฏิบัติตนอย่างมีจรรยาบรรณ ในการใช้สื่อมีความสำคัญมากเพราะสามารถส่งผลกระทบต่อสาธารณชนได้ในระดับสูง<sup>146</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดความขัดแย้งได้ง่าย การรายงานของสื่อที่ไร้จรรยาบรรณสามารถทำให้ความขัดแย้งที่มีอยู่ยิ่งแย่งและกระตุ้นให้เกิดความรุนแรง<sup>147</sup> การรายงานของสื่อที่ไร้จรรยาบรรณอาจเป็นผลจากการควบคุมทางการเมืองและการใช้สื่อในทางที่ผิด<sup>148</sup> และ/หรือการเขียนข่าวที่ไร้ความรับผิดชอบเพราะต้องการสร้างความตื่นเต้น<sup>149</sup> การรายงานของสื่อที่ไร้จรรยาบรรณเป็นอันตรายอย่างยิ่งในบริบทของกระบวนการเลือกตั้งที่ถูกคัดค้านอย่างหนัก ซึ่งเกิดขึ้นในสังคมที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดความขัดแย้งได้ง่าย<sup>150</sup>

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งทั่วไปของประเทศซิมบับเว ค.ศ. 2008 มีการลงบันทึกอย่างชัดเจนว่าพรรคการเมืองของประธานาธิบดี โรเบิร์ต มูกาเบ ได้ใช้บรรษัทการกระจายเสียงแห่งชาติ (ZBC) เผยแพร่คำโฆษณาอย่างต่อเนื่อง<sup>151</sup> เพื่อทำลายชื่อเสียงของฝ่ายค้านและยกภาพลักษณ์ของพรรครัฐบาล<sup>152</sup> ตั้งแต่ช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1980 นักข่าวที่แสดงความเห็นอย่างอิสระถูกรังแกจนจับกุม ควบคุมตัวหรือสังหาร<sup>153</sup> ในช่วงการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2008 ทาง ZBC ซึ่งควบคุมกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศซิมบับเวถูกวิจารณ์จากภาคประชาสังคมอย่างหนักเนื่องจากการใช้ภาษาที่สร้างความเกลียดชังเพื่อข่มขู่ฝ่ายค้านและกลุ่มผู้สนับสนุนตามข้อมูลขององค์กรภาคประชาสังคมที่ติดตามข่าวระหว่งการเลือกตั้ง ZBC อนุมัติและสนับสนุนการใช้ภาษาที่สร้างความเกลียดชังในรายการข่าวและรายการเกาติตสดทางโทรทัศน์ในเนื้อหาข่าวและบทวิเคราะห์ในหนังสือพิมพ์<sup>154</sup>

<sup>146</sup> คู่มือของจรรยาบรรณของสื่อได้ที่<<http://www.environmentalhistory.org/billkavarik/media-law-coms-400/3-ethics/>>, ดูเมื่อ 28 มิถุนายน 2013

<sup>147</sup> Rolt, Francis, 'The Media: Reaching Hearts and Minds', in Paul van Tongeren, Malin Brenk and Juliette Verhoeven (eds), *People Building Peace* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers Inc., 2005), หน้า 175–7

<sup>148</sup> Frohardt, Mark and Temin, Jonathan, 'Use and Abuse of Media in Vulnerable Societies', USIP Special Report no. 110 (ตุลาคม 2003), หน้า 1–4, ดูได้ที่<[http://www.internews.org/sites/default/files/resources/media\\_peace\\_full\\_report.pdf](http://www.internews.org/sites/default/files/resources/media_peace_full_report.pdf)>, ดูเมื่อ 27 มิถุนายน 2013

<sup>149</sup> Ramadhan, Shamsia, 'Peace Journalism in Post-election Kenya', *New Routes* 2/2013, ดูได้ที่<<http://folkebernadotteacademy.se/Documents/Fredsmiljonen/Bilder%20Fredsmiljonen/Media%20for%20peace%20Kenya%202013.pdf?epslanguage=sv>>, ดูเมื่อ 9 สิงหาคม 2013

<sup>150</sup> Atuobi, Samuel Mondays, 'Election-related Violence in Africa', *Conflict Trends (ACCORD)* 2008/01, หน้า 12, ดูได้ที่<[http://www.accord.org.za/images/downloads/ct/ct\\_2008\\_1.pdf](http://www.accord.org.za/images/downloads/ct/ct_2008_1.pdf)>, ดูเมื่อ 26 มิถุนายน 2013

<sup>151</sup> 'Zimbabwe's State TV Services Faces its 1st Rival', *Financial Times*, 25 กรกฎาคม 2013

<sup>152</sup> Moyce, Andrew, 'The Media Environment Leading up to Zimbabwe's 2008 Elections' (no date), หน้า 44, ดูได้ที่<[http://www.kas.de/upload/dokumente//2010/05/Defying\\_3.pdf](http://www.kas.de/upload/dokumente//2010/05/Defying_3.pdf)>, ดูเมื่อ 28 มิถุนายน 2013

<sup>153</sup> Ibid., หน้า 44

<sup>154</sup> Media Monitoring Project Zimbabwe, 'The Language of Hate' (ไม่ระบุวันที่), หน้า 4, ดูได้ที่<<http://www.mmpz.org/sites/default/files/articles/The%20Language%20of%20Hate%202009.pdf>>, ดูเมื่อ 28 มิถุนายน 2013

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การกระทำที่ปลุกปั่นและรุนแรงโดยพรรคการเมือง (ภายใน) การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก)<sup>155</sup> กฎหมายเลือกตั้งที่มีการโต้แย้ง (ภายใน) การปฏิเสธผลการเลือกตั้ง (ภายใน)<sup>156</sup>

- การเลือกตั้งทั่วไปของประเทศเคนยา ค.ศ. 2007 หลังการยกเลิกการควบคุมสื่อของรัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 สื่อบางประเภทเริ่ม 'ทำงานอย่างอิสระและบางครั้งสะเพร่าและได้รับความรับผิดชอบ'<sup>157</sup> ในช่วงการเลือกตั้งทั่วไปใน ค.ศ. 2007 สื่อวิทยุที่จัดรายการด้วยภาษาที่ก้าวร้าวและภาษาที่สร้างความเกลียดชังมีส่วนช่วยสร้างความตึงเครียด ซึ่งในท้ายที่สุดส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 1,500 ราย<sup>158</sup> ตามข้อมูลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การภาคประชาสังคมประเทศเคนยา (KNCHR) ที่ได้ตรวจสอบบทบาทของสื่อในการเลือกตั้งทั่วไปใน ค.ศ. 2007 บริษัทผลิตสื่อตัดสินใจเข้าข้างพรรคๆ หนึ่งก่อนการเลือกตั้งบรรณาธิการจำนวนมากต้อง 'อะลุ่มอล่วย' และบริษัทผลิตสื่อบางแห่งต้องกลายเป็นสื่อ 'หิวโห' โดยเดือนผู้บริโภคอย่างไม่จำเป็นและ 'ปลุกเร้าแบบจัดเต็ม'<sup>159</sup> สถานีวิทยุท้องถิ่นหลายสถานี (วิทยุพื้นเมือง) ถูกระบุว่าอนุญาตให้ใช้ภาษาที่สร้างความเกลียดชังในรายการสนทนาโต้วาทีสาธารณะ (debate) หรือรายการที่ให้ผู้ฟังโทรศัพท์เข้ามาที่มีนักข่าวดาราหรือดีเจที่ได้รับความรับผิดชอบเป็นผู้จัดรายการ<sup>160</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การกีดกันทางการเมืองและสังคม (ภายนอก) การพลวัตของอำนาจเปลี่ยนแปลง (ภายนอก)<sup>161</sup> การเลือกปฏิบัติและความรุนแรงทางเพศ (ภายนอก)<sup>162</sup> การจัดเตรียมการรักษาความปลอดภัยในการเลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ภายใน)<sup>163</sup> การที่พรรคการเมืองใช้สื่อเชิงปลุกเร้าผู้ยง (ภายใน)<sup>164</sup> การบริหารจัดการผลการเลือกตั้งที่ไร้ประสิทธิภาพ (ภายใน)<sup>165</sup>

<sup>155</sup> กลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Negotiating Zimbabwe's Transition', Africa Report no. 51 (21 May 2008), หน้า 1, 6, 7, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/southern-africa/zimbabwe/B051%20Negotiating%20Zimbabwe's%20Transition.pdf>>, ดูเมื่อ 25 กรกฎาคม 2013

<sup>156</sup> EISA Election Observation Mission Report Zimbabwe, 'EISA Election Observer Mission Report' no. 28 (2008), ดูได้ที่ <<http://www.eisa.org.za/PDF/zimomr08.pdf>>, ดูเมื่อ 25 กรกฎาคม 2013

<sup>157</sup> Office of Public Communication, Republic of Kenya, 'Commission of Inquiry into the Post Election Violence', 2008, หน้า 296, ดูได้ที่ <<http://www.communication.go.ke/media.asp?id=739>>, ดูเมื่อ 16 มิถุนายน 2013

<sup>158</sup> Roberts, Mara J., *Conflict Analysis of the 2007 Post-election Violence in Kenya* (Charlottesville, Va.: New Dominion Philanthropy Metrics, 2009), ดูได้ที่ <[http://www.ndpmetrics.com/papers/Kenya\\_Conflict\\_2007.pdf](http://www.ndpmetrics.com/papers/Kenya_Conflict_2007.pdf)>, ดูเมื่อ 30 มิถุนายน 2011; และ Institut Français de Recherche en Afrique (IFRA), *The General Elections in Kenya 2007*, หน้า 2, 11, 172, 202, 227, 228, 369

<sup>159</sup> Office of Public Communication, Republic of Kenya, 'Commission of Inquiry into the Post Election Violence', หน้า 298-9, ดูเมื่อ 16 กรกฎาคม 2013

<sup>160</sup> BBC World Service Trust, *The Kenyan 2007 elections and their aftermath: the role of media and communication*, เมษายน 2008, หน้า 4, ดูได้ที่ <[http://downloads.bbc.co.uk/worldservice/trust/pdf/kenya\\_policy\\_briefing\\_08.pdf](http://downloads.bbc.co.uk/worldservice/trust/pdf/kenya_policy_briefing_08.pdf)> (ดูเมื่อ 12 สิงหาคม 2013)

<sup>161</sup> กลุ่มวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ, 'Kenya in Crisis', Africa Report no. 137 (21 February 2008), หน้า 9, ดูได้ที่ <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/horn-of-africa/kenya/137\\_kenya\\_in\\_crisis\\_web.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/horn-of-africa/kenya/137_kenya_in_crisis_web.pdf)>, ดูเมื่อ 1 กันยายน 2011

<sup>162</sup> Ibid.; and Roberts, *Conflict Analysis of the 2007 Post-election Violence in Kenya*

<sup>163</sup> Alston, Philip, 'Report of the UN Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions ภาคผนวก: Election-related Violence and Killings', UN document A/HRC/14/24/Add.7 (18 พฤษภาคม 2010), หน้า 38, ดูได้ที่ <[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E002895AFBE42ABA92577370007FFE9-Full\\_Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E002895AFBE42ABA92577370007FFE9-Full_Report.pdf)>, ดูเมื่อ 1 กันยายน 2011

<sup>164</sup> Mbeke, Peter Oriare, 'The Role of the Media in Conflict and Peace Building in Kenya: Draft Literature Review Report', เมษายน 2009, หน้า 13, ดูได้ที่ <[http://www.internews.org/pubs/kenya/LiteratureReview\\_ReportingPeaceKenya\\_20090415.pdf](http://www.internews.org/pubs/kenya/LiteratureReview_ReportingPeaceKenya_20090415.pdf)>, ดูเมื่อ 21 ตุลาคม 2011

<sup>165</sup> [Kriegler Commission], *Report of the Independent Review Commission on the General Elections Held in Kenya on 27 December 2007*, หน้า 35, 125, 129, ดูได้ที่ <[http://www.dialoguekenya.org/docs/FinalReport\\_consolidated.pdf](http://www.dialoguekenya.org/docs/FinalReport_consolidated.pdf)>



## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) การมีประมวลจรรยาบรรณสำหรับสื่อ
- 2) ขอบเขตที่บริษัทผลิตสื่อ (ระดับประเทศและระดับท้องถิ่น) เคารพประมวลจรรยาบรรณมีอย่างน้อยเพียงใดและ
- 3) ระดับที่กฎและข้อบังคับระบบบทบาทและความรับผิดชอบของสื่อในกระบวนการเลือกตั้งถูกนำมาบังคับโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงมีอย่างน้อยเพียงใด

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- ตรวจสอบบันทึกเหตุการณ์ในอดีตเกี่ยวกับการรายงานของสื่อที่ไร้จรรยาบรรณในแง่ของจำนวนและผู้มีบทบาทที่มีส่วนเกี่ยวข้องใช้รายงาน และบันทึกเหตุการณ์ของสื่อที่เกี่ยวข้องและสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญจัดทำแผนผังเกี่ยวกับภูมิภาคที่มีความเสี่ยงและสถานที่เกิดเหตุในอดีตและจัดทำแผนภูมิแนวโน้มเพื่อให้เข้าใจถึงช่วงการเลือกตั้งที่น่าวิตก
- ร่วมมือกับองค์กรที่ติดตามและกำกับดูแลสื่อและองค์กรภาคประชาสังคมในการเขียนแผนผังของพื้นที่ที่มีการรายงานของสื่อที่ไร้จรรยาบรรณเกิดขึ้น (หนังสือพิมพ์และวิทยุท้องถิ่น) รวมทั้งพื้นที่ที่ได้รับคำร้องทุกข์เขียนแผนที่โดยใช้รหัสสีเพื่อจำแนกภูมิภาคตามระดับความรุนแรงของปัญหา ใช้ปัจจัยสะสมเพื่อเสนอและติดตามจำนวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและคำร้องทุกข์ที่ได้รับ จัดทำแผนภูมิเพื่อวิเคราะห์แนวโน้ม

คู่มือว่าด้วยปัจจัยภายในเป็นเอกสารสนับสนุนเครื่องมือจัดการความเสี่ยงในการเลือกตั้ง เอกสารฉบับนี้และคู่มือว่าด้วยปัจจัยภายนอกมีจุดประสงค์เพื่อแนะนำผู้ใช้งานเครื่องมือจัดการความเสี่ยงในการเลือกตั้งด้วยรายการตรวจสอบที่กว้างขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการระบุความเสี่ยงที่สืบเนื่องจากการเลือกตั้งในประเทศ และบริบทของการเลือกตั้งบริบทใดบริบทหนึ่ง

เครื่องมือ ERM ได้รับการออกแบบขึ้นเพื่อเสริมพลังผู้ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายหรือสนใจที่จะให้แน่ใจว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยสงบสันติและน่าเชื่อถือ ผู้ใช้ตามที่ตั้งใจให้ใช้ได้แก่ องค์กรจัดการเลือกตั้ง หน่วยงานภาคความมั่นคง ภาคประชาสังคม และผู้ปฏิบัติงานอื่นๆ ทั้งในภาครัฐและนอกภาครัฐ เครื่องมือ ERM มุ่งที่จะสร้างสมรรถนะของผู้ใช้งานให้เข้าใจ วิเคราะห์ และคลี่คลายความเสี่ยงในการเลือกตั้งโดยเฉพาะความเสี่ยงที่อาจเปลี่ยนแปลงไปในทางรุนแรง

ได้มีการผสมผสาน ERM Tool ไว้ในรูปของโปรแกรมซอฟต์แวร์แบบปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันสามโมดูล (ศึกษาเรียนรู้—วิเคราะห์—ลงมือปฏิบัติ) ซึ่งสามารถจะใช้ได้ทั้งแบบรวมชุดหรือแยกเดี่ยวก็ได้

