

เอกสารสนับสนุนเครื่องมือจัดการความเสี่ยงในการเลือกตั้ง



# คู่มือว่าด้วยปัจจัยภายใน

ของความรุนแรงที่เกี่ยวเนื่องกับ  
กระบวนการเลือกตั้ง

International IDEA  
กันยายน 2013 กรุงสต็อกโฮล์ม



เอกสารสนับสนุนเครื่องมือจัดการความเสี่ยงในการเลือกตั้ง

# คู่มือว่าด้วยปัจจัยภายใน

ของความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับ  
กระบวนการเลือกตั้ง

โดย  
เซี่ยด อาลีโฏมิก

งานวิจัยเอกสารข้อมูลทุติยภูมิ โดย อีริก แอสปลุนด์

คู่มือนี้ได้รับประโยชน์อย่างยิ่งจากความเห็นและบทวิจารณ์ของผู้เชี่ยวชาญด้านเพศภาวะและความหลากหลาย  
รัมภิมาย กานดาวาสวิกา-นันท์ และ จูเลียน สมิต และผู้ร่วมงานอื่นๆ ที่ International IDEA รวมทั้งพนักงานฝึกงาน  
หลายคนที่ให้ความช่วยเหลือในการทำวิจัยเบื้องต้น การจัดทำคู่มือนี้อยู่ในความดูแลของ ลิซ่า แอ็คแมน จากสำนักงาน  
เอกสารสิ่งพิมพ์ของ International IDEA

ขอขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับ อีโลนา ทิป จากสถาบันการเลือกตั้งเพื่อประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในแอฟริกา ริชาร์ด แอ็ทวูด  
จาก International Crisis Group ซาราห์ เบอร์นาสโกนี และ ออลลิแวจ์ ปาสคาล จากกระทรวงการต่างประเทศ  
สวีตเซอร์แลนด์ ที่กรุณาให้ความเห็นและคำแนะนำในการปรับปรุงคู่มือนี้ให้ดียิ่งขึ้น



International IDEA

© สถาบันระหว่างประเทศเพื่อความร่วมมือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง 2015

ฉบับภาษาอังกฤษ 2013

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

ผู้แปล : Strategic Agenda LLP

บรรณาธิการ : สกุล สือทรงธรรม

ออกแบบรูปเล่มและพิมพ์ : ทจก. เบสท์ กราฟฟิก เพรส

สิ่งตีพิมพ์ของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อความร่วมมือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง (International IDEA) เป็นอิสระจากผลประโยชน์ทางการเมืองหรือประชาชนชาติหนึ่งใด ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในหนังสือนี้ ไม่จำเป็นที่คณะกรรมการหรือสมาชิกสภาของ International IDEA จะต้องเห็นด้วยเสมอไป

การขอสืตซ้ำหรือแปลหนังสือนี้ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ให้ขออนุญาตได้จาก

International IDEA  
Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
Sweden



# สารบัญ

อักษรย่อและคำย่อ.....	4
เกี่ยวกับคู่มือว่าด้วยปัจจัยภายใน.....	5
1. กรอบกฎหมายเลือกตั้ง.....	7
1.1 กฎหมายเลือกตั้งที่มีการโต้แย้ง.....	8
1.2 ระบบเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสม.....	11
1.3 กฎระเบียบการจัดการเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสม.....	13
2. การวางแผนและเตรียมพร้อมเพื่อนำกิจกรรมเลือกตั้งไปปฏิบัติ.....	15
2.1 การปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพขององค์กรจัดการเลือกตั้ง.....	15
2.2 ระบบการยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ.....	17
2.3 การวางแผนปฏิบัติการที่ไม่มีประสิทธิภาพ.....	19
2.4 การจัดหาเงินทุน การจัดการทางการเงิน และการทำแผนงบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ.....	21
2.5 การจัดเตรียมการรักษาความปลอดภัยในการเลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ.....	23
3. การอบรมและข้อมูล.....	25
3.1 การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ.....	25
3.2 การขาดการฝึกอบรมสำหรับพรรคการเมืองและสื่อ.....	27
3.3 การขาดการฝึกอบรมสำหรับหน่วยงานภาคความมั่นคง.....	29
3.4 การรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ไร้ประสิทธิภาพ.....	31
4. การลงทะเบียน.....	32
4.1 การลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นปัญหา.....	32
4.2 การขึ้นทะเบียนพรรคการเมืองและผู้สมัครที่เป็นปัญหา.....	34
4.3 การรับรองผู้สังเกตการณ์ภายในประเทศและต่างประเทศที่เป็นปัญหา.....	37
5. การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง.....	39
5.1 การเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกันและการเล่นพรรคเล่นพวก.....	39
5.2 การที่พรรคการเมืองใช้สื่อเชิงปลุกเร้า.....	42
5.3 การชุมนุมของพรรคการเมืองเชิงปลุกเร้า.....	44
5.4 การกระทำความรุนแรงและปลุกเร้าโดยพรรคการเมือง.....	46
6. การจัดการการลงคะแนนเสียง.....	48
6.1 วัสดุทั่วไปและวัสดุที่มีความอ่อนไหว มีไม่เพียงพอ ถูกทำลาย หรือสูญเสียน.....	48
6.2 การขาดความโปร่งใสของการลงคะแนนแบบพิเศษและการลงคะแนนเสียงภายนอกประเทศ.....	50
6.3 การจัดการในวันเลือกตั้งที่เป็นปัญหา.....	52
6.4 การนับคะแนนและการรวบรวมผลที่มีปัญหา.....	54
7. การตรวจสอบผลการเลือกตั้ง.....	56
7.1 การบริหารจัดการผลการเลือกตั้งที่ไร้ประสิทธิภาพ.....	56
7.2 การบริหารจัดการการอุทธรณ์การเลือกตั้งขั้นสุดท้ายที่ไร้ประสิทธิภาพ.....	59
7.3 การปฏิเสธผลการเลือกตั้ง.....	61

## อักษรย่อและคำย่อ

EDR	ระบบยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้ง (ยพต.)
EMB	องค์กรจัดการเลือกตั้ง
FPTP	คะแนนนำกำชัย (คนช.) หรือระบบเลือกตั้งที่ผู้ได้คะแนนสูงสุดชนะ
International IDEA	สถาบันระหว่างประเทศเพื่อความช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง
SSA	หน่วยงานภาคความมั่นคง

# เกี่ยวกับคู่มือว่าด้วยปัจจัยภายใน

## วัตถุประสงค์ของคู่มือนี้

คู่มือว่าด้วยปัจจัยภายใน นี้ เป็นเอกสารสนับสนุนการใช้เครื่องมือจัดการความเสี่ยงในการเลือกตั้งที่จัดทำขึ้นโดย International IDEA คู่มือนี้นำเสนอรายการของปัจจัยภายในของความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้ง (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า ปัจจัยภายใน) ตามที่ปรากฏในโมดูลแหล่งความรู้ของเครื่องมือ (ดูแผนภูมิบทสังเขปของเครื่องมือด้านล่าง) การจัดรูปแบบนี้ช่วยให้สามารถพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อมูลได้ง่าย เอกสารนี้และคู่มือว่าด้วยปัจจัยภายในนอกมีจุดประสงค์เพื่อเป็นคู่มือของผู้ใช้งานเครื่องมือจัดการความเสี่ยงในการเลือกตั้งด้วยการใช้รายการตรวจสอบที่มีขอบเขตกว้างขึ้น ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงของความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งในประเทศและบริบทการเลือกตั้งใดบริบทหนึ่ง



## ผู้ใช้งานคู่มือนี้

เอกสารนี้จัดทำขึ้นสำหรับบุคคลที่มีส่วนร่วมในบทสังเขปของบริษัท และการนำเครื่องมือไปปรับแต่งให้เหมาะสมกับการใช้งาน ทั้งนี้คาดการณ์ว่าองค์กรของผู้ใช้งานเครื่องมือจะแจกจ่ายสำเนาของคู่มือนี้และเอกสารสนับสนุนการใช้กับเจ้าหน้าที่ของตน องค์กรพันธมิตร และผู้เชี่ยวชาญภายนอกที่เกี่ยวข้องในโครงการ โดยมุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนและเสนอแนะความคิดเห็นในการดำเนินงาน

## ระเบียบวิธีป่งชี้ปัจจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรง

ปัจจัยภายในเป็นเรื่องเฉพาะในการเลือกตั้งและไม่ได้มีอยู่นอกบริบทของการเลือกตั้งซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้มีบทบาททางการเมือง เหตุการณ์ การปฏิบัติและอุปกรณ์ต่างๆ ที่อาจเป็นเหตุหรือนำไปสู่ความรุนแรงที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเลือกตั้ง รายการปัจจัยที่นำเสนอในเอกสารนี้รวบรวมมาจากงานวิจัยค้นคว้าต่างๆ รายงานการเลือกตั้ง สิ่งพิมพ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เอกสารเหล่านี้บอกถึงความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยเฉพาะต่างๆ หรือการละเล้าของปัจจัยหลายประการ ซึ่งมีผลในการเพิ่มความตึงเครียดและนำไปสู่ความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

<sup>1</sup> บทสังเขปบริษัทเป็นการประเมินพลวัตทั้งในอดีตและปัจจุบัน ในแง่ของความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และเป็นการประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งที่กำลังจะมาถึง (รายละเอียดปรากฏในหมวด 4.1.1 ของบทสังเขปว่าด้วยเครื่องมือจัดการความเสี่ยงในการเลือกตั้ง ของ International IDEA ที่ตีพิมพ์พร้อมกับคู่มือฉบับนี้)

<sup>2</sup> การปรับแต่งให้เหมาะสมกับผู้ใช้งานเป็นการฝึกหัดทางเทคนิคและอ้างอิงถึงการสร้างต้นแบบเฉพาะสำหรับแต่ละประเทศและการเลือกตั้ง ซึ่งจะสร้างขึ้นโดยซอฟต์แวร์ของเครื่องมือ (ดูหัวข้อบทสังเขปว่าด้วยเครื่องมือจัดการความเสี่ยงในการเลือกตั้ง หัวข้อ 4.1.2)

## โครงสร้างของคู่มือและคำอธิบายเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ

คู่มือนี้จำแนกปัจจัยภายในออกเป็น 26 ปัจจัย โดยจัดกลุ่มตามระยะของวัฏจักรการเลือกตั้งได้เจ็ดระยะ<sup>3</sup> (ปรากฏอยู่ในเจ็ดบท ดูหน้าสารบัญ) นอกจากนี้จะมีบทนำสั้น ๆ ของแต่ละระยะของวัฏจักรการเลือกตั้ง คู่มือนี้ยังให้คำอธิบายความหมายของแต่ละปัจจัยไว้ดังนี้

1. หมวดบทนำให้คำนิยามทั่วไปและคำอธิบายเกี่ยวกับบริบทที่ปัจจัยนั้น ๆ สามารถกระตุ้นหรือมีส่วนกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งได้
2. หมวดกรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ยกตัวอย่างประเทศและบริบทการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น ซึ่งมีการชี้ให้เห็นว่าปัจจัยที่กล่าวถึงเป็นตัวกระตุ้นหรือมีส่วนกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันจะแสดงให้เห็นถึงบริบทที่กว้างขึ้นของการเกิดเหตุการณ์รุนแรง ทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก และมีการให้ข้อมูลอ้างอิงถึงแหล่งที่มาของข้อมูลนั้น ๆ
3. หมวดตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้ ชี้ให้เห็นถึงคุณสมบัติที่สังเกตเห็นได้ของปัจจัยต่าง ๆ และ
4. หมวดการรวบรวมข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์ที่บอกถึงแหล่งข้อมูล เทคนิคการเก็บข้อมูลและวิธีการวิเคราะห์ โปรแกรมซอฟต์แวร์นี้ประกอบด้วยแบบสอบถามเพื่อการสำรวจที่สร้างขึ้นไว้แล้วล่วงหน้าแต่สามารถปรับแต่งได้ซึ่งจะช่วยผู้ใช้งานในการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์จะช่วยให้องค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการเลือกตั้งอย่างสงบเรียบร้อยในการตัดสินใจตัวต่อตัวเลือกบนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับ

## การปรับแต่งรายการปัจจัยให้เหมาะสมกับผู้ใช้งาน

คู่มือนี้มิได้นำเสนอรายการของปัจจัยเข้าไว้ทั้งหมด นอกจากนี้ ลักษณะการตั้งชื่อหรือการอธิบายปัจจัยอาจไม่สอดคล้องกับคำศัพท์หรือชื่อเฉพาะที่ใช้ในแต่ละท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้เอง โมดูลแหล่งความรู้ของเครื่องมือจึงเปิดโอกาสให้ผู้ใช้งานสามารถปรับเปลี่ยนชื่อปัจจัยที่มีอยู่ และหรือสร้างและให้คำอธิบายปัจจัยใหม่ ๆ ซึ่งอาจจะมีในประเทศนั้นและในรูปแบบเฉพาะของการเลือกตั้งนั้น ๆ

<sup>3</sup> ขั้นตอนลำดับที่แปดของวัฏจักรการเลือกตั้งไม่ได้นำมารวมอยู่ในคู่มือนี้ แม้ว่าจะมีความเป็นไปได้ว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการนำผลการเลือกตั้งไปปฏิบัติอาจมีความเชื่อมโยงกับการเลือกตั้ง ปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญเช่นความรุนแรงอาจจะไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ แต่อาจมีการพิจารณาเหตุการณ์ไม่สงบในบริบทของปัจจัยเสี่ยงทางโครงสร้าง ซึ่งได้ให้คำนิยามไว้ในคู่มือว่าด้วยปัจจัยภายนอกของความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้ง

# 1. กรอบกฎหมายเลือกตั้ง

บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นการรวบรวมองค์ประกอบที่เป็นโครงสร้างทางกฎหมายที่ให้คำนิยามหรือมีอิทธิพลต่อกระบวนการเลือกตั้ง ได้แก่<sup>4</sup>

- รัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติสูงสุดที่ออกโดยผ่านสภานิติบัญญัติของประเทศหนึ่งๆ
- กฎหมายแห่งชาติเป็นรูปแบบหนึ่งของประมวลกฎหมายที่มีเนื้อหาครอบคลุมเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือเป็นชุดกฎหมายที่ครอบคลุมลักษณะต่างๆ ของกระบวนการเลือกตั้ง
- กฎหมายระดับจังหวัดหรือมลรัฐ ดูแลควบคุมกระบวนการจัดการเลือกตั้งในระดับจังหวัด หรือระดับมลรัฐ และการเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐ (เช่นในประเทศออสเตรเลีย) หรือการจัดการเลือกตั้งระดับชาติ (เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา)
- ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับ ออกโดยหน่วยงานระดับชาติหรือระดับที่ต่ำกว่า
- ระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง ออกโดย องค์การจัดการเลือกตั้ง หากมีอำนาจกระทำได้
- กฎหมายจารีตประเพณี และประเพณีนิยมอาจรวมอยู่ในกฎหมายเลือกตั้ง หรือในระเบียบหรือนโยบายขององค์การจัดการเลือกตั้ง เพื่อจัดการปัญหาเช่น การแยกทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งสำหรับชายและหญิง
- นโยบายในการบริหาร ออกโดยองค์การจัดการเลือกตั้ง หรือองค์กรอื่นๆ และ
- ประมวลจริยธรรม (ด้วยความสมัครใจหรือไม่ก็ตาม) ประมวลจริยธรรมบางประการอาจไม่จำเป็นต้องระบุแต่เป็นที่ทราบกันดี และอาจมีผลกระทบไม่ทางตรงก็ทางอ้อมต่อกระบวนการเลือกตั้ง เช่น สำหรับองค์การจัดการเลือกตั้ง ผู้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ผู้สังเกตการณ์ และการรายงานการเลือกตั้งของสื่อ

กรอบดังกล่าวสามารถรวมมาตรฐานระหว่างประเทศจากข้อตกลงและกรอบระหว่างประเทศเข้าไว้ด้วย เช่น บทที่ 7 และ 8 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบหรือที่ย่อว่า CEDAW เรียกร้องให้ประเทศภาคีมีมาตรการทุกอย่างที่เหมาะสมในการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านชีวิตสาธารณะและการเมือง และเพื่อให้มั่นใจว่าสตรีมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้ชายโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และมีโอกาสเป็นตัวแทนรัฐบาลในระดับนานาชาติและรวมทั้งมีส่วนร่วมในการทำงานในองค์กรระหว่างประเทศ บทที่ 21 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งกล่าวไว้ในวรรค 1 และ 3 ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในการปกครองของประเทศของตน โดยทางตรงหรือผ่านการเลือกตัวแทนอย่างเสรี” และ “ความต้องการของประชาชนต้องเป็นพื้นฐานของอำนาจการปกครอง นี้ควรจะได้รับการประกาศในการเลือกตั้งตามกำหนดวาระหรือการเลือกตั้งอย่างแท้จริง ซึ่งทุกคนควรมีสิทธิออกเสียงอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม และเป็น การเลือกตั้งโดยลับหรือโดยกระบวนการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ”

<sup>4</sup> International IDEA การออกแบบการจัดการเลือกตั้ง คู่มือของ International IDEA (Stockholm: International IDEA, 2006), บทที่ 2, หน้าที่ 43, ดูได้ที่ <[http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD\\_inlay\\_final.pdf](http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_inlay_final.pdf)>, เข้าดูเมื่อ 23 กันยายน 2011.



## 1.1 กฎหมายเลือกตั้งที่มีการโต้แย้ง

### บทนำ

กฎหมายเลือกตั้งได้รับการตราขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายหนึ่งบทหรือมากกว่าซึ่งควบคุมลักษณะของกระบวนการเลือกตั้งทางการเมืองทุกลักษณะ ตามที่ได้รับการนิยามในรัฐธรรมนูญหรือกรอบสถาบันของแต่ละประเทศ<sup>5</sup>

กฎหมายเลือกตั้งสามารถกีดกันบุคคลหรือกลุ่มคนจากกระบวนการเลือกตั้งโดยการปฏิเสธสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือการลงสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ กฎหมายเลือกตั้งยังสามารถถูกออกแบบเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองหนึ่งๆ มากกว่าพรรคอื่น ผู้ที่รู้สึกว่าคุณไม่ได้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งหรือว่าคุณจะต้องลงแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรมอาจใช้ความรุนแรงเพื่อสื่อสิ่งที่ตนเผชิญอยู่หรือเพื่อขัดขวางไม่ให้เกิดการเลือกตั้ง ในลักษณะเดียวกัน รัฐบาลหรือผู้สนับสนุนอาจขัดขวางกลุ่มบางกลุ่มมิให้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งโดยใช้มาตรการความรุนแรง

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประธานาธิบดีของประเทศซิมบับเวปี ค.ศ. 2008 กฎหมายเลือกตั้งที่ได้รับการเห็นชอบในปี 2007 ไม่ได้ระบุวันสุดท้ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งของซิมบับเว (ZEC) ต้องประกาศผลการเลือกตั้ง นอกจากนี้ กรอบเวลาในการจัดการเลือกตั้งรอบที่สองห่างออกไปเพียง 21 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ไม่สะท้อนสภาพความเป็นจริง ความขัดแย้งทางกฎหมายนำไปสู่การประกาศผลการเลือกตั้งที่ล่าช้าทำให้เกิดความกังวลในหมู่ฝ่ายค้านว่าอาจมีการโกงการเลือกตั้ง เมื่อความตึงเครียดเพิ่มมากขึ้น ผู้สนับสนุนนายมูกาเบจึงเริ่มขู่กรรโชกประชาชนในจังหวัดที่ถูกมองว่าเป็นฐานเสียงของฝ่ายค้าน ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตจังหวัดแมนนิซิแลนด์ถูกคุกคามอย่างหนักจากกลุ่มทหารวัยรุ่นนิตดอวูซและทหารผ่านศึกซึ่งชอบใช้ความรุนแรง<sup>6</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การละเมิดสิทธิมนุษยชน (ภายนอก) การเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกันและการเล่นพรรคเล่นพวก (ภายใน) การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก) ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก) การรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ไร้ประสิทธิภาพ (ภายใน)<sup>7</sup>

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศโกตดิวัวร์ปี ค.ศ. 2010 การเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศโกตดิวัวร์ซึ่งกำหนดให้มีในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 2010 ถูกเลื่อนออกไปโดยนายโลรองต์ บาโบ ประธานาธิบดีรักษาการ การเลื่อนการเลือกตั้งเป็นเหตุไปสู่การประท้วงที่มีการใช้ความรุนแรงทั่วทั้งประเทศ ส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บ 14 ราย ในจำนวนนี้ 5 รายเสียชีวิต<sup>8</sup> การแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งในปี 2008 ได้เพิ่มบทบัญญัติซึ่งบังคับให้

<sup>5</sup> International IDEA, *การออกแบบการจัดการเลือกตั้ง*, ภาคผนวก B, ปทานุกรม, หน้า 326, ดูเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2011.

<sup>6</sup> IRIN Africa, 'Zimbabwe: Post Election Violence Increasing', 10 เมษายน 2008, ดูได้ที่ <<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=77705>>, ดูเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2011.

<sup>7</sup> International Crisis Group, 'Zimbabwe: Prospects from a Flawed Election', Africa Report no. 138 (20 มีนาคม 2008), หน้า 8, 9, 12, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/southern-africa/zimbabwe/Zimbabwe%20Prospects%20from%20a%20Flawed%20Election.pdf>>, ดูเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2011.

<sup>8</sup> Alston, Philip, 'Report of the UN Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions. บทเพิ่มเติม: Election-related Violence and Killings', UN document A/HRC/14/24/Add.7 (18 พฤษภาคม 2010), 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)>, ดูเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2011.

คณะกรรมการการเลือกตั้งอิสระ (IEC) ส่งผลการเลือกตั้งไปยังสภารัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง บทบัญญัตินี้มีส่วนกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงหลังการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 3,000 คน<sup>9</sup> ประธานาธิบดี บาโบ ไชอิทธิพลของตนในสภารัฐธรรมนูญเพื่อขัดขวางขั้นตอนการรับรองนาย อลาซซาเน อูัตตารา ผู้สมัครฝั่งตรงข้าม ว่าเป็นผู้ที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งรอบ 2 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของความรุนแรง

*ปัจจัยซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐและบุคคลที่ใช้ความรุนแรงที่อยู่ใกล้เคียง (*ภายนอก*) การละเมิดสิทธิมนุษยชน (*ภายนอก*)<sup>10</sup> ความขุ่นเคืองที่เกี่ยวข้องกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติและอาชญากรรมสงคราม (*ภายนอก*)<sup>11</sup> ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (*ภายนอก*)<sup>12</sup> การนับคะแนนและการประมวลผลที่มีปัญหา (*ภายใน*) การจัดการในวันเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (*ภายใน*)<sup>13</sup>

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ระดับการปฏิบัติตามมาตรฐานและข้อบังคับการเลือกตั้งระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ
- 2) ขอบข่ายว่ากฎหมายเลือกตั้งเหมาะสมและครอบคลุมการกำกับดูแลกระบวนการเลือกตั้งในทุกแง่มุมอย่างน้อยเพียงใด
- 3) ระดับความเชื่อมั่นต่อกฎหมายเลือกตั้ง และ
- 4) บันทึกรายการขัดต่อกฎหมายเลือกตั้ง (จำนวนของการแถลงการพิจารณาดีที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ)

<sup>9</sup> UN News Centre, '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 2011.

<sup>10</sup> International Crisis Group, 'A Critical Period for Ensuring Stability in Côte d'Ivoire', Africa Report no. 176 (1 สิงหาคม 2011), หน้า 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>>.

<sup>11</sup> Human Rights Watch, 'Côte d'Ivoire: Crimes Against Humanity by Gbagbo Forces', 15 มีนาคม 2011, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/news/2011/03/15/c-te-d-ivoire-crimes-against-humanity-gbagbo-forces>>, ดูเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2011.

<sup>12</sup> International Crisis Group, 'Cote d'Ivoire: Securing the Electoral Process', Africa Report no. 158 (5 พฤษภาคม 2010), ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/cote-divoire/158-cote-d-ivoire-securing-the-electoral-process.aspx>>, ดูเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2011.

<sup>13</sup> International Crisis Group, 'Cote d'Ivoire: Finally Escaping the Crisis?', Africa Briefing no. 77 (25 พฤศจิกายน 2010), ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/cote-divoire/B077-cote-divoire-finally-escaping-the-crisis.aspx>>, ดูเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2011.

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- จัดทำบทสังเขปและบทวิเคราะห์กฎหมายเลือกตั้งโดยผู้เชี่ยวชาญ และผลกระทบที่มีต่อประชาชนทุกกลุ่ม วิเคราะห์ผลกระทบด้านลบที่สำคัญในภูมิภาคต่างๆ และในกลุ่มคนทางสังคมและผู้มีบทบาททางการเมืองต่างๆ กัน ใช้แผนที่เพื่อแสดงภูมิภาคที่กฎหมายเลือกตั้งสามารถนำไปสู่ความเสี่ยงต่อการเกิดความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้น ใช้เครื่องหมายเพื่อจำแนกประเภทที่แตกต่างกัน เช่นบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กลุ่มหรือผู้มีบทบาททางการเมืองที่ได้รับผลกระทบ
- จัดทำแผนสำรวจผู้มีบทบาททางการเมืองและประชาชนทั่วไปเป็นระยะๆ โดยมุ่งเน้นทั้งเพศหญิงและชาย เพื่อให้เข้าใจระดับความพอใจของคนเหล่านี้ต่อกฎหมายเลือกตั้ง<sup>14</sup> จัดทำแผนภูมิข้อมูลและสังเกตแนวโน้ม จัดทำแผนที่แยกภูมิภาคด้วยรหัสสีเพื่อแสดงพื้นที่ที่มีความไม่พึงพอใจสูง
- เก็บข้อมูลการร้องเรียนอย่างเป็นทางการที่มีการยื่นและแก้ไขโดยฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเลือกตั้ง ใช้แผนที่เพื่อแสดงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีการรายงานข้อร้องเรียนมากที่สุดและจัดทำแผนภูมิข้อมูลแสดงข้อร้องเรียนที่มีการยื่นตลอดวัฏจักรการเลือกตั้ง จำแนกกลุ่มยื่นข้อร้องเรียนและจำแนกข้อร้องเรียนตามเพศ ความสัมพันธ์ทางการเมืองและอื่นๆ
- ประเมินความเปิดกว้างและความโปร่งใสของกระบวนการนิติบัญญัติ ทำสัญลักษณ์พื้นที่ที่มีการจำกัดสิทธิคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและที่ซึ่งกระบวนการขาดความโปร่งใส
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงจากการเลือกตั้งในอดีต

<sup>14</sup> โปรดทำให้แน่ใจว่าแบบสำรวจทั้งหมดถามคำถามต่อผู้ร่วมทำแบบสอบถามเรื่องลักษณะทางสังคมประชากร รวมทั้งสถานภาพการเป็นสมาชิกของกลุ่มคนชายขอบ เหล่านี้รวมถึงอายุ เพศ ภาษา แนวคิดทางการเมือง ลักษณะของเชื้อชาติ และศาสนา พื้นที่ และความเป็นสมาชิกของกลุ่มชนกลุ่มน้อยใดๆ ที่พวกเขาอาจเป็น

## 1.2 ระบบเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสม

### บทนำ

ในระดับพื้นฐานที่สุด ระบบเลือกตั้งเปลี่ยนคะแนนเสียงเป็นจำนวนเก้าอี้ที่พรรคการเมืองและผู้สมัครได้รับ<sup>15</sup> ระบบเลือกตั้งที่แตกต่างกันอาจทำให้สถานการณ์และความขัดแย้งในสังคมตึงเครียดขึ้นหรือผ่อนให้เบาลงได้ บางระบบมีการจัดการเพื่อให้มีตัวแทนจากทุกเพศ<sup>16</sup> ตัวแทนของชนกลุ่มน้อยและการจัดตั้งรัฐบาลผสม ในขณะที่บางระบบอาจสนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวที่มีความเข้มแข็ง หากระบบเลือกตั้งไม่เปิดกว้าง และไม่ยุติธรรมและกรอบทางการเมืองไม่ทำให้เกิดความรู้สึกว่าพรรคการเมืองทุกพรรคมีโอกาสที่จะชนะการเลือกตั้งครั้งต่อไป ผู้แพ้การเลือกตั้งอาจรู้สึกว่าจะจำเป็นต้องทำกิจกรรมนอกระบบโดยการใช้กลยุทธ์ที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ใช้การเผชิญหน้าและรวมถึงการใช้ความรุนแรง<sup>17</sup>

บทศึกษาที่ตีพิมพ์โดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)<sup>18</sup> ชี้ให้เห็นตัวแปรสี่ประการในระบบเลือกตั้งที่อาจเป็นเหตุของความขัดแย้ง ได้แก่ (ก.) สูตรคำนวณในการกำหนดจำนวนคะแนนเสียงต่อที่นั่งของผู้แทน (ข.) ขนาดของเขตเลือกตั้ง (ค.) อัตราของคะแนนเสียงต่อที่นั่ง และ (ง.) การปักปันเขตเลือกตั้ง

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศเลโซโท ค.ศ. 1998 ระบบเลือกตั้งแบบคะแนนนำก้ำกัย (คนช./FPTP) กระตุ้นให้เกิดความรุนแรง เนื่องจากความเข้าใจที่ว่าระบบเลือกตั้งแบบนี้เป็นการกีดกันและไม่เป็นประชาธิปไตย<sup>19</sup> การประท้วงของประชาชนนำไปสู่เหตุจลาจลเป็นเหตุให้มีการทำลายอาคารหลายหลัง ความขัดแย้งยุติลงหลังจากที่ประชาคมเพื่อการพัฒนาแอฟริกาตอนใต้ (SADC) เข้าแทรกแซงด้วยกองกำลังทหาร<sup>20</sup>

*ปัจจัยซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* การชุมนุมของพรรคการเมืองเชิงปลุกเร้ายุยง (ภายใน) การจัดหาเงินทุน การจัดการทางการเงินและการทำแผนงบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ภายใน) วัสดุอุปกรณ์เลือกตั้งที่มีความอ่อนไหวและวัสดุทั่วไป มีไม่เพียงพอ ถูกทำลาย และสูญเสียบางส่วน (ภายใน) การเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกันและการเล่นพรรคเล่นพวก (ภายใน) การจัดการในวันเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน)<sup>21</sup>

<sup>15</sup> International IDEA, *การออกแบบระบบเลือกตั้ง: The New International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2005), หน้า 5, 177, ดูได้ที่ <[http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD\\_Handb\\_low.pdf](http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_Handb_low.pdf)>.

<sup>16</sup> เพศสภาพ (gender) หมายถึงบทบาทของผู้หญิงและผู้ชายที่สร้างขึ้นทางสังคมมากกว่าที่จะเป็นไปตามสภาพทางชีวภาพ เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองเพศในสังคมหนึ่ง ณ เวลาและสถานที่เฉพาะหนึ่ง ในขณะที่เพศ (sex) หมายถึงความแตกต่างและบทบาทที่กำหนดขึ้นโดยสภาพทางชีวภาพ คุณภาพ อัตลักษณ์ และพฤติกรรมที่คาดหวังจากผู้ชายและผู้หญิงที่กำหนดโดยกระบวนการของการขัดเกลาทางสังคม

<sup>17</sup> International IDEA, *การออกแบบระบบเลือกตั้ง*, หน้า 6.

<sup>18</sup> โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP), *UNDP Elections and Conflict Prevention Guide: A Guide to Analysis, Planning and Programming* (New York: UNDP, 2009), ดูได้ที่ <<http://www.beta.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/elections-and-conflict-prevention-guide/Elections-Conflict-Prevention.pdf>>, ดูเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2011.

<sup>19</sup> Likoti, Fako Jackson, 'Democracy and Elections in Lesotho: The Challenges of Lesotho Mixed Member Proportional System' (ไม่มีวันที่), หน้า 3, ดูได้ที่ <[http://www.globalcrisisolutions.org/libraries/democracy\\_and\\_elections%20\\_in\\_lesotho.pdf](http://www.globalcrisisolutions.org/libraries/democracy_and_elections%20_in_lesotho.pdf)>, ดูเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2011.

<sup>20</sup> Elklit, Jörgen, 'Lesotho: Africa's First MMP Electoral System', in International IDEA, *การออกแบบระบบเลือกตั้ง*, หน้า 92.

<sup>21</sup> Commonwealth Secretariat, 'The Lesotho National Assembly Elections, 23 พฤษภาคม 1998: The Report of the Commonwealth Observer Group' (1998), หน้า 8-12, 16, ดูได้ที่ <[http://www.thecommonwealth.org/shared\\_asp\\_files/GFSR.asp?NodeID=141402](http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/GFSR.asp?NodeID=141402)>, ดูเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2011.

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 2008 พรรคการเมืองฝ่ายค้านและภาคประชาสังคมสนับสนุนให้มีการปฏิรูปการเลือกตั้งก่อนจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป หนึ่งในประเด็นปฏิรูปที่ผู้ประท้วงเรียกร้องคือการยกเลิกระบบเลือกตั้งแบบคะแนนนำกำชัย (คนข.) ซึ่งเป็นระบบที่ได้รับสืบทอดมาจากหลักปกครองแบบอาณานิคมของอังกฤษที่ผู้ชนะด้วยคะแนนสูงสุดได้ปกครองรัฐสภา พรรคฝ่ายค้านและภาคประชาสังคมอ้างว่าระบบเลือกตั้งนี้เป็นการเลือกปฏิบัติและกีดกันสตรีกับชนพื้นเมือง การเรียกร้องความเท่าเทียมกันนี้นำไปสู่การปะทะกันกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ส่งผลให้ผู้สนับสนุนฝ่ายค้านสองคนถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจยิงที่หน้าอก<sup>22</sup>  
ปัจจัยซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกันและการเล่นพรรคเล่นพวก (ภายใน) การลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน) การขาดความโปร่งใสของการลงคะแนนเสียงแบบพิเศษหรือภายนอกประเทศ (ภายใน)<sup>23</sup> การลงทะเบียนพรรคการเมืองและผู้สมัครที่เป็นปัญหา (ภายใน) การรับรองผู้สังเกตการณ์ภายในประเทศและต่างประเทศที่เป็นปัญหา (ภายใน)<sup>24</sup>

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ระดับของการเปิดกว้างของระบบเลือกตั้ง และ
- 2) ระดับของสำเนียงที่รับผิดชอบตามระบบเลือกตั้ง

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- จัดทำบทวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญในเรื่องผลกระทบของ (ก.) สูตรคำนวณในการกำหนดจำนวนคะแนนเสียงต่อที่นั่งของผู้แทน, (ข.) ขนาดของเขตเลือกตั้ง, (ค.) อัตราของคะแนนเสียงต่อที่นั่ง, (ง.) ขอบเขตของการเป็นผู้แทนของทุกกลุ่มที่มีความสำคัญในสถาบันการเมือง ใช้แผนที่เพื่อแสดงพื้นที่ที่การออกแบบระบบเลือกตั้งทำให้ความเสี่ยงที่จะนำไปสู่การปะทุของเหตุการณ์ความรุนแรงเพิ่มขึ้น ใช้เครื่องหมายที่แตกต่างกันไปเพื่อแสดงความเสี่ยงที่แตกต่างกัน
- ทำการสำรวจในกลุ่มผู้มีและผู้ที่ไม่มียุทธศาสตร์ทางการเมืองเพื่อรับทราบแนวคิดเกี่ยวกับความเหมาะสมของระบบเลือกตั้ง ใช้แผนที่และแผนภูมิแสดงข้อมูลและระบุพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีความเสี่ยงสูงหรือมีแนวโน้มความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้น
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องจากการเลือกตั้งในอดีต

<sup>22</sup> Gáldu - Resource Centre for the Rights of Indigenous Peoples, Malaysia: Calls for Electoral Reforms Met With Violence', คู่มือที่ <<http://www.galdu.org/web/index.php?odas=2260&giella1=eng>>, 18 กันยายน 2007, คู่มือวันที่ 28 ตุลาคม 2011.

<sup>23</sup> Human Rights Watch, 'Malaysia: Citizens Denied a Fair Vote', 5 มีนาคม 2008, คู่มือที่ <<http://www.hrw.org/news/2008/03/03/malaysia-citizens-denied-fair-vote>>, คู่มือวันที่ 2 พฤศจิกายน 2011.

<sup>24</sup> Gáldu - Resource Centre for the Rights of Indigenous Peoples, 'Malaysia: Calls for Electoral Reforms Met With Violence', คู่มือวันที่ 2 พฤศจิกายน 2011.

## 1.3 กฎระเบียบการจัดการเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสม

### บทนำ

กรอบกฎหมายเลือกตั้ง รวมถึง ข้อกฎหมายทางการปกครองต่างๆ เช่น ข้อบัญญัติและกฎระเบียบออกโดยหน่วยงานระดับชาติหรือระดับที่ต่ำกว่า ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งออกโดย องค์การการจัดการเลือกตั้งหรือ EMB กฎหมายจารีตประเพณี ประเพณีนิยมและประมวลจริยธรรม และกฎหรือนโยบายของ EMB ที่กำหนดขึ้นเพื่อจัดการกับเรื่องต่างๆ ข้อกำหนดเหล่านี้มีความสำคัญเพราะเป็นกรอบเชิงบรรทัดฐานที่แน่นอน และมีรายละเอียดซึ่งสามารถนำไปใช้ได้อย่างชัดเจน

การขาดความชัดเจนทางกฎหมายและการนำไปใช้อาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและความโปร่งใสของกระบวนการเลือกตั้งและอาจเพิ่มความเสี่ยงของการครอบงำการเลือกตั้งตามอำเภอใจ ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงได้

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสภาท้องถิ่นของประเทศมัลดีฟ ค.ศ. 2011 มีรายงานเหตุความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งถึงหกครั้ง<sup>25</sup> ทุกเรื่องเกิดจากเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกฎที่ไม่ชัดเจนและคำสั่งเฉพาะกิจ ผู้สังเกตการณ์รายงานว่าผู้สนับสนุนพรรครัฐบาลของมัลดีฟ (Maldives Democratic Party - MDP) ที่เป็นรัฐบาลรักษาการจำนวนสองคนได้รับบาดเจ็บบนเกาะคีลาและถูกนำส่งโรงพยาบาลหลังจากเกิดการปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เหตุการณ์เริ่มต้นเมื่อคณะกรรมการเลือกตั้งตัดสินให้ทุกคนที่ยืนต่อแถวรอเพื่อออกเสียงสามารถหย่อนบัตรเลือกตั้งของตนไม่ว่าต้องใช้เวลาานเท่าไรก็ตาม<sup>26</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ได้แก่ อันตรรกะจากสภาพแวดล้อม (ภายนอก) ภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก)<sup>27</sup> การลงทะเบียนพรรคการเมืองและผู้สมัครเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน) กฎหมายเลือกตั้งที่มีการโต้แย้ง (ภายใน) การเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกันและการเล่นพรรค เล่นพวก (ภายใน)<sup>28</sup>

### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ระดับซึ่งบทบัญญัติที่ออกโดยสภานิติบัญญัติถูกนำไปปฏิบัติผ่านการกำหนดระเบียบและคำสั่งที่เฉพาะเจาะจงมากน้อยเพียงใด
- 2) ขอบเขตที่เจ้าหน้าที่เลือกตั้ง ผู้มีบทบาททางการเมืองและกลุ่มพลเมืองทั้งหญิงและชายมีความคุ้นเคยและเข้าใจกระบวนการเลือกตั้งมากน้อยเพียงใด และ
- 3) ระดับความไวใจและความพอใจของผู้มีบทบาทด้านการเลือกตั้งต่อกฎและขั้นตอนของฝ่ายปกครอง

<sup>25</sup> Maldivian Democracy Network, 'Electoral Violence Monitoring: Local Council Elections 2011', หน้า 9, ดูได้ที่ <<http://www.mvdemocracynetwork.org/wp-content/uploads/2011/05/Report-final-corrected-values.pdf>>.

<sup>26</sup> Maldivian Democracy Network, 'Electoral Violence Monitoring', หน้า 67.

<sup>27</sup> Maldivian Democratic Network, 'Electoral Violence Monitoring', หน้า 23, 25, ดูเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2011.

<sup>28</sup> Maldivian Democracy Network, 'Electoral Violence Monitoring', หน้า 26, 38, 41.

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- สํารวจเพื่อวัดระดับการสนับสนุนระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้มีบทบาทด้านการเลือกตั้ง ใช้แผนภูมิแสดงเสียงสนับสนุน จำแนกประเภทของผู้มีบทบาททางการเมือง โดยถามผู้ให้ข้อมูลในการสำรวจถึงลักษณะสังคมประชากรของเขา รวมทั้งตำแหน่งที่ตั้ง และความเป็นสมาชิกภาพกลุ่มชนส่วนน้อย/กลุ่มชนชายขอบ
- ระบุผู้มีบทบาททางการเมืองซึ่งไม่สนับสนุนข้อกฎหมายบางฉบับเช่น ประมวลจริยธรรมของพรรคการเมือง ใช้แผนที่เพื่อแสดงพื้นที่การไม่สนับสนุนกฎหมายฉบับนี้อาจกลายเป็นความเสี่ยง
- ใช้แบบสำรวจเดียวกันนี้ประเมินระดับความคุ้นเคยและความเข้าใจระเบียบเกี่ยวกับเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง ผู้มีบทบาททางการเมือง กลุ่มพลเมืองรวมถึงเทศาภิบาล และเยาวชนใช้แผนภูมิแท่งเพื่อแสดงผล หากมีความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ ให้ใช้แผนที่เพื่อแสดงผล
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องจากการเลือกตั้งในอดีต

## 2. การวางแผนและเตรียมพร้อมเพื่อนำกิจกรรมเลือกตั้งไปปฏิบัติ

### 2.1 การปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพขององค์กรจัดการเลือกตั้ง

#### บทนำ

องค์กรจัดการเลือกตั้ง หรือ EMB เป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายในการจัดการองค์ประกอบบางส่วนหรือทั้งหมดที่จำเป็นในการดำเนินการเลือกตั้งและกิจกรรมทางประชาธิปไตยโดยตรงอื่นๆ ความรับผิดชอบหลักเหล่านี้รวมถึงการวางแผนการจัดการลงคะแนนเสียง การกำหนดว่าใครเป็นผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การรับและรับรองการเสนอชื่อผู้เข้าร่วมในการเลือกตั้ง (สำหรับการเลือกตั้งพรรคการเมือง และ/หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง)<sup>29</sup> EMB อาจเป็นสถาบันอิสระหรือเป็นหน่วยงานหนึ่งในสถาบันที่ใหญ่กว่าซึ่งมีอำนาจสั่งการมากกว่า

รูปแบบการจัดการการเลือกตั้งแบ่งออกเป็นสามประเภทหลักๆ คือ แบบที่เป็นอิสระ แบบที่กำกับดูแลโดยรัฐ และแบบผสม ในแต่ละรูปแบบ บทบาทของเพศชายหญิงใน EMB มีความสำคัญ อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะใช้รูปแบบไหน สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ EMB ต้องสามารถทำให้เกิดความมั่นใจในความน่าเชื่อถือของกระบวนการเลือกตั้งและความชอบด้วยกฎหมายของผลการเลือกตั้ง สิ่งนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งเกิดขึ้นและดำเนินการภายใต้หลักการพื้นฐานดังต่อไปนี้ คือ *ความเป็นอิสระ ความยุติธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพ ความเป็นมืออาชีพและการมีใจให้บริการ*<sup>30</sup>

หากขาดหลักการใดหลักการหนึ่งที่ว่ามานี้ การปฏิบัติงานของ กกต. อาจทำให้เกิดความน่ากังวลและความยุ่งเหยิงซึ่งสามารถนำไปสู่การปะทุของเหตุความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

#### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประธานาธิบดีของประเทศไนจีเรีย ค.ศ. 2007 ระหว่างการเลือกตั้ง ค.ศ. 2007 ไนจีเรียประสบปัญหาความรุนแรงอย่างกว้างขวางซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 200 คน หนึ่งในปัญหาหลักระหว่างการเลือกตั้งคือการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพของคณะกรรมการการเลือกตั้งอิสระแห่งชาติ (INEC) คณะกรรมการ INEC ไม่สามารถจัดระเบียบการเลือกตั้งได้อย่างเหมาะสมและยังปล่อยให้มีการโกงการเลือกตั้งและการปฏิบัติโดยมิชอบอื่นๆ ในการเลือกตั้ง ข้อมูลจากผู้สังเกตการณ์บางคนเผยว่าการจัดการและระบบบริหารงานขนส่งที่ไม่มีประสิทธิภาพเป็นส่วนหนึ่งของกลวิธีการโกงการเลือกตั้ง ทันททีที่มีการประกาศผลเลือกตั้ง ผู้ไม่พอใจจ่อออกมาประท้วงตามท้องถนนเพราะไม่เชื่อว่าผลเลือกตั้งเป็นผลคะแนนแท้จริงจากการลงคะแนนเสียงในคูหา การประท้วงถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจปราบปรามด้วยความรุนแรง<sup>31</sup> ผู้เสียชีวิตส่วนใหญ่คือผู้สมัครที่เป็นเป้าหมายและผู้สนับสนุนและถูกสังหารโดยกลุ่มติดอาวุธของนักการเมืองที่ประกอบด้วยคนตกงานหรือคนจนและวัยรุ่น<sup>32</sup>

<sup>29</sup> International IDEA, *Electoral Management Design*, annex B, Glossary, หน้า 330.

<sup>30</sup> International IDEA, *Electoral Management Design*, หน้า 22-5.

<sup>31</sup> International Crisis Group, 'Nigeria: Failed Elections, Failing State?', Africa Report no. 126 (30 พฤษภาคม 2007), หน้า 6, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/nigeria/Nigeria%20Failed%20Elections%20Failing%20State.pdf>>.

<sup>32</sup> Alston, 'Report of the UN Special Rapporteur', p. 40, ดูเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2011.



ปัจจัยซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การละเมิดสิทธิมนุษยชน (ภายนอก)<sup>33</sup> การจัดการในวันเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน) วัสดุอุปกรณ์เลือกตั้งที่มีความอ่อนไหวและอุปกรณ์ทั่วไป มีไม่เพียงพอ ถูกทำลาย และสูญเสียบางส่วน (ภายใน) การนับคะแนนและการรวบรวมผลที่มีปัญหา (ภายใน) การเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกันและการเล่นพรรคเล่นพวก (ภายใน) การปฏิเสธผลการเลือกตั้ง (ภายใน) การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก)<sup>34</sup> ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก)<sup>35</sup>

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ระดับความน่าเชื่อถือและความน่าไว้วางใจต่อ EMB ของประชาชนทั้งประเทศ
- 2) ระดับความเป็นอิสระและองค์ประกอบที่เปิดกว้างของ EMB รวมทั้งจากมุมมองเรื่องความเสมอภาคทางเพศ
- 3) ระดับความยุติธรรมของ EMB และ
- 4) ระดับความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของ EMB

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- จัดทำบทสังเขปและบทวิเคราะห์กรอบกฎหมายโดยผู้เชี่ยวชาญซึ่งกำกับดูแลการจัดตั้งองค์กรและการปฏิบัติงานของ EMB หากกรอบกฎหมายไม่ได้คำนึงถึงความเสมอภาคทางเพศและ/หรือปัญหาความขัดแย้งที่มีความเปราะบาง เช่น การที่ไม่สามารถสร้างความมั่นใจได้ว่ามีตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหญิงและชาย ชนกลุ่มน้อย และชนกลุ่มใหญ่ ใช้แผนที่เพื่อแสดงภูมิภาคที่องค์ประกอบและการปฏิบัติงานขององค์กรจัดการเลือกตั้งอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่กระตุ้นให้เกิดความรุนแรง
- สืบสวนและสัมภาษณ์ผู้มีบทบาททางการเมืองและกลุ่มพลเมืองเพื่อวัดแนวคิดและความเชื่อใจที่มีต่อการปฏิบัติงานของ EMB ทำแบบสำรวจสัมภาษณ์จัดทำแผนภูมิแสดงระดับความเชื่อใจในช่วงเวลาต่างๆ เพื่อเข้าใจแนวโน้ม
- วิเคราะห์การปฏิบัติงานของ EMB ในเรื่องเกี่ยวกับการเปิดให้มีส่วนร่วม ความโปร่งใส และสำเนียงรับผิดชอบ สัมภาษณ์ผู้มีบทบาททางการเมืองและภาคประชาสังคมโดยมีเป้าหมายทั้งเพศหญิงและชายในประเด็นนี้โดยเฉพาะ และ/หรือรวมเรื่องนี้ไว้ในการสำรวจข้างต้น จัดทำแผนภูมิเพื่อบันทึก/สังเกตแนวโน้ม และจัดทำแผนที่เพื่อแสดงภูมิภาคซึ่งประเด็นนี้ก่อให้เกิดความตึงเครียดเป็นพิเศษ
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องจากการเลือกตั้งในอดีต

<sup>33</sup> International Crisis Group, 'Nigeria: Failed Elections, Failing State?', Summary, หน้า 4, 5, 7, 9.

<sup>34</sup> International Crisis Group, 'Nigeria: Failed Elections, Failing State?', หน้า 2, 3, 5, 6, 11.

<sup>35</sup> International Crisis Group, 'Nigeria: Want in the Midst of Plenty', Africa Report no. 113 (19 กรกฎาคม 2006), หน้า 1, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/nigeria/Nigeria%20Want%20in%20the%20Midst%20of%20Plenty.pdf>>, ดูเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2011.

## 2.2 ระบบการยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ

### บทนำ

กลไกการยุติข้อพิพาทการเลือกตั้ง (ยพต.) มีโครงสร้างที่มีแบบแผนเพื่อการอุทธรณ์ ซึ่งกิจกรรมการเลือกตั้งและ/หรือขั้นตอนการเลือกตั้งสามารถถูกคัดค้านอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ข้อพิพาทอาจเกิด ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งตลอดขั้นตอนของกระบวนการเลือกตั้ง<sup>36</sup> หากไม่มีการจัดตั้งกลไก ยพต. ที่มีประสิทธิผลและน่าเชื่อถือตั้งแต่ช่วงแรกของกระบวนการเลือกตั้ง ผู้มีบทบาทด้านการเลือกตั้งอาจตัดสินใจเลือกใช้ความรุนแรงเพื่อยุติข้อพิพาท

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศเอธิโอเปีย ค.ศ. 2005 ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติของเอธิโอเปีย (NEBE) ปฏิบัติหน้าที่ประธานศาลฎีกาอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจตัดสินข้อพิพาทจากการเลือกตั้ง เหตุการณ์เช่นนี้ถูกคัดค้านอย่างหนักจากฝ่ายค้าน การร้องเรียนเรื่องการเลือกตั้งมีการดำเนินการในลักษณะที่ไม่เพียงแต่จะกีดกันพรรคฝ่ายค้านมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและความไม่มั่นคงปลอดภัยบรรยากาศที่เต็มไปด้วยความหวาดกลัวและการข่มขู่ปรากฏอยู่ตลอดขั้นตอนการร้องเรียนและหนึ่งในพยานถูกสังหาร กองกำลังที่ดูแลความปลอดภัยและกลุ่มติดอาวุธมีอยู่ให้เห็นช่วงการไต่สวน และพยานของฝ่ายค้านถูกจับกุมก่อนหรือหลังขึ้นให้การ<sup>37</sup>

*ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* ความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติและอาชญากรรมสงคราม (ภายนอก)<sup>38</sup> การละเมิดสิทธิมนุษยชน (ภายนอก) การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก)<sup>39</sup> การปฏิเสธผลการเลือกตั้ง (ภายใน)<sup>40</sup>

### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) การมีอยู่ของ EMB
- 2) ระดับการจัดการบริการให้ทั่วถึงของ EMB
- 3) ระดับประสิทธิภาพของ EMB
- 4) ระดับความเป็นอิสระของ EMB
- 5) ระดับความยุติธรรมของ EMB

<sup>36</sup> International IDEA, *Electoral Justice: คู่มือของ International IDEA* (สตอกโฮล์ม: International IDEA, 2010), หน้า 37–8, ดูได้ที่ <[http://www.idea.int/publications/electoral\\_justice/upload/inlay-Electoral-Justice.pdf](http://www.idea.int/publications/electoral_justice/upload/inlay-Electoral-Justice.pdf)>, ดูเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2011.

<sup>37</sup> European Union Election Observation Mission, 'Ethiopia Legislative Elections 2005: Final Report' (no date), หน้า 3, 28, ดูได้ที่ <[http://eeas.europa.eu/human\\_rights/election\\_observation/ethiopia/final\\_report\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/ethiopia/final_report_en.pdf)>, ดูเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2011.

<sup>38</sup> Human Rights Watch, 'Ethiopia: Crimes Against Humanity in Gambella Region', 23 มีนาคม 2005, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/news/2005/03/23/ethiopia-crimes-against-humanity-gambella-region>>, ดูเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2011.

<sup>39</sup> Human Rights Watch, 'Ethiopia: Political Dissents Quashed', 9 พฤษภาคม 2005, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/news/2005/05/09/ethiopia-political-dissent-quashed>>, ดูเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2011.

<sup>40</sup> Human Rights Watch, 'Ethiopia: Crackdown Spreads Beyond Capital', 15 มิถุนายน 2005, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/news/2005/06/14/ethiopia-crackdown-spreads-beyond-capital>>, ดูเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2011.

- 6) ระดับความโปร่งใสของ EMB และ
- 7) ระดับความเชื่อมั่นต่อ EMB

### การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- จัดทำแบบสำรวจและสัมภาษณ์ผู้มีบทบาททางการเมืองและกลุ่มพลเมืองเพื่อวัดระดับความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติงานของ EMB จัดทำแผนที่แสดงระดับความเชื่อมั่นในแต่ละภูมิภาค ทำแบบสำรวจซ้ำเป็นระยะๆ และจัดทำแผนภูมิเพื่อสังเกตแนวโน้ม
- รวบรวมจำนวนกรณีที่มีการร้องเรียนที่มีการรับเรื่อง ที่ได้รับการแก้ไข และกรณีที่กำลังดำเนินการในการดูแลของ EMB ที่เกี่ยวข้องและจำแนกประเภทของเรื่องอุทธรณ์ตามเพศ ใช้แผนภูมิเพื่อแสดงข้อมูลเปรียบเทียบจัดทำแผนที่แสดงภูมิภาคทางภูมิศาสตร์ที่กกด. ปฏิบัติงานได้ไม่เต็มที่
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งในอดีต

## 2.3 การวางแผนปฏิบัติการที่ไม่มีประสิทธิภาพ

### บทนำ

การพัฒนาแผนยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนพื้นฐานในการปฏิบัติงานของ EMB ในการทำหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมาย<sup>41</sup> แผนปฏิบัติการจะช่วยพัฒนาพิมพ์เขียวที่ชัดเจนในเรื่องลำดับขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อการจัดการเลือกตั้งที่น่าเชื่อถือแผนยุทธศาสตร์นี้รวมถึงคำอธิบาย กรอบเวลา ขอบเขตพื้นที่การจัดเตรียม กิจกรรม และทรัพยากรบุคคลและงบประมาณที่จำเป็น

การนำกิจกรรมการเลือกตั้งไปปฏิบัติอย่างไรประสิทธิภาพอาจส่งผลให้เกิดความผิดพลาดและความล่าช้า หากปัญหาเหล่านี้ถูกมองว่าเป็นการกระทำที่ตั้งใจโดยมีจุดประสงค์เพื่อเอื้อประโยชน์ทางเลือกทางการเมืองใดทางเลือกหนึ่งหรือมีความเป็นไปได้ที่จะส่งผลต่อผลการเลือกตั้ง นั่นจะกระตุ้นความรุนแรงได้

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งทั่วไปของประเทศซิมบับเว ค.ศ. 2013 ระหว่างการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบพิเศษ ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในเครื่องแบบทำลายหน้าต่างของหน่วยเลือกตั้งแห่งหนึ่ง<sup>42</sup> และมีการใช้กำลังบุกเข้าไปในหน่วยเลือกตั้งอีกแห่งหนึ่ง ส่งผลให้มีการเรียกตำรวจปราบจลาจลมาคุมสถานการณ์<sup>43</sup> ในช่วงท้ายของกระบวนการเลือกตั้งแบบพิเศษนี้ ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหลายคน รวมถึงเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยและข้าราชการไม่สามารถออกไปใช้สิทธิได้ ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งของซิมบับเว (ZEC) ออกแถลงการณ์ขอโทษต่อสาธารณะและยอมรับว่า ปัญหาการดำเนินงานบริหารการขนส่งทำให้การเลือกตั้งแบบพิเศษต่างพร้อย ซึ่งมีผลให้ ZEC ไม่สามารถจัดส่งบัตรลงคะแนนไปยังหน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศได้ตรงตามเวลาที่กำหนด<sup>44</sup> ZEC ยังได้กล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายอื่นๆ ที่ไม่คาดคิดก่อนหน้านี้อันซึ่งทำให้การจัดพิมพ์บัตรลงคะแนนล่าช้าไปจากวันที่คาดการณ์ไว้มาก<sup>45</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กันและกัน: วัสดุทั่วไปและวัสดุอุปกรณ์ที่มีความอ่อนไหว มีไม่เพียงพอ ถูกทำลาย และสูญเสีย (ภายใน)<sup>46</sup> การขาดความโปร่งใสของการลงคะแนนแบบพิเศษและภายนอกประเทศ (ภายใน)<sup>47</sup>

### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) การมีอยู่ของแนวทางเพื่อการวางแผนเชิงกลยุทธ์และเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง
- 2) การมีอยู่ของแผนการเชิงกลยุทธ์และแนวคิดเชิงปฏิบัติการขององค์กรที่รับผิดชอบ

<sup>41</sup> International IDEA, *Electoral Management Design*, หน้าที่ 131.

<sup>42</sup> Nehanda Radio, 'Police Smash Windows in Voting Chaos', 15 กรกฎาคม 2013, ดูได้ที่ <<http://nehandaradio.com/2013/07/15/police-smash-windows-in-voting-chaos/>>, ดูเมื่อวันที่ 5 February 2014.

<sup>43</sup> 'Anti-riot Squad Called to Control Rowdy Voters', The Herald, 15 กรกฎาคม 2013, ดูได้ที่ <<http://www.herald.co.zw/anti-riot-squad-called-to-control-rowdy-voters/>>, ดูเมื่อวันที่ 5 February 2014.

<sup>44</sup> 'ZEC Apology over Special Vote Fiasco', New Zimbabwe, 17 กรกฎาคม 2013, ดูได้ที่ <<http://www.newzimbabwe.com/news-11733-ZEC%20apology%20over%20special%20vote%20fiasco/news.aspx>>, ดูเมื่อวันที่ 5 February 2014.

<sup>45</sup> Bulawayo 24 News, 'Special Vote Delays, ZEC Blames MDC's Appeals', 15 กรกฎาคม 2013, ดูได้ที่ <<http://bulawayo24.com/index-id-news-sc-national-byo-33128.html>>, ดูเมื่อวันที่ 5 February 2014.

<sup>46</sup> Bulawayo 24 News, 'Special Vote Delays, ZEC Blames MDC's Appeals', 15 กรกฎาคม 2013.

<sup>47</sup> MDC-T Challenges Special Vote', The Zimbabwean, 13 กรกฎาคม 2013, ดูได้ที่ <<http://www.thezimbabwean.co/news/zimbabwe/66822/mdc-t-challenges-special-vote.html>>, ดูเมื่อวันที่ 5 February 2014.

- 3) ระดับของความสอดคล้องของแผนการเชิงกลยุทธ์และเชิงปฏิบัติการ
- 4) ระดับของการพิจารณาหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่รับผิดชอบระหว่างช่วงวางแผนและความสามารถในการนำแผนเชิงปฏิบัติการไปใช้ และ
- 5) การมีอยู่ของกระบวนการติดตามและประเมินผล และกลไกต่างๆ

### การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- รวบรวมเอกสารเกี่ยวกับการวางแผนเชิงปฏิบัติการจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในหลายระดับ วิเคราะห์แผนเชิงปฏิบัติการในแง่ของคุณภาพและความพอเพียง ความเป็นไปได้ รวมทั้งความพร้อมใช้งานของทรัพยากรและกรอบเวลาที่คาดการณ์ไว้ ซึ่งให้เห็นถึงสิ่งที่บกพร่องเช่น การขาดแคลนทรัพยากรบุคคลที่อาจเป็นไปได้และงบประมาณเพื่อนำแผนการไปปฏิบัติใช้และกำหนดเวลาที่ปฏิบัติไม่ได้จริง จัดทำแผนที่แสดงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีปัญหาเป็นพิเศษ
- ตรวจสอบความสอดคล้องของเอกสารที่ออกโดยผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ กัน (เช่น เอกสารของ EMB และจากหน่วยงานภาคความมั่นคง) จัดทำแผนที่แสดงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีความแตกต่างกัน
- เปรียบเทียบแผนอื่นๆ จากกระบวนการเลือกตั้งก่อนหน้านี้ จัดทำแผนที่ซึ่งแสดงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบันทึกของความรุนแรงที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการเลือกตั้งในอดีตและเหตุการณ์ความรุนแรงที่ยังคงเกิดขึ้นอยู่ วิเคราะห์แผนเชิงปฏิบัติการในบริบทของความรุนแรงในอดีตและที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน โดยพิจารณาเรื่องความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมทั้งจากมุมมองของเพศภาวะ จากการเลือกตั้งในอดีต
- จัดทำแผนที่ความเสี่ยงสำหรับขั้นตอนเลือกตั้งในแต่ละระยะ

## 2.4 การจัดหาเงินทุน การจัดการทางการเงินและการทำแผนงบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ

### บทนำ

ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสามารถแบ่งได้เป็นสามประเภท คือ<sup>48</sup>

- ค่าใช้จ่ายหลัก (หรือค่าใช้จ่ายทางตรง) คือค่าใช้จ่ายจากการปฏิบัติงานประจำในกระบวนการเลือกตั้งในยามสถานการณ์ปกติ
- ค่าใช้จ่ายย่อย (หรือค่าใช้จ่ายทางอ้อม) ซึ่งเกี่ยวข้องกับบริการการเลือกตั้ง สามารถแยกออกมาจากงบประมาณทั่วไปขององค์กรต่างๆ ที่ช่วยดำเนินการในกระบวนการเลือกตั้ง และ
- ค่าใช้จ่ายในส่วนการดูแลความเรียบร้อย เป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเพื่อทำให้เกิดความมั่นคงปลอดภัย ความเที่ยงธรรมความเป็นกลางทางการเมือง และความเสมอภาคในกระบวนการเลือกตั้ง

การจัดหาเงินทุน การจัดการทางการเงินและการทำแผนงบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพจะไม่กระตุ้นให้เกิดความรุนแรงโดยตรง อย่างไรก็ตาม จำนวนทรัพยากรที่ไม่เพียงพออาจทำให้ EMB จำเป็นต้องประนีประนอมซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความเที่ยงธรรมและความปลอดภัยในกระบวนการเลือกตั้ง อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดข้อพิพาทซึ่งเป็นเชื้อไฟและกระตุ้นให้เกิดความขัดแย้ง

งบค่าใช้จ่ายหลัก ที่ไม่เพียงพออาจส่งผลกระทบต่อความเที่ยงธรรมทางเทคนิคของกระบวนการเลือกตั้ง การขาดงบค่าใช้จ่ายย่อย จะจำกัดความร่วมมือของหน่วยงานสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานด้านความปลอดภัยในขณะที่การขาดงบค่าใช้จ่ายในส่วนการดูแลความเรียบร้อยอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการเลือกตั้ง

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประธานาธิบดีของสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก ค.ศ. 2011 ผู้ประท้วงนับร้อยคนถูกสลายการชุมนุมเมื่อเดินมาถึงสำนักงานใหญ่ของคณะกรรมการอิสระแห่งชาติเพื่อการเลือกตั้ง (CENI) โดยอ้างว่ามีการโง่เกิดขึ้นในกระบวนการลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและเรียกร้องให้มีการตรวจสอบการลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การปะทะกันระหว่างผู้สนับสนุนฝ่ายค้านและเจ้าหน้าที่ตำรวจส่งผลให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บและผู้ถูกจับกุม<sup>49</sup> ตามรายงานของสถาบันเพื่อการรายงานข่าวสงครามและสันติภาพ (IWPR) ปัญหาส่วนใหญ่ในกระบวนการลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งคือ “ผลของการวางแผนที่ไม่มีประสิทธิภาพและทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ มากกว่าจะเป็นการทุจริต”<sup>50</sup> และยังอ้างถึงการขาดศูนย์ลงทะเบียน อุปกรณ์ลงทะเบียนที่ไม่มีประสิทธิภาพ การลงทะเบียนผู้มีอายุไม่ถึงเกณฑ์ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่ CENI ที่ขาดประสบการณ์ นอกจากนี้ IWPR ยังรายงานอีกว่า CENI กลับ “โทษว่าเป็นการขาดงบประมาณในการจัดศูนย์ลงทะเบียนและปัญหาอื่นๆ ที่ประสบในช่วงระหว่างกระบวนการลงทะเบียน”<sup>51</sup>

<sup>48</sup> International IDEA, *Electoral Management Design*, หน้าที่ 176.

<sup>49</sup> BBC, 'DR Congo Police Fire Tear Gas at Opposition Protestors', 1 กันยายน 2011, ดูได้ที่ <<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14757353>>, ดูเมื่อวันที่ 4 February 2014

<sup>50</sup> Institute for War and Peace Reporting, 'Violence Fears Ahead of DRC Polls', 28 กรกฎาคม 2011, ดูได้ที่ <<http://iwpr.net/report-news/violence-fears-ahead-drc-polls>>, ดูเมื่อวันที่ 4 February 2014.

<sup>51</sup> Institute for War and Peace Reporting, 'Violence Fears Ahead of DRC Polls'.

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การวางแผนปฏิบัติการที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ภายใน) การลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน) กฎหมายเลือกตั้งที่มีการโต้แย้ง (ภายใน)<sup>52</sup>

### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) การจัดทำงบประมาณที่เพียงพอซึ่งครอบคลุมค่าใช้จ่ายหลัก
- 2) การจัดทำงบประมาณที่เพียงพอซึ่งครอบคลุมค่าใช้จ่ายย่อย
- 3) การจัดทำงบประมาณที่เพียงพอซึ่งครอบคลุมค่าใช้จ่ายในส่วนการดูแลความเรียบร้อย และ
- 4) ระดับของสำเนียงที่ผิดชอบในกระบวนการของงบประมาณที่ผ่านการอนุมัติและการนำไปใช้

### การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- ทำบทวิเคราะห์โดยผู้เชี่ยวชาญซึ่งรวมถึงการตรวจสอบแผนการปฏิบัติการและเงินงบประมาณที่มีอยู่ จัดทำแผนที่เพื่อแสดงเขตพื้นที่ที่เงินงบประมาณที่ไม่เพียงพออาจจะทำให้มีผลกระทบต่อคุณภาพของกิจกรรมการเลือกตั้ง
- ทำบทวิเคราะห์โดยผู้เชี่ยวชาญของค่าใช้จ่ายหลัก ค่าใช้จ่ายย่อย และค่าใช้จ่ายเพื่อดูแลความเรียบร้อย
- ใช้แผนที่เพื่อแสดงเขตพื้นที่ที่เงินงบประมาณที่ไม่เพียงพอและอาจจะทำให้เกิดผลกระทบทางลบต่อความปลอดภัยและความชอบธรรมทางกฎหมายของกระบวนการเลือกตั้ง
- เปรียบเทียบงบประมาณก่อนการเลือกตั้งและตรวจสอบผลความเสียหายทั้งแบบที่มีเหตุรุนแรงและไม่มี ทำกราฟแสดงความแตกต่างของค่าใช้จ่ายตลอดขั้นตอนการเลือกตั้ง สังเกตว่าเงินงบประมาณปัจจุบันเพียงพออย่างแท้จริงในการที่จะปรับปรุงทำให้ดีขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณประจำปีที่มีการเลือกตั้งก่อนหน้า และโดยเฉพาะหากงบประมาณปัจจุบันนี้มีเพียงพอสำหรับงบประมาณที่ขาดแคลนก่อนหน้า
- พิจารณาจากประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงจากการเลือกตั้งในอดีต

<sup>52</sup> สถาบันเพื่อการรายงานข่าวสงครามและสันติภาพ, 'Violence Fears Ahead of DRC Polls'.

## 2.5 การจัดเตรียมการรักษาความปลอดภัยในการเลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ

### บทนำ

การรักษาความปลอดภัยในการเลือกตั้งหมายถึงการปกป้อง ก) ผู้ที่มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้งทุกกลุ่ม เช่น ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง สื่อ และผู้สังเกตการณ์ ข) ข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น ผลการลงคะแนนเสียง ข้อมูลการลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และวัสดุอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการรณรงค์ ค) อาคารสถานที่ที่ใช้ในการเลือกตั้ง เช่น หน่วยเลือกตั้ง และศูนย์นับคะแนน และ ง) การจัดงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น การรณรงค์เพื่อต่อต้านการเสียชีวิต ความเสียหาย หรือเหตุหยุดชะงัก หากมองในภาพรวม ความปลอดภัยในการเลือกตั้งแบ่งได้เป็นสามประเภท ได้แก่

- 1) ความปลอดภัยด้านทรัพย์สิน หมายถึง การปกป้องอาคารสถานที่และวัสดุต่างๆ
- 2) ความปลอดภัยด้านบุคคล หมายถึง การปกป้องผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้ง และ
- 3) ความปลอดภัยของข้อมูล หมายถึง การปกป้องบัตรลงคะแนนและหีบบัตรเลือกตั้ง เครื่องคอมพิวเตอร์และระบบสื่อสาร

การรักษาความปลอดภัยการเลือกตั้งที่ย่อหย่อนไม่เข้มแข็งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดความขัดแย้ง และสังคมที่เคยมีเหตุความรุนแรงในระดับสูงอาจทำให้ผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้ง ข้อมูลอาคารสถานที่และการจัดงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้รับอันตรายจากเหตุความรุนแรง<sup>53</sup>

การรักษาความปลอดภัยในการเลือกตั้งอาจเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์และการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาคความมั่นคงต่างๆ เช่น กรมตำรวจ หน่วยข่าวกรอง ทหาร อัยการพิเศษด้านอาชญากรรมทางการเลือกตั้ง และอื่นๆ การรักษาความปลอดภัยสำหรับผู้หญิงในบริบทที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งและบริบทหลังความขัดแย้งควรได้รับความสนใจเป็นพิเศษ

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศบังคลาเทศ ค.ศ. 2008 ตลอดช่วงระยะเวลาการเลือกตั้ง มีเหตุความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่บันทึกไว้ทั้งหมด 110 เหตุการณ์<sup>54</sup> ผู้สังเกตการณ์ระหว่างประเทศระบุว่าหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายไม่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและจำกัดเหตุความรุนแรงที่เกิดขึ้น ผู้ก่อเหตุความรุนแรงส่วนใหญ่เป็นผู้สนับสนุนและผู้นำพรรคฝ่ายค้าน Bangladesh National Party (BNP).<sup>55</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก) อันตรายจากสภาพแวดล้อม (ภายนอก) การเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกันและการเล่นพรรคเล่นพวก (ภายใน) การละเมิดสิทธิมนุษยชน (ภายนอก)<sup>56</sup>

<sup>53</sup> United States Agency for International Development (USAID), *Electoral Security Framework: Technical Guidance Handbook for Democracy and Governance Officers* (Washington, DC: USAID, กรกฎาคม 2010), หน้า 5–6, ดูได้ที่ <[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/1-Electoral-Security-Framework.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/1-Electoral-Security-Framework.pdf)>, ดูเมื่อ 26 ตุลาคม 2011.

<sup>54</sup> Asia Foundation, 'Election Violence Education and Resolution: Final Report', prepared by Odhikar and IFES (16 February 2009), หน้า 2, ดูได้ที่ <[http://www.ifes.org/publication/239683181b84fe2b971d8d176d5682fe/Odhikar\\_EVER\\_Rpt2009.pdf](http://www.ifes.org/publication/239683181b84fe2b971d8d176d5682fe/Odhikar_EVER_Rpt2009.pdf)>.

<sup>55</sup> Asia Foundation, 'Election Violence Education and Resolution', หน้า 4, 6.

<sup>56</sup> International Crisis Group, 'Restoring Democracy in Bangladesh', Asia Report no. 151 (2008), Summary, หน้า 5, 19, 28, ดูได้ที่ <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/bangladesh/151\\_restoring\\_democracy\\_in\\_bangladesh.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/bangladesh/151_restoring_democracy_in_bangladesh.pdf)>, ดูเมื่อ 26 กันยายน 2011.



- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประธานาธิบดีของประเทศเคนยาปี ค.ศ. 2007 เกิดการจลาจลขึ้นทั่วประเทศหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งของเคนยา (ECK) ประกาศผลการเลือกตั้ง<sup>57</sup> เจ้าหน้าที่รัฐล้มเหลวในการปฏิบัติงานแม้ว่าจะมีการเตือนล่วงหน้าจากหน่วยข่าวกรองถึงความเป็นไปได้ของเหตุการณ์ความรุนแรงกระจายทั่วไป นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจยังมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและใช้กำลังปราบปรามผู้ชุมนุมโดยปราศจากเหตุอันควร<sup>58</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การเลือกปฏิบัติและความรุนแรงทางเพศ (ภายนอก) การดำรงอยู่ของกลุ่มผู้ติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก) ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก)<sup>59</sup>

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ระดับของความเชื่อมั่นของสาธารณะต่อหน่วยงานภาคความมั่นคง
- 2) ระดับความพร้อมรับผิดชอบ (accountability) ของหน่วยงานภาคความมั่นคง
- 3) การมีอยู่ของแผนการฝึกอบรมสำหรับหน่วยงานภาคความมั่นคงเพื่อเตรียมพร้อมในการรักษาความปลอดภัยในกระบวนการเลือกตั้ง
- 4) การมีอยู่และคุณภาพของแผนปฏิบัติการรักษาความปลอดภัยในการเลือกตั้ง และ
- 5) ระดับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาคความมั่นคงและผู้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์กรจัดการเลือกตั้ง

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- ทำแบบสอบถามประชากรและผู้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งทั้งชายหญิงเพื่อวัดระดับความเชื่อมั่นต่อหน่วยงานภาคความมั่นคงเป็นระยะๆ ทำแผนภูมิข้อมูลเพื่อสังเกตแนวโน้มที่กำลังเปลี่ยนแปลง ใช้แผนที่เพื่อระบุพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีความเชื่อมั่นต่ำต่อหน่วยงานความมั่นคง
- รวบรวมและประเมินการให้บริการและคุณภาพของแผนการฝึกอบรมการรักษาความปลอดภัยในการเลือกตั้งสำหรับหน่วยงานภาคความมั่นคงและเจ้าหน้าที่เลือกตั้งในระดับชาติหรือท้องถิ่น ทำแผนที่ช่องโหว่ที่อาจเกิดขึ้นได้
- ทำการทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับแผนการปฏิบัติการรักษาความปลอดภัยในการเลือกตั้งที่เหมาะสม (รวมทั้งทรัพยากรที่ได้รับจัดสรร) ตรวจสอบแผนการปฏิบัติการของ กกต. ใช้แผนภูมิเพื่อเปรียบเทียบระดับของการปฏิบัติงานด้านความปลอดภัย (เช่น ระยะเวลาและจำนวนของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่เกี่ยวข้อง) กับระดับของกิจกรรมการเลือกตั้ง (เช่น จำนวนของอาคารสถานที่ที่ใช้ในการเลือกตั้ง ได้แก่ ศูนย์ลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือหน่วยเลือกตั้ง และระดับของปริมาณการจำนวนประชาชนที่อาจเข้าร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง) ตลอดกระบวนการเลือกตั้ง ใช้แผนที่เพื่อแสดงภูมิภาคที่ระดับการวางแผนไม่สอดคล้องกับขนาดของกิจกรรมเลือกตั้งหรือจำนวนของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่จัดสรร
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา

<sup>57</sup> International Crisis Group, '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)>, ดูเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2011.

<sup>58</sup> Alston, 'Report of the UN Special Rapporteur', หน้า 38, ดูเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2011.

<sup>59</sup> International Crisis Group, 'Kenya in Crisis', หน้า 1, 5, 9, 10, 11, 17, 19.

### 3. การอบรมและข้อมูล

การอบรมและการให้การศึกษาโดยปกติมักมุ่งเน้นเรื่อง (ก.) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เลือกตั้งในแง่เทคนิคของการเตรียมและการปฏิบัติการในกระบวนการเลือกตั้ง และ (ข.) การรณรงค์ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ลงทะเบียนและผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ กรอบเวลาต่างๆ ในการเลือกตั้งและกระบวนการลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

การขาดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เลือกตั้งและการเข้าใจผิดเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งหรือการมีแนวคิดผิดๆ ของผู้มีบทบาททางการเมือง สื่อ และประชาชนทั่วไป อาจนำไปสู่ความตึงเครียดและมีส่วนเพิ่มความขัดแย้งและนำไปสู่การปะทุของเหตุความรุนแรงได้

#### 3.1 การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพ

##### บทนำ

หนึ่งในแกนหลักสำคัญของความเป็นมืออาชีพในการจัดการเลือกตั้งคือการฝึกอบรมและการพัฒนาเจ้าหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเจ้าหน้าที่ชั่วคราวที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อดำเนินกิจกรรมเลือกตั้งใดกิจกรรมหนึ่ง และเจ้าหน้าที่ภาคสนามจำนวนมากที่อาจมีส่วนร่วมในเหตุการณ์ขนาดใหญ่ชั่วคราวอย่างเหมาะสม<sup>60</sup>

เจ้าหน้าที่เลือกตั้งที่ได้รับการฝึกอบรมอย่างไม่มีประสิทธิภาพอาจขาดความเข้าใจและทักษะขั้นพื้นฐานในการจัดการลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและกระบวนการนับคะแนนอย่างเป็นอาชีพ ข้อผิดพลาดทางเทคนิคที่เกิดขึ้นระหว่างการลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอาจมีผลกระทบต่อความถูกต้องแม่นยำของรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งอาจทำลายความเที่ยงธรรมของกระบวนการลงคะแนนเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งในที่สุด

##### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศกัมพูชา ค.ศ. 2013 ระหว่างการประชุมประท้วง การเลือกตั้งในกรุงพนมเปญ เกิดความรุนแรงระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและผู้ประท้วง ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 1 คนและบาดเจ็บอีกหลายคน<sup>61</sup> ผู้ประท้วงอ้างว่ามีการโกงเลือกตั้ง โดยระบุถึงข้อสงสัยว่ามีการเปลี่ยนแปลงผลเลือกตั้งในหลายจังหวัด ก่อนการประท้วง สภารัฐธรรมนูญกัมพูชาได้พิจารณาข้อร้องเรียนและส่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ (NEC) หลายคนเนื่องจากการจัดการบัตรลงคะแนนที่เก็บไว้อย่างไม่ถูกต้องแม้ว่าจะมีคำสั่งเช่นนี้ สภารัฐธรรมนูญได้มองข้ามข้อร้องเรียนของฝ่ายค้านเรื่องความผิดปกติของหน่วยเลือกตั้งระดับชาติ ฝ่ายค้านประท้วงคำตัดสินของศาล โดยเห็นว่าการเห็นชอบกับผลการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทะเบียนบัตรลงคะแนนที่มีการเก็บรักษาไว้ อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติอ้างว่าความผิดปกติเกิดจากการฝึกอบรมที่ไม่มีประสิทธิภาพและระดับการศึกษาที่ต่ำของเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง

<sup>60</sup> International IDEA, *Electoral Management Design*, หน้า 157.

<sup>61</sup> Radio Free Asia, 'Deadly Post-Election Violence Erupts in Phnom Penh', 15 กันยายน 2013, ดูได้ที่ <<http://www.rfa.org/english/news/cambodia/violence-09152013170126.html>>, ดูเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2014.

<sup>62</sup> Radio Free Asia, 'Top Cambodian Court Wants Election Staff Punished for Ballot Foul-Up', 5 กันยายน 2013, ดูได้ที่ <<http://www.rfa.org/english/news/cambodia/ballot-09052013223949.html>>, ดูเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2014.

ปัจจัยซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: ได้แก่การลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน) การบริหารจัดการการออกบัตรเลือกตั้งขั้นสุดท้ายที่ไร้ประสิทธิภาพ (ภายใน) การปฏิเสธผลเลือกตั้ง (ภายใน) ความรุนแรงและการกระทำเชิงปลุกเร้าโดยพรรคการเมือง (ภายใน)<sup>63</sup>

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) การมีอยู่และแผนปฏิบัติการแบบเบ็ดเสร็จในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง
- 2) การมีอยู่และคุณภาพของอุปกรณ์ที่ใช้ในการอบรม
- 3) การมีอยู่ของจำนวนบุคลากรในการอบรมที่เพียงพอ
- 4) ระดับทักษะของผู้ให้การอบรม
- 5) ระดับที่โครงการการอบรมระดับประเทศเสร็จสิ้นแล้ว และ
- 6) ระดับความเข้าใจและทักษะที่ได้รับจากการฝึกอบรม

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- รวบรวมแผนการฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง ใช้แผนที่เพื่อระบุภูมิภาคที่ขาดแผนงานที่เหมาะสม ประเมินว่ามีจำนวนชายและหญิงเข้าร่วมในการฝึกอบรมมากน้อยเพียงใด
- ทำการทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับระเบียบวิธีและหลักสูตรการฝึกอบรม จัดทำแผนที่แสดงภูมิภาคที่อาจต้องมีการปรับระเบียบวิธีและหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อก้าวผ่านอุปสรรคด้านภาษาและอื่นๆ ตรวจสอบว่าทักษะใดที่ต้องคงไว้ภายในองค์กรจัดการเลือกตั้ง
- ติดตามความก้าวหน้าและการเข้าถึงของการฝึกอบรม จัดทำแผนภูมิระดับหรืออัตราร้อยละการนำการอบรมไปใช้ จัดทำแผนที่แสดงภูมิภาคที่ไม่สามารถจัดการฝึกอบรมให้เสร็จตามที่กำหนดได้
- ตรวจสอบ / จัดสอบเจ้าหน้าที่เลือกตั้งที่ผ่านการอบรม จัดทำแผนภูมิหัวข้อที่เจ้าหน้าที่ที่ผ่านการอบรมแล้วยังขาดความเข้าใจ จัดทำแผนที่แสดงภูมิภาคที่ควรมีการจัดการฝึกอบรมซ้ำ

<sup>63</sup> Radio Free Asia, 'Top Cambodian Court Wants Election Staff Punished for Ballot Foul-Up', 5 กันยายน 2013; and Radio Free Asia, 'Deadly Post-Election Violence Erupts in Phnom Penh', 15 กันยายน 2013.

## 3.2 การขาดการฝึกอบรมสำหรับพรรคการเมืองและสื่อ

### บทนำ

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่มีเดิมพันสูงสำหรับพรรคการเมืองที่ลงแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งเสียงสนับสนุนจากประชาชนและอำนาจทางการเมือง ในระหว่างขั้นตอนของกระบวนการเลือกตั้งทุกระยะ บทบาทของสื่อในการเผยแพร่ข้อมูล การให้รายละเอียดของผู้สมัครทั้งชายและหญิง และการอภิปรายประเด็นการเลือกตั้งเป็นสิ่งจำเป็น

หากนักการเมืองและนักข่าวขาดความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับมุมมองด้านเทคนิคของกระบวนการเลือกตั้ง เช่น วิธีพิจารณา การตัดสินใจและกลไกการยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้ง การกระทำของนักการเมืองและนักข่าวอาจเพิ่มความตึงเครียดและนำไปสู่การปะทุของความรุนแรง สื่อมีหน้าที่รับผิดชอบในการรายงานข่าวมากกว่าสร้างข่าว และเมื่อสื่อไม่ทำหน้าที่นี้อย่างดี ก็อาจทำให้สถานการณ์ตึงเครียดมากขึ้นและอาจนำไปสู่ความรุนแรงได้

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศกายอานา ค.ศ. 2001 ตลอดระยะเวลาเลือกตั้ง นักข่าวไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะสืบสวนข่าวลือที่มาจากผู้สนับสนุนทางการเมืองที่พูดในรายการสนทนาทางวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง ในระหว่างการถ่ายทอดครั้งหนึ่ง มีการแนะนำประชาชนควรจะไปบ้านของเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง มีการพูดถึงคำว่า “การนองเลือด” หลังการเลือกตั้ง ประชาชนชาวกายอานาหลายคนกล่าวว่ารายการสนทนาทั้งทางโทรทัศน์และวิทยุถือเป็นช่องทางในการใช้ภาษาที่สร้างความเกลียดชังและมูลฐานของการชุมนุมของผู้ใช้ความรุนแรง ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีการโต้เถียงว่ารายการสนทนาเหล่านี้ก่อให้เกิดความกลัวและความตึงเครียดระหว่างช่วงเวลาเลือกตั้ง<sup>64</sup> ผู้ดำเนินรายการสนทนาคนหนึ่งถูกจับสองครั้งก่อนวันเลือกตั้งเมื่อเขานำมวลชนเข้าใกล้บ้านของกรรมการการเลือกตั้ง<sup>65</sup>

*ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* การเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกันและการเล่นพรรคเล่นพวก (ภายใน) การกีดกันทางและการเมืองและสังคม (ภายนอก)<sup>66</sup> การลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน)<sup>67</sup>

### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) การมีอยู่ของโครงการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งสำหรับพรรคการเมืองและสื่อ ซึ่งรวมถึงประเด็นบทบาทของหญิงชาย
- 2) ระดับของการนำมาใช้ซึ่งโครงการฝึกอบรมสำหรับพรรคการเมืองและสื่อ และ

<sup>64</sup> Commonwealth Secretariat, 'Guyana General and Regional Elections 19 มีนาคม 2001: Report of the Commonwealth Observer Group' (2001), หน้าที่ 23, available via the ACE Electoral Knowledge Network website at <<http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/GY/reports/guyana-general-and-regional-elections-2001-report/view>>, ดูเมื่อ 5 กันยายน 2011.

<sup>65</sup> Organization of American States, 'Report on the Electoral Observation Mission to Guyana 2001', หน้าที่ 2, 18, 19, ดูเมื่อ 30 กันยายน 2011.

<sup>66</sup> Organization of American States, 'Report on the Electoral Observation Mission to Guyana 2001', หน้าที่ 2, 18, 19, ดูเมื่อ 30 กันยายน 2011.

<sup>67</sup> Organization of American States, 'Report on the Electoral Observation Mission to Guyana 2001', หน้าที่ 2, 18, 19, ดูเมื่อ 30 กันยายน 2011.

- 3) ระดับความเข้าใจเกี่ยวกับมุมมองต่างๆ ของกระบวนการเลือกตั้ง รวมถึงประมวลจริยธรรมที่กำกับดูแลพฤติกรรมของนักการเมืองและนักข่าว การตัดสินใจ กลไกการยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้งและประเด็นเรื่องบทบาทหญิงชายในหมู่นักการเมืองและสื่อ

### การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- ทบทวนแผนการฝึกอบรมสำหรับพรรคการเมืองและสื่อ ใช้แผนที่ในการระบุภูมิภาคที่การฝึกอบรมดังกล่าวไม่เพียงพอหรือยังไม่มีจัดการฝึกอบรม
- ทำการทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับระเบียบวิธีและหลักสูตรการฝึกอบรม จัดทำแผนที่แสดงภูมิภาคที่อาจต้องมีการปรับระเบียบวิธีและหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อก้าวผ่านอุปสรรคด้านภาษาและอื่นๆ
- ติดตามความก้าวหน้าและการเข้าถึงของการฝึกอบรม จัดทำแผนภูมิแสดงระดับหรืออัตราร้อยละการนำการอบรมไปใช้ ให้ระบุพรรคการเมือง สื่อ และผู้มีส่วนร่วมที่ยังไม่ได้รับการฝึกอบรม จัดทำแผนงานระบุจำนวนนักการเมืองและนักข่าวที่ผ่านการฝึกอบรมแล้ว
- สืบสวนพรรคการเมือง สื่อ และผู้มีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในเรื่องความเข้าใจต่อกระบวนการเลือกตั้งและจรรยาบรรณของสื่อ จัดทำแผนภูมิระบุหัวข้อที่ยังขาดความเข้าใจ จัดทำแผนที่แสดงภูมิภาคที่ควรมีการจัดการฝึกอบรมซ้ำหรือปรับหลักสูตรใหม่
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา

### 3.3 การขาดการฝึกอบรมของหน่วยงานภาคความมั่นคง

#### บทนำ

มร. ฟิลิป อัลสตัน ผู้ตรวจการพิเศษของสหประชาชาติว่าด้วยการวิสามัญฆาตกรรม การประหารชีวิตและการประหาร นอกกระบวนการยุติธรรมหรือการฆ่าตัดตอนตามอำเภอใจ กล่าวว่าประเภทของความรุนแรงในการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุดประเภทหนึ่งคือ การใช้กำลังเจ้าหน้าที่รัฐต่อผู้ประท้วงในการชุมนุมหรือการประท้วงสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง<sup>68</sup> นอกจากนี้เหตุรุนแรงที่เกิดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่เป็นกลางทางการเมืองแล้ว การใช้อำนาจในทางที่ผิดส่วนใหญ่เกิดขึ้น เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ตระหนักถึงหน้าที่รับผิดชอบของตนในกระบวนการเลือกตั้งหรือต่อกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ เช่น ข้อกำหนดว่าด้วยสิทธิในการชุมนุมและการประท้วงสาธารณะ ในเรื่องการใช้ความรุนแรงของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อการประท้วง มร. ฟิลิป อัลสตัน ชี้ว่าในหลายกรณี ความรุนแรงเกิดขึ้นเพราะ “เจ้าหน้าที่ตำรวจขาดแนวทางการใช้กำลังและการฝึกอบรมที่เหมาะสม ประสบการณ์และอุปกรณ์ในการควบคุมมวลชนให้อยู่ในกรอบกฎหมายและอย่างเหมาะสมได้”<sup>69</sup>

#### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศเนปาล ค.ศ. 2008 สำนักงานตำรวจเนปาลใช้บุคลากรภาคความมั่นคงกว่า 100,000 คน<sup>70</sup> ในช่วงเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม มีรายงานการแจ้งเตือนเรื่องการขาดการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรับมือกับความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง<sup>71</sup> ระหว่างการประท้วงก่อนการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ตำรวจเริ่มยิงใส่ผู้ประท้วงส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตหนึ่งคน<sup>72</sup> ผู้ประท้วงชุมนุมต่อต้านการสังหาร มร.ริชี ปราสาท ซารมา ผู้สมัครจากพรรคคอมมิวนิสต์<sup>73</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การดำรงอยู่ของกลุ่มผู้ติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก)<sup>74</sup>

#### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) การมีอยู่ของโครงการฝึกอบรมเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งสำหรับเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการอบรมเรื่องกรณีฉุกเฉินเรื่องเหตุจลาจล
- 2) ระดับการนำโครงการฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายทั้งชายและหญิงมาใช้ และ
- 3) ระดับความเข้าใจในมุมมองต่างๆ ของกระบวนการเลือกตั้งของเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย รวมถึงวิธีการเลือกตั้ง ระเบียบวิธีในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง สิทธิและกลไกการยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้ง

<sup>68</sup> Alston, 'Report of the UN Special Rapporteur', หน้า 15, ดูเมื่อวันที่ 25 October 2011.

<sup>69</sup> Alston, 'Report of the UN Special Rapporteur', หน้า 16.

<sup>70</sup> International Crisis Group, 'Nepal's Election and Beyond', Asia Report no. 149 (2 เมษายน 2008), หน้า 11, ดูได้ที่ <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/149\\_nepal\\_s\\_election\\_and\\_beyond.ashx](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/149_nepal_s_election_and_beyond.ashx)>.

<sup>71</sup> International Crisis Group, 'Nepal's Election and Beyond', หน้า 12.

<sup>72</sup> CNN, 'Pre-election Violence Flares in Nepal, 7 Dead', 9 เมษายน 2008, ดูได้ที่ <[http://articles.cnn.com/2008-04-09/world/nepal.dead\\_1\\_rishiprasad-sharma-601-member-constituent-assembly-king-gyanendra?\\_s=PM:WORLD](http://articles.cnn.com/2008-04-09/world/nepal.dead_1_rishiprasad-sharma-601-member-constituent-assembly-king-gyanendra?_s=PM:WORLD)>.

<sup>73</sup> CNN, 'Pre-election Violence Flares in Nepal, 7 Dead'.

<sup>74</sup> International Crisis Group, 'Nepal's Election: A Peaceful Revolution?', Asia Report no. 155 (2008), หน้า 10, 11, ดูได้ที่ <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/155\\_nepal\\_s\\_elections\\_a\\_peaceful\\_revolution.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/155_nepal_s_elections_a_peaceful_revolution.pdf)>, ดูเมื่อ 26 กันยายน 2011.

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- ค้นหาความจริงเกี่ยวกับโครงการฝึกอบรมการเลือกตั้งเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยและขอบเขตของการฝึกอบรม (ทั้งด้านภูมิศาสตร์และลำดับชั้น) ใช้แผนภูมิในการเปรียบเทียบระดับและความก้าวหน้าในการฝึกอบรมของภูมิภาคต่างๆ ใช้แผนที่แสดงภูมิภาคที่กระบวนการฝึกอบรมไม่เพียงพอ
- ค้นหาความคิดหรือเหตุการณ์ร่วมเกี่ยวกับการแบ่งปันข้อมูล การอภิปรายและการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานภาคความมั่นคงและผู้มีบทบาทอื่นๆ ในกระบวนการเลือกตั้ง ใช้แผนที่แสดงภูมิภาคที่ยังขาดการแบ่งปันข้อมูล
- สัมภาษณ์หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องถึงความเข้าใจในเรื่องกระบวนการเลือกตั้งและบทบาทของตน จัดทำแผนภูมิหัวข้อซึ่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังขาดความเข้าใจ จัดทำแผนที่แสดงภูมิภาคที่ควรจัดการฝึกอบรมซ้ำ
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา

### 3.4 การรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ที่ไร้ประสิทธิภาพ

#### บทนำ

การรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นความพยายามของ EMB หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการให้ข้อมูลพื้นฐานแก่พลเมืองเพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งไม่ว่าในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็ตาม ข้อมูลที่จะให้ได้แก่คุณสมบัติและกรอบเวลา สถานที่และวิธีการในการลงทะเบียนและการลงคะแนนเสียง

การรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอาจไม่ชัดเจนหรือไม่อยู่ในเวลาที่เหมาะสมและไม่สามารถเข้าถึงพลเมืองทุกคนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนชายขอบ เช่น สตรีและผู้สูงอายุ (ทั้งชายและหญิง) ในชนบท ในสังคมส่วนใหญ่ในโลก การกระจายอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชายทำให้เพศหญิงเสียเปรียบในเรื่องการเข้าถึงข้อมูล ผลที่ตามมาคือ ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมักขาดความเข้าใจที่ชัดเจนในเรื่องคุณสมบัติในการลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิ์เลือกตั้ง เอกสารแสดงสิทธิ์ที่ต้องใช้แสดงตน สถานที่ลงคะแนนเสียงที่จัดเตรียมไว้ วิธีการลงคะแนนเสียง เป็นต้น พลเมืองที่ได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วนอาจทำให้กระบวนการเลือกตั้งช้าลงหรือหยุดชะงักได้ รวมถึงกลไกการยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้งที่มีภาระมากเกินไปโดยไม่จำเป็น

#### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ความเหมาะสมของกรอบเวลาในการรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- 2) ขอบเขตด้านภูมิศาสตร์ในการรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- 3) ระดับของความหลากหลายของสื่อที่ใช้ในการให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- 4) คุณภาพและความอ่อนไหวทางสังคมของการรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

#### การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- ประเมินกรอบเวลาในการให้ข้อมูลและการศึกษาแก่ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เขียนแผนภูมิกรอบเวลาสำหรับกิจกรรมเลือกตั้งต่าง ๆ และสังเกตช่วงเวลาที่ทับซ้อนกัน และสำรวจว่าการออกแบบการรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นไปตามจุดประสงค์มากน้อยเพียงใด
- วิเคราะห์ว่าการรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครอบคลุมทุกพื้นที่และเข้าถึงกลุ่มสังคมทุกกลุ่มหรือไม่ ให้พิจารณาถึงกลุ่มด้านเพศ อายุ ชาติพันธุ์ ภาษาและศาสนาให้พิจารณาผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ เช่น ผู้พิการ จัดทำแผนที่แสดงถึงสื่อทั้งหมดที่ใช้ในการสื่อสารข้อมูลว่าครอบคลุมได้มากเพียงใด ระบุพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ และ/หรือ กลุ่มชนที่ยังเข้าไม่ถึงหรือคนที่ถูกกั้นออกจากการรณรงค์ให้ข้อมูล
- สำรวจผู้ได้รับข้อมูลและกลุ่มที่ถูกกั้นออกจากการได้รับข้อมูลโดยวัดถึงผลกระทบของการรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (ระดับความเข้าใจถึงข้อความการรณรงค์ให้ข้อมูลแก่พลเมือง) จัดทำแผนภูมิแสดงว่าข้อมูลเข้าถึงคนในกลุ่มสังคมต่าง ๆ มากเท่าใดและคนเหล่านั้นเข้าใจสารมากเพียงใด จัดทำแผนที่แสดงการเข้าถึงและการเข้าใจในแต่ละภูมิภาค
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา



## 4. การลงทะเบียน

ขั้นตอนการเลือกตั้งประกอบด้วยกระบวนการลงทะเบียนสามประเภท ได้แก่

1. การลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติของพลเมือง ผู้ที่มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้
2. การขึ้นทะเบียนพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นการตรวจสอบคุณสมบัติของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ
3. การรับรองผู้สังเกตการณ์ เป็นกระบวนการที่ออกแบบขึ้นเพื่อให้ผู้มีส่วนร่วมต่างๆ สามารถเข้าสังเกตการณ์กิจกรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การลงทะเบียนทั้งสามประเภทนี้มีผลกระทบกับความน่าเชื่อถือและความเที่ยงธรรมของกระบวนการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีส่วนทำให้เกิดความตึงเครียดและความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งได้

### 4.1 การลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นปัญหา

#### บทนำ

การลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะไปหย่อนบัตรเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ตามกฎหมายทั่วไปผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีคุณสมบัติในการเป็นผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก่อน

การลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่โดยทางเทคนิคแล้วมีความซับซ้อนและละเอียดอ่อน การลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซ้ำซ้อน บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งปรากฏชื่อของผู้ที่เสียชีวิตแล้วหรือบุคคลที่ไม่มีตัวตนจริงการถูกปฏิเสธไม่ให้นำลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การกำหนดหน่วยเลือกตั้งไม่ตรงกับภูมิสำเนาของผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและปัจจัยสำคัญอื่นๆ อาจมีอิทธิพลต่อผลการเลือกตั้ง ผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองที่แข่งขันกันในการเลือกตั้งจึงกังวลเกี่ยวกับคุณภาพของการลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การครอบงำการลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือความรู้สึกที่ว่าได้มีการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นอาจไปกระตุ้นหรือมีส่วนกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

#### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีและสภานิติบัญญัติของประเทศกานา ค.ศ. 2008 ระหว่างช่วงเวลาที่มีการลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเกิดเหตุผิดปกติกหลายครั้งซึ่งมีผลให้เกิดความรุนแรงทางภาคเหนือของประเทศกานา พรรคการเมืองสำคัญสองพรรค คือ พรรครัฐบาล New Patriotic Party (NPP) และพรรคฝ่ายค้าน National Democratic Congress (NDC) ได้ทำลายทรัพย์สินของศูนย์ลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหลายแห่ง นอกจากนี้นักข่าวที่กำลังทำข่าวเกี่ยวกับกระบวนการลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งถูกพรรค NPP และพรรค NDC ทำร้ายขณะกำลังรายงานข่าวเกี่ยวกับการลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มีอายุต่ำกว่าเกณฑ์ ตามรายงานของผู้สังเกตการณ์ภายในประเทศ การลงทะเบียนที่ผิดกฎหมายแก่ผู้เยาว์เป็นเรื่องที่น่ากังวลอย่างมาก<sup>75</sup>

<sup>75</sup> IRIN Africa, 'Ghana: Pre-election Violence and Irregularities Worry Watchdogs', Humanitarian News and Analysis (7 สิงหาคม 2008), ดูได้ที่ <<http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=79703>>, ดูเมื่อ 2 กันยายน 2011.

ปัจจัยซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ไร้ประสิทธิภาพ (ภายใน) การจัดหาเงินทุน การจัดการทางการเงินและการทำแผนงบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ภายใน) การที่พรรคการเมืองใช้สื่อเชิงปลุกเร้ายุยง (ภายใน)<sup>76</sup>

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ระดับคุณภาพของการปฏิบัติงานของศูนย์ลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- 2) จำนวนพลเมืองที่ออกมาใช้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (ข้อมูลจำแนกตามเพศ)
- 3) ระดับของความน่าเชื่อถือและผลการปฏิบัติงานของเทคโนโลยีที่ใช้ในการลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- 4) จำนวนผู้ที่สามารถลงทะเบียนสำเร็จและจำนวนของผู้ลงทะเบียนที่ถูกปฏิเสธ
- 5) ความถูกต้องเหมาะสมและระดับของความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการร้องเรียนของผู้มีส่วนร่วม
- 6) การกำหนดกรอบเวลาเพื่อตรวจสอบร่างบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- 7) จำนวนของการร้องเรียนจากทั้งชายและหญิงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และ
- 8) สถานที่และจำนวนของเหตุรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- ทำแบบสำรวจกับพรรคการเมือง องค์กรประชาสังคมและพลเมืองในแง่การรับรู้เกี่ยวกับคุณภาพของกระบวนการลงทะเบียนที่กำลังดำเนินอยู่เป็นระยะๆ รับประทานอาหารกลางวันของกลุ่มคนเหล่านี้ในแง่ที่ว่าคุณภาพของงานทะเบียนใดบ้างที่สามารถ/จะกำหนดผลการเลือกตั้งล่วงหน้าได้ ทำแผนภูมิความคิดเห็นเพื่อสังเกตระดับความเสี่ยงและแนวคิดที่กำลังเปลี่ยนแปลง แสดงระดับความมั่นใจของทางเลือกทางการเมืองต่างๆ องค์กรประชาสังคมและพลเมือง จัดทำแผนที่พื้นที่ที่มีปัญหาด้านการลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- ตรวจสอบร่างบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและประสิทธิภาพของกระบวนการร้องเรียนจัดทำแผนที่พื้นที่ซึ่งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ยังไม่พร้อม
- ตรวจสอบบันทึกการลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง บันทึกการอุทธรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการลงทะเบียนตามหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและกระบวนการแก้ไข จัดทำแผนภูมิจำนวนของข้อร้องเรียนจำแนกตามภูมิภาค จัดทำแผนที่แสดงจำนวนข้อร้องเรียนตามภูมิภาคและลงรหัสสีที่เกี่ยวข้อง
- เก็บข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่มีความตึงเครียดและความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการลงทะเบียน ทำรหัสสีเพื่อแสดงภูมิภาคที่มีความเสี่ยง ทำเครื่องหมายพื้นที่ที่มีเหตุการณ์เกิดขึ้น ทำแผนที่แสดงจำนวนเหตุการณ์ในแต่ละภูมิภาค
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา

<sup>76</sup> European Union Election Observation Mission, 'Presidential and Parliamentary Elections 2008', February 2009, หน้า 12, 13, 14, 19, ดูได้ที่ <[http://www.euomghana.org/EN/PDF/Final\\_report/EU\\_EOM\\_Final\\_Report\\_Ghana.pdf](http://www.euomghana.org/EN/PDF/Final_report/EU_EOM_Final_Report_Ghana.pdf)>, ดูเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2011.

## 4.2 การขึ้นทะเบียนพรรคการเมืองและผู้สมัครที่เป็นปัญหา

### บทนำ

พรรคการเมืองอยู่นอกบริบทของการเลือกตั้งแต่เข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง โดยปกติแล้วพรรคการเมืองต้องขึ้นทะเบียนกับองค์กรจัดการเลือกตั้ง เงื่อนไขพื้นฐานในการขึ้นทะเบียนอาจรวมถึงการให้ข้อมูลเกี่ยวกับพรรคการเมือง เอกสารที่เกี่ยวข้อง หลักฐานการได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชน ที่ตั้งสำนักงาน สภาพการเงินและอื่นๆ เงื่อนไขพื้นฐานในการลงทะเบียนผู้สมัครจากพรรคการเมืองอาจรวมถึงหลักฐานการมีคุณสมบัติครบถ้วนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ณ เขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง และข้อมูลอื่นๆ เช่น เอกสารทางการเงิน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันกลุ่มคนหรือบุคคลจากการแข่งขันเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมในการแข่งขันอำนาจ การถูกกีดกันจากกระบวนการเลือกตั้งเนื่องจากถูกปฏิเสธการขึ้นทะเบียนอาจเป็นสิ่งกระตุ้นให้กลุ่มที่ถูกกีดกันหันไปใช้วิธีรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเมือง ในหลายสถานการณ์ มีการใช้ความรุนแรงทางจิตใจและร่างกายเพื่อขัดขวางไม่ให้ผู้สมัครบางรายลงสมัครรับเลือกตั้ง

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรของประเทศตุรกี ค.ศ. 2011 เดือนธันวาคม ค.ศ. 2009 ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินห้ามมิให้พรรค Democratic Society Party (DTP) ซึ่งเป็นพรรคที่สนับสนุนชาวเคิร์ดลงสมัครรับเลือกตั้ง<sup>77</sup> ศาลให้เหตุผลว่าพรรค DTP มีความสัมพันธ์กับผู้ก่อการร้ายที่เชื่อมโยงกับพรรคแรงงานชาวเคิร์ดหรือ Kurdistan Workers' Party (PKK) ผู้สนับสนุนพรรค DTP ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวเคิร์ดรู้สึกว่าการที่ศาลตัดสินห้ามมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพราะเป็นอีกมาตรการหนึ่งของรัฐบาลตุรกีในการกดขี่ชนกลุ่มน้อยชาวเคิร์ด จึงนำไปสู่การประท้วงต่อต้านรัฐบาลซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศตุรกีที่ประชากรส่วนใหญ่มีเชื้อสายเคิร์ด มีรายงานการปะทะกันระหว่างผู้ประท้วงที่ขว้างปาหินใส่ตำรวจปราบจลาจล<sup>78</sup>

*ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* การกีดกันทางการเมืองและสังคม (ภายนอก)<sup>79</sup> การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก)<sup>80</sup> การเลือกปฏิบัติและความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ (ภายนอก)<sup>81</sup> การละเมิดสิทธิมนุษยชน (ภายนอก)<sup>82</sup>

<sup>77</sup> European Commission, 'Turkey 2010 Progress Report', COM(2010)660, 9 พฤศจิกายน 2010, หน้า 7, 21, ดูได้ที่ <[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/tr\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/tr_rapport_2010_en.pdf)>.

<sup>78</sup> CNN, '2 Demonstrators Killed in Clash', 15 ธันวาคม 2009, ดูได้ที่ <<http://edition.cnn.com/2009/WORLD/europe/12/15/turkey.kurds/index.html?iref=allsearch>>.

<sup>79</sup> Human Rights Watch, 'Turkey: Kurdish Party Members' Trial Violates Rights', 18 เมษายน 2011, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/news/2011/04/18/turkey-kurdish-party-members-trial-violates-rights>>, ดูเมื่อ 28 กันยายน 2011.

<sup>80</sup> Human Rights Watch, 'In Turkey, He Loves You, He Beats You', 15 มิถุนายน 2011, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/news/2011/06/15/turkey-he-loves-you-he-beats-you>>, ดูเมื่อ 28 กันยายน 2011.

<sup>81</sup> Human Rights Watch, 'In Turkey, He Loves You, He Beats You'.

<sup>82</sup> Human Rights Watch, 'Ignoring Rights in Turkey, and Its Cost to Everyone', 21 พฤศจิกายน 2010, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/news/2010/11/21/ignoring-rights-turkey-and-its-cost-everyone>>, ดูเมื่อ 28 กันยายน 2011.

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศรัสเซีย ค.ศ. 2011 พรรคเสรีนิยม The Liberal Party of People's Freedom (PARNAS) ถูกปฏิเสธไม่ให้ขึ้นทะเบียนพรรคการเมืองก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำลังมาถึง สมาชิกพรรคและผู้สนับสนุนถูกข่มขู่และกดดันโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลให้ลาออกจากตำแหน่งหรือถอนชื่อของตนจากบัญชีรายชื่อของพรรค<sup>83</sup> สมาชิกคนอื่นๆ ถูกสอบสวนโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่จากหน่วยความมั่นคงถึงเหตุผลในการเข้าร่วมพรรคและว่าพวกเขาเข้าใจหรือไม่ว่าการเป็นสมาชิกพรรคอาจนำไปสู่การถูกปลดออกจากการจ้างงาน และ/หรือ การที่บุตรหลานของพวกเขาอาจถูกปฏิเสธโอกาสเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย<sup>84</sup>  
ปัจจัยซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การละเมิดสิทธิมนุษยชน (ภายนอก) การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก)<sup>85</sup> การเลือกปฏิบัติและความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ (ภายนอก)<sup>86</sup>
- การเลือกตั้งประธานาธิบดีและสภานิติบัญญัติของประเทศฟิลิปปินส์ปี ค.ศ. 2010 การรณรงค์หาเสียงถูกทำให้เสียหายจากเหตุความรุนแรง ในหนึ่งวันคน 57 คน ได้แก่ ญาติของนักการเมืองท้องถิ่น ทนายความและนักข่าว ถูกลักพาตัวโดยกลุ่มชายติดอาวุธจากกองกำลังส่วนตัวของผู้นำทางทหารที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประธานาธิบดีรักษาการ กลอเรีย มาคาปากัล อาร์โรโย (Lakas-Kampi-CMD) ซึ่งภายหลังพบว่ากลุ่มผู้ถูกลักพาตัวเสียชีวิต<sup>87</sup> คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงกำลังมุ่งหน้าไปยังสำนักงานการเลือกตั้งเพื่อแสดงหลักฐานและยื่นสมัครชิงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีของเมืองบูลวนก่อนที่จะถูกลักพาตัวและสังหาร<sup>88</sup>  
ปัจจัยซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก)<sup>89</sup> การละเมิดสิทธิมนุษยชน (ภายนอก)<sup>90</sup>

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ระดับของความยากง่ายที่เกี่ยวข้องกับการมีคุณสมบัติครบถ้วนในการขึ้นทะเบียนพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง
  - ก. ด้านกฎหมาย (การขึ้นทะเบียนขององค์กรทางการเมืองก่อนหน้า การลงทะเบียนผู้สมัครประเทศที่เกิด แฉลงการณ์ที่ลงลายมือชื่อกำกับ เป็นต้น);
  - ข. ด้านการเงิน (ค่ามัดจำลงทะเบียน, ค่าธรรมเนียม, เอกสารทางการเงิน เป็นต้น)

<sup>83</sup> CNN, 'Russia Refuses to Register Liberal Party; U.S. "Disappointed"', 22 มิถุนายน 2011, ดูได้ที่ <[http://edition.cnn.com/2011/WORLD/europe/06/22/russia.party.elections/index.html?eref=edition\\_europe&utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+rss%2Fedition\\_europe+%28RSS%3A+Europe%29](http://edition.cnn.com/2011/WORLD/europe/06/22/russia.party.elections/index.html?eref=edition_europe&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+rss%2Fedition_europe+%28RSS%3A+Europe%29)>, ดูเมื่อ 7 กันยายน 2011.

<sup>84</sup> MSNBC, 'New Russian Opposition Party Barred From Election', 22 มิถุนายน 2011, ดูได้ที่ <[http://www.msnbc.msn.com/id/43491101/ns/world\\_news-europe/](http://www.msnbc.msn.com/id/43491101/ns/world_news-europe/)>, ดูเมื่อ 7 กันยายน 2011.

<sup>85</sup> Human Rights Watch, 'Caucasian Prisoners (or How Not to Deal with Militancy in Dagestan)', 2 มีนาคม 2011, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/news/2011/03/02/caucasian-prisoners-or-how-not-deal-militancy-dagestan>>, ดูเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2011.

<sup>86</sup> Human Rights Watch, 'Russia: Chechnya Enforcing Islamic Dress Code', 10 มีนาคม 2011, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/news/2011/03/10/russia-chechnya-enforcing-islamic-dress-code>>, ดูเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2011.

<sup>87</sup> International Crisis Group, 'The Philippines: After the Maguindanao Massacre', Asia Briefing no. 98 (21 ธันวาคม 2009), หน้า 1, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/philippines/b98%20The%20Philippines%20After%20the%20Maguindanao%20Massacre.ashx>>.

<sup>88</sup> '21 Reported Dead and 22 Missing in Mass Kidnapping Linked to Philippine Election', New York Times, 23 พฤศจิกายน 2009, ดูได้ที่ <<http://www.nytimes.com/2009/11/24/world/asia/24phil.html>>; and International Crisis Group, 'The Philippines: After the Maguindanao Massacre', หน้า 1.

<sup>89</sup> International Crisis Group, 'Philippines: Pre-Election Tensions in Central Mindanao', Update Briefing, Asia Briefing no. 103 (Jakarta/Brussels, 4 พฤษภาคม 2010), ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/philippines/B103%20Philippines%20-%20Pre-election%20Tensions%20in%20Central%20Mindanao.pdf>>, หน้า 1, 3, 5, ดูเมื่อ 29 กันยายน 2011.

<sup>90</sup> Human Rights Watch, 'Philippines: More Talk Than Actions on Human Rights', 25 มกราคม 2011, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/news/2011/01/25/philippines-more-talk-action-human-rights>>, ดูเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2011.

- ค. ด้านการดำเนินการ (กรอบเวลาสถานที่ที่สามารถขึ้นทะเบียน เป็นต้น) และ
  - ง. ด้านเพศสภาพ (การเปิดกว้างของผู้สมัครที่เป็นเพศตรงข้ามในบัญชีรายชื่อผู้สมัคร)
- 2) การเป็นผู้แทนและการเปิดกว้างทางภูมิศาสตร์และทางสังคมของพรรคการเมือง
  - 3) จำนวนของเหตุรุนแรงทั้งทางกายและทางใจต่อผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งจำแนกตามเพศ ระหว่างช่วงเริ่มต้นและการลงทะเบียน
  - 4) จำนวนพรรคการเมืองที่ขึ้นทะเบียนสำเร็จ/จำนวนพรรคการเมืองที่ถูกปฏิเสธ
  - 5) จำนวนของพรรคการเมืองขนาดเล็ก (เช่นพรรค 'กระเป๋ากอล์ฟ' หรือ พรรค 'บริวาร') ซึ่งเป็นพันธมิตรกับพรรครัฐบาล (หรือพรรคฝ่ายค้านหลัก) ซึ่งทำให้บรรยากาศในการเลือกตั้งไม่เข้มข้นมากนักและทอนความเป็นไปได้ที่ฝ่ายตรงข้ามจะได้รับเลือกตั้ง และ
  - 6) จำนวนของข้อร้องเรียนที่ได้รับเรื่องและถูกดำเนินการ ที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

### การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- จัดทำบทสังเขปด้านกรอบกฎหมายในการขึ้นทะเบียนพรรคการเมืองและผู้สมัครโดยผู้เชี่ยวชาญและวิเคราะห์ผลกระทบ จัดทำแผนที่ภูมิภาคที่เงื่อนไขในการลงทะเบียนพรรคการเมืองอาจตัดสิทธิ์ของกลุ่มทางการเมือง เศรษฐกิจสังคม หรือทางภูมิประเทศ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่น สตรีและคนหนุ่มสาว จากการลงแข่งขันทางการเมือง
- ทบทวนบันทึกการขึ้นทะเบียนของพรรคการเมืองและผู้สมัคร บันทึกกุศรณที่เกี่ยวเนื่องกับการขึ้นทะเบียน และกระบวนการหาข้อมูลจัดทำแผนภูมิแสดงจำนวนข้อร้องเรียนภายในของพรรคการเมืองที่แจ้งโดยผู้สมัครและแสดงผลตามภูมิภาค จัดทำแผนภูมิแสดงจำนวนข้อร้องเรียนระหว่างพรรคการเมืองและระบบการขึ้นทะเบียน และแสดงผลตามภูมิภาค ใช้แผนที่แสดงพื้นที่ที่พรรคการเมืองถูกปฏิเสธมิให้ขึ้นทะเบียน
- รวบรวมข้อมูลเหตุรุนแรงระหว่างช่วงเริ่มต้นและตลอดช่วงเวลาที่มีการขึ้นทะเบียน ใช้รหัสสีแสดงภูมิภาคที่มีความเสี่ยง ทำเครื่องหมายพื้นที่ที่เคยมีเหตุการณ์เกิดขึ้นจัดทำแผนที่แสดงจำนวนเหตุการณ์ จำแนกตามภูมิภาค
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา

## 4.3 การรับรองผู้สังเกตการณ์ภายในประเทศและต่างประเทศ ที่เป็นปัญหา

### บทนำ

ผู้สังเกตการณ์ภายในประเทศและผู้สังเกตการณ์ต่างประเทศมักทำให้การเลือกตั้งมีความชอบธรรมทางกฎหมายและอาจเป็นเครื่องป้องกันการโกงการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสาธารณชนมักเชื่อถือรายงานของผู้สังเกตการณ์

อย่างไรก็ตาม ระบบเบ็ดเสร็จการมีแนวโน้มที่จะจำกัดการมีอยู่ของผู้สังเกตการณ์ระหว่างประเทศและปฏิเสชการรับรองกลุ่มผู้สังเกตการณ์ภายในประเทศ ในกรณีของการสังเกตการณ์ภายในประเทศ ระบบเบ็ดเสร็จอาจหันไปใช้วิธีข่มขู่เพื่อให้กลุ่มสังเกตการณ์รายงานผลการสังเกตการณ์ตามที่ผู้มีอำนาจรัฐต้องการ การรับรองผู้สังเกตการณ์ที่เป็นปัญหาอาจถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมโกงการเลือกตั้งซึ่งอาจมีส่วนทำให้เกิดความตึงเครียดมากขึ้น การปฏิเสชผลการเลือกตั้ง และ/หรือ การปะทุของความรุนแรง<sup>91</sup>

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศนิการากัว ค.ศ. 2008 องค์การนาารัฐอเมริกัน (OAS), สหภาพยุโรป (EU) และศูนย์คาร์เตอร์ต่างไม่ได้รับการรับรองให้ติดตามการเลือกตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศนิการากัว นอกจากนี้ผู้สังเกตการณ์ภายในประเทศ เช่น กลุ่ม Ethics and Transparency ถูกปฏิเสชไม่ให้เข้าไปในหน่วยเลือกตั้ง หลังการประกาศผล ผู้สนับสนุนและผู้ต่อต้านของพรรคฝ่ายซ้าย Sandinista ต่างกล่าวหากันและกันว่าโกงการเลือกตั้ง (ในกระบวนการลงคะแนนและการนับบัตรเลือกตั้ง) ซึ่งจบลงด้วยการปะทะกันอย่างรุนแรงจนมีผู้บาดเจ็บแปดราย และเสียชีวิตสองราย รัฐบาลรักษาการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนานาชาติประเทศ หลังจากที่ถูกปฏิเสชไม่ให้ผู้สังเกตการณ์จากต่างประเทศเข้าไปสอดส่องกระบวนการลงคะแนนและนับบัตรเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองของประธานาธิบดีรักษาการ แดเนียล ออร์เตกา ซึ่งชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ไม่สนใจคำวิพากษ์วิจารณ์และโต้กลับว่าผู้สังเกตการณ์ถูกปฏิเสชไม่ให้เข้าประเทศเนื่องจากได้รับเงินสนับสนุนจากกลุ่มอำนาจภายนอกประเทศ<sup>92</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การเลือกปฏิบัติและความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ (ภายนอก)<sup>93</sup>

### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ระดับความยากในการรับรองผู้สังเกตการณ์ภายในประเทศและจากต่างประเทศ
- 2) จำนวนการขอรับการรับรองที่ถูกปฏิเสชและพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เฉพาะที่อาจถูกปฏิเสชการรับรอง (ข้อมูลจำแนกตามเพศ)

<sup>91</sup> See 'Monitors of Election Integrity', available on the ACE Electoral Knowledge Network website at <<http://aceproject.org/ace-en/topics/ei/eid?toc>>.

<sup>92</sup> 'Election Fraud in Nicaragua', *Wall Street Journal*, 24 พฤศจิกายน 2008, ดูได้ที่<<http://online.wsj.com/article/SB122748875503551983.html>>, ดูเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2011; and BBC News, 'Nicaragua Election Clash Deaths', 11 พฤศจิกายน 2008, ดูได้ที่<<http://news.bbc.co.uk/2/hi/7721253.stm>>, ดูเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2011.

<sup>93</sup> Human Rights Watch, 'Nicaragua: Penal Reform Constitutes an Assault on Human Rights' (2006), ดูได้ที่<<http://www.hrw.org/news/2006/10/25/nicaragua-penal-reform-constitutes-assault-human-rights>>, ดูเมื่อ 7 กันยายน 2011.

- 3) จำนวนข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการสังเกตการณ์ที่ถูกปฏิเสธ และ
- 4) จำนวนการถูกข่มขู่ที่รายงานโดยผู้สังเกตการณ์

### การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- ให้ผู้เชี่ยวชาญจัดทำบทสังเขปด้านกรอบกฎหมายเพื่อการรับรองผู้สังเกตการณ์ภายในประเทศและต่างประเทศ
- ระบุกลุ่มหรือองค์กรที่ถูกปฏิเสธการเข้าสังเกตการณ์ หากเป็นการปฏิเสธการเข้าสังเกตการณ์ของภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งโดยเฉพาะ ให้แสดงข้อมูลบนแผนที่ และหากเป็นไปได้แสดงข้อมูลจำแนกตามเพศ
- สัมภาษณ์องค์กรสังเกตการณ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศเกี่ยวกับมุมมองด้านกระบวนการรับรอง รวบรวมจำนวนของผู้สังเกตการณ์ที่เข้าร่วม เหตุการณ์ที่เฝ้าสังเกตและพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ถูกครอบคลุมอยู่ในการเฝ้าสังเกต ใช้แผนที่เพื่อแสดงพื้นที่ที่มีการส่งผู้สังเกตการณ์ออกไป ระบุช่องว่างที่เป็นไปได้
- ทำแบบสำรวจประชากรในเรื่องระดับความเชื่อมั่นต่อกลุ่มสังเกตการณ์การเลือกตั้งต่างๆ ทำแผนภูมิแสดงระดับความเชื่อใจของประชากร จัดทำแผนที่เพื่อแสดงผล
- ทบทวนรายงานและเอกสารที่ตีพิมพ์โดยผู้สังเกตการณ์ภายในประเทศและต่างประเทศในอดีตหรือปัจจุบันในแง่การถูกข่มขู่ หากการข่มขู่เกิดขึ้นในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เฉพาะ ให้ใช้แผนที่แสดงภูมิภาคและพื้นที่เฉพาะที่มีการข่มขู่ผู้สังเกตการณ์
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา

## 5. การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ในช่วงเวลาการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะประชาสัมพันธ์หัวข้อทางการเมืองของตนและโจมตีความคิดทางการเมืองของผู้ทำกิจกรรมทางการเมืองอื่น การรณรงค์ทำให้พลเมืองเข้าใจตัวเลือกทางการเมืองที่แตกต่างกันได้ดียิ่งขึ้นและสามารถตัดสินใจได้ว่า จะเลือกใครหรือพรรคใด ระหว่างช่วงเวลาการรณรงค์หาเสียง พรรคการเมืองจะใช้ยุทธวิธีหลากหลายเพื่อเข้าถึงผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและหาเสียงสนับสนุน นอกจากนี้อาจจัดให้มีการชุมนุมและเดินขบวนทางการเมือง และจัดแสดงสื่อสนับสนุนและโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อให้เป็นที่รู้จักในวงกว้างขึ้น การปรากฏตัวตามสื่อต่างๆ นับเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากพบว่า การได้วาที่ผ่านสื่อเป็นวิธีสำคัญในการได้รับเสียงสนับสนุนของคนทั่วไป

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างเพศหญิงและเพศชาย หรือระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ข้อความทางสื่อและการปรากฏตัวเชิงขูข่ม การรณรงค์ และการกระทำที่ก้าวร้าว เป็นสาเหตุที่นำไปสู่การปะทุของความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง รวมถึงความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ ในบริบทที่แตกต่างกัน

### 5.1 การเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกันและการเล่นพรรคเล่นพวก

#### บทนำ

พรรคการเมืองใช้สื่อหลายประเภทระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเพื่อส่งสารและหาเสียงสนับสนุนจากประชาชน แม้ว่าบทบาทและความสำคัญของสื่อสังคมบนเว็บจะเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา แต่สื่อดั้งเดิม ไม่ว่าจะเป็นวิทยุโทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง และสิ่งพิมพ์ยังคงเป็นสื่อที่มีความสำคัญมากที่สุด ระหว่างช่วงเวลาการรณรงค์หาเสียงในบริบทของประเทศส่วนใหญ่

การเล่นพรรคเล่นพวกในส่วนของสื่อในกำกับของรัฐแก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองรักษาการ ในเรื่อง การรายงานข่าวที่ลำเอียง การเลือกปฏิบัติทางเพศในแง่จำนวนครั้งในการรายงานข่าวและวิธีการรายงาน ช่วงเวลาในการรายงานข่าวของสื่อ การเลือกปฏิบัติต่อคู่ต่อสู้ทางการเมือง การรายงานอย่างไร้จรรยาบรรณ เป็นต้น มักเป็นปัจจัยที่ทำให้ความตึงเครียดเพิ่มขึ้น สื่อเอกชนอาจใช้วิธีการเดียวกันในการสนับสนุนผู้สมัครที่นิยมชมชอบและอาจกลายเป็นตัวจุดชนวนทางการเมืองแทนที่จะเป็นผู้อำนวยการความระมัดระวังในการรณรงค์หาเสียง เหตุการณ์เช่นนี้สามารถเพิ่มความตึงเครียดและเพิ่มเชื้อไฟต่อความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งต่อคู่ปรปักษ์ทางการเมืองและนักข่าว

#### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศกัมพูชา ค.ศ. 2008 ระหว่างการเลือกตั้งเครือข่ายสื่อส่วนใหญ่ลำเอียงเข้าข้างพรรคประชาชนกัมพูชา (CPP) ซึ่งถือเป็นการละเมิดกฎการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของประเทศกัมพูชาโดยตรง นอกจากนี้ นักข่าวคนหนึ่งทำงานให้กับหนังสือพิมพ์มอเนกเซการ์ (Moneaksekar Khmer) ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ฝ่ายตรงข้ามที่มีความสัมพันธ์กับพรรคสมรังสี (SRP) ถูกฆาตกรรมในกรุงพนมเปญพร้อมกับบุตรชายประมาณสองสัปดาห์ก่อนวันเลือกตั้ง นักข่าวคนดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันดีในเรื่องบทความวิพากษ์วิจารณ์เรื่องการคอร์รัปชันของรัฐบาล การไม่มีผู้ถูกจับกุมในคดีนี้ จึงเป็นเหมือนการเตือนนักข่าวและสมาชิกพรรคฝ่ายตรงข้ามคนอื่นๆ ว่ารัฐบาลจะไม่ดำเนินคดีใดๆ ในเรื่องประเภทนี้<sup>94</sup>

<sup>94</sup> United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco), 'Cambodia: Media Bias Delegitimizes Election, Says Human Rights Watch', 4 สิงหาคม 2008, ดูได้ที่ <<http://www.unescobkk.org/education/efa/efanews/news-details/article/cambodia-media-bias-delegitimizes-election-says-human-rights-watch/>>, ดูเมื่อ 23 กันยายน 2011



ปัจจัยซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน) การรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ไร้ประสิทธิภาพ (ภายใน)<sup>95</sup> การจัดการในวันเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน) การบริหารจัดการการออกบัตรเลือกตั้งขั้นสุดท้ายที่ไร้ประสิทธิภาพ (ภายใน) การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก) การรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่ไร้ประสิทธิภาพ (ภายใน) การบริหารจัดการผลการเลือกตั้งที่ไร้ประสิทธิภาพ (ภายใน)<sup>96</sup>

### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) การมีอยู่และคุณภาพของข้อกำหนดทางจรรยาบรรณสำหรับสื่อระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นสื่อในกำกับของรัฐหรือสื่อเอกชน
- 2) การทำให้ข้อกำหนดทางจรรยาบรรณเป็นรูปธรรม
- 3) การมีอยู่ของกลไกซึ่งจะรับประกันการเข้าถึงสื่อที่เท่าเทียมกันของพรรคการเมืองระหว่างช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
- 4) ระดับความละเอียดอ่อนเชิงเพศภาวะของการรายงานข่าวของสื่อ
- 5) ระดับความเท่าเทียมกันในแง่เวลาที่จัดสรรและความเป็นกลางในการรายงานข่าว และ
- 6) ปริมาณข้อร้องเรียนที่องค์กรยูดีข้อพิพาทในการเลือกตั้งได้รับอันเนื่องมาจากการเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกันและการเล่นพรรคเล่นพวก

<sup>95</sup> European Union Electoral Observation Mission Cambodia, Preliminary Statement, 'Cambodian Elections 2008 Shows Some Progress but Still Falls Short of Key International Standards', Phnom Penh, 29 กรกฎาคม 2008, หน้าที่ 1, ดูได้ที่ <[http://www.eueomcambodia.org/English/PDF/preliminary/EU%20EOM%20Preliminary%20Statement%2029%20July\\_eng.pdf](http://www.eueomcambodia.org/English/PDF/preliminary/EU%20EOM%20Preliminary%20Statement%2029%20July_eng.pdf)>, ดูเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2011.

<sup>96</sup> COMFREL, '2008 National Assembly Elections', [2008], หน้าที่ 10, 27, 37, 43, 44, ดูได้ที่ <<http://aceproject.org/ero-en/regions/asia/KH/Cambodia-Final-Assessment-and-Report-on-the-2008-1/view>>, ดูเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2011.

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- ระบุองค์กรและระเบียบวิธีที่มีอยู่ทั้งหมดในการติดตามสื่อ รวมทั้งมุมมองด้านเพศ จัดทำแผนที่ครอบคลุมการติดตามตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ระบุช่องว่างที่เป็นไปได้
- ระบุกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ใช้กำกับดูแลความประพฤติของสื่อในวงกว้าง และเอกสารหรือข้อกำหนดเฉพาะที่ใช้กำกับดูแลการเข้าถึงสื่อระหว่างช่วงเวลาการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง สังเกตการณ์กฎหมายและข้อกำหนดเหล่านี้ไปใช้โดยตรงหรือโดยความร่วมมือกับองค์กรหรือองค์กรที่ติดตามการทำงานของสื่อที่มีอยู่แล้ว จัดทำแผนภูมิแสดงการฝ่าฝืนกฎหมายเข้าถึงที่เกี่ยวข้องโดยตรงตลอดช่วงเวลา จัดทำแผนที่ระบุภูมิภาคที่เกิดการฝ่าฝืนบ่อยครั้งและมีสื่อเข้าร่วมด้วย
- ทบทวนข้อร้องเรียนที่เป็นทางการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงสื่อที่เท่าเทียมกัน ไม่ใช่เพียงในระดับพรรคการเมืองแต่ในระหว่างหญิงและชายระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จัดทำแผนภูมิจำนวนข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับสื่อแต่ละราย จัดทำแผนที่การกระจายตัวของข้อร้องเรียนตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และระบุว่าข้อร้องเรียนนี้มาจากกลุ่มการเมืองและกลุ่มทางสังคม-ประชากร/ชนกลุ่มน้อยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะหรือไม่
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา

## 5.2 การที่พรรคการเมืองใช้สื่อเชิงปลุกเร้ายุยง

### บทนำ

ปกติแล้ว การรณรงค์หาเสียงการเมืองทางสื่อถือเป็นการจัดสรรพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับตัวเลือกทางการเมืองต่าง ๆ ให้สามารถนำวิสัยทัศน์ทางการเมืองของตนมาอภิปรายคู่กับวิสัยทัศน์ของคู่แข่ง ในทุกๆ บริบท รวมถึง ระบบประชาธิปไตยที่เบ่งบานเต็มที่หรือที่กำลังเปลี่ยนผ่าน การโต้วาทีทางการเมืองผ่านทางสื่อเป็นสิ่งจำเป็นในการให้ข้อมูลด้านตัวเลือกทางนโยบายแก่ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและเพื่อให้ได้รับเสียงสนับสนุนจากผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

แม้ว่าจะถูกมองว่าเป็นพื้นที่ที่ใช้นำเสนอประเด็นและการโต้วาทีทางการเมือง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทางสื่อมักกลายเป็นการขุดคุ้ยเรื่องเสื่อมเสียและใช้ภาษาที่สร้างความเกลียดชัง ในสังคมหลายๆ แห่ง การดูถูกสตรีในวงการการเมืองมักจะเน้นเรื่องการไม่มีความสามารถในการเป็นผู้นำเมื่อเทียบกับเพศชาย ซึ่งมักถูกมองว่าเกิดมาเพื่อเป็นผู้นำ หลายครั้งพรรคการเมืองจะใช้โอกาสในการรณรงค์และการเข้าถึงสื่อไปในการเผยแพร่ข้อความเท็จ และสร้างการข่มขู่ที่ไม่มีอยู่จริงและความรู้สึกไม่มั่นคงเพื่อขอเสียงสนับสนุนบ่อยครั้งการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเช่นนี้มักนำไปสู่ความรุนแรง

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภานิติบัญญัติของสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก (DRC) ค.ศ. 2006 ระหว่างช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง มีการรายงานการใช้ภาษาที่สร้างความเกลียดชังหลายครั้ง<sup>97</sup> ผู้นำพรรคการเมืองคู่แข่งสองคน คือ นายโจเซฟ กาบิลา ประธานาธิบดีรักษาการจากพรรคประชาชนเพื่อการบูรณะและพัฒนา (PPRD) และรองประธานาธิบดีฌอง-ปีแยร์ เบมบา จากพรรค Movement of the Liberation of Congo (MLC) ได้รณรงค์ด้วยภาษาที่สร้างความเกลียดชังในด้านชาติพันธุ์ ตัวอย่างเช่น สโลแกนหาเสียงเลือกตั้งของเบมบา คือ “เชื้อชาติคองโก 100%” ซึ่งบ่งชี้ว่านายกาบิลามีเชื้อสายคนต่างชาติ ซึ่งน่าจะเป็นเชื้อชาติแทนซาเนียหรือรวันดา นอกจากนี้ สถานีโทรทัศน์ของนายเบมบายังฉายภาพความโหดร้าย ซึ่งอ้างว่าเป็นฝีมือของนายกาบิลาในช่วงสงครามกลางเมือง ระหว่างปี ค.ศ. 1963–2008 นอกจากนี้ การโฆษณาทางสื่อยังชักจูงให้คนโจมตีหัวหน้าคณะกรรมการการเลือกตั้ง การใช้ถ้อยคำชักจูงโน้มน้าวนี้มีผลตามมาอย่างร้ายแรงและกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งระหว่างการชุมนุมของพรรคการเมืองในกรุงกินชาซา เมื่อผู้สนับสนุนนายเบมบาได้สังหารคนหกคน ซึ่งหลายคนเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซีกฝ่ายนายกาบิลาได้ใช้เหตุการณ์นี้เอื้อประโยชน์แก่ตนเองโดยการให้สถานีโทรทัศน์ที่สนับสนุนพรรค PPRD ฉายภาพเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เสียชีวิตเพื่อโจมตีพรรค MLC<sup>98</sup>

<sup>97</sup> International Crisis Group, 'Securing Congo's Elections: Lessons from the Kinshasa Showdown', Asia Briefing no. 42 (2 October 2006), หน้า 5, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/B042%20Securing%20Congo's%20Elections%20Lessons%20from%20the%20Kinshasa%20Showdown.pdf>>.

<sup>98</sup> International Crisis Group, 'Securing Congo's Elections', หน้า 5. For more information on the DRC and hate speeches see Vollhardt, Johanna et al., 'Deconstructing Hate Speech in the DRC: A Psychological Media Sensitization Campaign', *Journal of Hate Studies*, 17 พฤษภาคม 2007, ดูได้ที่ <<http://guweb2.gonzaga.edu/againsthate/journal5/GHS105.pdf>>.

ปัจจัยซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก) การละเมิดสิทธิมนุษยชน (ภายนอก)<sup>99</sup> การลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน) การนับคะแนนและการรวบรวมผลที่มีปัญหา (ภายใน)<sup>100</sup>

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ขอบเขต (ทั้งทางด้านภูมิศาสตร์และความถี่) ของการรณรงค์หาเสียงด้วยสื่อเชิงปลุกเร้ายุ่ง
- 2) ประเภทของสื่อที่พบว่ามี การรณรงค์หาเสียงเชิงปลุกเร้ายุ่ง
- 3) ประเภทของเจ้าของสื่อที่พบว่ามี การรณรงค์หาเสียงเชิงปลุกเร้ายุ่ง
- 4) ผู้ทำกิจกรรมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องในการรณรงค์หาเสียงเชิงปลุกเร้ายุ่ง และ
- 5) เนื้อหาของข้อความเชิงปลุกเร้ายุ่ง รวมถึงภาพเหมารวมเชิงเพศภาวะและข้อความเหยียดเพศ

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- ติดตามสื่อในวงกว้างหรือขอความร่วมมือจากหน่วยงานหรือองค์กรที่ติดตามการทำงานของสื่อเพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการรณรงค์ทางสื่อเชิงปลุกเร้ายุ่งของพรรคการเมือง ใช้แผนภูมิและแผนที่เพื่อสังเกตแนวโน้มและระบุมิติทางภูมิศาสตร์ในการรณรงค์เชิงยุ่ง
- จำแนกผู้ทำกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ ที่มีส่วนในการรณรงค์เชิงยุ่ง ในแง่การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตำแหน่งความสำคัญในพรรคการเมือง เพศและอิทธิพลด้านภูมิศาสตร์ ใช้แผนที่และแผนภูมิในการแสดงข้อมูล
- ประเมินความรุนแรงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งจำแนกว่าเหตุการณ์แต่ละเหตุการณ์สามารถเพิ่มความเสี่ยงในการเกิดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการเลือกตั้งมากน้อยเพียงใด ใช้แผนภูมิเพื่อสังเกตแนวโน้มความเสี่ยงและใช้แผนที่เพื่อระบุภูมิภาคทางภูมิศาสตร์ที่มีความเสี่ยงสูง
- ทบทวนบันทึกการอุทธรณ์ที่เป็นทางการที่เกี่ยวข้องกับการรณรงค์ทางสื่อที่ไม่เหมาะสมของพรรคการเมือง พิจารณาความมีประสิทธิภาพและความเหมาะสมของการโต้ตอบ จัดทำแผนภูมิและแผนที่ข้อมูล
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา

<sup>99</sup> International Crisis Group, 'Congo's Elections: Making or Breaking the Peace', Africa Report no. 108 (27 เมษายน 2006), หน้า 7, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/Congos%20Elections%20Making%20or%20Breaking%20the%20Peace.pdf>>, ดูเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2011.

<sup>100</sup> International Crisis Group, 'Securing Congo's Elections', หน้า 6, 7, ดูเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2011.

## 5.3 การชุมนุมของพรรคการเมืองเชิงปลุกเร้ายุยง

### บทนำ

พรรคการเมืองจัดการชุมนุมขึ้นระหว่างช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำพรรคการเมือง นักเคลื่อนไหวทางการเมือง และผู้สนับสนุนพรรคการเมือง อีกทั้งการชุมนุมช่วงเลือกตั้งยังเป็นการแสดงออกถึงศักยภาพ ความสามัคคีและพลัง

ในสังคมที่มีแนวโน้มความขัดแย้งที่ซึ่งการแบ่งแยกทางการเมืองมักสอดคล้องกับการแบ่งแยกทางสังคมและการเลือกปฏิบัติทางเพศ การชุมนุมช่วงเลือกตั้งอาจถือเป็นเหตุการณ์ที่มีความเสี่ยงสูง การควบคุมมวลชน การใช้ถ้อยคำชักจูงโน้มน้าวที่กระตุ้นอารมณ์และการใช้ภาษาเพื่อสร้างความเกลียดชังอาจนำไปสู่เหตุรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นความตั้งใจของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ มาตรการใดๆ ที่นำมาจำกัดก็ดขวางยับยั้งคู่แข่งมิให้จัดการชุมนุมทางการเมืองอาจกระตุ้นปฏิกิริยาที่รุนแรงได้

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศอาเซอร์ไบจาน ค.ศ. 2003 ระหว่างช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ผู้สังเกตการณ์จากต่างประเทศได้บันทึกกรณีของผู้สมัครฝ่ายค้านถูกเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นปฏิเสธไม่ให้ใช้สถานที่ในการชุมนุม เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในกรุงบากู เมืองหลวง ปฏิเสธมิให้นายอิซา แกมบารี ผู้นำพรรค Musavat ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านจัดการชุมนุมในโรงภาพยนตร์แห่งหนึ่ง ผู้สนับสนุนหลายร้อยคนรวมตัวกันนอกโรงภาพยนตร์เพื่อคัดค้านการตัดสินใจนี้และแสดงพลังสนับสนุนผู้สมัคร เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้ความรุนแรงในการสลายการชุมนุม ทำให้มีผู้บาดเจ็บหลายสิบคน รวมถึงนักข่าวและพลเรือน<sup>101</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก) การรับรองผู้สังเกตการณ์ภายในประเทศที่เป็นปัญหา (ภายใน)<sup>102</sup> การละเมิดสิทธิมนุษยชน (ภายนอก)<sup>103</sup>

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศเนปาล ค.ศ. 2008 ในแคว้นทาวไร รัฐสภาเนปาลได้จัดการประชุมใหญ่ แต่ถูกขัดขวางโดยพรรคมาเดสี (Madhesi political parties) ด้วยการข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงและการลอบวางระเบิด<sup>104</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก)<sup>105</sup>

### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ขอบข่ายการชุมนุมของพรรคการเมือง (พรรคการเมือง เหตุการณ์ สถานที่จัดการชุมนุม ความถี่)
- 2) จำนวนครั้งในการห้ามมิให้มีการชุมนุมของพรรคการเมืองโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรง

<sup>101</sup> Human Rights Watch, 'Crushing Dissent', 22 มกราคม 2004, หน้า 12, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/en/node/12183/section/6>>.

<sup>102</sup> Human Rights Watch, 'Azerbaijan: Presidential Elections 2003', Briefing Paper, 13 October 2003, หน้า 4, 17, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/eca/azerbaijan/azerbaijan-elections2003.pdf>>, ดูเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2011.

<sup>103</sup> Human Rights Watch, 'Azerbaijan: A Stolen Election and Oil Stability', 20 October 2003, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/news/2003/10/19/azerbaijan-stolen-election-and-oil-stability>>, ดูเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2011.

<sup>104</sup> Carter Center, 'Observing the 2008 Nepal Constituent Assembly Election', เมษายน 2008, หน้า 35-6, ดูได้ที่ <[http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/election\\_reports/FinalReportNepal2008.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/FinalReportNepal2008.pdf)>.

<sup>105</sup> International Crisis Group, 'Nepal's Election: A Peaceful Revolution?', Asia Report no. 155 (2008), หน้า 10, 11, ดูได้ที่ <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/155\\_nepal\\_s\\_elections\\_\\_a\\_peaceful\\_revolution.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/nepal/155_nepal_s_elections__a_peaceful_revolution.pdf)>, ดูเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2011

- 3) ประสิทธิภาพของการจัดการด้านความปลอดภัยที่จัดเตรียมเพื่อป้องกันความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง
- 4) ขอบเขตการใช้ภาษาที่กระตุ้นอารมณ์ ภาพเหมารวมเชิงเพศภาวะ และภาษาที่สร้างความเกลียดชัง
- 5) จำนวนเหตุความรุนแรงหรือการปะทะอันเกิดขึ้นหลังการชุมนุมทางการเมือง
- 6) ตัวเลือกทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง และ
- 7) จำนวนเหยื่อ (ข้อมูลจำแนกตามเพศ)

### การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- เก็บข้อมูลเรื่องการชุมนุมของพรรคการเมืองที่มีการวางแผนและระบุเวลาชัดเจนจากเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการอนุญาตในทุกระดับ ตรวจสอบความถูกต้องกับข้อมูลที่ได้จากผู้ทำกิจกรรมทางการเมืองนั้น ๆ ใช้แผนภูมิแสดงความเป็นไปได้ของเหตุการณ์ตลอดช่วงเวลาเลือกตั้ง จัดทำแผนที่เพื่อระบุพื้นที่ที่มีการจัดการชุมนุมทางการเมือง ระบุเหตุการณ์ที่มีความเสี่ยงสูง ใช้ขนาดเครื่องหมายที่แตกต่างกันเพื่อจำแนกขนาดและขอบเขตของเหตุการณ์ต่าง ๆ
- รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์การเตรียมการรักษาความปลอดภัยรอบ ๆ การชุมนุมของพรรคการเมือง ประเมินว่าจำนวนของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่ใช้พอเพียงกับขนาดของเหตุการณ์หรือไม่ และว่าจำนวนของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่ใช้สะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์อย่างเพียงพอหรือไม่ จัดทำแผนที่เพื่อระบุจำนวนของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยและตรวจสอบความถูกต้องด้วยแผนที่ที่แสดงขนาดและความเสี่ยงของการชุมนุมทางการเมือง
- ติดตามหรือประสานงานกับเครือข่ายเฝ้าติดตามการทำงานเพื่อรวบรวมบันทึกการใช้ถ้อยคำ ชักจูงโน้มน้าวที่กระตุ้นอารมณ์ การสร้างภาพเหมารวมเชิงเพศภาวะ และการใช้ภาษาที่สร้างความเกลียดชังในการชุมนุมทางการเมือง
- บันทึกเหตุการณ์ที่เชื่อมโยงกับการรณรงค์หาเสียงของพรรคการเมือง ระหว่างและหลังการชุมนุมของพรรคการเมือง รวมถึงผู้กระทำผิดและข้อมูลเกี่ยวกับเหยื่อ จำแนกตามเพศ รวบรวมรายงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจและรายงานของสื่อ ค้นหาความจริง ติดตั้งสายด่วน และใช้ crowdsourcing platform ใช้แผนที่เพื่อระบุเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกัน ตรวจสอบความถูกต้องกับข้อมูลอื่น เช่น ระยะเวลาของสถานที่ในการชุมนุมกับสถานที่อื่น ๆ และขนาดของเหตุการณ์ ใช้เครื่องหมายต่างขนาดเพื่อแสดงมิติที่ต่างกันของเหตุการณ์
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา

## 5.4 ความรุนแรงและการกระทำเชิงปลุกเร้าของโดยพรรคการเมือง บทนำ

โดยหลักการแล้ว กระบวนการเลือกตั้งควรเป็นกระบวนการที่นำเสนอความเท่าเทียมกัน โดยใช้คุณภาพของ แดงการณการเลือกตั้งเป็นตัวกำหนดโอกาสในการประสบความสำเร็จของพรรคการเมือง แต่ในความเป็นจริง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและการกระทำของพรรคการเมืองอาจเป็นมากกว่าการใช้ถ้อยคำชักจูงโน้มน้าว ในบางบริบท ผู้ทำกิจกรรมทางการเมืองอาจหันไปใช้ความรุนแรงด้านจิตวิทยาและทางร่างกายหลายรูปแบบ เพื่อให้แน่ใจว่าจะประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งก่อนหน้าวันเลือกตั้งจะมาถึง การกระทำเหล่านี้ส่วนใหญ่ มักเกิดขึ้นระหว่างช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นนักเคลื่อนไหวหัวรุนแรงของพรรคการเมือง นักเลงที่ถูกว่าจ้าง หรือสมาชิกกลุ่มติดอาวุธของพรรคการเมืองที่ทำการข่มขู่ คุกคาม ทำร้าย ใช้ความรุนแรง ต่อสตรีและเด็กผู้หญิง ทำลายทรัพย์สิน การสังหารบุคคลทางการเมือง และการกระทำที่ผิดกฎหมายอื่น ๆ การกระทำเหล่านี้เป็นการใช้กับคู่ปรปักษ์ทางการเมือง ผู้สนับสนุนฝ่ายตรงข้ามนักข่าวและบุคคลอื่น ๆ สถานการณ์เช่นนี้ นับเป็นสิ่งอันตรายเพราะเหตุความรุนแรงหรือการกระทำเชิงขู่เพียงครั้งเดียวอาจกระตุ้น การโต้ตอบและเป็นจุดเริ่มต้นของวงจรอุบาทว์ได้

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีและสภานิติบัญญัติของประเทศกัวเตมาลา ค.ศ. 2011 ช่วงก่อนการเลือกตั้งเกิดเหตุการณ์รุนแรงหลายครั้งโดยพรรคการเมืองและผู้สนับสนุน มีการรายงานตัวเลข ผู้เสียชีวิตที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งมากกว่า 20 ราย<sup>106</sup> ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2011 ผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีจากพรรค National Union for Hope-Grand National Alliance (UNE-GANA) ถูกสังหารในกัตตาการ์แห่งหนึ่ง อีกรายหนึ่งเป็นคดีฆาตกรรมที่คล้ายคลึงกันที่เกี่ยวข้องกับการสังหารบุตรชายของผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีจากพรรค UNE-GANA ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2011 บิดาของผู้เสียชีวิตกล่าวหาว่านักการเมืองจากพรรค Patriot Party (PP) พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามมีส่วนรู้เห็นในการวางแผนฆาตกรรม<sup>107</sup>

*ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก) การดำรงอยู่ของอาชญากรรมจัดตั้ง (ภายนอก)<sup>108</sup> การลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน)<sup>109</sup>

### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) เหตุการณ์การคุกคาม ข่มขู่ การทำลายทรัพย์สินการทำร้ายร่างกาย การลักพาตัว การฆาตกรรม และเหตุรุนแรงอื่น ๆ ต่อผู้ทำกิจกรรมเลือกตั้ง นักข่าว ผู้ลงทะเบียนเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- 2) ความรุนแรงด้านจิตวิทยาและกายภาพต่อกลุ่มด้อยโอกาสทางสังคม เช่น สตรี เด็ก ชนกลุ่มน้อย ทางชาติพันธุ์และศาสนาและกลุ่มอื่นๆ ระหว่างการเลือกตั้งและ

<sup>106</sup> International Crisis Group, 'Guatemala's Elections: Clean Polls, Dirty Politics', Latin America Briefing no. 24 (16 มิถุนายน 2011), หน้า 6-7, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/B24%20Guatemala%20%20Clean%20Polls%20 Dirty%20Politics.pdf>>.

<sup>107</sup> International Crisis Group, 'Guatemala's Elections: Clean Polls, Dirty Politics', หน้า 7.

<sup>108</sup> International Crisis Group, 'Guatemala: Drug Trafficking and Violence', Executive Summary, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/atin-america/39%20Guatemala%20-%20Drug%20Trafficking%20and%20Violence.pdf>>, ดูเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2011.

<sup>109</sup> International Crisis Group, 'Guatemala's Elections: Clean Polls, Dirty Politics', หน้า 9.

- 3) ขอบเขตของการถูกดำเนินคดีต่อผู้กระทำความรุนแรงที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองมี  
มากน้อยเพียงใด

### การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- รวบรวมข้อมูลที่เป็นทางการเกี่ยวกับเหตุรุนแรงที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเลือกตั้ง ใช้รายงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ รายงานของสื่อ และรายงานเครือข่ายภาคประชาสังคม เข้าร่วมการค้นหาความจริง ติดตั้งสายด่วนและใช้เทคโนโลยี crowdsourcing ใช้แผนที่เพื่อระบุพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เกิดเหตุการณ์ขึ้น จำแนกผู้กระทำผิดและเหยื่อ รวมถึง เหยื่อกลุ่มย่อย จัดทำแผนภูมิแสดงแนวโน้มเรื่องความรุนแรงที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเลือกตั้ง รวมถึงความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ ตลอดทุกห้วงระยะเวลา
- รวบรวมข้อมูลเรื่องจำนวนของกระบวนการทางกฎหมายต่อบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองซึ่งกระทำการเชิงขุยงและรุนแรง เปรียบเทียบกับจำนวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ กลุ่มสิทธิมนุษยชน เครือข่ายผู้สังเกตการณ์ และสื่อ ระบุผลต่างที่เกิดขึ้น จัดทำแผนที่แสดงภูมิภาคซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากปัญหา
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา



## 6. ปฏิบัติการลงคะแนนเสียง

โดยทั่วไป ปฏิบัติการลงคะแนนเสียงหมายถึงการเตรียมการด้านการขนส่งสำหรับวันเลือกตั้ง ปฏิบัติการลงคะแนนเสียงในแบบปกติและแบบพิเศษ การนับคะแนนและการรวบรวมผล ลักษณะประการสำคัญของการปฏิบัติการลงคะแนนเสียงคือการขนส่งและการรักษาความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุปกรณ์ที่ใช้ในการเลือกตั้ง ความเที่ยงธรรมและความโปร่งใสของการลงคะแนนแบบพิเศษและภายนอก (ประเทศ) ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงหรือรู้สึกว่าจะเกิดขึ้นในเรื่องความเที่ยงธรรมของการลงคะแนนเสียงในวันเลือกตั้ง และความถูกต้องทางเทคนิคและความน่าเชื่อถือของการนับคะแนนและการรวบรวมผล หากการบริหารจัดการด้านเทคนิคบกพร่องหรือดำเนินไปในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดข้อสงสัยในเรื่องการครอบงำผลการเลือกตั้งหรือการโกงการเลือกตั้ง อาจก่อให้เกิดปฏิกริยาความรุนแรงได้

### 6.1 วัสดุอุปกรณ์ที่มีความอ่อนไหว และวัสดุทั่วไปไม่เพียงพอ ถูกทำลาย และสูญเสียบ

#### บทนำ

องค์กรจัดการเลือกตั้งมีหน้าที่สร้างความมั่นใจว่าวันเลือกตั้งจะดำเนินไปโดยปราศจากความวุ่นวาย เงื่อนไขก่อนหน้าการเลือกตั้งที่สำคัญประการหนึ่งเพื่อให้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประสบความสำเร็จคือการจัดการบริหารงานขนส่งอุปกรณ์อย่างเหมาะสม นี่หมายรวมถึงการจัดหาวัสดุทั่วไปและวัสดุที่มีความสำคัญในปริมาณที่พอเพียงและในเวลาที่เหมาะสมแก่หน่วยลงคะแนนทุกแห่งและต้องให้มั่นใจว่าวัสดุเหล่านี้ได้รับการดูแลตลอดเวลา

ความล้มเหลวหรือการล่าช้าในการจัดหาวัสดุจำเป็นในการเลือกตั้ง การรักษาความปลอดภัยวัสดุในการเลือกตั้งที่ไร้ประสิทธิภาพ และการขาดความโปร่งใสในการบริหารจัดการวัสดุเหล่านี้ ก่อนและหลังการลงคะแนนและการนับคะแนน อาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อความรู้สึกเรื่องความน่าเชื่อถือและความเที่ยงธรรมของการเลือกตั้งจนนำไปสู่การปฏิเสธผลการเลือกตั้ง<sup>110</sup> นี่อาจกระตุ้นหรือมีส่วนกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

#### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศในจีเรียปี 2007 การขาดวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการเลือกตั้งถูกนำไปเชื่อมโยงว่าเป็นความพยายามของรัฐบาลในการครอบงำกระบวนการเลือกตั้ง ปฏิบัติการลงคะแนนเสียงเริ่มต้นช้าและจบลงเร็ว หลักๆ เนื่องมาจากการขาดวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการเลือกตั้ง เช่น บัตรลงคะแนนและบัตรรายงานผลการเลือกตั้ง การขาดวัสดุเกิดขึ้นในจังหวัดที่พรรครัฐบาลไม่มีฐานคะแนนเสียงหรือมีผู้สมัครจากพรรคคู่แข่งที่มีฐานเสียงเข้มแข็ง ในบางเขตเลือกตั้ง อาจไม่มีการจัดส่งวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการเลือกตั้งไปให้ ทำให้ไม่อาจเปิดคูหาเลือกตั้งได้ ยิ่งไปกว่านั้น การบริหารจัดการวัสดุอุปกรณ์ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการนับจำนวนหรือลงทะเบียนวัสดุ จึงทำให้ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงบัตรลงคะแนนและบัตรรายงานผลการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ การรักษาความปลอดภัยตลอดการเลือกตั้งก็ไม่มีประสิทธิภาพ หลายครั้งมีรายงานว่านักเลงที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองนำบัตรลงคะแนนที่มีการกาหมายเลขผู้สมัครไว้ล่วงหน้าแล้วใส่ลงในหีบบัตรเลือกตั้งโดยปราศจากการขัดขวางของเจ้าหน้าที่เลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้ง หรือบางครั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นคนโกงการเลือกตั้งเสียเอง

<sup>110</sup> Materials and Equipment', ดูได้ที่<<http://aceproject.org/ace-en/topics/vo/voc/default>>, ดูเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2011.

การโง่งการเลือกตั้งอย่างกว้างขวางนำไปสู่การปะทุของเหตุรุนแรง ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 200 คน ระหว่างกระบวนการเลือกตั้ง<sup>111</sup>

*ปัจจัยซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* การกีดกันทางการเมืองและสังคม (ภายนอก) การกระทำ ความรุนแรงและปลุกเร้าโดยพรรคการเมือง (ภายใน)

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) ปริมาณวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการเลือกตั้งถูกผลิตขึ้นเพียงพอ
- 2) ความเหมาะสมเรื่องกรอบเวลาในการแจกจ่ายวัสดุทั่วไปและวัสดุอุปกรณ์ที่มีความอ่อนไหว
- 3) ระดับการรักษาความปลอดภัยในการขนส่งและสถานที่เก็บรักษา และ
- 4) ระดับการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาคความมั่นคง

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- ตรวจสอบความเป็นไปได้ของแผนการผลิตและจัดส่งวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการเลือกตั้งตามที คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ใช้แผนที่เพื่อระบุเส้นทางการขนส่งและการจัดส่งวิเคราะห์ ความเหมาะสมของทรัพยากรที่จัดสรร และกรอบเวลาในการผลิตและการจัดส่ง เขียนแผนที่ ภูมิภาคที่วิกฤติ เส้นทางการขนส่งและสถานที่เก็บรักษา ใช้รหัสสี ตัวเลขและเครื่องหมาย เพื่อแสดงช่วงชั้นของข้อมูลเชิงพื้นที่ต่างๆ
- สืบหาระดับความมั่นใจเรื่องการเตรียมการขนส่งเพื่อปฏิบัติการลงคะแนนเสียงของผู้ทำ กิจกรรมทางการเมือง องค์กรภาคประชาสังคมและบรรดาผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทั่วไป จัดทำแผนที่แสดงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่น่ากังวล
- ประเมินความพร้อมและระดับการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาคความมั่นคงที่มีหน้าที่ รับผิดชอบในการดูแลรักษาความปลอดภัยต่อวัสดุที่ใช้ในการเลือกตั้ง จัดทำแผนที่แสดง ตำแหน่ง ที่ตั้งสำนักงานองค์กรจัดการเลือกตั้งและสถานที่เก็บรักษา และระบุว่า มีการดูแลรักษาความปลอดภัยหรือไม่ ใช้เครื่องหมายเพื่อระบุสถานที่ที่น่ากังวล
- ทบทวนบันทึกการอุทธรณ์ที่เกี่ยวข้อง
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา

<sup>111</sup> International Crisis Group, 'Nigeria: Failed Elections, Failing State?', Africa Report no. 126 (30 พฤษภาคม 2007), หน้า 2-4, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/nigeria/Nigeria%20Failed%20Elections%20Failing%20State.pdf>>, ดูเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2011; European Union Electoral Observation Mission, 'Nigeria: Final Report, Gubernatorial and State Houses of Assembly Elections 14 April 2007, and Presidential and National Assembly Elections, 21 April 2007', 21 เมษายน 2007, หน้า 28, ดูได้ที่ <[http://eeas.europa.eu/human\\_rights/election\\_observation/nigeria/final\\_report\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/nigeria/final_report_en.pdf)>, ดูเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2011; and Alston, 'Report of the UN Special Rapporteur', หน้า 40, ดูเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2011.

## 6.2 การขาดความโปร่งใสของการลงคะแนนแบบพิเศษและการลงคะแนนภายนอกประเทศ

### บทนำ

การลงคะแนนแบบพิเศษและการลงคะแนนภายนอกประเทศเป็นตัวเลือกที่สร้างขึ้นเพื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ไม่สามารถเข้าคูหาเลือกตั้งตามปกติในวันที่จัดให้มีการเลือกตั้งได้ ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเหล่านี้อาจเป็นผู้พักรักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาลหรือถูกกักบริเวณภายในที่พัก ผู้ลี้ภัย เจ้าหน้าที่การทูตหรือทหาร และบุคคลพลัดถิ่น ดังนั้นจึงมีการเตรียมการให้บุคคลเหล่านี้สามารถลงคะแนนเสียงในวันพิเศษวันใดวันหนึ่งหรือหลายวันก่อนวันที่จัดให้มีการเลือกตั้งจริงในสถานที่ที่ระบุไว้แน่ชัดหรือที่หน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ในวันที่จัดให้มีการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสามารถเลือกลงคะแนนด้วยตนเองหรือทางไปรษณีย์<sup>112</sup>

การจัดให้มีการลงคะแนนเสียงสำหรับพลเมืองที่อาศัยอยู่นอกประเทศซับซ้อนกว่าการจัดหน่วยเลือกตั้งภายในประเทศ และมีภาระเรื่องการจัดส่งอุปกรณ์และภาระทางการเงินภายใต้บรรยากาศที่ทำหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการเลือกตั้งภายหลังความขัดแย้ง มักมีความเสี่ยงอยู่เสมอ หากจำนวนพลเมืองที่อาศัยอยู่นอกประเทศมีจำนวนมากอาจนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงผลการเลือกตั้งที่อาจไม่เป็นที่ยอมรับทางการเมืองภายในประเทศ<sup>113</sup> นอกจากนี้เนื่องจากความซับซ้อนที่มีความสัมพันธ์กับการลงคะแนนเสียงแบบพิเศษและภายนอกประเทศ ผู้ทำกิจกรรมทางการเมืองหรือผู้สังเกตการณ์อิสระอาจจะไม่อยู่ในตำแหน่งที่จะตรวจสอบความเที่ยงธรรมของการลงคะแนนเสียงแบบพิเศษและภายนอกประเทศได้อย่างอิสระ ประเด็นทั้งหมดนี้อาจเป็นที่โต้แย้งได้ในการเลือกตั้งที่มีการร้องคัดค้านเกาะติดอยู่

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภานิติบัญญัติของประเทศกานา ค.ศ. 2008 ผู้สนับสนุนพรรคการเมืองฝ่ายค้านหลายร้อยคนบุกเข้าล้อมสำนักงานขององค์กรจัดการเลือกตั้งเพื่อประท้วงวิธีการลงคะแนนเสียงแบบพิเศษ ผู้ประท้วงพยายามบุกเข้าไปภายในบริเวณสำนักงานขององค์กรจัดเลือกตั้ง แต่ถูกตำรวจปราบจลาจลสกัดกั้นไว้ ผู้ประท้วงอ้างว่ากระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในแคว้นอาซันติ – ซึ่งถูกจัดขึ้นเพื่อเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยและบุคคลอื่นที่มีหน้าที่พิเศษในวันเลือกตั้งเท่านั้น – มีความผิดปกติหลายประการ เช่นว่า ผู้มีอายุไม่ถึงเกณฑ์เลือกตั้งและบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหลายคนได้รับอนุญาตให้ลงคะแนนเสียงได้ หรือบางคนได้รับบัตรลงคะแนนสามใบ<sup>114</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การลงคะแนนของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน)<sup>115</sup> ความรุนแรงและการกระทำเชิงปลุกเร้าโดยพรรคการเมือง (ภายใน)<sup>116</sup>

### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) จำนวนของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบพิเศษและภายนอกประเทศที่ลงทะเบียนไว้แล้ว
- 2) ประสิทธิภาพของระบบที่สร้างขึ้นในปฏิบัติการลงคะแนนเสียงภายนอกประเทศ

<sup>112</sup> International IDEA, *Voting From Abroad: คู่มือของ International IDEA* (สตอกโฮล์ม: International IDEA, 2007).

<sup>113</sup> Goldsmith, Ben, 'Out-of-Country Voting in Post-Conflict Elections' (no date), available on the ACE Electoral Knowledge Network website at <<http://aceproject.org/today/feature-articles/out-of-country-voting-in-post-conflict-elections>>.

<sup>114</sup> Modern Ghana, 'NDC Protests against Special Voting in Ashanti', 24 ธันวาคม 2008, ดูได้ที่<<http://www.modernghana.com/newstthread/196362/1/42949>>, ดูเมื่อวันที่ 5 February 2014.

<sup>115</sup> IRIN Africa, 'Ghana: Pre-election Violence and Irregularities Worry Watchdogs', Humanitarian News and Analysis (7 สิงหาคม 2008), ดูได้ที่<<http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=79703>>, ดูเมื่อวันที่ 5 February 2014.

<sup>116</sup> European Union Election Observation Mission, 'Presidential and Parliamentary Elections 2008', February 2009, หน้า 12, 13, 14, 15, 19, ดูได้ที่<[http://www.eods.eu/library/eu\\_eom\\_final\\_report\\_ghana.pdf](http://www.eods.eu/library/eu_eom_final_report_ghana.pdf)>, ดูเมื่อวันที่ 5 February 2014.

- 3) จำนวนของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบพิเศษที่ลงคะแนนด้วยตนเองหรือทางไปรษณีย์
- 4) จำนวนของผู้สังเกตการณ์ทางการเมือง ภาคประชาสังคมและผู้สังเกตการณ์ต่างประเทศที่ได้รับการรับรองให้สังเกตการณ์การลงคะแนนเสียงแบบพิเศษและการลงคะแนนเสียงภายนอกประเทศ และ
- 5) ระดับของความเชื่อมั่นของพลเมืองและผู้สังเกตการณ์ต่อการลงคะแนนเสียงแบบพิเศษและการลงคะแนนเสียงภายนอกประเทศ

### การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- ตรวจสอบการลงทะเบียนของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพื่อทราบจำนวนตัวเลขของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบพิเศษ รวมถึงผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งภายนอกประเทศ ทั้งประเภทลงคะแนนด้วยตนเองและทางไปรษณีย์ ใช้แผนภูมิเพื่อแสดงข้อมูลจำแนกตามเพศ ใช้แผนที่โลกเพื่อระบุสถานที่และประเทศที่จัดให้มีการลงคะแนนเสียงภายนอกประเทศขึ้น ระบุประเทศที่มีผู้สังเกตการณ์ได้รับการรับรองให้สังเกตการณ์กระบวนการเลือกตั้ง
- จัดทำบทวิเคราะห์โดยผู้เชี่ยวชาญเพื่อเข้าใจว่าการลงคะแนนเสียงภายนอกประเทศอาจมีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจในประเทศมากน้อยเพียงใด เขียนแผนที่แสดงภูมิภาคที่อาจได้รับผลกระทบนั้น
- ระบุนโยบายที่ซึ่งกิจกรรมทางการเมือง ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ที่เกี่ยวเนื่องกับการลงคะแนนเสียงแบบพิเศษหรือภายนอกประเทศ ไม่สามารถถูกตรวจสอบโดยอิสระได้ จัดทำแผนที่ภูมิภาคเหล่านี้
- สืบหาความเชื่อมั่นและความคิดเห็นทั่วไปของผู้ทำกิจกรรมทางการเมืองและพลเมืองในเรื่องการลงคะแนนเสียงแบบพิเศษและการลงคะแนนเสียงภายนอกประเทศ จัดทำแผนภูมิระดับความเชื่อมั่นของผู้ทำกิจกรรมทางการเมืองแต่ละกลุ่มและแต่ละภูมิภาค จัดทำแผนที่แสดงพื้นที่ที่น่ากังวลและจำแนกความคิดเห็นของหญิงและชาย
- รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงแบบพิเศษและแบบเคลื่อนที่ จัดทำแผนที่แสดงตำแหน่งที่จะจัดการลงคะแนนประเภทนี้และเส้นทางในการเดินทาง ระบุบนแผนที่หากเหตุการณ์ใดอาจมีความเสี่ยงด้านความปลอดภัยเพิ่มขึ้น
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่แล้วๆ ผ่านมา

## 6.3 การจัดการในวันเลือกตั้งที่เป็นปัญหา

### บทนำ

การจัดการในวันเลือกตั้งถูกออกแบบมาเพื่อให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทุกคนได้รับความสะดวกในกระบวนการหย่อนบัตรเลือกตั้ง ระดับของการมีส่วนร่วมและข้อจำกัดด้านเวลาอาจทำให้การจัดการในวันเลือกตั้งซับซ้อนมากในหลายประเทศ ประชากรมากกว่าครึ่งหนึ่งจะออกมาใช้สิทธิประชาธิปไตยในวันเลือกตั้ง กระบวนการนี้บริหารจัดการโดยเจ้าหน้าที่เลือกตั้งทั้งชายและหญิงและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยจำนวนมาก พรรคการเมือง ภาคประชาสังคมและองค์การระหว่างประเทศที่เข้าสังเกตการณ์หน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศเพื่อตรวจสอบและพิสูจน์ความเที่ยงธรรมของกระบวนการลงคะแนนเสียง

ปัญหาและความผิดปกติที่เกิดขึ้นในวันที่จัดให้มีการเลือกตั้งมีผลกระทบซึ่งยากต่อการแก้ไขในภายหลัง หากมีการคาดการณ์ว่าผลการเลือกตั้งจะมีผลต่างเพียงเล็กน้อย ความผิดปกติหรือความรู้สึกว่ามีความผิดปกติเพียงเล็กน้อยก็อาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและเหตุรุนแรงได้ เนื่องจากเวลาที่จัดให้มีการลงคะแนนเสียงสันนิษฐานว่าในวันเลือกตั้งอาจจะสะสมและปรากฏให้เห็นในวันต่อๆ มาหลังวันเลือกตั้งจริง

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งระดับเทศบาลของอดีตสาธารณรัฐยูโกสลาฟมาซิโดเนีย ค.ศ. 2000 ผู้สังเกตการณ์จากต่างประเทศรายงานความผิดปกติหลายประการในวันเลือกตั้ง เช่น การทำลายหีบบัตรเลือกตั้ง ทำให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่สามารถลงคะแนนเสียงได้ ในเขตเทศบาลเมืองดีบาร์ หน่วยเลือกตั้งทั้ง 24 หน่วย ต้องปิดทำการเนื่องจากเหตุรุนแรง เช่น การข่มขู่เจ้าหน้าที่เลือกตั้ง ในเขตเทศบาลอื่นๆ มีเหตุทำให้ต้องระงับการลงคะแนนเสียงชั่วคราวเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย<sup>117</sup>

*ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก)<sup>118</sup> การกีดกันทางการเมืองและสังคม (ภายนอก) การปรากฏขององค์การอาชญากรรม (ภายนอก) การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก)<sup>119</sup>

### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) การเปิดหน่วยเลือกตั้งในเวลาที่เหมาะสมต่อทุกสภาพภูมิศาสตร์
- 2) เวลาที่ใช้รอลงคะแนนเสียง ณ หน่วยเลือกตั้ง
- 3) จำนวนข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการลงคะแนนเสียง (จำแนกตามเพศ)
- 4) จำนวนการเข้าแทรกแซงขององค์กรจัดการเลือกตั้ง

<sup>117</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) Election Observation Mission, 'The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Second Round of the Municipal Elections on กันยายน 24' (2000), หน้า 4, available on the ACE Electoral Knowledge Network website at <<http://aceproject.org/electoral-advice/dop?country=&organization=&year=&election=&mission=&report=&keywords=Election+day+violence>>.

<sup>118</sup> International Crisis Group, 'Macedonian Government Expects Setback in Local Elections', 4 กันยายน 2000, หน้า 2, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Serbia%2010.pdf>>, ดูเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2011.

<sup>119</sup> International Crisis Group, 'Macedonia's Ethnic Albanians: Bridging the Gulf', 2 สิงหาคม 2000, หน้า 7, 8, 9, 10, 23, ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Macedonia%208.pdf>>, ดูเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2011.

- 5) จำนวนการเข้าแทรกแซงโดยหน่วยงานภาคความมั่นคง
- 6) จำนวนเหตุรุนแรง (จำแนกตามเพศ)

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยเลือกตั้งทั้งหมดในประเทศ แสดงตำแหน่งของหน่วยเลือกตั้งทั้งหมดบนแผนที่ ใช้สัญลักษณ์หรือสีพิเศษเพื่อระบุหน่วยเลือกตั้งที่มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น
- รวบรวมข้อมูลแสดงสถานะที่ใกล้เคียงเวลาจริงอย่างต่อเนื่องจากหน่วยเลือกตั้งผ่านเจ้าหน้าที่เลือกตั้งหรือผู้สังเกตการณ์เลือกตั้ง ทำเครื่องหมายหน่วยเลือกตั้งที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการเปิดหน่วยหรืองานที่ทำ
- ติดตั้งสายด่วน (SMS data crowdsourcing—Ushahidi platform หรือสิ่งที่คล้ายคลึงกัน) เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์และความผิดปกติ
- ติดต่อกับผู้ทำกิจกรรมทางการเมืองและจัดทำแผนที่/แผนภูมิของข้อมูลที่ได้รับ
- รวบรวมข้อมูลจำนวนข้อร้องเรียนที่ได้รับที่หน่วยเลือกตั้งและจากหน่วยงานอุทธรณ์ที่เกี่ยวข้อง ใช้แผนที่แสดงภูมิภาคที่มีการร้องเรียน ใช้สัญลักษณ์ต่างๆ เพื่อจำแนกประเภทของข้อร้องเรียน
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา

## 6.4 การนับคะแนนและการรวบรวมผลที่มีปัญหา

### บทนำ

การนับคะแนนและการรวบรวมผลคะแนนถือเป็นกิจกรรมที่ค่อนข้างอ่อนไหวและเปราะบางต่อการใช้อย่างผิดวิธีและการถูกครอบงำ โดยปกติ กิจกรรมทั้งสองจะเกิดขึ้นหลังปิดหน่วยเลือกตั้งทันที การนับคะแนนและการรวบรวมผลเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนมากจึงมีแนวโน้มที่จะเกิดความผิดพลาดของมนุษย์ขึ้นได้ ในกรณีส่วนใหญ่ ความผิดพลาดในการนับคะแนนและการลงคะแนนในตารางจะทำให้พรรคการเมืองบางพรรคเสียเปรียบมากกว่าพรรคอื่น และเป็นสิ่งที่ยากในการชี้ชัดว่าความผิดพลาดที่เกิดขึ้นเป็นผลจากความผิดพลาดของมนุษย์หรือเป็นเหตุบังเอิญ หากผู้ทำกิจกรรมทางการเมือง ภาคประชาสังคมและผู้สังเกตการณ์จากต่างประเทศถูกขัดขวางขณะทำงานอาจทำให้เกิดข้อสงสัยซึ่งอาจเพิ่มความขัดแย้งและนำไปสู่ความรุนแรง

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศมองโกเลีย ค.ศ. 2008 การนับคะแนนและกระบวนการรายงานผลใช้เวลานานมาก โดยหลักๆ สืบเนื่องจากจำนวนผู้ที่ออกมาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีจำนวนมากและจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งต่อหน่วยเลือกตั้งมีสูง ความล่าช้าก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในหมู่ประชาชนและทำให้รู้สึกว่าการโกงการเลือกตั้ง อันเป็นชนวนนำไปสู่การประท้วงอย่างรุนแรง มีการทำลายที่ทำการพรรคของพรรครัฐบาลรักษาการ รวมถึงมีพลเมืองและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับบาดเจ็บรวม 60 คน ในจำนวนนี้ 5 คนเสียชีวิต ระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>120</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: กฎระเบียบการจัดการเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสม (ภายใน) อันตรายจากสภาพแวดล้อม (ภายนอก)<sup>121</sup>

### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) จำนวนและสถานที่ที่กระบวนการนับคะแนนล่าช้า
- 2) จำนวนและประเภทของข้อร้องเรียนเรื่องการนับคะแนนและการรวบรวมผล และ
- 3) ผลต่างของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ออกมาใช้สิทธิและจำนวนของบัตรลงคะแนนที่ถูกนับ

<sup>120</sup> International Republican Institute, 'Mongolia Parliamentary Elections June 29, 2008: Election Observation Mission Final Report' (2008), หน้า 24, 33, available on the ACE Electoral Knowledge Network website at <<http://aceproject.org/ero-en/regions/asia/MN/report-final-report-parliamentary-elections-iri/view>>; on violence see Aljazeera.net, 'Mongolia Under State of Emergency', 3 กรกฎาคม 2008, ดูได้ที่ <<http://english.aljazeera.net/news/asia/2008/07/200871164712383653.html>>; and Reuters, 'Five dead in Mongolia Post-election Violence', 2 กรกฎาคม 2008, ดูได้ที่ <<http://www.reuters.com/assets/print?aid=UKSP3149220080702>>, ดูเมื่อ 9 กันยายน 2011.

<sup>121</sup> International Republican Institute, 'Mongolia Parliamentary Elections June 29, 2008', หน้า 10, 11, 25.

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- รวบรวมรายงานที่ใกล้เคียงเวลาจริงจากหน่วยนับคะแนนผ่านทางเจ้าหน้าที่เลือกตั้งหรือผู้สังเกตการณ์เลือกตั้ง จัดทำแผนที่แสดงความคืบหน้าในการนับคะแนนและความล่าช้าในการบันทึก จำแนกการจัดการนับคะแนนแบบปกติและแบบที่มีข้อโต้เถียง เปลี่ยนสีของเครื่องหมายของหน่วยเลือกตั้งเมื่อได้รับผล
- ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ประสานงานของพรรคการเมืองและกลุ่มผู้สังเกตการณ์ ติดตั้งสายด่วน (ใช้ SMS data crowdsourcing platforms).
- รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับข้อคัดค้านที่เป็นทางการที่เกี่ยวข้องกับการนับคะแนนและการรวบรวมผล จัดทำแผนที่แสดงจำนวนข้อคัดค้านตามภูมิภาค ทำรหัสสีบนแผนที่
- รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องการเลือกตั้งซึ่งไม่ได้เกิดขึ้น ณ หน่วยนับคะแนน จัดทำแผนที่แสดงเหตุการณ์และวิเคราะห์ความเสี่ยง
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา



## 7. การตรวจสอบผลการเลือกตั้ง

องค์กรที่รับผิดชอบการจัดการเลือกตั้งมักมีหน้าที่รับผิดชอบในการประกาศผลการเลือกตั้ง ผลคะแนนในขั้นต้นถือเป็นตัวบ่งชี้ข้อดีถึงผลการเลือกตั้งและการกระจายอำนาจทางการเมืองของการบริหารราชการในสมัยต่อไป สำหรับรัฐบาลรักษาการ การยอมรับความพ่ายแพ้และการส่งมอบอำนาจทางการเมืองให้ฝ่ายตรงข้ามเป็นเรื่องยาก ดังนั้นผู้นำทางการเมืองที่ผิดหวังกับตัวเลขในขั้นต้นมักพยายามใช้กลไกทุกอย่างที่มีทั้งหมดในการคัดค้านผลการเลือกตั้งและเปลี่ยนผลการเลือกตั้งนั้นเพื่อให้ฝ่ายตนได้เปรียบ ความไม่สอดคล้องกัน การล่าช้า และการขาดความโปร่งใสในส่วนขององค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการการุทธธณ์และผลการเลือกตั้งจะทำให้มีข้อร้องเรียนเพิ่มมากขึ้น ในการแข่งขันที่ต้องมีผู้ชนะและผู้แพ้ พรรคการเมืองอาจหันไปใช้ความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบทางการเมือง

### 7.1 การบริหารจัดการผลการเลือกตั้งที่ไร้ประสิทธิภาพ

#### บทนำ

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับผิดชอบในการรวบรวมผลการเลือกตั้งจากภาคสนาม การรวมผลการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งและส่วนกลาง และการประกาศผลการเลือกตั้งเบื้องต้น และการประกาศผลการเลือกตั้งขั้นสุดท้าย

สิ่งสำคัญ คือการใช้เวลาระหว่างวันเลือกตั้งและการประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการให้สั้นที่สุด ความล่าช้าที่ไม่จำเป็นหรือการไม่สามารถให้คำอธิบายใดๆ จะก่อให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความเที่ยงธรรมของการประมวลผล การประมวลผลการเลือกตั้งที่เอนเอียง ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจริงหรือเป็นเพียงความรู้สึก จะเพิ่มความเป็นไปได้ในการเกิดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

#### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศโมซัมบิก ค.ศ. 1999 ตามรายงานของผู้สังเกตการณ์จากต่างประเทศ คณะกรรมการการเลือกตั้งโมซัมบิกมิได้ดำเนินการตามมาตรฐานสากลในเรื่องความโปร่งใสในการเลือกตั้ง และไม่ได้ประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการในเวลาที่เหมาะสม<sup>122</sup> เมื่อมีการประกาศผล พรรค Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) เห็นว่ามีการโกงการเลือกตั้งประชาชนประมาณ 100 คน เสียชีวิตระหว่างการประท้วงอย่างรุนแรงที่ตามมา<sup>123</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การจัดหาเงินทุน การจัดการทางการเงินและการทำแผนงบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ภายใน) การเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกันและการเล่นพรรคเล่นพวก (ภายใน) การรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ไร้ประสิทธิภาพ (ภายใน)<sup>124</sup>

<sup>122</sup> Carter Center, 'Observing the 1999 Mozambique Elections Final Report', สิงหาคม 2000, หน้า 33, ดูได้ที่ <[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDABS326.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABS326.pdf)>, ดูเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2011.

<sup>123</sup> Teshome, Wondwosen, 'Electoral Violence in Africa: Experience from Ethiopia', *International Journal of Human and Social Science*, 4/6 (2009), หน้า 464, ดูได้ที่ <<http://www.waset.org/journals/ijhss/v4/v4-6-60.pdf>>.

<sup>124</sup> Carter Center, 'Observing the 1999 Elections in Mozambique', สิงหาคม 2000, หน้า 4, 5, ดูได้ที่ <<http://www.cartercenter.org/documents/280.pdf>>, ดูเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2011.

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประธานาธิบดีของประเทศเคนยา ค.ศ. 2007 ความรุนแรงส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากความผิดปกติหลังวันเลือกตั้ง<sup>125</sup> หลังการวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้ง 18 เขตที่คัดเลือกมา พบว่ามีตัวบ่งชี้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเคนยา (ECK) ดำเนินกระบวนการรวบรวมผลอย่างไรประสิทธิภาพ<sup>126</sup> ข้อกล่าวหาเรื่องการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต่อหน้าที่ของ กกต.เคนยาและการโกงการเลือกตั้งหลังการประกาศผลการเลือกตั้งมีส่วนกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 1,100 คน โดยบุคคลติดอาวุธหรือแก๊งอาชญากร ตำรวจถูกกล่าวหาว่าไม่สามารถป้องกันเหตุเสียชีวิตและเป็นผู้ก่อให้เกิดการเสียชีวิตเองในบางกรณี<sup>127</sup>

ปัจจัยซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การเลือกปฏิบัติและความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ (ภายนอก) การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก) ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก)<sup>128</sup>

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) กรอบเวลาความล่าช้าในการประกาศผลการเลือกตั้ง
- 2) จำนวนและสถานที่ของภูมิภาคบางแห่งที่มีการล่าช้า
- 3) ประเภทของเหตุผลที่ล่าช้า
- 4) ระดับความเชื่อใจของผู้ทำกิจกรรมทางการเมืองในการบริหารจัดการผลการเลือกตั้ง
- 5) ระดับความโปร่งใสในการบริหารจัดการผลการเลือกตั้งในระดับต่างๆ
- 6) การมีอยู่ของกลไกในการถ่ายทอดผลการเลือกตั้งที่เห็นได้ ถูกต้องและโปร่งใสแก่สาธารณชน

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

<sup>126</sup> [Kriegler Commission], *Report of the Independent Review Commission*, หน้า 129.

<sup>127</sup> Alston, 'Report of the UN Special Rapporteur', หน้า 37–8, ดูเมื่อ 26 สิงหาคม 2011.

<sup>128</sup> International Crisis Group, 'Kenya in Crisis', หน้า 1, 5, 9, 10, 11, 17, 19.

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- ใช้ข้อมูลที่เป็นทางการและจากผู้สังเกตการณ์เพื่อทำแผนที่ภูมิภาค เขตเทศบาลและหน่วยเลือกตั้งที่ผลการเลือกตั้งล่าช้า เปลี่ยนสีของภูมิภาคและเครื่องหมายเมื่อได้รับผลแล้ว
- รวบรวมเหตุผลทางการของการล่าช้าและตรวจสอบอีกครั้งกับผู้สังเกตการณ์อิสระ จัดทำแผนที่แสดงประเภทของปัญหาโดยใช้เครื่องหมายต่าง ๆ และจำนวนของปัญหาโดยใช้ค่าตัวเลข จัดทำแผนภูมิแท่งของปัญหาแต่ละประเภท
- สัมภาษณ์ผู้ทำกิจกรรมทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง ทั้งหญิงและชาย เกี่ยวกับความรู้สึกต่อความล่าช้าในการประกาศผลการเลือกตั้ง สังเกตความเครียดที่เพิ่มขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่พอใจที่เพิ่มขึ้นหรือความไม่มั่นใจในกระบวนการ จัดทำแผนที่ใช้รหัสสีเพื่อระบุภูมิภาคที่ความคิดเห็นนำวิตกมาก
- ประเมินความโปร่งใสของการจัดการผลการเลือกตั้งอย่างเป็นอิสระและผ่านการรับรู้ของผู้สังเกตการณ์ จัดทำแผนที่แสดงภูมิภาคที่มีความไม่พอใจเรื่องความโปร่งใส
- รวบรวมข้อมูลเรื่องจำนวนและประเภทของข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการจัดการผลการเลือกตั้ง จัดทำแผนที่แสดงจำนวนและประเภทของข้อร้องเรียนตามภูมิภาค
- พิจารณาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากมุมมองของความเสมอภาคทางเพศ จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา

## 7.2 การบริหารจัดการการอุทธรณ์การเลือกตั้งขั้นสุดท้าย ที่ไร้ประสิทธิภาพ

### บทนำ

ในกรณีส่วนใหญ่ การยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้ง หมายถึงถึง องค์การจัดการเลือกตั้ง องค์การทางการปกครอง และสถาบันตุลาการ อาณัติและลำดับชั้นการบังคับบัญชาอาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับระบบเลือกตั้ง

การอุทธรณ์ใดๆ ที่ไม่ได้รับการใส่ใจ หรือไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสมอาจก่อให้เกิดความไม่พอใจและอาจมีส่วนขยายความขัดแย้งเพิ่มเติมในสถานการณ์ที่มีความตึงเครียดอยู่ก่อนแล้ว ประเด็นที่ไม่ได้รับการแก้ไข อาจเป็นชนวนนำไปสู่ความขัดแย้งและเป็นข้ออ้างไปสู่ความรุนแรง

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกประธานาธิบดีของประเทศเบลารุส ค.ศ. 2010 การประท้วงอย่างรุนแรงปะทุขึ้นที่กรุงมินสค์หลังคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง (CEC) ของเบลารุสประกาศว่าประธานาธิบดีรักษาการอเล็กซานเดอร์ ลูกาสเชนโก ชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีด้วยคะแนนเสียงร้อยละ 79.6 ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง<sup>129</sup> ภายใต้กรอบกฎหมายที่ใช้อยู่ ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในเบลารุสไม่สามารถคัดค้านผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางต่อศาลฎีกาได้<sup>30</sup> การขาดเครื่องมือยุติข้อพิพาท และช่องทางที่ขอบด้วยกฎหมายในการร้องเรียนและความไม่พอใจมีส่วนเป็นเหตุให้เกิดการประท้วงอย่างรุนแรงในกรุงมินสค์ ในการเข้าร่วม “การชุมนุมที่ไม่ได้รับอนุญาต”<sup>131</sup> ทำให้มีผู้บาดเจ็บหลายรายและมีผู้ถูกจับกุม 725 คนเป็นเวลา 10-15 วัน

*ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน:* การนับคะแนนและการประมวลผลคะแนนที่มีปัญหา (ภายใน) การเข้าถึงสื่อที่ไม่เท่าเทียมกันและการเล่นพรรคเล่นพวก (ภายใน) การละเมิดสิทธิมนุษยชน (ภายนอก)<sup>132</sup>

### ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) จำนวนเรื่องอุทธรณ์ที่รอคำตัดสินหลังวันเลือกตั้ง
- 2) จำนวนเรื่องอุทธรณ์ที่ได้รับและเกี่ยวข้องกับวันเลือกตั้ง กระบวนการนับคะแนนและการบริหารจัดการผลการเลือกตั้ง
- 3) จำนวนเรื่องอุทธรณ์ที่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพหลังการเลือกตั้ง โดยองค์การยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้ง และ
- 4) ระดับความพึงพอใจของพรรคการเมืองต่อการปฏิบัติงานขององค์การยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้ง

<sup>129</sup> OSCE/ODIHR Election Observation Mission, 'Republic of Belarus: Presidential Election 19 December of 2010 Election Observation Mission Final Report', หน้า 3, ดูได้ที่ <<http://www.osce.org/odihr/elections/75713>>.

<sup>130</sup> OSCE/ODIHR, 'Republic of Belarus: Presidential Election', หน้า 3.

<sup>131</sup> Human Rights Watch, 'Shattering Hopes II: The December 19 Presidential Election and Its Immediate Aftermath', 14 มีนาคม 2011, หน้า 12, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/en/node/97152/section/5>>.

<sup>132</sup> Human Rights Watch, 'Belarus: End Arrests; Free Peaceful Protesters', 21 ธันวาคม 2010, ดูได้ที่ <<http://www.hrw.org/news/2010/12/21/belarus-end-arrests-free-peaceful-protesters>>, ดูเมื่อ 29 กันยายน 2011.

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- รวบรวมบันทึกที่เป็นทางการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ที่ยื่นระหว่างและหลังวันเลือกตั้ง จัดทำแผนที่แสดงข้ออุทธรณ์ตามภูมิภาค จำแนกตามประเภท
- รวบรวมบันทึกที่เป็นทางการเกี่ยวกับการจัดการข้ออุทธรณ์และการแก้ไข และจัดทำแผนที่ตามภูมิภาคและองค์กรที่ไม่สามารถดำเนินการอุทธรณ์ในเวลาที่เหมาะสมได้
- สัมภาษณ์ผู้ทำกิจกรรมทางการเมืองเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานและองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จัดทำแผนที่แสดงภูมิภาคที่น่ากังวลและวิเคราะห์แนวโน้มที่เปลี่ยนแปลง
- จำแนกและแสดงข้อมูลตามเพศ

## 7.3 การปฏิเสผลผลการเลือกตั้ง

### บทนำ

การปฏิเสผลผลการเลือกตั้งเป็นการกระทำสุดขั้วซึ่งอาจเป็นผลมาจากการขาด ความสมบรูณ์ ความเที่ยงธรรม และความน่าเชื่อถือของกระบวนการเลือกตั้งและผลการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องจริงหรือเป็นเพียงข้อมูล ที่รับรู้มาก็ตาม หากมองในมุมกว้าง การปฏิเสผลผลการเลือกตั้งโดยพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งอาจ ส่งผลให้พรรคการเมืองอื่นๆ ถูกตัดสิทธิ์ในการมีส่วนร่วมในสถาบันหรือกระบวนการประชาธิปไตย บ่อยครั้งที่ การตัดสินใจดังกล่าวอาจนำไปสู่การประท้วงรุนแรง ระหว่างผู้ประท้วงและ/หรือหน่วยงานภาคความมั่นคง

### กรณีเชิงประจักษ์และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภานิติบัญญัติของประเทศเฮติ ค.ศ. 2010/2011 ความรุนแรงปะทุขึ้นหลังการประกาศผลการลงคะแนนเสียงรอบแรกในเดือนธันวาคม ปี 2010 มร. จูเดอ เซเลสแต็ง ผู้สมัครจากพรรคการเมืองของ มร.เรเน เปรวาล ประธานาธิบดีรักษาการ ได้รับคะแนนเสียงเป็นอันดับสอง จึงผ่านเข้าสู่การเลือกตั้งรอบต่อไป ผู้สนับสนุน มร. มิเชล มาร์เตลลี ผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งได้รับคะแนนเสียงเป็นอันดับสามและไม่ผ่าน เข้าสู่การเลือกตั้งรอบต่อไปไม่พอใจที่ มร. มาเตลลี ได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่า มร. เซเลสแต็ง เพียงร้อยละหนึ่งเท่านั้น พวกเขาอ้างว่ามีการโกงการเลือกตั้งและคนหลายพันคนเริ่มออกมา ประท้วงต่อต้านสิ่งที่พวกเขารับรู้ว่าเป็นการโกงการเลือกตั้ง<sup>133</sup> การประท้วงรุนแรงขึ้นและส่งผล ให้มีการรณรงค์อย่างกว้างขวางในการทำลายและมีผู้เสียชีวิต 13 คน รวมถึงเด็ก<sup>134</sup> สภาการเลือกตั้ง เจาะกาลตรวจสอบบัตรลงคะแนนอีกครั้งและประกาศว่า มร.มาเตลลี ได้รับคะแนนเสียงเป็น อันดับสองและผ่านเข้าสู่การเลือกตั้งรอบต่อไป<sup>135</sup>

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: อันตรรกจากสภาพแวดล้อม (ภายนอก)<sup>136</sup> การเลือก ปฏิบัติ และความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ (ภายนอก)<sup>137</sup>

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศโกตดิวัวร์ ค.ศ. 2010 หลังจากที่ มร. โลรองด์ บาโบ ประธานาธิบดีรักษาการปฏิเสผลผลการเลือกตั้ง เกิดความรุนแรงซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 3,000 คน และมีผู้อพยพและผู้พลัดถิ่นภายในประเทศมากกว่า 1 ล้านคน<sup>138</sup> มร.อลาซซาน อูอิตตารา ผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 54.1 ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง เลือกตั้ง<sup>139</sup> มร.บาโบ ปฏิเสธที่จะก้าวลงจากตำแหน่งส่งผลให้มีการประท้วงอย่างรุนแรง และการ

<sup>133</sup> UNHCR News Service, 'As Haitian Elections Near, UN Voices Concern at Electoral Violence', 16 มีนาคม 2011, ดูได้ที่<<http://www.unhcr.org/refworld/country,,,HTI,,4d82fbc31a,0.html>>, ดูเมื่อ 23 กันยายน 2011.

<sup>134</sup> UN General Assembly and Security Council, 'Children and Armed Conflict: Report of the Secretary-General', UN document A/65/820, S/2011/250, issue 93 (23 เมษายน 2011); UNHCR News Service, 'As Haitian Elections Near, UN Voices Concern'; and 'Election Violence Flares in Haiti', *New York Times*, 8 ธันวาคม 2010, ดูได้ที่<<http://www.nytimes.com/2010/12/09/world/americas/09haiti.html>>, ดูเมื่อ 23 กันยายน 2011.

<sup>135</sup> UNHCR News Service, 'As Haitian Elections Near, UN Voices Concern at Electoral Violence'.

<sup>136</sup> International Crisis Group, 'Haiti: The Stakes of the Post-Quake Elections', Latin American/Caribbean Report no. 35 (27 October 2010), Executive Summary หน้าที่ 2, ดูได้ที่<<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/haiti/35%20Haiti%20-%20The%20Stakes%20of%20the%20Post-Quake%20Elections.pdf>>, ดูเมื่อ 29 กันยายน 2011.

<sup>137</sup> Human Rights Watch, '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 6 สิงหาคม 2013.

<sup>138</sup> BBC, 'Ivory Coast Deadline for ICC Testimony', 17 มิถุนายน 2011, ดูได้ที่<<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-13815109>>, ดูเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2011; and Aljazeera.net, "'Hundreds killed' in Cote d'Ivoire Violence", ดูได้ที่<<http://english.aljazeera.net/news/africa/2011/04/201141232021597365.html>>, ดูเมื่อ 23 กันยายน 2011.

<sup>139</sup> Reuters, 'Ivory Coast Poll Winner Named, Army Seals Borders', 2 ธันวาคม 2010, ดูได้ที่<<http://af.reuters.com/article/worldNews/idAFTR6B13FN20101202>>, ดูเมื่อ 23 กันยายน 2011.

ลัทธิชาตินิยมทางการเมืองของพรรค Rally of the Republicans (RDR) ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้าน การทุจริตและการทรมาณ<sup>140</sup>

ปัจจัยซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน: การดำรงอยู่ของกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐ (ภายนอก) การละเมิดสิทธิมนุษยชน (ภายนอก)<sup>141</sup> ภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ (ภายนอก)<sup>142</sup> การนับคะแนนและประมวลผลคะแนนที่มีปัญหา (ภายใน) การจัดการในวันเลือกตั้งที่เป็นปัญหา (ภายใน)<sup>143</sup>

## ตัวบ่งชี้ที่สังเกตเห็นได้

- 1) การวิเคราะห์ข้อมูลในอดีตที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเรื่องผลการเลือกตั้ง
- 2) จำนวนกรณีการปฏิเสธรหรือการข่มขู่ว่าจะปฏิเสธรผลการเลือกตั้ง
- 3) จำนวนแถลงการณ์เกี่ยวกับการกระทำหลังการปฏิเสธรผลการเลือกตั้ง
- 4) จำนวนเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิเสธรผลการเลือกตั้ง (การประท้วงและการชุมนุมอื่น ๆ) และ จำนวนผู้เข้าร่วม
- 5) จำนวนเหตุรุนแรงโดยผู้ประท้วง
- 6) จำนวนเหตุรุนแรงโดยหน่วยงานภาคความมั่นคง และ
- 7) จำนวนและประเภทของเหยื่อและระดับของการทำลาย

## การเก็บข้อมูลและระเบียบวิธีวิเคราะห์

- รวบรวมข้อมูลผ่านการติดตามสื่อและสัมภาษณ์ผู้ทำกิจกรรมทางการเมืองเกี่ยวกับสถานะแวดล้อมของการปฏิเสธรผลการเลือกตั้ง จัดทำแผนภูมิและสังเกตแนวโน้มของการใช้ถ้อยคำภาษาที่กระตุ้นอารมณ์และการข่มขู่ว่าจะเกิดเหตุรุนแรง
- ติดตามสื่อ ใช้เครือข่ายที่มีอยู่และ crowdsourcing platforms เพื่อรวบรวมรายงานเกือบตามจริงเกี่ยวกับการประท้วงทั้งที่มีความรุนแรงและไม่มีความรุนแรงและเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนที่แสดงเหตุการณ์เหล่านี้ รวบรวมข้อมูลพื้นฐาน เช่น ขนาดของเหตุการณ์ การได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง
- รวบรวมข้อมูลเหตุรุนแรงหลังการประท้วง จัดทำแผนที่แสดงระดับความรุนแรงแบ่งตามภูมิภาคและจำแนกผู้กระทำผิดและเหยื่อตามเพศ

<sup>140</sup> Aljazeera.net, "Hundreds Killed" in Cote d'Ivoire Violence'.

<sup>141</sup> International Crisis Group, 'A Critical Period for Ensuring Stability in Côte d'Ivoire', Africa Report no. 176 (1 สิงหาคม 2011), หน้า 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%20Ivoire.pdf>>.

<sup>142</sup> International Crisis Group, 'Cote d'Ivoire: Securing the Electoral Process', Africa Report no. 158 (5 พฤษภาคม 2010), ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/cote-divoire/158-cote-d-ivoire-securing-the-electoral-process.aspx>>, ดูเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2011.

<sup>143</sup> International Crisis Group, 'Cote d'Ivoire: Finally Escaping the Crisis?', Africa Briefing no. 77 (25 พฤศจิกายน 2010), ดูได้ที่ <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/cote-divoire/B077-cote-divoire-finally-escaping-the-crisis.aspx>>, ดูเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2011.

คู่มือว่าด้วยปัจจัยภายในเป็นเอกสารสนับสนุนเครื่องมือจัดการความเสี่ยงในการเลือกตั้ง เอกสารฉบับนี้และคู่มือว่าด้วยปัจจัยภายนอกมีจุดประสงค์เพื่อแนะนำผู้ใช้งานเครื่องมือจัดการความเสี่ยงในการเลือกตั้งด้วยรายการตรวจสอบที่กว้างขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการระบุความเสี่ยงที่สืบเนื่องจากการเลือกตั้งในประเทศ และบริบทของการเลือกตั้งบริบทใดบริบทหนึ่ง

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

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

