

การเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติในกฎหมายระหว่างประเทศ:
ศึกษารณีสถาธรรณรัฐเชียร์ราลีโอน



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

UNITED NATIONS PEACEBUILDING IN INTERNATIONAL LAW:
CASE STUDY OF THE REPUBLIC OF SIERRA LEONE

Mr. Kannaphak Tantasith



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2016
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติในกฎหมาย
	ระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน
โดย	นายกัมภัก ตันทสิทธิ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศารทูล สันติวาสะ
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	ศาสตราจารย์กิตติคุณ วิฑิต มั่นตาภรณ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุผานิต เกิดสมเกียรติ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศารทูล สันติวาสะ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(ศาสตราจารย์กิตติคุณ วิฑิต มั่นตาภรณ์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โชติกา วิทยาวรากุล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(พลโท กฤษณะ บวรรัตนารักษ์)

กัณภัก ดัณฑลสิทธิ์ : การเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติในกฎหมายระหว่างประเทศ: ศึกษากรณี สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน (UNITED NATIONS PEACEBUILDING IN INTERNATIONAL LAW: CASE STUDY OF THE REPUBLIC OF SIERRA LEONE) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร.ศารทูล สันติวาสะ, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: ศ.กิตติคุณ วิฑิต มันทาภรณ์, 281 หน้า.

ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ปฏิบัติการด้านสันติภาพของสหประชาชาติไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาความขัดแย้งที่หลากหลายในสังคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติเนื่องจากการปฏิบัติการรักษาสันติภาพเกิดความล้มเหลวมากขึ้น และในกรณีที่ประสบความสำเร็จก็ไม่สามารถประกันได้ว่ารัฐจะไม่กลับไปสู่สภาพความขัดแย้งอีก ในปี ค.ศ. 2005 เลขาธิการสหประชาชาติจึงได้จึงเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพเพื่ออุดช่องโหว่ในการดำเนินนโยบายของสหประชาชาติในการสร้างสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นหนึ่งในรัฐภายหลังความขัดแย้งที่ได้เข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพภายใต้คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติโดยมีเป้าหมายว่าปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพจะสามารถทำให้เกิดสันติภาพอย่างยั่งยืนได้ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจึงเข้าไปสร้างและฟื้นฟู ระบบและกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่เหมาะสมกับบริบทของสถานการณ์ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน โดยอาศัยความร่วมมือทั้งระดับรัฐและระหว่างประเทศ เพื่อให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีการปกครองที่อยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐ

ผลลัพธ์จากการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนแสดงให้เห็นว่า ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพสามารถสนับสนุนให้รัฐระบอบเผด็จการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ ตลอดจนสนับสนุนให้รัฐบาลมีความสามารถเพียงพอที่จะบริหารประเทศบนพื้นฐานของหลักนิติรัฐ และสามารถแก้ไขปัญหาสาเหตุความขัดแย้งได้ด้วยตนเอง แม่ว่ายังมีอุปสรรคและความท้าทายในประเด็นปัญหา ด้านต่างๆ เช่น ปัญหาด้านการเมือง ความรุนแรงทางเพศ และองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น แต่ความสำเร็จจากการเสริมสร้างสันติภาพของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในภาพรวมก็เพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายในการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนและไม่กลับไปสู่สภาพความขัดแย้งอีก เป็นเหตุให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนสามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติด้านการพัฒนาของสหประชาชาติต่อไป

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาร่วม

5685955334 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: PEACEBUILDING / PEACEBUILDING COMMISSION / UNITED NATIONS PEACE OPERATIONS / SIERRA LEONE / POST-CONFLICT STATES / SUSTAINING PEACE

KANNAPHAK TANTASITH: UNITED NATIONS PEACEBUILDING IN INTERNATIONAL LAW: CASE STUDY OF THE REPUBLIC OF SIERRA LEONE. ADVISOR: ASST. PROF. SARATOON SANTIVASA, Ph.D., CO-ADVISOR: PROF. EMERITUS VITIT MUNTARBHORN, 281 pp.

In the 1990s, United Nations (UN) Peace Operations failed to respond to various conflicts in international society. And even where there was a case of success, it could not be guaranteed that the state would not lapse into conflict again. Therefore, in 2005 the UN Secretary-General proposed the establishment of the Peacebuilding Commission to fill in the gap in the UN institutional machinery in UN policy on international peace and security.

The Republic of Sierra Leone is one of the post-conflict states that have entered in to the peacebuilding process under the UN Peacebuilding Commission, with peacebuilding operations aiming to achieve sustainable peace in the Republic of Sierra Leone. The Peacebuilding Commission then built and rehabilitated the system and mechanism, essential infrastructures in the Republic of Sierra Leone according to the principle of the segregation of powers. In the context of in the Republic of Sierra Leone, much would depend also on cooperation at both the nation and international levels to provide the country with the government based on the rule of law.

The results of peace-building by the Peace Commission in the Republic of Sierra Leone show that peacebuilding operations can encourage the State to identify the cause of conflict, as well as the government's capacity to administer the country on the basis of the rule of law and also to solve conflicts by itself. Although there are obstacles and challenges on issues such as political action, sexual violence and transnational organized crime, the achievement of the peacebuilding in the Sierra Leone as a whole is proof of steps to create sustaining peace and to prevent reversion to conflict. This is why the Republic of Sierra Leone can offers a key example of UN development practice with a view to the future.

Field of Study: Laws

Academic Year: 2016

Student's Signature

Advisor's Signature

Co-Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบิทยานิพนธ์ฉบับนี้เพื่อเป็นเครื่องบูชาพระคุณและแสดงความกตัญญูตบะทิตาต่อคุณพ่อธนรัช ตันชสิทธิ์ และคุณแม่ณชพร ตันชสิทธิ์ บิดาและมารดาของข้าพเจ้าผู้เป็นดั่งพระอรหันต์ในทิศเบื้องหน้า ท่านให้การเลี้ยงดูและอบรมสั่งสอนข้าพเจ้าด้วยความใส่ใจ ความรัก และความเมตตา อีกทั้งเป็นผู้สั่งเสียและให้กำลังใจแก่ข้าพเจ้าตลอดการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยวามกรุณาของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศารทูล สันติวาสะ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่กรุณาให้คำปรึกษา คำแนะนำ และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในทางวิชาการแก่ผู้เขียนด้วยความเมตตาตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์กิตติคุณวิทิต มั่นตารณ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ผู้ให้ความเมตตาสั่งสอน ให้ข้อคิด และความท้าทายทางวิชาการแก่ผู้เขียน ท่านอาจารย์เป็นผู้มอบแรงบันดาลใจ ตลอดจนเป็นผู้ให้โอกาสและประสบการณ์อันมีค่ายิ่งในการทำงานทั้งในฐานะผู้ช่วยวิจัยและในชีวิตส่วนตัวตลอดมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุผานิต เกิดสมเกียรติที่ได้กรุณารับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์และให้ความเมตตาแก่ผู้เขียน ขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โชติกา วิทยาวรากุล และพลโทกฤษณะ บวรรัตนารักษ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้และให้คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนด้วยความเมตตา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล ผู้ให้โอกาสผู้เขียนได้เป็นผู้วิจัยและได้เรียนรู้การทำงานที่หลากหลาย ท่านอาจารย์เป็นผู้มอบความรู้และให้ความเมตตากรุณาแก่ผู้เขียนเสมอมา นอกจากนั้นท่านยังดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีในการใช้ชีวิตและการทำงานมาโดยตลอด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงที่ให้การอบรมสั่งสอนและเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียนตลอดช่วงระยะเวลาที่อยู่ในรั้วคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้เขียนขอขอบคุณนางสาววิลาสินี หมายเจริญศรี ที่คอยสนับสนุนและช่วยเหลือผู้เขียนมาโดยตลอดจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง ขอขอบคุณกำลังใจจากญาติๆ และกำลังใจจากกลุ่มคุณลุงและคุณอาทุกคนในครอบครัวเทศบาลพร้าว 33 โดยเฉพาะลุงก๊วยที่คอยเป็นกำลังใจให้เสมอมา ขอขอบคุณรุ่นพี่และเพื่อนร่วมชั้นเรียนกฎหมายระหว่างประเทศ จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกคนที่เป็นกำลังใจและช่วยสนับสนุนในการเรียนและการทำวิทยานิพนธ์ พี่แชมป์และพี่อาร์ตผู้คอยดูแลและสอนงานในการเป็นผู้ช่วยวิจัย สัมและจ่ายที่คอยให้คำปรึกษาและเป็นกำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ นอกจากนั้นผู้เขียนขอขอบคุณรุ่นพี่และเพื่อนจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พี่ส้มโอ ไอ้ต และดริมที่คอยสนับสนุน เป็นที่ปรึกษาและให้กำลังใจมาโดยตลอด

ท้ายที่สุดหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอขอบให้เป็นคุณความดีของบิดา มารดา ญาติพี่น้อง และมิตรสหายของผู้เขียน รวมถึงบูรพคณาจารย์ทุกท่านที่คอยประสิทธิ์ประสาทวิชาแก่ผู้เขียนในทุกแขนง ส่วนข้อบกพร่องใดๆของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐานของการวิจัย.....	11
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	12
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	12
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย	12
1.6 คำจำกัดความในการวิจัย.....	12
1.7 ประโยชน์ที่ได้รับ.....	13
บทที่ 2 การเสริมสร้างสันติภาพภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ	15
2.1 พัฒนาการของการเสริมสร้างสันติภาพในกรอบของสหประชาชาติ.....	19
2.1.1 การเสริมสร้างสันติภาพก่อนจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ	19
2.1.1.1 มติของคณะมนตรีความมั่นคงในการบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพ	21
2.1.1.2 การพิจารณาความเหมาะสมในการใช้การเสริมสร้างสันติภาพ.....	24
2.1.1.3 การมีส่วนร่วมของตัวกระทำในการเสริมสร้างสันติภาพ.....	27
2.1.1.4 ปัญหาในการเสริมสร้างสันติภาพ.....	29
2.1.2 การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ	30
2.1.2.1 ลักษณะการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ.....	31
2.1.2.2 วัตถุประสงค์ของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพของ สหประชาชาติ.....	33

2.1.2.3 โครงสร้างของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติ...42	42
2.1.3 วิเคราะห์ลักษณะการอนุวัติการเสริมสร้างสันติภาพก่อนและหลังจัดตั้ง คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ52	52
2.2 การสร้างระบบและกลไกภายใต้การเสริมสร้างสันติภาพ59	59
2.2.1 การคัดเลือกรัฐเข้ามาอยู่ในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ59	59
2.2.1.1 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอ59	59
2.2.1.2 คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม หรือสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเป็นผู้ ร้องขอ62	62
2.2.1.3 รัฐที่ต้องการอยู่ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพเป็นผู้ร้องขอ โดยตรง63	63
2.2.1.4 เลขานุการสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอ64	64
2.2.2 การสร้างระบบและกลไก64	64
2.2.2.1 การสร้างระบบ67	67
2.2.2.2 การสร้างกลไก72	72
2.2.3 การประสานความร่วมมือของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ74	74
2.2.3.1 ความร่วมมือของรัฐ74	74
2.2.3.2 ความร่วมมือขององค์การระหว่างประเทศ79	79
2.3 ตัวอย่างของรัฐที่อยู่ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ82	82
2.3.1 สาธารณรัฐบรูไน82	82
2.3.2 สาธารณรัฐแอฟริกากลาง83	83
2.3.3 สาธารณรัฐกินีบิสเซา84	84
2.3.4 สาธารณรัฐไลบีเรีย85	85
2.3.5 สาธารณรัฐกินี87	87
2.3.6 สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน88	88

2.4	กรอบในการชี้วัดความสำเร็จในการเสริมสร้างสันติภาพ	88
2.4.1	การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติ.....	88
2.4.2	การพิจารณาสร้างระบบและกลไกโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ	97
2.4.2.1.	การอนุมัติการข้อมติของสหประชาชาติ.....	97
2.4.2.2.	การสร้างโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ.....	101
2.4.3	การเสริมสร้างสันติภาพกับพลวัตด้านเวลาและพื้นที่	115
2.4.3.1	การเสริมสร้างสันติภาพกับพลวัตด้านเวลา	116
2.4.3.2	การเสริมสร้างสันติภาพกับพลวัตด้านพื้นที่.....	123
2.4.4	กลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพ	126
2.4.5	การทำให้รัฐไม่กลับไปสู่สภาพความขัดแย้ง	133
บทที่ 3	การวางระบบเพื่อเสริมสร้างสันติภาพในเชียร์ราลีโอน	135
3.1	การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสหประชาชาติ	136
3.2	ตราสารระหว่างประเทศกับการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอน	141
3.2.1	ตราสารระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันต่อการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอน.....	142
3.2.2	สรุปแนวทางของตราสารระหว่างประเทศที่เป็นหลักในการอนุมัติการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอน	145
3.3	การเสริมสร้างระบบการบริหารและการปกครอง	149
3.3.1	นโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ.....	149
3.3.2	การจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันการบริหาร	153
3.3.3	การเสริมสร้างระบบการปกครอง.....	157
3.3.3.1	การแก้ไขปัญหาด้านการเมือง.....	157
3.3.3.2	การจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันด้านความมั่นคง	162
3.4	การเสริมสร้างระบบรัฐสภา.....	170

3.4.1 การเลือกตั้ง	170
3.4.1.1 การจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง.....	170
3.4.2 อำนาจนิตินิติบัญญัติ.....	176
3.4.2.1 การจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติ	178
3.4.2.2 การแก้ไขและการตรากฎหมายที่สนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ.....	180
3.5. การเสริมสร้างระบบศาล	183
3.5.1 โครงสร้างสถาบันศาลในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน	183
3.5.1.1 The Superior Courts.....	183
3.5.1.2 The Inferior Courts	185
3.5.1.3 ศาลชำนาญพิเศษ.....	186
3.5.2 การปฏิรูปศาลท้องถิ่น.....	186
3.6 การสร้างระบบอื่นๆ	188
3.6.1 ระบบเศรษฐกิจ.....	188
3.6.2 ระบบการศึกษา.....	189
3.6.3 สาธารณะสุข.....	189
บทที่ 4 การวางระบบกลไกและความร่วมมือในการเสริมสร้างสันติภาพ	194
4.1 การเสริมสร้างกลไก.....	194
4.1.1 Truth and Reconciliation Commission.....	194
4.1.1.1 โครงสร้างของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ ...	195
4.1.1.2 กระบวนการทำงานของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความ สมานฉันท์	196
4.1.2 Human Rights Commission	199
4.1.2.1 การผลักดันให้มีการออกกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน	200

4.1.2.2 การรณรงค์และสนับสนุนสิทธิมนุษยชน.....	203
4.1.3 Anti-Corruption Commission.....	205
4.1.3.1 การบริหารงานภายในองค์กร.....	206
4.1.3.2 การบริหารงานภายนอกองค์กร	207
4.1.4 กลไกอื่นๆ.....	210
4.1.4.1 Special Court for Sierra Leone.....	210
4.1.4.2 Residual Special Court for Sierra Leone	215
4.2 ความร่วมมือในการเสริมสร้างสันติภาพ.....	219
4.2.1 ความร่วมมือภายในประเทศ	219
4.2.2 ความร่วมมือภายนอกประเทศ	219
บทที่ 5 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ	224
5.1 ข้อสรุป.....	224
5.1.1 การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติ.....	226
5.1.2 การสร้างระบบและกลไกโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ	229
5.1.3 การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนกับพลวัตด้านเวลาและพื้นที่	231
5.1.4 กลุ่มพันธมิตรการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน	232
5.1.5 การไม่กลับสู่สภาพความขัดแย้ง.....	233
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	234
5.2.1 ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันการบริหาร	234
5.2.2 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านการเมือง	235
5.2.3 ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันด้านความมั่นคง.....	237
5.2.4 ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง	238

5.2.5 ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจนิติ บัญญัติ	239
5.2.6 ข้อเสนอแนะในการปฏิรูประบบศาล	239
5.6.7 ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างระบบอื่นๆ	240
5.6.8 ข้อเสนอแนะของการเสริมสร้างกลไกโดยคณะกรรมการแสวงหาความจริงและ ความสมานฉันท์	241
5.6.9 ข้อเสนอแนะของการเสริมสร้างกลไกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน	241
5.6.10 ข้อเสนอแนะของการเสริมสร้างกลไกโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริต	242
5.6.11 ข้อเสนอแนะของการเสริมสร้างกลไกโดยศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนและศาล พิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน	243
รายการอ้างอิง	244
ภาคผนวก.....	250
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	281

บทที่ 1

บทนำ

“ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1990 นับว่าเป็นจุดต่างพร้อมในการเจรจาไกล่เกลี่ย และการบังคับใช้ข้อตกลงสันติภาพของสหประชาชาติ เพราะการเจรจาข้อตกลงสันติภาพประสบความสำเร็จอย่างรุนแรง เนื่องจากไม่สามารถยุติเหตุการณ์รุนแรงและน่าสลดใจในแองโกลาและรวันดา โดยครั้งหนึ่งของประเทศที่เคยเกิดสงครามมักมีแนวโน้มจะกลับมาเกิดความรุนแรงอีกครั้งภายในห้าปี ทั้งสองประเด็นดังกล่าวได้ส่งสัญญาณให้เห็นว่า หากเราต้องการจะป้องกันปัญหาความขัดแย้งจะต้องสร้างความมั่นใจว่าข้อตกลงสันติภาพนั้นได้ถูกผนวกรวมให้สามารถบังคับใช้ได้จริง อย่างไรก็ตามนี่เป็นช่องว่างขนาดใหญ่ในโครงสร้างของสหประชาชาติเนื่องจากไม่มีกลไกใดเลยในสหประชาชาติที่มีประสิทธิภาพเพียงพอจะรับมือกับปัญหาในการสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนในประเทศที่เกิดความขัดแย้ง ด้วยเหตุนี้ข้าพเจ้าจึงขอเสนอต่อประเทศสมาชิกให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติเพื่อยุติปัญหาดังกล่าว”¹

รายงานของนายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) เลขาธิการสหประชาชาติ เสนอแผนการวางโครงสร้างของโลกในศตวรรษที่ 21 เพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในโลก โดยมีการนำเสนอยุทธศาสตร์ตามเป้าหมายแห่งสหัสวรรษ (Millennium Goal) ในการเสริมความแข็งแกร่งให้กับสหประชาชาติในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ จึงมีการเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Commission) เพื่อเสริมสร้างสันติภาพอย่างเป็นรูปธรรม

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติได้แสดงให้เห็นว่า ทุกครั้งที่มนุษย์ก่อสงครามไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางการเมือง ความเชื่อทางศาสนา หรือความอยู่รอดของเผ่าพันธุ์ จะนำมาซึ่งความสูญเสียอย่างรุนแรง นับเป็นโศกนาฏกรรมสำหรับมนุษย์ในทุกยุคสมัย ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดในเรื่องการสร้างสันติภาพ หรือการสร้างสังคมในอุดมคติ (Utopia) ขึ้น จนกระทั่งสังคมของมนุษย์เข้ามาถึงยุครัฐชาติเกิดการก่อตัวของรัฐต่างๆ เป็นเหตุให้ความหวังในการควบคุมรัฐต่างๆไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้งหรือควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในรัฐใดรัฐหนึ่งไม่ให้เกิดผลกระทบไปสู่รัฐอื่นจึงเป็นไปได้ยากขึ้น

¹ United Nations General Assembly, "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All", A/59/2005 (21 March 2005), para 114.

เพราะแต่ละรัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง โดยหลักการแล้วจึงไม่อาจเข้าไปก้าวท้าวหรือใช้อำนาจบังคับกับอีกรัฐหนึ่งได้

อิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant) นักปราชญ์ชาวเยอรมันจึงได้เสนอแนวคิด “สันติภาพถาวร” ให้จัดตั้งองค์การระหว่างประเทศที่เป็นกลางขึ้นเพื่อรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้ก่อตัวขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงระยะเวลาใกล้สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เมื่อประธานาธิบดี วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) แห่งสหรัฐอเมริกา ได้เสนอหลักการ 14 ข้อ (Fourteen Points) โดยหลักการข้อสุดท้ายได้เสนอให้มีการจัดตั้ง องค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) เพื่อประกันอำนาจอธิปไตยทางดินแดนและเอกภาพทางการเมืองของรัฐต่างๆ จนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่หนึ่งจึงได้จัดตั้งองค์การสันนิบาตชาติขึ้นเป็นองค์การระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาองค์การสันนิบาตชาติได้ล้มเหลวไปด้วยสาเหตุสำคัญมาจากสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นแกนหลักในการก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก ประกอบกับองค์การสันนิบาตชาติไม่มีอำนาจบีบบังคับสมาชิกในกรณีที่มาชิกไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับขององค์การ

ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง จึงได้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ขึ้นมาแทนที่องค์การสันนิบาตชาติที่ล้มเหลวไป โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ประกอบกับความล้มเหลวขององค์การสันนิบาตชาติเป็นบทเรียนให้ องค์การสหประชาชาติใช้มาตรการในเชิงรุก คือ ปฏิบัติการด้านสันติภาพ (Peace Operations) ซึ่งเป็นอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ตามหมวด 6 การระงับกรณีพิพาทโดยสันติ และหมวด 7 การดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพการละเมิดสันติภาพและการกระทำการรุกราน โดยผลจากปฏิบัติการด้านสันติภาพประสบความสำเร็จอย่างมากในการควบคุมไม่ให้สงครามหรือความขัดแย้งต่างๆ ขยายตัวออกไป อย่างไรก็ตามมาตรการของสหประชาชาติในปัจจุบันไม่เพียงพออีกต่อไป โดยเฉพาะปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) เนื่องจากการปฏิบัติการรักษาสันติภาพเกิดความล้มเหลวมากขึ้น และในกรณีที่ประสบความสำเร็จก็ไม่สามารถประกันได้ว่ารัฐจะไม่กลับไปสู่สภาพความขัดแย้งอีก ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดที่จะเสริมสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืน (Sustaining Peace) ในรัฐภายหลังความขัดแย้ง (Post-Conflict State) เพื่อให้รัฐภายหลังความขัดแย้งมีความสามารถเพียงพอที่จะป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในรัฐได้ด้วยตนเอง โดยปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติ (Peacebuilding) จะเป็นกุญแจสำคัญที่จะสามารถอุดช่องว่างกลไกที่ขาดหายไปของสหประชาชาติที่จะทำให้รัฐภายหลังความขัดแย้งเกิดสันติภาพที่ยั่งยืนและไม่กลับไปสู่สภาพความขัดแย้งอีกครั้ง และเพื่อให้ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพมีประสิทธิภาพมากขึ้น สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (General Assembly) และคณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Commission)

ของสหประชาชาติขึ้น² เพื่อแก้ไขช่องโหว่ในการดำเนินนโยบายของสหประชาชาติในการสร้างสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นกรณีศึกษาสำคัญที่ได้เข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติ โดยสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีปัญหาความขัดแย้งแฝงในภูมิหลังประวัติศาสตร์อันส่งผลต่อความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ ในอดีตสหราชอาณาจักรได้สร้างเมืองขึ้นมาบนพื้นที่อันเป็นดินแดนของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในปัจจุบันเพื่อใช้สำหรับเป็นเมืองอพยพของอดีตทาสผิวสีและทหารผ่านศึกของสหราชอาณาจักรจากสงครามประกาศอิสรภาพในสหรัฐอเมริกา ต่อมาดินแดนดังกล่าวตกเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักรเพื่อใช้เป็นฐานทัพเรือในการปราบปรามการค้าทาส เมื่อรัฐเจ้าอาณานิคมเข้าปกครองได้อ้างว่ามีชาติพันธุ์และศาสนาที่เหนือกว่าชนพื้นเมือง เป็นเหตุให้มีการปกครองที่ล่าเอียงและเลือกที่จะเอื้อประโยชน์แก่คนชาติของรัฐเจ้าอาณานิคมมากกว่าชนพื้นเมือง การเลือกปฏิบัตินี้ยังส่งผลให้เกิดความเลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มชนพื้นเมืองด้วยกันเองอีกด้วย โดยรัฐเจ้าอาณานิคมจะสนับสนุนเฉพาะกลุ่มชนชั้นสูง คือ หัวหน้าเผ่าหรือกลุ่มทายาทที่มีแนวโน้มจะได้เป็นหัวหน้าเผ่าต่างๆ ให้ได้รับสิทธิที่ดีกว่า เช่น การเข้าถึงด้านการศึกษา สาธารณูปโภค และทรัพยากรต่างๆ เป็นต้น³ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงใจและความแตกแยกของกลุ่มคน อันเป็นความขัดแย้งที่ฝังรากลึกภายในสังคม

ในปี ค.ศ. 1961 สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้รับเอกราชจากสหราชอาณาจักร แต่หลังจากนั้นไม่นานสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนก็เข้าสู่ยุคการปกครองภายใต้พรรคการเมืองเดียว กล่าวคือ พรรค All People's Congress (APC) ได้เป็นพรรคฝ่ายรัฐบาลที่ปกครองสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 25 ปีนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1967 - 1992 ซึ่งแบ่งระยะเวลาเป็น 3 ช่วงด้วยกัน คือ

ช่วงที่หนึ่ง ในปี ค.ศ. 1967 - 1971 นาย Siaka Probyn Stevens ผู้ร่วมก่อตั้งพรรค APC ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่สามของเซียร์ราลีโอน

ช่วงที่สอง ในปี ค.ศ. 1971 - 1985 นาย Siaka Probyn Stevens เปลี่ยนระบบการปกครองของเซียร์ราลีโอนมาเป็นระบอบสาธารณรัฐ และอาศัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

ช่วงที่สาม ในปี ค.ศ. 1985 - 1992 นาย Siaka Probyn Stevens สิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแล้วจึงมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งใหม่ แต่ผลกระทบจากการที่รัฐบาลได้

² UN General Assembly, "2005 World Summit Outcome", A/RES/60/1 (24 October 2005)

³ Truth and Reconciliation Commission in Sierra Leone, Witness to Truth Vol2 [online], 5 January 2015. Available from: http://www.sierraleonetr.com/index.php/view-report-text-vol-3a/item/volume-three-a-chapter-two?category_id=3.

ตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1978 ซึ่งมีเนื้อหาว่ารัฐบาลจะต้องมาจากพรรคการเมืองเดียว (One-Party State) ซึ่งเป็นการเอื้อให้พรรค APC สามารถควบคุมรัฐสภาได้ เนื่องจากตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญสมาชิกรัฐสภาหากต้องการจะดำรงตำแหน่งต่อไปจะต้องย้ายพรรคการเมืองมาอยู่ฝ่ายเดียวกับรัฐบาล หรือหากไม่ย้ายพรรคการเมืองสมาชิกรัฐสภาพรรคอื่นจะต้องออกจากตำแหน่งในรัฐสภา⁴ เป็นผลให้ในปี ค.ศ. 1985 เมื่อมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งใหม่ นาย Joseph Saidu Momoh ตัวแทนจากพรรค APC จึงได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีโดยปราศจากคู่แข่ง เพราะคู่แข่งทางการเมืองย้ายมาอยู่พรรคเดียวกันแล้ว หรือในกรณีที่ไม่นายพรรคอื่นก็ไม่มีอำนาจทางการเมืองอีกต่อไป

ภายใต้การปกครองของพรรค APC ไม่อาจแก้ไขปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ ประชาชนอดอยาก และขาดแคลนสาธารณสุขูปโภคที่จำเป็น ประกอบกับการเป็นพรรคการเมืองเดียวที่ปกครองเซียร์ราลีโอนมาเป็นระยะเวลายาวนาน เป็นเหตุให้พรรค APC มีอำนาจมากเกินไปจนไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ และเกิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง แม้ว่าสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะมีแหล่งทรัพยากรเหมืองเพชรสำคัญที่สามารถทำรายได้หลักและนำมาหล่อเลี้ยงเศรษฐกิจของประเทศได้ แต่รัฐบาลกลับหาประโยชน์จากแหล่งเหมืองเพชรโดยบังคับประชาชนใช้แรงงานในเหมืองเพชร และจัดสรรประโยชน์ให้แก่คนในพรรคพวกของตน จึงเป็นเหตุให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจและโกรธแค้นเป็นอย่างมาก จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1991 กลุ่มเยาวชนหัวรุนแรงและผู้ถูกบังคับใช้แรงงานในเหมืองเพชรได้ลุกฮือขึ้นจัดตั้งกลุ่มกบฏ Revolutionary United Front (RUF) โดยได้รับการสนับสนุนจากกองกำลัง National Patriotic Front of Liberia (NPFL) ซึ่งมีนาย Charles Taylor ผู้นำไลบีเรียเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง โดยความขัดแย้งดังกล่าวขยายความรุนแรงจนนำไปนำไปสู่สงครามกลางเมือง (Civil War) ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

ในช่วงปีแรกของสงครามกลางเมือง กลุ่มกบฏ RUF สามารถยึดภาคตะวันออก และภาคใต้ของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ ซึ่งบริเวณดังกล่าวเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำที่มีเหมืองเพชรเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้กลุ่มกบฏมีกำลังมากขึ้นจากการค้าเพชรเถื่อนเพื่อซื้ออาวุธมาต่อต้านรัฐบาล และผลจากการที่กลุ่มกบฏยึดเหมืองเพชรได้เป็นเหตุให้ฝ่ายรัฐบาลขาดแหล่งเงินทุนหลักเช่นกัน จึงไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะสามารถตอบโต้กลุ่มกบฏได้⁵ นอกจากนั้นยังเป็นเหตุต่อเนื่องที่ส่งผลให้ในปี ค.ศ. 1992 กองกำลังฝ่ายทหารสามารถกระทำรัฐบาลยึดอำนาจจากรัฐบาลพรรค APC ได้สำเร็จ โดยกองกำลัง

⁴ Ibid.

⁵ Lansana Gberie, *A Dirty War in West Africa: The RUF and the Destruction of Sierra Leone*. (Indiana: Indiana University Press, 2005), p. 103.

ฝ่ายทหารได้จัดตั้งรัฐบาล National Provisional Ruling Council (NPRC) ขึ้นเพื่อปกครอง สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน แต่การรบระหว่างฝ่ายรัฐบาล NPRC และกลุ่มกบฏ RUF ยังคงดำเนินต่อไป⁶

ในปี ค.ศ. 1996 สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีผู้นำรัฐบาลคนใหม่จากการเลือกตั้ง คือ นาย Ahmad Tejan Kabbah จากพรรค Sierra Leone People's Party (SLPP) และในเวลาต่อมา ภายใต้แรงกดดันของสหประชาชาติฝ่ายรัฐบาลจึงได้ทำข้อตกลงสันติภาพ Abidjan Peace Accord กับกลุ่มกบฏ RUF จัดตั้ง National Commission for the Consolidation of Peace เพื่อสนับสนุน ให้กองกำลังกลุ่มกบฏ RUF เข้าสู่กระบวนการปลดอาวุธ เลิกเคลื่อนไหว และกลับคืนสู่สังคม (Disarmament, demobilization, and reintegration: DDR) อย่างไรก็ตามข้อตกลงดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง และสถานการณ์กลับสู่ความวุ่นวายอีกครั้งเมื่อกลุ่มกบฏอีกกลุ่มหนึ่ง คือ Armed Forces Revolutionary Council (AFRC) ภายใต้การนำของนาย Johnny Paul Koroma กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน โดยร่วมมือกับกลุ่มกบฏ RUF ในการยึดเมืองหลวง Freetown ส่งผลให้เกิดการก่ออาชญากรรม ปล้นสะดม ช่มชู้ และ ฆาตกรรมอย่างกว้างขวาง⁷

ผลจากการที่กลุ่มกบฏ AFRC และ RUF ยึดเมืองหลวง Freetown และก่ออาชญากรรม รุนแรง เป็นเหตุให้กลุ่มประชาคมเศรษฐกิจแอฟริกาตะวันตก (Economic Community of West African States: ECOWAS) ส่งกองกำลังรักษาสันติภาพ Economic of West African States Cease-fire Monitoring Group (ECOMOG) เข้าแทรกแซง ในนามรัฐบาลของนาย Ahmad Tejan Kabbah ด้วยการยึดเมืองหลวง Freetown คืนจากกลุ่มกบฏ แต่อย่างไรก็ดีกองกำลัง ECOMOG ก็พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นยากต่อการควบคุมแม้จะสามารถยึดพื้นที่ในเมืองหลวงกลับมาได้ แต่ในพื้นที่ ห่างไกลก็ยังไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้อยู่ดี แม้ในภายหลังจะมีการทำสัญญาสันติภาพ Lomé Peace Accord ระหว่างผู้นำฝ่ายรัฐบาลคือ Ahmad Tejan Kabbah และผู้นำกลุ่มกบฏ RUF คือ Foday Sankoh นักรบกลุ่มกบฏ RUF หากกองกำลังกลุ่มกบฏ RUF เข้าสู่กระบวนการ DDR แต่อย่างไรก็ดีในภายหลังรองหัวหน้ากลุ่ม RUF นาย Sam Bockarie ปฏิเสธที่จะปลดอาวุธและนำ กองกำลังกลับมาล้อมเมือง Freetown อีกครั้ง⁸

จะเห็นได้ว่าปัญหาของรัฐที่มีความอ่อนแอทางการเมืองและความมั่นคง เมื่อเข้าสู่สภาพความ ชัดแย้งอย่างรุนแรง เช่น เกิดสงครามการเมืองขึ้นและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของรัฐถูกทำลาย เป็น

⁶ David Keen, *Conflict & Collusion in Sierra Leone*. (Oxford: James Currey, 2005), p. 111.

⁷ Lansana Gberie, *Supra* note 5, p. 102.

⁸ *Ibid.*, p. 161.

ต้น รัฐจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง หรือในกรณีที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่งก็ไม่สามารถฟื้นฟูให้กลับสู่สถานการณ์ปกติได้ เช่นเดียวกับกรณีของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนที่แม้จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลจากการเลือกตั้งขึ้นมาได้ใหม่ และสามารถตกลงกับกลุ่มกบฏทำให้เกิดสนธิสัญญาสันติภาพ Abidjan Peace Accord ก็ไม่ได้เป็นการประกันว่าจะสามารถบังคับใช้สนธิสัญญาดังกล่าวได้จริง เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้มีโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมความสงบเรียบร้อยและบังคับให้เป็นไปตามสนธิสัญญา รัฐภายหลังความขัดแย้งจึงจำเป็นต้องมีตัวกลางเข้ามาทำหน้าที่ในการประสานงาน อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีตัวกลางเข้ามาช่วยเหลือในการประสานงาน เช่น ในกรณีของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนที่มีกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจแอฟริกาตะวันตกเข้ามาเป็นตัวกลางให้รัฐบาลกับกลุ่มกบฏสามารถทำข้อตกลงสันติภาพ Lomé Peace Accord ขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงได้ เนื่องจากขาดกระบวนการและยุทธศาสตร์ที่แน่ชัดในการบริหารให้เกิดสันติภาพ

ดังนั้นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจึงต้องอาศัยโครงสร้างของตัวกลางที่ใหญ่ขึ้น โดยการใช้ปฏิบัติการด้านสันติภาพของสหประชาชาติมาแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง โดยในปี ค.ศ. 1998 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 1181 จัดตั้ง United Nations Observer Mission in Sierra Leone (UNOMSIL) เพื่อสังเกตการณ์สถานการณ์ด้านความมั่นคงในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน และเฝ้าติดตามบทบาทการทำงานของกองกำลังรักษาสันติภาพ ECOMOG ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจึงได้ออกมติที่ 1270 ยุติบทบาทของ UNOMSIL และจัดตั้ง United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) ปฏิบัติภารกิจด้านการรักษาสันติภาพเพื่อยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ทำให้ความรุนแรงจากความขัดแย้งและสงครามกลางเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนยุติลง

อย่างไรก็ดีจากบทเรียนสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1990 จึงสามารถประเมินได้ว่าเพียงแค่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพไม่เพียงพออีกต่อไปที่จะทำให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน เนื่องจากมูลเหตุความขัดแย้งในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนยังมีอยู่ และหากไม่จัดการมูลเหตุความขัดแย้งให้สิ้นไป ความขัดแย้งดังกล่าวก็จะกลับมาเกิดขึ้นอีกครั้งและทำให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนกลับไปสู่ความล้มเหลว คณะมนตรีความมั่นคงจึงออกข้อมติที่ 1346 ให้จัดตั้งคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ (Truth and Reconciliation Commission) ตามข้อตกลงสันติภาพ Lomé Peace Accord ข้อ XXVI⁹ และกฎหมายภายในของสาธารณรัฐเซียร์

⁹ Lomé Peace Accord, XXVI HUMAN RIGHTS VIOLATIONS

ราลีโอนซึ่งอนุวัติการตามข้อตกลงสันติภาพ The Truth and Reconciliation Commission 2000 เป็นเหตุให้พบว่าสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีปัญหามูลเหตุความขัดแย้งอันสามารถอธิบายได้สังเขป ดังนี้

ปัญหาด้านการเมืองและความมั่นคงภายในรัฐ การปกครองของรัฐเจ้าอาณานิคมได้สร้างความเลื่อมล้ำกันในสังคมของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน แต่สิ่งที่ซ้ำเติมให้สถานการณ์เลวร้ายมากขึ้นคือ ภายหลังจากได้รับเอกราชได้ไม่นานรัฐบาลจากพรรคการเมือง APC ได้เข้าปกครองสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นระยะเวลาที่ยาวนานจนทำให้เกิดการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง เช่น ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1978 กำหนดให้รัฐบาลที่ปกครองสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะต้องมาจากพรรคการเมืองเดียว (One-Party State) ซึ่งส่งผลให้สมาชิกของรัฐสภาที่มาจากพรรคการเมืองอื่นจะต้องเลือกว่าจะย้ายข้างมาอยู่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือต้องหลุดจากตำแหน่งสมาชิกในรัฐสภา¹⁰ หรือในกรณีที่รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนปี ค.ศ. 1978 บทที่ 4 มาตราที่ 34 บัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Electoral Commissioner) ทำให้ประธานาธิบดีมีอำนาจควบคุมการคัดเลือกผู้สมัครเป็นสมาชิกในรัฐสภาได้ทั้งหมด¹¹ เป็นต้น แม้ว่าในปี ค.ศ. 1991 จะได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แก้ไขเรื่องการปกครองของรัฐบาลพรรคการเมืองเดียว แต่ปัญหาสงครามกลางเมืองที่เกิดขึ้นทำสถานการณ์ของ

1. A Truth and Reconciliation Commission shall be established to address impunity, break the cycle of violence, provide a forum for both the victims and perpetrators of human rights violations to tell their story, get a clear picture of the past in order to facilitate genuine healing and reconciliation.

2. In the spirit of national reconciliation, the Commission shall deal with the question of human rights violations since the beginning of the Sierra Leonean conflict in 1991.

This Commission shall, among other things, recommend measures to be taken for the rehabilitation of victims of human rights violations.

3. Membership of the Commission shall be drawn from a cross-section of Sierra Leonean society with the participation and some technical support of the International Community. This Commission shall be established within 90 days after the signing of the present Agreement and shall, not later than 12 months after the commencement of its work, submit its report to the Government for immediate implementation of its recommendations.

¹⁰ Truth and Reconciliation Commission in Sierra Leone, Supra note 3.

¹¹ Ibid.

รัฐบาลไม่มีความมั่นคง ตลอดจนสถาบันและระบบต่างๆภายในรัฐถูกทำลายและไม่อาจบังคับใช้ได้
อย่างเต็มที่

ปัญหาด้านการเมืองและความมั่นคงภายนอก รัฐ สงครามกลางเมืองที่ลุกลามไปทั่วทั้ง
สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนและยืดเยื้อยาวนานมีผลมาจากตัวกระทำการภายนอก รัฐ คือ นาย Charles
Taylor ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐไลบีเรีย ซึ่งมีความต้องการเหมืองเพชรอันเป็นทรัพยากรสำคัญ
ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ประกอบกับเล็งเห็นว่าสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีปัญหาภายในเกิดขึ้นจาก
การปกครองของพรรคการเมืองเดียวมาอย่างยาวนานทำให้เกิดความยากลำบาก ทรัพยากรขาดแคลน
สร้างความโกรธแค้นและคับข้องใจแก่ประชาชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นอย่างมาก จึงปลุก
ระดมประชาชนให้ก่อตั้งกลุ่มกบฏ RUF ขึ้น โดยสัญญาจะให้กองกำลัง NPFL จัดหาอาวุธ และฝึกกอง
กำลังกบฏให้เข้มแข็งแลกเปลี่ยนกับเพชร อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงแล้ว นาย Charles
Taylor ไม่เพียงแต่เป็นผู้จัดหาอาวุธมาสนับสนุนและฝึกฝนกองกำลังให้ฝ่ายกบฏเพียงเท่านั้น
เนื่องจากกองกำลัง NPFL ของ Charles Taylor กลับมีบทบาทยิ่งกว่ากลุ่มกบฏ RUF เพราะ
อัตรากำลังกลุ่มกบฏที่เคลื่อนไหวในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีอัตราส่วนของกองกำลัง NPFL ต่อ กลุ่ม
กบฏ RUF อยู่ที่ 4 ต่อ 1 และกองกำลังกบฏนั้นเคลื่อนไหวตามคำสั่งของ Charles Taylor ไม่ใช่ผู้นำ
กลุ่มกบฏ RUF¹² จึงหมายความว่าตัวการที่ขับเคลื่อนสงครามกลางเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนที่
แท้จริง คือ ตัวกระทำการภายนอก โดยปัญหาสงครามกลางเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็น
ปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงเป็นอย่างมากเนื่องจากผลของสงครามกลางเมืองสามารถประมาณ
การณ์ผู้เสียชีวิตได้ประมาณ 50,000 – 70,000 คนประชาชนต้องไร้ที่อยู่อาศัยมากกว่า 2 ล้านคน
และได้รับผลกระทบจากความรุนแรงมากกว่า 1 แสนคน ซึ่งประชาชนที่ได้รับผลกระทบรวมกันมี
มากกว่าประชากรทั้งหมดครึ่งหนึ่งของเซียร์ราลีโอน เป็นการทำลายเสถียรภาพความมั่นคงใน
สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนไปทั้งหมด

ปัญหาด้านกฎหมาย สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีปัญหาด้านระบบกฎหมายและความยุติธรรม
ในสังคมเป็นอย่างมาก เนื่องจากกฎหมายไร้ซึ่งบรรทัดฐาน ไม่มีอำนาจในการบังคับใช้ ไร้ความสำคัญ
และมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ประชาชนกว่าร้อยละ 80 ของรัฐเชื่อมั่นในระบบยุติธรรมแบบดั้งเดิม คือ

¹² Truth and Reconciliation Commission in Sierra Leone, Withness to Truth Vol3 [online], 5 January 2015. Available
from: http://www.sierraleonetr.com/index.php/view-report-text-vol-3a/item/volume-three-a-chapter-three?category_id=3.

หัวหน้าเผ่าเป็นผู้ตัดสิน ซึ่งไม่สามารถนำความยุติธรรมมาสู่สังคมได้ มีความลำเอียงและอคติต่อสตรีและเด็ก ตลอดจนขาดความโปร่งใส และไร้ซึ่งความรับผิดชอบ

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ปี ค.ศ. 1978 ได้ทำลายโครงสร้างของระบบยุติธรรมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะความเป็นอิสระของตุลาการ เช่น มาตราที่ 113 บัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งหรือปรับย้ายตำแหน่งประธานศาลฎีกาและหัวหน้าศาลต่างๆ (Chief Justice) และประธานาธิบดียังมีอำนาจบังคับให้ผู้พิพากษาคนใดก็ได้เกษียณเมื่ออายุครบ 55 ปี ซึ่งเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถบังคับควบคุมฝ่ายตุลาการได้ตามอำเภอใจ

ปัญหาด้านกฎหมายจารีตประเพณีที่ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1991 จากถ้อยคำที่ว่า “กฎหมายทั่วไปรวมถึงกฎหมายอาญานั้นประกอบไปด้วยกฎหมายจารีตประเพณี”¹³ โดยกฎหมายจารีตประเพณีหมายถึง กฎโดยทั่วไปซึ่งบังคับใช้ในสังคมของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ความยุติธรรมตามจารีตประเพณีขึ้นอยู่กับความเชื่อ จารีต แบบปฏิบัติของคนในพื้นที่ผ่านการใช้อำนาจของศาลท้องถิ่น (Local Courts) โดยศาลท้องถิ่นมีเขตอำนาจที่จำกัดเฉพาะเรื่องการแต่งงาน การหย่า ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ และคดีลหุโทษที่มีโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50 ปอนด์สเตอร์ลิง โดยมีศาลท้องถิ่นจำนวน 288 ศาลในรัฐ ซึ่งข้อพิพาทในกฎหมายจารีตประเพณีจะไม่มีหมายปรากฏอยู่ต่อหน้าศาล แต่จะมีเจ้าพนักงานคอยช่วยเหลือในการบังคับใช้กฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งศาลท้องถิ่นจะประกอบไปด้วยหัวหน้าเผ่า และเจ้าหน้าที่ผู้คอยช่วยเหลือ ซึ่งเป็นระบบยุติธรรมแบบดั้งเดิมอันไม่สามารถนำความยุติธรรมมาสู่สังคมด้วยความอคติและลำเอียงต่อสตรีและเด็ก¹⁴

สถานะทางกฎหมายของสตรีในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีปัญหาเป็นอย่างมากจากกฎหมายที่เลือกปฏิบัติ เช่น Matrimonial Causes Act 1960 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการแต่งงาน และการหย่า แต่สตรีไม่มีสิทธิเท่าเทียมกับคู่สมรสและแม้ว่าจะหย่าขาดจากกันสตรีนั้นก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคู่สมรสเช่นเดิม ในกรณีเรื่องของการรับมรดก Administration of Estates Act ไม่ได้คุ้มครองสิทธิสตรีจากกฎหมายจารีตประเพณีของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนที่บังคับให้สตรีต้องตกเป็น “ทรัพย์สินมรดก” อีกทั้งยังมีการบังคับใช้แรงงานสตรีในการเก็บเกี่ยวพืชผลทางการเกษตร แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในการถือครองที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ในส่วนของกระบวนการยุติธรรมยังมีการเลือกปฏิบัติจนทำให้เกิดปัญหาการใช้ความรุนแรงและการข่มขืน ที่ไม่คุ้มครองผู้เสียหายและไม่สามารถ

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

ลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ทำให้เกิดปัญหาความรุนแรงทางเพศขยายตัวอย่างต่อเนื่องจนไม่สามารถรับมือได้¹⁵

ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม การขาดโอกาสทางด้านเศรษฐกิจ คนตกงานและขาดการจ้างงาน โดยผลสำรวจในปี ค.ศ. 2003 มีวัยทำงานช่วงต้น คือ ช่วงอายุ 18 - 35 ปี คิดเป็นร้อยละ 45 ของประชากรทั้งหมด หรือประมาณ 4.5 ล้านคน¹⁶ แต่กลับมีปัญหาการขาดการจ้างแรงงานอย่างสูง เนื่องจากต้องเผชิญกับภาวะสงครามกลางเมืองเป็นเวลานานทำให้ขาดทักษะจำเป็นต่างๆในการเลี้ยงชีพ อีกทั้งยังมีปัญหาด้านยาเสพติด และผลกระทบทางด้านจิตใจจากสงครามกลางเมือง ทำให้เกิดการชะงักกีดขวางเศรษฐกิจแม้ว่าจะสิ้นสุดภาวะสงครามกลางเมืองไปแล้ว

ปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากร สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีเหมืองแร่สำคัญหลายแห่ง เช่น บอกไซต์ (Bauxite) รูไทล์ (Rutile) เหล็ก และทองคำ โดยมีแร่อันเป็นทรัพยากรสำคัญที่สุด คือ เพชร ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกสำคัญของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน แม้ว่าเพชรจะไม่ใช่อุปกรณ์เกิดความขัดแย้งแต่ก็เป็นเชื้อเพลิงแห่งความขัดแย้งที่ถูกนำไปใช้ในการแลกเปลี่ยนอาวุธ สาเหตุสำคัญนอกจากตัวกระทำการภายนอกแล้ว ยังมีเหตุมาจากรัฐขาดการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดี รัฐบาลมีการคอร์รัปชันเอื้อประโยชน์การค้าขายเพชรให้เฉพาะกลุ่มของตนเอง อีกทั้งยังไม่สามารถควบคุมประชาชนผู้ค้าเพชรรายย่อยได้ เกิดปัญหาที่ประชาชนเห็นว่าการค้าขายเพชรสร้างรายได้มากกว่าการทำเกษตรจึงทำให้เกิดการขโมยเพชรในเหมืองเพชรเป็นจำนวนมากทำให้รัฐขาดแคลนรายได้เข้ารัฐและขาดแคลนสินค้าทางการเกษตรจนต้องนำเข้าสินค้าการเกษตรจากต่างประเทศ จนกระทั่งเกิดสงครามกลางเมืองทำให้รัฐยิ่งขาดแคลนรายได้เนื่องจากกลุ่มกบฏสามารถเข้ายึดเหมืองเพชรหลายแห่ง ทำให้รัฐอ่อนแอและไม่สามารถกระจายรายได้ให้ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ปัญหาด้านการเข้าถึงสาธารณูปโภคที่จำเป็น เนื่องจากสงครามกลางเมืองที่ดำเนินมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานทำให้ทำลายสถาบันต่างๆที่จำเป็นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นอันมาก ซึ่งรวมไปถึงสาธารณูปโภคและระบบการขนส่งเป็นเหตุให้ประชาชนขาดแคลนและไม่สามารถเข้าถึงได้

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

ปัญหาทางการศึกษา เป็นปัญหาซึ่งเกิดต่อเนื่องมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่ยุคสมัยอาณานิคม เนื่องจากรัฐเจ้าอาณานิคมมีความลำเอียงที่จะให้การศึกษาเฉพาะคนของรัฐเจ้าอาณานิคมและชนชั้นสูงในสังคมเท่านั้น แม้ว่าสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะได้รับเอกราชการศึกษาของเด็กก็ไม่ได้เพิ่มมากขึ้นเท่าที่ควรเนื่องจากผลกระทบจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการเลือกปฏิบัติหากครอบครัวหนึ่งมีลูกหลายคนก็มักจะเลือกให้เด็กผู้ชายได้รับการศึกษามากกว่าเด็กผู้หญิง อีกทั้งยังมีปัญหาด้านสถานศึกษาและการเรียนการสอนที่ไม่ได้มาตรฐาน จนกระทั่งสิ้นสุดสงครามกลางเมืองการศึกษาได้มาถึงจุดตกต่ำที่สุดเนื่องจาก ร้อยละ 88.75 ของเด็กผู้หญิง และร้อยละ 69.3 ของเด็กผู้ชายไม่สามารถอ่านหนังสือได้ มีเด็กจำนวนต่ำกว่าร้อยละ 45 ได้เข้าศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษา และต่ำกว่าร้อยละ 9 ได้เข้าศึกษาในระดับมัธยมศึกษา โดยมีเพียงร้อยละ 1 เท่านั้นที่ได้เข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษา¹⁷

จากประเด็นปัญหาอันเป็นมูลเหตุความขัดแย้งต่างๆที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน แสดงให้เห็นว่าปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนสามารถยุติความรุนแรงจากความขัดแย้งของสงครามกลางเมืองได้ แต่ไม่ได้เป็นการประกันว่าเมื่อมีการถอนเจ้าหน้าที่รักษาสันติภาพที่เข้าไปควบคุมความสงบและยุติความขัดแย้งแล้วมูลเหตุความขัดแย้งต่างๆ จะไม่เป็นฉนวนให้เกิดความขัดแย้งครั้งใหม่ขึ้นอีก ดังนั้นสหประชาชาติจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการเปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ เพื่อเข้าไปสร้างและฟื้นฟูระบบและกลไกที่จำเป็นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ซึ่งจะทำให้รัฐบาลเกิดความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ในการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติรัฐ โดยเป็นการเพิ่มความสามารถให้แก่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามูลเหตุความขัดแย้งได้ด้วยตัวของรัฐเอง

1.2 สมมติฐานของการวิจัย

การเสริมสร้างสันติภาพของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนภายใต้คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติจะประสบความสำเร็จและนำไปสู่สันติภาพที่ยั่งยืนได้ เนื่องจากมีการสร้างและฟื้นฟู ระบบและกลไกที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจของรัฐที่เหมาะสมกับบริบทของสถานการณ์ โดยอาศัยความร่วมมือทุกภาคส่วนทั้งระดับรัฐ และระหว่างประเทศ

¹⁷ Ibid.

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาโครงสร้าง และกลไกการทำงานของคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพแห่งสหประชาชาติ
- (2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความเป็นมา และปัญหาที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน
- (3) เพื่อประเมินว่าการเสริมสร้างสันติภาพ โดยคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพ ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนสามารถนำไปสู่การสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้งอีกได้จริงหรือไม่
- (4) เพื่อประมวลผลเปรียบเทียบการทำงานของคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพแห่งสหประชาชาติ และกระบวนการอื่นของสหประชาชาติในกรอบการรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ
- (5) เพื่อหากลไกที่ดีที่สุดที่ใช้ในการเสริมสร้างสันติภาพอันจะนำไปสู่สันติภาพที่ยั่งยืน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาวิจัยเปรียบเทียบการปฏิบัติหน้าที่ของสหประชาชาติตั้งแต่ก่อนมีการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Commission) และภายหลังจากที่คณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพได้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่แล้ว โดยจะมุ่งเน้นไปยังกรณีศึกษา คือการปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นหลัก เพื่อหาปัจจัยความสำเร็จในการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

เป็นการศึกษาค้นคว้าแบบการวิจัยเชิงเอกสาร (Document Research) ในการบรรยายเชิงพรรณนา โดยหาข้อมูลจาก หนังสือ บทความ รายงานของสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ตลอดจนรายงานของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเอง ในเรื่องการปฏิบัติการการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding) โดยผู้เขียนจะนำเอาเอกสารทั้งหมดมาวิเคราะห์ และเรียบเรียงเพื่อหาผลสรุปของการศึกษาต่อไป

1.6 คำจำกัดความในการวิจัย

- (1) Peacebuilding Commission (PBC) หรือคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพ จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2005 เพื่อให้คำปรึกษาเรื่องการเสริมสร้างสันติภาพในกรอบสหประชาชาติ

แก่ประเทศที่เพิ่งผ่านพ้นความขัดแย้ง รวมทั้งเป็นตัวกลางในการเชื่อมต่อระหว่างกระบวนการสร้างสันติภาพ (Peace enforcement) การรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) และการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding)¹⁸

- (2) Peacebuilding คือ “การเสริมสร้างสันติภาพ” เป็นการทำงานในการเสริมสร้างสันติภาพที่อยู่ในกรอบการทำงานของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ
- (3) Peace building คือ “การสร้างสันติภาพ” เป็นการสร้างและพัฒนาเงื่อนไขให้เกิดสันติภาพที่ถาวร อันรวมถึงการสร้างสถาบันและโครงสร้างพื้นฐานของชาติที่ถูกทำลายโดยสงครามกลางเมืองหรือการสู้รบขึ้นมาใหม่¹⁹ โดยเกิดขึ้นจากองค์การระหว่างประเทศอื่นนอกเหนือจากคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ เช่น ในการปฏิบัติหน้าที่ของ Department of Political Affairs (DPA) เป็นต้น
- (4) Peace enforcement คือ “การบังคับให้เกิดสันติภาพ” เป็นมาตรการใช้กำลังบังคับผู้ที่กำลังดำเนินการที่เป็นการละเมิด สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้ยุติการกระทำดังกล่าว²⁰
- (5) Peace making คือ “การทำให้เกิดสันติภาพ” เป็นการดำเนินการทางการทูตโดยมักใช้วิธีไกล่เกลี่ย และเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งโดยสันติวิธี²¹
- (6) Peace operations คือ “ปฏิบัติการสันติภาพ” การดำเนินการด้านสันติภาพ ซึ่งครอบคลุมถึงการสร้างสันติภาพ (Peacemaking) การรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) และการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding)²²

1.7 ประโยชน์ที่ได้รับ

(1) ทำให้ทราบถึงความเป็นมา และกลไกในการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding) ของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Commission)

¹⁸ สถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, หนังสือคำศัพท์-คำย่อทางการทูต [online], 27 กุมภาพันธ์ 2558. Available from: <http://www.mfa.go.th/asean/th/code?c=p>

¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

²⁰ เรื่องเดียวกัน

²¹ เรื่องเดียวกัน

²² เรื่องเดียวกัน

(2) ทำให้ทราบบทเรียน ปัญหา และวิธีการแก้ไขปัญหาในการเสริมสร้างสันติภาพใน
สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

(3) ทำให้ทราบว่าการเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติ ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน
ประสบผลสำเร็จหรือไม่ เพียงใด

(4) ทำให้ได้ทราบถึงกลไก และแนวทางที่ดีที่สุดในการเสริมสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืน



บทที่ 2

การเสริมสร้างสันติภาพภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาธรรมชาติของความขัดแย้งได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แต่เดิมรูปแบบของการขัดกันทางอาวุธที่เด่นชัดที่สุด คือ ปัญหาสงครามระหว่างรัฐ ต่อมารูปแบบความขัดแย้งดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป เกิดสงครามปลดปล่อยหรือสงครามกู่ชาติ สงครามกลางเมือง แม้กระทั่งความขัดแย้งจากกลุ่มอาชญากรรม ซึ่งในบางรัฐ เช่น รัฐในอเมริกากลาง อัตราการฆาตกรรมและการใช้ความรุนแรงมีอัตราสูงกว่าสงครามกลางเมือง¹ จะเห็นได้ว่าปัจจัยต่าง ๆ นำไปสู่ความขัดแย้งนั้นมีความรุนแรง ซับซ้อน และมีความหลากหลายเพิ่มมากขึ้น หากสงครามในอดีตถูกผลักดันโดยเป้าหมายทางความคิดและการเมือง ความขัดแย้งและความรุนแรงในปัจจุบันก็ถูกขับเคลื่อนโดยการผสมผสานจากปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความยุติธรรม เช่น สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่เท่าเทียมกันในแต่ละกลุ่ม การกีดกันทางการเมือง ความขัดแย้งในทรัพยากรธรรมชาติ การกระจายรายได้ที่ไม่ทั่วถึง การขาดแคลนด้านอาชีพ ความคับข้องใจในการคอร์รัปชัน การไม่ได้รับความยุติธรรม การละเมิดสิทธิมนุษยชน ฯลฯ ซึ่งในหลายกรณีนั้นยากมากที่จะนิยามเบื้องหลังของการก่ออาชญากรรมหรือลักษณะความขัดแย้ง เนื่องจากปัจจัยที่หลากหลายเหล่านี้มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา²

สหประชาชาติมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านั้นโดยใช้ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) เพื่อเข้าไปยุติความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามเมื่อสิ้นสุดปฏิบัติการรักษาสันติภาพแล้วปัญหาที่ตามมา คือ ความขัดแย้งดังกล่าวที่ถูกบังคับให้หยุดชะงักไว้มักจะกลับมาเกิดความรุนแรงอีกครั้ง เนื่องจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพเข้าไปยุติความรุนแรงที่เกิดขึ้นไม่ช่วยขยายขอบเขตความรุนแรงมากไปกว่าที่เป็นอยู่ แต่ไม่ได้เข้าไปแก้ไขปัจจัยอันเป็นต้นเหตุแห่งความขัดแย้งทั้งหลาย ดังนั้นการเสริมสร้างสันติภาพจึงเป็นกระบวนการที่จำเป็นในปัจจุบัน ที่จะเข้ามามีส่วนช่วยในการแก้ไขความขัดแย้งที่มีหลากหลายมิติมากขึ้น โดยสหประชาชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีความชอบธรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศ ในการรวบรวมตัวกระทำที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในระดับรัฐ (State Actors) และไม่ใช่รัฐ (Non-State Actors) เพื่อกำหนดกลยุทธ์

¹ How Has the Nature of Conflict Changed since the Creation of the United Nations? , [online], 5 January 2015. Available from: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/faq.shtml>.

² Ibid.

และแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ เช่น การเมือง ความมั่นคง สิทธิมนุษยชน มนุษยธรรม และการพัฒนาไปพร้อมกัน ซึ่งจะสามารถเสริมสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนให้แก่รัฐได้

“Peacebuilding” หรือ “การเสริมสร้างสันติภาพ” เป็นคำศัพท์ที่ถูกกำหนดขึ้นในปี ค.ศ. 1976 โดย *Johan Galtung* ได้ใช้ในงานเขียนของเขาเรื่อง “Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding” โดยได้แสดงทัศนะไว้ว่า “กลไกในการเสริมสร้างสันติภาพนั้นควรเกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างที่มีระบบขนาดใหญ่เพียงพอที่จะสามารถผลักดันการดำเนินงาน...โดยเฉพาอย่างยิ่งในโครงสร้างที่สามารถวิเคราะห์เหตุการณ์ต่างๆที่อาจทำให้เกิดสงคราม และกำจัดต้นเหตุเหล่านั้นได้”³ ซึ่งกระบวนการของการเสริมสร้างสันติภาพจะทำให้เกิดสันติภาพเชิงบวก (Positive Peace)⁴ ด้วยการหามูลเหตุรากฐาน (Root Causes) ของความขัดแย้งและขจัดมูลเหตุของปัญหาให้สิ้นไปโดยการเข้าไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม และระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนการพัฒนาระบบการยุติธรรม ซึ่งจะสามารถประกันความยั่งยืนของสันติภาพได้

John Paul Lederach นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านสันติศึกษา เห็นว่าสันติภาพไม่ใช่เงื่อนไขที่เกิดขึ้นในระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง แต่สันติภาพเป็นพลวัตที่ใช้ในการสร้างสังคม และได้อธิบายเพิ่มเติมแนวคิดการเสริมสร้างสันติภาพของ *Johan Galtung* ว่า “Peacebuilding” เป็นกรอบความคิดที่ครอบคลุมด้วยกระบวนการ ระเบียบวิธีปฏิบัติ และกรอบระยะเวลาที่จะเปลี่ยนความขัดแย้งไปสู่ความสัมพันธ์ที่สันติและยั่งยืน⁵ ดังนั้นขอบเขตกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้าง

³Johan Galtung, "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding" in *Peace, War and Defense: Essays in Peace Research*. Vol. II. ed. Johan Galtung, (Copenhagen: Christian Ejlertsen, 1976), pp. 297-298. cited in Peacebuilding Initiative, The Conceptual Origins of Peacebuilding [online], 5 January 2015. Available from: <http://www.peacebuildinginitiative.org/index34ac.html?pagel=1764#one>

⁴ Johan Galtung ได้อธิบายหลักการที่จะทำให้เกิดสันติภาพไว้สองแบบ คือ สันติภาพเชิงบวก (Positive Peace) และสันติภาพเชิงลบ (Negative Peace) โดยสันติภาพเชิงบวก (Positive Peace) จะเข้าไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม ระบบเศรษฐกิจ กระบวนการยุติธรรม และพื้นฐานสังคมในด้านต่างๆ ซึ่งจะเรียกวิธีนี้ว่า การเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding) ในขณะที่ สันติภาพเชิงลบ (Negative Peace) คือ การทำให้ปราศจากความขัดแย้งทางอาวุธ หรือการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) ซึ่ง Johan Galtung ได้ยกย่องสันติภาพเชิงบวกไว้เหนือกว่าสันติภาพเชิงลบ แต่อย่างไรก็ดีผู้เขียนมีความเห็นว่าในพื้นที่ที่เกิดความขัดแย้งรุนแรงและมีการขัดกันทางอาวุธเกิดขึ้น หากไม่มีสันติภาพเชิงลบ คือ การทำให้ปราศจากความขัดแย้งทางอาวุธ การเสริมสร้างสันติภาพก็ไม่สามารถดำเนินการได้เช่นกัน จึงต้องใช้ทั้งสองวิธีควบคู่กันไปด้วย

⁵ John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. (Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace Press, 1997), p. 20. cited in Peacebuilding Initiative, The Conceptual Origins of Peacebuilding [online], 5 January 2015. Available from: <http://www.peacebuildinginitiative.org/index34ac.html?pagel=1764#one>

สันติภาพจึงกว้างมาก โดยครอบคลุมทั้งกิจกรรมที่เกิดขึ้นก่อนหน้าที่จะเกิดข้อตกลงสันติภาพและภายหลังที่เกิดข้อตกลงสันติภาพด้วย

Adam Curle นักวิชาการและนักกิจกรรมด้านสันติภาพได้ริเริ่มแนวคิด “Peacebuilding From Below” กล่าวคือ การเสริมสร้างสันติภาพให้เกิดความยั่งยืนได้นั้นจะต้องมีความร่วมมือจากภาคประชาสังคมที่หลากหลาย เช่น ประชาชน องค์กรอิสระ และองค์กรส่วนท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น เพื่อเข้าไปสร้างโครงสร้างในสังคมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสัญชาติ (National) ชาติพันธุ์ (Ethnic) เชื้อชาติ (Racial) ศาสนา และการเมือง และในเวลาต่อมา John Paul Lederach ได้สร้างแนวคิดซึ่งพัฒนาต่อยอดจากแนวคิด “Peacebuilding From Below” ของ Adam Curle และอธิบายว่าการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องแก้ไขปัญหามิใช่ในทุกระดับตั้งแต่ระดับสามัญ ระดับกลาง และระดับสูง โดยสะท้อนออกมาเป็นแผนภูมิดังนี้



แผนภูมิที่ 1 สรุปแนวคิดความร่วมมือเพื่อสร้างสันติภาพของ John Paul Lederach⁶

⁶ Peter McFarlane, Community Based Ngos in Grassroots Peacebuilding and Reconciliation in Northern Ireland [online], 5 January 2015. Available from: <http://www.e-ir.info/2011/09/24/community-based-ngos-in-grassroots-peacebuilding-and-reconciliation-in-northern-ireland/>.

จากแผนภูมิจะเห็นได้ว่าการเสริมสร้างสันติภาพของ John Paul Lederach แตกต่างจากแนวคิดแบบเดิมที่ให้รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศเข้ามาแก้ไขปัญหาเพียงฝ่ายเดียว แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด หรือแม้จะสามารถกำหนดประเด็นปัญหาที่ถูกต้องได้แล้ว แต่ก็ไม่สามารถจัดปัญหาให้หมดไปอย่างสิ้นเชิงได้ เนื่องจากมูลเหตุของปัญหาที่แท้จริงนั้นอาจแตกต่างกันออกไปในแต่ละระดับ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

ระดับสามัญ มูลเหตุของปัญหาอาจแฝงอยู่ในทัศนคติและความเชื่อที่สืบทอดกันมาก่อให้เกิดเป็นวัฒนธรรมความเชื่อ เช่น ความเชื่อเฉพาะกลุ่ม ความเชื่อในการแบ่งชนชั้น ความเชื่อทางศีลธรรม ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากความแตกต่างหรือปมป้อย ทำให้เกิดความรู้สึกไม่เท่าเทียมเมื่อเปรียบเทียบกับอีกฝ่ายหนึ่ง โดยความไม่เท่าเทียมเหล่านั้นแฝงอยู่ในระบบสังคมและการเมืองเรื่อยมา

ระดับกลาง มูลเหตุของปัญหา คือ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งอาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากไม่มีกลยุทธ์และยุทธศาสตร์ที่ดีในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนทัศนคติและความอคติที่แฝงอยู่ในหน่วยงานก็เป็นเหตุปัจจัยของปัญหาความขัดแย้งในสังคม

ระดับสูง มูลเหตุของปัญหาย่อมเกี่ยวเนื่องกับผลประโยชน์ของผู้มีระดับสูง ตลอดจนกลุ่มคนชั้นสูงที่ต้องการรักษาผลประโยชน์ทางการเมืองและพื้นที่ในสังคม ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมและความขัดแย้งในสังคม

ดังนั้นเมื่อมูลเหตุของปัญหาแตกต่างกันออกไป การแก้ไขปัญหาที่ดีจะต้องอาศัยความร่วมมือจากสังคมระหว่างประเทศในระดับสากล และระดับรัฐ ซึ่งรวมถึงหน่วยงานของภาครัฐและภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่น ตลอดจนความร่วมมือของประชาชนภายในรัฐ จึงจะสามารถแก้ไขมูลเหตุแห่งความขัดแย้งได้

ผู้เขียนสามารถสรุปแนวคิดในการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding) ของนักสันติศึกษาได้ดังนี้

1. หัวใจหลักของแนวคิดในการเสริมสร้างสันติภาพ คือ การเข้าไปค้นหามูลเหตุความขัดแย้งในสังคม และมุ่งขจัดปัญหามูลเหตุดังกล่าว เพื่อยับยั้งไม่ให้เกิดความขัดแย้งและความรุนแรงขึ้นอีก ตลอดจนช่วยเสริมสร้างระบบของสังคมให้เข้มแข็งเพื่อสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน

2. ขอบเขตในการเสริมสร้างสันติภาพ มีความครอบคลุมในหลายด้านทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความยุติธรรม ตลอดจนระบบและกลไกทั้งหลายที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานอันจำเป็นของสังคม เป็นเหตุให้การเสริมสร้างสันติภาพต้องดำเนินการโดยโครงสร้างที่มีศักยภาพ และมีความสามารถในการรวบรวมตัวกระทำการในระดับรัฐและองค์การระหว่างประเทศ เพื่อสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนั้นได้

3. วิธีการในการเสริมสร้างสันติภาพ จะไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้ หากปราศจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม คือ ประชาชน องค์กรอิสระ และองค์กรส่วนท้องถิ่นต่างๆ เนื่องจากเป้าหมายของการเสริมสร้างสันติภาพไม่ใช่การแก้ไขปัญหาของชนชั้นสูงเพียงเท่านั้น แต่จะต้องแก้ไขปัญหากลุ่มคนในระดับชนชั้นสามัญ และระดับท้องถิ่น ที่มีปัญหาความขัดแย้งที่ฝังลึกและยากจะแก้ไขโดยอาศัยเพียงรัฐ หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง

2.1 พัฒนาการของการเสริมสร้างสันติภาพในรอบของสหประชาชาติ

การเสริมสร้างสันติภาพในรอบของสหประชาชาตินั้นมีช่วงเวลาในการพิจารณาที่สำคัญ 2 ช่วงคือ การเสริมสร้างสันติภาพก่อนจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ และการเสริมสร้างสันติภาพภายหลังจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งมีข้อแตกต่างกันในเชิงโครงสร้างและวิธีการเสริมสร้างสันติภาพอย่างมีนัยยะสำคัญ โดยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

2.1.1 การเสริมสร้างสันติภาพก่อนจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ

นับแต่มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น บทบาทหน้าที่ของสหประชาชาติที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ ความพยายามในการลดระดับของความขัดแย้งในหลายภูมิภาค โดยเฉพาะความพยายามในการไกล่เกลี่ยเพื่อนำไปสู่การทำข้อตกลงสันติภาพ (Peace Agreement) และทำให้การอนุวัติการข้อตกลงสันติภาพสำเร็จลุล่วง อย่างไรก็ตามความพยายามดังกล่าวไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เลขาธิการสหประชาชาติ Boutros Boutros-Ghali จึงได้เสนอระเบียบวาระ An Agenda for Peace ขึ้นในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการเสนอให้ใช้การเสริมสร้างสันติภาพภายหลังความขัดแย้ง (post-conflict peace-building) อย่างเป็นทางการในระเบียบวาระของสหประชาชาติ โดยมีกรอบความคิดที่เชื่อมโยงไว้กับโครงสร้างของ การทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy) การสร้างสันติภาพ (peacemaking) และการรักษาสันติภาพ (peacekeeping) ซึ่งได้มีการกำหนดนิยามไว้ดังนี้

“ขอบเขตของการทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) การทำให้เกิดสันติภาพ (Peace Making) และการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ถูกใช้ในรายงานฉบับนี้ โดยสามารถนิยามได้ว่า:

- การทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) เป็นปฏิบัติการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างคู่กรณี ป้องกันไม่ได้ข้อพิพาทที่มีอยู่ขยายตัวไปเป็นความขัดแย้ง และจำกัดขอบเขตความขัดแย้งที่มีอยู่ไม่ให้กระจายไปในวงกว้างมากขึ้น

- การทำให้เกิดสันติภาพ (Peace Making) เป็นปฏิบัติการที่จะนำคู่กรณีที่ขัดแย้งกันมาทำข้อตกลงกันตามหมวด 6 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

- การรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) เป็นปฏิบัติการของสหประชาชาติในพื้นที่ความขัดแย้ง โดยความยินยอมของคู่กรณี ซึ่งโดยทั่วไปเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ตำรวจ รวมถึงพลเรือน โดยปฏิบัติการรักษาสันติภาพจะเพิ่มความเป็นไปได้ในปฏิบัติการป้องกันการพิพาท และการทำให้เกิดสันติภาพ

ในรายงานฉบับนี้จะได้ยินถึงการเสริมสร้างสันติภาพภายหลังความขัดแย้ง (post-conflict peace-building) ซึ่งเป็นการกระทำที่จะกำหนดโครงสร้าง และสนับสนุนโครงสร้างที่จะทำให้เกิดสันติภาพที่มั่นคงและเข้มแข็ง เพื่อมิให้กลับสู่สภาพความขัดแย้งอีก โดยการทูตเชิงป้องกันจะช่วยแก้ไขข้อพิพาทก่อนที่ความรุนแรงจะเกิดขึ้น และปฏิบัติการทำให้เกิดสันติภาพและการรักษาสันติภาพจะทำให้ความขัดแย้งหยุดชะงักชั่วคราว และทำให้บรรลุสันติภาพอีกครั้ง หากปฏิบัติการดังกล่าวสำเร็จจะเป็นโอกาสให้ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพภายหลังความขัดแย้งเข้ามาป้องกันความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศและพลเมือง”⁷

⁷ United Nations Secretary-General, "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peace-Keeping", Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/227-S/24111 (June 1992).

Para 20. The terms preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping are integrally related and as used in this report are defined as follows:

- Preventive diplomacy is action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur.
- Peacemaking is action to bring hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the Charter of the United Nations.
- Peace-keeping is the deployment of a United Nations presence in the field, hitherto with the consent of all the parties concerned, normally involving United Nations military and/or police personnel and frequently civilians as well. Peace-keeping is a technique that expands the possibilities for both the prevention of conflict and the making of peace.

Para 21. The present report in addition will address the critically related concept of post-conflict peace-building - action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict. Preventive diplomacy seeks to resolve disputes before violence breaks out; peacemaking and peace-keeping are required to halt conflicts and preserve peace once it is attained. If successful, they strengthen the

จากคำนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่า การเสริมสร้างสันติภาพภายหลังความขัดแย้ง (post-conflict peace-building) นั้นเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์ที่จะเข้ามาเสริมในเรื่อง ปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ (Peace Operations) โดยมีวัตถุประสงค์ให้ การทำให้เกิดสันติภาพ (Peace Making) และการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) สมบูรณ์มากขึ้น ด้วยการมุ่งทำให้สันติภาพเกิดความมั่นคง และสร้างความเชื่อมั่นแก่พลเมืองภายหลังจากสิ้นสุดความขัดแย้ง โดยใช้มาตรการต่างๆ เช่น การปลดอาวุธคู่กรณีที่เป็นศัตรูกันและให้ทั้งสองฝ่ายถอนกำลังกลับคืน การควบคุมและทำลายอาวุธ การส่งผู้ลี้ภัยกลับสู่ภูมิลำเนาเดิม การช่วยเหลือในการฝึกฝนและให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาความปลอดภัย การสังเกตการณ์การเลือกตั้ง การสนับสนุนการปกป้องสิทธิมนุษยชน การปฏิรูปหรือการสร้าง ความมั่นคงแก่สถาบันปกครอง การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในทางการเมือง เป็นต้น

2.1.1.1 มติของคณะมนตรีความมั่นคงในการบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพ

ในปี ค.ศ. 1995 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council: UNSC) ได้ออกถ้อยแถลงของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (Statement by the President of the Security Council) เน้นย้ำเรื่องการปฏิบัติการกิจของสหประชาชาติตามกรอบของรายงาน “An Agenda for Peace” จะต้องอยู่ในวัตถุประสงค์และหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติอย่างเคร่งครัด⁸ โดยกำหนดให้องค์กรและหน่วยงานในระบบของสหประชาชาติ ที่ดำเนินการภารกิจด้านการพัฒนา และการบังคับใช้ปฏิบัติการต่างๆ จะต้องยึดมั่นตามวัตถุประสงค์ ข้อ 1⁹ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ในด้านสันติภาพ และความมั่นคงระหว่าง

opportunity for post-conflict peace-building, which can prevent the recurrence of violence among nations and peoples.

⁸ United Nations Security Council, "Statements by the President of the Security Council", S/PRST/1995/9 (February 1995), p. 1.

⁹ Charter of the United Nations, Article 1

The Purposes of the United Nations are:

1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;

ประเทศ¹⁰ โดยเฉพาะหัวใจของการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding) ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามข้อ 1 วรรค 3 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ โดยการบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพต้องดำเนินการตามกรอบของกฎหมายดังนี้

การที่รัฐจะเข้าไปอยู่ภายใต้ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพได้นั้นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดเป็นอันดับแรก คือ รัฐให้ความยินยอม (Consent of the State) หรือรัฐนั้นได้ร้องขอ (State Concerned) ให้เข้าไปปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ¹¹ โดยข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 868 (1993) ได้ยืนยันว่าหากรัฐไม่สามารถยอมรับข้อผูกมัด หรือไม่ยอมรับในปฏิบัติการของสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจะต้องพิจารณากระบวนการอื่นที่เหมาะสมกับสถานการณ์แทน

เมื่อรัฐได้ให้ความยินยอม หรือคณะมนตรีความมั่นคงได้รับคำร้องขอจากรัฐแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่จะมี อำนาจ (mandate) ให้บังคับใช้กลยุทธ์การเสริมสร้างสันติภาพหรือในกรณีที่มีสมาชิกใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly: UNGA) เห็นควรว่ารัฐนั้นควรที่จะต้องได้ใช้กลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพก็อาจทำคำแนะนำไปยัง คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ ตามที่กฎบัตรสหประชาชาติได้ให้อำนาจไว้ตาม ข้อ 10¹² และข้อ

-
2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;
 3. To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and
 4. To be a centre for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends.

¹⁰ Repertoire of the practice of the Security Council 1993 – 1995, Decision of 30 April 1993 (3207th Meeting): Statement by the President , p. 1027

¹¹ United Nations Security Council, Supra note 8, p. 3.

¹² Charter of the United Nations, Article 10

The General Assembly may discuss any questions or any matters within the scope of the present Charter or relating to the powers and functions of any organs provided for in the present Charter, and, except as provided in Article 12, may make recommendations to the Members of the United Nations or to the Security Council or to both on any such questions or matters.

12¹³ โดยเลขาธิการสหประชาชาติ (Secretary - General) อาจทำข้อเสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติพิจารณาเมื่อเห็นควรยุติบทบาทของการรักษาสันติภาพ เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงออกอาณัติในการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นการเสริมสร้างสันติภาพ¹⁴ โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอาจออกอาณัติส่งมอบให้ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ หรือองค์กรย่อยอื่น¹⁵ ที่ทำหน้าที่ร่วมมือกันเข้ามารับผิดชอบในการดูแลกิจกรรมการเสริมสร้างสันติภาพต่อไปได้¹⁶

เมื่อมีมติของสหประชาชาติให้บังคับใช้กลยุทธ์การเสริมสร้างสันติภาพ คณะมนตรีความมั่นคงจะมีมติให้จัดตั้งสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ (Peace-building Support Office) เพื่อประสานงานและดูแลภารกิจภายในรัฐนั้นเป็นเฉพาะกรณีไป

¹³ Charter of the United Nations, Article 12

1. While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests.

2. The Secretary-General, with the consent of the Security Council, shall notify the General Assembly at each session of any matters relative to the maintenance of international peace and security which are being dealt with by the Security Council and shall similarly notify the General Assembly, or the Members of the United Nations if the General Assembly is not in session, immediately the Security Council ceases to deal with such matters.

¹⁴ United Nations Security Council, "Statements by the President of the Security Council", S/PRST/1998/38 (December 1998), p. 2.

¹⁵ การเสริมสร้างสันติภาพถือเป็นภารกิจสนับสนุนการทางการเมือง (Political Mission) โดยก่อนที่จะได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Commission) ขึ้นมาอย่างเป็นทางการ การควบคุมดูแลการเสริมสร้างสันติภาพอยู่ในขอบอำนาจของกรมกิจการทางการเมือง (Department of Political Affairs: DPA) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดตั้ง สนับสนุน และให้คำแนะนำแก่สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ และมอบภารกิจพิเศษทางการเมืองต่างๆ กรมกิจการทางการเมืองทำหน้าที่ในการจัดหาเงินทุนในการปฏิบัติการอีกทั้งยังทำหน้าที่ในการประเมิน และวางแผนกลยุทธ์ในภาพรวมร่วมกับคณะกรรมการบริหารด้านสันติภาพและความมั่นคง (Executive Committee on Peace and Security: ECPS) อ้างถึงใน United Nations General Assembly Security Council, "Identical Letters Dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council", A/55/305-S/2000/8 (August 2000), para. 65-68.

¹⁶ United Nations General Assembly Security Council, "Supplement to an Agenda for Peace, on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations", A/50/60-S/1995/1 (January 1995), para. 54.

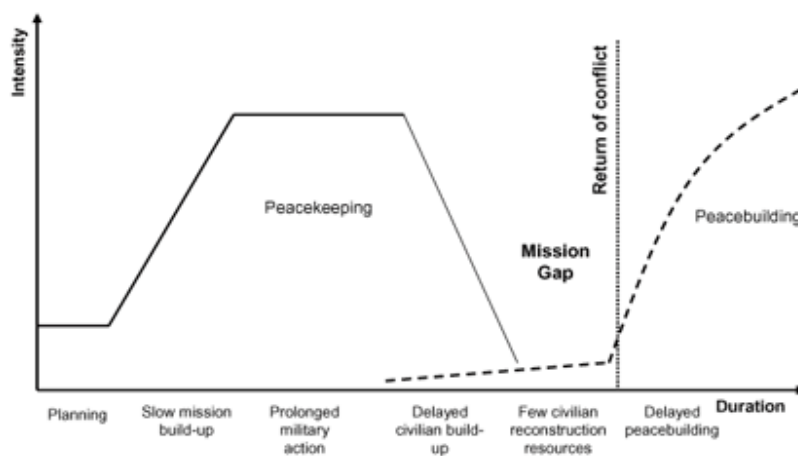
2.1.1.2 การพิจารณาความเหมาะสมในการใช้การเสริมสร้างสันติภาพ

เริ่มแรกสหประชาชาติใช้ข้อมูลรายงานของ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) และรายงานต่างๆของสหประชาชาติเอง เช่น รายงาน ในภารกิจต่างๆที่ได้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ ในการพิจารณาความเหมาะสมในการบังคับใช้การเสริมสร้าง สันติภาพ ต่อมาในปี ค.ศ. 1997 เมื่อ Kofi Annan ได้เข้ารับตำแหน่งเลขาธิการสหประชาชาติ จึงได้ เสนอไปยังสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติให้มีการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติเพื่อเสริมสร้างความ เข้มแข็งแก่องค์การในการที่จะบังคับใช้ภารกิจและกิจกรรมที่หลากหลาย และมีมิติที่กว้างขึ้น สมัชชา ใหญ่แห่งสหประชาชาติจึงมีมติที่ A/51/829 จัดตั้งและปฏิรูปคณะกรรมการขึ้นมา 4 หน่วยงาน คือ คณะกรรมการบริหารด้านสันติภาพและความมั่นคง (The Executive Committee on Peace and Security: ECPS) คณะกรรมการบริหารด้านเศรษฐกิจและสังคม(The Executive Committee on Economic and Social Affairs: ECESA) สำนักงานด้านการพัฒนาและประสานการดำเนินงาน (Development Operations Coordination Office: DOCO) และ สำนักงานเพื่อการประสานงาน ด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA) เพื่อความสะดวกในการจัดการและประสานงานระหว่างหน่วยงาน¹⁷ โดยเฉพาะ คณะกรรมการบริหารด้านสันติภาพและความมั่นคง (The Executive Committee on Peace and Security: ECPS) ได้มีบทบาทภายใต้การบริหารของเลขาธิการสหประชาชาติ ร่วมกันพัฒนาระบบ ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat หรือ EISAS ซึ่งเป็นข้อมูลที่รวบรวมขึ้น จากหลากหลายหน่วยงานประกอบไปด้วย นโยบายและการวิเคราะห์ข้อมูลด้านสันติภาพ และความ มั่นคง ตลอดจนนโยบายและสถานการณ์ของกรมปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Department of Peacekeeping Operations: DPKO) นโยบายของกรมกิจการทางการเมือง (DPA) นโยบายของ สำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (OCHA) และการตรวจสอบและ การวิเคราะห์ของกรมประชาสัมพันธ์ (The Department of Public Information: DPI)¹⁸ ซึ่งข้อมูล เหล่านี้เพิ่มประสิทธิภาพในการวิเคราะห์และการตัดสินใจในการบังคับใช้ปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ (Peace Operations) ของสหประชาชาติเป็นอย่างมาก และเป็นส่วนสำคัญในการบังคับใช้กลยุทธ์ การเสริมสร้างสันติภาพ

ผู้เขียนเห็นว่าข้อมูลที่นำมาใช้ในการพิจารณาความเหมาะสมในการบังคับใช้การเสริมสร้าง สันติภาพนั้นควรพิจารณาจากช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมซึ่งสามารถพิจารณาได้จากแผนภูมิดังนี้

¹⁷ Ibid. para. 69.

¹⁸ Ibid. para. 69.



แผนภูมิที่ 2 ช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมในการเข้ามาดำเนินกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพ¹⁹

จากภาพแผนภูมิระยะเวลาที่เหมาะสมของการเริ่มปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ คือ เมื่อปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นที่เรียบร้อยและเข้าสู่ช่วงลดระดับปฏิบัติการ (Drawdown) หรือถอนปฏิบัติการ (Withdraw) โดยสถานการณ์ต่างๆภายในรัฐหลังความขัดแย้งได้เข้าสู่ภาวะที่มั่นคงมากขึ้น รัฐบาลมีเสถียรภาพในการปกครอง และมีความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินการประสานงานกิจกรรมตามนโยบายของสหประชาชาติต่อไป มีกองกำลังรักษาความสงบที่มีประสิทธิภาพที่จะสามารถรักษาความสงบ และประกันความปลอดภัยแก่หน่วยงานขององค์การระหว่างประเทศต่างที่จะเข้ามาดำเนินการในการช่วยเหลือฟื้นฟูได้ ซึ่งช่วงระยะเวลาดังกล่าวหากไม่มีปฏิบัติการอื่นของสหประชาชาติเข้ามาดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามที่ปรากฏในแผนภูมิจะเรียกว่า Mission Gap อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลา Mission Gap นี้เองที่มักเป็นปัญหาและจะชี้วัดว่าความขัดแย้งอาจกลับมาเกิดขึ้นอีกครั้ง เพราะปฏิบัติการรักษาสันติภาพนั้นเข้าไปโดยใช้กำลังบังคับให้เกิดความสงบขึ้นในแง่การเมืองจะต้องมีผู้ที่ไม่พอใจข้อตกลงสันติภาพที่รัฐบาลนั้นได้ทำขึ้นโดยสหประชาชาติ และรอคอยการสิ้นสุดภารกิจของสหประชาชาติ เมื่อนั้นความขัดแย้งนั้นอาจกลับมาปะทุขึ้นอีกครั้งก็เป็นได้ จึงจำเป็นต้องส่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพเข้าไปศึกษาข้อมูลก่อนหน้าที่ภารกิจการรักษาสันติภาพจะสิ้นสุดลง โดยติดตามผลงานของการรักษาสันติภาพ ตลอดจนวางกลยุทธ์ตามความเหมาะสมกับความต้องการของรัฐและประชาชนเพื่อที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติการ

¹⁹ Richard Gueli and Sybert Liebenberg, Chapter 5: Developmental Peace Missions: Synergising Peacekeeping and Peace Building in Transition Periods [online], 5 January 2015. Available from: <http://www.issafrica.org/chapter-5-developmental-peace-missions-synergising-peacekeeping-and-peace-building-in-transition-periods-richard-gueli-and-sybert-liebenberg>.

เสริมสร้างสันติภาพต่อไป เป็นการปิดช่องโหว่ในช่วงระยะเวลา Mission Gap ดังกล่าวเพื่อป้องกันไม่ให้รัฐกลับสู่สภาพความล้มเหลวอีกครั้ง

นอกจากนั้นแล้ว การบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพภายหลังความขัดแย้งจะสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง คือ กรณีที่องค์การสหประชาชาติได้เข้าไปปฏิบัติภารกิจ การรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) และการทำให้เกิดสันติภาพ (Peacemaking) โดยได้รับความยินยอมจากรัฐแล้ว ซึ่งความยินยอมนี้ครอบคลุมไปถึงการดูแลเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในระยะยาวเพื่อแก้ไขถึงรากฐานของความขัดแย้ง²⁰ จึงสามารถบังคับใช้กลยุทธ์การเสริมสร้างสันติภาพภายหลังความขัดแย้ง (Post-conflict peace-building) ได้ด้วย โดยสหประชาชาติย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแสดงความเห็น และเสนอแผนการดำเนินการแก่คณะรัฐบาลเพื่อเพื่อลดอันตรายและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเพราะความขัดแย้ง²¹ ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจะบังคับใช้กลยุทธ์เสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding) โดยอาศัยประกาศรวมอยู่ในอาณัติของปฏิบัติการรักษาสันติภาพ²² หรือปฏิบัติการอื่น เช่น ในกรณีของสาธารณรัฐเฮติ หรือสาธารณรัฐทาจิกิสถาน ที่คณะมนตรีความมั่นคงได้อนุมัติการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และต่อมาได้มีการอนุมัติการเสริมสร้างสันติภาพเพื่อดำเนินกิจกรรมด้านสันติภาพอย่างต่อเนื่อง หรือในกรณีของสาธารณรัฐคอซอวอ ที่เกิดปัญหาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์โดยทหารเซอร์เบีย องค์การสหประชาชาติจึงได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารชั่วคราวในคอซอวอแห่งสหประชาชาติ (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo - UNMIK) ขึ้น โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติออกมติที่ 1244 (1999) บังคับให้ใช้กลยุทธ์การเสริมสร้างสันติภาพไปพร้อมกันด้วย

กรณีที่สอง คือ กรณีที่สหประชาชาติเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องใช้การเสริมสร้างสันติภาพในประเทศที่ไม่ได้มีอาณัติของ การรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) และการทำให้เกิดสันติภาพ (Peacemaking)²³ ซึ่งเป็นกรณีที่ค่อนข้างมีปัญหาอย่างมาก และปฏิบัติจริงได้ยาก เนื่องจากในความ

²⁰ United Nations General Assembly Security Council, Supra note 15, para. 49.

²¹ United Nations General Assembly Security Council, Supra note 15, para. 52.

²² United Nations Security Council, Supra note 14, p. 2.

²³ United Nations General Assembly Security Council, Supra note 15, para. 55.

เป็นจริงหากรัฐไม่ได้มีปัญหาอย่างร้ายแรงย่อมไม่ต้องการให้รัฐ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่นเข้ามา เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการรุกร้าอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ และการเมือง

มีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ ขอบเขตของกรณีที่สองนั้น ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ในเรื่อง การทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) ซึ่งเป็นปฏิบัติการที่มีขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง แต่การเสริมสร้างสันติภาพ เป็นการดำเนินการภายหลังจากสิ้นสุดความขัดแย้งโดยจะเข้าไปแก้ไขปัญหาและป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งนั้นกลับมาเกิดขึ้นอีกครั้ง²⁴ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ จะต้องเกิดความขัดแย้งขึ้นมาก่อนและสถานการณ์ความขัดแย้งนั้นได้สิ้นสุดแล้ว หรือถูกระงับความขัดแย้งไว้ชั่วคราวแต่เพียงพอที่จะสามารถเข้าไปดำเนินกิจกรรมในการเสริมสร้างสันติภาพได้ ซึ่งจะเข้าไปแก้ไขปัญหาโครงสร้างในสังคม โดยการเสริมสร้างระบบและกลไกที่จำเป็นของรัฐ เพื่อให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืน

2.1.1.3 การมีส่วนร่วมของตัวกระทำในการเสริมสร้างสันติภาพ

ตัวกระทำการการ (Actors) มีความหมายรวมไปถึง รัฐ องค์การระหว่างประเทศ และองค์การที่ไม่ใช่รัฐ เป็นต้น โดยช่วงก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ มีบทบาทของตัวกระทำต่างๆที่เข้ามาช่วยเหลือการเสริมสร้างสันติภาพ ดังนี้

1. การรวบรวมตัวกระทำทางด้านเศรษฐกิจ

หน่วยงานเฉพาะกิจในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) หรือกรมกิจการทางการเมือง (Department of Political Affairs: DPA) จะต้องมีการวางกลยุทธ์และแผนการใช้จ่ายเงินทุนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมในการเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งนอกจากข้อมูลต่างๆที่ได้รับเพื่อพิจารณาแล้ว ยังต้องอาศัยความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญในการตัดสินใจ ดังนั้นตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 65²⁵ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติสามารถร้องขอให้ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) จัดหาข้อเสนอเทศ และให้ความช่วยเหลือตามที่ร้องขอได้

²⁴ United Nations Secretary-General, Supra note 7, para 20.

²⁵ Charter of the United Nations, Article 65

The Economic and Social Council may furnish information to the Security Council and shall assist the Security Council upon its request.

โดยภารกิจในการเสริมสร้างสันติภาพนั้นจำเป็นต้องมีเงินทุนเพื่อนำมาใช้ในกิจกรรมต่างๆซึ่งเป็นไปตามความมุ่งหมายข้อ 55²⁶ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติที่ สหประชาชาติจะต้องส่งเสริม มาตรฐานการครองชีพ การสร้างอาชีพ การแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ตลอดจนการเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ดังนั้นรัฐสมาชิกของสหประชาชาติจึงมีหน้าที่ที่จะช่วยเหลือให้บรรลุตามจุดมุ่งหมาย โดยอาจเป็นการบริจาคเงินเพื่อเป็นเงินทุน หรือส่งมอบความช่วยเหลือต่างๆสำหรับดำเนินกิจกรรมต่างๆในการเสริมสร้างสันติภาพตามข้อ 56²⁷ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

2. การรวบรวมตัวกระทำขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐ

ในช่วงขณะที่สังคมระหว่างประเทศยังเผชิญอยู่กับวิกฤตปัญหาสงครามเย็น และแนวคิดด้านการเสริมสร้างสันติภาพยังไม่ได้มีการพัฒนาขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ได้เกิดการขับเคลื่อนขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Non-governmental organizations: NGOs) ขึ้นมา ซึ่งองค์กรเหล่านั้นได้ดำเนินภารกิจทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น โดยเข้าไปช่วยเหลือสังคมและชุมชน เพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้งต่างๆ เช่น กลุ่มนักสิทธิมนุษยชน กลุ่มสิทธิสตรี หรือกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

การเข้ามามีบทบาทขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ในช่วงสงครามเย็น เป็นการเพิ่มบทบาทขององค์กรเหล่านี้มากขึ้น โดยสถานะขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐได้รับการยอมรับเป็นตัวกระทำหนึ่ง

²⁶ Charter of the United Nations, Article 55

With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote:

- a. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development;
- b. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and
- c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.

²⁷ Charter of the United Nations, Article 56

All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55.

สำคัญในปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ (Peace Operation)²⁸ ซึ่งประสบความสำเร็จอย่างมากในการระดมเงินทุน และให้ความช่วยเหลือทางด้านสาธารณสุขโดยเฉพาะเรื่องมนุษยธรรม ในรัฐที่ประสบปัญหาความขัดแย้งทั้งในระดับระหว่างรัฐ และภายในรัฐ²⁹ เมื่อมีการบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพ องค์กรที่ไม่ใช่รัฐจึงมีบทบาทสำคัญมากขึ้น โดยสหประชาชาติจะได้ประสานงานกับองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ทั้งในด้านกิจกรรม กองทุน สำนักงาน และหน่วยปฏิบัติงาน

2.1.1.4 ปัญหาในการเสริมสร้างสันติภาพ

แม้จะได้มีการบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพ และได้รับการยอมรับว่าเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญของสหประชาชาติ แต่ยังมีปัญหาสำคัญหลายอย่างในโครงสร้างที่ทำให้การเสริมสร้างสันติภาพไม่สามารถบรรลุตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ เนื่องจากไม่สามารถดำเนินภารกิจได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ดังนี้

ก. ปัญหาความไม่มีเอกภาพของปฏิบัติการ คือ เมื่อสิ้นสุดการบังคับใช้การรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) และเริ่มบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding) หลายหน่วยงานมักจะออกคำสั่งจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง เช่น ECOSOC อาจมีคำสั่งจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจหลายคณะ³⁰ ซึ่งทำให้การทำงานไม่เป็นเอกภาพ และกระบวนการการเสริมสร้างสันติภาพไม่อาจบังคับใช้ให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกันได้

ข. ปัญหาด้านข้อมูล ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลและประชาชนภายในรัฐได้อย่างเต็มที่ การจัดระบบข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างหน่วยงานทำได้ยาก เป็นเหตุให้ไม่สามารถประเมินได้ว่ารัฐนั้นมีความพร้อมที่จะถอดถอนปฏิบัติการหรือไม่เนื่องจากไม่สามารถวัดความก้าวหน้าของปฏิบัติการได้ อีกทั้งยังไม่สามารถวัดคุณภาพของสถาบันที่ได้เข้าไปช่วยจัดตั้งได้³¹

²⁸ United Nations Secretary-General, Supra note 7, para. 16.

²⁹ United Nations General Assembly Security Council, Supra note 15, para. 89.

³⁰ United Nations General Assembly Security Council, "United Nations, "a More Secure World: Our Shared Responsibility", Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, (2004), p. 71.

³¹ Sarah Hearn, "Peacebuilding and Institution-Building" in United Nations University Centre for Policy Research. Vol., ed., (February 2015), p. 6.

ค. ปัญหาด้านการเงิน โดยหลักแล้วกรมกิจการทางการเมือง (Department of Political Affairs: DPA) จะเป็นผู้จัดการด้านกองทุนที่จะจัดสรรเพื่อใช้จ่ายในกิจกรรมด้านเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งหากนำมาเปรียบเทียบกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพแล้ว จะเห็นได้ว่าโดยหลักปฏิบัติการรักษาสันติภาพก็มีระบบจัดการบริหารกองทุนเหมือนกับการเสริมสร้างสันติภาพทุกประการ แต่การรักษาสันติภาพมีรายงานและการติดตามผลงานอย่างเป็นรูปธรรมทำให้ได้รับเงินบริจาคจากรัฐต่างๆ เป็นจำนวนมากกว่า และการจัดสรรงบประมาณก็มีการประเมินตามผลสำเร็จของปฏิบัติการ ซึ่งการเสริมสร้างสันติภาพเป็นเพียงกลยุทธ์ย่อยทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนเช่นเดียวกับการรักษาสันติภาพ และในการเสริมสร้างสันติภาพเบื้องต้น (First Aid) ภายในรัฐอาจมีความจำเป็นต้องใช้เงินสนับสนุนเร่งด่วนสำหรับปฏิบัติการซึ่งหากต้องรอการเบิกจ่ายงบประมาณที่ล่าช้าจะส่งผลกระทบต่อปฏิบัติการทั้งหมดโดยอาจทำให้ปัญหาความขัดแย้งภายในรัฐกลับมาปะทุขึ้นมาอีกครั้งก่อนที่จะได้เริ่มต้นการเสริมสร้างสันติภาพ

ง. ปัญหาด้านการประสานงาน สืบเนื่องจากความไม่มีเอกภาพของปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพและขาดองค์รกรกลางที่คอยดูแลภาพรวมของการทำงาน เป็นเหตุให้เกิดความยากลำบากในการประสานงาน โดยเฉพาะการประสานงานกับประชาชนในระดับท้องถิ่น และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ต่างๆ ทำให้เกิดความยากลำบากในการบังคับใช้ปฏิบัติการจริง และก่อให้เกิดความสับสน โดยเฉพาะลักษณะงานที่อาจไปทับซ้อนกับภารกิจอื่นของหน่วยงานสหประชาชาติ การทำเรื่องเสนอองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ในการขอความช่วยเหลือและสนับสนุน ตลอดจนการเก็บข้อมูลกลยุทธ์และผลสำเร็จเฉพาะด้านจึงทำให้การทำงานขาดความต่อเนื่อง

จ. ปัญหาความสามารถในการทำงาน เนื่องจากภารกิจของการเสริมสร้างสันติภาพถูกบังคับใช้ในพื้นที่และลักษณะปัญหาที่แตกต่างกันออกไป การกำหนดกลยุทธ์หรือการร้องขอความช่วยเหลือในแต่ละพื้นที่ก็แตกต่างกัน โดยสิ่งที่ขาดหายไป คือ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในด้านต่างๆ เนื่องจากไม่สามารถระดมตัวกระทำการได้มากเพียงพอ

2.1.2 การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ

ปัญหาอันเกิดขึ้นจากการที่สหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ไม่สามารถบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพภายหลังความขัดแย้ง (Post-conflict peace-building) ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากพบว่ามิชชั่นในโครงสร้างของสหประชาชาติที่ไม่มีระบบใดที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะช่วยเหลือรัฐต่างๆ ในการเปลี่ยนผ่านจากสภาวะสงครามไปสู่สันติภาพ

จากปัญหาดังกล่าวเป็นเหตุให้ในปี ค.ศ. 2005 สหประชาชาติได้ออกมติ In larger freedom: towards development, security and human rights for all³² และ 60/1. 2005 World Summit Outcome³³ เสนอให้สร้างโครงสร้างของการเสริมสร้างสันติภาพขึ้นมาใหม่เพื่อปิดช่องโหว่ปฏิบัติของสหประชาชาติ โดยให้จัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติ (Peacebuilding Commission: PBC) เป็นองค์กรระหว่างรัฐที่สามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดกลยุทธ์ รวบรวมตัวกระทำต่าง ๆ และดูแลการบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพโดยตรง

2.1.2.1 ลักษณะการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 1645³⁴ และสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 60/180³⁵ ซึ่งข้อมติทั้งสองฉบับนั้นเป็นตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ให้เป็นองค์กรเพื่อรับรองโครงสร้างการเสริมสร้างสันติภาพใหม่ของสหประชาชาติ ทั้งนี้ลักษณะของการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพนั้น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้ออกมติจัดตั้งร่วมกัน โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎบัตร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

³² United Nations General Assembly, "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All", A/59/2005 (21 March 2005).

³³ United Nations General Assembly, "60/1. 2005 World Summit Outcome", A/RES/60/1 (2005).

³⁴ United Nations Security Council, "Resolution 1645 (2005) Adopted by the Security Council at Its 5335th Meeting on 20 December 2005", S/RES/1645 (December 2005).

³⁵ United Nations General Assembly, "The Peacebuilding Commission", A/RES/60/180 (December 2005).

สหประชาชาติข้อ 7³⁶ ข้อ 22³⁷ และข้อ 29³⁸ ซึ่งนับว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศที่มีลักษณะเป็นการจัดตั้งองค์กรย่อยร่วมกัน (Joint Subsidiary Organs)³⁹

การจัดตั้งองค์กรย่อยร่วมกันสามารถทำได้โดยมีองค์กรระหว่างประเทศตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปร่วมกันจัดตั้งองค์กรย่อยขึ้น ซึ่งอำนาจตามกฎหมายสหประชาชาติ ข้อ 7(2) วางหลักไว้ให้สามารถจัดตั้งองค์กรย่อยในสหประชาชาติได้ แต่มาตราดังกล่าวไม่มีอำนาจในการจัดตั้งโดยตนเอง จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยอำนาจอื่นในการจัดตั้งควบคุมคู่กันไปด้วย โดยข้อ 22 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ วางหลักให้สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจัดตั้งองค์กรย่อยได้ และ ข้อ 29 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ วางหลักให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถจัดตั้งองค์กรย่อยได้ ซึ่งความเป็นจริงแล้วจะอาศัยเพียงอำนาจขององค์กรใดองค์กรหนึ่งก็เพียงพอที่จะสามารถจัดตั้งองค์กรย่อยได้แล้ว แต่ในการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพทั้งคณะมนตรีความมั่นคงและสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติต่างร่วมกันออกมติจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติเป็นองค์กรย่อยในสหประชาชาติขึ้น

การจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพเป็นองค์กรย่อย ผู้เขียนเห็นว่ามียุทธศาสตร์ที่สำคัญตามกฎหมาย คือ การจะยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ขององค์กรย่อยนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากองค์กรระหว่างประเทศที่จัดตั้งองค์กรย่อยร่วมกันทั้งคู่ ทำให้การยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ขององค์กรย่อยนั้นเป็นไปได้ยากขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการจัดตั้ง

³⁶ Charter of the United Nations, Article 7

1. There are established as principal organs of the United Nations: a General Assembly, a Security Council, an Economic and Social Council, a Trusteeship Council, an International Court of Justice and a Secretariat.

2. Such subsidiary organs as may be found necessary may be established in accordance with the present Charter.

³⁷ Charter of the United Nations, Article 22

The General Assembly may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions.

³⁸ Charter of the United Nations, Article 29

The Security Council may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions.

³⁹ Bruno Simma Daniel-Erasmus Khan Bruno Simma, Georg Nolte and Andreas Paulus, The Charter of the United Nations: A Commentary. 3rd. (Oxford: Oxford University Press, 2012), p. 399.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และองค์การยูนิเซฟจะทำงานร่วมกันเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและสิทธิของเด็กและสตรีในกระบวนการยุติธรรม

2.1.2.2 วัตถุประสงค์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

นอกจากการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขึ้นเพื่อเป็นองค์กรในการกำกับดูแลการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงและสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติยังได้มีการทบทวนวัตถุประสงค์ของการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขึ้นใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์หลักดังนี้ คือ

1. วัตถุประสงค์ตามตราสารจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ วางหลักวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไว้ดังนี้

“(เอ) รวบรวมตัวกระทำทั้งหมดเพื่อระดมทรัพยากร ให้คำแนะนำ และเสนอแผนกลยุทธ์ที่ได้รวบรวมไว้ เพื่อนำไปสู่การฟื้นฟูและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนภายหลังความขัดแย้ง

(บี) มุ่งเป้าไปยังการฟื้นฟูและการสร้างสถาบันที่จำเป็น โดยการฟื้นฟูและสนับสนุนการพัฒนาในการรวบรวมกลยุทธ์เพื่อนำไปสู่การก่อตั้งสถาบันสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(ซี) จัดหาข้อมูลและข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงการประสานงานกันระหว่างตัวกระทำภายในและภายนอกองค์การสหประชาชาติ เพื่อพัฒนาทางปฏิบัติที่เหมาะสม ช่วยเหลือและประกันการจัดหางบประมาณเพื่อใช้ในกิจกรรมฟื้นฟูในระยะแรก และทำให้สังคมระหว่างประเทศยังคงให้ความสนใจกับการฟื้นฟูปัญหาภายหลังความขัดแย้ง”⁴⁰

⁴⁰ United Nations General Assembly, Supra note 35, Para. 2 and United Nations Security Council, Supra note 34, Para. 2.

Also decides that the following shall be the main purposes of the Commission:

(a) To bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery;

(b) To focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and to support the development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development;

ผู้เขียนได้พิจารณาวัตถุประสงค์ของตราสารจัดตั้งคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพ⁴¹ และวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

ก. ขอบเขตของปฏิบัติการ วัตถุประสงค์ข้อ (เอ) แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการเสริมสร้างสันติภาพว่ามีขอบเขตของปฏิบัติการ “ภายหลังความขัดแย้ง” (Post-Conflict)⁴² เท่านั้น เช่นเดียวกับกรอบความคิดเดิมก่อนที่จะได้จัดตั้งคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพ คือ การเสริมสร้างสันติภาพจึงจะดำเนินการได้เมื่อรัฐนั้นผ่านพ้นวิกฤตความขัดแย้งที่รุนแรงไปแล้ว โดยความขัดแย้งดังกล่าวได้สิ้นสุดลงหรือถูกระงับไว้ชั่วคราวแต่เพียงพอที่คณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพจะเข้าไปดำเนินการเสริมสร้างสันติภาพได้

ข. การรวบรวมตัวกระทำ การเสริมสร้างสันติภาพภายใต้อาณัติของคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพนั้น มีการกำหนดให้รวบรวมตัวกระทำกรขึ้นอย่างเป็นทางการตามวัตถุประสงค์ข้อ (เอ)⁴³ ซึ่งหากพิจารณาการเสริมสร้างสันติภาพก่อนที่จะได้จัดตั้งคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพมีการอ้างถึงการรวบรวมตัวกระทำกรตามอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม และข้อมติของสหประชาชาติแนะนำให้รวบรวมตัวกระทำกรที่เป็นองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ

ในขณะที่ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพกำหนดให้รวบรวมตัวกระทำกรให้ได้มากที่สุดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเสริมสร้างสันติภาพ เนื่องจากยิ่งระดมทรัพยากร คำแนะนำ และแผนกลยุทธ์จากตัวกระทำกรต่างๆ ได้มากเพียงใด โอกาสที่การเสริมสร้างสันติภาพจะสำเร็จได้ย่อมสูงตามไปด้วย ที่เป็นเช่นนี้เพราะสหประชาชาติมีบทเรียนความล้มเหลวจากการเสริมสร้างสันติภาพก่อนที่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพขึ้น เนื่องจากสหประชาชาติไม่ได้มีทรัพยากรต่างๆ เพียงพอที่จะสนับสนุนการดำเนินงานในทุกปฏิบัติการได้อย่างทันท่วงที⁴⁴ จึงแสดงให้เห็นว่าสหประชาชาติไม่ได้มีความสามารถในการจัดตั้งหรือฟื้นฟูสถาบันภายในรัฐได้ด้วยตัวเองแต่ต้อง

(c) To provide recommendations and information to improve the coordination of all relevant actors within and outside the United Nations, to develop best practices, to help to ensure predictable financing for early recovery activities and to extend the period of attention given by the international community to postconflict recovery;

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ United Nations, Supra note 30, p. 71.

อาศัยความร่วมมือในระหว่างรัฐและภายในรัฐประกอบกันให้การเสริมสร้างสันติภาพมีประสิทธิภาพในการทำงานได้

ค. การเสริมสร้างสถาบัน จุดมุ่งหมายของการเสริมสร้างสันติภาพภายใต้คณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพตามวัตถุประสงค์ข้อ (บี) คือ การฟื้นฟูและสร้างสถาบันภายในรัฐ⁴⁵ โดยงานวิจัยหลายฉบับได้แสดงให้เห็นว่าการสร้างสถาบันขึ้นภายในรัฐเป็นสิ่งจำเป็นต่อการเสริมสร้างสันติภาพ เนื่องจากการสถิติพบว่าสถาบันของรัฐที่ไร้ประสิทธิภาพจะเพิ่มโอกาสของความขัดแย้งและความรุนแรงภายในรัฐได้⁴⁶ ดังนั้นการเสริมสร้างสันติภาพจึงเน้นไปที่การเสริมสร้างสถาบันภายในรัฐเพื่อสร้างรากฐานที่มั่นคงให้แก่รัฐ เพื่อให้รัฐสามารถพัฒนาระบบและกลไกภายในรัฐต่อไปเองได้อย่างยั่งยืน แม้จะสิ้นสุดกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพไปแล้วก็ตาม

ง. การประสานงาน วัตถุประสงค์ตามตราสารจัดตั้งคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพ ข้อ (ซี) เรื่องการจัดหาข้อมูลและการประสานงาน⁴⁷ เนื่องจากการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องมีการหาเหตุผลเหตุของปัญหาความขัดแย้งภายในรัฐ การติดต่อประสานงานกับตัวกระทำการภายนอกสหประชาชาติ เช่น รัฐ องค์กรระหว่างประเทศ หรือภาคประชาสังคมต่างๆ เพื่อดำเนินกิจกรรมการเสริมสร้างสันติภาพและป้องกันไม่ให้เกิดกิจกรรมที่ซ้ำซ้อน ตลอดจนการประสานงานภายในสหประชาชาติเพื่อประเมินสถานการณ์และสามารถออกมติให้เข้าไปดำเนินงานแก้ปัญหาได้ตรงจุด ดังนั้นกลไกการจัดหาข้อมูลและประสานงานภายในและภายนอกองค์การสหประชาชาติจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก ทั้งนี้ก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพการจัดหาข้อมูลและการประสานงานทำได้ช้ามากและประสานงานได้ไม่เพียงพอ⁴⁸ จึงได้เสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานมารองรับหน้าที่การจัดหาข้อมูลและการประสานงานโดยเฉพาะ คือ สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Support Office)⁴⁹ ในการทำหน้าที่ดังกล่าว (ผู้เขียนได้อธิบายแล้วในหัวข้อ 2.1.2.3 โครงสร้างของคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติ)

⁴⁵ United Nations General Assembly and United Nations Security Council, Supra note 40.

⁴⁶ Sarah Hearn, Supra note 31, p. 2.

⁴⁷ United Nations General Assembly and United Nations Security Council, Supra note 40.

⁴⁸ United Nations, Supra note 30, p. 71.

⁴⁹ United Nations, Supra note 30, pp. 71-72.

จ. การจัดทำงบประมาณ วัตถุประสงค์ตามตราสารจัดตั้งคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพ ข้อ (ซี) เรื่องการจัดทำงบประมาณ⁵⁰ ซึ่งก่อนที่จะได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพขึ้น ไม่มีเงินทุนเพียงพอสำหรับดำเนินกิจกรรมในการเสริมสร้างสันติภาพ ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานลดลงและไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงได้อาศัยวัตถุประสงค์ตามข้อ (เอ) ในการรวบรวมตัวกระทำการเพื่อระดมทรัพยากรต่างๆ ซึ่งหมายรวมถึงเงินทุนอันเป็นงบประมาณในการเสริมสร้างสันติภาพด้วย ตลอดจนได้มีการจัดตั้งกองทุนเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Fund: PBF) ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาทางงบประมาณที่ขาดแคลน (ผู้เขียนได้อธิบายแล้วในหัวข้อ 2.1.2.3 โครงสร้างของคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติ)

ฉ. การพัฒนาการเสริมสร้างสันติภาพอย่างต่อเนื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพนั้นสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้อ (ซี) ในเรื่องการพัฒนาทางปฏิบัติที่เหมาะสม⁵¹ เนื่องจากแต่เดิมการเสริมสร้างสันติภาพไม่ได้มีการจัดตั้งองค์กรโดยเฉพาะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง ไม่สามารถประเมินแนวทางที่เหมาะสมในการเสริมสร้างสันติภาพ โดยผลของการจัดตั้งคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพทำให้เกิดการพัฒนาพัฒนาการเสริมสร้างสันติภาพได้อย่างต่อเนื่อง เช่น การตรวจสอบและทบทวนการใช้ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยมีการพัฒนาและปรับปรุงกลยุทธ์ใหม่อยู่เสมอ โดยคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพอาศัยอำนาจตราสารจัดตั้งข้อ (ซี) “...เพื่อพัฒนาทางปฏิบัติที่เหมาะสม...”⁵² จัดตั้ง Working Group on Lessons Learned (WGLL)⁵³ ซึ่งเป็นการประชุมกันของสมาชิกคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพเพื่อทบทวนและตีความการบังคับใช้และพัฒนากลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพ ทำให้เกิดความต่อเนื่องของพัฒนาการการเสริมสร้างสันติภาพอย่างแท้จริง

ช. การดึงความสนใจของสังคมระหว่างประเทศ ตามวัตถุประสงค์ข้อ (ซี) การดึงความสนใจของสังคมระหว่างประเทศนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าสามารถทำได้ 2 วิธี คือ ตัวกระทำการให้ความสนใจด้วยตนเอง และสหประชาชาติกำหนดเลือกตัวกระทำการเอง สามารถพิจารณาได้ดังนี้

⁵⁰ United Nations General Assembly and United Nations Security Council, Supra note 40.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

ตัวกระทำการให้ความสนใจด้วยตนเอง หมายถึง เมื่อสหประชาชาติ หรือคณะกรรมาธิการ เสริมสร้างสันติภาพเองมีการเรียกประชุมตัวกระทำการต่างๆ จัดประชุมในเวทีโลก หรือเผยแพร่ ข่าวสารการปฏิบัติหน้าที่ในการเสริมสร้างสันติภาพ ทำให้รัฐ องค์การระหว่างประเทศ หรือภาค ประชาสังคมให้ความสนใจและขอเข้าร่วมการเสริมสร้างสันติภาพด้วยตัวเอง ไม่ว่าจะมีความสนใจใดก็ตาม เช่น มินโยบาย วัตถุประสงค์ หรือเจตนาที่ติดต้องการช่วยเหลือรัฐที่ประสบปัญหาความขัดแย้งและ ต้องการช่วยเหลือฟื้นฟูไม่ให้รัฐต้องกลับไปสู่สภาพสังคมที่ล้มเหลวอีกครั้ง หรือการมีผลประโยชน์แอบแฝงเนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติเสรีข้อเท็จจริงได้ว่าตัวกระทำการ เช่น รัฐ จะดำเนินการโดยอ้อมจะต้อง คำนึงถึงผลประโยชน์ที่รัฐและประชาชนในรัฐนั้นพึงจะได้เป็นอันดับแรกก่อน ไม่ว่าจะเป็นการได้รับการ ยกย่องในสังคมระหว่างประเทศ หรือผลประโยชน์อื่นใดจากการสนับสนุนช่วยเหลือการเสริมสร้าง สันติภาพ เป็นต้น

สหประชาชาติกำหนดเลือกตัวกระทำการเอง หมายถึง การที่สหประชาชาติกำหนดเลือกตัว กระทำการเอง เช่น คณะมนตรีความมั่นคงรวบรวมตัวกระทำการด้วยการออกมติเรียกตัวกระทำการ ต่างๆ โดยอาศัยอำนาจกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 25 สมาชิกสหประชาชาติยอมรับที่จะปฏิบัติตามมติ ของคณะมนตรีความมั่นคง⁵⁴ ประกอบกับข้อ 43 (1) กรณีเพื่ออารังไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคง ระหว่างประเทศให้สมาชิกจัดสรรความช่วยเหลือ⁵⁵ ข้อ 49 กรณีสมาชิกสหประชาชาติต้องให้ความ ช่วยเหลือกันอำนวยความสะดวกช่วยเหลือตามคณะมนตรีความมั่นคงได้วินิจฉัย⁵⁶ ข้อ 52 (2) หากสมาชิก สหประชาชาติมีข้อตกลงในส่วนภูมิภาคต้องให้การสนับสนุนตามความร่วมมือนั้น⁵⁷ ข้อ 55 (บี) ให้

⁵⁴ UN Charter, Article 25

The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter.

⁵⁵ UN Charter, Article 43 (1)

All Members of the United Nations, in order to contribute to the maintenance of international peace and security, undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security.

⁵⁶ UN Charter, Article 49

The Members of the United Nations shall join in affording mutual assistance in carrying out the measures decided upon by the Security Council.

⁵⁷ UN Charter, Article 52 (2)

สมาชิกสหประชาชาติร่วมมือกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม อนามัย ตลอดจนด้านวัฒนธรรมและการศึกษา⁵⁸ ข้อ 65 ให้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมรวมตัวกระทำการด้านเศรษฐกิจ⁵⁹ เป็นต้น อย่างไรก็ตามก็ยังมีกรณีดึงดูดความสนใจที่ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพได้วางหลังไว้ คือ การเรียกตัวกระทำการเข้าเป็นสมาชิกในคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ(ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้แล้วในหัวข้อ 2.1.2.3 โครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติ) และกรณีการรวบรวมตัวกระทำการเพื่อกำหนดกลยุทธ์โดยใช้อำนาจตามตราสารจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ (ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้แล้วในหัวข้อ 2.3.3)

2. วัตถุประสงค์ตามข้อมติทบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ

ปี ค.ศ. 2016 สหประชาชาติได้มีการทบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ และเพิ่มความชัดเจนในหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 2282 และสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 70/262. Review of the United Nations Peacebuilding Architecture อ้างอิงถึงวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพตามตราสารจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพว่า การเสริมสร้างสันติภาพจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดิมได้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังนี้

“(เอ) ดึงความสนใจระหว่างประเทศเพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืน และจัดหาความร่วมมือทางด้านการเมืองและการแก้ไขความขัดแย้งในรัฐที่ให้ความยินยอม

The Members of the United Nations entering into such arrangements or constituting such agencies shall make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies before referring them to the Security Council.

⁵⁸ UN Charter, Article 55 (b)

The solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and

⁵⁹ UN Charter, Article 65

The Economic and Social Council may furnish information to the Security Council and shall assist the Security Council upon its request.

(ปี) ส่งเสริมการบูรณาการ กลยุทธ์ และแนวทางที่สอดคล้องในการเสริมสร้างสันติภาพ โดยไม่มีอะไรดีไปกว่าการสนับสนุนให้เสริมความเข้มแข็งด้านความมั่นคง การพัฒนา และสิทธิมนุษยชน ร่วมกัน

(ซี) มีบทบาทหน้าที่ในการเชื่อมโยงระหว่างองค์กรหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของสหประชาชาติ โดยการแบ่งปันคำแนะนำในสิ่งที่การเสริมสร้างสันติภาพต้องการและให้ความสำคัญซึ่งสอดคล้องกับความสามารถและความรับผิดชอบของหน่วยงานเหล่านั้น

(ดี) มีบทบาทหน้าที่เป็นเวทีในการประชุมตัวกระทำกรทั้งหมดไม่ว่าภายในหรือภายนอกสหประชาชาติ เช่น บรรดารัฐสมาชิก หน่วยงานของรัฐ หน่วยปฏิบัติการกิจของสหประชาชาติ ทีมงานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศ องค์กรระหว่างประเทศระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค สถาบันการเงินระหว่างประเทศ กลุ่มสตรี องค์กรเยาวชน ภาคเอกชน และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้คำแนะนำและข้อมูลในการปรับปรุงความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อพัฒนาและแบ่งปันแนวปฏิบัติที่ดีในการเสริมสร้างสันติภาพ รวมถึงการสร้างสถาบัน และประกันว่าจะมีเงินทุนเพื่อการเสริมสร้างสันติภาพ”⁶⁰

⁶⁰ United Nations Security Council, UN Doc. S/RES/2282 (April 2016) and United Nations General Assembly, "Review of the United Nations Peacebuilding Architecture", A/RES/70/262 (April 2016).

“(a) To bring sustained international attention to sustaining peace, and to provide political accompaniment and advocacy to countries affected by conflict, with their consent;

(b) To promote an integrated, strategic and coherent approach to peacebuilding, noting that security, development and human rights are closely interlinked and mutually reinforcing;

(c) To serve a bridging role among the principal organs and relevant entities of the United Nations by sharing advice on peacebuilding needs and priorities, in line with the respective competencies and responsibilities of these bodies;

(d) To serve as a platform to convene all relevant actors within and outside the United Nations, including from Member States, national authorities, United Nations missions and country teams, international, regional and sub-regional organizations, international financial institutions, civil society, women’s groups, youth organizations and, where relevant, the private sector and national human rights institutions, in order to provide recommendations and information to improve their coordination, to develop and share good practices in peacebuilding, including on institution building, and to ensure predictable financing to peacebuilding”

ผู้เขียนได้พิจารณาข้อมติบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ และวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

ก. การให้ความยินยอม ข้อมติบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ ค.ศ.2016 ข้อ (เอ)⁶¹ มีประเด็นที่น่าสนใจว่ารัฐภายหลังความขัดแย้ง (Post-Conflict State) จะต้องให้ความยินยอมเสียก่อนคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพจึงจะเข้าไปเสริมสร้างสันติภาพได้ ซึ่งมีเหตุผลประกอบด้วยกันสองข้อ คือ สถานการณ์ในรัฐภายหลังความขัดแย้งได้ถูกระงับหรือยุติความรุนแรงได้แล้ว สหประชาชาติไม่มีอำนาจหน้าที่จะไปแทรกแซงกิจการภายในของรัฐได้เช่นเดียวกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่จำเป็นต้องแทรกแซงเพื่อระงับความรุนแรงที่เกิดขึ้น เพียงแต่การเสริมสร้างสันติภาพเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือให้รัฐได้สร้างรากฐานระบบและกลไกที่จำเป็นของรัฐ ซึ่งจะได้ไม่ต้องกลับไปสู่ความขัดแย้งอีก และอีกประการหนึ่ง คือ ลักษณะของการเสริมสร้างสันติภาพโดยธรรมชาติเป็นกระบวนการทางการเมือง⁶² ดังนั้นจึงต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐภายหลังความขัดแย้งอย่างเต็มที่จึงจะสามารถทำให้การเสริมสร้างสันติภาพเกิดศักยภาพสูงสุด

ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตไว้อีกประการหนึ่งว่าแม้ว่ารัฐจะให้ความยินยอมในการเสริมสร้างสันติภาพแล้ว แต่เชื่อว่ารัฐจะไม่มีสิทธิออกเสียงใดๆเลยและจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของสหประชาชาติทุกอย่าง เนื่องจากการเสริมสร้างสันติภาพเปิดโอกาสให้รัฐได้ร่วมกำหนดกลยุทธ์ด้วยกัน สามารถออกความเห็น และกำหนดความต้องการได้ เพียงแต่จะต้องเป็นไปตามวิสัยทัศน์ของประชาชนในประเทศส่วนใหญ่เพื่อแก้ไขมูลเหตุที่แท้จริงของปัญหา ไม่ใช่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ข. การสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืน ข้อมติบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ ค.ศ. 2016 ข้อ (เอ) ได้กล่าวถึงการดึงความสนใจเพื่อสันติภาพที่ยั่งยืน⁶³ ทั้งนี้ สันติภาพที่ยั่งยืน (Sustaining peace) คือ การแบ่งปันภาระงานและความรับผิดชอบของรัฐบาลและตัวกระทำการภายในรัฐ ร่วมกับเสาหลักทั้งสามของสหประชาชาติ คือ สิทธิมนุษยชน สันติภาพและความมั่นคง และการพัฒนาในทุกขั้นตอนและทุกแง่มุม ตลอดจนให้ความสนใจและให้ความช่วยเหลือในระดับระหว่างประเทศอีกด้วย⁶⁴ ดังนั้นข้อมติบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ ข้อ

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

(เอ)⁶⁵ จึงเป็นการขยายความวัตถุประสงค์เดิมของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพว่า การจะดึงความสนใจระหว่างประเทศนั้นจะต้องเป็นการดึงความสนใจเพื่อมาร่วมงานกับสหประชาชาติในด้านสิทธิมนุษยชน สันติภาพและความมั่นคง และการพัฒนา โดยจะไปสอดคล้องกับเป้าหมายของวัตถุประสงค์ข้อ (บี)⁶⁶ คือการกำหนดกลยุทธ์จะต้องมีวัตถุประสงค์ที่คำนึงถึงสามเสาหลักของสหประชาชาติ

นอกจากนั้นแล้วข้อมติบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ ค.ศ. 2016 ยังได้กำหนดเป้าหมายของสันติภาพอย่างยั่งยืน คือ มีเป้าหมายและกระบวนการเพื่อนำไปสู่การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันของสังคม และประกันว่าจะพิจารณาและคำนึงถึงความต้องการของประชาชน โดยใช้วิธีการต่างๆที่มุ่งป้องกันความขัดแย้งมิให้เกิดขึ้น ระวังการแพร่กระจายความขัดแย้ง หยุดความต่อเนื่องของความขัดแย้ง หรือป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งกลับมาเกิดขึ้นอีกครั้ง ซึ่งจะต้องจัดการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ และช่วยเหลือให้ความขัดแย้งยุติลง ด้วยการสมานฉันท์ ฟันฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิม บูรณะขึ้นใหม่ และการพัฒนา⁶⁷ ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่าเป้าหมายของการดึงความสนใจระหว่างประเทศก็มีขึ้นเพื่อรวบรวมตัวกระทำมาร่วมงานกับสหประชาชาติในด้านสิทธิมนุษยชน สันติภาพและความมั่นคง และการพัฒนาเพื่อป้องกันไม่ให้อิทธิพลของความขัดแย้งกลับไปสู่สถานการณ์ความขัดแย้งอีก

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่กับวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน วัตถุประสงค์ข้อ (ซี)⁶⁸ ข้อมติบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ ค.ศ. 2016 มีการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องประสานงานและแจกจ่ายหน้าที่ให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานสหประชาชาติที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ ทั้งนี้เป็นการกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจนของหน่วยงานต่างๆ ว่ามีหน้าที่ต้องทำอะไรบ้าง และสามารถจัดระบบงานให้ไม่ซ้ำซ้อนกับตัวกระทำอื่น

ง. การรวบรวมตัวกระทำ วัตถุประสงค์ข้อ (ดี) ข้อมติบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ ค.ศ. 2016 ขยายความในการรวบรวมตัวกระทำ โดย

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

กำหนดตัวกระทำการที่มีความสามารถในการดำเนินงานและกำหนดกลยุทธ์เพิ่มมากขึ้น เช่น ด้านสตรีและเด็ก เป็นต้น

2.1.2.3 โครงสร้างของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติ

ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติ (Peacebuilding Commission) พร้อมด้วยสถาบันอันเป็นโครงสร้างที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างสันติภาพ อีกสองสถาบัน คือสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Support Office) และกองทุนเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Fund: PBF) โดยทั้งสามหน่วยงานจะร่วมกันดำเนินงานในการเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Commission)

คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Commission) ทำหน้าที่เป็นองค์กรให้คำปรึกษา (intergovernmental advisory body) กำกับดูแล และประสานนโยบายที่มุ่งเสริมสร้างสันติภาพแบบบูรณาการระหว่างองค์กรของสหประชาชาติ รัฐ และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ในการเข้าไปปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ โดยโครงสร้างของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพสามารถพิจารณาแยกออกได้ดังนี้

ก) กรรมการองค์กร (Organization Committee)

สมาชิกของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ เรียกว่า กรรมการองค์กร (Organization Committee) ทำหน้าที่ดูแล พัฒนากฎระเบียบ และวิธีการดำเนินงาน รวมทั้งกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน มีสมาชิก 31 ประเทศ โดยสมาชิกมีวาระครั้งละ 2 ปี สามารถจำแนกออกเป็น 5 ประเภท⁶⁹ ได้แก่

ประเภทที่หนึ่ง ประเทศสมาชิกจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ จำนวน 7 ประเทศ ประกอบด้วย สมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ทั้ง 5 ประเทศ⁷⁰ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา จีน รัสเซีย สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และประเทศสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงฯ อีก 2

⁶⁹ United Nations General Assembly, Supra note 35, Para. 2 and United Nations Security Council, Supra note 34.

⁷⁰ Ibid.

ประเทศ ซึ่งได้รับการคัดเลือกตามกฎข้อบังคับ และกระบวนการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

ประเภทที่สอง ประเทศสมาชิกจากคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งประชาชาติ (Economic and Social Council: ECOSOC) จำนวน 7 ประเทศ⁷¹ ซึ่งได้รับการคัดเลือกตามกฎข้อบังคับ และกระบวนการของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งประชาชาติ โดยพิจารณาจากประสบการณ์ในการดำเนินกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพประกอบด้วย

ประเภทที่สาม ประเทศสมาชิกจำนวน 5 ประเทศ ที่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สหประชาชาติ และเข้ามามีส่วนร่วมโดยสมัครใจในการส่งเจ้าหน้าที่และสนับสนุนทำกิจกรรมของสหประชาชาติ⁷² ตลอดจนการสนับสนุนกองทุนเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Fund) ซึ่งไม่รวมถึงประเทศสมาชิกที่หนึ่ง และสอง โดยคัดเลือกจากประเทศที่ให้การสนับสนุนสูงสุดจำนวน 10 ประเทศ คำนวณจากสถิติและข้อมูลค่าเฉลี่ยต่อเดือนของจำนวนผลงาน และรายการที่ได้จัดทำให้แก่เลขาธิการแห่งสหประชาชาติ ตลอดระยะเวลา 3 ปี ล่าสุด

ประเภทที่สี่ ประเทศสมาชิกจำนวน 5 ประเทศ ที่ให้การสนับสนุนกำลังพลทหาร และตำรวจในการเข้าร่วมภารกิจของสหประชาชาติ⁷³ ซึ่งไม่รวมถึงประเทศสมาชิกที่หนึ่ง สอง และสาม โดยคัดเลือกจากประเทศที่ให้การสนับสนุนสูงสุดจำนวน 10 ประเทศ คำนวณจากสถิติและข้อมูลค่าเฉลี่ยต่อเดือนของจำนวนผลงาน และรายการที่ได้จัดทำให้แก่เลขาธิการแห่งสหประชาชาติ ตลอดระยะเวลา 3 ปี ล่าสุด

ประเภทที่ห้า ประเทศสมาชิกจำนวน 7 ประเทศ ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยสมัชชาสหประชาชาติ (United Nations General Assembly: UNGA)⁷⁴ โดยคำนึงถึงการกระจายสัดส่วนทางภูมิภาค และพิจารณาจากประสบการณ์ในการดำเนินกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพประกอบด้วย

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

ข) Country Specific Configuration

ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพกำหนดให้มีการจัดตั้ง Country-Specific Configuration (CSCs) ขึ้นมาดูแลรัฐที่อยู่ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพเป็นเฉพาะกรณีไป เช่น การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเช็ยร์ราลีโอนจะมีการจัดตั้ง Peacebuilding Commission's country-specific configuration on Sierra Leone การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐกินีบิสเซาจะมีการจัดตั้ง Peacebuilding Commission's country-specific configuration on Guinea-Bissau เป็นต้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาด้านข้อมูลในการเสริมสร้างสันติภาพที่ไม่สามารถกำหนดแผนกลยุทธ์ที่เหมาะสมและไม่สามารถประเมินความสำเร็จในการเสริมสร้างสันติภาพได้ โดยเป็นการระดมตัวกระทำที่สำคัญตามวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพอันเป็นหัวข้อสำคัญที่ ผู้เขียนได้อธิบายแล้วในหัวข้อ 2.3.3

ลักษณะโครงสร้างของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Commission) ที่มีวัตถุประสงค์ที่มีนัยยะสำคัญซึ่งผู้เขียนวิเคราะห์ได้ ดังนี้

ก. ความเป็นเอกภาพขององค์กร แต่เดิมการเสริมสร้างสันติภาพไม่มีองค์กรใดเป็นองค์กรหลักที่จะเข้ามาเป็นแกนกลางในการปฏิบัติ หรือแม้จะมีการแต่งตั้งเป็นหน่วยงานมารับภารกิจเสริมสร้างสันติภาพขึ้นหน่วยงานเหล่านั้นก็ไม่ได้มีความสามารถในการระดมกำลังคน หรือทรัพยากรได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งยังไม่สามารถประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากไม่ได้มีโครงสร้างที่ใหญ่พอที่จะดำเนินการปฏิบัติการได้ เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพขึ้น จึงมีคณะกรรมการองค์กรจะเข้ามามีบทบาทในการดูแล กำหนดระเบียบวิธีการดำเนินงานขององค์กร ตลอดจนการวางกลยุทธ์ และเข้ามาเป็นแกนกลางในภารกิจต่างๆ ที่จะติดต่อประสานกับหน่วยงานอื่น ซึ่งเป็นการสร้างเอกภาพของปฏิบัติการ อีกทั้งยังเป็นการสร้างความต่อเนื่อง และสะสมประสบการณ์ในการดำเนินงานได้

ข. การสร้างเสถียรภาพให้กับปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ สถานการณ์ของการเสริมสร้างสันติภาพนั้นไม่เกิดความขัดแย้งที่เห็นภาพได้ชัดเจนเทียบเท่ากับสถานการณ์การรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) ซึ่งภาพความรุนแรงและความโหดร้ายที่เกิดขึ้นในสถานการณ์เหล่านั้นเป็นแรงกระตุ้นสำคัญที่ทำให้ประเทศต่างๆ มีความต้องการที่จะส่งเงินทุนสนับสนุน และกองกำลังเข้าไปช่วยเหลือเพื่อคลี่คลายวิกฤติเร่งด่วนนั้นให้ยุติโดยเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding) ที่จะเริ่มปฏิบัติการเมื่อสามารถคลี่คลายวิกฤติเหล่านั้นได้ในระดับหนึ่งแล้ว ทำให้ความสนใจของนานาชาติหรือการระดมทุนเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการลดน้อยตามลงไป ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วมีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องใช้เงินทุน กำลังคน และการสนับสนุนกิจกรรม

อีกเป็นจำนวนมาก เพื่อขับเคลื่อนนโยบายและช่วยเหลือให้มีการสร้างระบบและกลไกต่างๆในรัฐ เพื่อให้ไม่ให้เกิดวิกฤติดังกล่าวนั้นกลับมาอีก การจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพเป็นองค์กรระหว่างประเทศ จึงเป็นนัยยะสำคัญในการรวบรวมตัวกระทำการที่มีศักยภาพ ดังนั้นการให้รัฐที่มีความสามารถอันดับต้นๆในการสนับสนุนเงินทุนและกองกำลังมาเป็นสมาชิกในคณะกรรมการองค์กร นอกจากจะเป็นการแสดงความขอบคุณการสนับสนุนรัฐเหล่านั้นแล้ว ยังเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งที่รัฐเหล่านั้นจะเห็นความสำคัญของการเสริมสร้างสันติภาพว่าการสนับสนุนเหล่านั้นไม่ได้สูญเปล่า และคาดหวังให้รัฐเหล่านั้นดำเนินนโยบายให้การสนับสนุนด้านการเงินและกองกำลังอย่างต่อเนื่องต่อไป ซึ่งจะทำให้ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพมีความสำคัญเพียงพอที่จะสามารถดำเนินกลยุทธ์และปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Support Office)

ปัญหาของการขาด “ตัวกลาง” ในการประสานงานด้านการเสริมสร้างสันติภาพทั้งภายในและภายนอกองค์กร เลขาธิการแห่งสหประชาชาติ (Secretary-General) จึงได้แต่งตั้งสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Support Office: PBSO)⁷⁵ ขึ้นภายในองค์กร โดยมีหน้าที่ต่างๆอันสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

หน้าที่ในการช่วยเหลือและสนับสนุน จากวัตถุประสงค์ตามตราสารจัดตั้งมีเจตนาให้สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ (PBSO) เป็นสำนักงานเลขานุการขนาด “เล็ก” ที่ตั้งอยู่ภายใต้เลขาธิการแห่งสหประชาชาติ⁷⁶ ดังนั้นจึงไม่ใช่องค์กรที่มีหน้าที่ในการเข้าร่วมการปฏิบัติการโดยตรง แต่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการช่วยเหลือและสนับสนุนตัวกระทำการในระดับรัฐและระดับระหว่างประเทศ ซึ่งดำเนินการปฏิบัติการในพื้นที่นั้นๆอยู่ เช่น การจัดหาสิ่งจำเป็นและดำเนินการจัดส่งไปให้ การให้คำแนะนำเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนการสรรหาผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการทั้งที่อยู่ในระบบของสหประชาชาติและนอกระบบเพื่อให้คำแนะนำและช่วยเหลือ

หน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนเสริมสร้างสันติภาพ สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ (PBSO) มีหน้าที่ดูแลงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณในกองทุนเสริมสร้าง

⁷⁵ United Nations General Assembly, Supra note 35, Para. 2 and United Nations Security Council, Supra note 34.

⁷⁶ Ibid.

สันติภาพ⁷⁷ รวมไปถึงการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์สถานการณ์ในการเสริมสร้างสันติภาพควบคู่ไปกับการประเมินความพร้อมของทรัพยากรทางการเงิน⁷⁸

หน้าที่ในประสานงานและติดตามการทำงาน สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ (PBSO) เป็นตัวกลางสำคัญที่จะช่วยประสานงานระหว่างคณะกรรมการองค์กร (OC) กับตัวกระทำการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยเป็นตัวกลางในการรวบรวมข้อมูลจากการปฏิบัติการในพื้นที่ และส่งต่อไปยังคณะกรรมการองค์กรเพื่อร่วมกันวางแผนและกำหนดนโยบาย มีหน้าที่จัดการประชุมเพื่อวางแผนในระยะสั้นและระยะกลาง พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายความสำเร็จที่ชัดเจน⁷⁹ จากนั้นจะดำเนินการตรวจสอบความก้าวหน้าของปฏิบัติการว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ นอกจากนี้โดยสภาพของปัญหาในเรื่องการเสริมสร้างสันติภาพเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายเรื่อง (Cross-cutting issues) ดังนั้นจึงมีตัวกระทำการต่างๆทั้งในระดับรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และตัวกระทำการอื่นๆ ที่จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการ สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพจึงต้องเป็นตัวกลางในการประสานงานกับตัวกระทำการเหล่านั้นด้วย

จะเห็นได้ว่าสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ (PBSO) ถูกวางตำแหน่งให้เป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติการเพื่อเสริมสร้างสันติภาพ โดยรายงาน Review of the United Nations Peacebuilding Architecture ค.ศ. 2010 ยังได้ย้ำถึงหน้าที่ของสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพในการช่วย สนับสนุนและเติมเต็มการเสริมสร้างสันติภาพว่า สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพไม่ควรเป็นผู้เชี่ยวชาญที่ไปทับซ้อนหน้าที่กับตัวกระทำการหรือเลขาธิการอื่นใด แต่ควรยกระดับความเชี่ยวชาญให้สามารถเชื่อมโยง เข้าถึง และมีประโยชน์สูงสุด โดยมีเป้าหมายว่าจะได้รับการยอมรับว่าเป็น “ศูนย์กลางของความเชื่อมั่น”⁸⁰ ที่จะสามารถพิจารณาเรื่องการเสริมสร้างสันติภาพได้ล้ำหน้ากว่าองค์กรอื่นใดในสหประชาชาติ

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ General Assembly Security Council, "Identical Letters Dated 19 July 2010 from the Permanent Representatives of Ireland, Mexico and South Africa to the United Nations Addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council", A/64/868-S/2010/393 (21 July 2010).

3. กองทุนเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Fund: PBF)

ปัญหาด้านการเงินที่มีไม่เพียงพอในการสนับสนุนกิจกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ โดยเฉพาะเงินทุนที่ใช้ในปฏิบัติการช่วงแรกเริ่ม (First Aid) เลขานุการแห่งสหประชาชาติจึงได้จัดตั้งกองทุนเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Fund: PBF) เพื่อเป็นหลักประกันว่ากิจกรรมในการเสริมสร้างสันติภาพจะสามารถปฏิบัติการได้จริง ตามข้อมติสมัชชาสหประชาชาติ ที่ 60/287 โดยกองทุนเสริมสร้างสันติภาพเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประเทศต่างๆ ผสมผสานร่วมกับกองทุนอื่นๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประเทศเหล่านั้น ซึ่งสามารถสนับสนุนปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพได้โดยตรงและในทันที โดยเฉพาะกระบวนการที่มีช่องโหว่ที่ระบบการเงินอื่นไม่สามารถเข้าไปช่วยเหลือหรือสนับสนุนกลไกเหล่านั้นได้ ซึ่งกิจกรรมที่สามารถเบิกเงินในกองทุนไปใช้ได้จะต้องมีขอบเขตดังนี้

“(เอ) กิจกรรมที่สนับสนุนการอนุวัติการข้อตกลงสันติภาพ

(บี) กิจกรรมที่สนับสนุนในการสร้างและเสริมความเข้มแข็งให้แก่รัฐในการเพิ่มความสามารถเพื่อส่งเสริมการอยู่ร่วมกัน และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี

(ซี) ก่อตั้งการบริการโดยภาครัฐที่จำเป็นหรือจัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งรวมถึงการบริการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและการบริการเฉพาะเรื่อง

(ดี) กำหนดแบบแผนที่สามารถตอบโต้ภัยคุกคามอันใกล้จะเกิดขึ้นต่อกระบวนการการเสริมสร้างสันติภาพ”⁸¹

กิจกรรมสนับสนุนการอนุวัติการข้อตกลงสันติภาพ คือ การมุ่งเน้นการอนุวัติการข้อตกลงสันติภาพในรัฐภายหลังสิ้นสุดความขัดแย้ง ซึ่งโดยส่วนมากแล้วภายหลังความขัดแย้งรัฐจะประสบปัญหาฝ่ายความมั่นคงของรัฐจะถูกทำลายจนยากที่จะฟื้นตัว ดังนั้นการที่จะสนับสนุนกิจกรรมที่ทำให้ข้อตกลงสันติภาพประสบความสำเร็จไปได้จึงจำเป็นต้องทำให้รัฐเกิดความมั่นคงเสียก่อนเพื่อประกันความปลอดภัยให้แก่การพัฒนาด้านอื่นๆ กิจกรรมที่เสริมสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐจึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การอนุวัติการข้อตกลงสันติภาพสำเร็จไปได้ เช่น การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (Security Sector reform: SSR) การปลดอาวุธ ปลดประจำการและการกลับคืนสู่สังคม Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยกองทุนเสริมสร้างสันติภาพจะได้จัดหาความช่วยเหลือต่างๆ เช่น การจัดหาเครื่องมือที่ทันสมัยและเหมาะสมให้ ฝึกกองกำลังทหารและตำรวจ และพัฒนาโครงสร้างที่จำเป็นต่างๆ เป็นต้น นอกจากนั้นกองทุน

⁸¹ United Nations General Assembly, Supra note 35, Para. 2 and United Nations Security Council, Supra note 34.

เสริมสร้างสันติภาพยังช่วยเหลือสนับสนุนกิจกรรมในการเจรจาทางการเมืองอีกด้วย (Political Dialogue)

การส่งเสริมการอยู่ร่วมกันและแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี กองทุนเสริมสร้างสันติภาพจะมุ่งเน้นในการสนับสนุนการปรองดองแห่งชาติ (National Reconciliation) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และการป้องกันและบริหารจัดการความขัดแย้ง ซึ่งหมายถึงการสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆภายในรัฐทำให้ได้ประชาชนในรัฐสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกัน ตลอดจนการสนับสนุนด้านสิทธิสตรีและเด็กให้ได้รับความเท่าเทียมเป็นต้น โดยปัญหาดังกล่าวเป็นความค้ำข้องใจของประชาชนในรัฐทำให้เกิดปัญหากระทบกระทั่งกันและอาจลุกลามไปจนเกิดความขัดแย้งภายในรัฐได้

การสร้างและฟื้นฟูบริการของภาครัฐ คือ การกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐภายหลังความขัดแย้งและสร้างโอกาสในการจ้างงานในระยะสั้นจนกระทั่งทำให้ประชาชนสามารถดำรงชีพเลี้ยงดูตนเองได้ โดยจะส่งผลกระทบต่อที่สำคัญ คือ การลดความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งกิจกรรมในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจอาจทำได้โดยสนับสนุนภาคเอกชน พัฒนาแผนแก่ผู้ประกอบการขนาดเล็ก และสร้างอาชีพที่ทำให้ประชาชนเลี้ยงตนเองได้หลากหลาย รวมไปถึงการสนับสนุนความเท่าเทียมกันในการจ้างงานด้วย

การสร้างแบบแผนเพื่อป้องกันภัยคุกคามต่อสันติภาพ คือ การสร้างโครงสร้างที่จำเป็นและครอบคลุมในด้านต่างๆให้แก่รัฐ เช่น ความมั่นคง กระบวนการด้านการเมือง และการพัฒนาการบริการต่างๆของรัฐ เป็นต้น เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนในการลดความเสี่ยงของความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น โดยกองทุนเสริมสร้างสันติภาพจะสนับสนุนรัฐในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสนับสนุนการบริหารงานทั้งในระดับรัฐและท้องถิ่น โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรต่างๆได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม

นอกจากนั้นแล้วเงินในกองทุนยังสามารถใช้สนับสนุนรัฐ ทั้งรัฐที่อยู่ภายใต้วาระของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพและรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้วาระด้วย โดยเลขาธิการแห่งสหประชาชาติจะเป็นผู้แจ้งแก่คณะกรรมการองค์กร ในกิจกรรมที่ต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกและการจัดทำให้ ซึ่งการเบิกเงินจากกองทุนเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกลยุทธ์ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพนั้น จะต้องมีคำขอจากเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ ทำข้อเสนอไปยัง Assistant Secretary-General for Peacebuilding Support ประกอบกับข้อเสนอดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุมัติจากทั้ง Senior-most

resident UN Rep. และ รัฐบาลของรัฐนั้นด้วย ซึ่ง สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ (PBSO) จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการนำเงินกองทุนออกไปใช้ตามคำเสนอภายในระยะเวลา 3 อาทิตย์ โดยกลไกของระบบกองทุนเสริมสร้างสันติภาพสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

ก. Immediate Response Facility (IRF) เป็นโครงการระยะสั้นที่อยู่ในกลไกกองทุนงบประมาณ ของกองทุนเสริมสร้างสันติภาพ โดยจะจัดหาสิ่งจำเป็นเร่งด่วนที่สำคัญเพื่อสนับสนุนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพ⁸² ซึ่งเป็นช่วงกระบวนการเปลี่ยนผ่าน หรือสิ้นสุดความขัดแย้งได้ไม่นาน ทำให้การนำเงินกองทุนมาใช้ในโครงการ IRF จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาอนุมัติให้ใช้เงินกองทุนอย่างว่องไว แต่อย่างไรก็ดีในความเป็นจริงจะต้องขึ้นอยู่กับพื้นฐานขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่จะสามารถจัดทำรายละเอียดโครงการ และได้รับอนุมัติจากรัฐบาลของรัฐนั้นได้รวดเร็วเพียงใด

ข. Peacebuilding and Recovery Facility (PRF) เป็นโครงการระยะยาวที่อยู่ในกลไกกองทุนงบประมาณของกองทุนเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งจะมีรูปแบบในการช่วยเหลือประเทศต่างๆ เป็นระยะเวลาหลายปี จนกระทั่งสิ้นสุดกลไกในการเสริมสร้างสันติภาพ⁸³ โดยกลไกโครงการระยะยาวใน PRF จะมีความซับซ้อนมากกว่าโดยจำเป็นจะต้องมี “Peacebuilding Priority Plan” ซึ่งเป็นแผนกำหนดกลยุทธ์ของการเสริมสร้างสันติภาพโดยละเอียดที่จะต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับกลยุทธ์ในการเปลี่ยนผ่านที่มีอยู่ก่อนแล้ว และในกรณีที่เป็นประเทศที่ไม่เคยขอความช่วยเหลือจากกองทุนมาก่อนจำเป็นจะต้องได้รับการยืนยันสิทธิที่จะสามารถเบิกเงินจากกองทุนจากเลขาธิการแห่งสหประชาชาติก่อน จึงจะมีสิทธิได้รับงบประมาณเริ่มต้นที่มากกว่า 3,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ยังต้องมีรายงานอื่นๆประกอบการพิจารณา เช่น รายงานการวิเคราะห์ปัญหาด้านความเปราะบางทางเพศ การสร้าง Joint Steering Committee (JSC)⁸⁴ และหน่วยงานเพื่อที่จะให้ตัวกระทำการเข้าไปช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁸² What Are the Pbf Funding Mechanisms? , [online], 5 January 2015. Available from: <http://www.unpbf.org/application-guidelines/the-peacebuilding-fund-pbf/>.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Joint Steering Committee เป็นหน่วยงานในการบริหารจัดการจัดตั้งขึ้นในกรณีระบบกองทุน Peacebuilding and Recovery Facility (PRF) เท่านั้น สมาชิกประกอบไปด้วยผู้แทนของสหประชาชาติระดับอาวุโส และตัวแทนรัฐบาลระดับอาวุโส โดยทำหน้าที่ในการควบคุมการออกและอนุมัติการ Peacebuilding Priority plan รวมถึงการทบทวนและอนุมัติข้อเสนออีกกิจกรรม ตรวจสอบและรายงาน รวมถึงประเมินความสำเร็จของกิจกรรมต่างๆก่อนสิ้นปี อีกทั้งรับผิดชอบในการใช้และจัดสรรปันส่วนทรัพยากรให้ประสบ

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบลักษณะงบกองทุน IRF และ PRF⁸⁵

	IRF	PRF
1. ระยะเวลา	กองทุนระยะสั้น เบิกใช้ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ระยะเวลาโครงการ 6 - 18 เดือน	กองทุนระยะยาว ระยะเวลาโครงการ 18 - 36 เดือน
2. วิธีการในการขอเบิกงบ	- ทำข้อเสนอไปยัง Assistant Secretary – General for Peacebuilding Support - ข้อเสนอต้องได้รับการอนุมัติร่วมจาก Senior-most resident UN Rep. และรัฐบาล	- ทำข้อเสนอไปยัง Assistant Secretary – General for Peacebuilding Support - ข้อเสนอต้องได้รับการอนุมัติร่วมจาก Senior-most resident UN Rep. และรัฐบาล - ต้องมีการจัดทำ Peacebuilding Priority Plan
3. ขั้นตอนการอนุมัติ	- สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ (PBSO) เป็นผู้อนุมัติ	- สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ (PBSO) เป็นผู้อนุมัติ - ภายหลังจากมีคำอนุมัติของสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแล้วจะต้องส่ง Peacebuilding Priority Plan ไปยัง Joint Street

ความสำเร็จตามเป้าหมาย Priority Plan รวมถึงหากมีกลไกที่เหมาะสมในการเสริมสร้างสันติภาพเกิดขึ้นแล้ว ก็มีหน้าที่ในการดูแลผลลัพธ์และป้องกันไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน

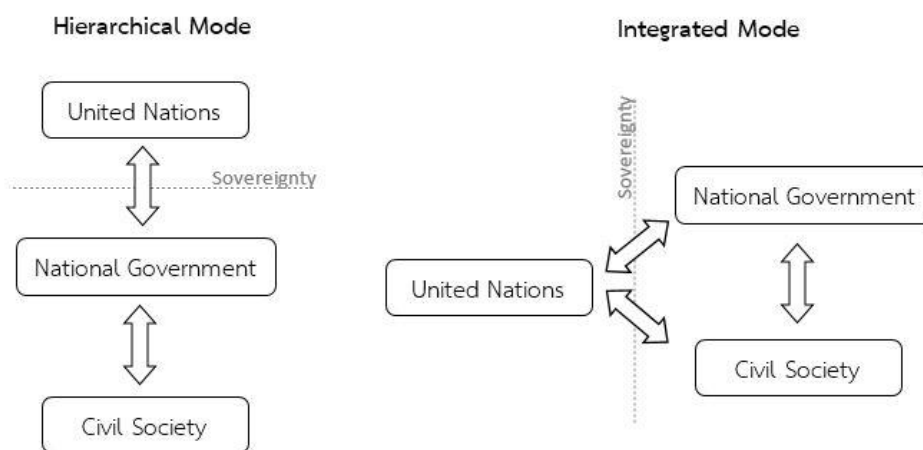
⁸⁵ What are the PBF Funding Mechanisms?, Supra Note 82.

		Committee (JSC) เพื่อแจกแจงแผนการดำเนินงานในโครงการให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจ และปฏิบัติตาม
4. งบประมาณ	วงเงิน 3 ล้าน วงเงิน 15 ล้าน (ในกรณีเป็นรัฐที่เคยมีชื่อในการเบิกกองทุนมาก่อนแล้ว)	วงเงินไม่จำกัด อนุมัติตามความเหมาะสมของกิจกรรม

จะเห็นได้ว่ากองทุนเสริมสร้างสันติภาพเข้ามาทดแทนจุดอ่อนของการเสริมสร้างสันติภาพที่มีปัญหาด้านการเงิน โดยเฉพาะกรณีความช่วยเหลือเบื้องต้นซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนและไม่อาจรอได้สามารถใช้กองทุน IRF เข้ามาแก้ไขปัญหานั้นได้โดยไม่จำเป็นต้องรอการระดมทุนจากนานาชาติซึ่งอาจไม่ได้ตามเป้าหมาย และทำให้การเสริมสร้างสันติภาพล่าช้าจนไม่สามารถระงับความขัดแย้งที่ก่อตัวขึ้นใหม่ได้ทันและกลับสู่ความล้มเหลวอีกครั้ง

2.1.3 วิเคราะห์ลักษณะการอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพก่อนและหลังจัดตั้ง คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ

การจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ มีผลให้การอนุวัติการปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยสามารถอธิบายการอนุวัติการแบบดั้งเดิม และแบบใหม่ได้ดังนี้



Note: In this diagrams, the arrows denoting the flow of information, resources and the directions are represented as bidirectional, but may also be unidirectional.

แผนภูมิที่ 3 การอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพสองระบบ⁸⁶

1. Hierarchical Mode (การเสริมสร้างสันติภาพแบบเป็นลำดับชั้น) เป็นกลยุทธ์ดั้งเดิมของการอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพก่อนที่จะจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งกลยุทธ์ดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตีความอำนาจอธิปไตยของรัฐแบบดั้งเดิม โดยมีลักษณะของการอนุวัติการปรากฏออกมาในรูปของแนวคิด กล่าวคือ ผู้ใดจะเข้าไปแทรกแซงอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจอสูงสุดของรัฐมิได้ ดังนั้นการอนุวัติการในลักษณะนี้สหประชาชาติจึงมุ่งเน้นในการทำข้อตกลงผูกพันกับรัฐ และให้รัฐดำเนินการตามแผนหรือกลยุทธ์ในกรอบที่สหประชาชาติได้วางไว้ให้เท่านั้น⁸⁷ โดยรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องกิจการภายในรัฐของตนในทุกๆเรื่อง ซึ่งภาคประชาสังคมที่เป็นองค์กรอิสระ หรือกลุ่มประชาชนต่างๆที่อยากเข้ามามีส่วนร่วมในปฏิบัติการการเสริมสร้างสันติภาพก็ต้องดำเนินการภายใต้ขอบเขตที่รัฐให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยสหประชาชาติเพียงเข้าไปช่วยเหลือด้าน

⁸⁶ Michael Lawrence, United Nations Peace Building in Sierra Leone — toward Vertical Integration? [online], 5 January 2015. Available from: https://www.cigionline.org/sites/default/files/no.49_0.pdf.

⁸⁷ Ibid.

ทรัพยากรต่างๆที่รัฐขาดแคลน และร้องขอมาเพื่อให้เป็นไปตามแผนกลยุทธ์ที่วางไว้โดยไม่แทรกแซงอำนาจอธิปไตยของรัฐ

2. Integrated Mode (การเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสาน) การอนุวัติการในลักษณะนี้เป็นกลยุทธ์ปัจจุบันที่ใช้บังคับในการอนุวัติการ โดยมีลักษณะของการอนุวัติการปรากฏออกมาในรูปแบบของแนวระนาบ กล่าวคือ นับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพขึ้นเป็นองค์กรระหว่างประเทศสำหรับดำเนินกลยุทธ์การเสริมสร้างสันติภาพโดยเฉพาะ ทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติการ และสามารถดำเนินกลยุทธ์ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน สหประชาชาติจึงเล็งเห็นว่าการเสริมสร้างสันติภาพนอกจากจะทำข้อตกลงในการวางแผนกลยุทธ์กับภาครัฐแล้ว จำเป็นต้องมีการประสานงานกับภาคประชาสังคมโดยตรงอีกทางหนึ่ง เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นในรัฐหากไม่แก้ไขปัญหาจากรากฐานภาคประชาสังคมปัญหาความขัดแย้งที่แฝงอยู่ย่อมไม่อาจถูกจัดได้หมดสิ้น⁸⁸ ซึ่งการอนุวัติการแบบ *Hierarchical Mode* ไม่อาจประกันได้ว่ารัฐจะแก้ไขปัญหาให้ภาคประชาสังคมได้อย่างแท้จริง เพราะโดยเนื้อแท้แล้วรัฐบาลซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจเก่าย่อมเกรงว่าฐานอำนาจของตนจะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อดำเนินกลยุทธ์เสริมสร้างสันติภาพ ดังนั้นสหประชาชาติจึงต้องเข้าไปสนับสนุนอำนาจให้แก่ภาคประชาสังคมเพื่อเป็นการกดดันให้รัฐบาลรับฟังเสียงของประชาชน และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่แฝงอยู่ให้หมดสิ้นไป

ข้อสังเกตที่สำคัญ

ก. อำนาจอธิปไตยของรัฐกับการอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจอยู่ที่ปฏิบัติการการเสริมสร้างสันติภาพเป็นการแทรกแซงอำนาจอธิปไตยของรัฐหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าในการปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพจะมีขึ้นได้ รัฐนั้นต้องตกลงยอมรับที่จะอนุวัติการปฏิบัติการของสหประชาชาติก่อนในขั้นต้น รัฐจึงผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของสหประชาชาติที่จะดำเนินการตามแผนกลยุทธ์ต่างๆที่สหประชาชาติได้วางไว้ให้แก่รัฐ โดยรัฐเองก็ต้องเข้าร่วมการประชุมเพื่อวางแผนกลยุทธ์ดังกล่าวด้วย ผู้เขียนเองจึงเห็นว่าการอนุวัติการในลักษณะนี้ไม่เป็นการกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐแต่อย่างใด

ลำดับต่อมาลักษณะการอนุวัติการแบบ *Integrated Mode* ซึ่งเป็นการสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีอำนาจมากขึ้นเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐหรือไม่ จะต้องพิจารณาเรื่อง ขอบเขต

⁸⁸ Ibid.

อำนาจภายในรัฐที่สงวนไว้ (Reserved Domain of Domestic Jurisdiction)⁸⁹ กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นเป็นอำนาจสูงสุดที่ตัวกระทำระหว่างประเทศอื่นใดจะมาขัดหรือแย้งอำนาจอธิปไตยของรัฐไม่ได้ แต่อย่างไรก็ดีหากขอบเขตอำนาจของรัฐนั้นไปผูกพันกับกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ เรื่องเหล่านั้นย่อมผูกพันต่อกฎหมายระหว่างประเทศไม่เป็นขอบเขตอำนาจภายในของรัฐอีกต่อไป ผู้เขียนเห็นว่า กรณีดังกล่าวจึงสามารถพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง หากสหประชาชาติเข้ามาปฏิบัติหน้าที่โดยผลักดันทำให้เสียของภาคประชาสังคมมีโอกาสรับฟังมากขึ้น กล่าวคือ การที่สหประชาชาติเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ย่อมมีการสร้างองค์ความรู้ให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นเจตนาที่จะเข้าไปเพื่อช่วยเหลือพัฒนาสังคม เช่น ให้อรรถาธิบายด้านสิทธิอันเป็นสากลที่ประชาชนพึงจะได้รับและเรียกร้องให้รับรองสิทธิดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า กรณีนี้ย่อมไม่เป็นการแทรกแซงอำนาจอธิปไตยของรัฐ เนื่องจากเรื่องของสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้วดังนั้นจึงผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการให้ความรู้ประชาชนจึงไม่ได้ไปละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐแต่อย่างใด

กรณีที่สอง หากสหประชาชาติเจตนาที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองโดยชักนำความคิดของภาคประชาสังคมให้เห็นด้วยและคล้อยตามไปในแนวทางของสหประชาชาติอันไม่ใช่เจตนารมณ์ที่แท้จริงของภาคประชาสังคม กรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นการแทรกแซงอำนาจอธิปไตยของรัฐ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องกิจการภายในของรัฐที่ไม่กระทบสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการเข้าไปแทรกแซงละเมิดขอบเขตของอำนาจอธิปไตยของรัฐ

ดังนั้นหากพิจารณาจากทั้งสองกรณี ผู้เขียนมีความเห็นว่าจะต้องยึดถือเจตนารมณ์ในการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่เป็นสำคัญ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับว่าในทางปฏิบัติแล้วการอนุวัติการแบบ Integrated Mode อาจก่อให้เกิดช่องว่างที่อาจเข้าไปละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากเป็นการส่งเจ้าหน้าที่ที่มีความหลากหลายเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ ดังนั้นสหประชาชาติจะต้องทำการประเมินและคัดกรองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้ได้มากที่สุดก่อนที่จะให้ปฏิบัติการจริงเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดหรือแทรกแซงอำนาจอธิปไตยของรัฐ

ข. ความจำเป็นในการใช้การอนุวัติการแบบ Integrated Mode ซึ่งแท้จริงแล้วการอนุวัติการในลักษณะนี้เป็นเรื่องทีละเอียดอ่อนและสุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นอย่างมาก

⁸⁹ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*. Sixth Edition. (Oxford: University Press), pp. 290-291.

มาก เนื่องจากจะต้องมีการตีความในอำนาจของสหประชาชาติที่จะเข้าไปสนับสนุนการดำเนินการของภาคประชาสังคมว่าสามารถทำได้มากน้อยเพียงใดที่จะไม่เป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่สาเหตุที่จำเป็นต้องใช้การอนุวัติการในลักษณะดังกล่าวเนื่องจากการอนุวัติการแบบ Hierarchical Mode ไม่สามารถประกันสิทธิของภาคประชาสังคมได้เลย เพราะรัฐเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจของภาคประชาสังคมที่จะขอเข้าร่วมมีบทบาทในการเสริมสร้างสันติภาพได้ ซึ่งรัฐอาจเลือกที่จะดำเนินกลยุทธ์โดยตัดภาคประชาสังคมไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมก็ย่อมทำได้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องใช้การอนุวัติการแบบ *Integrated Mode* เพื่อเป็นการ “ประกันสิทธิ” ของภาคประชาสังคม โดยขยายขอบอำนาจของภาคประชาสังคมให้มากขึ้นเป็นการกดดันให้รัฐรับฟังเสียงของภาคประชาสังคม

ตารางสรุปลักษณะการอนุวัติการแบบ Hierarchical Mode และ Integrated Mode

หัวข้อ	Hierarchical Mode	Intergraded Mode
1. เป้าหมาย	มุ่งเน้นประสานงานกับภาครัฐ	ประสานงานกับภาครัฐ และภาคประชาสังคมไปพร้อมกัน
2. ลักษณะการอนุวัติการ	สหประชาชาติอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพเป็นโครงสร้างขนาดเล็ก มุ่งเน้นการสานสัมพันธ์กับภาครัฐ โดยระดมทุนและทรัพยากรเข้าช่วยเหลือรัฐบาล และให้รัฐบาลที่ได้รับทรัพยากรความช่วยเหลือจากสหประชาชาติแล้วมาจัดสรรและดูแลกิจการภายในรัฐเอง	สหประชาชาติทำงานผ่านสถาบันรัฐบาล และทำงานคู่ขนานไปกับภาคประชาสังคมด้วย โดยมีการระดมทรัพยากรและให้ผู้เชี่ยวชาญเข้าไปเป็นตัวกลางในการสานสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม และเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างภาคประชาสังคม
4. บทบาทของภาคประชาสังคม	ภาคประชาสังคมที่ต้องการเข้าร่วมการเสริมสร้างสันติภาพต้องไปเข้าร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นมา โดยปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐหรือหน่วยงานที่เข้าร่วมโดยตรง	สหประชาชาติให้อำนาจภาคประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานกับรัฐบาล ตลอดช่วงระยะเวลาปฏิบัติการ โดยภาคประชาสังคมสามารถมีบทบาทตั้งแต่การออกแบบกล

		ยุทธศาสตร์ การปฏิบัติการ ตลอดจน การตรวจสอบและประเมินผล
5. ข้อดี	ให้รัฐบาลได้ทำงานอย่างอิสระ โดยไม่เข้าไปแทรกแซงอำนาจ อธิปไตยของรัฐบาล และทำงานบนพื้นฐานความเชื่อที่ว่ารัฐบาลจะให้ภาคประชาสังคมเข้าร่วมพันธกิจ และสร้างสัมพันธ์อันดีระหว่างภาครัฐ และภาคประชาสังคม ซึ่งหากรัฐทำได้เช่นนั้นย่อมจะส่งผลดีที่สุดต่อการปฏิบัติการ	การทำงานของสหประชาชาติสามารถเข้าถึงโครงสร้างทุกระดับของสังคม สามารถหาปัจจัยของความขัดแย้ง และแก้ไขได้ตรงจุด อันเป็นเจตจำนงที่แท้จริงของปฏิบัติการ
5. ข้อเสีย	ไม่มีหลักประกันว่าจะปฏิบัติตามพันธกรณีได้สมบูรณ์หรือไม่ โดยการสนับสนุน สิทธิสันติภาพ และการพัฒนา ดังนั้นจึงมีความเสี่ยงที่รัฐบาลจะทุจริต ขาดเจตจำนงค้ำทาง การเมือง และเปลี่ยนแปลงเจตจำนง อาจทำให้รูปแบบการเมืองแบบเก่าอยู่ต่อไปอย่างถาวร และอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นอีก	รัฐบาลยอมต่อต้านระบบโครงสร้างคู่ขนานเช่นนี้เพราะเป็นการขับเคลื่อนภาคประชาสังคมที่เหมือนเป็นอำนาจอิสระในทางการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีการต้องข้อสังเกตว่าการทำงานของสหประชาชาติเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐหรือไม่

ตารางเปรียบเทียบการเสริมสร้างสันติภาพก่อนและหลังจัดตั้ง
คณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพ

หัวข้อ	การเสริมสร้างสันติภาพ	การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพ
1. การเข้าเป็นรัฐภายใต้ อาณัติการเสริมสร้าง สันติภาพ	สามารถเข้าเป็นรัฐภายใต้อาณัติการเสริมสร้างสันติภาพได้ 2 วิธี 1. คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจะบังคับใช้กลยุทธ์เสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding) โดยอาศัยประกาศรวมอยู่ในอาณัติของปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) 2. กรณีไม่ได้มีอาณัติของปฏิบัติการรักษาสันติภาพอยู่ก่อน แต่สหประชาชาติเล็งเห็นว่ามีความจำเป็น จะต้องเสริมสร้างสันติภาพในรัฐนั้น คณะมนตรีความมั่นคงจึงมีคำสั่งออกมติจัดตั้งปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพในรัฐนั้น	สามารถเข้าเป็นรัฐภายใต้อาณัติการเสริมสร้างสันติภาพได้ 4 วิธี 1. คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอ 2. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม หรือสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอ 3. รัฐที่ต้องการอยู่ภายใต้อาณัติคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพเป็นผู้ร้องขอ 4. เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอ
2. ลักษณะการอนุวัติการ	การเสริมสร้างสันติภาพแบบเป็นลำดับขั้น (Hierarchical Mode) มุ่งเน้นในการทำข้อตกลงผูกพันกับรัฐ และให้รัฐดำเนินการตามแผนหรือกลยุทธ์ในกรอบที่สหประชาชาติได้วางไว้ ในขณะที่ภาคประชาสังคมต้องดำเนินการภายใต้ขอบเขตที่รัฐให้อำนาจไว้เท่านั้น	การเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสาน (Integrated Mode) เข้าไปผูกพันทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม โดยนอกจากจะทำข้อตกลงในการวางแผนกลยุทธ์กับภาครัฐแล้ว มีการประสานงานกับภาคประชาสังคมโดยตรงอีกทางหนึ่ง ตรงกับแนวคิดการเสริมสร้างสันติภาพที่ต้องอาศัยความร่วมมือของรัฐบาล และประชาชนภายในรัฐทุกลำดับชั้นร่วมกัน
3. การรวบรวมข้อมูล และการกำหนดกลยุทธ์	ใช้ฐานข้อมูลกลางของสหประชาชาติที่ใช้ในการวิเคราะห์ตัดสินใจในการอนุมัติปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peace Operation) ทั้งหมดของสหประชาชาติ	มีการจัดตั้ง Country Specific Configuration ขึ้นเฉพาะต่อรัฐนั้นๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การอนุวัติการเสริมสร้างสันติภาพเป็นกรณีไป ซึ่งจะทำการ แลกเปลี่ยนข้อมูล และหาสาเหตุแห่งความขัดแย้งเพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งประเมินความสำเร็จในการเสริมสร้างสันติภาพ

	การเสริมสร้างสัมติภาพ	การเสริมสร้างสัมติภาพโดยคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสัมติภาพ
4. กองทุนและการเงิน	<p>รวบรวมเงินทุนจากการรับบริจาคของรัฐและองค์การระหว่างประเทศต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 55 และ 56 ตามกฎบัตรสหประชาชาติ นอกจากนั้นยังอาศัยการระดมเงินทุนจากองค์กรที่ไม่ใช้รัฐเพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างสัมติภาพ ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมกิจการทางการเมือง (Department of Political Affairs: DPA) ในการจัดสรรงบประมาณต่างๆ</p>	<p>จัดตั้งกองทุนเสริมสร้างสัมติภาพ (PBF) ขึ้นเพื่อระดมเงินมาใช้ในการเสริมสร้างสัมติภาพ โดยแบ่งกองทุนเป็น 2 ประเภท</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. กองทุน IRF โครงการระยะสั้นจัดหาสิ่งจำเป็นเร่งด่วนที่สำคัญเพื่อสนับสนุนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสัมติภาพ 2. กองทุน PRF โครงการระยะยาวในการอนุวัติการตามกิจกรรมต่างๆ เพื่อเสริมสร้างสัมติภาพอย่างยั่งยืน
5. การประสานงาน	<p>ไม่มีองค์กรกลางในการประสานงานโดยเฉพาะ แต่จะมีองค์กรเฉพาะกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมติของโดยคณะมนตรีความมั่นคง ใน การดูแลการอนุวัติการการเสริมสร้างสัมติภาพ หรือบางกรณีจะเป็นหน้าที่ของกรมกิจการทางการเมือง (DPA) ซึ่งขึ้นอยู่กับมติของคณะมนตรีความมั่นคงว่าจะให้องค์กรใดเป็นผู้ดูแลการเสริมสร้างสัมติภาพในรัฐนั้น</p>	<p>มีสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสัมติภาพ (PBSO) ในการประสานงานกับองค์การสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่น และรัฐบาลของรัฐภายใต้อนุวัติการ ตลอดจนทำหน้าที่ระดมตัวกระทำการต่างๆทั้งภายในรัฐ และระหว่างรัฐ เพื่อรวบรวมทรัพยากรที่จำเป็นในการเสริมสร้างสัมติภาพ</p>

2.2 การสร้างระบบและกลไกภายใต้การเสริมสร้างสันติภาพ

กระบวนการในการเสริมสร้างสันติภาพนั้นผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ว่า การเสริมสร้างสันติภาพจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้จะต้องมีการสร้างระบบและกลไกขึ้นมาภายในรัฐภายหลังความขัดแย้ง ดังนั้นผู้เขียนจะได้อธิบายเป็นไปโดยลำดับตั้งแต่การคัดเลือกรัฐเข้ามาอยู่ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ การสร้างระบบและกลไก ตลอดจนการประสานความร่วมมือของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ดังนี้

2.2.1 การคัดเลือกรัฐเข้ามาอยู่ในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ

การคัดเลือกรัฐเข้ามาอยู่ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพนั้นเป็นการบรรลุวัตถุประสงค์เบื้องต้นในการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ โดยนับแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพขึ้นมีรัฐที่ถูกคัดเลือกให้อยู่ภายใต้อาณัติแล้วเป็นจำนวน 6 รัฐด้วยกัน คือ สาธารณรัฐบุรุนดี สาธารณรัฐแอฟริกากลาง สาธารณรัฐกินี สาธารณรัฐกินีบิสเซา สาธารณรัฐไลบีเรีย และสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ซึ่งผู้เขียนจะได้พิจารณาถึงกระบวนการในการคัดเลือกรัฐเข้าสู่การเสริมสร้างสันติภาพดังต่อไปนี้

2.2.1.1 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอ

ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ para. 12 (เอ)⁹⁰ กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถร้องขอไปยังคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ให้รัฐที่เห็นสมควรว่าควรอยู่ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพเข้าเป็นรัฐภายใต้อาณัติคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ

⁹⁰ United Nations General Assembly, Supra note 35, Para. 2 and United Nations Security Council, Supra note 34, Para 12.

(a) Requests for advice from the Security Council;

(b) Requests for advice from the Economic and Social Council or the General Assembly with the consent of a concerned Member State in exceptional circumstances on the verge of lapsing or relapsing into conflict and with which the Security Council is not seized in accordance with Article 12 of the Charter;

(c) Requests for advice from Member States in exceptional circumstances on the verge of lapsing or relapsing into conflict and which are not on the agenda of the Security Council;

(d) Requests for advice from the Secretary-General;

ได้ ซึ่งในกรณีนี้ โดยขั้นตอนปฏิบัติจริงอาจมีกรณีขั้นตอนที่แตกต่างกันออกไปบ้าง ซึ่งผู้เขียนจะได้พิจารณาต่อไปดังนี้

1. กรณีคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอโดยตรง

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนดำเนินการเสริมสร้างสันติภาพพิจารณาว่ารัฐที่เห็นสมควรเข้าเป็นรัฐในอาณัติโดยตรง ซึ่งปรากฏกรณีดังกล่าว 2 รัฐ คือ สาธารณรัฐบุรุนดี และสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน โดยเป็นสองรัฐแรกที่ได้รับการร้องขอให้อยู่ภายใต้ อาณัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสันติภาพ

2. กรณีรัฐภายใต้อาณัติอื่นของคณะมนตรีความมั่นคงอยู่ก่อนแล้ว

อำนาจตามตราสารจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสันติภาพกำหนดให้รัฐที่ต้องการเข้าอยู่ ภายใต้อาณัติการเสริมสร้างสันติภาพสามารถยื่นร้องขอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสันติภาพได้ โดยตรง⁹¹ (โปรดดูหัวข้อ 2.2.1.3 รัฐที่ต้องการอยู่ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพเป็นผู้ร้องขอ โดยตรง) แต่อย่างไรก็ตามมีข้อกำหนดไว้ว่าหากรัฐเหล่านั้นได้อยู่ภายใต้อาณัติของคณะมนตรีความมั่นคง อยู่แล้วจะไม่สามารถร้องขอไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสันติภาพได้เอง⁹²

เหตุผลในกรณีนี้ คือ คณะมนตรีความมั่นคงมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ข้อ 24 โดยมีหน้าที่ตามหมวด 6 การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี หมวด 7 การดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิด สันติภาพ และการกระทำการรุกราน หมวด 8 ข้อตกลงส่วนภูมิภาค และหมวด 12 ระบบภาวะทรัสตี ระหว่างประเทศ ซึ่งหากคณะมนตรีความมั่นคงได้บังคับใช้อำนาจตามหมวดใดข้างต้นต่อรัฐ และรัฐนั้น ยังอยู่ภายใต้อาณัติของคณะมนตรีความมั่นคงอยู่ รัฐนั้นย่อมไม่สามารถร้องขออยู่ใต้อาณัติของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสันติภาพได้เอง

ในทางปฏิบัติหากรัฐที่อยู่ภายใต้อาณัติของคณะมนตรีความมั่นคงต้องการเข้าอยู่ภายใต้อาณัติของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสันติภาพจะต้องทำคำร้องแสดงเจตจำนงไปยังคณะมนตรีความมั่นคงว่า ต้องการเข้าไปอยู่ภายใต้อาณัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสันติภาพ และคณะมนตรีความมั่นคง จะเป็นผู้พิจารณาและยื่นคำร้องขอให้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าข้อกำหนดนี้มีประเด็นน่าพิจารณาสามประเด็น คือ

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

ข้อพิจารณาที่หนึ่ง เป็นที่ชัดเจนว่ารัฐซึ่งอยู่ภายใต้อำณัติของคณะมนตรีอยู่ก่อนแล้วจะดำเนินการใดต้องขอความเห็นหรือการพิจารณาจากคณะมนตรีความมั่นคงก่อน การยื่นคำร้องขอเข้าไปอยู่ภายใต้อำณัติของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพด้วยตนเองย่อมทำให้อำนาจหน้าที่ของสหประชาชาติขัดแย้งกัน ดังนั้นตราสารจัดตั้งคณะมนตรีความมั่นคงจึงวางบทบัญญัติป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในกระบวนการดังกล่าว

ข้อพิจารณาที่สอง การที่รัฐซึ่งอยู่ภายใต้อำณัติของคณะมนตรีความมั่นคงอยู่ก่อนแล้ว เช่น อยู่ภายใต้อำณัติในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping Operation) รัฐบาลย่อมมีความต้องการจะลดระดับสถานการณ์ที่ตึงเครียดในรัฐของตนลงไม่ว่าจะด้วยเหตุผลด้านภาพลักษณ์ ด้านเศรษฐกิจ การเมือง หรือรัฐบาลเองมองว่ารัฐของตนมีความพร้อมที่จะเปลี่ยนผ่านการปฏิบัติการแล้ว วิธีการหนึ่งซึ่งสามารถพิสูจน์ได้ว่าสถานการณ์ของรัฐตนมีความมั่นคงมากขึ้นและสามารถขจัดหรือระงับความขัดแย้งไว้ได้ในระดับหนึ่งแล้ว คือ การยกระดับปฏิบัติการในรัฐจากการควบคุมความขัดแย้ง เป็นการปฏิบัติการด้านการพัฒนาและฟื้นฟูแทน ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้อำนาจหน้าที่ของสหประชาชาติขัดแย้งกันในการเปลี่ยนผ่านการปฏิบัติการด้วยตนเอง รัฐที่จะร้องขอจึงไม่อาจข้ามขั้นตอนไปยื่นคำร้องแก่คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้โดยตรง แต่ต้องให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเสียก่อนว่ารัฐนั้นมีความพร้อมแล้วหรือไม่ที่จะเปลี่ยนผ่านการปฏิบัติการเป็นการเสริมสร้างสันติภาพ จึงกำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคง และเลขาธิการสหประชาชาติเท่านั้นที่จะเป็นผู้พิจารณายื่นคำร้องขอแทนรัฐเหล่านั้นได้

ข้อพิจารณาที่สาม แม้ว่าเป็นรัฐซึ่งอยู่ภายใต้อำณัติของคณะมนตรีความมั่นคงอยู่ก่อนแล้ว ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพกลับไม่ห้ามที่จะให้รัฐเหล่านั้นยื่นคำร้องแสดงความจำนงไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ เพื่อให้เลขาธิการสหประชาชาติยื่นคำร้องไปยังคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพต่อไปได้โดยตรง โดยอาศัยอำนาจตามตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ para. 12 (ติ)⁹³ ในขณะที่มีข้อห้ามไม่ให้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมหรือสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติยื่นคำร้องให้ในกรณีที่เป็นรัฐซึ่งอยู่ภายใต้อำณัติของคณะมนตรีความมั่นคงอยู่ก่อนแล้ว ตามตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ para. 12 (ปี)⁹⁴ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการของสาธารณรัฐกินีบิสเซา และสาธารณรัฐไลบีเรียซึ่งเป็นรัฐภายใต้อำณัติของคณะมนตรีความ

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

มั่นคงอยู่ก่อนแล้ว ยื่นจดหมายแสดงความจำนงต้องการเข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ โดยเลขาธิการสหประชาชาติแม้มีอำนาจโดยตรงในการยื่นคำร้องโดยตรงแต่กลับเลือกที่จะส่งผ่านคำร้องนั้นไปยังคณะมนตรีความมั่นคงให้เป็นผู้พิจารณาและยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพแทน

ผู้เขียนเห็นว่าเป็นนัยยะทางกฎหมายที่สำคัญที่ต่อไปอาจเป็นทางปฏิบัติให้แก่เลขาธิการแห่งสหประชาชาติว่า ในกรณีที่รัฐซึ่งอยู่ภายใต้อาณัติของคณะมนตรีความมั่นคงอยู่ก่อนแล้วทำคำร้องแสดงความจำนงให้เลขาธิการแห่งสหประชาชาติขอเข้าเป็นรัฐในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องส่งผ่านเรื่องให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาและยื่นคำร้องแทน และผู้เขียนเห็นว่าเป็นทางปฏิบัติที่เหมาะสมแล้ว

รัฐที่อยู่ภายใต้อาณัติของคณะมนตรีความมั่นคงอยู่ก่อนแล้วและแสดงความจำนงด้วยตนเองว่าต้องการเข้าอยู่ภายใต้อาณัติของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ แต่ไม่สามารถยื่นคำร้องด้วยตนเองได้ต้องให้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้ยื่นคำร้องแทนให้ ได้แก่ สาธารณรัฐแอฟริกากลาง สาธารณรัฐกินีบิสเซา สาธารณรัฐไลบีเรีย

2.2.1.2 คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม หรือสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอ

คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม หรือสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติผูกพันรัฐสมาชิกเมื่อเห็นว่ามีพฤติการณ์พิเศษ (Exceptional Circumstance) ที่รัฐมีแนวโน้มจะต้องเผชิญกับความขัดแย้งหรือกลับไปสู่ความขัดแย้ง ก็สามารถให้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม หรือสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอต่อคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพได้ โดยอาศัยอำนาจตามตราสารจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ para. 12 (บี)⁹⁵

อย่างไรก็ตามจะต้องไม่เป็นกรณีที่รัฐนั้นอยู่ภายใต้อาณัติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอยู่แล้วด้วยเนื่องจาก ข้อ 12 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ⁹⁶ ได้กำหนดห้ามสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ไม่ให้ทำคำแนะนำใดๆเกี่ยวกับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้ปฏิบัติหน้าที่หรือได้รับมอบหมายตามกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งถ้าเข้ากรณีดังกล่าวต้องให้คณะมนตรีความมั่นคง หรือเลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอ

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

ในกรณีนี้แม้ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพจะกำหนดให้พิจารณารัฐที่เห็นสมควรเข้าไปเป็นอาณัติของกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพผ่านกระบวนการร้องขอของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม หรือสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ แต่ยังไม่มียุติในปัจจุบันได้เข้าเป็นอาณัติภายใต้กระบวนการดังกล่าว

ผู้เขียนเห็นว่ามียุติสำคัญที่ต้องตีความคำว่า “พฤติการณ์พิเศษ” (Exceptional Circumstance) ซึ่งตราสารจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพได้ขยายความไว้ว่า เพียงพฤติการณ์นั้นมี “แนวโน้ม”⁹⁷ ที่จะทำให้รัฐกลับไปสู่สถานการณ์ความขัดแย้งก็เพียงพอแล้วที่จะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นอย่างชัดเจนก่อน แสดงให้เห็นถึงขอบเขตระยะเวลาที่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพจะเข้าไปดำเนินการได้นั้นสามารถยุติความขัดแย้งก่อนความขัดแย้งจะปะทุขึ้นมาอีกครั้งได้ อย่างไรก็ตามผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตไว้ว่าวัตถุประสงค์ของการเสริมสร้างสันติภาพ คือ การดำเนินการเพื่อฟื้นฟูสันติภาพอย่างยั่งยืนโดยการสร้างระบบและกลไกขึ้นในรัฐ ดังนั้นคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพย่อมจะต้องพิจารณาพฤติการณ์ดังกล่าวด้วยว่า การจะรับรัฐดังกล่าวเข้าเป็นรัฐในอาณัติจะต้องเป็นปฏิบัติการของการเสริมสร้างสันติภาพจริงที่ไม่ใช่มาตรการในเชิงป้องกันซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานระหว่างประเทศอื่น ซึ่งหากไม่ใช่ขอบเขตของการเสริมสร้างสันติภาพคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพก็ไม่สามารถรับรัฐดังกล่าวมาอยู่ใต้อาณัติได้ อย่างไรก็ตามในกลไกของของการเสริมสร้างสันติภาพก็มีทางเลือกอื่นที่สามารถช่วยเหลือรัฐเหล่านั้นได้ คือ งบประมาณของกองทุนเสริมสร้างสันติภาพนั้นสามารถให้เบิกจ่ายงบประมาณในกองทุนแกกิจกรรมหรือปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่กองทุนเสริมสร้างสันติภาพได้กำหนดไว้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นประเทศในอาณัติของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ แสดงให้เห็นว่าไม่ใช่ทุกรัฐจะมีพฤติการณ์พิเศษที่จะต้องให้การเสริมสร้างสันติภาพ แต่อาจจำเป็นต้องมีปฏิบัติการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในรัฐ และกองทุนเสริมสร้างสันติภาพก็อนุญาตให้นำงบประมาณของกองทุนไปใช้ในขอบเขตที่อนุญาตได้

2.2.1.3 รัฐที่ต้องการอยู่ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพเป็นผู้ร้องขอ

โดยตรง

ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ para. 12 (ซี)⁹⁸ ได้วางหลักเปิดโอกาสให้รัฐสามารถยื่นคำร้องขออยู่ใต้อาณัติด้วยตนเองได้ หากเกิดพฤติการณ์พิเศษที่รัฐมีแนวโน้มจะต้อง

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

เผชิญกับความขัดแย้งหรือกลับไปสู่ความขัดแย้งซึ่งเป็นเงื่อนไขเดียวกับในกรณีที่ทำให้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม หรือสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอ เว้นแต่รัฐนั้นอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของคณะมนตรีความมั่นคงอยู่แล้วจะไม่สามารถร้องขอไปยังคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพได้เอง โดยรัฐที่ยื่นคำร้องโดยวิธีการนี้ ได้แก่ สาธารณรัฐกินี

2.2.1.4 เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอ

เลขาธิการสหประชาชาติสามารถเป็นผู้ร้องขอให้คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพรับรัฐใดรัฐหนึ่งให้เข้าไปอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของการเสริมสร้างสันติภาพได้เฉกเช่นเดียวกับกรณีของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งยังไม่มีรัฐใดในปัจจุบันได้เข้าเป็นอาณัติภายใต้กระบวนการนี้ อย่างไรก็ตาม ปรากฏในข้อเท็จจริงว่าสาธารณรัฐกินีบิสเซา และสาธารณรัฐไลบีเรียเคยยื่นคำร้องขอให้เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้ยื่นคำร้องให้ แต่รัฐทั้งสองอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของคณะมนตรีความมั่นคงอยู่ก่อน เลขาธิการสหประชาชาติจึงส่งผ่านเรื่องให้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้ดำเนินการร้องขอแทน (โปรดดูหัวข้อ 2.2.1.1 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอ ข้อพิจารณาที่ 3)

2.2.2 การสร้างระบบและกลไก

ข้อมติทบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ ค.ศ. 2016 ได้อธิบายถึงกระบวนการอันจะนำไปสู่สันติภาพที่ยั่งยืน (Sustaining Peace) ได้ จะต้องป้องกันปัญหาความขัดแย้ง และระบุถึงมูลเหตุของปัญหาความขัดแย้ง ทำให้หลักนิติรัฐเข้มแข็งทั้งในระดับสากลและในระดับรัฐ สนับสนุนการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจที่ยั่งยืน กำจัดความยากจน การพัฒนาด้านสังคม การพัฒนาอย่างยั่งยืน การสมานฉันท์ภายในชาติและการสร้างความเป็นหนึ่งเดียว ตลอดจนการไกล่เกลี่ยและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการเปลี่ยนผ่านกระบวนการยุติธรรม ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ หลักธรรมาภิบาล หลักประชาธิปไตย การรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของปัจเจกบุคคล ความเท่าเทียมทางเพศ ความเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ⁹⁹

กระบวนการที่จะนำไปสู่สันติภาพที่ยั่งยืนได้นั้นจะต้องทำอย่างครบถ้วนตามข้อมติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ คือ หลักนิติรัฐ (Rule of Law) เนื่องจากเป็นหัวใจสำคัญที่ครอบคลุมกระบวนการที่จะนำไปสู่สันติภาพที่ยั่งยืนทั้งหมด เพราะหากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการเสริมสร้างสันติภาพตามตราสารจัดตั้ง

⁹⁹ United Nations General Assembly and United Nations Secretary General, Supra note 60.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนกำหนดให้มีการสร้างและฟื้นฟูสถาบันที่จำเป็น¹⁰⁰ ซึ่งสถาบันเหล่านั้นประชาชนในสังคมจะยอมรับได้ก็ต่อเมื่อเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นด้วยความชอบตามกฎหมาย อีกทั้งยังต้องมีการใช้อำนาจอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม ดังนั้นสถาบันที่มั่นคงจึงต้องอยู่ภายใต้ระบบที่อยู่ในกรอบของหลักนิติรัฐ นอกจากนั้นแล้วตราสารระหว่างประเทศ และความเห็นของสหประชาชาติยังได้อธิบายถึงหลักนิติรัฐไว้ดังนี้

คณะมนตรีความมั่นคงได้อธิบายไว้ว่า หลักนิติรัฐ หมายถึง หลักการของการปกครองที่ประกอบไปด้วย ประชาชน สถาบันต่างๆที่เป็นหน่วยงานของภาครัฐและเอกชน ตลอดจนรัฐเอง โดยรัฐเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายและบังคับใช้อย่างเท่าเทียม อยู่ภายใต้กระบวนการพิจารณาของศาลอันเป็นอิสระ และสอดคล้องกับบรรทัดฐานของหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นหลักที่ประกันว่าไม่มีอำนาจใดอยู่เหนือกฎหมาย มีความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย มีความรับผิดชอบต่อกฎหมาย มีความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย อยู่ภายใต้หลักการการแบ่งแยกอำนาจ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีความชัดเจนของกฎหมาย มีความเด็ดขาดและมีขั้นตอนที่โปร่งใสตามกฎหมาย¹⁰¹

หลักการของหลักนิติรัฐยังได้ปรากฏในอารัมภบทแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ “...ที่จะสถาปนาภาวะการอันจะธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม และความเคารพ ต่อข้อผูกพันทั้งหลายอันเกิดจากสนธิสัญญาและที่มาจากกฎหมายระหว่างประเทศ...”¹⁰² และวัตถุประสงค์ ข้อ 1 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ “...นำมาซึ่งการแก้ไข หรือระงับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ระหว่างประเทศอันอาจนำไปสู่การละเมิดสันติภาพ โดยสันติวิธีและสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ”¹⁰³

¹⁰⁰ United Nations General Assembly and United Nations Secretary General, Supra note 30.

¹⁰¹ "The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies", Report of the Secretary-General, S/2004/616 (23 August 2004)

¹⁰² UN Charter, Preamble

“...to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained, and...”

¹⁰³ UN Charter, Article 1 (3)

To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and

อีกทั้งยังปรากฏใน Universal Declaration of Human Rights of 1948 ว่า “...สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติรัฐ ถ้าไม่พึงประสงค์ให้มนุษย์ต้องถูกบีบบังคับให้หาทางออก โดยการกบฏต่อพระราชและการก่อกบฏขึ้นเป็นที่พึงแห่งสุดท้าย...”¹⁰⁴

ในการประชุมครั้งที่ 67 ของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเรื่อง หลักนิติรัฐในระดับรัฐและสากล ซึ่งเป็นการหารือระดับสูงที่ประกอบไปด้วย สมาชิกของสมัชชาใหญ่ องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ และภาคประชาสังคมเข้าร่วมด้วย โดยที่ประชุมได้ผลสรุปเป็นฉันทามติยืนยันรับหลักการนิติรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐอาจมีการปรับใช้หลักการนิติรัฐที่แตกต่างกันออกไป “หลักการนิติรัฐปรากฏอย่างเสมอภาคในทุกรัฐ และองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนภายในองค์การสหประชาชาติและองค์กรหลัก โดยความเคารพและการส่งเสริมหลักการนิติรัฐและความยุติธรรม ควรเป็นแนวทางให้แก่ทุกกิจกรรมและเห็นพ้องกันว่าจะสะท้อนออกผ่านการปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นที่ยอมรับว่าประชาชน สถาบันต่างๆที่เป็นหน่วยงานของภาครัฐและเอกชน ตลอดจนรัฐเอง ต้องรับผิดชอบต่อความยุติธรรม ซื่อสัตย์ และเสมอภาคตามกฎหมาย โดยไม่เลือกปฏิบัติ”¹⁰⁵

จะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐที่ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศและความเห็นของสหประชาชาติเป็นหลักการที่ครอบคลุมกระบวนการในการสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนตามข้อมติบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2016¹⁰⁶ ที่จะประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนว่าจะได้รับความเท่าเทียมกัน ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ดังนั้นหากสามารถสร้างบรรทัดฐานที่ทุกคนได้รับความยุติธรรมอย่างเสมอภาคกันได้ ความขัดแย้ง ความไม่พอใจ และความคับข้องใจ ตลอดจนทัศนคติ และความอคติในสังคมก็จะลดลงตามไปด้วย

ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่จะสามารถสร้างระบบและกลไกของรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักนิติรัฐได้อย่างไร โดยผู้เขียนได้พิจารณาแล้วตามอาณัติและกรอบปฏิบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนว่า การสร้างและฟื้นฟูระบบและกลไกต่างๆภายในรัฐให้เข้มแข็งขึ้นจะต้องปฏิบัติตามกระบวนการในการสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนตามข้อมติบทวนโครงสร้างของ

¹⁰⁴ Universal Declaration of Human Rights of 1948, Preamble

“...Whereas it is essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law”

¹⁰⁵ Declaration of the high-level meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels, "Resolution Adopted by the General Assembly on 24 September 2012", A/RES/67/1 (30 November 2012), para 2.

¹⁰⁶ United Nations General Assembly and United Nations Secretary General, Supra note 60.

คณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ ค.ศ.2016¹⁰⁷ ซึ่งจะทำให้เกิดหลักนิติรัฐและทำให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนในสังคมต่อไปได้ ซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายเป็นลำดับดังต่อไปนี้

2.2.2.1 การสร้างระบบ

การสร้างระบบภายในรัฐโดยคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพนั้น เป็นการจัดตั้งและฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของรัฐให้มีความเข้มแข็ง โดยผู้เขียนจะได้พิจารณาตามระบบที่สำคัญตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) อันได้แก่ ระบบบริหาร คือ การออกนโยบายที่อยู่บนหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และสนับสนุนหน่วยงานด้านความมั่นคงภายในรัฐเพื่อการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบนิติบัญญัติ คือ การสร้างระบบรัฐสภาภายในรัฐให้เกิดความเข้มแข็งและการออกกฎหมายที่เป็นคุณแก่รัฐ และระบบตุลาการ คือ การเสริมสร้างระบบตุลาการให้มีความยุติธรรมและมีความโปร่งใส ตลอดจนการพิจารณาระบบอื่นๆของรัฐที่คณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดตั้งและฟื้นฟู ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. ระบบการบริหารและปกครอง (Executive and Administrative System)

การใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีนโยบาย การบริหาร และการปกครองที่อยู่บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) อันเป็นกระบวนการหนึ่งในข้อมติทบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ ค.ศ.2016¹⁰⁸ โดยคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพจะเข้าไปช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และเป็นที่ปรึกษาให้แก่รัฐในการร่วมกันกำหนดนโยบายที่สนับสนุนกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ ตลอดจนการสนับสนุนรัฐในการเสริมสร้างระบบการบริหารและการปกครองที่เข้มแข็ง เพื่อสร้างความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ และเป็นการประกันว่ารัฐบาลมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะใช้อำนาจบริหาร โดยหลักธรรมาภิบาลสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

มีความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ โดยอาจเป็นกรณีที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางตรง หรือทางอ้อมโดยให้ประชาชนแสดงเจตนาผ่านสถาบันของรัฐ ซึ่งทั้งสองกรณีนี้เป็นอำนาจตามกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีอิสระในการแสดงความคิดเห็น

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

นอกจากนั้นแล้วกระบวนการบริหารและปกครองยังต้องสามารถใกล้เคียงผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของประชาชนได้ แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องยึดถือเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนเป็นหลัก ในขณะที่ต้องเคารพความคิดเห็นของคนส่วนน้อยด้วย โดยกระบวนการใกล้เคียงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมืองนั้นเป็นกระบวนการหนึ่งในการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนตามข้อมติบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ค.ศ.2016¹⁰⁹ อีกด้วย

เป็นกลยุทธ์ที่มีวิสัยทัศน์ คือ ผู้นำและฝ่ายบริหารของรัฐจะต้องมีทัศนคติในระยะยาวและครอบคลุมเรื่องหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนามนุษย์ โดยต้องมีความเข้าใจพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมที่ซับซ้อน เพื่อทำความเข้าใจปัญหาที่แท้จริงของคนในสังคมและสามารถแก้ไขปัญหาได้ถูกต้อง

นโยบายที่มีสมรรถภาพ คือ การกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงสถาบันและกระบวนการการจัดการภายในรัฐว่ามีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ หากยังไม่เพียงพอจะต้องเร่งพัฒนาตัวกระทำการทั้งหมดภายในรัฐให้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสามารถบริหารงานตามนโยบายที่รัฐวางไว้

สร้างจิตสำนึกภายในรัฐ โดยการทำให้ตัวกระทำการทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล หน่วยงานภาครัฐและเอกชน ตลอดจนภาคประชาสังคม มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อรัฐ และสามารถเข้าถึงข้อมูลร่วมกันเพื่อสามารถประเมินและตรวจสอบระหว่างกันได้

มีความเป็นธรรม คือ การบริหารและการปกครองโดยสถาบันต่างๆภายในรัฐ ต้องปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้กฎหมายที่เป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังต้องและหลักนิติรัฐ

ผู้เขียนจึงขอสรุปว่าการกำหนดนโยบาย และการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันด้านการบริหารและการปกครอง ตลอดจนการบริหารงานจะดำเนินการโดยต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลเป็นหลัก ประกอบกับหลักการอื่นๆในการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน เพื่อให้ระบบบริหารและการปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างหลักนิติรัฐขึ้นมาในสังคม

2. ระบบรัฐสภา (Parliamentary System)

รัฐสภาเป็นหนึ่งในสถาบันรัฐที่มีบทบาทในการจัดตั้งหรือฟื้นฟูหลักนิติรัฐ โดยในการประชุมหารือระดับสูงเรื่องหลักนิติรัฐในระดับรัฐและสากล รัฐสมาชิกของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติต่างยอมรับว่าการสร้างหลักการนิติรัฐในระดับรัฐจำเป็นต้องอาศัยรัฐสภา¹¹⁰ ซึ่งหลักการที่จะทำให้ระบบ

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Supra note 105, para 34.

รัฐสภาบรรล่วัตถุประสงค์ได้นั้นอยู่บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย (Democracy) อันเป็นหลักการหนึ่งที่จะทำให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนตามข้อมติบทวนโครงสร้างคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ¹¹¹ และสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ความหมายของคำว่า ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชน ซึ่งเป็นหลักการที่มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งบนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย และรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งนั้นจะต้องคุ้มครองและสนับสนุนสิทธิ ผลประโยชน์ และสวัสดิการที่ประชาชนพึงจะได้รับ¹¹² ซึ่งหลักการของประชาธิปไตยประกอบไปด้วย 3 เรื่อง คือ

รัฐธรรมนูญ ประชาชนย่อมไม่ใช้สิทธิของตนเองเพื่อให้รัฐบาลมาใช้อำนาจในการละเมิดประชาชน แต่ใช้สิทธิในการเลือกตั้งเพื่อปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงจะได้รับการคุ้มครอง ดังนั้นอำนาจของรัฐบาลในการปกครองแบบประชาธิปไตยย่อมจะต้องถูกจำกัดไว้ด้วยรัฐธรรมนูญเสมอ¹¹³

การเลือกตั้ง การปกครองโดยประชาชนจะทำได้โดยผ่านการเลือกตั้งที่เป็นอิสระและยุติธรรม ความเป็นอิสระในการเลือกตั้ง หมายความว่า ประชาชนภายในรัฐสามารถมีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งและไม่มีผู้ใดจะไปขัดหรือขวางสิทธิของประชาชนได้ ความยุติธรรมในการเลือกตั้ง หมายความว่า การเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยรากฐานของความซื่อสัตย์ ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจะต้องไม่หยุดที่จะใช้สิทธิของตนเอง และการใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงจะต้องได้รับการนับอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้แล้วจะต้องมีการจัดการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอตามกรอบระยะเวลาที่ได้วางไว้เพื่อประชาชนจะสามารถใช้อำนาจในการเลือกตั้งควบคุมรัฐบาลได้¹¹⁴

เสรีภาพ ความเท่าเทียม และศักดิ์ศรีของปัจเจกบุคคล ในการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนย่อมได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ซึ่งสิทธิดังกล่าวพึงจะได้รับจากการที่สมาชิกสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนผู้ออกเสียง ได้ถูกเลือกให้เข้าไปดำรงตำแหน่งในรัฐสภา โดยสมาชิกสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเพื่อออกกฎหมายมาบังคับใช้ในรัฐ¹¹⁵ และการใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้นจะต้องเป็นการสร้างกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ มีความชัดเจน อยู่บนพื้นฐานของหลัก

¹¹¹ Charles F. Bahmueller, Elements of Democracy: The Fundamental Principles, Concepts, Social Foundations, and Processes of Democracy.

¹¹² The Concepts and Fundamental Principles of Democracy, [online], 10 May 2015. Available from: http://www.civiced.org/pdfs/books/ElementsOfDemocracy/Elements_Subsection3.pdf.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Montesquieu, The Spirit of the Laws. (New York: Cambridge University Press, 1989), p.156.

ความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติ เช่น สิทธิที่จะนับถือศาสนา สิทธิในการรับสื่อ สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น และจะต้องเป็นกฎหมายที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงที่สามารถตอบสนองต่อโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของรัฐ¹¹⁶

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การเสริมสร้างสันติภาพที่จะทำให้ระบบรัฐสภาสมบูรณ์ได้จะต้องคำนึงถึงการผลักดันหรือทบทวนรัฐธรรมนูญภายในรัฐ การสนับสนุนการเลือกตั้งและสิทธิของประชาชน ตลอดจนการออกกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน และเป็นเครื่องมือให้ฝ่ายรัฐบาลใช้บังคับเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงต้องจัดหาความช่วยเหลือต่างๆ เพื่อเสริมสร้างโครงสร้างระบบรัฐสภาให้เข้มแข็ง และช่วยเหลือในการออกกฎหมายที่เป็นคุณต่อการเสริมสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งจะไปสอดคล้องกับการสร้างหลักนิติรัฐในสังคมได้

3. ระบบศาล (Judicial System)

ระบบศาลภายในของรัฐเป็นศูนย์กลางของการปกป้องหลักสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ ศาลมีบทบาทหลักในการประกันสิทธิของผู้เสียหายหรือผู้ที่มีโอกาสจะตกเป็นผู้เสียหายจะได้รับการปกป้องและการชดเชย โดยผู้กระทำความผิดจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดจะได้รับการพิจารณาอย่างยุติธรรมในมาตรฐานระดับสากล โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสันติภาพจะเข้าไปสนับสนุนและช่วยเหลือในการเสริมสร้างระบบศาลภายในรัฐให้มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับได้ในระดับสากล ดังนี้

หลักความเป็นอิสระของศาล การพิจารณาคดีในชั้นศาลและระบบศาลจะต้องมีความเป็นอิสระ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติว่า “หลักความเป็นอิสระของระบบศาลจะต้องได้รับการประกันโดยรัฐและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแห่งรัฐนั้น อีกทั้งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและสถาบันอื่นๆ ทั้งหมดที่จะต้องเคารพและสอดคล้องความเป็นอิสระของระบบศาล”¹¹⁷ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) ได้

¹¹⁶ Supra note 101, para 35.

¹¹⁷ United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and General Assembly, "Human Rights in the Administration of Justice", A/RES/40/146 (13 December 1985)

กล่าวอ้างถึงหลักความเป็นอิสระและความยุติธรรมของศาลว่าเป็น “สิทธิเด็ดขาดซึ่งไม่อาจได้รับการยกเว้น”¹¹⁸

หลักความยุติธรรม คือ สิทธิที่จะได้รับความยุติธรรมจากศาลโดยเชื่อถือว่าผู้พิพากษาหรือคณะลูกขุน (ในระบบกฎหมายที่มีคณะลูกขุน) จะไม่มีผลประโยชน์หรือคำพิพากษาที่คาดหวังไว้ก่อนในแต่ละคดี ตลอดจนถึงไม่มีอคติต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งในแต่ละคดีจะต้องตัดสิน “บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยปราศจากข้อจำกัดใดๆ”¹¹⁹ โดยรัฐ หน่วยงานภาครัฐ และเอกชนทั้งปวงต้องหลีกเลี่ยงการกดดันหรือชักจูงผู้พิพากษาให้ตัดสินตามที่ตนต้องการ และผู้พิพากษาเองก็มีหน้าที่จะต้องพิพากษาอย่างยุติธรรม โดยปรากฏในหลักการที่ได้รับการยอมรับโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติว่า “ผู้พิพากษาจะต้องบังคับตนเองให้ดำรงอยู่บนศักดิ์ศรีแห่งตำแหน่งหน้าที่ตน และมีความยุติธรรมและมีอิสระในการพิพากษาคดี”¹²⁰ นอกจากนี้แล้วคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยังได้ยืนยันหลัก “ความยุติธรรม” ของศาลไว้ว่า ผู้พิพากษาจะต้องไม่มีอคติก่อนที่จะพิพากษาคดี และจะต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการสนับสนุนผลประโยชน์ของคู่กรณีคนใดคนหนึ่ง¹²¹

การทำให้ระบบศาลเกิดความยุติธรรมนั้นเป็นหลักในกระบวนการหนึ่งในการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนตามข้อมติบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2016¹²² ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นส่วนหนึ่งในการทำให้หลักนิติรัฐในสังคมเข้มแข็งและจะนำไปสู่สันติภาพที่ยั่งยืนต่อไป

4. ระบบอื่นๆ (Others System)

นอกเหนือจากระบบอันเป็นโครงสร้างหลักบนพื้นฐานแห่งหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ยังมีระบบอื่นๆที่สำคัญภายในรัฐที่การเสริมสร้างสันติภาพจำเป็นจะต้องเข้าไปจัดตั้งและฟื้นฟูเช่นเดียวกัน ดังนี้ ระบบเศรษฐกิจและสังคม โดยเป็นที่ยอมรับว่าการเสริมสร้างนิติรัฐให้เข้มแข็งได้นั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันกับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรมภายใน

¹¹⁸ Communication N° 263/1987, Case of Miguel González del Río v. Peru, doc. cit., para. 5.2

¹¹⁹ UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary, doc. cit., Principle 2

¹²⁰ Ibid., Principle 8

¹²¹ Communication 387/1989, Arvo O. Karttunen v. Finland, doc. cit., para. 7.2

¹²² United Nations General Assembly and United Nations Secretary General, Supra note 60.

รัฐ¹²³ ซึ่งส่วนมากแล้วรัฐภายหลังความขัดแย้งจะประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเนื่องจากถูกทำลายโครงสร้างพื้นฐานไปทั้งหมด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงต้องเข้าไปช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจพื้นฐาน การจ้างงาน การสร้างทักษะทางอาชีพ ตลอดจนการสร้างความปลอดภัยในชุมชนซึ่งส่วนมากจะมีปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงทางเพศ จากเลือกปฏิบัติและสิทธิอันไม่เท่าเทียมกันในสังคม ตลอดจนการสนับสนุนด้านการศึกษาเพื่อพัฒนาคนภายในรัฐให้มีการศึกษาในระดับที่จำเป็น สามารถสร้างองค์ความรู้ และนำกลับมาใช้พัฒนารัฐได้ เป็นต้น

โครงสร้างในระบบอื่น เช่น การสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งอีกทั้งยังไปสอดคล้องกับการสนับสนุนการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจที่ยั่งยืน กำจัดความยากจน การพัฒนาด้านสังคม การพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งในการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนตามข้อมติบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2016¹²⁴ ดังนั้นการเสริมสร้างระบบโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนอกเหนือไปจากระบบการบริหารและการปกครอง ระบบระบอบรัฐสภา และระบบศาลแล้ว ระบบในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากันที่จะทำให้เกิดหลักนิติรัฐในสังคมได้

2.2.2.2 การสร้างกลไก

การจัดตั้งกลไกในการเสริมสร้างสันติภาพของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนั้นนับว่าเป็นการจัดตั้งกลไกพิเศษ กล่าวคือ เป็นการจัดตั้งหรือฟื้นฟูสถาบันภายในรัฐที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะ เนื่องจากวัตถุประสงค์แห่งการตรวจสอบก็เพื่อพัฒนาระบบโครงสร้างภายในรัฐเพื่อให้ได้มาตรฐานสากล และการสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันเช่นว่าภายในรัฐย่อมเป็นการส่งเสริมการเสริมสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืน เพราะเมื่อสิ้นสุดการอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพแล้ว สถาบันต่างๆ เหล่านั้นจะยังสามารถดำเนินกลไกในการตรวจสอบอำนาจรัฐด้วยตนเองต่อไปได้

กลไกพิเศษของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสันติภาพยังเป็นกลไกจำเป็นที่จะเข้าไปแก้ไขมูลเหตุแห่งปัญหาในรัฐภายหลังความขัดแย้ง ตลอดจนการสนับสนุนและฟื้นฟูหน่วยงานต่างๆ ภายในรัฐ ซึ่งความสำคัญของกลไกพิเศษนั้นสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

¹²³ Declaration of the high-level meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels., Para 8-9

¹²⁴ United Nations General Assembly and United Nations Secretary General, Supra note 60.

คณะกรรมการตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดอง (Truth and Reconciliation Commission) ใช้อำนาจหน้าที่ในการระบุถึงมูลเหตุของปัญหาความขัดแย้ง และทำให้เกิดการสมานฉันท์ภายในชาติและการสร้างความเป็นหนึ่งเดียว ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งในการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนตามข้อมติบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2016¹²⁵

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Right Commission) ใช้อำนาจในการสนับสนุนความเท่าเทียมทางเพศ ความเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบรัฐว่าเจ้าหน้าที่ภายในรัฐใช้อำนาจหน้าที่ละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งในการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนตามข้อมติบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2016

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (National Anti-Corruption Commission) ใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ภายในรัฐ ว่าได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด มีการทุจริต คอร์รัปชันหรือไม่ หากตรวจสอบว่าพบก็มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้สืบสวน สอบสวน และส่งฟ้องต่อศาลเป็นไปโดยลำดับ อันเป็นการสร้างหลักธรรมาภิบาล และหลักนิติรัฐขึ้นในสังคม ซึ่งกระบวนการหนึ่งในการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนตามข้อมติบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2016¹²⁶

กลไกอื่นๆ ซึ่งในแต่ละรัฐมีกลไกพิเศษที่จัดตั้งซึ่งแตกต่างกันออกไป ตามแต่สภาพปัญหาความขัดแย้ง เช่น ศาลพิเศษ (Special Court) หรือ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) เป็นต้น

การจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบัน อันเป็นกลไกพิเศษภายในรัฐภายหลังความขัดแย้ง มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการเสริมสร้างสันติภาพเป็นสถาบันที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและแก้ไขมูลเหตุปัญหาเพื่อป้องกันไม่ให้รัฐกลับไปสู่ความขัดแย้ง และขจัดความขัดแย้งให้สิ้นไป ตลอดจนยังสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐ และสนับสนุนหลักสิทธิมนุษยชนในสังคมได้อีกด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่ากลไกดังกล่าวมีความสำคัญที่จำสร้างหลักนิติรัฐให้เกิดในสังคมต่อไปได้

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

จากกระบวนการในการเสริมสร้างระบบและกลไกทั้งหมดที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ จึงขอสรุปว่า การทำงานของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพในการเข้าไปจัดตั้งหรือฟื้นฟูโครงสร้างสถาบันภายในรัฐ มีเป้าหมายสำคัญ คือ ต้องการทำให้เกิดสันติภาพอย่างยั่งยืน ซึ่งจะทำให้ได้ด้วยการทำให้ระบบและกลไกภายในรัฐหลักการที่ข้อมติบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ ค.ศ.2016 กำหนดไว้ว่าจะทำให้เกิดสันติภาพอย่างยั่งยืน เช่น หลักประชาธิปไตย หลักธรรมาภิบาล และหลักการอื่นๆ ที่เหมาะสมในการกำกับระบบและกลไกที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป จนทำให้รากฐานของสังคมเกิดความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย หรือเรียกสังคมนั้นว่าเป็น นิติรัฐ โดยเมื่อการเสริมสร้างสันติภาพสามารถสร้างระบบและกลไกภายในรัฐให้อยู่ภายใต้หลักการนิติรัฐแล้ว ก็จะนำไปสู่สันติภาพอย่างยั่งยืนได้

2.2.3 การประสานความร่วมมือของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ

กลไกหนึ่งที่เป็นหัวใจหลักในการเสริมสร้างสันติภาพ คือ การรวบรวมตัวกระทำการทั้งในระดับสากลและระดับรัฐ เพื่อระดมทรัพยากรต่างๆมาช่วยเหลือในการสร้างระบบและกลไกภายในรัฐที่อยู่ภายใต้อาณัติของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ โดยคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพจะดำเนินการจัดตั้ง Country-Specific Configuration (CSCs) ขึ้นมาดูแลประเทศในอนุทวีป ซึ่งมีหน้าที่ในการรวบรวมตัวกระทำการเพื่อทำการประชุมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างสมาชิกของ Country-Specific Configuration กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานภาคสนาม และร่วมกันกำหนดกลยุทธ์เพื่อเป็นแผนในการปฏิบัติงานร่วมกัน ทั้งนี้แม้คณะกรรมการองค์กรจะเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดกลยุทธ์เหล่านั้น แต่อย่างไรก็ดีสมาชิกของคณะกรรมการองค์กรเองไม่ได้เป็นผู้เผชิญหรือรับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศนั้นๆโดยตรง แม้คณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพจะมีปัจจัยและทรัพยากรต่างๆที่สามารถเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ แต่หากไม่สามารถเข้าไปแก้ไขต้นเหตุของปัญหาที่แท้จริงได้ ปัจจัยและทรัพยากรเหล่านั้นย่อมไร้ค่าโดยปริยาย ดังนั้นตราสารจัดตั้งคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพจึงได้กำหนดให้การประชุมเพื่อกำหนดกลยุทธ์ต่างๆเพื่อแก้ไขปัญหาจะต้องมีการเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเหล่านั้นโดยตรงเข้าประชุมเพื่อกำหนดกลยุทธ์ด้วย โดยสมาชิกของ CSCs ประกอบด้วย คณะกรรมการองค์กร (OC of PBC) และเหล่าสมาชิกจากความร่วมมือดังต่อไปนี้

2.2.3.1 ความร่วมมือของรัฐ

ความร่วมมือของรัฐภายใต้กรอบของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพนั้น ผู้เขียนจะได้อภิปรายถึงความร่วมมือภายในรัฐ และความร่วมมือระหว่างรัฐซึ่งล้วนแล้วแต่มีความสำคัญต่อการ

เสริมสร้างสันติภาพทั้งสิ้น เนื่องจากรัฐภายใต้การอนุวัติการเสริมสร้างสันติภาพนั้นต้องมีการร่วมมือกันภายในรัฐที่สอดคล้องประสานไปในทิศทางเดียวกันเพื่อบรรลุกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพ ประกอบกับความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐรอบข้างที่มีความสัมพันธ์ด้วย เพื่อเสริมทรัพยากรต่างๆที่จำเป็นให้กิจกรรมต่างๆเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1. ความร่วมมือภายในรัฐ

ความร่วมมือภายในรัฐ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพกับโครงสร้างภายในของรัฐทุกระดับตั้งแต่รัฐบาล หน่วยงานของรัฐทั้งในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนภาคประชาสังคม โดยสิ่งที่มีความพิเศษจากการเสริมสร้างสันติภาพแบบเดิม คือ ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้ให้ความสำคัญกับหน่วยงานภายในของรัฐ และภาคประชาสังคมมากขึ้น โดยผู้เขียนจะได้พิจารณาไปเป็นลำดับดังต่อไปนี้

ก) รัฐซึ่งอยู่ภายใต้อาณัติของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ

การเสริมสร้างสันติภาพภายในรัฐเป็นกระบวนการที่มีความเสี่ยงที่มีโอกาสล้มเหลวสูง ดังนั้นการเสริมสร้างสันติภาพในระยะยาวจึงจำเป็นต้องมีเงื่อนไขบังคับก่อน (pre-requisite) ที่สำคัญมากอย่างหนึ่งคือ รัฐซึ่งอยู่ภายใต้อาณัติของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องตกลงที่จะเข้าร่วมกระบวนการและให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพเสมอ¹²⁷ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ คือ การที่รัฐนั้นยินยอมที่จะอยู่ภายใต้อาณัติของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ และการแสดงถึงการความยินยอมในทางปฏิบัติอีกทางหนึ่ง คือ การที่รัฐเข้าร่วมการประชุมการเสริมสร้างสันติภาพตามข้อมติจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ โดยรัฐจะได้รับประโยชน์ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งตัวแทนของรัฐบาล

¹²⁷ United Nations General Assembly and United Nations Secretary General, *Supra* note 30.

(a) The country under consideration;

(b) Countries in the region engaged in the post-conflict process and other countries that are involved in relief efforts and/or political dialogue, as well as relevant regional and subregional organizations;

(c) The major financial, troop and civilian police contributors involved in the recovery effort;

(d) The senior United Nations representative in the field and other relevant United Nations representatives;

(e) Such regional and international financial institutions as may be relevant;

จะสามารถแสดงเจตจำนงของรัฐให้สมาชิกอื่นได้ทราบว่ารัฐภายใต้อาณัติมีปัญหาในเรื่องใดที่ต้องการความช่วยเหลือ และขาดแคลนทรัพยากรจำเป็นในด้านใดบ้าง ตลอดจนการแสดงเจตนากรณีให้แก่สมาชิกทราบว่าต้องการที่จะพัฒนารัฐไปในทิศทางใด

ข) องค์กรส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของรัฐ

การเสริมสร้างสันติภาพก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพขึ้น องค์กรส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของรัฐไม่ได้มีบทบาทมากนักในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ ทั้งที่เป็นหน่วยงานที่จะเข้าไปบังคับใช้กฎหมาย อำนาจความสะอาด ตลอดจนสร้างความมั่นคงให้แก่ประชาชนภายในรัฐ แต่เนื่องด้วยทรัพยากรด้านบุคลากรและความเชี่ยวชาญในการเสริมสร้างสันติภาพยังมีไม่มากนักเพียงพอจะประสานงานให้ทั่วถึงได้ ดังนั้นเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพขึ้นจึงได้มีการจัดโครงสร้างขององค์กรขึ้นใหม่ให้มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงทำให้มีการเรียกหน่วยงานภายในรัฐทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเข้ามาประสานงานร่วมกันด้วย ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ย่อมมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งของรัฐอยู่แล้ว แต่มักจะไม่มีโอกาสได้ชี้แจงถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน หรือความขาดแคลนทางด้านบุคลากรและทรัพยากรต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานเหล่านี้ได้มีโอกาสเข้ามาชี้แจงถึงข้อเท็จจริง และร่วมวางแผนกลยุทธ์เพื่อกำหนดแนวทางที่เป็นไปได้ที่หน่วยงานเหล่านั้นจะสามารถปฏิบัติตามทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ค) ตัวแทนจากภาคประชาสังคม

ภาคประชาสังคม (Civil Society) มีความหมายที่กว้างอันครอบคลุมไปถึง องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs)¹²⁸ องค์กรเอกชนท้องถิ่นอันเกิดจากการรวมตัวของประชาชนในรัฐ ตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ นักพัฒนาท้องถิ่น ฯลฯ¹²⁹ โดยภาคประชาสังคมนั้นจะมีการตั้งเป้าหมายหรือการขับเคลื่อน

¹²⁸ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนขออธิบายเพิ่มเติมว่า องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ หมายถึง องค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรและเป็นอิสระจากรัฐบาล ซึ่งเริ่มมีบทบาทมาตั้งแต่สมัยสงครามเย็นและได้รับการยอมรับสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศเป็นหนึ่งในตัวกระทำการในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peace Operation) (ผู้เขียนได้อธิบายไว้แล้วในหัวข้อ 2.2.1.4 ความร่วมมือขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐ) โดยองค์กรที่ไม่ใช่รัฐมีความหมายแตกต่างจากภาคประชาสังคม ซึ่งภาคประชาสังคมจะมีความหมายที่กว้างและครอบคลุมมากกว่า

กิจกรรมที่ทำการปฏิสัมพันธ์ไปพร้อมกับการเมืองและเศรษฐกิจภายในรัฐ และสิ่งที่จะเป็นตัวกำหนดลักษณะของภาคประชาสังคม คือ ความสัมพันธ์ (Relationship) และกิจกรรม (Activity)¹³⁰

ความสัมพันธ์ (Relationship) จะเป็นตัวกำหนดเป้าหมายของกลุ่มภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มภาคประชาสังคมที่มีความสัมพันธ์กับรัฐ เป้าหมายของภาคประชาสังคมจะอยู่ที่การทำทนาย การตรวจสอบ อำนาจของรัฐบาลที่ใช้ผ่านสถาบันต่างๆของรัฐ หากกลุ่มภาคประชาสังคมมีความสัมพันธ์กับด้านเศรษฐกิจ เป้าหมายของภาคประชาสังคมจะอยู่ที่การทำทนายอำนาจเงินทุนที่เข้ามาควบคุมเศรษฐกิจ เป็นต้น

กิจกรรม (Activity) จะใช้พิจารณาจากกลุ่มภาคประชาสังคมนั้นว่ามีกิจกรรมออกมาในลักษณะใด ซึ่งอาจไม่เป็นเนื้อเดียวกับความต้องการทางสากลก็เป็นได้ หมายความว่า กิจกรรมต่างๆของกลุ่มภาคประชาสังคมอาจจะเกิดจากความต้องการส่วนตัวของกลุ่มภาคประชาสังคมเฉพาะกลุ่มก็เป็นได้

ลักษณะของภาคประชาสังคมจึงเป็นรูปแบบที่สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในสังคม ซึ่งสามารถสะท้อนออกมาในรูปแบบดังนี้ กิจกรรมที่มีเป้าหมายต่ออำนาจของรัฐบาล คือ การขับเคลื่อนด้านประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และสันติภาพ กิจกรรมที่มีเป้าหมายต่อด้านเศรษฐกิจ คือ การขับเคลื่อนความยุติธรรมในระบบเศรษฐกิจ กิจกรรมที่มีเป้าหมายต่อภาคสังคมโดยรวม คือ การขับเคลื่อนความยุติธรรมในสังคมและสภาพแวดล้อมที่ยั่งยืน เป็นต้น ภาคประชาสังคมจึงมีบทบาทสำคัญต่อการเสริมสร้างสันติภาพอย่างไรก็ดีแม้ว่าจะมีแนวคิดมากมายที่บ่งบอกว่าการเสริมสร้างสันติภาพจะสำเร็จได้ต้องได้รับการฟื้นฟูและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม แต่การเสริมสร้างสันติภาพก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพนั้นนอกจากความร่วมมือขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ที่เป็นตัวกระทำการหนึ่งในภาคประชาสังคมแล้วบทบาทของตัวกระทำการอื่นในภาคประชาสังคม เช่น ประชาชนในพื้นที่ ผู้นำท้องถิ่น หรือนักพัฒนาภายในรัฐกลับไม่ได้มีส่วนร่วมมากเท่าที่ควร

ดังนั้นการที่ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพกำหนดให้ต้องส่งตัวแทนของกลุ่มภาคประชาสังคมเข้าร่วมการประชุมด้วยนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าเป็นการพัฒนาการที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการรับรองสิทธิและหน้าที่ของภาคประชาสังคมในกฎหมายระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการที่จะเปิดโอกาสให้สามารถแสดงความคิดเห็น ชี้แจงปัญหา และมีส่วนร่วมในการประชุมกำหนดแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพเพื่อฟื้นฟูและตอบสนองการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้อย่างตรงเป้าหมายที่สุด ซึ่งหากทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและช่วยฟื้นฟูโครงสร้างทางสังคม

แล้ว ประชาชนเหล่านั้นย่อมผูกพันในสิ่งที่ตนมีส่วนร่วมอยู่ด้วยทำให้เกิดความหวงแหนและมุ่งที่จะรักษาสิ่งที่สร้างขึ้นต่อไปอันเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการเสริมสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนได้

2. ความร่วมมือระหว่างรัฐ

ความร่วมมือระหว่างรัฐนั้นเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐภายใต้อำนาจของการเสริมสร้างสันติภาพกับรัฐอื่น คือ รัฐที่อยู่ในขอบเขตผูกพันของกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ และรัฐที่ให้ความช่วยเหลือในการเสริมสร้างสันติภาพ โดยผู้เขียนจะได้พิจารณาต่อไปดังนี้

ก) รัฐที่อยู่ในขอบเขตผูกพันของกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ

รัฐที่อยู่ในขอบเขตผูกพันของกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพนั้นมีความหมายที่กว้างมาก เนื่องจากหากพิจารณาคำว่า “ขอบเขตผูกพัน” ย่อมหมายถึงรัฐที่เกี่ยวข้องกับรัฐในอำนาจของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม โดยที่ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้กำหนดไว้เช่นนี้เนื่องจากต้องการรวบรวมตัวกระทำการระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องให้ได้มากที่สุดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

รัฐที่เคยอยู่ภายใต้อำนาจของกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพเล็งเห็นว่าประสบการณ์ของกลุ่มรัฐที่เคยอยู่ภายใต้อำนาจการเสริมสร้างสันติภาพมาก่อนเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เนื่องจากสามารถช่วยเหลือในการกำหนดนโยบายที่ถูกต้อง และสามารถให้คำแนะนำที่จำเป็นต่อกลยุทธ์ได้

รัฐที่มีความสัมพันธ์ทางด้านภูมิศาสตร์ คือ กรณีของรัฐข้างเคียงโดยรอบและรัฐในภูมิภาคที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพราะรัฐที่อยู่ใกล้เคียงกันสามารถให้ความช่วยเหลือได้ง่าย เนื่องจากมีความสะดวกในเชิงยุทธศาสตร์ที่จะสามารถจัดส่งทรัพยากรจำเป็นและให้ความช่วยเหลือต่างๆได้ทันที อีกทั้งยังเป็นการเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสองรัฐให้มีความสัมพันธ์ที่ดีเพื่อการเกื้อกูลกันในอนาคต โดยเฉพาะกรณีที่รัฐทั้งสองมีความตกลงกันทางด้านเศรษฐกิจ ทรัพยากร และพลังงาน ซึ่งความสัมพันธ์นั้นอาจโยงไปถึงระดับรัฐในระดับภูมิภาคด้วย โดยเฉพาะกลุ่มรัฐที่มีความร่วมมือในภูมิภาคเดียวกัน

รัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐภายใต้การอนุวัติการ หมายถึง รัฐที่มีความสัมพันธ์ในด้านเศรษฐกิจ การเมือง หรือด้านอื่นๆ เช่น กรณีมีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐด้านการเมืองอย่างในกรณีของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีปัญหาความขัดแย้งภายในรัฐส่วนหนึ่งเกิดจากรัฐบาลไลบีเรียสนับสนุนกลุ่ม

กบฏในเซียร์ราลีโอนด้วย ดังนั้น ไลบีเรียในฐานะประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้ง ย่อมอยู่ภายใต้ขอบเขตของกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพด้วยมีหน้าที่ต้องส่งตัวแทนเข้าประชุมในการกำหนดกลยุทธ์ เพราะแม้จะสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศเซียร์ราลีโอนได้ แต่รัฐบาลไลบีเรียกลับสนับสนุนผลักดันกลุ่มกบฏขึ้นมาอีกย่อมสร้างปัญหาความขัดแย้งที่ไม่จบสิ้นให้แก่เซียร์ราลีโอนจึงต้องเข้าร่วมการประชุมกำหนดกลยุทธ์และผูกพันที่จะปฏิบัติตามกลยุทธ์ที่ได้ตกลงไว้ หรือในกรณีของสหราชอาณาจักรซึ่งเคยเป็นรัฐเจ้าอาณานิคมของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมาก่อนก็มีการส่งกองกำลัง หรือหน่วยงานต่างๆมาช่วยเหลือพัฒนาด้านความมั่นคงแก่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในช่วงปฏิบัติการรักษาสันติภาพก็ย่อมมีความเกี่ยวพันในการเสริมสร้างสันติภาพเช่นกัน

ข) รัฐที่ให้ความช่วยเหลือในการเสริมสร้างสันติภาพ

รัฐที่ให้ความช่วยเหลือในการเสริมสร้างสันติภาพ แตกต่างจากรัฐที่ให้การสนับสนุนด้านการเงินและความมั่นคงแก่ภารกิจของสหประชาชาติซึ่งเป็นภารกิจในภาพรวมทั้งหมดและได้เข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมการองค์กรไปแล้ว ดังนั้นรัฐที่ให้ความช่วยเหลือในการเสริมสร้างสันติภาพที่นี้จึงหมายถึงรัฐที่บริจาคโดยสมัครใจที่จะให้การสนับสนุนด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงแก่คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพหรือบริจาคให้แก่รัฐภายใต้อำណติคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพโดยตรง

2.2.3.2 ความร่วมมือขององค์การระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศต่างๆย่อมมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งที่แตกต่างกัน ซึ่งวัตถุประสงค์เหล่านั้นอาจมีส่วนเกี่ยวข้องที่จะสามารถเข้ามาช่วยเหลือในการเสริมสร้างสันติภาพได้ โดยตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพอาจกำหนดให้เข้าร่วมเป็นการเฉพาะ หรือให้เข้าร่วมเพราะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีความผูกพันกับการเสริมสร้างสันติภาพในด้านต่างๆ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1 องค์การระหว่างประเทศที่ได้รับมติให้เข้าร่วมเป็นการเฉพาะ

ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพวางหลักให้องค์การระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเทศในอาณัติการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อกำหนดกลยุทธ์ ตลอดจนการร่วมมือประสานงานในการปฏิบัติการเพื่อทำให้ภารกิจในการเสริมสร้างสันติภาพลุล่วงไปด้วยดี อย่างไรก็ตามมีองค์การระหว่างประเทศบางกลุ่มที่คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้ต้องเข้าร่วมทุกครั้งที่มีการประชุม ซึ่งจะได้พิจารณาต่อไป ดังนี้

ก) ผู้แทนของสหประชาชาติ

ผู้แทนของสหประชาชาติในที่นี้หมายถึงผู้แทน 2 ประเภทด้วยกัน คือ ผู้แทนของสหประชาชาติระดับอาวุโส และผู้แทนจากองค์กรย่อยในสหประชาชาติ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

ผู้แทนของสหประชาชาติระดับอาวุโส (Senior United Nations Representative)

หมายถึง ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติ (Special Representative of the Secretary-General: SRSG) ผู้แทนบริหารของเลขาธิการสหประชาชาติ (Executive Representative of the Secretary-General: ERSG) หรือ ผู้ประสานงานสหประชาชาติประจำประเทศ (United Nations Resident Coordinator: UNRC) เป็นต้น ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ภาคปฏิบัติการที่ได้รับการแต่งตั้งให้อยู่ประจำในรัฐภายใต้อาณัติของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ โดยมีหน้าที่เป็นผู้ประสานงานต่างๆระหว่าง องค์การสหประชาชาติ รัฐบาล และคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ อีกทั้งยังมีบทบาทสำคัญที่จะเป็นหนึ่งในผู้อนุมัติข้อเสนอโครงการกองทุน IRF และ PRF ร่วมกับรัฐบาลเพื่อเสนอไปยังกองทุนเสริมสร้างสันติภาพอีกด้วย ดังนั้นผู้แทนของสหประชาชาติระดับอาวุโสจึงเป็นบุคคลสำคัญที่ต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อกำหนดกลยุทธ์และประสานหน้าที่กับฝ่ายต่างๆเสมอ

ผู้แทนจากองค์กรย่อยในสหประชาชาติ หมายถึง หน่วยงานต่างๆจากองค์กรย่อยในสหประชาชาติจะต้องส่งผู้แทนเข้าร่วมในการประชุมด้วย หากหน่วยงานดังกล่าวมีมิติที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างสันติภาพ ตัวอย่างเช่น องค์การสหประชาชาติประจำประเทศ (UNCT) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) องค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิงแห่งสหประชาชาติ (UN Women) และองค์กรย่อยอื่นๆในสหประชาชาติ เป็นต้น

ข) สำนักเลขาธิการสหประชาชาติ

สำนักเลขาธิการสหประชาชาติเป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารและเป็นหนึ่งในเสาหลักที่สำคัญของสหประชาชาติ มีบทบาทเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงาน พร้อมทั้งจัดทำรายงานต่างๆ โดยเฉพาะสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ (PBSO) เป็นส่วนหนึ่งที่ทำงานภายใต้สำนักเลขาธิการสหประชาชาติ ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจึงได้กำหนดให้สำนักเลขาธิการสหประชาชาติต้องส่งตัวแทนเข้าร่วมในการประชุมกำหนดกลยุทธ์ด้วยเสมอ ในขณะที่คณะมนตรีความมั่นคงและสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติมีตัวแทนสมาชิกที่มีบทบาทใน

คณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องเข้าร่วมในฐานะคณะกรรมการองค์การ (OC of PBC) อยู่แล้วจึงไม่มีการกำหนดเป็นการเฉพาะเช่นสำนักเลขาธิการสหประชาชาติ

ค) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ

สถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพได้วางหลักให้ต้องส่งตัวแทนเข้าร่วมเสมอในทุกการประชุม ประกอบไปด้วย กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และธนาคารโลก (World Bank)

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มีความสำคัญต่อการเสริมสร้างสันติภาพเป็นอย่างมาก แม้ว่าในโครงสร้างของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพจะมีกองทุนเสริมสร้างสันติภาพอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ดีวัตถุประสงค์ในด้านการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินย่อมแตกต่างกัน โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะให้การสนับสนุนทางการเงินระยะสั้นเพื่อช่วยรัฐต่างๆ แก้ปัญหาดุลการชำระเงิน โดยเฉพาะรัฐที่อยู่ภายใต้มาตรการเสริมสร้างสันติภาพส่วนมากเป็นรัฐที่ประสบปัญหาความขัดแย้งจนทำให้โครงสร้างระบบและกลไกต่างๆ ภายในรัฐเสียหายร้ายแรงทำให้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงินเป็นอย่างมาก

ธนาคารโลก (World Bank) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีความสำคัญด้านเศรษฐกิจและการเงินนอกเหนือไปจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยจะให้ทุนสนับสนุนการพัฒนาในระยะกลางและระยะยาวในรูปแบบของเงินกู้ยืมสำหรับโครงการพัฒนาต่างๆ โดยเน้นเฉพาะเป็นโครงการไป ซึ่งการให้เงินกู้ยืมสำหรับโครงการพัฒนาที่จำเป็นมีความสำคัญต่อการเสริมสร้างสันติภาพเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากรัฐจะต้องอนุมัติการแผนของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพโดยออกนโยบายต่างๆ ที่จะต้องพัฒนาระบบและกลไกภายในรัฐตามแบบของกลยุทธ์ที่ได้ตกลงร่วมกัน ซึ่งก่อให้เกิดโครงการเป็นจำนวนมากทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินทุนเป็นจำนวนมาก และกองทุนเสริมสร้างสันติภาพก็จำเป็นต้องใช้เงินทุนเพื่อสนับสนุนกระบวนการต่างๆ ในหลายรัฐไปพร้อมกัน หากมีเงินกองทุนจากธนาคารโลกมาช่วยผสมผสานกับกองทุนเสริมสร้างสันติภาพย่อมทำให้แต่ละโครงการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นการที่ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพกำหนดให้มีตัวแทนจากกองทุนระหว่างประเทศ และธนาคารโลกเข้าร่วมประชุมในการกำหนดกลยุทธ์ด้วย จึงเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถอธิบายโครงการและงบประมาณต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นเพื่อให้สถาบันการเงินระหว่างประเทศทั้งสองได้เข้าใจถึงสถานการณ์และอนุมัติเงินทุนได้อย่างเหมาะสม

2 องค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค

รัฐภายใต้อำណติของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพหากมีความสัมพันธ์เป็นรัฐสมาชิกกับองค์การระหว่างประเทศอื่นใดซึ่งเป็นองค์การในระดับภูมิภาค องค์การระหว่างประเทศเหล่านั้นย่อมผูกพันที่จะเข้ามาร่วมในการเสริมสร้างสันติภาพด้วย ตามวัตถุประสงค์ที่องค์การระหว่างประเทศนั้นได้จัดตั้งขึ้น เช่น ในกรณีของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นรัฐสมาชิกขององค์การต่างๆในทวีปแอฟริกา องค์การเหล่านั้นจึงมีส่วนร่วมเข้าร่วมการเสริมสร้างสันติภาพในมิติของตนด้วย เช่น African Union และ ECOWAS เป็นต้น

3 องค์การระหว่างประเทศอื่น

องค์การระหว่างประเทศอื่นนั้น หมายถึง องค์การระหว่างประเทศที่สามารถมีส่วนเกี่ยวข้องกับกับการเสริมสร้างสันติภาพ โดยจะต้องมีมิติที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันออกไป เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น เช่น ในกรณีที่เกิดเหตุโรคระบาดของเชื้ออีโบล่าภายในรัฐที่อยู่ในการอนุวัติการเสริมสร้างสันติภาพ องค์การด้านสาธารณสุขและการแพทย์ก็จะเข้ามาอยู่ในแผนปฏิบัติการการเสริมสร้างสันติภาพด้วย

2.3 ตัวอย่างของรัฐที่อยู่ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ

การคัดเลือกรัฐเข้ามาอยู่ภายใต้อำណติของการเสริมสร้างสันติภาพนั้นเป็นการบรรลุมวัตถุประสงค์เบื้องต้นในการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ โดยนับแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพขึ้นมีรัฐที่ถูกคัดเลือกให้อยู่ภายใต้อำណติแล้วเป็นจำนวน 6 รัฐด้วยกัน คือ สาธารณรัฐบุรุนดี สาธารณรัฐแอฟริกากลาง สาธารณรัฐกินี สาธารณรัฐกินีบิสเซา สาธารณรัฐไลบีเรีย และสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ซึ่งผู้เขียนจะได้พิจารณาถึงกระบวนการในการคัดเลือกรัฐเข้าเป็นอำណติ และประสบการณ์ของรัฐในอำណติเหล่านี้โดยสังเขป

2.3.1 สาธารณรัฐบุรุนดี

สาธารณรัฐบุรุนดีต้องเผชิญปัญหาความขัดแย้งด้านเชื้อชาติระหว่างชาวทุตซี (Tutsi) และชาวฮูตู (Hutu) นับตั้งแต่ได้รับเอกราชเมื่อ ปี ค.ศ. 1962 ตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมาสถานการณ์ในประเทศนั้นรุนแรงขึ้นเรื่อยๆจนยากเกินกว่าจะสามารถควบคุมได้ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทำให้มีผู้เสียชีวิตนับแสนคน แม้รัฐบาล กลุ่มกบฏ และกลุ่มการเมือง ได้ทำข้อตกลงสันติภาพ (Arusha Peace and Reconciliation Agreement) แต่ความขัดแย้งด้านเชื้อชาติก็ยังดำเนินเรื่อยมาจนกระทั่งคณะมนตรีความมั่นคงออกมติที่ 1545 จัดตั้ง United Nations Operation in Burundi

(ONUB) ซึ่งเป็นปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) ตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ สามารถจัดการเลือกตั้งโดย Pierre Nkurunziza ชาวฮูตูได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวฮูตูซีในสาธารณรัฐรวันดาในปี ค.ศ. 1994 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ฝังใจชาวฮูตูซีมาโดยตลอด ประกอบกับที่ชาวฮูตูซีเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศทำให้เกิดความหวาดกลัว ประธานาธิบดีชาวฮูตู และก่อให้เกิดกลุ่มต่อต้านรัฐบาลฮูตู Palipehutu-FNL จนกระทั่งสามารถทำข้อตกลงสันติภาพ (Dar-es-Salaam Comprehensive Ceasefire Agreement) จึงทำให้สถานการณ์ในประเทศผ่อนคลายลงบ้าง แต่ไม่ถึงกับขจัดความขัดแย้งไปได้

ต่อมาในปี ค.ศ. 2006 คณะมนตรีความมั่นคงได้เสนอให้ สาธารณรัฐบุรุนดีอยู่ภายใต้อำណัติของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ และออกมติที่ 1719 จัดตั้ง United Nations Integrated Office in Burundi (BINUB) แทนที่ ONUB ซึ่งมตินั้นไปในทางปฏิบัติการด้านการเมืองโดยเน้นการยุติความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและกลุ่มกบฏโดยการบังคับใช้ข้อตกลงสันติภาพ สร้างกองกำลังความมั่นคงให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมเข้าสู่การเสริมสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืน ต่อมาในปี ค.ศ. 2010 คณะมนตรีความมั่นคงจึงออกมติที่ 1959 จัดตั้ง United Nations Integrated Office in Burundi (BINUB) แทนที่ BINUB สร้างระบบและกลไกขึ้นในสาธารณรัฐบุรุนดี โดยเน้นในด้านการสร้างหลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ฟื้นฟูสภาพสังคม และเศรษฐกิจ

2.3.2 สาธารณรัฐแอฟริกากลาง

สาธารณรัฐแอฟริกากลางนั้นเป็นรัฐที่มีปัญหาด้านการขาดแคลนทางทรัพยากร และยังประสบปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลเนื่องจากเกิดการรัฐประหารบ่อยครั้ง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1996 เกิดวิกฤตด้านความมั่นคงจากกลุ่มนายทหารนอกแถว (mutineers) เนื่องจากความไม่พอใจที่รัฐบาลไม่จ่ายเงินเดือน ประกอบกับความขัดสนทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ต่อมาในปี ค.ศ. 1997 มีการประชุม the Conference on Consensus-building and Dialogue ณ กรุงบังกีเมืองหลวงของสาธารณรัฐแอฟริกากลาง โดย ประธานาธิบดี Ange-Félix Patassé ขอให้รัฐต่างๆช่วยแก้ไขวิกฤตที่เกิดขึ้น ทำให้รัฐทั้งสิ้น คือ บูร์กินาฟาโซ สาธารณรัฐชาด สาธารณรัฐกาบอง และสาธารณรัฐมาลี ช่วยไกล่เกลี่ยทำข้อตกลงสันติภาพ (Bangui Agreements) ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มนายทหารนอกแถว ต่อมาคณะมนตรีความมั่นคง ได้ออกมติที่ 1125 รับรอง Inter-African Mission to Monitor the Implementation of Bangui Agreements (MISAB) ซึ่งเป็นกองกำลังสันติภาพของรัฐต่างๆ ที่ส่งมาเข้าร่วมเพิ่มเติมนอกจากรัฐทั้งสิ้น

ในปี ค.ศ. 1998 คณะมนตรีความมั่นคงออกมติที่ 1159 จัดตั้ง United Nations Mission in the Central African Republic (MINURCA) ทำหน้าที่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ซึ่งทำให้การจัดการ

เลือกตั้งในสาธารณรัฐแอฟริกากลางผ่านไปได้ด้วยดี แต่อย่างไรก็ดีปัญหาทางการเมืองในประเทศยังคงมีปัญหาค้างคาไม่สามารรถแก้ไขได้ ต่อมาเมื่อปฏิบัติการรักษาสันติภาพ MINURCA หมดวาระลงปี ค.ศ. 2000 คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้จัดตั้ง United Nations Peace-Building Support Office in the Central African Republic (BONUCA) ซึ่งเป็นการเสริมสร้างสันติภาพภายหลังความขัดแย้ง (เป็นการเสริมสร้างสันติภาพภายหลังความขัดแย้งแบบดั้งเดิมของสหประชาชาติก่อนหน้านี้จะได้อุปการะบวกรวมการโดยจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ) อย่างไรก็ตามสถานการณ์ในสาธารณรัฐแอฟริกากลางกลับแย่ลงไปอีกจากสถานการณ์ทางการเมืองมีการพยายามรัฐประหาร การเลือกตั้งที่ไม่โปร่งใส ความวุ่นวายต่างๆเริ่มขยายขอบเขตกระทบไปยังรัฐคองโก จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2006 เกิดวิกฤตการณ์ทางด้านมนุษยธรรมประชาชนหลายพันคนของสาธารณรัฐแอฟริกากลางพยายามลี้ภัยไปยัง สาธารณรัฐชาดเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพทำให้ประชาชนไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน คณะมนตรีความมั่นคงจึงออกมติจัดตั้ง United Nations Mission in the Central African Republic and Chad (MINURCAT) ซึ่งเป็นปฏิบัติการด้านความมั่นคงร่วมกับ EU Military Force (EUFOR)

เหตุการณ์ในสาธารณรัฐแอฟริกากลางจึงสามารถสรุปได้ว่านอกจากปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ปัญหาที่สำคัญมากที่สุด คือ ความวุ่นวายทางการเมืองที่เกิดจากความพยายามแย่งชิงผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจต่างๆในรัฐทำให้รัฐอ่อนแอ จนกระทั่งกฎหมายก็ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพในชีวิตและทรัพย์สินของคนในรัฐได้เลย ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสาธารณรัฐแอฟริกากลางได้พยายามยื่นคำร้องแสดงความจำนงเข้าเป็นอาณัติของการเสริมสร้างสันติภาพไปยังคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ แต่ตามตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ สาธารณรัฐแอฟริกากลางอยู่ภายใต้อาณัติของคณะมนตรีความมั่นคงอยู่แต่เดิม คณะมนตรีความมั่นคงจึงเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมและยื่นคำร้องไปยังคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพให้สาธารณรัฐแอฟริกากลางเข้าเป็นรัฐหนึ่งภายใต้อาณัติของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพด้วยในปี ค.ศ. 2008 โดยการเสริมสร้างสันติภาพนั้นเน้นไปด้านการปฏิรูปด้านความมั่นคง ปลอดภัย ยุติการระดมมวลชน/เคลื่อนไหวต่อต้าน และการกลับคืนสู่สังคม ตลอดจนสร้างหลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม และเร่งฟื้นฟูด้านเศรษฐกิจต่อไป

2.3.3 สาธารณรัฐกินีบิสเซา

สาธารณรัฐกินีบิสเซาประสบปัญหาการรัฐประหารไม่มีเสถียรภาพเนื่องจากเกิดการรัฐประหารบ่อยครั้ง ซึ่งผลจากการต่อสู้แย่งชิงอำนาจนำไปสู่สงครามกลางเมืองในปี ค.ศ. 1998 – 1999 แม้จะเป็นสงครามกลางเมืองในระยะเวลายาวนานแต่ก็ส่งผลกระทบต่อประชาชนในประเทศพอสมควร

ในปี ค.ศ. 1999 คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกมติที่ 1233 จัดตั้ง United Nations Peacebuilding Support Office in Guinea-Bissau (UNOGBIS) ซึ่งเป็นปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ (Peace Operation) ในด้านการเมือง อย่างไรก็ตามความขัดแย้งด้านการเมืองของสาธารณรัฐกินีบิสเซาก็ไม่ได้เบาบางลง ซ้ำร้ายยังมีกลุ่มอำนาจใหม่เกิดขึ้นเรื่อยๆและเข้ามาต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองตลอดมา โดยปัญหาด้านการเมืองยังส่งผลกระทบต่อสถานการณ์เศรษฐกิจในสาธารณรัฐกินีบิสเซามีปัญหาตามไปด้วยผลกระทบต่อดังกล่าวส่งผลร้ายแรงถึงขนาดที่ว่าเจ้าหน้าที่ในกองทัพและหน่วยงานต่างๆของรัฐเองก็ไม่ได้รับการจ่ายเงินเดือนตามสมควรด้วย

นอกจากปัญหาด้านการเมือง สาธารณรัฐกินีบิสเซายังประสบปัญหาภัยร้ายแรงจากกลุ่มค้ายาเสพติดข้ามชาติซึ่งต้องการใช้สาธารณรัฐกินีบิสเซาเป็นทางผ่านในการส่งยาจากประเทศในกลุ่มละตินอเมริกาไปยังประเทศในกลุ่มยุโรป ซึ่งการที่สาธารณรัฐกินีบิสเซาเป็นตัวเลือกหนึ่งสำหรับใช้เป็นทางผ่านการค้ายาเสพติดเพราะมีความอ่อนแอด้านความมั่นคงเป็นอย่างมาก โดยไม่สามารถบังคับใช้กำลังทหารและตำรวจเพื่อจัดการปัญหาด้านยาเสพติดได้เลย

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวสาธารณรัฐกินีบิสเซาจึงได้ทำจดหมายแสดงความจำนงต้องการเข้าเป็นอาณัติของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ ซึ่งเลขาธิการสหประชาชาติแม้มีอำนาจในการส่งคำร้องไปยังคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้โดยตรงแต่เลือกที่จะส่งผ่านเรื่องไปยังคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเนื่องจากสาธารณรัฐกินีบิสเซาอยู่ภายใต้อาณัติของคณะมนตรีความมั่นคงอยู่ก่อน ต่อมาคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาแล้วสมควรให้สาธารณรัฐกินีบิสเซาอยู่ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพจึงได้ส่งคำร้องไปยังคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ และในปี ค.ศ. 2010 คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกมติ 1876 จัดตั้ง United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) แทนที่ UNOGBIS โดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพเห็นควรให้มีอาณัติด้านการเมืองในการจัดตั้งระบบที่เอื้อต่อการฟื้นฟูด้านการเมือง ด้านความมั่นคงเสริมความเข้มแข็งให้แก่กองทัพและตำรวจ และแก้ไขปัญหาด้านการค้ายาเสพติด ตลอดจนด้านเศรษฐกิจในการช่วยเหลือด้านการจ้างงาน แก้ไขปัญหาด้านการติดค้างชำระการจ่ายเงินเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

2.3.4 สาธารณรัฐไลบีเรีย

สาธารณรัฐไลบีเรียประสบปัญหาด้านการเมืองอย่างร้ายแรงเนื่องมาจากการรัฐประหารผลัดเปลี่ยนอำนาจมาตลอดระยะเวลาที่ยาวนานหลายทศวรรษ เริ่มจาก Samuel Doe ทำรัฐประหารโดยสังหารประธานาธิบดี William R. Tolbert และคณะรัฐมนตรี จากนั้นได้สถาปนาตนเป็นประธานาธิบดีแทน การปกครองอย่างเผด็จการของประธานาธิบดี Samuel Doe ทำให้เกิดการ

ต่อต้านและเกิดกลุ่มกบฏ National Patriotic Front of Liberia (NPFL) ที่นำโดย Charles Taylor ซึ่งก่อให้เกิดสงครามกลางเมืองในสาธารณรัฐไลบีเรีย แม้ว่าประชาคมเศรษฐกิจแห่งรัฐของแอฟริกาตะวันตก (The Economic Community of West African States: ECOWAS) จะได้จัดตั้งกองกำลังร่วม the Economic Community Monitoring Group (ECOMOG) เพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์และป้องกันไม่ให้เกิดสงครามกลางเมืองลามไปยังรัฐข้างเคียง แต่กลุ่มกบฏ Independent National Patriotic Front (INPFL) ซึ่งแยกตัวออกมาจาก NPFL สามารถจับตัวประธานาธิบดี Samuel Doe สังหารได้ในที่สุด ต่อมาประชาคมเศรษฐกิจแห่งรัฐของแอฟริกาตะวันตกเข้ามาเป็นองค์กลางในการทำข้อตกลงสันติภาพ (Cotonou Peace Agreement) โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้จัดตั้ง United Nations Observer Mission in Liberia (UNOMIL) เพื่อสังเกตการณ์และรับรองประชาคมเศรษฐกิจแห่งรัฐของแอฟริกาตะวันตกในการทำข้อตกลงสันติภาพ

ในปี ค.ศ. 1997 Charles Taylor ชนะการเลือกตั้งและได้รับตำแหน่งเป็นประธานาธิบดี อย่างไรก็ตามภายใต้การปกครองของประธานาธิบดี Charles Taylor มีการทุจริตมากมาย ตลอดจนมีการสนับสนุนกลุ่มกบฏในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ดังนั้นจึงเกิดกลุ่มต่อต้านและเกิดสงครามกลางเมืองอีกครั้ง จนกระทั่งนานาชาติกดดันให้ Charles Taylor ลาออกไปในปี ค.ศ. 2003 อย่างไรก็ตามสิ่งที่เกิดขึ้นจากสงครามกลางเมือง ประมาณการว่ามีผู้ถูกสังหาร 200,000 คน มีผู้ไร้ที่อยู่อาศัยถึง 1.8 ล้านคน เด็กจำนวน 20 % ทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงและได้รับผลกระทบต่อการเจริญเติบโต มีประชาชนเพียง 46 % เท่านั้นที่สามารถเข้าถึงแหล่งน้ำที่สะอาดได้ และประชาชนเพียง 30 % เท่านั้นที่สามารถเข้าถึงสุขอนามัยที่ดีได้ ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงออกมติที่ 1509 จัดตั้ง United Nations Mission in Liberia (UNMIL) ขึ้นเพื่อปฏิบัติการรักษาสันติภาพ โดยมุ่งเน้นในการปลดอาวุธ ยุติการระดมมวลชน/เคลื่อนไหวต่อต้าน และการกลับคืนสู่สังคม

สาธารณรัฐไลบีเรียจึงได้ทำจดหมายแสดงความจำนงต้องการเข้าเป็นอาณัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไปยังเลขาธิการสหประชาชาติในปี ค.ศ. 2010 ซึ่งเลขาธิการสหประชาชาติแม้มีอำนาจในการส่งคำร้องไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้โดยตรงแต่เลือกที่จะส่งผ่านเรื่องไปยังคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเนื่องจากสาธารณรัฐไลบีเรียอยู่ภายใต้อาณัติของคณะมนตรีความมั่นคงอยู่ก่อน ต่อมาคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาแล้วสมควรให้สาธารณรัฐไลบีเรียอยู่ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพจึงได้ส่งคำร้องไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งนับว่าเป็นประเทศแรกที่ใช้การรักษาสันติภาพ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างสันติภาพ เนื่องจากสถานการณ์ภายในประเทศเริ่มเหมาะสมแก่การเสริมสร้างสันติภาพได้แล้วเพียงแต่ยังไม่ถอนอาณัติด้านการรักษาสันติภาพเนื่องจากในระหว่างการเสริมสร้างสันติภาพอาจยังมีปัญหาความขัดแย้งที่ฝังลึกภายในรัฐที่ยังพร้อมปะทุขึ้นมาได้จึงตั้งมีกองกำลังรักษาสันติภาพเพื่อลดปัญหาเหล่านั้นไว้และดำเนินการเสริมสร้างสันติภาพควบคู่เพื่อแก้ไขต้นเหตุความขัดแย้งไปด้วย โดยคณะกรรมการ

เสริมสร้างสันติภาพกำหนดอนาคตเน้นไปในการปฏิรูปด้านความมั่นคง เสริมสร้างหลักนิติธรรม และการปรองดองภายในรัฐ ตลอดจนการสร้างระบบและกลไกที่จำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นแก่ประชาชนด้วย

2.3.5 สาธารณรัฐกินี

ปัญหาในสาธารณรัฐกินีเริ่มเมื่อประธานาธิบดี Lansana Conté เสียชีวิตในปี ค.ศ. 2008 ไม่กี่ชั่วโมงต่อมา รัฐบาลทหาร (Military Junta) The Conseil National de la Démocratie et du Développement (CNDD) เข้ายึดอำนาจการปกครองโดยมีผู้นำ คือ Moussa Dadis Camara ซึ่งให้สัตยาบันประชาชนผ่านสื่อว่าจะจัดการเลือกตั้งขึ้นและแสดงเจตนาว่าตนต้องการลงสมัครเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีด้วย ทำให้ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการที่ Moussa Dadis Camara ต้องการจะลงสมัครเลือกตั้งออกมาประท้วงโดยเหตุการณ์ได้บานปลายเมื่อ ปี ค.ศ. 2009 ทหารได้ยิงใส่กลุ่มผู้ประท้วงทำให้มีผู้เสียชีวิตประมาณ 157 คน และบาดเจ็บมากกว่า 1,200 คน ความรุนแรงดังกล่าวได้รับการประณามอย่างรุนแรงจาก สหภาพแอฟริกา (African Union: AU) และ สหภาพยุโรป (European Union: EU) โดยประธานาธิบดี Blaise Compaoré แห่งบูร์กินาฟาโซพยายามเข้ามาเป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ย

ในเวลาต่อมา มีความพยายามที่จะลอบสังหาร Moussa Dadis Camara แต่ประสบความสำเร็จล้มเหลวทำให้ Moussa Dadis Camara ต้องบินไปพักรักษาตัวนอกประเทศ เป็นเหตุให้รองประธานาธิบดีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม Sékouba Konaté ปฏิบัติหน้าที่ประธานาธิบดีแทน ในปี ค.ศ. 2010 ทั้ง Moussa Dadis Camara และ Sékouba Konaté ได้ตกลงกับประธานาธิบดี Blaise Compaoré ทำ Ouagadougou Joint Declaration ให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นโดยที่ฝ่ายรัฐบาลทหารจะไม่เข้าร่วมในการเลือกตั้งครั้งนี้ และในระหว่างนั้นให้ส่งผ่านอำนาจแก่นายกรัฐมนตรี Jean-Marie Doré ผู้นำรัฐบาลพลเรือน

ภายหลังจากทำ Ouagadougou Joint Declaration รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ Bakary Fofana แห่งรัฐบาลพลเรือนได้ทำคำร้องไปยังคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพโดยตรงให้สาธารณรัฐกินีเป็นรัฐในอาณัติการเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งได้ให้เหตุผลว่าสภาพการณ์ของสาธารณรัฐกินีมีความประหลาดอย่างมากจากการปกครองของรัฐบาลทหารทำให้มีความอ่อนแอด้านสันติภาพและความมั่นคงอันเป็นพฤติกรรมพิเศษที่แม้ภายหลังจะได้มีการเลือกตั้งรัฐบาลใหม่แล้ว แต่สถานการณ์ความขัดแย้งอาจกลับมาปะทุอีกเมื่อใดก็ได้ คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจึงได้พิจารณาแล้วว่ากรณีเช่นนี้ถือเป็นพฤติกรรมพิเศษที่รัฐพึงยื่นคำร้องได้จึงรับ

สาธารณรัฐกินีเป็นประเทศในอาณัติ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้เน้นอาณัติไปในการส่งเสริมความปรองดองภายในชาติ และการปฏิรูปด้านความมั่นคง เป็นต้น

2.3.6 สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

คณะมนตรีความมั่นคงได้เสนอชื่อสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนให้อยู่ภายใต้อาณัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งคณะกรรมการองค์การของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้พิจารณาให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอยู่ภายใต้อาณัตินับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2006 ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหา และกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในบทต่อไป

2.4 กรอบในการชี้วัดความสำเร็จในการเสริมสร้างสันติภาพ

หลักการที่ได้ปรากฏในข้อมติและรายงานของสหประชาชาติ ตลอดจนทางปฏิบัติของรัฐที่อยู่ภายใต้การดำเนินการเสริมสร้างสันติภาพ คือ สาธารณรัฐบรูไน สาธารณรัฐแอฟริกากลาง สาธารณรัฐกินีบิสเซา สาธารณรัฐไลบีเรีย และสาธารณรัฐกินี จะสามารถวางหลักเกณฑ์ เพื่อประเมินและชี้วัดการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนสามารถนำไปสู่การเสริมสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนได้อย่างไร ดังต่อไปนี้

2.4.1 การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติ

การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติ หมายถึง การลดระดับปฏิบัติการ (Drawdown) หรือถอนปฏิบัติการของสหประชาชาติ (Withdraw) ซึ่งอาจมีปฏิบัติการอื่นของสหประชาชาติที่อยู่ในกรอบนโยบายของการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติเข้ามาดำเนินการแทนที่ อันได้แก่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ปฏิบัติการพิเศษทางด้านการเมืองซึ่งหมายรวมถึงปฏิบัติการในการเสริมสร้างสันติภาพ หรือปฏิบัติการพิเศษของ United Nations country team (UNCT)¹³¹ โดยมีเป้าหมายว่าท้ายที่สุดแล้วรัฐภายหลังจากความขัดแย้งจะสามารถเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาไปถึงจุดที่ไม่ต้อง

¹³¹ United Nations Secretary-General, "Policy on Un Transitions in the Context of Mission Drawdown or Withdrawal", (4 February 2013), p. 1.

มีปฏิบัติการของสหประชาชาติอีกต่อไป และสามารถส่งมอบความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ ไปยังรัฐได้โดยสมบูรณ์¹³²

การตัดสินใจในการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาตินั้นสามารถทำได้โดยมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพียงเท่านั้น¹³³ ซึ่งปัจจัยที่จะไปกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติอาจเกิดจาก คณะมนตรีความมั่นคงมีความเห็นว่าปฏิบัติการที่บังคับใช้อยู่มีความก้าวหน้าน่าพอใจแล้วในการอนุวัติปฏิบัติการตามอาณัติของภารกิจนั้นๆ หรือรัฐบาลซึ่งอยู่ภายใต้อาณัติในการปฏิบัติการของสหประชาชาติถอนความยินยอม หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านความมั่นคง และทางการเมืองที่มีนัยยะสำคัญ เป็นต้น¹³⁴

ขั้นตอนของการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจของสหประชาชาติไปได้อย่างต่อเนื่องตัวกระทำการทั้งในระดับสากลและระดับรัฐจะต้องมีความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและแนวทางที่จะอนุวัติการไปในทิศทางเดียวกัน โดยต้องมีการบริหารจัดการที่ชัดเจนในการสร้างความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างถูกต้อง ดังนั้นการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติจะต้องอาศัยหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

มีการวางแผนล่วงหน้า การวางแผนในการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติต้องมีการเตรียมการไว้ก่อน โดยพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในหลายรูปแบบ และแผนการดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้ได้ทุกสถานการณ์

การอนุวัติการของสหประชาชาติ การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติจะต้องเกี่ยวข้องกับการประสานงานในด้านการอนุวัติการทั้งหมด ดังนั้นจะต้องมีการวางแผนด้านการประสานงาน และบริหารจัดการตัวกระทำการของสหประชาชาติทั้งหมดที่อยู่ในและนอกพื้นที่ปฏิบัติการ ตลอดจนสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันในระดับสำนักงานใหญ่ที่เป็นผู้วางแผนกลยุทธ์และออกคำสั่ง

การบริหารงานของรัฐบาล (National Ownership) ความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติขึ้นอยู่กับ การบริหารงานของรัฐบาลในการพัฒนานโยบายและกิจกรรมตามกรอบของสหประชาชาติ ตลอดจนเจตจำนงค์ทางการเมืองและความเป็นผู้นำในการดำเนินภารกิจร่วมกับตัวกระทำการต่างๆภายในรัฐ

¹³² Ibid.

¹³³ Ibid., p. 3.

¹³⁴ Ibid.

การพัฒนาความสามารถของรัฐ การพัฒนาความสามารถของรัฐจะเป็นการประกันประสิทธิภาพและความมั่นคงในการส่งมอบภารกิจให้รัฐสามารถรับมือกับภัยคุกคามในปฏิบัติการได้

การสื่อสาร การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติสามารถทำให้รัฐ หรือตัวกระทำการอื่นในระดับสากลและในระดับรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีความวิตกกังวลหรือมีความคาดหวังที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นจะต้องมีการสื่อสารที่ชัดเจนและสอดคล้องกันในการปฏิบัติการ

การเสริมสร้างสันติภาพนั้นมีประเด็นที่น่าสนใจว่าจะสามารถดำเนินปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพในรัฐภายหลังความขัดแย้งได้ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในรัฐจะต้องสิ้นสุดลงหรือถูกระงับไว้ชั่วคราวเพียงพอให้สามารถดำเนินปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพได้ ดังนั้นส่วนมากแล้วสหประชาชาติมักจะออกมามีปฏิบัติการรักษาสันติภาพขึ้นมาก่อนเพื่อยุติหรือระงับความขัดแย้ง และอาศัยการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติไปเป็นปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพในภายหลัง เช่นเดียวกับการลดระดับปฏิบัติการหรือถอดถอนปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ และเปลี่ยนผ่านไปสู่อปฏิบัติการของสหประชาชาติอื่นต่อไป ก็ต้องอาศัยการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติเช่นเดียวกัน

ส่วนมากแล้วการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติจะสามารถพิจารณาได้จากข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงจัดตั้งสำนักงานเฉพาะเพื่อดูแลปฏิบัติการนั้นๆขึ้นภายในรัฐ เช่น ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ก็จะจัดตั้งสำนักงานเฉพาะเพื่อดูแลปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และเมื่อมีการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติเกิดขึ้นก็จะจัดตั้งสำนักงานเฉพาะขึ้นมาใหม่แทนที่ เช่น การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ ก็จะจัดตั้งสำนักงานเฉพาะเพื่อดูแลปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพมาแทนที่สำนักงานเฉพาะของปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่ถูกยุบไป ซึ่งอาจจะมีรายละเอียดแตกต่างกันออกไป โดยผู้เขียนจะตามกรณีศึกษาของประเทศซึ่งอยู่ภายใต้การกระบวนกรเสริมสร้างสันติภาพมาพิจารณา ดังต่อไปนี้

ก. กรณีการเปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ

สาธารณรัฐบुरुнді ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐบुरुндіนั้น ทำให้สหประชาชาติได้ออกมติที่ 1545 เพื่อจัดตั้ง United Nations Operation in Burundi (ONUB) ขึ้นเพื่อดำเนินปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 2016 รัฐบาลของสาธารณรัฐบुरुндіได้ร้องขอให้ทบวงปฏิบัติการรักษาสันติภาพใหม่เป็นปฏิบัติการด้านการฟื้นฟู (Reconstruction) ประกอบกับเลขาธิการของสหประชาชาติได้จัดทำรายงานประเมินและสรุปว่าสถานการณ์ในสาธารณรัฐบुरुндіสามารถดำเนิน

กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพได้¹³⁵ ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกมติที่ 1719 เปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติในสาธารณรัฐบรุนดีจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ โดยให้ยุติบทบาทของ ONUB และจัดตั้ง United Nations Integrated Office in Burundi (BINUB) ขึ้นมาแทนที่เพื่อดำเนินการเสริมสร้างสันติภาพภายใต้คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ

สาธารณรัฐแอฟริกากลาง คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติที่ 1559 ในปี ค.ศ. 1998 เพื่อดำเนินการปฏิบัติการรักษาสันติภาพโดยจัดตั้ง United Nations Mission in the Central African Republic (MINURCA) ต่อมาในปี ค.ศ. 2000 ประธานาธิบดีของสาธารณรัฐแอฟริกากลางร้องขอให้ยุติปฏิบัติการรักษาสันติภาพ คณะมนตรีความมั่นคงได้พิจารณาและขยายอาณัติการปฏิบัติหน้าที่ของ MINURCA เป็นครั้งสุดท้าย ประกอบกับเลขาธิการของสหประชาชาติได้จัดทำรายงานประเมินและสรุปว่าสถานการณ์ในสาธารณรัฐแอฟริกากลางสามารถดำเนินกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพได้โดยเสนอให้จัดตั้ง United Nations Peace-Building Support Office in the Central African Republic (BONUCA)¹³⁶ ซึ่งประธานของคณะมนตรีความมั่นคงเห็นด้วยกับรายงานข้อเสนอของเลขาธิการแห่งสหประชาชาติและออกคำแถลงที่ S/PRST/2000/5 เปลี่ยนผ่านปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ โดยจัดตั้ง BONUCA แทนที่ MINURCA เพื่อดำเนินปฏิบัติการด้านการเสริมสร้างสันติภาพและการปรองดองในสาธารณรัฐแอฟริกากลาง

อย่างไรก็ดีในกรณีของสาธารณรัฐแอฟริกากลางนั้นอาณัติของ BONUCA เป็นเพียงการเสริมสร้างสันติภาพและการปรองดองเพียงเท่านั้น ไม่ได้มีลักษณะของการฟื้นฟูโครงสร้างสถาบันของรัฐโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ กล่าวคือเป็นปฏิบัติการเพื่อเน้นการเสริมสร้างสันติภาพและความปรองดองภายในรัฐเพียงเท่านั้นยังไม่มีปฏิบัติการที่มีลักษณะผสมผสานในด้านการฟื้นฟูและการพัฒนา โดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพสนับสนุนด้านเงินทุนและการประสานงาน แต่สาธารณรัฐแอฟริกากลางยังไม่อยู่ภายใต้อาณัติของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพโดยตรง ต่อมาในปี ค.ศ. 2009 เลขาธิการแห่งสหประชาชาติได้ทำรายงานแนะนำว่าสาธารณรัฐแอฟริกากลาง

¹³⁵ United Nations Security Council, "Seventh Report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Burundi", S/2006/429 (21 June 2006).

¹³⁶ United Nations Security Council, "Ninth Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in the Central African Republic (Minurca)", S/2000/24 (14 January 2000).

ควรเริ่มดำเนินการปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ¹³⁷ และทำจดหมายเสนอไปยังคณะมนตรีความมั่นคงโดยตรงอีกด้วย¹³⁸ ดังนั้นประธานของคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกแถลงการณ์ที่ S/PRST/2009/5 จัดตั้ง United Nations Integrated Peacebuilding Office in the Central African Republic (BINUCA) แทนที่ BONUCA เป็นการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ ไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ

สาธารณรัฐไลบีเรีย ปัญหาสงครามกลางเมืองและความขัดแย้งอย่างรุนแรงในสาธารณรัฐไลบีเรียทำให้คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติที่ 1509 ในปี ค.ศ. 2003 จัดตั้ง United Nations Mission in Liberia (UNMIL) เพื่อดำเนินปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ต่อมาในปี ค.ศ. 2009 เลขาธิการแห่งสหประชาชาติเสนอให้ลดระดับ (Drawdown) ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ¹³⁹ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงเห็นด้วยและออกมติที่ 1885 เพื่อลดระดับปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และในปี ค.ศ. 2010 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติที่ 1938 ให้ดำเนินการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐไลบีเรียควบคู่ไปกับการรักษาสันติภาพ

ลักษณะของการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติในสาธารณรัฐไลบีเรียจึงเป็นลักษณะพิเศษที่ใช้วิธีการลดระดับของปฏิบัติการรักษาสันติภาพและดำเนินการเสริมสร้างสันติภาพควบคู่กันไป โดยในปี ค.ศ. 2014 และ 2015 สาธารณรัฐไลบีเรียได้ลดระดับปฏิบัติการรักษาสันติภาพลงไปอีกเป็นขั้นที่สอง และสามตามลำดับ เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปสู่การเสริมสร้างสันติภาพเป็นไปอย่างราบรื่น

สาธารณรัฐกินีบิสเซา ปี ค.ศ. 1998 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติที่ 1216 ให้เลขาธิการแห่งสหประชาชาติจัดทำรายงานเพื่อประเมินและเสนอว่าสาธารณรัฐกินีบิสเซาจะสามารถดำเนินการปฏิบัติการด้านสันติภาพของสหประชาชาติใดที่จะเหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น ซึ่งเลขาธิการแห่งสหประชาชาติได้ทำรายงานเสนอให้จัดตั้ง United Nations Peace-building Support Office

¹³⁷ United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the Situation in the Central African Republic and the Activities of the United Nations Peacebuilding Support Office in That Country", S/2008/733 (26 November 2008).

¹³⁸ United Nations Security Council, "Letter Dated 3 March 2009 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council", S/2009/128 (5 March 2009).

¹³⁹ United Nations Security Council, "Nineteenth Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia", S/2009/411 (10 August 2009).

in Guinea-Bissau (UNOGBIS) เพื่อดำเนินการด้านการเสริมสร้างสันติภาพ และการสร้างความปรองดองภายในรัฐ ดังนั้นในปี ค.ศ. 1999 คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกมติที่ 1233 จัดตั้ง UNOGBIS ขึ้น

ปี ค.ศ. 2009 เลขาธิการแห่งสหประชาชาติได้ทำรายงานเสนอให้สาธารณรัฐกินีบิสเซาเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติไปสู่การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ¹⁴⁰ โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติที่ 1876 ให้จัดตั้ง United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) เพื่อดำเนินการแทน UNOGBIS ที่ยุติหน้าที่ไป

ลักษณะการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพที่เป็นจุดเด่นของสาธารณรัฐกินีบิสเซาคือ การไม่มีการจัดตั้งปฏิบัติการรักษาสันติภาพขึ้นมาก่อน เนื่องจากพิจารณาแล้วว่าสถานการณ์ภายในประเทศสามารถดำเนินการเสริมสร้างสันติภาพและการปรองดองภายในรัฐได้เลย ต่อมาจึงเปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ

สาธารณรัฐกินี รัฐบาลของสาธารณรัฐกินีได้ทำคำร้องไปยังคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพขอเข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ ในปี ค.ศ. 2010 เนื่องจากสถานการณ์ภายในรัฐมีความเปราะบางและเสี่ยงที่จะกระทบต่อความมั่นคงและสันติภาพภายในรัฐ และในปี ค.ศ. 2011 คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้มีมติรับสาธารณรัฐกินีเข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ

ในกรณีของสาธารณรัฐกินีนั้นเป็นรัฐเดียวที่แตกต่างออกไปจากรัฐอื่นๆ เนื่องจากไม่ได้มีรายงานหรือการกล่าวอ้างจากคณะมนตรีความมั่นคงให้เข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ นอกจากนั้นแล้วคณะมนตรีความมั่นคงก็ไม่ได้ออกมติจัดตั้งสำนักงานพิเศษขึ้นภายในสาธารณรัฐกินี เพื่อดำเนินการเสริมสร้างสันติภาพ ดังนั้นในกรณีของสาธารณรัฐกินีจึงเป็นการเสริมสร้างสันติภาพที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพโดยตรง

ผู้เขียนได้พิจารณาทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นในแต่ละรัฐแล้วสามารถสรุปได้ดังนี้ การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ความยินยอมของรัฐ กล่าวคือ หลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้นการที่รัฐจะมีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศจะต้องอาศัยความยินยอมของรัฐเป็นหลัก ดังนั้นรัฐสามารถถอนความ

¹⁴⁰ United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on Developments in Guinea-Bissau and on the Activities of the United Nations Peacebuilding Support Office in That Country", S/2009/302 (10 June 2009).

ยินยอมจากปฏิบัติการของสหประชาชาติได้ด้วยเช่นกัน เช่นเดียวกับกรณีของสาธารณรัฐบุรุนดี และสาธารณรัฐแอฟริกากลางที่แสดงเจตนาต้องการยุติปฏิบัติการรักษาสันติภาพ เป็นต้น และหากสหประชาชาติจะเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพก็ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐอื่นเช่นกัน ดังนั้นความยินยอมของรัฐจึงมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงที่จะเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติ

2. การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติโดยการถอดถอนปฏิบัติการ หรือการลดระดับของปฏิบัติการเป็นอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง หรือประธานคณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้น ที่จะสามารถออกข้อมติหรือแถลงการณ์เพื่อเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติได้

ในทางปฏิบัติจากกรณีศึกษาสาธารณรัฐกินีหากไม่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานเฉพาะกิจขึ้นในรัฐเพื่อดูแลปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ สามารถเข้าร่วมปฏิบัติการของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้เลยโดยไม่ต้องมีคำสั่งของคณะมนตรีความมั่นคง กรณีเช่นนี้ผู้เขียนเห็นว่าเนื่องจากสาธารณรัฐกินีเป็นรัฐเดียวที่รัฐบาลขอเข้าร่วมการเสริมสร้างสันติภาพโดยตรงเนื่องจากเป็นห่วงความเปราะบางจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในรัฐ ดังนั้นจึงเป็นเจตนาของรัฐอยู่แล้วที่จะให้ความร่วมมือในการเสริมสร้างสันติภาพอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้มีข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงให้ดำเนินปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ สาธารณรัฐกินีก็ยังคงต้องทำข้อตกลงร่วมกันกับคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพว่าจะยอมรับและอนุวัติการตามแผนกลยุทธ์ที่คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้วางไว้อันเป็นข้อผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตาม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติจะเกิดขึ้นได้ต้องได้รับความร่วมมือจากตัวกระทำการต่างๆ เพื่อเสนอแนวทางที่ดีที่สุดสำหรับรัฐนั้น โดยทางปฏิบัติแล้วผู้ที่จะต้องทำรายงานเสนอไปยังคณะมนตรีความมั่นคง คือ เลขาธิการแห่งสหประชาชาติ เช่น ที่ปรากฏในกรณีของสาธารณรัฐกินีบิสเซาที่ คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติที่ 1216 ให้เลขาธิการสหประชาชาติทำรายงานเพื่อเสนอคำแนะนำไปยังคณะมนตรีความมั่นคงก่อน และคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกมติตามคำแนะนำของเลขาธิการแห่งสหประชาชาติต่อไป

4. จากการศึกษาทางปฏิบัติในการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติจากการรักษาสันติภาพไปเป็นการเสริมสร้างสันติภาพ กรณีที่การเปลี่ยนผ่านจะดำเนินการได้สมบูรณ์และราบรื่นที่สุด คือ คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้เข้าไปศึกษาถึงมูลเหตุปัญหาในรัฐภายหลังความขัดแย้งก่อนเพื่อประเมินสถานการณ์และเตรียมแผนกลยุทธ์ ซึ่งจะทำให้การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติเป็นไปอย่างราบรื่นและมีความต่อเนื่องในการทำงาน

อย่างไรก็ดีบางกรณีก็ไม่ได้เป็นเช่นนั้น เช่น กรณีของสาธารณรัฐบุรุนดี เนื่องจากรัฐบาลของสาธารณรัฐบุรุนดีได้แสดงเจตนาให้สหประชาชาติยุติปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ต่อมาเลขาธิการแห่งสหประชาชาติจึงได้เสนอให้สาธารณรัฐบุรุนดีเข้าอยู่ภายใต้ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ แม้ว่ารัฐบาลของสาธารณรัฐบุรุนดีจะยินยอมเข้าอยู่ภายใต้กระบวนการการเสริมสร้างสันติภาพ แต่สถานการณ์การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการก็มีความฉุกฉลุกรุก โดยคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพไม่ได้มีโอกาสเข้าไปประเมินสถานการณ์ในพื้นที่ปฏิบัติการก็เพื่อหามูลเหตุของปัญหาความขัดแย้งและกำหนดกลยุทธ์เตรียมพร้อมไว้ล่วงหน้า ในกรณีเช่นนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นกรณีที่สถานการณ์บังคับและหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากสถานการณ์ความขัดแย้งในสาธารณรัฐบุรุนดีแม้จะยังไม่ยุติจนถึงเป้าหมายที่วางไว้ แต่สหประชาชาติก็จำเป็นต้องดำเนินปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพต่อเนื่องทันทีเพราะรัฐบาลถอนความยินยอมจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปแล้ว ซึ่งหากไม่ดำเนินปฏิบัติการต่อเนื่องสถานการณ์ในสาธารณรัฐบุรุนดีก็จะกลับสู่สภาพความขัดแย้งในทันที อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพในลักษณะดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อเสริมสร้างสันติภาพในระยะยาวเช่นกัน ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงต่อไปในหัวข้อ 2.4.5 การทำให้รัฐไม่กลับไปสู่สภาพความขัดแย้ง

5. การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ จากการศึกษาทางปฏิบัติของสหประชาชาติแล้วส่วนใหญ่จะเปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพและความปรองดองก่อน ซึ่งเป็นปฏิบัติการทางการเมือง และคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพไม่ใช่ผู้รับผิดชอบในปฏิบัติการ จากนั้นจึงค่อยเปลี่ยนผ่านไปสู่การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพต่อไป

ความแตกต่างของการเสริมสร้างสันติภาพทั่วไป และการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ คือ การเสริมสร้างสันติภาพทั่วไปจะเน้นปฏิบัติการด้านการปรองดองเพื่อแก้ไขความขุ่นมัวและความไม่เข้าใจกันของประชาชนในสังคมก่อน จากนั้นจึงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพที่เป็นปฏิบัติการผสมผสาน นอกจากจะมีการดำเนินการด้านความปรองดองในสังคมแล้ว ยังมีปฏิบัติการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของรัฐเพื่อทำให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนอีกด้วย ซึ่งจากกรณีศึกษามีเพียงสองรัฐที่มีลักษณะที่แตกต่างออกไป คือ สาธารณรัฐบุรุนดีที่เปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพอันเป็นปฏิบัติการที่มีลักษณะผสมผสานโดยทันที และสาธารณรัฐไลบีเรียที่สหประชาชาติเลือกใช้วิธีการลดระดับปฏิบัติการรักษาสันติภาพและอนุวัติการปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพไปด้วยกัน

ข. กรณีการเปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการด้านการพัฒนา

กรณีสาธารณรัฐบรุนดีเป็นกรณีเดียวนอกเหนือจากสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนที่สามารถเปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการด้านการพัฒนาได้ โดยสถานการณ์เริ่มจากใน ปี ค.ศ. 2010 รัฐบาลของสาธารณรัฐบรุนดีได้แสดงเจตนาไปยังสหประชาชาติว่า มีความมั่นใจในสถานการณ์ความมั่นคงของสาธารณรัฐบรุนดีจะดีขึ้นในไม่ช้า จึงขอให้สหประชาชาติทบทวนโครงสร้างปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ United Nations Integrated Office in Burundi (BINUB) ขึ้นใหม่ ดังนั้นเลขาธิการแห่งสหประชาชาติจึงได้ทำรายงานเสนอไปยังคณะมนตรีความมั่นคงให้ลดระดับปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐบรุนดี¹⁴¹ ร้องขอให้ลดระดับปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพลง คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกมติที่ 1959 จัดตั้ง United Nations Office in Burundi (BNUB) แทน BINUB ที่ยุติปฏิบัติการไป ซึ่งทำให้คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพไม่สามารถอนุวัติการปฏิบัติการด้านการฟื้นฟูโครงสร้างที่จำเป็นของรัฐได้อีกต่อไป

ในปี ค.ศ. 2014 รัฐบาลได้ร้องขอให้ยุติปฏิบัติการ BNUB โดยเลขาธิการแห่งสหประชาชาติได้ทำรายงานเสนอแก่คณะมนตรีความมั่นคงตามที่รัฐบาลร้องขอ ซึ่งรัฐบาลได้แสดงเจตนาว่ายินดีที่จะได้รับความช่วยเหลือจากสหประชาชาติในการประสานงานด้านการพัฒนาภายในรัฐต่อไป¹⁴² ดังนั้นประธานคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้แถลงการณ์ที่ S/PRST/2015/6 ยุติปฏิบัติการ BNUB และให้สาธารณรัฐบรุนดีผูกพันกับ Joint Transition Plan ซึ่ง United Nations Country Team (UNCT) เป็นผู้ประสานงานและอนุวัติการแผนด้านการพัฒนาต่อไป

จากกรณีศึกษาของสาธารณรัฐบรุนดีแสดงให้เห็นว่าเมื่อได้มีการสิ้นสุดปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแล้วสหประชาชาติจะอนุวัติการแผนกลยุทธ์ด้านการพัฒนาต่อไป ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการด้านสันติภาพอื่น เช่น UNCT มารับช่วงการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติ และถือว่าสิ้นสุดกระบวนการการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจะทำการประเมินและตรวจสอบสถานการณ์ในรัฐนั้นต่อไป เพื่อประเมินผลภายหลังการเสริมสร้างสันติภาพและหาแนวทางที่สมบูรณ์ในการเสริมสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนต่อไป

¹⁴¹ United Nations Security Council, "Seventh Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Office in Burundi", S/2010/608 (30 November 2010).

¹⁴² United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the United Nations Office in Burundi", S/2015/36 (19 January 2015).

2.4.2 การพิจารณาสร้างระบบและกลไกโดยคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ

การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพในรัฐภายหลังความขัดแย้งนั้นมีความแตกต่างกันออกไป เนื่องจากสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในแต่ละรัฐนั้นมีมูลเหตุความขัดแย้งและประเด็นปัญหาอันเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละรัฐ ดังนั้นผู้เขียนจะได้วิเคราะห์จากข้อมติของสหประชาชาติต่างๆ และทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นในการเสริมสร้างสันติภาพในแต่ละรัฐเพื่อหากรอบในการชี้วัดกระบวนการในการเสริมสร้างสันติภาพ โดยพิจารณาไปตามหัวข้อต่างๆ ดังนี้

2.4.2.1. การอนุวัติการข้อมติของสหประชาชาติ

การบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพภายในรัฐจะต้องมีการประเมินและวางแผนกลยุทธ์เพื่อให้เกิดการอนุวัติการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยออกมาในรูปของข้อมติของสหประชาชาติ อาณัติของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ ตลอดจนสนธิสัญญาสันติภาพจะเป็นกรอบในการอนุวัติการ ซึ่งรัฐจะต้องมีเจตจำนงในการสมัครใจปฏิบัติตามอาณัติที่ได้ตั้งไว้ และรับผิดชอบให้เกิดการอนุวัติการไปในทิศทางเดียวกัน พิจารณาได้ดังนี้

สาธารณรัฐบुरुнді การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐบुरुндіเริ่มต้นในปี ค.ศ. 2016 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติที่ 1692 ซึ่งเป็นมติจัดตั้ง United Nations Integrated Office in Burundi (BINUB) และกำหนดกรอบอาณัติในการเสริมสร้างสันติภาพ โดยคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพได้ทบทวนมติดังกล่าวของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพและกำหนดแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพออกมาตามมติที่ PBC/1/BDI/4¹⁴³ ซึ่งอาณัติของคณะมนตรีความมั่นคงและแผนกลยุทธ์ของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพได้กำหนดกรอบการดำเนินงานต่อเนื่องจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพ อันหมายรวมถึงการบังคับให้มีการอนุวัติการข้อตกลงที่สาธารณรัฐบुरुндіได้เข้าทำไว้ก่อนหน้าที่จะเกิดการเสริมสร้างสันติภาพ คือ ข้อตกลงหยุดยิงที่ทำขึ้นระหว่างรัฐบาลและกลุ่มกบฏในปี ค.ศ. 2006 ด้วย

รัฐบาลสาธารณรัฐบुरुндіได้อนุวัติการข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง กรอบกลยุทธ์ของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ และข้อตกลงหยุดยิงปี ค.ศ. 2006 ใน Second Poverty

¹⁴³ United Nations Peacebuilding Commission, "Identical Letters Dated 21 June 2007 from the Chairman of the Burundi Configuration of the Peacebuilding Commission to the President of the Security Council, the President of the General Assembly and the President of the Economic and Social Council", PBC/1/BDI/4 (30 July 2007).

Reduction Strategy Paper¹⁴⁴ ของสาธารณรัฐบุรุนดี ซึ่งเป็นการแสดงออกของรัฐบาลที่รับเอากรอบแผนกลยุทธ์ที่สหประชาชาติวางไว้ให้ และเสนอรายงานที่จะปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว

สาธารณรัฐแอฟริกากลาง การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐแอฟริกากลางเริ่มต้นเมื่อประธานของคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกคำแถลงที่ S/PRST/2009/5 จัดตั้ง United Nations Integrated Peacebuilding Office in the Central African Republic (BINUCA) และกำหนดกรอบอาณัติในการเสริมสร้างสันติภาพ โดย Country Specific Configuration ของสาธารณรัฐแอฟริกากลางซึ่งเป็นผู้วางแผนกำหนดกลยุทธ์ ได้ทบทวนมติดังกล่าวของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพและกำหนดแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพออกตามมติที่ PBC/3/CAF/SR.2¹⁴⁵ นอกจากนั้นแล้วสาธารณรัฐแอฟริกากลางยังผูกพันตามข้อมติของสหประชาชาติที่ 1539 และ 1612 ในการที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงสันติภาพอีกด้วย

รัฐบาลของสาธารณรัฐแอฟริกากลางได้ออก Poverty Reduction Strategy Paper 2008-2010¹⁴⁶ เพื่ออนุรักษ์การแผนกลยุทธ์ที่สหประชาชาติวางไว้ และคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพยังได้ออกมติที่ PBC/3/CAF/7¹⁴⁷ ในการผูกพันว่าจะสนับสนุนแผน Poverty Reduction Strategy Paper 2008-2010 ของสาธารณรัฐแอฟริกากลาง

สาธารณรัฐกินีบิสเซา การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐแอฟริกากลางเริ่มเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติที่ 1876 ให้จัดตั้ง United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) และกำหนดกรอบอาณัติในการเสริมสร้างสันติภาพ โดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้ทบทวนมติดังกล่าวของ

¹⁴⁴ "Republic of Burundi, Poverty Reduction Strategy Paper – Prsp", (September 2006).

¹⁴⁵ United Nations General Assembly United Nations Security Council, "Peacebuilding Commission Third Session Central African Republic Configuration Summary Record of the 2nd Meeting", PBC/3/CAF/SR.2 (27 October 2008).

¹⁴⁶ Central African Republic, "Poverty Reduction Strategy Paper (Prsp) 2008-2010", (March 2009).

¹⁴⁷ United Nations General Assembly United Nations Security Council, "Trategic Framework for Peacebuilding in the Central African Republic 2009-2011", PBC/3/CAF/7 (9 June 2009)

คณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพและกำหนดแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพออกมาตามมติที่ PBC/3/GNB/3¹⁴⁸

อย่างไรก็ดีการอนุวัติการของสาธารณรัฐกินีบิสเซาตามแผนกลยุทธ์ของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพมีความล่าช้า ประกอบคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพต้องบริหารจัดการกับสถานการณ์ความขัดแย้งเบื้องต้นก่อนจนกระทั่งสถานการณ์คลี่คลายขึ้น สาธารณรัฐกินีบิสเซาจึงได้ออก Second National Poverty Reduction Strategy Paper (2011–2015)¹⁴⁹ ในปี ค.ศ. 2011 เพื่ออนุวัติการกรอบแผนกลยุทธ์ของสหประชาชาติ

สาธารณรัฐไลบีเรีย ในปี ค.ศ. 2010 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติที่ 1938 ให้ดำเนินการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐไลบีเรียควบคู่ไปกับการรักษาสันติภาพที่มีการลดระดับปฏิบัติการรักษาสันติภาพลง ผ่าน United Nations Mission in Liberia (UNMIL) และกำหนดกรอบอำนวยการเสริมสร้างสันติภาพ โดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้ทบทวนมติดังกล่าวของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพและกำหนดแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพออกมาตามมติที่ PBC/4/LBR/2¹⁵⁰ อย่างไรก็ดีในขณะนั้นสาธารณรัฐกินีบิสเซาได้ออก Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)¹⁵¹ เพื่ออนุวัติการกรอบแผนกลยุทธ์ตามมติของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพแต่เดิมอยู่แล้ว คณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพและรัฐบาลสาธารณรัฐไลบีเรียจึงได้ออกข้อตกลงร่วมกันที่จะร่วมประสานงานในการอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพร่วมกันตามมติ PBC/6/LBR/1¹⁵²

สาธารณรัฐกินี ในกรณีของสาธารณรัฐกินีนั้นมีลักษณะพิเศษที่ รัฐบาลได้ทำคำร้องขอเข้าร่วมการเสริมสร้างสันติภาพ กับคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพโดยตรง โดยไม่มีมติของคณะ

¹⁴⁸ United Nations General Assembly United Nations Security Council, "Strategic Framework for Peacebuilding in Guinea-Bissau 31 July 2008", PBC/3/GNB/3 (2 October 2008).

¹⁴⁹ REPUBLIC OF GUINEA-BISSAU, "Second National Poverty Reduction Strategy Paper (2011–2015)", (June 2011).

¹⁵⁰ United Nations General Assembly United Nations Security Council, "Statement of Mutual Commitments on Peacebuilding in Liberia", PBC/4/LBR/2 (16 November 2010).

¹⁵¹ Republic of Liberia, "Liberia: Poverty Reduction Strategy Paper", (July 2008).

¹⁵² United Nations General Assembly United Nations Security Council, "Review of Progress in the Implementation of the Statement of Mutual Commitments on Peacebuilding in Liberia", PBC/6/LBR/1 (13 March 2012).

มนตรีความมั่นคงใดๆเลย ดังนั้นรัฐบาลสาธารณรัฐกินีจึงได้แสดงความยินยอมที่จะอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพมาแต่ต้น อย่างไรก็ตามก็ตีคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพก็ได้ออกข้อตกลงร่วมกันที่จะร่วมประสานงานในการอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพร่วมกันตามมติ PBC/5/GUI/2¹⁵³ และได้กำหนดกลยุทธ์ที่จะเสริมสร้างสันติภาพตามมติ PBC/6/GUI/3¹⁵⁴

จากกรณีศึกษาทั้งหมดทำให้สามารถพิจารณาได้ว่าการหลักเกณฑ์ในการอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. ข้อมติของสหประชาชาติและข้อตกลงอื่นๆ จากกรณีศึกษาทั้ง 5 ระบุว่ากรอบที่จะเป็นหลักเกณฑ์ในการเสริมสร้างสันติภาพมาจาก มติของคณะมนตรีความมั่นคง และอาณัติของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ประกอบกับบางกรณีที่มีข้อตกลงสันติภาพ หรือข้อตกลงหยุดยิง ก็จะเป็นกรอบตามกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐได้ผูกพันแล้วและต้องปฏิบัติอันเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพด้วย

ดังนั้นแล้วปัจจัยอีกอย่างหนึ่งที่จะทำให้การเสริมสร้างสันติภาพประสบความสำเร็จได้ก็ขึ้นอยู่กับคุณภาพของข้อมติ อาณัติ และข้อตกลงที่ได้ทำขึ้นว่าสามารถสร้างความผูกพันได้ครอบคลุมและช่วยขจัดมูลเหตุความขัดแย้งได้ตรงประเด็นหรือไม่

2. การอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพ การเสริมสร้างสันติภาพจะประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องมีเจตจำนงที่เชื่อมั่นของรัฐในการให้ความร่วมมือในการอนุวัติการ¹⁵⁵ และรัฐจะต้องแสดงออกถึงความเป็นผู้นำในการเสริมสร้างสันติภาพ ดังนั้นการที่รัฐได้อนุวัติการข้อมติของสหประชาชาติและแผนกลยุทธ์ของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพออก Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) แสดงออกถึงความเป็นผู้นำของรัฐบาลที่ตั้งเป้าหมายในการดำเนินการตามแผนที่ได้ออกมา โดยยังมีนัยยะสำคัญอีกสองประการ คือ

¹⁵³ United Nations General Assembly United Nations Security Council, "Conclusions and Recommendations of the First Review of the Statement of Mutual Commitments between the Government of Guinea and the Peacebuilding Commission", PBC/6/GUI/2 (8 June 2012).

¹⁵⁴ United Nations General Assembly United Nations Security Council, "Report of the First Review of the Statement of Mutual Commitments between the Government of Guinea and the Peacebuilding Commission (September 2011 to March 2012)", PBC/6/GUI/3 (19 June 2012).

¹⁵⁵ United Nations General Assembly United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict", A/63/881-S/2009/304 (11 June 2009).

ประการที่หนึ่ง การที่รัฐอนุวัติการกรอบนโยบายของสหประชาชาตินอกเหนือที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นกับตัวกระทำต่าง ๆ ทั้งในระดับสากล และในระดับรัฐแล้ว ยังส่งผลให้ตัวกระทำต่าง ๆ มีความเข้าใจถึงทิศทางในการเสริมสร้างสันติภาพไปในแนวทางเดียวกัน

ประการที่สอง PRSP เป็นข้อกำหนดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดหนี้สินและค่าใช้จ่ายที่จะได้ดำเนินการในระหว่างการพัฒนาเสริมสร้างสันติภาพนอกจากจะช่วยให้การเสริมสร้างสันติภาพดำเนินการไปอย่างถูกต้องแล้ว ยังช่วยให้องค์กรทางด้านเศรษฐกิจและการเงินเข้ามาประเมินสถานการณ์และแนะนำการปฏิบัติการได้อย่างถูกต้องอีกด้วย

2.4.2.2. การสร้างโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

การเข้าไปสร้างระบบและกลไกของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพในรัฐภายหลังความขัดแย้งเป็นวิธีการที่จะช่วยขจัดมูลเหตุความขัดแย้งและทำให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนขึ้นใน โดยแต่ละรัฐจะมีลักษณะของปัญหาที่แตกต่างกันทำให้ในทางปฏิบัติของแต่ละประเทศมีการเสริมสร้างสันติภาพที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งผู้เขียนจะพิจารณาจากกรณีตัวอย่างของรัฐภายหลังความขัดแย้งที่อยู่ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ประกอบกับการตอบสนองต่อโครงสร้างพื้นฐานในการเสริมสร้างสันติภาพที่จำเป็นอันสามารถสรุปได้ตามหัวข้อต่างๆ ดังต่อไปนี้

ก. ความปลอดภัยและความมั่นคงพื้นฐาน

ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพส่วนมากจะสามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อความขัดแย้งได้ยุติหรือระงับไว้ชั่วคราว อย่างไรก็ตามการที่ความขัดแย้งได้สิ้นสุดลงไปแล้วเป็นหลักประกันเสมอว่าจะเกิดสันติภาพขึ้น เพราะในความเป็นจริงแล้วสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อความขัดแย้งสิ้นสุดลงไปจะเกิดปัญหาด้านความเชื่อมั่นและความไม่มั่นใจในความปลอดภัย ประกอบกับกระบวนการทางการเมืองที่ยังไม่เสถียรย่อมเป็นมูลเหตุของปัญหาความขัดแย้งใหม่ได้¹⁵⁶ ดังนั้นคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องเร่งดำเนินการด้านความปลอดภัยและความมั่นคงซึ่งเป็นสิ่งพื้นฐานที่รัฐพึงจะมี เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่น อีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้เกิดพื้นที่ทางการเมืองให้ประชาชนได้สามารถแสดงความคิดเห็น สามารถอภิปรายได้อย่างเปิดเผยและเสรี ตลอดจนเป็นประโยชน์ให้ตัวกระทำในระดับสากลสามารถเข้ามาช่วยเหลือในการเสริมสร้างสันติภาพต่อไปได้¹⁵⁷ โดยมีกรณีศึกษา ดังนี้

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Ibid.

สาธารณรัฐบุรุนดี การเสริมสร้างสันติภาพด้านความปลอดภัยและความมั่นคงพื้นฐานในสาธารณรัฐบุรุนดีมีกระบวนการดังนี้ อนุวัติการข้อตกลงหยุดยิง Dar-es-Salaam Comprehensive Ceasefire Agreement of 7 September 2006 ต่อเนื่องจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพ โดยสนับสนุนให้กองกำลังทหารฝ่ายกบฏเข้าสู่กระบวนการปลดอาวุธ เลิกเคลื่อนไหว และกลับคืนสู่สังคม (Disarmament, Demobilization and Reintegration : DDR)¹⁵⁸ เพื่อลดการใช้กำลังความรุนแรงในพื้นที่ขัดแย้งและให้โอกาสกองกำลังทหารฝ่ายกบฏได้กลับมาใช้ชีวิตปกติในสังคม

ปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐ¹⁵⁹ โดยเฉพาะในส่วนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้มีการจัดการฝึกฝนและอบรมเพื่อเพิ่มความสามารถของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่¹⁶⁰ เพื่อให้มีความสามารถมากขึ้นในการดูแลความสงบเรียบร้อย และสร้างความปลอดภัยให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ยังจัดอบรมให้รู้จักวิธีการปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องโดยจะต้องไม่ไปละเมิดสิทธิของประชาชนโดยเฉพาะต่อเด็กและสตรี นอกจากนี้ยังได้สนับสนุนให้รัฐบาลสาธารณรัฐบุรุนดีออกกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการควบคุมความสงบเรียบร้อยในสังคม เช่น กฎหมายควบคุมอาวุธขนาดเล็กและเบา¹⁶¹ เพื่อควบคุมอาชญากรรมและความรุนแรงภายในรัฐ

สนับสนุนให้จัดตั้ง คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ (Truth and Reconciliation Commission) เพื่อดำเนินการค้นหาความจริงของมูลเหตุความขัดแย้ง และสร้างความปรองดองขึ้นภายในรัฐ¹⁶²

สาธารณรัฐแอฟริกากลาง การเสริมสร้างสันติภาพด้านความปลอดภัยและความมั่นคงพื้นฐานในสาธารณรัฐแอฟริกากลางมีกระบวนการดังนี้ อนุวัติการข้อตกลงสันติภาพ Libreville Comprehensive Peace Agreement 2008 โดยให้กองกำลังเคลื่อนไหวทางการเมือง กลุ่ม APRD, FDCP และ UFDR เข้าสู่กระบวนการปลดอาวุธ เลิกเคลื่อนไหว และกลับคืนสู่สังคม (DDR) เพื่อให้

¹⁵⁸ United Nations Security Council, United Nations Security Council, "Adopted by the Security Council at Its 5554th Meeting, on 25 October 2006", S/RES/1719 (25 October 2006) and United Nations Security Council, "Adopted by the Security Council at Its 6057th Meeting, on 22 December 2008", S/RES/1858 (22 December 2008).

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² United Nations General Assembly United Nations Security Council, "Conclusions of the Second Biannual Review of the Implementation of the Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi", PBC/3/BDI/3 (9 February 2009).

กองกำลังกลุ่มต่างๆยุติการใช้ความรุนแรงและเลิกเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยรัฐบาลจะช่วยเหลือให้กองกำลังเหล่านั้นกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้ตามปกติ¹⁶³

ปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐ¹⁶⁴ สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐแอฟริกากลาง (BINUCA) จะประสานงานกับตัวกระทำการในระดับสากลเพื่อจัดหาอุปกรณ์จำเป็นเพื่อให้กองกำลังตำรวจในสาธารณรัฐแอฟริกากลางสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น¹⁶⁵ ตลอดจนจัดให้มีการอบรมเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารมีความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชน และปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิเด็กและสตรี¹⁶⁶

ในปี ค.ศ. 2003 ผลกระทบจากวิกฤตการณ์ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงในพื้นที่ตอนใต้ของสาธารณรัฐซูดาน ส่งผลกระทบกับพื้นที่ด้านภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสาธารณรัฐแอฟริกากลาง และสาธารณรัฐชาดที่มีพื้นที่ติดกับสาธารณรัฐซูดาน เป็นเหตุให้เกิดปัญหาความขัดแย้งด้านความรุนแรงและการลี้ภัยของประชาชนจำนวนมากระหว่างสามรัฐ ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกมติที่ 1778 จัดตั้ง United Nations Mission in the Central African Republic and Chad (MINURCAT) ขึ้นในปี ค.ศ. 2007 เพื่อปฏิบัติภารกิจรักษาสันติภาพในพื้นที่บริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสาธารณรัฐแอฟริกากลางและสาธารณรัฐชาด เมื่อสาธารณรัฐแอฟริกากลางเข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 2008 สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐแอฟริกากลาง (BINUCA) จึงต้องประสานงานกับ MINURCAT เพื่อปฏิบัติภารกิจควบคู่กันไปด้วย¹⁶⁷ โดยสนับสนุนให้พื้นที่บริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสาธารณรัฐแอฟริกากลางเข้าสู่กระบวนการปลดอาวุธ เลิกเคลื่อนไหว การส่งกลับสู่ถิ่นเดิม การตั้งรกรากใหม่ และกลับคืนสู่สังคม (disarmament, demobilization, repatriation, resettlement and reintegration: DDRRR) จัดตั้งหน่วยงานเพื่อคุ้มครองระเบิด สนับสนุนให้กลุ่มกองกำลังติดอาวุธโดยเฉพาะทหารเด็กได้ยุติการเคลื่อนไหวและกลับคืนสู่

¹⁶³ United Nations Security Council, "Statement by the President of the Security Council", S/PRST/2009/5 (7 April 2009).

¹⁶⁴ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 147.

¹⁶⁵ United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the situation in the Central African Republic and on the activities of the United Nations Peacebuilding Support Office in that country, S/2009/627, 8 December 2009.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Ibid.

สังคม ตลอดจนผลักดันให้ผู้ที่มีผลัดถิ่นได้กลับคืนถิ่นเดิม และให้มีกระบวนการพิจารณาในการตั้งรกรากใหม่¹⁶⁸

สาธารณรัฐกินีบิสเซา การเสริมสร้างสันติภาพด้านความปลอดภัยและความมั่นคงพื้นฐานในสาธารณรัฐกินีบิสเซามีกระบวนการดังนี้ สนับสนุนให้กองกำลังปลดแอกชาติในสาธารณรัฐกินีบิสเซา เข้าสู่กระบวนการปลดอาวุธ เลิกเคลื่อนไหว และกลับคืนสู่สังคม (DDR)¹⁶⁹ เพื่อช่วยเหลือให้กองกำลังกลุ่มกองกำลังปลดแอกชาติสามารถกลับคืนสู่สังคมได้

สนับสนุนการฟื้นฟูสถาบันการศึกษาของตำรวจและทหาร¹⁷⁰ เพื่อส่งเสริมให้มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงของรัฐมีคุณภาพมากขึ้น และสนับสนุนให้มีการปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคง¹⁷¹ โดยเฉพาะการปฏิรูปหน่วยงานของตำรวจ เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการต่อสู้กับปัญหาการค้ายาเสพติดขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ตลอดจนสนับสนุนการอนุวัติการแผนกลยุทธ์ Antinarcotics Operational Plan¹⁷² ซึ่งเป็นแผนความร่วมมือระหว่างสาธารณรัฐกินีบิสเซากับตัวกระทำการในระดับสากลเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหายาเสพติด

สาธารณรัฐไลบีเรีย การเสริมสร้างสันติภาพด้านความปลอดภัยและความมั่นคงพื้นฐานในสาธารณรัฐไลบีเรียมีกระบวนการดังนี้ สนับสนุนด้านการจัดหาอุปกรณ์ที่ขาดแคลน และสิ่งของจำเป็นให้แก่หน่วยงานตำรวจ หรือสถาบันที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่นๆ เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือทัณฑสถาน เป็นต้น¹⁷³ สนับสนุนภารกิจในการกำกับดูแลและตรวจสอบหน่วยงาน

¹⁶⁸ Repertoire of the Practice of the Security Council, "United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau" in Part X Subsidiary Organs of the Security Council: Peacekeeping Operations and Political and Peacebuilding Missions. Vol., ed., (2008-2009), p. 85.

¹⁶⁹ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 148.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 152.

ความมั่นคง¹⁷⁴ ตลอดจนปฏิรูปหน่วยงานความมั่นคง¹⁷⁵ เช่น การปฏิรูปหน่วยงานตำรวจให้สามารถดำเนินกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาเสพติดได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนั้นแล้วเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงอื่นๆ เช่น การดำเนินการสนับสนุนด้านการปรองดองภายในชาติตามที่คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ (Truth and Reconciliation Commission) ได้ทำรายงานหรือแนะนำไว้ สำนักงานปฏิบัติการกิจในสาธารณรัฐไลบีเรีย (UNMIL) ในด้านการเสริมสร้างสันติภาพจะเข้าไปสนับสนุนและทำให้เกิดการอนุวัติการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความปรองดองในสังคมต่อไป¹⁷⁶

สาธารณรัฐกินี การเสริมสร้างสันติภาพด้านความปลอดภัยและความมั่นคงพื้นฐานในสาธารณรัฐกินีมีกระบวนการดังนี้ สนับสนุนการจัดตั้ง National Reconciliation Commission¹⁷⁷ เพื่อสร้างความปรองดองภายในรัฐ และสนับสนุนให้มีการปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคง¹⁷⁸ โดยจัดให้มีการฝึกและอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้หน่วยงานความมั่นคงสามารถรับมือกับปัญหาเสพติด การค้ามนุษย์ และการก่อการร้ายได้เป็นต้น ตลอดจนสนับสนุนให้หน่วยงานด้านความมั่นคงมีความรู้ และปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

ข. สนับสนุนกระบวนการทางการเมือง

เป้าหมายสำคัญอย่างหนึ่งในการเสริมสร้างสันติภาพ คือ การสนับสนุนกระบวนการทางการเมืองของรัฐเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและสามารถ เนื่องจากการเมืองเป็นเรื่องที่มีความเปราะบางสูง ดังนั้นการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องสนับสนุนในการปฏิรูปการเมืองของรัฐภายหลังความขัดแย้งให้เกิดความสงบและมั่นคง¹⁷⁹ ควบคู่ไปกับกิจกรรมด้านการปรองดอง และสนับสนุนให้

¹⁷⁴ United Nations Security Council, "Adopted by the Security Council at Its 6383rd Meeting, on 15 September 2010", S/RES/1938 (15 September 2010) and United Nations Security Council, "Adopted by the Security Council at Its 6493rd Meeting, on 3 March 2011", S/RES/1971 (3 March 2011) and United Nations Security Council, "Adopted by the Security Council at Its 6619th Meeting, on 16 September 2011", S/RES/2008 (16 September 2011).

¹⁷⁵ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 152.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 154.

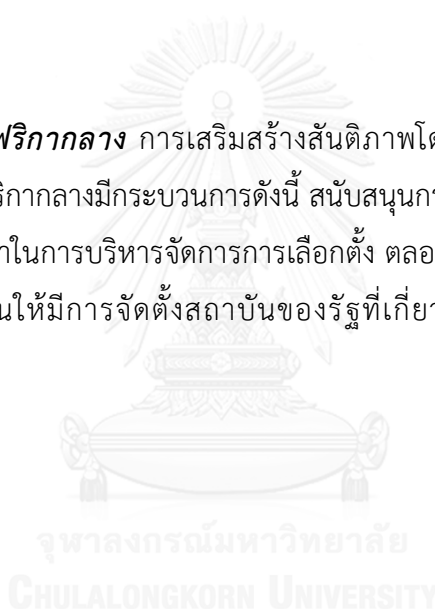
¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ United Nations General Assembly United Nations Security Council, supra note 153.

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอภิปรายเพื่อสร้างความเข้าใจและแก้ไขปัญหามูลเหตุความขัดแย้งภายในรัฐไปพร้อมกัน โดยมีกรณีศึกษาดังนี้

สาธารณรัฐบรูไน การเสริมสร้างสันติภาพโดยสนับสนุนกระบวนการทางการเมืองในสาธารณรัฐบรูไนมีกระบวนการดังนี้ จัดให้มีกิจกรรมการศึกษาด้านการเมืองเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนสามารถอภิปรายด้านการเมืองและแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวาง และสนับสนุนกระบวนการไกล่เกลี่ยภายในรัฐ¹⁸⁰ สนับสนุนให้สื่อมีอิสระและเป็นกลาง¹⁸¹ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นกลางได้ สนับสนุนกระบวนการการเลือกตั้งภายในรัฐ¹⁸² โดยช่วยเหลือให้คำแนะนำในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง ตลอดจนการสนับสนุนด้านอุปกรณ์ที่จำเป็น นอกจากนี้แล้วยังสนับสนุนกลไกการตรวจสอบของรัฐ เช่น การจัดตั้ง Anti-corruption Commission¹⁸³ เป็นต้น

สาธารณรัฐแอฟริกากลาง การเสริมสร้างสันติภาพโดยสนับสนุนกระบวนการทางการเมืองในสาธารณรัฐแอฟริกากลางมีกระบวนการดังนี้ สนับสนุนกระบวนการการเลือกตั้งภายในรัฐ¹⁸⁴ โดยช่วยเหลือให้คำแนะนำในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง ตลอดจนการสนับสนุนอุปกรณ์ที่จำเป็น นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เช่น จัดตั้ง



¹⁸⁰ United Nations Security Council, "Adopted by the Security Council at Its 5809th Meeting, on 19 December 2007", S/RES/1791 (19 December 2007) and United Nations Security Council, "Adopted by the Security Council at Its 6057th Meeting, on 22 December 2008." and United Nations Security Council, "Adopted by the Security Council at Its 6245th Meeting, on 17 December 2009", S/RES/1902 (17 December 2009).

¹⁸¹ United Nations Security Council, "Adopted by the Security Council at Its 5809th Meeting, on 19 December 2007", S/RES/1791 (19 December 2007).

¹⁸² United Nations Security Council, United Nations Security Council, "Adopted by the Security Council at Its 6245th Meeting, on 17 December 2009."

¹⁸³ United Nations Security Council, Supra note 181.

¹⁸⁴ United Nations Security Council, supra note 163.

Independent Electoral Commission เพื่อบริหารจัดการและตรวจสอบด้านการเลือกตั้ง¹⁸⁵ และจัดตั้ง Ad Hoc Committee เพื่อทบทวนและแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง¹⁸⁶ เป็นต้น

สาธารณรัฐกินีบิสเซา การเสริมสร้างสันติภาพโดยสนับสนุนกระบวนการทางการเมืองในสาธารณรัฐกินีบิสเซามีกระบวนการดังนี้ จัดให้มีกิจกรรมการศึกษาด้านการเมืองเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนสามารถอภิปรายด้านการเมืองและแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวาง¹⁸⁷ ตลอดจนสนับสนุนกระบวนการการเลือกตั้งภายในรัฐ โดยช่วยเหลือและให้คำแนะนำในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง สนับสนุนอุปกรณ์ที่จำเป็น และสนับสนุนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง¹⁸⁸

สาธารณรัฐไลบีเรีย การเสริมสร้างสันติภาพโดยสนับสนุนกระบวนการทางการเมืองในสาธารณรัฐไลบีเรียมีกระบวนการดังนี้ สนับสนุนกระบวนการการเลือกตั้งภายในรัฐ โดยช่วยเหลือให้คำแนะนำในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง ตลอดจนการสนับสนุนอุปกรณ์ที่จำเป็น¹⁸⁹

สาธารณรัฐกินี การเสริมสร้างสันติภาพโดยสนับสนุนกระบวนการทางการเมืองในสาธารณรัฐกินีมีกระบวนการดังนี้ คณะกรรมาธิการเสริมสร้างสันติภาพเข้าไปสนับสนุนกระบวนการอภิปรายทางการเมืองที่ทางรัฐบาลได้มีข้อตกลงกับนักการเมืองทั้งหมดภายในรัฐอยู่แล้วเรียกว่า Inclusive Framework for Political Dialogue¹⁹⁰ ซึ่งเป็นการยอมรับว่าจะมีการแสดงความคิดเห็นกันอย่างเสรี สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างเสรี อนุญาตให้ฝ่ายค้านสามารถเข้าถึง

¹⁸⁵ United Nations General Assembly United Nations Security Council, "Trategic Framework for Peacebuilding in the Central African Republic 2009-2011."

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Repertoire of the Practice of the Security Council, Supra note 168, p. 878.

¹⁸⁸ United Nations Security Council, "Adopted by the Security Council at Its 6152nd Meeting, on 26 June 2009", S/RES/1876 (26 June 2009) and United Nations Security Council, "Adopted by the Security Council at Its 6924th Meeting, on 22 February 2013", S/RES/2092 (22 February 2013) and United Nations Security Council, "Adopted by the Security Council at Its 6968th Meeting, on 22 May 2013", S/RES/2103 (22 May 2013).

¹⁸⁹ United Nations Security Council, "Adopted by the Security Council at Its 6383rd Meeting, on 15 September 2010." and United Nations Security Council, "Adopted by the Security Council at Its 6619th Meeting, on 16 September 2011."

¹⁹⁰ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 154.

ข้อมูลของรัฐได้ เป็นต้น ตลอดจนสนับสนุนด้านการเตรียมตัวจัดการเลือกตั้ง¹⁹¹ โดยการจัดการอุปกรณจำเป็น และให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในการบริหารจัดการกระบวนการเลือกตั้ง

ค. การฟื้นฟูบทบาทหน้าที่และความสามารถของรัฐบาล

การฟื้นฟูบทบาทหน้าที่และความสามารถของรัฐบาลเป็นการสนับสนุนการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของรัฐ และพัฒนาให้รัฐมีขีดความสามารถที่มากขึ้น อีกทั้งยังช่วยประกันประสิทธิภาพและความรับผิดชอบของรัฐในการเสริมสร้างสันติภาพ¹⁹² นอกจากนี้แล้วยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนภายหลังจากที่สิ้นสุดปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแล้วรัฐจะมีความสามารถและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการรัฐต่อไปได้ โดยมีกรณีศึกษาดังนี้

สาธารณรัฐบุรุนดี การเสริมสร้างสันติภาพช่วยให้มีการฟื้นฟูบทบาทหน้าที่และความสามารถของรัฐบาลสาธารณรัฐบุรุนดี โดยการสนับสนุนการสถาบันด้านการปกครอง¹⁹³ เพื่อให้การบริหารงานของรัฐและการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังมีการปฏิรูประบบตุลาการ¹⁹⁴ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรม โดยปราศจากความลำเอียง และการสนับสนุนการออกกฎหมายที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างสันติภาพ¹⁹⁵ เป็นต้น

สาธารณรัฐแอฟริกากลาง การเสริมสร้างสันติภาพช่วยให้มีการฟื้นฟูบทบาทหน้าที่และความสามารถของรัฐบาลแอฟริกากลาง โดยสนับสนุนการสร้างสถาบันที่จำเป็นของรัฐ เช่น รัฐสภา เพื่อส่งเสริมการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การออกกฎหมายที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างสันติภาพ และการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น¹⁹⁶

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² United Nations Secretary-General, supra note 131.

¹⁹³ United Nations Security Council, supra note 157.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Repertoire of the Practice of the Security Council, supra note 168.

นอกจากนั้นแล้วยังสนับสนุนให้มีการปฏิรูประบบตุลาการ¹⁹⁷ เพื่อให้ศาลตลอดจนกระบวนการด้านความยุติธรรมภายในรัฐ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและนำความยุติธรรมมาสู่สังคมได้อย่างแท้จริง

สาธารณรัฐกินีบิสเซา การเสริมสร้างสันติภาพช่วยให้มีการฟื้นฟูบทบาทหน้าที่และความสามารถของรัฐบาลสาธารณรัฐกินีบิสเซา โดยสนับสนุนสถาบันฝ่ายบริหารของรัฐให้สามารถบังคับใช้รัฐธรรมนูญ และกฎหมายภายในสาธารณรัฐกินีบิสเซาได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁹⁸

สนับสนุนให้เกิดการปฏิรูประบบตุลาการทั้งหมด เนื่องจากระบบตุลาการภายในรัฐขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เด็กและสตรีไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง¹⁹⁹ ตลอดจนรัฐธรรมนูญ และกฎหมายภายในของรัฐมีความไม่เท่าเทียม ลำเอียง และอคติต่อเด็กและสตรี จึงต้องมีการทบทวนและปฏิรูปกฎหมายให้มีความเสมอภาคกันมากขึ้น²⁰⁰

สาธารณรัฐไลบีเรีย การเสริมสร้างสันติภาพช่วยให้มีการฟื้นฟูบทบาทหน้าที่และความสามารถของรัฐบาลสาธารณรัฐไลบีเรียดังนี้ สนับสนุนการปฏิรูปสถาบันในระบบความยุติธรรม²⁰¹ เช่น การสนับสนุนการปฏิรูปโรงเรียนกฎหมาย เพื่อสร้างนักกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายภายในรัฐ สนับสนุนให้จัดตั้งคณะกรรมการย่อยประสานงานระหว่างอัยการและตำรวจ (Police Prosecution Coordination Subcommittee)²⁰² เพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบการทำสำนวนของตำรวจเพื่อส่งต่อแก่อัยการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้วการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐไลบีเรียยังส่งเสริมให้มีการปรับปรุงและทบทวนกฎหมายภายในให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น²⁰³

¹⁹⁷ United Nations, Supra note 164.

¹⁹⁸ United Nations Security Council, Supra note 163.

¹⁹⁹ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 168.

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 152.

²⁰² Ibid.

²⁰³ Ibid.

สาธารณรัฐกินี การเสริมสร้างสันติภาพช่วยให้มีการฟื้นฟูบทบาทหน้าที่และความสามารถของรัฐบาลสาธารณรัฐกินีนี้ สนับสนุนให้มีการปฏิรูปหน่วยงานฝ่ายบริหารของรัฐ²⁰⁴ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม²⁰⁵ เช่น การคุ้มครองสิทธิของเหยื่อและพยาน เป็นต้น

ง. การจัดหาความจำเป็นพื้นฐานให้แก่รัฐ

การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพนั้นจะต้องสนับสนุนในการจัดหาความจำเป็นพื้นฐานต่างๆให้แก่รัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสุขอนามัย สาธารณสุข การศึกษา ตลอดจนสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนพึงจะได้รับตามหลักการของสิทธิมนุษยชน โดยมีกรณีศึกษาดังนี้

สาธารณรัฐบुरुнді มีการสนับสนุนความจำเป็นพื้นฐานให้แก่รัฐนี้ สนับสนุนให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระด้านสิทธิมนุษยชน (The Independent National Commission for Human Rights)²⁰⁶ เพื่อดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาในเรื่องความรุนแรงต่อเด็กและสตรี²⁰⁷

นอกจากนั้นแล้วสาธารณรัฐบुरुндіยังมีปัญหาด้านสิทธิการครอบครองที่ดิน โดยเฉพาะความไม่เท่าเทียม ลำเอียง และอคติต่อสตรี ทำให้สตรีไม่มีสิทธิในการครอบครอง ตลอดจนปัญหาความขัดแย้งภายในรัฐทำให้เกิดการอพยพและการพลัดถิ่นเป็นจำนวนมาก และเมื่อประชาชนเหล่านั้นกลับคืนถิ่นจึงเกิดข้อพิพาทเรื่องที่ดินตามมา²⁰⁸ สำนักสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐบुरुнді (BINUB) จึงได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้ง National Commission on Land and Other Assets เพื่อดูแลและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอันเกี่ยวกับที่ดินภายในรัฐ²⁰⁹

สาธารณรัฐแอฟริกากลาง การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐแอฟริกากลางสามารถช่วยเหลือและจัดหาสิ่งจำเป็นพื้นฐานที่รัฐควรมีดังนี้ สนับสนุนกิจกรรมการสร้างโรงเรียน ศูนย์อนามัย

²⁰⁴ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 154.

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 162.

²⁰⁷ United Nations Security Council, Supra note 180.

²⁰⁸ United Nations Peacebuilding Commission, Supra note 143.

²⁰⁹ United Nations General Assembly United Nations Security Council, "Conclusions of the Third Biannual Review of the Implementation of the Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi", PBC/3/BDI/6 (19 October 2009).

ระบบการชลประทาน ตลอดจนการสร้างถนนให้เข้าถึงพื้นที่ต่างๆภายในรัฐ โดยเฉพาะการสร้างเส้นทางเพื่อเข้าสู่พื้นที่ชนบทห่างไกล²¹⁰ และสนับสนุนการจัดหาทรัพยากรด้านพลังงานให้เข้าถึงถิ่นที่อยู่อาศัยของประชาชน²¹¹

สนับสนุนกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนดังนี้ สนับสนุนให้ฟื้นฟูโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Right Commission) ขึ้นใหม่ เพื่อให้กลับมาปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกครั้ง²¹² สนับสนุนให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการไตรภาคี (Tripartite Commission) ระหว่างสาธารณรัฐแอฟริกา ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และตัวแทนจากรัฐของผู้ลี้ภัย เพื่อจัดการปัญหาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ดูแลเรื่องสิทธิของผู้ลี้ภัย และตั้งเงื่อนไขในการส่งกลับคืนถิ่น²¹³ และส่งเสริมเรื่องการขจัดความรุนแรงต่อเด็กและสตรี²¹⁴

สาธารณรัฐกินีบิสเซา การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐกินีบิสเซาสามารถช่วยเหลือและจัดหาล้างจำเป็นพื้นฐานที่รัฐควรมีดังนี้ จัดหาน้ำดื่มที่สะอาด และส่งเสริมด้านสุขภาพที่ถูกต้อง²¹⁵ เช่นการกำจัดของเสีย และการส่งเสริมไม่ให้ประชาชนบริโภคหรือใช้สิ่งของที่ปะปนกับสิ่งปนเปื้อน ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการศึกษา และได้รับการบริการด้านสุขอนามัยที่ดี²¹⁶

นอกจากนั้นแล้วในชนบทของสาธารณรัฐกินีบิสเซา ไม่มีแหล่งพลังงานไฟฟ้าเข้าถึง ร้อยละ 90 ของประชาชนในชนบทจะต้องใช้พลังงานจากไม้และถ่านหิน ดังนั้นจึงได้มีการสนับสนุนให้มีการวางแผนทางด้านพลังงานที่ดี และมีการสนับสนุนและจัดส่งทรัพยากรด้านพลังงานให้แก่ประชาชนในพื้นที่ชนบท²¹⁷

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²¹⁰ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 174.

²¹¹ Ibid.

²¹² Ibid.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 168.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Ibid.

สาธารณรัฐไลบีเรีย การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐไลบีเรียสามารถช่วยเหลือและจัดหาสิ่งจำเป็นพื้นฐานที่รัฐควรมีดังนี้ สนับสนุนโครงการ National Youth Volunteer Service ซึ่งเป็นการบริการด้านการศึกษาด้านสาธารณสุข²¹⁸ โดยรับสมัครอาสาสมัครที่เป็นเยาวชนเพื่อไปบริการด้านการศึกษาด้านสาธารณสุขในพื้นที่ต่างๆภายในรัฐ

สนับสนุนด้านสิทธิมนุษยชน และป้องกันความรุนแรงทางเพศสภาพและเพศภาวะในต่อเด็กและสตรีในสาธารณรัฐไลบีเรีย ตลอดจนสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการอิสระด้านสิทธิมนุษยชน (The Independent National Commission for Human Rights)²¹⁹

สาธารณรัฐกินี การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐกินีสามารถช่วยเหลือและจัดหาสิ่งจำเป็นพื้นฐานที่รัฐควรมีดังนี้ สนับสนุนให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระด้านสิทธิมนุษยชน (The Independent National Commission for Human Rights)²²⁰ สนับสนุนด้านสาธารณสุข เช่น การสนับสนุนโครงการขจัดโรค HIV/AIDS²²¹ โดยมุ่งไปยังกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเยาวชนและสตรี เป็นต้น

จ. การกระตุ้นด้านเศรษฐกิจ

การกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจนั้นจะช่วยสร้างความมั่นใจในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ จากการศึกษาวิจัยพบว่าความล้มเหลวในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐกลับไปสู่สภาพความขัดแย้ง²²² ดังนั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายในรัฐจึงเป็นเป้าหมายที่สำคัญอย่างหนึ่งในการเสริมสร้างสันติภาพ โดยมีกรณีศึกษา ดังนี้

สาธารณรัฐบรูไน การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐบรูไนช่วยเหลือให้เกิดการกระตุ้นด้านเศรษฐกิจดังนี้ สนับสนุนให้ฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการสนับสนุนการอนุวัติการโครงการ

²¹⁸ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 152.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 154.

²²¹ Ibid.

²²² United Nations General Assembly United Nations Security Council, United Nations General Assembly United Nations Security Council, "Identical Letters Dated 29 June 2015 from the Chair of the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture Addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council", A/69/968-S/2015/490 (30 June 2015) cited in Paul Collier and others, Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy. (Washington, D.C.: World Bank and Oxford University Press, 2003).

Rural Villages Programme ซึ่งเปิดโอกาสให้อดีตกองกำลังกลุ่มกบฏ อดีตทหารเด็ก ผู้อพยพและผู้พลัดถิ่นที่ได้กลับเข้าคืนสู่ถิ่นเดิม และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสซึ่งได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ได้มีโอกาสประกอบอาชีพและเป็นส่วนหนึ่งในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจและสังคมภายในรัฐ²²³ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปประกอบอาชีพในส่วนหน่วยงานภาครัฐ โดยจะมีการปรับเงินเดือนให้เหมาะสมแก่พนักงานราชการภายในรัฐ²²⁴

สาธารณรัฐแอฟริกากลาง การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐแอฟริกากลางช่วยเหลือให้เกิดการกระตุ้นด้านเศรษฐกิจดังนี้ สนับสนุนการสร้างงานและฝึกฝนให้เยาวชนมีทักษะในการทำงาน โดยเฉพาะอาชีพหลักของประชาชนในสาธารณรัฐแอฟริกากลาง เช่น การประมง การเกษตร และการทำเหมือง เป็นต้น²²⁵ ตลอดจนสนับสนุนโครงการ National Young Pioneers²²⁶ ซึ่งเป็นโครงการสำหรับการฝึกฝนทักษะในการทำงานและหางานให้แก่เยาวชน

จัดหาอุปกรณ์จำเป็นและส่งผู้เชี่ยวชาญไปประจำสถาบันสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ เช่น หอการค้า (chambers of commerce) หรือองค์กรเกี่ยวกับการเกษตร และสนับสนุนให้สตรีสามารถเข้าร่วมองค์กรเหล่านี้ได้²²⁷

สาธารณรัฐกินีบิสเซา การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐกินีบิสเซาช่วยเหลือให้เกิดการกระตุ้นด้านเศรษฐกิจดังนี้ ในระยะเบื้องต้นสนับสนุนให้ประชาชนภายในรัฐเข้ามาทำงานด้านแรงงานเก็บเกี่ยวพืชผลทางการเกษตรที่เป็นสินค้าหลัก เช่น เมล็ดมะม่วงหิมพานต์ และในระหว่างนั้นสนับสนุนให้มีการประกอบอาชีพทางการเกษตรโดยเฉพาะการทำนา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อแผนระยะกลางที่จะผลิตข้าวเป็นสินค้าส่งออก²²⁸ นอกจากนั้นแล้วยังได้สนับสนุนให้ประชาชนประกอบอาชีพ

²²³ United Nations Peacebuilding Commission, Supra note 209.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 185.

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 168.

ด้านการประมง และสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวโดยการโฆษณาชักจูงชาวต่างชาติให้เข้ามาท่องเที่ยวภายในรัฐมากขึ้น²²⁹

สาธารณรัฐไลบีเรีย การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐกินีบิสเซาช่วยเหลือให้เกิดการกระตุ้นด้านเศรษฐกิจดังนี้ สนับสนุนโครงการ national youth service programme²³⁰ ซึ่งมีนโยบายที่จะสอนให้เยาวชนสามารถพัฒนาทักษะการประกอบอาชีพด้านการเกษตร ตลอดจนร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานและช่วยเหลือให้เยาวชนได้มีงานทำ

สาธารณรัฐกินี สนับสนุนให้เยาวชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยเฉพาะอาชีพชาวนา และสนับสนุนให้มีโครงการ Green revolution²³¹ เพื่อสนับสนุนอุปกรณ์ในการประกอบอาชีพ เช่น รถแทรกเตอร์ และเครื่องพรวนดิน เป็นต้น ตลอดจนพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น โดยสนับสนุนให้มีการจ้างแรงงานเยาวชนและสตรีมากขึ้น²³²

จากกรณีศึกษาทั้งหมด ผู้เขียนจึงสามารถสรุปได้ว่าการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพเป็นการเข้าไปสร้างระบบและกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ จะต้องครอบคลุมปัจจัยด้านความมั่นคง ด้านการเมือง ด้านการพัฒนาความสามารถของรัฐ ด้านการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็น และด้านเศรษฐกิจ เพื่อไปตอบสนองปัจจัยด้านต่างๆดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การเสริมสร้างสันติภาพต้องสามารถตอบสนองต่อการป้องกัน (Prevention) หมายความว่า กระบวนการในการสร้างระบบและกลไกของรัฐจะต้องสามารถสร้างความสามารถที่เพียงพอให้แก่รัฐในการป้องกันตนเองและไม่ให้กลับสู่ความขัดแย้งอีก เช่น การสร้างความปลอดภัยและความมั่นคงให้แก่รัฐโดยการปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันตนเอง หรือการทำให้เกิดความมั่นคงในกระบวนการทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจและเชื่อมั่นในรัฐบาลก็สามารถป้องกันรัฐไม่ให้กลับสู่สภาวะความขัดแย้งได้

²²⁹ Ibid.

²³⁰ United Nations General Assembly United Nations Security Council, supra note 152.

²³¹ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 154.

²³² Ibid.

ประเด็นที่สอง การเสริมสร้างสันติภาพต้องสามารถตอบสนองต่อการปกป้อง (Protection) หมายความว่า การเสริมสร้างสันติภาพจะต้องเข้าไปฟื้นฟูบทบาทหน้าที่และความสามารถของรัฐบาล ทั้งในด้านการบริหาร การปฏิรูประบบตุลาการ ตลอดจนการออกกฎหมายที่เป็นคุณต่างๆ เพื่อจะได้สามารถปกป้องสิทธิและหน้าที่ของประชาชนได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นแล้วการสนับสนุนความจำเป็นพื้นฐาน และการสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจก็เป็นอีกกลไกหนึ่งที่จะปกป้องและช่วยเหลือประชาชนให้มีความปลอดภัยและสนับสนุนให้สามารถดำรงชีพด้วยตนเองได้

ประเด็นที่สาม การเสริมสร้างสันติภาพจะต้องมีส่วนร่วม (Participation) หมายความว่า ในทุกปฏิบัติการของรัฐในการสร้างระบบและกลไกจะต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการ เพื่อแสดงความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในการดำเนินการของรัฐบาล และอีกประการหนึ่ง คือ การทำให้ภาคประชาสังคมได้รู้สึกถึงการมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของในสิ่งที่ร่วมสร้างขึ้นมามีด้วยกัน เพื่อให้เกิดความรัก ความหวงแหน และเป็นส่วนหนึ่งกับการทำงานของภาครัฐ

ประเด็นที่สี่ การเสริมสร้างสันติภาพจะต้องตอบสนองต่อการปรองดองและการชดเชย (Reconciliation and Reparation) หมายความว่า การสร้างระบบและกลไกภายในรัฐนอกเหนือไปจากการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการทำงานของภาครัฐแล้ว โครงสร้างเหล่านั้นยังต้องตอบสนองต่อประชาชนให้เกิดความปรองดองกัน เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง และการปรองดองขึ้นภายในรัฐ จะช่วยเยียวยาแก้ไขมูลเหตุความขัดแย้งทางจิตใจ และช่วยเหลือเหยื่อให้สามารถได้รับการชดเชย ตลอดจนทำให้เหยื่อมีสภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้

2.4.3 การเสริมสร้างสันติภาพกับพลวัตด้านเวลาและพื้นที่

การบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ในการทำให้เกิดสันติภาพอย่างยั่งยืน จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ประกอบด้วย โดยเฉพาะการพิจารณาพลวัตด้านเวลาและพื้นที่ในการอนุวัติการและการบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพ เนื่องจากเป็นปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งอาจเป็นการเพิ่มหรือลดโอกาสของความสำเร็จได้ ผู้เขียนจะได้พิจารณาจากข้อคิดและรายงานของสหประชาชาติ และทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นของรัฐที่อยู่ในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ดังนี้

2.4.3.1 การเสริมสร้างสันติภาพกับพลวัตด้านเวลา

การเสริมสร้างสันติภาพกับพลวัตด้านเวลาผู้เขียนจะพิจารณาเป็นสองประเด็นคือ การพิจารณาการอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพ และการพิจารณาการบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพกับพลวัตทางด้านเวลา ดังต่อไปนี้

ก. การอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพกับพลวัตด้านเวลา

พลวัตด้านเวลาเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการเสริมสร้างสันติภาพ เนื่องจากการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องอาศัยช่วงเวลาที่เหมาะสมในการอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งระยะเวลาที่จะอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพที่เหมาะสมที่สุด คือ การอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพภายในระยะเวลา 2 ปี ภายหลังจากความขัดแย้งที่ทำให้รัฐต้องอยู่ในสภาพรัฐที่ล้มเหลวได้สิ้นสุดลง²³³ เนื่องจากเป็นช่วงระยะเวลาที่สถานการณ์ภายในรัฐกำลังเกิดการเปลี่ยนแปลง มีความเปราะบางมาก และเสี่ยงต่อการกลับไปสู่สภาพความขัดแย้งอีก การอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จะเป็นโอกาสที่จะสนับสนุนความปลอดภัยและความมั่นคง สนับสนุนการสร้างหรือฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของรัฐ ตลอดจนสร้างความมั่นใจในกระบวนการทางการเมืองได้²³⁴

หากพิจารณาจากกรณีศึกษา (โปรดดูหัวข้อ 2.4.1 การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติ) จะพบว่าภายหลังจากความขัดแย้งในรัฐได้สิ้นสุดลง ไม่ว่าจะสิ้นสุดโดยปฏิบัติการรักษาสันติภาพ หรือสถานการณ์ความขัดแย้งภายในรัฐสามารถคลี่คลายได้ด้วยตัวเองหรือคลี่คลายได้โดยความช่วยเหลือของตัวกระทำอื่นที่ไม่ใช่สหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องออกมติให้เปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพเสมอ โดยแบ่งออกเป็นสามกรณี

กรณีที่หนึ่ง การเปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพทั่วไป เพื่อให้สหประชาชาติเข้าไปควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความปลอดภัยและความมั่นคงภายในรัฐ ตลอดจนสร้างความปรองดองภายในรัฐในระดับหนึ่งก่อนจึงเปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพต่อไป เพื่อเริ่มปฏิบัติการแบบผสมผสานทั้งการเสริมสร้างสันติภาพและการพัฒนาฟื้นฟูไปพร้อมกัน เช่น สาธารณรัฐแอฟริกากลาง เป็นต้น

²³³ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 222.

²³⁴ Ibid.

กรณีที่สอง การเปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ โดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ เพื่อเริ่มปฏิบัติการแบบผสมผสานทั้งการเสริมสร้างสันติภาพ และการพัฒนาฟื้นฟูไปพร้อมกันในทันที เช่น กรณีของสาธารณรัฐบูรุนดี ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติ โดยยุติปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพและให้อนุวัติการปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพมาแทนที่ และกรณีของสาธารณรัฐไลบีเรียที่เป็นการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติ โดยลดระดับปฏิบัติการรักษาสันติภาพและให้อนุวัติการปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพควบคู่กันไป เป็นต้น

กรณีที่สาม กรณีที่สถานการณ์ความขัดแย้งสามารถคลี่คลายได้ด้วยตัวกระทำกรอื่นที่ไม่ใช่สหประชาชาติ เช่น ในกรณีของสาธารณรัฐกินีบิสเซาเกิดปัญหาความขัดแย้งภายหลังจากสิ้นสุดการเลือกตั้ง ในปี ค.ศ. 1998 โดยความขัดแย้งได้บานปลายและขยายเป็นสงครามกลางเมือง²³⁵ จนกระทั่งประชาคมเศรษฐกิจแอฟริกาตะวันตกสหรัฐอเมริกา (Economic Community of West African States: ECOWAS) เข้ามาเป็นตัวกลางทำให้เกิดข้อตกลงสันติภาพ Agreement Between the Government of Guinea Bissau and the Self-Proclaimed Military ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มคณะรัฐประหาร โดยข้อตกลงสันติภาพทำขึ้นในปลายปีที่เกิดปัญหาความขัดแย้งเมื่อสถานการณ์ความขัดแย้งคลี่คลายในระดับหนึ่ง²³⁶ ในปี ค.ศ. 1999 คณะมนตรีความมั่นคงจึงออกมติที่ 1233 ให้จัดตั้งสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐกินีบิสเซา (UNGOBIS) เพื่ออนุวัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไป และในปี ค.ศ. 2009 ได้เปลี่ยนผ่านไปเป็นปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1876 จัดตั้งสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐกินีบิสเซา (UNIOGBIS)

เมื่อพิจารณาจากกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่าการอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพในกรณีที่มีปฏิบัติการรักษาสันติภาพและปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไป จะเปลี่ยนผ่านไปสู่การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพอย่างต่อเนื่องไม่ขาดสาย และในกรณีที่สถานการณ์ความขัดแย้งภายในรัฐสามารถคลี่คลายได้ด้วยตัวเองหรือคลี่คลายได้โดยความ

²³⁵ United Nations Security Council, "The Security Council and the Un Peacebuilding Commission", Special Research Report, S/RES/2008 (April 2013).

²³⁶ Ibid.

ช่วยเหลือของตัวกระทำกรอื่นที่ไม่ใช่สหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงก็จะอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพโดยทันที และจากการศึกษาพบว่ากรเริ่มต้นปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพในช่วงแรกควรมุ่งเน้นไปที่ความปรองดองและลดความเป็นศัตรูภายในรัฐ มากกว่าการเร่งฟื้นฟูโครงสร้างของรัฐเพื่อแก้ไขมูลเหตุความขัดแย้ง²³⁷ เช่น การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐแอฟริกากลาง และสาธารณรัฐกินีบิสเซา ที่อนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไปก่อน จึงค่อยเปลี่ยนผ่านไปเป็นการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ต่างกับกรณีของสาธารณรัฐบุรุนดีซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากพิจารณาพลวัตทางด้านเวลาประกอบแล้วจะพบความผิดพลาดสองประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การเปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปเป็นปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพเป็นการเปลี่ยนผ่านโดยรัฐบาลของสาธารณรัฐบุรุนดีแสดงเจตจำนงที่ต้องการเข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ²³⁸ ซึ่งในขณะนั้นความขัดแย้งภายในรัฐยังไม่สิ้นสุด ทำให้เมื่อเกิดการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพแล้วการอนุวัติการแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพก็มีความล่าช้าและไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง การเปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปเป็นปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพทันที ซึ่งเป็นกรณีที่เริ่มปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานทันทีภายหลังจากสิ้นสุดความขัดแย้ง ทำให้เกิดจุดอ่อนในการเสริมสร้างสันติภาพ เช่น ความร่วมมือของภาคประชาสังคมที่ยังไม่พร้อมจะให้ความร่วมมือในการฟื้นฟูโครงสร้างที่จำเป็นของรัฐ เนื่องจากขาดความเชื่อมั่นทางด้านการเมือง และมีความหวาดระแวงจากปัญหาความขัดแย้งที่ผ่านมาอยู่

อย่างไรก็ตามกรณีศึกษาที่แตกต่างออกไปเช่นในกรณีของสาธารณรัฐไลบีเรีย ซึ่งการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพสามารถปฏิบัติการกิจควบคู่ไปกับการรักษาสันติภาพด้วย เนื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติให้ลดระดับปฏิบัติการรักษาสันติภาพลงเป็นลำดับ (โปรดดูหัวข้อ 2.4.1 การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติ) โดยให้ปฏิบัติการรักษาสันติภาพควบคุมความสงบเรียบร้อย และสำนักงานปฏิบัติการกิจในสาธารณรัฐบุรุนดี (UNMIL) สามารถดำเนินการสร้างความปรองดอง และการฟื้นฟูโครงสร้างที่จำเป็นของรัฐไปพร้อมกันได้ ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่ากรที่สาธารณรัฐไลบีเรียสามารถดำเนินการกิจควบคู่กันไปได้ เพราะสถานการณ์

²³⁷ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 222.

²³⁸ Ibid.

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐโลปีเรียสามารถควบคุมได้แตกต่างไปจากสาธารณรัฐบุรุนดี และปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น ปัจจัยทางด้านทรัพยากรในการดำเนินภารกิจที่มากขึ้นจากการที่มีปฏิบัติการของสหประชาชาติสองปฏิบัติการดำเนินงานควบคู่กันไป

ดังนั้นผู้เขียนจึงสรุปได้ว่าการอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องมีการพิจารณาความเหมาะสมกับพลวัตด้านเวลาควบคู่กันไป โดยทางปฏิบัติที่เห็นได้เป็นการทั่วไป คือ ไม่ว่าความขัดแย้งจะสิ้นสุดโดยปฏิบัติการรักษาสันติภาพ หรือสามารถคลี่คลายสถานการณ์ได้ด้วยตัวเองหรือมีตัวกระทำการอื่นที่ไม่ใช่สหประชาชาติเข้ามาคลี่คลายสถานการณ์ ควรจะเปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างรูปแบบทั่วไปเพื่อสร้างความปรองดองและลดความเป็นศัตรูภายในรัฐเสียก่อน จึงเปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติการการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ เพื่อดำเนินภารกิจแบบผสมผสานต่อไป อย่างไรก็ตามในบางกรณีอาจจะมีลักษณะที่แตกต่างออกไปขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในรัฐที่จะต้องพิจารณาประกอบด้วย

ข. การบังคับตามแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพกับพลวัตด้านเวลา

การเสริมสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีกระบวนการในการบังคับตามแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพที่ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะสามารถปรับทัศนคติของประชาชนในสังคมให้เป็นไปตามลำดับดังนี้ ลำดับแรกเปลี่ยนทัศนคติจากการเผชิญหน้า (Confrontation) ไปสู่การสร้างความอดกลั้น (Tolerance) และลำดับต่อมาเปลี่ยนจากความอดกลั้นไปสู่การสร้างความยอมรับซึ่งกันและกัน (Acceptance) ในสังคม²³⁹ ในระหว่างช่วงที่เปลี่ยนทัศนคติจากความอดกลั้นไปสู่การยอมรับซึ่งกันและกันก็จะเป็นช่วงเวลาเหมาะสมที่จะอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสาน และบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของรัฐต่อไปเพื่อแก้ไขมูลเหตุความขัดแย้งภายในรัฐ ดังนั้นการบังคับตามแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพจึงต้องพิจารณาจากพลวัตทางด้านเวลาประกอบด้วย เพื่อเลือกว่าจะบังคับตามแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพด้านใดและช่วงเวลาใด โดยสามารถพิจารณาจากกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

แผนการเสริมสร้างสันติภาพในระยะสั้น เป็นการเสริมสร้างสันติภาพโดยพิจารณาควบคู่กับพลวัตด้านเวลาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจะต้องบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพมีประเด็นต่างๆดังนี้

²³⁹ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 222.

ประเด็นที่หนึ่งการสร้างความปลอดภัยให้เกิดขึ้นภายในรัฐ กรณีที่มีการทำข้อตกลงสันติภาพหรือข้อตกลงหยุดยิง จะต้องอนุวัติการข้อตกลงดังกล่าวเป็นอันดับแรกเพื่อให้เกิดกระบวนการไกล่เกลี่ยและลดการเผชิญหน้ากันของคู่ขัดแย้งภายในรัฐ²⁴⁰ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอาจเริ่มต้นตั้งแต่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพหรือปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพทั่วไป และอนุวัติการอย่างต่อเนื่องมาสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพก็เป็นได้แล้วแต่กรณี เช่น ในสาธารณรัฐบุรุนดีมีการอนุวัติการข้อตกลงหยุดยิง และสาธารณรัฐแอฟริกากลางมีการอนุวัติการข้อตกลงสันติภาพ และได้มีการอนุวัติการต่อเนื่องมาจนถึงการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ โดยเฉพาะการสนับสนุนกระบวนการปลดอาวุธ เลิกเคลื่อนไหวและกลับคืนสู่สังคม (DDR) เพื่อให้กองกำลังทหารฝ่ายกบฏลดยุติความเคลื่อนไหว และรัฐบาลจะช่วยเหลือให้กลับคืนสู่สังคมได้ อันเป็นกระบวนการลดการเผชิญหน้าและเปลี่ยนทัศนคติให้มาเป็นการอดกลั้น ซึ่งหากกระบวนการดังกล่าวสำเร็จไปด้วยดีอาจส่งผลให้บรรลุดุลประสงค์ทำให้เกิดการยอมรับกันในสังคมเป็นต้น

กรณีของสาธารณรัฐไลบีเรีย ในช่วงที่มีปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความสมานฉันท์ (Truth and Reconciliation Commission) เพื่อช่วยในการปรับทัศนคติลดการเผชิญหน้า จนกระทั่งเปลี่ยนทัศนคติไปสู่ความอดกลั้นได้ในระดับหนึ่ง ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนผ่านไปสู่การปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ สำนักงานปฏิบัติการกิจในสาธารณรัฐไลบีเรีย (UNMIL) จึงได้บังคับใช้กระบวนการค้นหาความจริงและการสมานฉันท์ต่อไปเพื่อสร้างความปลอดภัยและการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมต่อไป และในกรณีของสาธารณรัฐกินี เมื่อได้มีการอนุวัติการปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพเช่นกัน คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ (National Reconciliation Commission) เพื่อสร้างความสมานฉันท์และความปลอดภัยขึ้นในสังคมเช่นกัน

ประเด็นที่สองการเสริมสร้างความมั่นคง ระยะเวลาของการเสริมสร้างสันติภาพที่ควรดำเนินการควบคู่ไปกับการการสร้างความปลอดภัย คือ การเสริมสร้างสันติภาพด้านความมั่นคง เนื่องจากปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพนั้นไม่มีกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติเข้ามาควบคุมความสงบเรียบร้อยในสังคม ทำให้ต้องเร่งดำเนินการในการปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคงเพื่อทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารของรัฐ มีประสิทธิภาพในการควบคุมความสงบเรียบร้อยของ

²⁴⁰ Ibid.

สังคมควบคู่กันไปได้ โดยจะเห็นได้จากทางปฏิบัติของทุกรัฐที่อยู่ในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจะเน้นให้มีการปฏิรูปด้านความมั่นคงเสมอ

ประเด็นที่สาม การจัดหาความจำเป็นพื้นฐานให้แก่รัฐ ความจำเป็นพื้นฐานของรัฐนั้นหมายถึง สิ่งของอุปโภค และบริโภค ตลอดจนความจำเป็นด้านสาธารณสุขและสุขอนามัย เป็นต้น ในกรณีของสาธารณรัฐกินีบิสเซาส่งเสริมสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐกินีบิสเซาได้สนับสนุนการจัดหาน้ำดื่มที่สะอาด และส่งเสริมด้านสุขภาพที่ถูกต้อง²⁴¹ เนื่องจากสภาพการณ์ของรัฐในขณะประชาชนขาดแคลนทรัพยากรด้านการอุปโภคโดยเฉพาะน้ำ และไม่รู้จักการสุขภาพที่ถูกต้องทำให้เกิดโรคระบาดและโรคภัยไข้เจ็บ หรือในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในสาธารณรัฐกินี และไลบีเรีย คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องประสานงานในการส่งองค์กระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทางการแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ และอุปกรณ์ที่จำเป็นไปสนับสนุนเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์เช่นกัน²⁴²

จากกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่าในช่วงแรกของการเสริมสร้างสันติภาพจะเริ่มบังคับใช้ปฏิบัติการด้านความมั่นคงที่สามารถปรับทัศนคติของคนในสังคมให้อยู่ร่วมกันและสามารถควบคุมความสงบเรียบร้อยในรัฐภายหลังความขัดแย้งให้ได้ก่อน ประกอบกับสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในทุกรัฐจะต้องดำเนินการในการสนับสนุนสิ่งจำเป็นให้แก่รัฐ องค์กรใดในบางกรณี เช่น ในกรณีของสาธารณรัฐบุรุนดีหากพิจารณาพลวัตทางด้านเวลาประกอบแล้ว การแสดงเจตจำนงของรัฐบาลที่ต้องการเข้าร่วมกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพที่เร็วเกินไปทั้งที่ความขัดแย้งภายในรัฐยังไม่ได้ยุติ แม้ว่าจะสามารถบังคับใช้กระบวนการปลดอาวุธ เลิกเคลื่อนไหว และกลับคืนสู่สังคม (DDR) ได้ในระดับหนึ่งแต่ไม่อาจบรรลุไปถึงการสร้างความปลอดภัยและกันอยู่ร่วมกันของคนในสังคมจนกระทั่งต้องขยายช่วงเวลาในการสร้างความปรองดองของคนในสังคมออกไปในปี ค.ศ. 2011 จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความสมานฉันท์ (Truth and Reconciliation Commission) ซึ่งในขณะนั้นได้ยุติปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพไปแล้ว ประกอบกับการเว้นช่วงจากการความขัดแย้ง ช่วงระยะเวลาปฏิบัติการที่ไม่สัมพันธ์กันทำให้เกิดผลกระทบที่ตามมา คือ ไม่สามารถแก้ไขมูลเหตุความ

²⁴¹ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 168.

²⁴² Peacebuilding Commission, "Statement by the Peacebuilding Commission on the Ebola Crisis", (8 September 2014).

ขัดแย้งที่แท้จริงได้ ดังนั้นพลวัตในด้านเวลาจึงเป็นเรื่องสำคัญในการพิจารณาจัดลำดับการบังคับใช้ การเสริมสร้างสันติภาพว่าควรเริ่มปฏิบัติการใดในช่วงเวลาใด

แผนการเสริมสร้างสันติภาพในระยะยาว ช่วงระยะเวลานี้จะเป็นช่วงระยะเวลาที่จะเน้นการจัดตั้งและฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของรัฐ ซึ่งจะมีการบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพในด้านการปรองดองและการสมานฉันท์ต่อเนื่องจากแผนในระยะสั้นอยู่ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ภายในแต่ละรัฐว่าจะต้องให้ความสำคัญกับปฏิบัติการสร้างความปรองดองหรือการสร้างและฟื้นฟูโครงสร้างที่จำเป็นของรัฐมากน้อยเพียงใด ซึ่งอาจลดระดับปฏิบัติการด้านการปรองดองลงในเวลาต่อมาแต่ไม่ได้ยุติไปเสียทีเดียว และสนับสนุนให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับการฟื้นฟูโครงสร้างของรัฐมากขึ้น โดยในด้านความปลอดภัยและการจัดหาความจำเป็นพื้นฐานให้แก่อรัฐจะมีการบังคับใช้และพัฒนาต่อไปในแผนระยะยาวด้วย

การบังคับใช้ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพในแผนระยะยาวนอกเหนือจากกรณีที่ได้กล่าวไปแล้วจากแผนการระยะสั้นและมีการอนุวัติการต่อเนื่องมาถึงแผนระยะยาว จะมีการจัดตั้งและฟื้นฟูโครงสร้างของรัฐในด้านต่างๆที่ต้องพิจารณาพลวัตด้านเวลาประกอบด้วยดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การเสริมสร้างสันติภาพด้านการเมือง การเสริมสร้างสันติภาพจะสนับสนุนการจัดการเลือกตั้งเกิดขึ้นในรัฐภายหลังความขัดแย้ง เพราะ การเลือกตั้งเป็นสิ่งสะท้อนเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนภายในรัฐ โดยการเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารรัฐให้มีประสิทธิภาพไปตามเสียงข้างมากและเคารพเสียงข้างน้อย อย่างไรก็ตามการจัดการเลือกตั้งเกิดขึ้นในรัฐภายหลังความขัดแย้งจะต้องพิจารณาถึงพลวัตทางด้านเวลาประกอบด้วย เนื่องจากช่วงระยะเวลาที่เกิดการเลือกตั้งจะทำให้รัฐภายหลังความขัดแย้งอยู่ในช่วงเวลาที่เปราะบางและอาจทำให้เกิดสถานการณ์ความรุนแรงขึ้นได้²⁴³ ซึ่งหากพิจารณาจากกรณีศึกษาของรัฐที่อยู่ในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องมีการวางแผนด้านความมั่นคงในช่วงที่มีการจัดการเลือกตั้งเสมอ เช่นในกรณีของสาธารณรัฐบุรุนดี²⁴⁴

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ United Nations Security Council, Sixth report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Office in Burundi, S/2009/611, 30 November 2009.

สาธารณรัฐแอฟริกากลาง²⁴⁵ และสาธารณรัฐกินีบิสเซา²⁴⁶ ซึ่งสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในแต่ละรัฐจะต้องให้การสนับสนุนและการวางแผนด้านความมั่นคงในช่วงที่มีการเตรียมการจัดการเลือกตั้งจนกระทั่งเสร็จสิ้นการเลือกตั้งเสมอ

ประเด็นที่สอง การเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของรัฐ การสร้างหรือฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นให้แก่รัฐนั้นเป็นกระบวนการที่ใช้ระยะเวลายาวนาน²⁴⁷ เนื่องจากจะต้องได้รับความร่วมมือจากฝ่ายรัฐบาล และความร่วมมือจากภาคประชาสังคมประกอบกัน ประกอบกับจะต้องอาศัยช่วงเวลาที่เหมาะสมภายในรัฐสงบนิ่งหรือแม้ว่าจะเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงจากความขัดแย้ง ฝ่ายความมั่นคงของรัฐก็มีประสิทธิภาพเพียงพอจะจัดการและแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ จึงจะทำให้การเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของรัฐสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องพอที่จะดำเนินกระบวนการดังกล่าวได้ เช่น การปฏิรูปฝ่ายบริหาร การปฏิรูปผ่านตุลาการ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การอนุวัติการอนุสัญญาระหว่างประเทศ และการออกกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างสันติภาพ เป็นต้น

ผู้เขียนจึงสามารถสรุปได้ว่าการบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องพิจารณาพลวัตทางด้านเวลาเป็นองค์ประกอบเสมอ เนื่องจากการบังคับใช้ปฏิบัติการบางอย่างจะต้องเร่งทำโดยเร็ว เช่น ด้านความมั่นคง การจัดหาสิ่งจำเป็นให้แก่รัฐ และการสร้างความปรองดองในสังคม เพื่อจะช่วยเหลือเพิ่มโอกาสความสำเร็จในการจัดตั้งและฟื้นฟูโครงการสร้างที่จำเป็นของรัฐในการแก้ไขมูลเหตุความขัดแย้งของรัฐ แต่อย่างไรก็ดีพลวัตทางด้านเวลาเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่จะเพิ่มโอกาสความสำเร็จให้แก่การเสริมสร้างสันติภาพเท่านั้น แต่ไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่จะชี้วัดว่าการเสริมสร้างสันติภาพจะสำเร็จได้ต้องอาศัยพลวัตทางด้านเวลาเพียงอย่างเดียว

2.4.3.2 การเสริมสร้างสันติภาพกับพลวัตด้านพื้นที่

การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องพิจารณาถึงพลวัตด้านพื้นที่ประกอบด้วย เนื่องจากความต้องการในพื้นที่แต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้นการ

²⁴⁵ United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the situation in the Central African Republic*, S/2013/787, 31 December 2013.

²⁴⁶ United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on developments in Guinea-Bissau and the activities of the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau*, S/2013/681, 19 November 2013.

²⁴⁷ United Nations General Assembly United Nations Security Council, *supra* note 222.

เสริมสร้างสันติภาพจึงต้องมีแผนกลยุทธ์ที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ด้วย โดยสามารถพิจารณาจากกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

สาธารณรัฐบุรุนดี มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างสันติภาพด้านมนุษยธรรมในแต่ละพื้นที่แตกต่างกันไปดังนี้ เช่น จังหวัด Bubanza, Bururi, Cankuzo, Kayanza, Kirundo, Makamba, Rutana และ Ruyigi ในสาธารณรัฐบุรุนดีประสบกับปัญหาอุทกภัยทำให้ขาดแคลนอาหาร²⁴⁸ ดังนั้นในกลุ่มจังหวัดเหล่านี้จะต้องเสริมสร้างสันติภาพโดยการสนับสนุนความช่วยเหลือด้านสิ่งของสำหรับบริโภคและต้องมีมาตรการที่จะเพิ่มผลิตผลทางการเกษตรเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะข้าว เพื่อประกันว่ากลุ่มจังหวัดเหล่านี้จะได้รับอาหารที่เพียงพอ ในขณะที่จังหวัด Ruyigi ซึ่งเป็นจังหวัดที่ตั้งแคมป์อพยพ Bwagiriza camp ของ UNHCR สำหรับชาว Congolese Banyamulenge ชาวพันธุ์ตุตซี (Tutsi)²⁴⁹ จะต้องได้รับความช่วยเหลือนอกจากสิ่งของสำหรับบริโภคแล้วยังมีมาตรการเสริมสร้างสันติภาพสำหรับผู้อพยพ การคืนสู่ถิ่น ตลอดจนความปลอดภัยต่างๆ เป็นต้น

สาธารณรัฐแอฟริกากลาง มีการอนุวัติการข้อตกลงสันติภาพ Libreville Comprehensive Peace Agreement 2008 เพื่อให้กองกำลังเคลื่อนไหวกองทหารเมือง กลุ่ม APRD, FDCP และ UFDR เข้าสู่กระบวนการปลดอาวุธ เลิกเคลื่อนไหว และกลับคืนสู่สังคม (DDR) ซึ่งการบังคับใช้กระบวนการ DDR นั้นเป็นการอนุวัติการในทุกพื้นที่ของสาธารณรัฐแอฟริกากลาง ยกเว้นแต่ในพื้นที่บริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสาธารณรัฐแอฟริกากลางที่บังคับใช้กระบวนการปลดอาวุธ เลิกเคลื่อนไหว การส่งกลับสู่ถิ่นเดิม การตั้งรกรากใหม่ และกลับคืนสู่สังคม (disarmament, demobilization, repatriation, resettlement and reintegration: DDRRR) ซึ่งมากยิ่งขึ้นไปกว่ากระบวนการ DDR เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน เป็นต้น

สาธารณรัฐกินีบิสเซา ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐกินีบิสเซามีปัญหาอย่างมากในพื้นที่ชนบท เช่น ในพื้นที่ชนบทของสาธารณรัฐกินีบิสเซาเด็กแรกเกิดจำนวนมากไม่ได้รับการจดทะเบียนแรกเกิดทำให้ขาดสิทธิตามกฎหมาย ตลอดจนไม่มีสิทธิตามหลักประกันสุขภาพ²⁵⁰ จึงมี

²⁴⁸ United Nations Security Council, Supra note 244.

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ United Nations Security Council, United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on Developments in Guinea-Bissau and the Activities of the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau", S/2014/333 (12 May 2014).

ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพที่สนับสนุนด้านสิทธิมนุษยชนที่เข้มข้นมากกว่าพื้นที่ในเมืองใหญ่ๆ เป็นต้น

จากกรณีศึกษาต่างๆทำให้ได้ข้อสรุปว่าการเสริมสร้างสันติภาพในรัฐภายหลังความขัดแย้ง แม้จะมีการบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพที่เหมือนกัน แต่ความต้องการในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้นจะต้องมีการอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพที่หนักเบาแตกต่างกันไปแต่ละพื้นที่ เช่น การเสริมสร้างสันติภาพด้านความมั่นคง หากในเมืองหลวงมีความเข้มแข็ง แต่ชายแดนมีความอ่อนแอ ก็จะต้องเน้นน้ำหนักของปฏิบัติการไปชายแดนกว่า เป็นต้น แต่ทั้งนี้การเสริมสร้างสันติภาพจะต้องสามารถดำเนินการครอบคลุมและตอบสนองพื้นที่ทั้งหมดนั้นได้ด้วย ไม่เช่นนั้นประสิทธิภาพในการเสริมสร้างสันติภาพก็จะลดลงด้วย เช่น ในกรณีสาธารณรัฐบุรุนดี มีการเสริมสร้างสันติภาพด้านความมั่นคงในบริเวณภาคตะวันตกเฉียงเหนือของสาธารณรัฐบุรุนดีโดยการบังคับใช้กระบวนการปลดอาวุธ เลิกเคลื่อนไหว และกลับคืนสู่สังคม (DDR) เนื่องจากเป็นที่สังฆกำลังของกลุ่มกบฏ FNL ซึ่งผลในการผลักดันให้กองกำลังทหารกลุ่มกบฏเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวมีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ดีผลรวมสถิติของการก่ออาชญากรรมของทั้งสาธารณรัฐบุรุนดี ทั้งการใช้ความรุนแรง คดีฆาตกรรม การข่มขืน และคดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญาทั้งหลายกลับเพิ่มสูงขึ้น²⁵¹

นอกจากนั้นแล้วพลวัตด้านพื้นที่ที่จะต้องพิจารณาถึงพื้นที่ที่เป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญด้วย เช่น กรณีของสาธารณรัฐแอฟริกากลาง ในปี ค.ศ. 2013 ประสบปัญหาในการเสริมสร้างสันติภาพด้านความมั่นคงเนื่องจากหน่วยงานทหารและตำรวจขาดประสิทธิภาพและไม่มีอุปกรณ์ที่เพียงพอต่อที่จะสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ได้ โดยเฉพาะจุดที่เกิดความล้มเหลว คือ เมือง Mongoumba และ เมือง Boda ซึ่งเป็นพื้นที่ซึ่งใกล้กับเมืองหลวงถูกกลุ่มกบฏบุกโจมตีและยึดเมืองได้ จากนั้นจึงรุกคืบเข้าโจมตีเมืองหลวง Bangui แม้ว่าจะสามารถโต้กลับกลุ่มกบฏได้ แต่ก็ทำให้เกิดความเสียหายอย่างหนักเนื่องจากเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญของประเทศและไม่สามารถดูแลให้เกิดความสงบเรียบร้อยได้ ส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงในพื้นที่อื่นๆเป็นลำดับ เช่น เมือง Bossangoa เป็นต้น²⁵²

²⁵¹ United Nations Security Council, supra note 248.

²⁵² United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the Situation in the Central African Republic", S/2013/787 (31 December 2013).

ผู้เขียนจึงสามารถสรุปความสัมพันธ์ระหว่างการเสริมสร้างสันติภาพและพลวัตด้านพื้นที่ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพในรัฐภายหลังความขัดแย้งรัฐหนึ่งๆ อาจอนุวัติการในประเด็นเดียวกัน แต่อนุวัติการในแต่ละพื้นที่ให้ความสำคัญหนักเบาไม่เท่ากัน เนื่องจากจะต้องตอบสนองความต้องการในแต่ละพื้นที่แตกต่างกันออกไป

ประเด็นที่สอง การอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องสามารถดำเนินภารกิจให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่เกิดปัญหาได้ โดยไม่จำเป็นจะต้องทำให้สำเร็จในคราวเดียว เนื่องจากทรัพยากรในการเสริมสร้างสันติภาพย่อมมีไม่เพียงพอกับความต้องการในทุกพื้นที่ และการเสริมสร้างสันติภาพย่อมใช้ระยะเวลายาวนานถึงจะเห็นผลสำเร็จ ดังนั้นจะต้องมีการอนุวัติการที่มีเป้าหมายจะครอบคลุมทุกพื้นที่ในรัฐภายหลังความขัดแย้งให้ได้ครบทุกพื้นที่ที่เกิดปัญหาในที่สุด ซึ่งในประเด็นนี้จะไปสัมพันธ์กับพลวัตด้านเวลาที่จะต้องเลือกว่าจะดำเนินการเสริมสร้างสันติภาพในพื้นที่ใดก่อนหรือหลัง

ประเด็นที่สาม การอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพในแง่ของพลวัตด้านพื้นที่จะต้องเน้นไปยังจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อการเสริมสร้างสันติภาพเป็นพิเศษ เช่น ในกรณีของสาธารณรัฐแอฟริกากลางที่โดนโจมตีในเมืองหลวง กรณีนี้เช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อไปทั่วทั้งรัฐ เนื่องจากจุดที่เจริญที่สุดและน่าจะมีความปลอดภัยมากที่สุดภายในรัฐสามารถถูกโจมตีได้ ทำให้ความเชื่อมั่นของประชาชนสั่นคลอน ตลอดจนความไม่ไว้วางใจว่ารัฐบาลจะมีประสิทธิภาพสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ เป็นต้น

2.4.4 กลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพ

การเสริมสร้างสันติภาพจะสำเร็จลุล่วงไปได้นั้นจะต้องมีข้อผูกพันว่าตัวกระทำการต่างๆ ทั้งในระดับสากลและระดับรัฐจะเข้ามาช่วยเหลือในการเสริมสร้างสันติภาพอย่างต่อเนื่อง เพื่อเติมเต็มช่องว่างด้านทรัพยากร เนื่องจากการเสริมสร้างสันติภาพนั้นจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้²⁵³

เมื่อพิจารณาจากข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง รายงานของเลขาธิการสหประชาชาติ ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ข้อมติทบทวนโครงสร้างของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ และกรณีศึกษาต่างๆ พบว่าการเรียกตัวกระทำการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในกลุ่ม

²⁵³ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 222.

พันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพเป็นความประสงค์ตามตราสารจัดตั้งคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพที่ต้องการระดมตัวกระทำต่าง ๆ ทั้งในระดับรัฐและในระดับสากลให้ได้มากที่สุด²⁵⁴ เพราะคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพไม่มีบุคลากรและทรัพยากรที่เพียงพอที่จะทำให้การเสริมสร้างสันติภาพประสบความสำเร็จได้ด้วยความสามารถขององค์กรเพียงลำพัง ดังนั้นผู้เขียนจะจำแนกกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพว่าต้องมีลักษณะใดบ้างจึงจะครอบคลุมเพียงพอที่จะสนับสนุนให้การเสริมสร้างสันติภาพสำเร็จได้ดังต่อไปนี้

กรณีสาธารณรัฐบรุนดี ตัวการระหว่างประเทศระดับสากลเข้ามาเป็นกลุ่มพันธมิตรที่มีส่วนช่วยเหลือสาธารณรัฐบรุนดีในการเสริมสร้างสันติภาพ โดยตกลงจะประสานงานร่วมกับรัฐบาลบรุนดีเพื่อบังคับตามแผนกลยุทธ์การเสริมสร้างสันติภาพ ผู้เขียนจะยกตัวอย่างประเด็นที่น่าสนใจในการเป็นกลุ่มพันธมิตรที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพดังต่อไปนี้

ในปี ค.ศ. 2007 พื้นที่ในจังหวัด Gitega และ Ngozi มีความขาดแคลนด้านอาหาร กลุ่มพันธมิตรของสาธารณรัฐบรุนดีในการเสริมสร้างสันติภาพที่เกี่ยวข้อง เช่น ตัวแทนจากสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office of Coordination of Humanitarian Affairs) องค์กรอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) และโครงการอาหารโลก (World Food Programme: WFP) จึงได้จัดหาพืชพันธุ์เศรษฐกิจพื้นฐาน เช่น ถั่ว ข้าวโพด ข้าว มันหวาน และผักชนิดต่างๆ เพื่อช่วยเหลือพื้นที่ที่เกิดปัญหา²⁵⁵ ต่อมาในปี ค.ศ. 2008 สาธารณรัฐบรุนดีประสบปัญหาขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ซึ่งส่งผลกระทบต่อเกี่ยวเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตร ส่งผลให้ราคาเมล็ดพันธุ์และโภคภัณฑ์ในสาธารณรัฐบรุนดีสูงมากขึ้น ประกอบกับปัญหาผู้อพยพและผู้พลัดถิ่นในสาธารณรัฐบรุนดีมีสูงมากขึ้น ทำให้ผู้อพยพและผู้พลัดถิ่นซึ่งส่วนมากเป็นสตรีและเด็กขาดแคลนอาหาร ดังนั้น โครงการอาหารโลกจึงใช้งบประมาณ 6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อช่วยเหลือผู้อพยพและผู้พลัดถิ่นในสาธารณรัฐบรุนดีซึ่งมีจำนวนมากถึง 90,000 คน²⁵⁶ อย่างไรก็ตามการขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ยังคงไม่ได้รับการแก้ไข และเหตุการณ์ทวีความรุนแรงขึ้นในปี ค.ศ. 2009 เมื่อเกิดเหตุอุทกภัยในสาธารณรัฐบรุนดีบริเวณที่เป็นพื้นที่เพาะปลูก ทำให้ไม่สามารถเกี่ยวเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตรได้ และทำให้

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ United Nations Security Council, "First Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Office in Burundi", S/2007/287 (17 May 2007).

²⁵⁶ United Nations Security Council, "Third Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Office in Burundi", S/2008/330 (15 May 2008).

สถานการณ์ของรัฐมีความเปราะบางมากขึ้น ปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลสาธารณรัฐบุรุนดีเข้ามาตรวจสอบถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐบุรุนดี (BINUB) พยายามประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกลุ่ม NGOs ต่างๆ เพื่อวางแผนร่วมกันในการแก้ไขปัญหา²⁵⁷ ต่อมาในปี ค.ศ. 2010 เกิดปัจจัยใหม่เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากวิกฤติด้านเมล็ดพันธุ์เพาะปลูกและปัญหาอุทกภัย คือ คุณภาพของน้ำเปลี่ยนไปและส่งผลกระทบต่อพืชพันธุ์ โดยเฉพาะข้าวโพดที่เกิดการแพร่ระบาดของเชื้อโรคที่ส่งผลกระทบต่อ การปลูกข้าวโพดโดยตรง ทำให้เกิดวิกฤตการขาดแคลนอาหารอย่างรุนแรงกระทบทั้งหมด 11 จังหวัด จาก 17 จังหวัดในสาธารณรัฐบุรุนดี จนกระทั่งหุ้นส่วนในการเสริมสร้างสันติภาพด้านที่เกี่ยวข้องกับอาหารและการเพาะปลูกต้องมาวางแผนร่วมกันเพื่อรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้น²⁵⁸

จากกรณีศึกษาสาธารณรัฐบุรุนดีในประเด็นดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากลุ่มพันธมิตรที่เข้ามาช่วยสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพในด้านมนุษยธรรม เรื่องการจัดการสิ่งจำเป็นในการบริโภคเข้ามามีส่วนสนับสนุนในการเสริมสร้างสันติภาพเห็นได้ชัดเจนในช่วงสองปีแรก ซึ่งในปีต่อๆ มาความช่วยเหลือดังกล่าวก็ลดลง ผู้เขียนมีความเห็นว่าในกรณีที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐบุรุนดีเป็นสถานการณ์ที่ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากลุ่มพันธมิตรที่เข้ามาสนับสนุนในการเสริมสร้างสันติภาพในบางกรณีไม่อาจเข้ามาช่วยเหลือได้อย่างสม่ำเสมอเนื่องจากอาจมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องด้านอื่น เช่น การขาดแคลนด้านทุนทรัพย์ เป็นต้น ดังนั้นเมื่อกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพเข้ามาดำเนินการช่วยเหลือแล้ว สิ่งที่รัฐและหน่วยงานในภาครัฐควรเร่งดำเนินการ คือ การประสานงานกับกลุ่มพันธมิตรการเสริมสร้างสันติภาพและอนุวัติการการแก้ไขปัญหาด้านดังกล่าวอย่างต่อเนื่องด้วย เช่น เมื่อได้รับความช่วยเหลือด้านเมล็ดพันธุ์ในปีแรกแล้ว รัฐควรมีการบริหารจัดการและดำเนินการเพาะพันธุ์เมล็ดพืชด้วยตนเองส่วนหนึ่ง ตลอดจนการสนับสนุนให้ภาคประชาสังคม และเยาวชน เข้ามาเรียนรู้เกี่ยวกับกิจกรรมดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาในระยะยาว เป็นต้น

กรณีสาธารณรัฐแอฟริกากลาง ผู้เขียนเห็นว่ามีประเด็นที่น่าสนใจเรื่องกลุ่มพันธมิตรที่ส่งผลกระทบต่อ การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐแอฟริกากลางดังต่อไปนี้ สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐแอฟริกากลาง (BINUCA) ได้วางแผนกลยุทธ์ในการปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคงของสาธารณรัฐแอฟริกากลาง โดยมีกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้าง

²⁵⁷ United Nations Security Council, "Fourth Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Office in Burundi", S/2008/745 (28 November 2008).

²⁵⁸ United Nations Security Council, "Seventh Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Office in Burundi."

สันติภาพด้านการปฏิรูปหน่วยงานความมั่นคง คือ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) และรัฐบาลสาธารณรัฐฝรั่งเศส²⁵⁹ อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 2010 หลังจากที่สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐแอฟริกากลาง (BINUCA) ได้จัดตั้งขึ้นในสาธารณรัฐแอฟริกากลางมาประมาณ 1 ปีแล้ว รัฐบาลสาธารณรัฐแอฟริกากลางยังไม่สามารถดำเนินการอนุวัติการด้านการปฏิรูปหน่วยงานความมั่นคงได้ แม้รัฐบาลจะแสดงเจตนาต่อกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพว่ามีความพร้อมที่จะดำเนินการกิจการในด้านนี้ทันที²⁶⁰ มีเพียงแต่สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐแอฟริกากลาง (BINUCA) ที่เข้ามาช่วยเหลืออนุวัติการโครงการการฝึกฝนเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหาร พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยงาน Security Institutions Unit ขึ้นในสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐแอฟริกากลางโดยหวังว่าจะสามารถดำเนินการประสานงานกับตัวกระทำกรในระดับสากลเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปหน่วยงานความมั่นคงในสาธารณรัฐแอฟริกากลาง²⁶¹ แต่การสนับสนุนจากสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐแอฟริกากลางเพียงอย่างเดียวทำให้ความคืบหน้าในการปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคงไม่ค่อยมีความก้าวหน้าเท่าใดนัก²⁶² ซึ่งในความเป็นจริงแล้วกลุ่มพันธมิตรที่กล่าวมายังคงมีการสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐแอฟริกากลางอย่างต่อเนื่องแต่เป็นการสนับสนุนการกิจการอื่นที่ไม่ใช่การปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคง เช่น ไปสนับสนุนกระบวนการปลดอาวุธ เลิกเคลื่อนไหว และกลับคืนสู่สังคม (DDR) มากกว่า เป็นต้น

ในปี ค.ศ. 2011 มีการวางกลยุทธ์ในการปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคงขึ้นใหม่²⁶³ และมีการรวบรวมกลุ่มพันธมิตรเพิ่มในการสนับสนุนด้านการปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคง เช่น สหภาพ

²⁵⁹ United Nations Security Council, *Supra* note 165.

²⁶⁰ United Nations Security Council, United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the Situation in the Central African Republic and on the Activities of the United Nations Integrated Peacebuilding Office in That Country", S/2010/584 (19 November 2010).

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the Situation in the Central African Republic and on the Activities of the United Nations Integrated Peacebuilding Office in That Country", S/2011/311 (16 May 2011).

แอฟริกา (African Union: AU) แต่อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพก็ไม่ได้มีการสนับสนุนด้านการปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคงอย่างเป็นทางการ²⁶⁴ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2014 สาธารณรัฐแอฟริกากลางกลับเข้าสู่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพในที่สุด

จากกรณีศึกษาของสาธารณรัฐแอฟริกากลางจะเห็นได้ว่า กลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพมีผลต่อการเสริมสร้างสันติภาพเป็นอย่างมาก แม้ว่าสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐแอฟริกากลาง (BINUCA) ต้องการจะดำเนินตามแผนกลยุทธ์ โดยการปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคง แต่หากไม่ได้รับความร่วมมือจากกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพก็จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการเสริมสร้างสันติภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรณีของสาธารณรัฐกินีบิสเซา การสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพของกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐกินีบิสเซามีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้ คณะมนตรีความมั่นคงได้มีการจัดตั้งสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐกินีบิสเซา (UNOGBIS) โดยในปี ค.ศ. 2009 สาธารณรัฐกินีบิสเซาจะต้องมีการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งโดยปกติแล้วหากยังไม่ถึงช่วงระยะเวลาการเลือกตั้งสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐกินีบิสเซาจะไม่เร่งรัดให้มีกระบวนการเลือกตั้งในทันที เพราะอาจจะทำให้รัฐอยู่ในสภาวะการณ์ที่มีความเปราะบางทางด้านการเมืองสูง อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาที่สาธารณรัฐกินีบิสเซาเข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพเป็นช่วงเวลาที่เราจะตรวจสอบระยะเวลาที่จะต้องจัดการเลือกตั้งครั้งใหม่ ดังนั้นสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐกินีบิสเซาจึงได้ประสานงานกับตัวกระทำการในระดับสากลและในระดับรัฐให้เข้ามาสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพด้านการเมือง โดยมีกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพในเรื่องการเลือกตั้งครั้งนี้ ตัวกระทำการในระดับสากล ได้แก่ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ทำหน้าที่เป็นสนับสนุนในการระดมตัวกระทำ และระดมเงินทุนเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งในสาธารณรัฐกินีบิสเซาซึ่งมาจาก คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ประชาคมเศรษฐกิจแห่งรัฐแอฟริกาตะวันตก (Economic Community of West African States: ECOWAS) สาธารณรัฐแองโกลา สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น ราชอาณาจักรสเปน สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้แล้วสาธารณรัฐโปรตุเกสยังสนับสนุนอุปกรณ์ต่างๆที่จำเป็นต่อการเลือกตั้ง และสหพันธ์

²⁶⁴ United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the Situation in the Central African Republic and on the Activities of the United Nations Integrated Peacebuilding Office in That Country", S/2012/956 (21 December 2012).

สาธารณรัฐไนจีเรียสนับสนุนปฏิบัติการด้านความมั่นคงในการเลือกตั้ง²⁶⁵ โดยการจัดการเลือกตั้งในสาธารณรัฐกินีบิสเซาตัวกระทำการในระดับสากล ร่วมมือกับตัวกระทำการในระดับรัฐที่มีความสำคัญ คือ ภาครักษาสังคม และคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งแห่งชาติ (National Electoral Commission)²⁶⁶ กลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพเหล่านี้ให้การสนับสนุนทั้งด้านเงินทุน อุปกรณ์ที่จำเป็น และการสร้างมาตรการความปลอดภัยในกระบวนการเลือกตั้ง รวมถึงตัวกระทำการในระดับรัฐของสาธารณรัฐกินีบิสเซาก็สามารถประสานงานและร่วมมือในการจัดการเลือกตั้ง โดยเฉพาะภาครักษาสังคมที่เข้ามาตรวจสอบและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ทำให้การเลือกตั้งในสาธารณรัฐกินีบิสเซาสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี นอกจากนี้แล้วสหภาพยุโรป (European Union: EU) และประชาคมของรัฐผู้ใช้ภาษาโปรตุเกส (Community of Portuguese-speaking Countries: CPLP) ยังได้ส่งตัวแทนเข้ามาสังเกตการณ์การเลือกตั้งอีกด้วย²⁶⁷

ในปี ค.ศ. 2014 ได้มีการจัดการเลือกตั้งในสาธารณรัฐกินีบิสเซาขึ้นอีกครั้ง โดยกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพไม่ได้สนับสนุนความช่วยเหลือมากเท่าเดิม เพราะรัฐบาลมีความสามารถในการดำเนินการได้ด้วยตนเองพอสมควรแล้ว อย่างไรก็ตามกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพได้ส่งตัวแทนเข้ามาตรวจสอบการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบว่าการเลือกตั้งในสาธารณรัฐกินีบิสเซาจะเป็นไปอย่างเสรี โปร่งใส และยุติธรรม โดยมีตัวแทนจากกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพเข้าร่วมตรวจสอบและสังเกตการณ์ครั้งนี้ ผู้สังเกตการณ์การการเลือกตั้งระหว่างประเทศของ สหภาพแอฟริกา (International Election Observer Missions of the African Union) ประชาคมของรัฐผู้ใช้ภาษาโปรตุเกส (CPLP) ประชาคมเศรษฐกิจแอฟริกาตะวันตก (ECOWAS) สหภาพยุโรป (EU) International Organization of la Francophonie และสหภาพเศรษฐกิจและการเงินแอฟริกาตะวันตก (West African Economic and Monetary Union: UEMOA)²⁶⁸

จากกรณีศึกษาของสาธารณรัฐกินีบิสเซาจะเห็นได้ว่าในช่วงที่มีการจัดการเลือกตั้งในสาธารณรัฐกินีบิสเซานั้นเป็นช่วงที่มีความเปราะบางในรัฐสูง และสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐกินีบิสเซาสามารถรวบรวมกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพที่

²⁶⁵ United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on Developments in Guinea-Bissau and on the Activities of the United Nations Peacebuilding Support Office in That Country", S/2009/552 (22 October 2009).

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Ibid.

²⁶⁸ United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the Restoration of and Respect for Constitutional Order in Guinea-Bissau", S/2014/603 (18 August 2014).

หลากหลายเพื่อช่วยเหลือในด้านการบริหารจัดการ งบประมาณ และการรักษาความปลอดภัยได้ อีกทั้งยังมีกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพมาสังเกตการณ์และตรวจสอบว่าการเลือกตั้งในสาธารณรัฐกินีบิสเซา ทำให้เกิดความโปร่งใส ความยุติธรรม และประชาชนยอมรับการเลือกตั้งที่สุจริตได้ จะเห็นได้ว่าความสำเร็จที่เกิดขึ้นมาจากการสนับสนุนของกลุ่มพันธมิตรที่หลากหลาย และมีองค์ประกอบที่สำคัญอีกอย่าง คือ การตอบรับจากตัวกระทำภายในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐ และภาคประชาสังคมภายในรัฐที่ประสานงานด้านกระบวนการเลือกตั้งภายในรัฐอย่างเต็มที่ ทำให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งแม้จะมีการเลือกตั้งครั้งใหม่เกิดขึ้นกลุ่มพันธมิตรก็ไม่จำเป็นต้องให้การสนับสนุนจำนวนมากเช่นครั้งแรก เพราะรัฐสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองเพียงพอแล้ว เป็นต้น

จากตัวอย่างกรณีศึกษาทั้งหมดผู้เขียนสามารถสรุปได้ว่า กลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพจะช่วยเหลือให้การเสริมสร้างสันติภาพสำเร็จได้จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพควรรวบรวมตัวกระทำทั้งในระดับสากลและระดับรัฐที่มีความหลากหลาย เพื่อให้เกิดกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพที่ครอบคลุมปัจจัยต่างๆ ที่รัฐต้องการได้ เช่น การสนับสนุนทางการเงินและทรัพยากร หรือการสนับสนุนโดยการให้คำแนะนำต่างๆ เป็นต้น จึงจะสามารถเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในรัฐได้

2. การเสริมสร้างสันติภาพนั้นเป็นปฏิบัติการที่ใช้ระยะเวลายาวนานพอสมควรกว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายของการเสริมสร้างสันติภาพได้ ดังนั้นกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพต้องสามารถตอบสนองความผันผวนยุทธวิธีในระยะยาวของการเสริมสร้างสันติภาพได้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้รัฐสามารถผ่านวิกฤตปัญหาไปได้ หรือในกรณีที่กลุ่มพันธมิตรไม่สามารถช่วยเหลือได้ตลอด อาจจะเป็นเพราะความขาดแคลนทางด้านปัจจัยเช่นกัน คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องประสานงานและหาตัวกระทำใหม่มาทดแทนให้ได้ทันที เนื่องจากการเสริมสร้างสันติภาพในบางกรณีต้องมีความต่อเนื่องของปฏิบัติการ หากมีการหยุดชะงักโดยฉับพลันอาจส่งผลกระทบต่อปฏิบัติการโดยภาพรวมได้

3. การเสริมสร้างสันติภาพในบางกรณี กลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพอาจจำเป็นต้องใช้งบประมาณที่มหาศาล ทำให้กลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของรัฐได้เพียงพอ ดังนั้นจะต้องมีการรวบรวมตัวกระทำที่หลากหลายมากเพียงพอเพื่อบรรเทาภาระของกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพด้วย

4. รัฐบาลของรัฐภายหลังความขัดแย้ง และตัวกระทำการภายในรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานของรัฐ หรือภาคประชาสังคม จะต้องมีการประสานงานและสามารถตอบสนองการช่วยเหลือของกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพได้อย่างทันท่วงที เพื่อเพิ่มความสำเร็จในการเสริมสร้างสันติภาพ

5. กรณีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของภาครัฐ หรือประเด็นทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง กลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพจะเข้าไปตรวจสอบการทำงานต่างๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และเป็นธรรมในการปฏิบัติงานของภาครัฐ ทำให้ภาคประชาสังคมมีความเชื่อมั่นในการบริหารงาน และลงโทษในกรณีที่มีการทุจริตเกิดขึ้น

2.4.5 การทำให้รัฐไม่กลับไปสู่สภาพความขัดแย้ง

เป้าหมายในการเสริมสร้างสันติภาพของคณะกรรมการเสริมสร้าง คือ การสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน (Sustaining peace) เพื่อให้รัฐที่เข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพสามารถหลบหลีกและป้องกันความขัดแย้งจากภายในและภายนอกรัฐได้ เมื่อมีความรุนแรงจากความขัดแย้งเกิดขึ้นรัฐจะสามารถตอบสนองและตัดสินใจแก้ไขปัญหาเพื่อยุติความรุนแรงได้อย่างรวดเร็ว และเหนือสิ่งอื่นใดรัฐสามารถระบุสาเหตุแห่งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาได้²⁶⁹ ซึ่งปัจจัยที่จะทำให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนได้นั้น ผู้เขียนจะพิจารณาจากทางปฏิบัติของรัฐดังต่อไปนี้

กรณีสาธารณรัฐแอฟริกากลาง เป็นกรณีตัวอย่างถึงความล้มเหลวในการเสริมสร้างสันติภาพ สาเหตุอันเนื่องมาจากรัฐบาลของสาธารณรัฐแอฟริกากลางต้องการให้ยุติบทบาทของการรักษา สันติภาพทำให้ปฏิบัติการรักษาสันติภาพยังไม่บรรลุผลอย่างเต็มที่ และต้องเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการ รักษาสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพอย่างฉับพลัน นอกจากนั้นแล้วการเสริมสร้าง สันติภาพในสาธารณรัฐแอฟริกากลางยังประสบปัญหาด้านความร่วมมือของตัวกระทำที่ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อผูกพันในการให้ความร่วมมือและส่งทรัพยากรที่จำเป็นมาช่วยเหลือในพื้นที่ ปฏิบัติการ

กรณีสาธารณรัฐบุรุนดี การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพใน สาธารณรัฐบุรุนดีสามารถยุติ และเปลี่ยนผ่านไปสู่การเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไปได้ จนกระทั่งเข้า สู่ปฏิบัติการด้านการพัฒนาได้ เนื่องจากรัฐบาลของสาธารณรัฐบุรุนดีได้แสดงออกที่ต้องการเปลี่ยน

²⁶⁹ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 222.

ผ่านจากปฏิบัติการของสหประชาชาติหนึ่งไปสู่อีกปฏิบัติการหนึ่ง โดยไม่คำนึงถึงผลสำเร็จที่แท้จริงของปฏิบัติการยังไม่เกิดขึ้น ทำให้การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐบรูไนยุติลงโดยที่ยังไม่บรรลุเป้า ดังนั้นแม้ว่าจะได้เข้าสู่กระบวนการด้านการพัฒนาแล้ว การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐบรูไนก็ยังไม่ได้แก้ไขปัญหามูลเหตุความขัดแย้งที่แท้จริงได้ ทำให้เมื่อเกิดความขัดแย้งใหม่ในสาธารณรัฐบรูไน สาธารณรัฐบรูไนจึงมีแนวโน้มว่าจะกลับไปสู่สภาพความขัดแย้งอีกครั้งหนึ่ง เพราะไม่อาจบรรลุถึงเป้าหมายการสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนได้

ผู้เขียนจึงขอสรุปได้ว่าการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพมีเป้าหมายที่จะให้มูลเหตุความขัดแย้งนั้นสิ้นสุดไป และรัฐเกิดสันติภาพที่ยั่งยืนมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสามารถจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ โดยไม่กลับไปสู่สภาพความล้มเหลวอีกครั้ง ซึ่งต้องมีปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบดังนี้

1. รัฐจะต้องยินยอมให้มีความเสริมสร้างสันติภาพต่อไปอย่างต่อเนื่องไม่ขาดสายเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายในการเสริมสร้างสันติภาพอย่างแท้จริง
2. กลุ่มพันธมิตรที่ช่วยเหลือในการเสริมสร้างสันติภาพจะต้องมีความสามารถมากเพียงพอและให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องเพื่อให้การเสริมสร้างสันติภาพในรัฐนั้นบรรลุผลสำเร็จ
3. การเสริมสร้างระบบกลไกภายในรัฐจะต้องตอบสนองต่อปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และสร้างความสามารถให้รัฐมีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาความขัดแย้งได้ด้วยตัวของรัฐเองแม้ว่าจะสิ้นสุดการเสริมสร้างสันติภาพไปแล้วก็ตาม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ จะสามารถช่วยเหลือรัฐภายหลังความขัดแย้งให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนได้ จะต้องพิจารณาจากตัวชี้วัดต่างๆ เช่น การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติ การสร้างระบบและกลไกขึ้นภายในรัฐ การเสริมสร้างสันติภาพกับพลวัตด้านเวลาและพื้นที่ และการไม่กลับไปสู่ความขัดแย้ง ซึ่งจะได้พิจารณาการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนต่อไปว่าทำเช่นไรจึงประสบผลสำเร็จและทำให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนได้ตามกรอบดังกล่าว

บทที่ 3

การวางระบบเพื่อเสริมสร้างสันติภาพในเชียร์ราลีโอน

ในบทนี้ผู้เขียนจะได้อธิบายถึงการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสหประชาชาติในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนว่ามีกระบวนการและขั้นตอนที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสหประชาชาติอย่างไร โดยพิจารณาตั้งแต่การอยู่ภายใต้ปฏิบัติการรักษาสันติภาพจนกระทั่งเปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ

จากนั้นผู้เขียนจะได้พิจารณาข้อดีของคณะมนตรีความมั่นคง และมติของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพที่มีต่อสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอน ตลอดจนข้อตกลงสันติภาพที่รัฐบาลสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนได้ให้ความยินยอมที่จะผูกพันและปฏิบัติตามข้อตกลงสันติภาพ เพื่อสรุปกรอบกลยุทธ์ในการวางระบบเพื่อเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอน และผู้เขียนจะวิเคราะห์การวางระบบเพื่อเสริมสร้างสันติภาพเป็นลำดับตามหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจของรัฐ คือ ระบบการบริหารและการปกครอง ระบบรัฐสภา และระบบศาล ตลอดจนระบบอื่นๆที่เกี่ยวข้องต่อการเสริมสร้างสันติภาพ ดังนี้

ระบบการบริหารและการปกครอง ผู้เขียนจะได้พิจารณาถึงนโยบายของรัฐบาลสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนที่ตอบสนองต่อกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งจะเป็นตัวสะท้อนเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ของรัฐบาลในการให้ความร่วมมือในการเสริมสร้างสันติภาพว่ามีมากน้อยเพียงใด จากนั้นจึงพิจารณาการเสริมสร้างสันติภาพโดยการฟื้นฟูสถาบันการบริหารของรัฐ และการเสริมสร้างระบบการปกครองในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนเพื่อวิเคราะห์ว่าการเข้าไปเสริมสร้างสันติภาพจะสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและการปกครองของรัฐบาล และช่วยให้แก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงได้อย่างไร

ระบบรัฐสภา ผู้เขียนจะได้พิจารณาว่าการเสริมสร้างสันติภาพโดยการสนับสนุนให้จัดการเลือกตั้ง ตลอดจนการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งมีส่วนช่วยให้ระบบรัฐสภาในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนเกิดความมั่นคงได้อย่างไร นอกจากนี้แล้วการเสริมสร้างสันติภาพยังสนับสนุนการใช้อำนาจของรัฐสภาให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและออกกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างสันติภาพอย่างไร

ระบบศาล ผู้เขียนจะพิจารณาว่าการเสริมสร้างสันติภาพโดยการสนับสนุนให้ปฏิรูประบบศาลในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนจะส่งผลให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมอย่างไร

ระบบอื่นๆ นอกเหนือจากระบบตามหลักเกณฑ์แบ่งแยกอำนาจ ผู้เขียนจะพิจารณาว่าการเสริมสร้างสันติภาพเข้าไปมีส่วนช่วยพัฒนาและฟื้นฟู ระบบเศรษฐกิจ ระบบการศึกษา และระบบสาธารณสุขอย่างไร

สุดท้ายแล้วผู้เขียนจะได้สรุปบทเรียนจากการวางระบบเพื่อเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน โดยวิเคราะห์ประกอบกับกรอบในการชี้วัดการเสริมสร้างสันติภาพว่าจะสามารถช่วยให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้หรือไม่

3.1 การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสหประชาชาติ

บทบาทของสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของสหประชาชาติ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ¹ โดยใช้ปฏิบัติการด้านสันติภาพ (Peace Operations) ของสหประชาชาติที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของรัฐในขณะนั้น จากปัญหาที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนทำให้สหประชาชาติได้อนุมัติการปฏิบัติการด้านสันติภาพเป็นลำดับ ดังนี้

1. United Nation Mission in Sierra Leone (UNAMSIL)

จากเหตุการณ์สงครามกลางเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนที่ไม่มีแนวโน้มว่าจะดีขึ้น (ผู้เขียนได้อธิบายแล้วในหัวข้อ 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา) คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกมติที่ 1270² จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ United Nation Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) เข้าปฏิบัติการรักษาสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน โดยสนับสนุนปฏิบัติการด้านต่างๆ ดังนี้ สนับสนุนการรักษาความปลอดภัยในสถานที่ราชการ และจุดยุทธศาสตร์ ได้แก่ เส้นทางสำคัญ และสนามบิน สนับสนุนให้อำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายมวลชน สินค้า และความช่วยเหลือ

¹ United Nations Charter, Article 1 The Purposes of the United Nations are:

To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;

² United Nations Security Council, Adopted by the Security Council at its 4054th meeting on 22 October 1999, S/RES/1270, 22 October 1999.

ทางด้านมนุษยธรรม จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการในการปลดอาวุธและกำลังพล ตลอดจนคุ้มครองแผนปฏิบัติการการรับผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่ชุมชน ช่วยเหลือและสนับสนุนเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายภายในของเซียร์ราลีโอน ปกป้องยุทธภัณฑ์และอุปกรณ์ทางทหารที่ยึดได้จากอดีตพลรบ สนับสนุนในการกำจัดหรือทำลายเพื่อปกป้องพลเรือนจากความขัดแย้งทางอาวุธ และช่วยเหลือในการอนุวัติการข้อตกลงสันติภาพ Lomé Peace Accord เป็นต้น เป็นเหตุให้สงครามกลางเมืองยุติลงในปี ค.ศ. 2002 อย่างไรก็ตาม UNAMSIL ยังคงปฏิบัติการรักษาสันติภาพต่อไปเพื่อควบคุมสถานการณ์และรายงานผลไปยังองค์การสหประชาชาติ

ปฏิบัติการของสหประชาชาติดังกล่าวช่วยให้สงครามกลางเมืองยุติลงในปี ค.ศ. 2002 อย่างไรก็ตามก็มีการกึ่งในการรักษาสันติภาพยังดำเนินเรื่อยมาเพื่อควบคุมสถานการณ์และรายงานผลไปยังองค์การสหประชาชาติ โดยความสำเร็จของปฏิบัติการช่วยให้สามารถปลดอาวุธกองกำลังกบฏกว่า 75,000 คน ซึ่งเป็นทหารเด็กจำนวน 7,000 คน ช่วยเหลือให้มีการเลือกตั้งในระดับรัฐและในระดับท้องถิ่น ช่วยฟื้นฟูสถาบันตำรวจให้เข้มแข็ง เสริมความเข้มแข็งและฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ และทำให้บริการต่างๆของรัฐเข้าถึงชุมชนท้องถิ่น อีกทั้งยังสามารถหยุดการค้าขายเพชรเถื่อนโดยการสนับสนุนให้ควบคุมการส่งออกเพชรจากเซียร์ราลีโอน (Kimberly Process)³ เพื่อป้องกันการส่งออกเพชรผิดกฎหมายและนำเงินมาสนับสนุนสงคราม เป็นต้น

2. United Nation Integrated Office in Sierra Leone (UNIOSIL)

ในปี ค.ศ. 2006 เลขาธิการสหประชาชาติได้จัดทำรายงานความก้าวหน้าของสถานการณ์ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนถึงความสำเร็จของปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ซึ่งบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายแล้ว จึงเสนอให้เปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการอื่น โดยประธานาธิบดี Ahmad Tejan Kabbah ของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ทำหนังสือไปยังเลขาธิการสหประชาชาติให้ความยินยอมในการเข้าสู่กระบวนการด้านสันติภาพอื่นของสหประชาชาติ คณะ

³ The Kimberley Process เป็นการตกลงระหว่างหลายชาติที่จะส่งออกเพชรดิบ และมีรัฐบาลของหลายประเทศมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายเพื่อที่จะควบคุมการค้าเพชรดิบอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อที่จะป้องกันการค้าขายของเพชรที่เป็นความขัดแย้ง เพื่อที่จะสนับสนุนข้อตกลงนี้ วัตถุประสงค์การค้าเพชรสากลได้ตกลงที่จะทำตามระบบความสมัครใจในใบรับประกัน เพื่อให้แน่ใจว่าจะสามารถหาที่มาที่ไปของเพชรดิบนั้น ๆ จนกระทั่งถึงจุดที่ขายเพชร. kimberleyprocess about [online], 5 มกราคม 2558. Available from: <https://www.kimberleyprocess.com/en/about>

มนตรีความมั่นคงจึงออกมติที่ 1620⁴ ให้ถอดถอนปฏิบัติการรักษาสันติภาพของ UNAMSIL และถ่ายโอนงานมาอยู่ในความดูแลของ United Nations Integrated Office in Sierra Leone (UNIOSIL) เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการช่วยเหลือรัฐบาลของเซียร์ราลีโอนในการเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไป

อาณัติของ UNIOSIL มุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาอันเป็นต้นเหตุของความขัดแย้ง รวมถึงจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก เร่งกระบวนการในการแก้ไขปัญหาความยากจน และสร้างเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ตลอดจนมุ่งเน้นปรับปรุงหน่วยงานของรัฐให้มีหลักธรรมาภิบาล (good governance) ความโปร่งใส (transparency) และมีความรับผิดชอบ (accountability) ซึ่งประสบความสำเร็จในการสนับสนุนการจัดการเลือกตั้งในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน โดยนาย Ernest Bai Koroma จากพรรค All People's Congress (APC) เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีโดยสงบและไม่เกิดความขัดแย้งรุนแรงทางการเมือง⁵

3. United Nation Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone (UNIPSIL)

ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไปของ UNIOSIL ทำให้เกิดความความมั่นคงทางการเมืองในระดับหนึ่ง ทำให้เลขาธิการสหประชาชาติได้สังเกตเห็นว่าสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีความก้าวหน้ามากเพียงพอที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสาน⁶ ของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ดังนั้นคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจึงเตรียมพร้อมโดยอาศัยอำนาจตามตราสารจัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ⁷ จัดตั้ง Country-Specific Configuration on Sierra Leone (CSC on Sierra Leone)⁸ ซึ่งเป็นหน่วยงานในการดูแลและ

⁴ United Nations Security Council, Adopted by the Security Council at its 5254th meeting, on 31 August 2005, S/RES/1620, 31 August 2005.

⁵ United Nations Security Council, "The Security Council and the UN Peacebuilding Commission," Special Research Report, April 2013.

⁶ United Nations Security Council, "Sixth Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Office in Sierra Leone", S/2008/281 (29 April 2008).

⁷ United Nations General Assembly, the Peacebuilding Commission, A/RES/60/180, December 2005, Para. 7. And, United Nations Security Council, Resolution 1645 (2005) Adopted by the Security Council at its 5335th meeting on 20 December 2005, S/RES/1645, December 2005, Para. 7.

⁸ United Nations Security Council, *Supra* note 5.

กำหนดกลยุทธ์การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนโดยเฉพาะ โดยในปี ค.ศ. 2007 CSC on Sierra Leone ได้เข้าไปสำรวจสถานการณ์ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเพื่อหาข้อมูลในชั้นปฐมภูมิด้วยตนเอง ตลอดจนเข้าพบคณะรัฐบาลและตัวกระทำกรอื่นๆเพื่อหารือและกำหนดประเด็นในการเสริมสร้างสันติภาพ การทำหน้าที่ของ CSC on Sierra Leone สามารถตั้งข้อสังเกตที่สำคัญได้ว่า เพียงเลขาธิการสหประชาชาติได้จัดทำรายงานที่จะเสนอให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพก็เพียงพอแล้วที่จะจัดตั้งหน่วยงาน CSC on Sierra Leone เพื่อเข้าไปสำรวจและประเมินการจัดทำกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพโดยไม่ต้องรอคำสั่งของคณะมนตรีความมั่นคงออกข้อมติให้เปลี่ยนผ่านสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพก่อน

ในปี ค.ศ. 2008 คณะมนตรีความมั่นคงจึงออกมติที่ 1829⁹ ให้อยู่ติ UNIOSIL และโอนถ่ายงานมาอยู่ในความดูแลของ United Nation Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone (UNIPSIL) เพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนร่วมกับรัฐบาลและตัวกระทำกรอื่นๆทั้งในระดับสากลและระดับรัฐ โดยมีเป้าหมายให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเกิดสันติภาพอย่างยั่งยืน¹⁰

โครงสร้างของ UNIPSIL ประกอบด้วย ผู้แทนบริหารของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน (Executive Representative in Sierra Leone) ซึ่งเป็นหัวหน้าองค์กร รับผิดชอบหน้าที่ในการควบคุมดูแลองค์กรทั้งหมด และประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งชาวเซียร์ราลีโอนเองและเป็นคนต่างชาติรวมกันประมาณ 73 คน โดยภายใน UNIPSIL มีหน่วยงานย่อยที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลรับผิดชอบหน้าที่ดังนี้

Joint Strategic Planing Unit เป็นหน่วยงานย่อยที่ทำหน้าที่ในการวางกลยุทธ์เพื่อตอบสนองและสนับสนุนนโยบายของคณะมนตรีความมั่นคง, ผู้แทนบริหารของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน, รัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน, ตัวกระทำกรผู้บริจาคหลัก (Major Donors), และคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ โดยการประสานงานเพื่ออนุวัติกลไกด้านการเมือง ด้านการพัฒนา และด้านมนุษยธรรม¹¹

⁹ United Nations Security Council, Adopted by the Security Council at its 5948th meeting, on 4 August 2008, S/RES/1829, 4 August 2008. pp. 2 - 3.

¹⁰ United Nations Security Council, Supra note 5. p. 9.

¹¹ United Nations Security Council, First report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone, S/2009/59, 30 January 2009.

Political Affairs and Peace Consolidation Section เป็นหน่วยงานย่อยที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางเมืองและการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ระหว่างตัวกระทำต่าง ๆ ภายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน เพื่อสร้างหลักประกันว่าจะเกิดความปรองดองในสังคมและตัวกระทำต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสอดคล้องกัน¹²

Human Rights and Rule of Law Section สนับสนุนการเสริมสร้างหลักนิติรัฐ สนับสนุนและปกป้องหลักสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ตลอดจนจัดการสนับสนุนทางด้านนโยบาย การให้คำแนะนำ และการสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission) นอกจากนี้ยังมีหน้าที่สนับสนุนการอนุวัติการตามคำแนะนำของ คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ (Truth and Reconciliation Commission: TRC)¹³

Democratic Institutions System เป็นผู้นำในการจัดการสนับสนุนการขยายปริมาณพรรคการเมือง และสร้างความร่วมมือกันในการสร้างประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาลในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน จัดหา นโยบายและให้คำแนะนำแก่รัฐสภา และ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Anti-Corruption Commission)

นอกจากนี้หน่วยงานนี้ยังทำหน้าที่ประสานงานกับเลขาธิการกระจายอำนาจ (Decentralization Secretariat) และการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐ โดยทำงานร่วมกับสถาบันของรัฐบาล และรัฐบาลท้องถิ่น (Local Governance) ในการเสริมสร้าง สภาท้องถิ่น (Local Council) ของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และยังทำหน้าที่ควบคุมการเปลี่ยนผ่านสถานีวิทยุของสหประชาชาติ (United Nations Radio) ให้กลายเป็นบริษัทแพร่ภาพกระจายเสียงแห่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน (Sierra Leone Broadcasting Corporation: SLBC) เพื่อสนับสนุนการแพร่ภาพกระจายเสียงอย่างเป็นอิสระ¹⁴

Police and Security Section ทำหน้าที่ประสานงานและสนับสนุนหน่วยงานด้านความมั่นคงในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ได้แก่ กองกำลังทหารของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน (Republic of

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

Sierra Leone Armed Forces: RSLAF) กองกำลังตำรวจของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน (Sierra Leone Police: SLP) ตลอดจนหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่นๆที่เกี่ยวข้อง¹⁵

ผู้เขียนจึงสามารถสรุปสาระสำคัญในการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ได้ดังนี้

1. ช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไป UNIOSIL ประสบความสำเร็จในการจัดการเลือกตั้งและเปลี่ยนผ่านรัฐบาลชุดใหม่ ตลอดจนการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและความสมานฉันท์ทำให้สามารถสร้างความปรองดองและความร่วมมือขึ้นภายในรัฐได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญที่จะสามารถส่งต่อให้การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

2. ช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไปไปสู่การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพมีการส่ง CSC on Sierra Leone เข้าไปค้นหามูลเหตุความขัดแย้งและวางแผนกรอบกลยุทธ์ไว้ล่วงหน้า ทำให้เมื่อเปลี่ยนผ่านมาสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจึงสามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถเรียกกระดุมตัวกระทำการในระดับสากลและระดับรัฐได้ในทันที เป็นเหตุให้การเปลี่ยนผ่านในช่วงระยะเวลานี้มีความราบรื่นและประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก

3.2 ตราสารระหว่างประเทศกับการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ยินยอมผูกพันตามตราสารระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตามเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ โดยจะต้องปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ในการจัดตั้งและฟื้นฟูระบบและกลไกเพื่อให้รัฐกลับคืนสู่สภาพเดิม ตราสารระหว่างประเทศซึ่งผู้เขียนจะได้พิจารณาต่อไป จึงมีผลผูกพันต่อการดำเนินงานของรัฐบาลเซียร์ราลีโอน ดังนี้

¹⁵ Ibid.

3.2.1 ตราสารระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันต่อการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

ตราสารระหว่างประเทศที่มีความผูกพันต่อการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ได้แก่ มติของคณะมนตรีความมั่นคง มติของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ และ Lomé Peace Accord โดยผู้เขียนจะได้พิจารณาไปเป็นลำดับดังต่อไปนี้

1. มติของคณะมนตรีความมั่นคง

คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 1829 จัดตั้ง United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone (UNIPSIL) ขึ้นเพื่ออนุวัติการและประสานการดำเนินงานในการเสริมสร้างสันติภาพภายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน อีกทั้งยังได้ออกมติที่ 1829, 1941 เพื่อรับรองกรอบนโยบาย Peacebuilding Cooperation Framework (PBC/2SLE/1) ซึ่งเป็นอาณัติของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

ภายหลังจากได้บังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพตาม Peacebuilding Cooperation Framework แล้ว รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ออก Agenda for Change กำหนดกรอบนโยบายในการดำเนินงานช่วง ปี ค.ศ. 2009 – 2012 ในขณะที่คณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพได้ออก Joint Vision of Sierra Leone of the United Nations Family เพื่อเป็นการดำเนินนโยบายควบคู่ไปกับกรอบนโยบายของรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกข้อมติที่ 1866, 1941 และ 2005 รับรองกรอบการดำเนินงานตาม Agenda for Change และ Joint Vision of Sierra Leone of the United Nations Family

ในปี ค.ศ. 2011 หลังจากผลการดำเนินการเสริมสร้างสันติภาพมีความก้าวหน้ามากแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงจึงมีความเห็นร่วมกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนว่าควรเริ่มดำเนินการเปลี่ยนผ่านการเสริมสร้างสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการอื่นได้แล้ว จึงได้ออกมติที่ 2005 เริ่มดำเนินการเปลี่ยนผ่านการดำเนินงานของ UNIPSIL ไปสู่ United Nation Country Team โดยเมื่อรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ออก Agenda for Prosperity กำหนดกรอบนโยบายในการดำเนินงานช่วง ปี ค.ศ. 2013 - 2018 คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกมติที่ 2065 และ 2097 รับรอง United Nation Country Team ในการออก Joint Vision for Sierra Leone of the United Nations Family ซึ่งกำหนดกรอบระยะเวลาเพียง 2 ปี คือ ค.ศ. 2013 - 2014 เพื่อเป็นการดำเนินนโยบายควบคู่ไปกับกรอบนโยบายของรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในช่วงเปลี่ยนผ่าน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2014 ได้สิ้นสุดปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอย่างเป็นทางการ

2. มติของคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพ

รัฐบาลเซียร์ราลีโอนได้ยอมรับมติเข้าเป็นอาณัติของคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพอย่างชัดเจนด้วยการส่งจดหมายยืนยันจากเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรแห่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน¹⁶ ดังนั้นจึงผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามกรอบกลยุทธ์ของคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพ โดยมีมติของคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพนั้นเป็นการกำหนดกลยุทธ์ต่างๆเพื่อที่จะช่วยในการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ซึ่งได้มีการกำหนดกรอบแผนกลยุทธ์ใหญ่ๆเป็นสามช่วงด้วยกัน ดังนี้

ระยะแรก คณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพได้ออก Peacebuilding Cooperation Framework ซึ่งเป็นกรอบกลยุทธ์ที่กำหนดกิจกรรมในการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ในช่วงปี ค.ศ. 2007 - 2008

ระยะที่สอง คณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพได้ออก Joint Vision for Sierra Leone of the United Nations' Family เพื่อเป็นการอนุวัติการ Agenda for Change อันเป็นกรอบยุทธศาสตร์การดำเนินงานของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในช่วงที่อยู่ภายใต้อาณัติของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ โดยกำหนดช่วงระยะเวลาได้การดำเนินการตั้งปี ค.ศ. 2009 - 2012 กำหนดเนื้อหาที่สอดคล้องกับ Agenda for Change และรายละเอียดกิจกรรมต่างๆที่จะสนับสนุนให้แผนยุทธศาสตร์ของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนประสบความสำเร็จได้ ซึ่งในแต่ละด้านจะระบุถึงความรับผิดชอบของตัวกระทำการต่างๆที่เข้าร่วมมือในการเสริมสร้างสันติภาพ และค่านองงบการเงินที่จะสนับสนุนกิจกรรมเหล่านั้น

ระยะที่สาม เป็นระยะเปลี่ยนผ่านแม้ว่าจะอยู่ภายใต้อาณัติของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ แต่คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติให้ United Nation Country Team เป็นผู้ออก United Joint Vision for Sierra Leone of the United Nations' Family ซึ่งอนุวัติการ Agenda for Prosperity ซึ่งเป็นกรอบยุทธศาสตร์ที่กำหนดแผนต่อเนื่องจาก Agenda for Change ก่อนที่จะสิ้นสุดปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 2014

3. Lomé Peace Accord

ข้อตกลงสันติภาพ Lomé Peace Accord เป็นข้อตกลงที่สร้างขึ้นโดยรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนกับกลุ่มกบฏ RUF ในปี ค.ศ. 1991 และภายในปีเดียวกันได้อนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน

¹⁶ Permagbi, Joe Robert, Invitation to the Peace Building Commission to operate in Sierra Leone, UN/PKO/601/53, 27 February 2006.

Lomé Peace Accord Act ซึ่งตามข้อตกลงสันติภาพสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีข้อผูกพันจะต้องปฏิบัติตามดังนี้

รัฐบาลรัฐเซียร์ราลีโอน “ผูกพันที่จะต้องเคารพต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรม”¹⁷ การดำเนินนโยบายต่างๆของรัฐบาลจึงต้องเป็นไปเพื่อการส่งเสริมกฎหมายสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมภายในรัฐ เช่น การทบทวนรัฐธรรมนูญที่มีอคติและมีการเลือกปฏิบัติทางเพศ ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก ตลอดจนการสนับสนุนกฎหมายมนุษยธรรมโดยการออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย เป็นต้น ตลอดจนการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนภายในรัฐ เพื่อตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และดำเนินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในรัฐ

“ผูกพันต่อการสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลขึ้นภายในรัฐ และสร้างความรุดหน้าในระบอบประชาธิปไตย...”¹⁸ หมายความว่า รัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายอันเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาล เช่น การสนับสนุนหลักนิติรัฐ โดยการทำงานที่มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และสนับสนุนหลักประชาธิปไตย โดยการสนับสนุนให้มีการจัดการเลือกตั้ง จัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติเพื่อควบคุมและดูแลการเลือกที่มีความเรียบร้อย และเป็นที่ยอมรับของประชาชน

“มีความแน่วแน่ว่าจะสร้างสันติภาพและความมั่นคงที่ยั่งยืน...”¹⁹ ดังนั้น รัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจึงผูกพันที่จะดำเนินการนโยบายต่างๆภายในรัฐเพื่อสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนและสร้างความมั่นคงภายในรัฐโดยร่วมมือกับตัวกระทำการต่างๆตามขอบเขตของข้อตกลงสันติภาพ สร้างและฟื้นฟูหน่วยงานความมั่นคง เช่น ทหาร และตำรวจ เพื่อสามารถเป็นกำลังให้แก่รัฐบาลในการใช้อำนาจปกครองเพื่อควบคุมความสงบเรียบร้อยในสังคม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

การดำเนินการของรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนตามขอบเขตวัตถุประสงค์ของ Lomé Peace Accord จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ซึ่งในบางกรณีก็เกิดจากการทำงานที่ล่าช้า จนกระทั่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้เข้ามาอยู่ภายใต้อาณัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน จึงได้มีการร่วมมือกันกำหนดกลยุทธ์และนโยบายที่เป็นไปตามข้อตกลงสันติภาพดังกล่าวด้วย

¹⁷ Lomé Peace Accord [online]. Available from: <http://www.sierra-leone.org/Laws/1999-3.pdf>.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

3.2.2 สรุปแนวทางของตราสารระหว่างประเทศที่เป็นหลักในการอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

ในการกำหนดกลยุทธ์ตามมติของคณะมนตรีความมั่นคง และคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ในแต่ละช่วงนั้นเป็นการดำเนินกลยุทธ์ที่ครอบคลุมและผสมผสานอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยและมีกลยุทธ์ ซึ่งผู้เขียนสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. มติในการเสริมสร้างสถาบันบริหารและปกครอง

ก. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหาร คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 1829 ให้คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพสนับสนุนในการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและกระจายอำนาจในการบริหารของรัฐบาลในชนบทให้มีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อหลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้แล้วคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพยังให้มีการทบทวนระบบเจ้าพนักงานในหน่วยงานของรัฐ และเพิ่มศักยภาพรัฐบาลในการส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงสนับสนุนสถาบันการปกครองเพื่อกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ชนบท โดยการสนับสนุนรัฐบาลท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพในการบริหารมากยิ่งขึ้น²⁰

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพพบว่าการบริหารงานในส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอปัญหาหนึ่งมาจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารจัดการ จึงได้มีการสนับสนุนให้ทบทวนกฎหมาย Local Governance Act 2004²¹

ข. การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีเหตุการณ์ความขัดแย้งกันระหว่างพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่รุนแรงและอาจลุกลามเป็นความขัดแย้งครั้งใหม่ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ดังนั้นคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจึงได้ดำเนินการเป็นคนกลางในการเจรจาให้พรรคการเมืองที่มีความขัดแย้งกันทั้งสองพรรค คือ All Peoples Congress (APC) และ Sierra Leone People's Party (SLP) ทำข้อตกลง Joint Communiqué เพื่อยุติความรุนแรง

²⁰ United Nations Peacebuilding Commission, *Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework*, PBC/2/SLE/1, 3 December 2007.

²¹ Ibid.

ที่เกิดขึ้น²² โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติที่ 1886, 1941, 2005 และ 2065 เพื่อรับรอง Joint Communiqué ฉบับดังกล่าว และให้ปฏิบัติตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่มีความเคลื่อนไหวทางการเมืองชัดเจน คือ ช่วงก่อนการเลือกตั้งในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนใน ปี ค.ศ. 2012

ค. การปฏิรูปสถาบันความมั่นคง คณะมนตรีความมั่นคงมีคำสั่งตามมติที่ 1829 ให้ คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพเข้าไปดำเนินการสนับสนุนการปฏิรูปฝ่ายความมั่นคงใน สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน คือ กองกำลังทหารของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน Republic Of Sierra Leone Armed Forces (RSLAF) ดังนั้นคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ จึงได้กำหนด รายละเอียดในการปฏิรูปกองทัพ โดยให้ปรับลดขนาดกองทัพลง ตามแผน Republic of Sierra Leone Armed Forces Core Review Programme²³ โดยกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติงาน และ ระยะเวลาที่จะปฏิบัติงาน การปรับลดขนาดกองทัพนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถกำกับดูแลทหาร ในสังกัดของกองทัพได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และง่ายต่อการตรวจสอบ ตลอดจนเป็นการ สนับสนุนให้ประชาชนสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนไปประกอบทักษะอาชีพด้านอื่น ซึ่งมีความสำคัญต่อ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐแทน

นอกจากนั้นแล้วคณะมนตรีความมั่นคงมีคำสั่งตามมติที่ 1829 ให้ปฏิรูปองค์กรตำรวจของ สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอีกด้วย Sierra Leone Police (SLP) โดยคณะกรรมการเสริมสร้าง สันติภาพสนับสนุนการปฏิรูปตำรวจโดยการจัดตั้ง Independent Police Complaints²⁴ เพื่อ ป้องกันการกระทำจากตำรวจที่เกินไปกว่าหน้าที่ รวมถึงการช่วยเหลือปรับปรุง และสามารถมาตรฐาน ให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ

คณะมนตรีความมั่นคงออกมติที่ 2005 และ 2097 ให้คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ เข้าไปกระตุ้นให้รัฐบาลจัดการปัญหาเรื่องความรุนแรงทางเพศในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจึงได้มีมติให้จัดตั้งหน่วย Family Support Unit ขึ้นเป็น หน่วยงานเฉพาะในองค์กรตำรวจของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน เพื่อดำเนินการในเรื่องของ อาชญากรรมทางเพศ เช่น การกระทำรุนแรงทางเพศ การกระทำรุนแรงทางเพศสภาวะ และ อาชญากรรมอื่นๆที่เกี่ยวกับสตรีและเด็ก

²² United Nations Peacebuilding Commission, Progress report on the implementation of the Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework, PBC/2/SLE/3, 16 December 2008. and United Nations Peacebuilding Commission, Progress report on the implementation of the Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework, PBC/2/SLE/9, 23 June 2008.

²³ United Nations Peacebuilding Commission, PBC/2/SLE/3 (16 December 2008).

²⁴ United Nations Peacebuilding Commission, PBC/2/SLE/1 (3 December 2007).

การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรม และปัญหาเกี่ยวเนื่องกับยาเสพติด คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติที่ 1941, 2005, 2065, 2097 มีคำสั่งให้จัดตั้ง Transnational Organized Crime Unit เพื่อแก้ไขปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติด และแก้ไขเรื่ององค์การอาชญากรรมในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

2. การเสริมสร้างสถาบันรัฐสภา

ก. การกำกับดูแลการเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นการแสดงออกทางด้านประชาธิปไตยที่สำคัญตลอดจนเป็นการแสดงให้เห็นถึงการเคารพสิทธิของประชาชน และกำหนดแนวทางการบริหารประเทศที่ประชาชนยอมรับผ่านการเลือกผู้แทน ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกข้อมติที่ 1886 และ 1941 ให้คณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพเข้าไปดำเนินการเตรียมความพร้อมและสนับสนุนการเลือกตั้งในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ตลอดจนมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 2005, 2065 และ 2097 ให้คณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพเข้าไปฟื้นฟูสถาบันที่กำกับดูแลการเลือกตั้งในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน คณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพได้ดำเนินการสนับสนุนสถาบันที่กำกับดูแลการเลือกตั้งในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนทั้งสองสถาบัน คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ (The National Electoral Commission: NEC) และคณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมือง (The Political Parties Registration Commission)²⁵

นอกจากนั้นแล้วคณะมนตรีความมั่นคงยังได้ออกมติที่ 2065 และ 2097 ให้คณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพเข้าไปสนับสนุน คณะกรรมการสื่ออิสระ (Independent Media Commission) เพื่อให้สื่อต่างๆ มีความเป็นอิสระในการนำเสนอข่าวสาร โดยไม่ถูกจำกัดจากรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลทำให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างอิสระ และยุติธรรม

ข. การทบทวนรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนยังมีปัญหาในหลายด้าน เช่น การเลือกปฏิบัติทางเพศ การกีดกัน และความมีอคติทางเพศ ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกมติที่ 1829 ให้มีการทบทวน 1991 Constitution of Sierra Leone

ค. การทบทวนกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน คณะมนตรีความมั่นคงได้สนับสนุนให้มีการออกกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างสันติภาพ เช่น มติที่ 2065 ให้คณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพสนับสนุนการออกกฎหมาย Sexual Offences Act ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

²⁵ United Nations Peacebuilding Commission, Progress report on the implementation of the Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework, PBC/2/SLE/9, 23 June 2008.

เพื่อสนับสนุนการเรื่องการลดความรุนแรงทางเพศ มติที่ 2097 กำหนดให้มีการสนับสนุนสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนให้ออกกฎหมายที่สร้างความเท่าเทียมกันทางเพศ (Gender equity bill) ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจึงให้มีการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวกับเพศทั้งสามฉบับ คือ Customary Marriages Act, Divorce Act และ Domestic Violence and the Devolution of Estates

ง. การทบทวนกฎหมายด้านความมั่นคง คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติที่ 1941 ให้สนับสนุนสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในการอนุวัติการ Economic Community of West African States Convention on Small Arms and Light Weapons of 2006 เป็นกฎหมายภายใน

3. การเสริมสร้างสถาบันฝ่ายตุลาการ

คณะมนตรีความมั่นคงมีคำสั่งตามมติที่ 1829 ให้คณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพเข้าไปดำเนินการสนับสนุนการปฏิรูปสถาบันตุลาการในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

4. การเสริมสร้างด้านเศรษฐกิจและสังคม

คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 1829, 1886 และ 1941 ให้คณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพสนับสนุนด้านเศรษฐกิจ เช่น การสนับสนุนภาคเอกชนให้มีการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ และเพิ่มโอกาสการว่าจ้างงาน ตลอดจนการสนับสนุนด้านการศึกษา และฝึกฝนทักษะต่างๆ อันเป็นการพัฒนาศักยภาพพื้นฐานและจำเป็นให้แก่ประชาชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

โดยคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพได้มีคำสั่งให้ทบทวนนโยบาย National Youth Policy โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานพิเศษ (task force) ในการทบทวนนโยบาย และทบทวน Youth Employment Scheme โดยจัดตั้ง Steering Committee เพราะต้องการให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก²⁶

คณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพสนับสนุนให้มีการพัฒนาแผนกลยุทธ์ระยะสั้น ถึงระยะกลางเกี่ยวกับทางด้านพลังงาน โดยเฉพาะฉุกเฉินในการผลิตไฟฟ้า และแจกจ่ายไฟฟ้าในเมืองหลวง Free Town และภาคตะวันตกของประเทศ²⁷

นอกจากนั้นคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพยังได้มีมติให้มีการพัฒนาแผนการศึกษาในด้านต่างๆ เช่น ความสามารถในการอ่านเขียน การพัฒนาด้านวิชาชีพ และสอนให้มีความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิพลเมือง เป็นต้น และสนับสนุนให้มีการพัฒนาทักษะทางด้านเกษตรกรรมในด้านกระบวนการ

²⁶ United Nations Peacebuilding Commission, Supra note 24.

²⁷ Ibid.

การผลิต และเก็บเกี่ยว ไม่ว่าจะเป็ฉเฉพาะตัวบุคคล หรือเป็นกลุ่ม ตลอดจนให้มีการฝึกอบรมในช่วงที่รอการเก็บเกี่ยว

5. การเสริมสร้างกลไกพิเศษในการตรวจสอบอำนาจรัฐ

คณะมนตรีความมั่นคงได้สนับสนุนคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพให้เข้าไปปฏิรูปหน่วยงานต่างๆที่ที่เป็นกลไกสำคัญสำหรับการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน เช่น มติที่ 1829, 1941 และ 2065 ให้มีการสนับสนุนการปฏิรูป Anti-Corruption Commission เพื่อสามารถตรวจสอบการทุจริตของฝ่ายการเมือง อันเป็นการสร้างหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ข้อมติที่ 1829 ให้อนุวัติการคำแนะนำที่ Truth and Reconciliation Commission ได้มีการจัดทำรายงานขึ้นมา ข้อมติที่ 1941 และ 2005 ให้มีการสนับสนุน Human Rights Commission ในการตรวจสอบเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนภายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน และข้อมติที่ 1829, 1886, 1941 และ 2005 ติดตามการทำงานของ Special Court ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน โดยขยายผลการดำเนินงานในการสืบสวนสอบสวนให้ครอบคลุมไปในพื้นที่ท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น

3.3 การเสริมสร้างระบบการบริหารและการปกครอง

การเสริมสร้างระบบการบริหารและการปกครองเป็นการเพิ่มความสามารถโดย จะได้อธิบายถึงนโยบายของรัฐบาล และการเสริมสร้างระบบการบริหารและการปกครองเป็นลำดับ

3.3.1 นโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ

รัฐบาลของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนยอมรับที่จะเข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ดังนั้นจึงมีผลผูกพันที่จะต้องออกนโยบายตามกลยุทธ์ที่ได้ตกลงไว้กับคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ดังนี้

1. Government of Sierra Leone Aid Policy

ปี ค.ศ. 2009 รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้อนุมัติ นโยบายคณะรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในการช่วยเหลือเยียวยา (Government of Sierra Leone Aid Policy) เพื่อพัฒนาแผนในการช่วยเหลือเยียวยาให้มีโครงสร้างที่ชัดเจนในการร่วมมือ ประสานงาน และสร้างแนวร่วม ระหว่างตัวกระทำการผู้บริจาคทั้งหลายและสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นการ

ดำเนินตามขอบเขตของ Paris Declaration on Aid Effectiveness และ Accra Agenda for Action อันเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่รวบรวมตัวกระทำกรรัฐผู้บริจาค และรัฐกำลังพัฒนา ตลอดจนตัวกระทำกรอื่นๆ เพื่อให้สามารถช่วยเหลือเยียวยาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้อนุมัติการนโยบายตามข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งมีขอบเขตและวัตถุประสงค์ที่ครอบคลุมดังนี้

Country Ownership รัฐบาลของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะเป็นผู้นำในการประสานงาน และร่วมมือกับตัวกระทำกรต่างๆที่จะให้ความช่วยเหลือในนโยบายการช่วยเหลือเยียวยาโดยตรง²⁸ ซึ่งวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาการช่วยเหลือต่างๆจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนแห่ง สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอย่างมีประสิทธิภาพ

Development of National Capacities การดำเนินการช่วยเหลือเยียวยาจะมุ่งเป้าไป ยังการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันทั้งของในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับรัฐจนถึงระดับท้องถิ่น โดยวางกลยุทธ์การพัฒนาสถาบันของรัฐในระยะยาวเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน²⁹

Partnership การดำเนินงานในการช่วยเหลือเยียวยาจำเป็นต้องมีตัวกระทำกรที่ร่วมมือที่ หลากหลาย รัฐบาลจึงพร้อมร่วมมือกับตัวกระทำกรในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นระดับรัฐ ระหว่างรัฐ สถาบันการเงิน ความร่วมมือในซีกโลกใต้ (South-South Cooperation) ภาคประชาสังคม และ ภาคเอกชนทั้งหลาย³⁰

Harmonisation เพื่อให้การดำเนินการช่วยเหลือเยียวยาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรัฐบาล จะแบ่งปันข้อมูลการวิเคราะห์ กลยุทธ์ และรายงานต่างๆกับตัวกระทำกรที่เข้ามาดำเนินการ ช่วยเหลือ³¹

Holistic Approach รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเล็งเห็นว่าการช่วยเหลือเยียวยา จำเป็นต้องจะต้องดำเนินการให้ครอบคลุมทุกด้าน เช่น การเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้นจึงพร้อมให้ความร่วมมือที่จะกำหนดกลยุทธ์ร่วมกับตัวกระทำกรอื่นๆ (Joint Strategies)³²

²⁸ Government of Sierra Leone Aid Policy, [online], 5 January 2015 . Available from: https://unipsil.unmissions.org/sites/default/files/sl_aid_policy.pdf.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

ทั้งนี้ในการกำหนดกลยุทธ์รัฐบาลจำเป็นจะต้องให้ความร่วมมือกับตัวกระทำการที่เข้ามาสนับสนุนช่วยเหลือ โดยกรณีที่ได้เห็นได้ชัด คือ การกำหนดกลยุทธ์ร่วมกันระหว่างคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพและรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน คือ Agenda for Change: Poverty Reduction Strategy 2008-2012 และ Joint Vision for Sierra Leone of the United Nations' Family³³ ซึ่งรัฐบาลได้แสดงเจตนารมณ์การรับกลยุทธ์ของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพไว้อย่างชัดเจน

2. แผนยุทธศาสตร์แก้ปัญหาความยากจน (Poverty Reduction Strategy

Papers: PRSPs)

แผนยุทธศาสตร์แก้ปัญหาความยากจน (Poverty Reduction Strategy Papers: PRSPs) ซึ่งเป็นระเบียบวาระที่ IMF และ World Bank ต้องการจากรัฐที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว (Heavily Indebted Poor Countries: HIPC) เพื่อขอผ่อนปรนหนี้ หรือกรณีรัฐที่ต้องการความช่วยเหลือใช้เพื่อเสนอขอความช่วยเหลือจากตัวกระทำการผู้บริจาค หรือให้กู้ยืม เป็นต้น

ในขณะเดียวกันรัฐภายหลังจากความขัดแย้งที่อยู่ภายใต้การเสริมสร้างสันติภาพได้มีการออก PRSPs เพื่อใช้ในเป็นข้อกำหนดแนวทางที่จะตามแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีการกำหนดแนวทางตาม PRSP ดังนี้

ก. Agenda for Change

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ออก Agenda for Change: Poverty Reduction Strategy 2008 - 2012 โดยระเบียบวาระที่ออกมานี้ นอกจากจะเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่เป็นโครงสร้างในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหา และพัฒนาแล้ว ระเบียบวาระฉบับนี้ยังได้อ้างอิงถึงการอยู่ภายใต้อาณัติของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพตามคำร้องของคณะมนตรีความมั่นคง และอนุวัติการกลยุทธ์ตามมติของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ เพื่อเสริมสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

เนื้อหาและหลักการในระเบียบวาระ Agenda for Change: Poverty Reduction Strategy 2008 - 2012 ได้กล่าวถึงขอบเขตของกลยุทธ์ที่ต้องการพัฒนาในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมไปยังด้าน การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเล็งเห็นว่าการอนุวัติการกลยุทธ์ของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพในการฟื้นฟูและเสริมสร้างสถาบัน ในด้านประชาธิปไตย หลัก

³³ Ibid.

ธรรมาภิบาล ความยุติธรรม ความมั่นคง ตลอดจนการเสริมสร้างความสามารถให้แก่องค์กรฝ่ายบริหาร ตามอาณัติจะทำให้เกิดความมั่นคง และสามารถพัฒนากิจกรรมด้านอื่นๆต่อไปได้อย่างยั่งยืน³⁴

ประเด็นสำคัญหลักของ Agenda for Change นั้นจะเน้นหนักไปในเรื่องการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมภายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน เช่น การพัฒนาและจัดการด้านพลังงาน การสร้างมูลค่าเพิ่มในภาคการเกษตรและการประมง การพัฒนาเครือข่ายการคมนาคม และการพัฒนาบุคลากรภายในประเทศ ซึ่งเป็นการทำให้ภาคเศรษฐกิจและสังคมเติบโตได้ด้วยตนเอง อันเป็นหลักสำคัญในการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม Agenda for Change ได้ระบุถึงเงื่อนไขบังคับก่อน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมลุล่วงไปได้ คือ รัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะต้องร่วมมือกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการพัฒนาระบบและกลไกของรัฐที่จำเป็นเสียก่อน โดยอนุวัติการจากแผน Peacebuilding Cooperation Framework ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ข. Agenda for Prosperity

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ออก Agenda for Prosperity: Poverty Reduction Strategy 2013 – 2018 ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์แก้ปัญหาความยากจนเช่นเดียวกับ Agenda for Change ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมด้านการกระจายความเสียหายทางเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตของรัฐโดยรวม การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การเร่งรัดกระบวนการพัฒนามนุษย์ตามเป้าหมายของ Millennium Development Goals การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันระหว่างรัฐ ยุทธศาสตร์การจ้างงานและแรงงาน การปกป้องสังคม การปฏิรูปหลักธรรมาภิบาลและหน่วยงานภาครัฐ และความเท่าเทียมทางเพศ³⁵

ในยุทธศาสตร์ฉบับดังกล่าวจะมีส่วนร่วมของกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพียง 2 ปี แรกเท่านั้น คือ 2013-2014 เนื่องจากเป็นช่วงเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพไปยังปฏิบัติการพัฒนาอย่างเต็มรูปแบบ

รัฐบาลของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ออกนโยบาย Government of Sierra Leone Aid Policy และแผนยุทธศาสตร์แก้ปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อแผนกลยุทธ์ของ

³⁴ Agenda for Change, [online], 5 January 2015. Available from: http://www.sl.undp.org/content/dam/sierraleone/docs/frameworkdocuments/agenda_for_change.pdf.

³⁵ Agenda for Prosperity, [online], 5 January 2015. Available from: http://www.undp.org/content/dam/sierraleone/docs/projectdocuments/povreduction/undp_sl_The%20Agenda%20for%20Prosperity%20.pdf.

สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอน (UNIPSIL) อย่างรวดเร็ว อันแสดงถึงการยอมรับของรัฐบาลสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนที่จะปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ที่ UNIPSIL ได้วางไว้อย่างเคร่งครัด

การออกนโยบายทั้ง 2 ฉบับของสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอน เมื่อพิจารณาควบคู่กับพลวัตทางด้านเวลาแล้ว เป็นการรับอนุวัติการนโยบายในช่วงเวลาที่เหมาะสมซึ่งจะช่วยให้เพิ่มโอกาสให้การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนมีความสำเร็จมากยิ่งขึ้น ประกอบกับสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนได้ผ่านการเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไปโดย UNIOSIL ซึ่งบรรลุผลในการสร้างความปรองดองในระดับหนึ่งแล้ว ทำให้การอนุวัติการแผนในช่วงเวลานี้มีประสิทธิภาพสูงมากที่สุด

ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่าการอนุวัติการแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพให้เป็นนโยบายภายในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนเกิดขึ้นในระยะเวลาที่เหมาะสมและจะช่วยเหลือให้ตัวกระทำการระดับสากลมีความเชื่อมั่นว่ารัฐบาลสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนมีเจตนารมณ์ที่จะดำเนินการปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพอย่างเต็มที่ และส่งผลให้ตัวกระทำการระดับรัฐเข้าใจถึงแนวนโยบายและทิศทางที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อสนับสนุนปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพไปในทิศทางเดียวกัน

3.3.2 การจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันการบริหาร

สาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนประสบกับปัญหาด้านการบริหารงานของรัฐบาลมาโดยตลอด นับตั้งแต่ได้รับเอกราชจากสหราชอาณาจักรเนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันและการหาผลประโยชน์ส่วนตัวของรัฐบาลทำให้อำนาจของฝ่ายบริหารมีความอ่อนแอ นอกจากนั้นแล้วเหตุการณ์สงครามกลางเมืองในปี ค.ศ. 1991 - 2002 ได้ทำลายสถาบันฝ่ายบริหารในภูมิภาคต่างๆของสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนไปเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่ถูกกองกำลังฝ่ายกบฏยึดครองเป็นเหตุให้รัฐบาลขาดความสามารถในการทำงาน และประชาชนขาดความเชื่อมั่นในตัวรัฐบาล การบังคับตามแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพในด้านการบริหารของรัฐนั้นจึงมุ่งเน้นการจัดตั้งและฟื้นฟูอำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถบังคับใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและขยายอำนาจการบริหารไปสู่พื้นที่ในชนบท โดยหน่วยงาน Democratic Institutions System ของ UNIPSIL จะเป็นหน่วยงานที่ทำการประสานงานและสนับสนุนรัฐบาลสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนในการบังคับตามแผนกลยุทธ์การเสริมสร้างสันติภาพด้านการบริหาร

แผนกลยุทธ์การเสริมสร้างสันติภาพสนับสนุนให้มีการจัดตั้งและฟื้นฟูรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนเพื่อขยายอำนาจในการบริหารให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ในดินแดนสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอน โดยการจัดตั้งและฟื้นฟูรัฐบาลท้องถิ่นเป็นการใช้หลักการกระจาย

อำนาจ (Decentralization) เนื่องจากสถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลส่วนกลางไม่สามารถควบคุมดูแลได้ทุกพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทห่างไกลซึ่งเกิดปัญหากลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นมีพฤติกรรมควบคุมและลิดรอนสิทธิของผู้อื่นอย่างผิดกฎหมาย และรัฐไม่สามารถใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งและฟื้นฟูรัฐบาลท้องถิ่นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเพื่อขยายขอบเขตการใช้อำนาจบริหารของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายที่จะบริหารงานตามนโยบายของรัฐ ประสานงานกับภาคประชาสังคมในท้องถิ่น และเข้าถึงประชาชนได้โดยตรงเป็นการสร้างความร่วมมือและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในท้องถิ่นได้อย่างตรงจุด

ในปี ค.ศ. 2004 รัฐสภาของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ออกกฎหมาย Local Government Act 2004 เพื่อรับรองการจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน โดยแบ่งออกเป็น 2 สภา ดังนี้

1. สภาท้องถิ่น (Local Council) บริหารงานเฉพาะในระดับท้องถิ่นผ่านสภาท้องถิ่น 19 แห่ง คือ ในเขตเมือง ประกอบด้วย สภาเมือง (City Council) 5 สภา และ สภาเทศบาล (Municipal Council) 1 สภา และในเขตชนบท มีสภาเขต (District Council) 13 สภา³⁶ โดย Local Government Act 2004 บัญญัติให้รัฐบาลท้องถิ่น มีอำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎหมายควบคุมภายในพื้นที่ที่มีเขตอำนาจ ตลอดจนการบริหารจัดการด้านเงิน และการปกครอง เช่น การเก็บภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม ภาษีอสังหาริมทรัพย์ ภาษีจากเหมือง เป็นต้น

การเสริมสร้างสันติภาพที่เกี่ยวข้องกับสภาท้องถิ่นของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้มีการฟื้นฟูการเลือกตั้งและพัฒนาศักยภาพของสภาท้องถิ่น จนกระทั่งสามารถใช้อำนาจบริหารเข้าถึงพื้นที่ต่างๆ ภายในรัฐได้มากขึ้น ซึ่งเป็นการพัฒนาความสามารถของรัฐต่อพลวัตด้านพื้นที่เพื่อขยายขอบเขตอำนาจฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพและเข้าถึงได้มากขึ้น

2. สภาชนเผ่า (Chief Council) เป็นสภาซึ่งเกิดจากการรวมตัวของสังคมในระดับเล็กสุดจนถึงระดับกลาง คือ เขตหมู่บ้าน และเขตเมือง โดยจะมีการคัดเลือกหัวหน้าหมู่บ้าน (Village Headman) เจ้าเมือง (Town Chief) และผู้นำระดับเขต (Section Chief) เข้าไปอยู่ในสภาด้วย

³⁶ The local government system in Sierra Leone, [online]. Available from: http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Sierra_Leone.pdf

นอกจากนั้นแล้วสภายังจะทำการคัดเลือก ผู้นำสภาชนเผ่า (Paramount Chief) และรองสภาชนเผ่า (Chieftom Speaker) เพื่อปกครองและกำกับดูแลในพื้นที่ตามขอบอำนาจของสภาชนเผ่า³⁷

UNIPSIL ได้ผลักดันให้มีการออกกฎหมาย Chieftaincy Act 2009 เพื่อแก้ไขบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาชนเผ่าเพิ่มเติมจาก Local Government Act 2004 โดยให้มีการจัดการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการและมีการกำกับดูแลโดยสถาบันจากภาครัฐ³⁸ เนื่องจากสภาชนเผ่าแต่เดิมมีการคัดเลือกกันเองตามจารีตประเพณีซึ่งก่อให้เกิดความอคติและเลือกปฏิบัติทางเพศอย่างกว้างขวาง ดังนั้นเพื่อเป็นการเพื่อลดความอคติ และความไม่เท่าเทียมในสตรีจึงมีบทบัญญัติที่กำหนดให้สตรีสามารถดำรงตำแหน่ง ผู้นำสภาชนเผ่า (Paramount Chief) ได้ และจัดให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนการฝึกฝนผู้นำที่เป็นสตรีอีกด้วย

นอกเหนือจากนั้นการควบคุมให้มีการเลือกตั้งในระดับชนเผ่ายังมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะกลุ่มชนเผ่าในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีจำนวนมาก หากสามารถทำให้ประชาชนสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนกลุ่มนี้สามารถเข้าใจถึงหลักการของประชาธิปไตยได้ก็จะสามารถเริ่มต้นรากฐานความเป็นประชาธิปไตยจากระดับหน่วยสังคมที่เล็กที่สุดได้

ดังนั้นการที่ UNIPSIL เข้าไปสนับสนุนรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนให้มีการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันการบริหาร ผู้เขียนจึงสามารถสรุปได้ ดังนี้

ก. ข้อดีในการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันการบริหาร

ประการที่หนึ่ง อำนาจฝ่ายบริหารของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนค่อนข้างมีความมั่นคงเฉพาะในพื้นที่เมืองระดับใหญ่ ได้แก่ เมืองหลวง Freetown และ Bo และเมืองระดับกลาง ได้แก่ Kenema, Koidu Town และ Makeni โดยพื้นที่นอกเหนือจากเมืองระดับใหญ่และระดับกลางเป็นพื้นที่ชนบทซึ่งรัฐบาลไม่อาจใช้อำนาจฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น จึงส่งผลกระทบต่อพลวัตด้านพื้นที่เป็นการกระจายอำนาจและขยายอำนาจของรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนให้สามารถใช้อำนาจฝ่ายบริหารควบคุมพื้นที่ในชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

³⁷ Ibid.

³⁸ National Electoral Commission, Annual Report 2009 [online], 12 Febuary 2015. Available from: http://necsl.org/PDF/Annual_Rport/Annual%20Report%202009.pdf.

ประการที่สอง ระบบรัฐบาลท้องถิ่นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนไม่ได้เกิดจากการที่รัฐบาลส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปบริหารงานในระดับท้องถิ่น แต่เกิดจากการสนับสนุนให้จัดการเลือกตั้งและเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นเลือกผู้มาเป็นตัวแทนบริหารในสภาท้องถิ่นและสภาชนเผ่า ซึ่งการสนับสนุนให้จัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเป็นการพิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าวัฒนธรรมด้านประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นในรากฐานของสังคมของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

ประการที่สาม การสนับสนุนการจัดตั้งและฟื้นฟูรัฐบาลท้องถิ่นของ UNIPSIL ทำให้บทบาทของสตรีในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้รับการยกระดับมากขึ้น เนื่องจากแต่เดิมสตรีไม่สามารถเข้ามามีบทบาทในฝ่ายบริหารได้ เพราะวัฒนธรรมในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมองสตรีเป็นเพศสภาพที่อ่อนแอ เป็นทรัพย์สิน มีความอคติ และไม่เท่าเทียมกับบุรุษ ดังนั้นการออกกฎหมาย Chieftaincy Act 2009 ให้สามารถเลือกผู้นำในระดับท้องถิ่นเป็นสตรีได้จึงเป็นการสนับสนุนให้ยุติวัฒนธรรมและทัศนคติที่มีความอคติต่อสตรีเพศในระดับรากฐานของสังคม

ประการที่สี่ รัฐบาลท้องถิ่นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากขึ้น เนื่องจากการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในระดับท้องถิ่นเป็นความขัดแย้งที่ละเอียดอ่อน เช่น ความขัดแย้งในเรื่องชาติพันธุ์ ความขัดแย้งด้านความเชื่อและศาสนา เป็นต้น ตลอดจนความขาดแคลนในทรัพยากรต่างๆที่จำเป็นซึ่งรัฐบาลส่วนกลางอาจไม่สามารถเข้าถึงและไม่เข้าใจปัญหาของคนในท้องถิ่น ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นจึงเป็นศูนย์กลางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและร่วมมือกันการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวได้

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ข. ข้อท้าทายในการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันการบริหาร

ประการที่หนึ่ง รัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนขาดกำลังบุคคลที่จะเข้าไปช่วยเหลือและพัฒนาความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นในการบังคับใช้อำนาจฝ่ายบริหารให้เกิดประสิทธิภาพ ดังนั้นข้อท้าทายที่สำคัญของสถาบันรัฐบาลท้องถิ่น คือ การพัฒนาเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นให้มีทักษะและความสามารถในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งยังมีความขาดแคลนอยู่เป็นจำนวนมาก

ประการที่สอง การเพิ่มบทบาทของสตรีในรัฐบาลท้องถิ่นยังคงเป็นความท้าทายที่สำคัญ เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสตรีในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนถูกกีดกันจากวัฒนธรรมทางสังคมทำให้ขาดทักษะ ความรู้ และความสามารถที่จะไปเป็นผู้นำรัฐบาลท้องถิ่น

3.3.3 การเสริมสร้างระบบการปกครอง

ปัญหาสงครามกลางเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลมีอำนาจการปกครองที่อ่อนแอ เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถใช้อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม และไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะมีคำสั่งให้บังคับใช้ปฏิบัติการรักษาสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนและยุติสงครามกลางเมืองได้ แต่สถานการณ์ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนก็ยังคงมีความเปราะบางอยู่มาก ดังนั้นเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติให้เปลี่ยนผ่านปฏิบัติของสหประชาชาติในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมาเป็นปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสาน คณะกรรมาธิการเสริมสร้างสันติภาพจึงสนับสนุนให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้องกักระบบการปกครอง คือ การแก้ไขปัญหาด้านการเมือง และการปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคง ดังนี้

3.3.3.1 การแก้ไขปัญหาด้านการเมือง

ในปี ค.ศ. 2009 เป็นช่วงระยะเวลาที่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมาธิการเสริมสร้างสันติภาพตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นระยะเวลาประมาณหนึ่งปี เกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสองพรรคการเมืองใหญ่ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน คือ พรรคฝ่ายรัฐบาล All People's Congress (APC) และพรรคฝ่ายค้าน Sierra Leone People's Party (SLPP) โดยจุดเริ่มต้นของเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดจากการใส่ร้ายป้ายสีกันผ่านวิทยุจากสถานีวิทยุกระจายเสียงส่วนตัวของแต่ละพรรคการเมือง ปลุกปั่นกลุ่มคนที่เข้าข้างพรรคการเมืองแต่ละฝ่ายให้โจมตีกัน จนกระทั่งเหตุการณ์บานปลายและเกิดความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง มีการทำลายสำนักงานใหญ่ที่ทำการพรรคการเมือง และกล่าวหาว่ามีการกระทำรุนแรงทางเพศ จึงเกิดความหวาดกลัวว่าเหตุการณ์ดังกล่าวจะนำไปสู่สงครามกลางเมืองครั้งใหม่³⁹

หน่วยงาน Political Affairs and Peace Consolidation Section ของ UNIPSIL ซึ่งทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี จึงเข้าไปกดดันให้หัวหน้าพรรคทั้งสองฝ่ายเข้ามาเจรจาร่วมกันโดยสันติ ซึ่งผลจากการเจรจาหัวหน้าพรรคทั้งสองฝ่ายตกลงว่าจะให้ความร่วมมือกันเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ ดังนั้น UNIPSIL จึงดำเนินการให้หัวหน้าพรรคทั้งสองลงนามใน Joint Communiqué เมื่อวันที่ 2 เมษายน ค.ศ. 2009 โดยมีใจความสำคัญว่า “จะทำงานร่วมกันโดยป้องกันการยั่วยุ การปลุก

³⁹ United Nations Security Council, "Second Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone", S/2009/267 (22 May 2009).

ป่น และการขู่เชือดหางการเมือง”⁴⁰ ในเวลาต่อมาพรรคการเมืองซึ่งใหญ่เป็นอันดับสามในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน คือ พรรค People’s Movement of Democratic Change (PMDC) ได้ขอเข้ามาลงนามร่วมใน Joint Communiqué ปี ค.ศ. 2009 ด้วย จึงกลายเป็นข้อตกลงหลายฝ่ายและทำให้เกิดความมั่นคงทางด้านการเมืองมากขึ้นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

หลักสำคัญใน Joint Communiqué ปี ค.ศ. 2009 สามารถพิจารณาได้สองข้อ คือ การที่ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านตกลงร่วมกันว่าจะเลิกกระทำการใดๆที่เป็นการถือทิฐิและกระทำความรุนแรงต่อกัน โดยจะรับผิดชอบและเคารพตามแถลงการณ์ร่วมฉบับนี้⁴¹ และให้มีการจัดตั้งกลไกอิสระในการสืบสวนสอบสวนการใช้ความรุนแรงทางการเมืองและการกล่าวหาว่าที่การข่มขืน และกระทำความรุนแรงทางเพศที่เกิดขึ้น⁴² ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. การยุติความรุนแรงและร่วมมือกันทางการเมือง UNIPSIL ได้มุ่งเน้นเป้าหมายทางการเมืองไปที่เยาวชน โดยการสนับสนุนเยาวชนรุ่นใหม่ให้มีความเคารพซึ่งกันและกัน และสามารถทำงานทางการเมืองร่วมกันได้ ดังนั้นเยาวชนจากทั้งสามพรรคการเมือง คือ APC SLPP และ PMDC จึงออกแถลงการณ์ร่วมกัน “Joint Pronouncement” ว่าจะร่วมกันทำงานด้านการเมืองโดยยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นและปราศจากความรุนแรง

นอกจากนั้นแล้ว UNIPSIL ยังได้มีการผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบัน All Political Parties Youth Association⁴³ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงทางการเมืองในกลุ่มเยาวชนและสนับสนุนการทำงานร่วมกันในกลุ่มเยาวชนที่มีพื้นฐานทางการเมืองที่แตกต่างสนับสนุน โดยมีสมาชิกคือ UNIPSIL และเยาวชนในพรรคการเมืองต่างๆในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ (Truth and Reconciliation Commission) ได้ทำรายงานแนะนำให้มีการสนับสนุนบทบาทของสตรีในด้านการเมือง UNIPSIL จึงได้จัดตั้งสถาบัน All Political Parties Women’s Association⁴⁴ เพื่อสนับสนุนความเท่าเทียมทางเพศและการมีส่วนร่วมของสตรีในทางการเมือง ตลอดจนเป็นตัวกลางให้มีการเจรจาเกี่ยวกับเรื่องของ

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ United Nations Security Council, Fifth report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone, S/2010/471, 17 September 2010.

⁴⁴ United Nations Security Council, S/2011/119 (9 March 2011).

สตรีในระดับสากลเพื่อป้องกันความขัดแย้ง ทั้งนี้รายงานของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ได้เสนอว่าให้มีสตรีอย่างน้อยร้อยละ 30 เข้าเป็นสมาชิกในรัฐสภา ดังนั้นการจัดตั้ง All Political Parties Women's Association จะทำให้บทบาทของสตรีในการเมืองของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเพิ่มมากขึ้นไปด้วย

2. การสืบสวนสอบสวนด้านการกระทำรุนแรงทางการเมืองและการใช้ความรุนแรงทางเพศ UNIPSIL สนับสนุนให้จัดตั้ง Commission of Inquiry เป็นการเฉพาะเพื่อสืบสวน สอบสวนการกระทำรุนแรงทางการเมือง และการกล่าวหาว่ามีการใช้ความรุนแรงทางเพศใน โดยอาศัยอำนาจตาม Joint Communiqué ปี ค.ศ. 2009

จากรายงานของ Commission of Inquiry ไม่พบว่ามีพยานหลักฐานกล่าวหาว่ามีการกระทำการข่มขืนเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ดีจากการตรวจสอบผู้เสียหายมีการกระทำการทารุณทางกาย และขาดมนุษยธรรม ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน⁴⁵ จึงได้มีการจัดตั้ง คณะลูกขุนอิสระ (Independent Review Panel)⁴⁶ โดยอาศัยอำนาจของ Joint Communiqué ปี ค.ศ. 2009 ซึ่งประธานาธิบดีสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นผู้คัดเลือกรายชื่อสมาชิกคณะลูกขุน จากรายชื่อที่พรรคการเมือง APC และ SLPP ได้เสนอชื่อมา ซึ่งคณะลูกขุนอิสระนี้ได้รับการสนับสนุนจาก Peacebuilding Fund

จากประเด็นของความขัดแย้งทางการเมืองนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการแสดงออกถึงสถานการณ์ของรัฐบาลหลังความขัดแย้งที่เด่นชัดมาก เนื่องจากแม้ว่าสหประชาชาติจะสามารถใช้ปฏิบัติการรักษาสันติภาพระงับเหตุความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้ แต่มูลเหตุของความขัดแย้งนั้นยังไม่ได้หายไปอย่างสิ้นเชิง กลับแฝงอยู่ในสังคมซึ่งพร้อมจะปะทุออกมาได้ทุกเมื่อ หากมีปัจจัยที่ไปกระตุ้นให้เกิดความขัดแย้งและความรุนแรง ดังนั้นกรณีของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจึงนับว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากที่สามารถระงับและป้องกันเหตุการณ์ไว้ได้ ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อพลวัตด้านเวลา เนื่องจาก UNIPSIL สามารถสนับสนุนให้เกิด Joint Communiqué ปี ค.ศ. 2009 ได้ในระยะเวลาที่เหมาะสมก่อนที่เหตุการณ์ความรุนแรงและความขัดแย้งจะบานปลายจนสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนกลับไปสู่ความขัดแย้งอีก

⁴⁵ United Nations Security Council. *Third report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone*, S/2009/438, 1 September 2009.

⁴⁶ United Nations Security Council, *Supra* note 43.

นอกจากนั้นแล้วยังได้มีความพยายามในการสร้างความสมานฉันท์ในสังคม โดย UNIPSIL ได้สนับสนุนให้นักดนตรีท้องถิ่นของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนแต่งบทเพลงเพื่อประกาศเจตนารมณ์ของพรรคการเมืองทั้งสองฝ่าย คือ APC และ SLPP ที่ต้องการจะปรองดองและร่วมมือกันทำงานทางด้านการเมือง และเผยแพร่บทเพลงดังกล่าวผ่านทางวิทยุเพื่อสร้างความรับรู้และความเข้าใจให้แก่ประชาชน และให้ประชาชนยอมลดความอคติทางการเมืองและอยู่ร่วมกับผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากตนได้⁴⁷ ทำให้เกิดการปรองดองและความสมานฉันท์ในสังคมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งหากได้พิจารณาแล้ว การสนับสนุนการสื่อสารที่เข้าถึงประชาชนของ UNIPSIL ประสบความสำเร็จอย่างมากในการขยายพลวัตด้านพื้นที่ในการเสริมสร้างสันติภาพ เพราะนอกเหนือจากการสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงทางการเมืองในภาพรวมแล้ว ยังสามารถสร้างความเข้าใจและเข้าถึงทุกพื้นที่ในดินแดนสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนโดยเฉพาะเขตพื้นที่ชนบทที่ห่างไกล

ผู้เขียนจึงสามารถสรุปประเด็นการสนับสนุนของ UNIPSIL ในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ ดังต่อไปนี้

ก. ข้อดีในการแก้ไขปัญหาทางการเมือง

ประการที่หนึ่ง ความสำเร็จในการทำ Joint Communique ปี ค.ศ. 2009 เกิดจากความร่วมมือจากกลุ่มพรรคการเมืองใหญ่ และกลุ่มพรรคการเมืองทั้งหลายได้ปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างเคร่งครัด เป็นเหตุให้สถานการณ์ทางการเมืองของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีความมั่นคงมากขึ้นซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างสันติภาพในด้านอื่นๆ นอกจากนั้นแล้วยังส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศที่ดีขึ้นทำให้กลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพเห็นถึงความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมและสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาทางการเมืองมีประเด็นที่น่าสนใจเป็นอย่างมาก คือ การเข้าไปสนับสนุนความปรองดองของเยาวชนในแต่ละพรรคการเมือง เนื่องจากเยาวชนในแต่ละพรรคการเมืองจะเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายทางการเมืองในอนาคตและก่อนที่เยาวชนจะมีอคติทางการเมืองต่อกัน UNIPSIL สามารถสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างเยาวชนในพรรคต่างๆได้ โดย

⁴⁷ Ibid.

การออกแถลงการณ์ร่วม “Joint Pronouncement”⁴⁸ ว่ากลุ่มเยาวชนในแต่ละพรรคการเมืองจะทำงานร่วมกันซึ่งเป็นการสร้างเจตจำนงทางการเมืองที่ดีให้แก่กลุ่มเยาวชน

นอกจากนั้นแล้ว UNIPSIL ยังสนับสนุนให้เกิดสถาบัน All Political Parties Youth Association ซึ่งเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างเยาวชนแต่ละพรรคการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม ไม่ใช่ข้อผูกมัดตามแถลงการณ์ร่วม “Joint Pronouncement” เพียงเท่านั้น โดยองค์กร All Political Parties Youth Association จะสามารถสร้างความร่วมมือและสร้างกลุ่มเยาวชนรุ่นใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงทางการเมืองของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในระยะยาว ซึ่งเป็นเป้าหมายสู่สันติภาพที่ยั่งยืน

ประการที่สาม ประโยชน์จากการแก้ไขปัญหาด้านการเมือง UNIPSIL สามารถหาช่องทางในการสนับสนุนสตรีให้มีบทบาทในการเมืองระดับประเทศมากยิ่งขึ้น เมื่อสามารถจัดตั้ง All Political Parties Youth Association ซึ่งเป็นองค์กรความร่วมมือของเยาวชนขึ้นมาได้ UNIPSIL จึงใช้โอกาสสนับสนุนการจัดตั้ง All Political Parties Women’s Association ซึ่งเป็นองค์กรความร่วมมือของสตรีในแต่ละพรรคการเมืองเพื่อเพิ่มบทบาทของสตรีมากขึ้นในด้านการเมือง อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ในการป้องกันการแตกแยกทางการเมืองอีกด้วย เนื่องจากนอกจากเยาวชนในแต่ละพรรคการเมืองมีความสัมพันธ์อันดีร่วมกันจากการทำงานในองค์กร สตรีก็ยังเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่จะเป็นผู้ป้องกันความแตกแยกทางการเมืองในแต่ละพรรค

ข. ข้อท้าทายในการแก้ไขปัญหาด้านการเมือง

ประการที่หนึ่ง การลงนามร่วมกันของพรรคการเมืองต่างๆใน Joint Communique ปี ค.ศ. 2009 ยังไม่สามารถทำให้พรรคการเมืองทุกพรรคในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเข้ามาลงนามร่วมกันได้หมดทุกพรรค ในอนาคตอาจเป็นประเด็นสำคัญในด้านความมั่นคงทางการเมือง เพราะพรรคการเมืองที่ไม่ได้ลงนามใน Joint Communique ปี ค.ศ. 2009 จึงไม่จำเป็นจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจะทำให้เกิดความแตกแยกและอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองในภาพรวมได้

⁴⁸ United Nations Security Council, Supra note 39.

ประการที่สอง การสามารถสร้างความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองโดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนและสตรี ตลอดจนการสร้างความปลอดภัยทางการเมืองที่สามารถสร้างทัศนคติและความเข้าใจที่ดีขยายออกไปในพื้นที่ต่างๆของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนโดยเฉพาะพื้นที่ในชนบท แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถานการณ์ทางการเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนไม่ได้ราบรื่นไปตลอด ยังคงเกิดเหตุการณ์ปะทะกันจากความเห็นต่างทางการเมืองกันบ้างโดยเฉพาะช่วงระยะเวลาที่มีการจัดการเลือกตั้งครั้งใหม่ ถึงแม้สถานการณ์มิได้บานปลายเป็นสงครามกลางเมืองเนื่องจากรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีประสิทธิภาพในการปกครองมากขึ้นจากการปฏิรูปด้านความมั่นคง อย่างไรก็ตามก็ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขปัญหาและทัศนคติทางการเมืองต่อไปเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุความรุนแรงทางการเมืองไม่ว่าในพื้นที่ใดของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

3.3.3.2 การจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันด้านความมั่นคง

หน่วยงาน Police and Security Section ของ UNIPSIL จึงเข้ามาประสานงานกับรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนด้านการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันด้านความมั่นคง โดยรวบรวมตัวกระทำการต่างๆในระดับสากลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตามยุทธศาสตร์การเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. Republic Of Sierra Leone Armed Forces (RSLAF)

กองกำลังทหารของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน หรือ Republic Of Sierra Leone Armed Forces (RSLAF) เป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงที่สำคัญในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน เนื่องจากเป็นกองกำลังหลักที่ใช้เพื่อปกป้องอำนาจอธิปไตยและควบคุมให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ดังนั้น UNIPSIL จึงต้องเข้ามาเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับ RSLAF เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานอย่างสูงที่สุด โดยเข้าไปสนับสนุนปฏิบัติการด้านกองกำลังทหารดังต่อไปนี้

การปฏิรูปกองกำลังทหาร รัฐบาลได้อนุมัติการ Republic of Sierra Leone Armed Forces Core Review Programme ตามคำแนะนำของ UNIPSIL⁴⁹ โดยให้ความสำคัญในเรื่องขนาดของกองทัพ อีกทั้งยังกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ สาเหตุหลักมาจากปัญหาสงครามกลางเมืองที่ทำให้ประสิทธิภาพของกองกำลังทหารลดลง และเพื่อจำกัดการปฏิบัติหน้าที่ของกองกำลังทหารเพื่อควบคุมความอ่อนไหวของสถานการณ์ในรัฐภายหลังความขัดแย้ง ประกอบกับ

⁴⁹ United Nations Security Council, S/2010/135 (15 March 2010).

เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจที่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนไม่มีกำลังทางเศรษฐกิจมากเพียงพอที่จะดูแลกองทัพได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงให้ทำการลดขนาดกองทัพจากทหาร 10500 นาย เหลือ 8500 นาย⁵⁰ ทำให้การดูแลประสิทธิภาพในกองทัพมีมากขึ้น และสนับสนุนทหารที่ปลดประจำการไปประกอบอาชีพที่สามารถขยายกำลังทางด้านเศรษฐกิจแก่ภาครัฐ เช่น เกษตรกร เป็นต้น

เพิ่มประสิทธิภาพให้แก่กองกำลังทหาร UNIPSIL ได้มีเป้าหมายให้มีการฝึกฝนกองกำลังทหารของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนให้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำกองกำลังทหารไปสนับสนุนปฏิบัติการอื่นของสหประชาชาติได้ ซึ่งปรากฏว่า RSLAF สามารถนำไปช่วยเหลือปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ในดาฟู African Union-United Nations Hybrid Operation in DarFur (UNAMID) และโซมาเลีย African Union Mission to Somalia (AMISOM) ได้เป็นอย่างดี⁵¹

การปฏิบัติหน้าที่เพื่อช่วยเหลือกิจการภายในรัฐ เมื่อปฏิบัติการรักษาสันติภาพประสบความสำเร็จและเปลี่ยนผ่านมาสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ สถานการณ์ด้านความมั่นคงของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีความเปลี่ยนแปลงไปจากการที่จะต้องสนับสนุนกองกำลังทหารให้ต่อสู้กับกองกำลังกบฏ เปลี่ยนเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานตำรวจเพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายและควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ ดังนั้น UNIPSIL สนับสนุนให้รัฐสภาออกกฎหมาย Military Assistance to Civil Power Act เพื่อนำกองกำลังทหารมาช่วยเหลือตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ ซึ่งต่อมาได้อาศัยอำนาจของ Military Assistance to Civil Power Act จัดตั้งหน่วยพิเศษขึ้น คือ Joint Police and Military Liaison Units ให้ฝึกเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจร่วมกัน กว่า 7,500 นาย⁵² เพื่อให้เกิดการร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เปลี่ยนทัศนคติระหว่างกัน และฝึกความมีวินัย โดยหน่วยงานดังกล่าวที่หน้าที่ในการปราบปรามอาชญากรรมรุนแรงในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

การร่วมมือกันทางกองกำลังทหารกับรัฐข้างเคียง การร่วมมือกันในด้านกองกำลังทหารกับรัฐข้างเคียงนั้นสามารถพิจารณาได้ออกเป็น 2 ประเด็นด้วยกัน คือ

⁵⁰ United Nations Peacebuilding Commission, Supra note 20.

⁵¹ United Nations Security Council, Supra note 45.

⁵² United Nations Security Council. First report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone. S/2009/59, 30 January 2009.

1. การร่วมมือของรัฐที่มีน่านน้ำติดกัน เนื่องจากมีการโจมตีของโจรสลัดบริเวณน่านน้ำชายฝั่งของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ทำให้เกิดปัญหาต่อชาวประมง และธุรกิจภาคเอกชนที่อยู่บริเวณดังกล่าว ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยทหารเรือเข้าไปแก้ไขและปราบปรามปัญหาโจรสลัด นอกจากนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกันกับประเทศข้างเคียงอย่างยั่งยืน จึงได้มีการจัดตั้ง Joint Maritime Committee ขึ้นเพื่อร่วมดูแลน่านน้ำชายฝั่งร่วมกัน โดยมีนอกจากนั้นตัวกระทำการในระดับสากลที่เข้ามาช่วยเหลือ คือ United States Coast Guard ซึ่งเข้ามาฝึกฝนการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันความมั่นคงทางทะเล และได้รับการช่วยเหลือด้านอุปกรณ์และซ่อมแซมยานพาหนะร่วมมือกับในการขจัดการระบุและจัดการเรือที่ลบลอบเข้ามาในน่านน้ำชายฝั่ง⁵³

2. การร่วมมือกันในรัฐภาคี Mano River Union เป็นความร่วมมือกันระหว่างสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน และสาธารณรัฐไลบีเรีย สาธารณรัฐกินี เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งบริเวณชายแดน UNIPSIL จึงเข้าไปสนับสนุนการจัดตั้ง Joint Border Security and Confidence-building Units⁵⁴ ซึ่งผลของการจัดตั้งหน่วยงานทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสามประเทศดีขึ้น และยังสามารถพัฒนากิจกรรมอื่นๆให้ดีขึ้นตามไปด้วย

โดยสรุปแล้วการที่ UNIPSIL ได้เข้าไปสนับสนุนและช่วยเหลือการปฏิรูปด้านกองทัพ ผู้เขียนมีความเห็นว่าการปฏิรูปกองทัพประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมาก โดยเริ่มจากการปฏิรูปกองทัพให้มีขนาดเล็กลงเพื่อสามารถไปสนับสนุนกิจกรรมด้านอื่นที่จำเป็น และการจัดตั้ง Joint Police and Military Liaison Units⁵⁵ ซึ่งเป็นการดึงกองกำลังทหารเข้ามาช่วยเหลือรักษาความสงบภายในรัฐจึงเป็นการวางยุทธศาสตร์ที่ถูกต้อง เพราะสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนไม่ได้มีปัญหาความขัดแย้งภายนอกอีกต่อไป ซึ่งส่วนมากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่กระทบภายในรัฐเสียมากกว่า ตลอดจนการให้กองกำลังทหารได้รับการฝึกฝนและร่วมมือกับนานาชาติ ผู้เขียนเห็นว่าการพัฒนาที่ก้าวหน้าอย่างมีนัยยะสำคัญ คือ สามารถทำให้พัฒนาความสามารถของกองทัพได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสนับสนุนให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐอื่นๆไปพร้อมกัน

การปฏิรูปหน่วยงานทางทหารส่งผลให้มีการลดขนาดของกองทัพ ซึ่งเป็นการลดทรัพยากรค่าใช้จ่ายที่รัฐจะต้องรับภาระให้น้อยลง อีกทั้งยังผลักดันให้ทหารที่ปลดประจำการไปประกอบอาชีพ

⁵³ Ibid.

⁵⁴ United Nations Security Council, Supra note 52.

⁵⁵ Ibid.

ด้านเกษตรกรรมเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงทางอาหารในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้เป็นอย่างดี อีกทั้งรัฐยังสามารถนำค่าใช้จ่ายที่ลดลงไปเพิ่มสวัสดิการให้แก่ทหารและครอบครัว ทำให้ลดความขัดแย้งและความไม่พอใจที่เจ้าหน้าที่รัฐมีต่อรัฐบาลได้

นอกจากนั้นแล้ว เมื่อพิจารณาพลวัตทางด้านพื้นที่ การปฏิรูปหน่วยงานทางทหารสามารถเพิ่มความเข้มแข็งในการดูแลพื้นที่บริเวณน่านน้ำให้เกิดความมั่นคงและความปลอดภัยซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาโจรสลัดได้และบริเวณพื้นที่ชายแดนที่ติดกับสาธารณรัฐไลบีเรียและสาธารณรัฐบุรุนดีได้ จัดตั้งหน่วยงานด้านความมั่นคงร่วมกัน สามารถแก้ไขปัญหาพื้นที่บริเวณด้านชายแดนและสนับสนุนความช่วยเหลือระหว่างรัฐ โดยเฉพาะการขนส่งได้เป็นอย่างดี

2 Sierra Leone Police (SLP)

คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพมีอำนาจในการปฏิรูปตำรวจในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเพื่อสามารถทำหน้าที่ได้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนี้

การแก้ไขปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ UNIPSIL สนับสนุนรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในการพัฒนาแผน Action Plan to Address Illicit Drug Trafficking and Organized Crime เพื่อต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยจัดให้มีการร่วมมือ Sierra Leone Joint Drug Task Force⁵⁶ กับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านและรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา และจัดหาอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่หลากหลายโดยจัดตั้งศูนย์ Computer-based training centre เพื่อฝึกฝนให้ใช้การค้นหาข้อมูลของลักลอบค้ายาเสพติดผ่านระบบข้อมูลคอมพิวเตอร์และนำไปสู่การจับกุม

นอกจากนั้นแล้ว UNIPSIL สามารถสนับสนุนให้จัดตั้งหน่วยงาน Transitional Crime Unit เพื่อประสานงานในระดับสากล ส่งผลให้สามารถทำลายแหล่งเพาะปลูกกัญชา และปราบปรามกลุ่มลักลอบค้ายาเสพติดได้

การแก้ไขปัญหาด้านการทำรุนแรงทางเพศ UNIPSIL สนับสนุนการจัดตั้ง Family Support Unit หรือ Domestic Violence Unit เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในระบบตำรวจของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนภายใต้ Ministry of Social Welfare Gender and Children Affairs ซึ่งมีอำนาจในการดูแลเกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ (Sexual Violence) และการกระทำที่รุนแรงต่อเพศสภาวะ (Gender-bases Violence) และอาชญากรรมอื่นต่อสตรีและเด็ก เพื่อเป็นการจำกัดหรือลด

⁵⁶ United Nations Security Council, Supra note 39.

ปริมาณความรุนแรงเหล่านั้นลง โดยสามารถให้สตรีและเด็กยื่นคำร้องเข้าไปที่หน่วยงานได้โดยตรง อีกทั้ง Sexual Offences Act ได้ให้อำนาจแก่ Family Support Unit ในการสอบสวน จากนั้นจะต้องจัดทำเป็นรายงานสถิติเพื่อประเมินผลสำเร็จในการดำเนินงาน⁵⁷

ในขณะเดียวกันสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้รับความช่วยเหลือจากสหประชาชาติในการจัดตั้ง Police Training Division เพื่อวางนโยบายและกำหนดกลยุทธ์ในการฝึกอบรม และจัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีองค์ความรู้และสามารถจัดการปัญหาเกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ⁵⁸ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ทักษะในด้านต่างๆเพื่อช่วยเหลือสตรีและเด็กมากกว่าปกติ ซึ่งการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่จะเป็นการสนับสนุน Family Support Unit สามารถเพิ่มจำนวนตำรวจได้

ความโปร่งใสในองค์กร รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน มาตรา 158 ให้อำนาจ Police Council จัดตั้ง Independent Police Complaints Review Board หรือ Office for Police Conduct⁵⁹ โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการกระทำที่เกินไปกว่าอำนาจของตำรวจและการกระทำที่ไม่เหมาะสม จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษรับรองเรียนการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶⁰

การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับสหประชาชาติ ตำรวจเป็นองค์กรที่พัฒนารวดเร็วเช่นเดียวกับทหาร ทำให้สามารถพัฒนาบุคลากรไปช่วยเหลือภารกิจของสหประชาชาติ เช่น UNAMID และ UNMISS เป็นต้น ทำให้เกิดการยอมรับในระดับสากล ตลอดจนเป็นการเปิดโอกาสเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ฝึกฝนตนเองเพื่อนำมาใช้กับปฏิบัติการภายในรัฐได้

การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อประสานความร่วมมือกับภาคประชาสังคม Sierra Leone police local partnership board จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนและร่วมมือกันทำงานกับคนในพื้นที่ โดยฝึกฝนให้ประชาชนเหล่านั้นสามารถเรียนรู้วิธีป้องกันตนเองและนำไปช่วยเหลือป้องกันคนในชุมชนได้

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ United Nations Security Council, Supra note 44.

⁵⁹ United Nations Peacebuilding Commission, Supra note 20.

⁶⁰ United Nations Security Council. Seventh report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone, S/2011/554, 2 September 2011.

การปฏิรูปหน่วยงานตำรวจตอบสนองต่อพลวัตทางด้านพื้นที่ เนื่องจากหน่วยงานตำรวจสามารถเข้าถึงประชาชนที่อยู่ในชนบท โดยมีการจัดตั้งความร่วมมือระหว่างประชาชนและตำรวจขึ้น ทำให้ลดความบาดหมางระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนในท้องที่ ตลอดจนสามารถขยายความสามารถในการดูแลพื้นที่ชนบทห่างไกลให้เกิดความมั่นคงมากขึ้น นอกจากนี้แล้ว ยังมีการปฏิรูปเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานตำรวจ โดยการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความรุนแรงทางเพศเพื่อแก้ไขปัญหาความรุนแรงต่อเด็กและสตรีโดยเฉพาะพื้นที่ในชนบทที่มีความไม่เท่าเทียมและมีความอคติทางเพศสูง และการจัดตั้งคณะกรรมการ Independent Police Complaint Review Board เป็นการสร้างความโปร่งใสให้ประชาชนมีความมั่นใจและความเชื่อมั่นในองค์กรตำรวจมากยิ่งขึ้น

การที่ UNIPSIL ได้เข้าไปสนับสนุนการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันด้านความมั่นคงในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ผู้เขียนสามารถสรุปได้ดังนี้

ก. ข้อดีในการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันด้านความมั่นคง

ประการที่หนึ่ง การปฏิรูปกองกำลังทหารของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนโดยปรับลดจำนวนทหารลง ทำให้รัฐรับภาระน้อยลงในการดูแลทหารและสามารถนำงบประมาณของรัฐไปใช้ในการกิจด้านอื่นที่จำเป็นเพิ่มขึ้น นอกจากนี้แล้วจำนวนทหารที่ปลดประจำการสามารถสนับสนุนให้ไปประกอบอาชีพด้านการเกษตร ซึ่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในช่วงที่เข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพกำลังประสบปัญหาการขาดแคลนอาหาร เป็นเหตุให้ในเวลาสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนสามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาหารได้

ประการที่สอง การปฏิรูปกองกำลังทหารไม่ได้ทำให้ประสิทธิภาพด้านความมั่นคงของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนด้อยลงไปเนื่องจาก UNIPSIL ได้ประสานงานกับตัวกระทำต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร ให้เข้ามาช่วยเหลือในการฝึกฝนกองกำลังทหารให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังได้รับบริจาคด้านอุปกรณ์ที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้แล้วกองกำลังทหารและตำรวจยังได้มีโอกาสเข้าร่วมปฏิบัติการกิจของสหประชาชาติซึ่งจะได้บทเรียนจากการปฏิบัติหน้าที่และกลับมาปรับใช้เป็นกลยุทธ์ต่างๆภายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานด้านความมั่นคง โดยเฉพาะกองกำลังทหารแม้จะลดขนาดของกองกำลังแต่มีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

นอกจากนี้ปัญหาสงครามกลางเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอันมีต้นเหตุมาจากกองกำลังกบฏของสาธารณรัฐไลบีเรียที่ให้การสนับสนุนกลุ่มกบฏในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ได้รับการแก้ไขโดยการสามารถจับกุมอดีตประธานาธิบดีไลบีเรียผู้อยู่เบื้องหลังการก่อความไม่สงบในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน และหัวหน้ากองกำลังกบฏในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมาขึ้นศาลพิเศษของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ และมีการจัดตั้ง Joint Border Security and Confidence-building Units ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ร่วมมือระหว่างสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน สาธารณรัฐไลบีเรีย และสาธารณรัฐกินีดูแลปัญหาในบริเวณพรมแดนของทั้งสามประเทศ เป็นเหตุให้ภาระหน้าที่ของกองกำลังทหารลดลง

ประการที่สาม การจัดตั้งหน่วยงาน Joint Police and Military Liaison Units นับว่าเป็นความสำเร็จอย่างยิ่งเนื่องจากภาระหน้าที่ของกองกำลังทหารในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนลดน้อยลง จึงสนับสนุนให้กองกำลังทหารเข้ามาช่วยเหลือหน่วยงานตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งส่งผลให้อาชญากรรมในสังคมลดลงและฟื้นฟูให้ประชาชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีความมั่นใจในการบริหารและการปกครองของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้แล้วการให้กองกำลังทหารมาช่วยหน่วยงานตำรวจในการดูแลรักษาความสงบในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนส่งผลให้สามารถขยายพื้นที่ในการปฏิบัติการได้มากยิ่งขึ้น

ประการที่สี่ แม้จะมีการปฏิรูปกองกำลังทหารให้เข้ามาช่วยเหลือหน่วยงานตำรวจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและขยายพื้นที่ในการปฏิบัติการ แต่ปริมาณของเจ้าหน้าที่ของตำรวจและทหารก็ไม่เพียงพอที่จะดูแลความสงบเรียบร้อยได้ครอบคลุมในทุกพื้นที่โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท ดังนั้น UNIPSIL จึงได้สนับสนุนหน่วยงานตำรวจร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นจัดตั้งหน่วยงาน Sierra Leone police local partnership board เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ที่จะปกป้องตนเอง และช่วยเหลือกันทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ที่หน่วยงานของรัฐเข้าถึงได้ยาก นอกจากนี้แล้วการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวยังสนับสนุนให้เกิดการปรองดองและความสมานฉันท์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม

ประการที่ห้า การจัดตั้งหน่วยงาน Independent Police Complaints Review Board ทำให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เนื่องจากสามารถตรวจสอบและร้องเรียนไปยังหน่วยงานรัฐได้โดยตรง ซึ่งจะช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ไม่ชอบของตำรวจ

ข. ข้อท้าทายในการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันด้านความมั่นคง

ประการที่หนึ่ง การร่วมมือด้านชายแดนระหว่างสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน สาธารณรัฐไลบีเรีย และสาธารณรัฐกินีในหน่วยงาน Joint Border Security and Confidence-building Units มีความสำคัญในด้านความมั่นคง เช่น การปราบปรามกองกำลังกบฏที่ซุ่มอยู่ตามพรมแดน โดยเฉพาะรัฐที่ยังอยู่ในสถานการณ์ที่เปราะบางทั้งสาธารณรัฐกินีและสาธารณรัฐไลบีเรียซึ่งอยู่ในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพอยู่ อีกทั้งหน่วยงานดังกล่าวยังมีความสำคัญด้านเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากสถานที่ประจำการของหน่วยงานเป็นจุดยุทธศาสตร์ตามพรมแดนซึ่งเป็นถนนสายสำคัญที่จะสามารถลำเลียงความช่วยเหลือและให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างสามรัฐ

ความท้าทายของหน่วยงาน Joint Border Security and Confidence-building Units คือ การคงอยู่ของหน่วยงานดังกล่าวขึ้นอยู่กับความพร้อมของทุกรัฐในการส่งกองกำลังทหารและยุทโธปกรณ์ของแต่ละฝ่ายเข้าร่วมกับหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น ดังนั้นหากรัฐใดรัฐหนึ่งปฏิเสธที่จะสนับสนุนหน่วยงานดังกล่าวต่อไปไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือความพร้อมของรัฐ อาจเป็นเหตุให้รัฐอื่นยกเลิกปฏิบัติการไปด้วย ซึ่งการยกเลิกปฏิบัติการดังกล่าวค่อนข้างมีผลกระทบที่ตามมาอย่างชัดเจน ทั้งในแง่ความสัมพันธ์ทางการเมือง ความมั่นคง และความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม

ประการที่สอง องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติใช้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นจุดถ่ายลำ (trans-shipment point) ยาเสพติดไปยังอเมริกาใต้และยุโรป ส่งผลให้มีปัญหาด้านการลักลอบค้าอาวุธ และการค้ามนุษย์ จึงเป็นปัญหาสำคัญในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนที่แม้ว่า UNIPSIL จะสามารถรวบรวมตัวกระทำการในระดับสากลที่หลากหลายเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนยังคงเป็นประเด็นท้าทายที่สำคัญเนื่องจากนอกเหนือจากสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนแล้วรัฐข้างเคียง เช่น สาธารณรัฐกินี และสาธารณรัฐไลบีเรียยังคงเป็นจุดถ่ายลำสำคัญสำหรับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และยังคงส่งผลกระทบต่อประเด็นด้านความมั่นคงในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอยู่

ประการที่สาม ปัญหาจากวัฒนธรรมความไม่เท่าเทียมและอคติต่อสตรีและเด็ก ทำให้เกิดปัญหาด้านความรุนแรงทางเพศ ซึ่งการจัดตั้ง Family Support Unit สามารถเข้าไปช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความรุนแรงทางเพศได้ในระดับหนึ่งแต่ยังคงเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เนื่องจาก

สามารถจำกัดหรือลดคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศได้ในระดับหนึ่ง แต่ปัญหาความรุนแรงทางเพศต่อสตรีและเด็กยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่มีวัฒนธรรมความไม่เท่าเทียมและอคติต่อสตรีและเด็กรุนแรงอยู่

3.4 การเสริมสร้างระบบรัฐสภา

การเสริมสร้างระบบรัฐสภานั้นมีความสำคัญในการสร้างหลักประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในรัฐซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายระบบรัฐสภา คือ การเลือกตั้ง และการใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นลำดับดังต่อไปนี้

3.4.1 การเลือกตั้ง

การทำให้ระบบรัฐสภามีความเข้มแข็งและได้รับการยอมรับจากประชาชนนั้นจะต้องทำให้พื้นฐานของระบบรัฐสภาเข้มแข็งเสียก่อน คือ การทำให้ระบบการเลือกผู้แทนเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภามีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ดังนั้นคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพจึงได้มีอำนาจในการจัดตั้งหรือฟื้นฟูองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลการเลือกตั้ง ดังนี้

3.4.1.1 การจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

1. The National Electoral Commission

คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ (The National Electoral Commission: NEC) เป็นองค์กรอิสระ จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 33 the 1991 Constitution of Sierra Leone, Act No. 6 of 1991, Section 7(1) of the Public Elections Act (PEA), 2012 and Section 28 of the Chieftaincy Act, (2009) โดยมีอำนาจในการจัดระเบียบ ควบคุม และตรวจตราการเลือกตั้งและการทำประชามติภายในรัฐ ตลอดจนมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียง กำหนดเขตเลือกตั้ง และออกระเบียบข้อบังคับที่สร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยต้องปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกัน และมีหน้าที่ในการสร้างองค์ความรู้ที่ถูกต้องในเรื่องหลักประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาลให้แก่ประชาชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

อำนาจในการจัดและการควบคุมการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนนั้นมียุทธศาสตร์ในการกำกับดูแลการเลือกตั้งในทุกๆระดับให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม และยอมรับได้ในสังคม โดยมีการเลือกตั้งระดับรัฐ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภา เพื่อคัดสรรตัวแทนของประชาชนทั้งปวงในการไปใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอย่างเป็นธรรม

ระดับท้องถิ่น คือ การเลือกตั้งสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งหัวหน้าหมู่บ้าน เพื่อคัดเลือกตัวแทนฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่นเพื่อพัฒนาและฟื้นฟูสังคมในท้องถิ่นนั้นๆ

อีกทั้งยังมีการเลือกตั้งแบบจารีตประเพณีของชนเผ่า คือ การเลือกตั้งหัวหน้าชนเผ่า ซึ่งปรากฏมาตั้งแต่สมัยอาณาจักร เนื่องจากสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนประกอบไปด้วยชนเผ่าหลายเผ่า แม้จะไม่ปรากฏหลักฐานความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติหรือความกระทบกระทั่งระหว่างชนเผ่า แต่จารีตประเพณีในระดับชนเผ่ามีการเลือกปฏิบัติทางเพศเป็นอย่างมาก ในช่วงการอนุวัติการของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจึงได้มีการออกกฎหมายที่รับรองให้คณะกรรมการเลือกตั้งแห่งชาติสามารถเข้าไปควบคุมการเลือกตั้งหัวหน้าชนเผ่า เพื่อความโปร่งใส และเป็นการยกระดับความเท่าเทียมของสิทธิสตรีในทุกสังคมของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน⁶¹

หน้าที่สำคัญอีกด้านหนึ่งของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ คือ การให้ความรู้เรื่องสิทธิของประชาชนในการเลือกตั้ง เนื่องจากการศึกษาและทำความเข้าใจในการเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญที่จะประกันได้ว่าการเลือกตั้งนั้นได้ผลออกมาอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการให้ความรู้แก่ประชาชนนั้นดำเนินการผ่านช่องทางต่างๆ เช่น การจัดให้มีการอภิปรายโดยให้มีการแปลเป็นภาษาท้องถิ่นถึง 14 ภาษา ผ่านทางวิทยุ โทรทัศน์ และป้ายโฆษณากลางแจ้งในจุดยุทธศาสตร์สำคัญทั่วประเทศ ตลอดจนการแจกใบปลิว โปสเตอร์ การส่งข้อความผ่านเครือข่ายโทรศัพท์ และการเปิดโอกาสให้มีการซักถาม เป็นต้น⁶²

ดังนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ จึงเป็นหน่วยงานสำคัญที่ดำเนินการเพื่อสร้างความโปร่งใสและสร้างหลักนิติรัฐในสังคม โดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้เข้าไปดำเนินการในการสนับสนุนด้านเงินทุน เพื่อเสริมสร้างให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติมีทรัพยากรเพียงพอในการดำเนินกิจกรรม อีกทั้งยังสนับสนุนด้านกลยุทธ์เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทั้งหลายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุปแล้วการที่ UNIPSIL สนับสนุนการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติจะช่วยให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนสามารถควบคุมและจัดการเลือกตั้งที่มีความโปร่งใสและยอมรับได้ในสังคม โดยการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติเมื่อพิจารณาประกอบกับพลวัตด้านพื้นที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติจะต้องเข้าไปควบคุม ดูแลการจัดการเลือกตั้ง ทั้งในระดับท้องถิ่น และการเลือกตั้งแบบจารีตประเพณีของชนเผ่า ทำให้มิติของความเป็นประชาธิปไตยสะท้อนออกไปยัง

⁶¹ National Electoral Commission, Supra note 38, p. 19.

⁶² Ibid., pp.21-22.

พื้นที่ชนบทและกลุ่มคนที่เป็นรากหญ้าของประเทศซึ่งจะเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม และประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตนเอง อันเป็นการปกป้องสิทธิพลเมืองอย่างหนึ่งและช่วยป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งทางด้านการเมืองในอนาคต เนื่องจากประชาชนจะมีสามัญสำนึกทางด้านการเมืองมากขึ้น

2. The Political Parties Registration Commission

คณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมือง (The Political Parties Registration Commission) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2005 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 34 และ 35 The 1991 Constitution of Sierra Leone ประกอบกับ Political Parties Act (Act No 3 of 2002) โดยมีอำนาจในการรับจดทะเบียน และกำกับดูแลพรรคการเมือง ตลอดจนตรวจสอบสมาชิก โครงสร้าง และพฤติกรรมของพรรคการเมืองเพื่อประกันว่าได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้แล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างพรรคการเมือง และประสานงานกับคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติในการส่งเสริมการเลือกตั้ง

มาตรา 34 (5) the 1991 Constitution of Sierra Leone ให้อำนาจคณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมืองมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ โดยไม่ถูกควบคุมจากบุคคลหรือกลุ่มใด ซึ่งหากพรรคการเมืองมีข้อขัดแย้งหรือไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของคณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมือง สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกา และให้ถือว่าคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นที่สุด⁶³

คณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจในการรับจดทะเบียนพรรคการเมือง ไม่รับจดทะเบียนพรรคการเมืองตามกรณีที่บัญญัติไว้ตามกฎหมาย⁶⁴ เช่น กรณีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกที่ไม่ใช่คนสัญชาติเซียร์ราลีโอน เป็นต้น และเพิกถอนการจดทะเบียนในกรณีต่างๆ เช่น กรณีพรรคการเมืองนั้นไม่มีกิจกรรมหรือความเคลื่อนไหวใดๆเป็นระยะเวลาอันยาวนาน เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้วคณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมืองยังกำกับดูแลพรรคการเมือง ในด้านต่างๆ เช่น ตรวจสอบเส้นทางการเงิน แหล่งเงินทุน สมาชิกพรรคการเมือง เป็นต้น โดยในกรณีสมาชิกพรรคการเมืองคณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมืองบังคับให้แต่ละพรรคการเมืองต้องเปิดโอกาสให้สตรีมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วย และให้คนรุ่นใหม่เข้ามาเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง⁶⁵

⁶³ Political Parties Registration Commission, Annual Report – 2011, 30th March, 2012.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

กิจกรรมของคณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมืองส่วนนอกจากจะกำกับดูแลพรรคการเมืองแล้วส่วนมากจะดำเนินกิจกรรมโดยประสานนโยบายกับคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ ในการดำเนินกิจกรรมการเลือกตั้งต่างๆ โดยคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพจะเข้าไปสนับสนุนด้านกลยุทธ์และทรัพยากรต่างๆให้แก่คณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทั้งหลายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุป UNIPSIL เข้าไปสนับสนุนคณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อที่จะสามารถกำกับดูแลและตรวจสอบพรรคการเมืองได้ เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการคอร์รัปชันและกระตุ้นให้พรรคการเมืองมีความเคลื่อนไหวทางการเมืองตลอดเวลา เนื่องจากหากพรรคการเมืองใดไม่มีความเคลื่อนไหวเป็นระยะเวลานาน คณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมืองสามารถเพิกถอนการจดทะเบียนได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง คณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมืองจึงได้ออกระเบียบหน้าที่ของพรรคการเมืองซึ่งหากฝ่าฝืน พรรคการเมืองก็จะถูกถอนการจดทะเบียนด้วยเช่นกัน

3. สถาบันที่เกี่ยวข้องกับสื่อ

สถาบันด้านสื่อมีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนประชาชนใช้วิทยุในการรับฟังข่าวสารเป็นส่วนใหญ่ดังนั้น การยุยงปลุกปั่นทางการเมืองจึงสามารถทำได้ผ่านวิทยุ ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพจึงเข้าไปสนับสนุนให้สื่อเป็นอิสระ โดยจัดตั้งสถาบันที่ควบคุมดูแลความเป็นอิสระของสื่อ และควบคุมจรรยาบรรณของสื่อ ดังนี้

Independent Media Commission (IMC) เป็นคณะกรรมการควบคุมสื่ออิสระมีหน้าที่ควบคุมสื่อวิทยุและหนังสือพิมพ์ให้อยู่ในจรรยาบรรณสื่อ โดยมีอำนาจในการออกใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตของสื่อต่างๆ เช่น กรณีที่เกิดปัญหาทางการเมืองที่ทำให้เกิด Joint Communiqué ปี ค.ศ. 2009 ระหว่างพรรคการเมือง APC และ SLPP จึงทำให้ Independent Media Commission ใช้อำนาจในการระงับการออกอากาศของสถานีวิทยุพรรคการเมืองทั้งสองพรรค และถอนใบอนุญาตในเวลาต่อมา⁶⁶

Sierra Leone Broadcasting Corporation (SLBC) คณะมนตรีความมั่นคง และคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพมีข้อมติที่จะเปลี่ยนถ่ายสถานีวิทยุ UN Radio ส่งมอบให้แก่สา

⁶⁶ United Nations Security Council, Supra note 44.

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน โดยจัดตั้งให้เป็นองค์กรอิสระของรัฐในการกระจายสื่อ เพื่อประกันว่าพรรคการเมืองจะสามารถใช้สื่อได้อย่างเท่าเทียมกัน⁶⁷

โดยสรุปแล้วการที่ UNIPSIL สนับสนุนสถาบันด้านสื่อ เช่น IMC และ SLBC เพื่อปกป้องประชาชนให้ได้รับข้อมูลที่เที่ยงตรงและเป็นกลางและสร้างความรู้ความเข้าใจในประเด็นทางการเมืองอย่างถูกต้องตรงกัน ตลอดจนเพื่อป้องกันความขัดแย้งทางการเมือง โดยหากพิจารณาประกอบกับพลวัตด้านพื้นที่แล้ว IMC และ SLBC มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญที่จะทำให้การสื่อสารอย่างเป็นกลาง สะท้อนไปในพื้นที่ชนบทของรัฐ

การที่ UNIPSIL ได้เข้าไปสนับสนุนการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ผู้เขียนสามารถสรุปได้ดังนี้

ก. ข้อดีของการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

ประการที่หนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติมีอำนาจในการควบคุมการเลือกตั้งในทุกระดับให้เกิดความโปร่งใสและยุติธรรม โดยสามารถจัดการเลือกตั้งในระดับรัฐ ระดับท้องถิ่น และการเลือกตั้งแบบจารีตประเพณีของชนเผ่า ซึ่งการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนสามารถเข้าไปควบคุมการเลือกตั้งแบบจารีตประเพณีชนเผ่าให้เกิดความโปร่งใสได้นั้น สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในการบริหารจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติที่ตอบสนองต่อพลวัตด้านพื้นที่ครอบคลุมดินแดนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน อีกนัยหนึ่งก็เป็นการสะท้อนถึงรากฐานของหลักประชาธิปไตยภายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนที่สามารถปลูกฝังได้ในระดับสามัญ โดยประชาชนในชนเผ่ายอมรับให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติมีอำนาจในการควบคุมการจัดการเลือกตั้งได้

ประการที่สอง วิธีการสื่อสารของคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถตอบสนองต่อสภาพสังคมได้อย่างถูกวิธีโดยเฉพาะการสื่อสารกับประชาชนผ่านทางวิทยุ และสื่อออกมาเป็นภาษาถิ่นถึง 14 ภาษา เพื่อสร้างการรับรู้หลักการประชาธิปไตยเป็นไปในแนวทางเดียวกัน นอกจากนั้นแล้วการสนับสนุนของ UNIPSIL ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติมีศักยภาพเพิ่มขึ้นในการจัดทำป้ายโฆษณา ใบปลิว การส่งข้อความผ่านเครือข่ายโทรศัพท์ ตลอดจนการเปิดโอกาสให้มีการซักถาม และการจัดการเสวนาถามตอบ

⁶⁷ Ibid.

ประการที่สาม การที่ UNIPSIL เข้าไปสนับสนุนคณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมืองเป็นการสร้างระบบภายในรัฐที่จะสถาบันภายในรัฐเองทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยและยุติความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองได้ ซึ่งเป็นการสร้างความสามารถให้รัฐบาลมีกลไกที่จะยุติความขัดแย้งและสร้างความปรองดองทางการเมืองได้

นอกจากนั้นแล้วในกรณีที่พรรคการเมืองทำผิดคณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมืองก็ยังมีหน้าที่ตรวจสอบและตัดสินความผิดของพรรคการเมืองได้ โดยไม่ตัดสิทธิพรรคการเมืองที่จะอุทธรณ์คำตัดสินไปยังศาลฎีกาซึ่งเป็นการสร้างกระบวนการด้านความยุติธรรมที่โปร่งใสและเป็นธรรม

ประการที่สี่ การสนับสนุนการจัดตั้งสถาบัน Independent Media Commission (IMC) สามารถสร้างหลักประกันว่าสื่อต่างๆจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระและอยู่ในขอบเขตจรรยาบรรณของสื่อ และการสนับสนุนการจัดตั้ง Sierra Leone Broadcasting Corporation (SLBC) ยังสามารถช่วยให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสเท่ากับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและมีสิทธิในการหาเสียงอย่างเท่าเทียม ตลอดจนเป็นการป้องกันและควบคุมพรรคการเมืองที่ต้องการใช้ประโยชน์จากสื่อในทางที่ไม่ชอบ เช่น การยุยงปลุกปั่น หรือการโจมตีใส่ร้ายพรรคการเมืองอื่นๆ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วประชาชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการได้รับฟังสื่อที่เป็นกลางและได้รับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายอย่างรอบด้านและเท่าเทียม

ข. ข้อท้าทายของการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

ประการที่หนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติและคณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมืองสามารถทำให้ระบบการเลือกตั้งในระดับรัฐและระดับท้องถิ่น เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพได้ ต้องอาศัยการสนับสนุนด้านอุปกรณ์และเงินทุนจากกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ซึ่งในการจัดการเลือกตั้งแต่ละครั้งจำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก จึงเป็นข้อท้าทายที่สำคัญในอนาคตว่าหากรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะต้องบริหารจัดการการเลือกตั้งด้วยตนเองจะสามารถทำให้เกิดระบบการเลือกตั้งที่มีศักยภาพได้เช่นเดิมอยู่หรือไม่

ประการที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ คณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมือง และสถาบันที่เกี่ยวข้องกับสื่อ สามารถดำรงความเป็นอิสระและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีศักยภาพเนื่องจากมี UNIPSIL และตัวกระทำกรอื่นๆในระดับสากลและระดับรัฐเข้าไปเป็นคณะกรรมการเพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบให้เกิดความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ตลอดจนการสนับสนุนด้านเงินทุน แต่การที่จะทำให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนได้นั้นจะต้องทำให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีกลไกที่ขับเคลื่อนและบริหารจัดการการเลือกตั้งในตัวเองได้อย่างสมบูรณ์ โดยสถาบันที่เกี่ยวข้อง

กับการเลือกตั้งยังคงความเป็นอิสระและมีความศรัทธาในการปฏิบัติหน้าที่ได้เช่นเดิมแม้ตัวกระทำ การในระดับสากลจะยุติการสนับสนุนแล้วก็ตาม

3.4.2 อำนาจนิติบัญญัติ

การใช้อำนาจนิติบัญญัติของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนนั้น รัฐสภามีอำนาจสูงสุดใน กระบวนการนิติบัญญัติ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเท่าเทียมกันในการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งกระบวนการในการเสนอร่างกฎหมายใหม่ แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเดิม สามารถทำได้โดยริเริ่ม จากหน่วยงานของรัฐบาล เช่น กระทรวง หรือกรม เป็นต้น หรือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Law Reform Commission) อาจารย์เริ่มในกระบวนการแก้ไขกฎหมายซึ่งเป็นขอบอำนาจทั่วไปของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการตรวจสอบและทบทวนกฎหมาย หรือรัฐมนตรีอาจเป็นผู้นำเสนอ ร่างกฎหมายในนามของคณะรัฐบาล⁶⁸ โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

การพิจารณาร่างครั้งแรก รัฐมนตรี หรือสมาชิกรัฐสภาจะนำเสนอร่างกฎหมายต่อเลขาธิการ รัฐสภา และยื่นขอแปรญัตติเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสมาชิกรัฐสภาที่ไม่ได้อยู่ในคณะรัฐบาล (Private Members) ซึ่งในขั้นตอนนี้จะได้มีการส่งร่างกฎหมายให้สมาชิกรัฐสภาทุกคนได้อ่าน และทำ ความเข้าใจ ในขณะที่รัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาผู้สนับสนุนร่างกฎหมายจะเริ่มดำเนินกระบวนการ หาเสียงสนับสนุนร่างกฎหมายดังกล่าว⁶⁹

การพิจารณาร่างครั้งที่สอง รัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาผู้สนับสนุนร่างกฎหมายจะได้มีโอกาส ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งจะเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาท่านอื่นได้อภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว โดยให้สมาชิกรัฐสภาลงคะแนนเสียงว่าจะแก้ร่างกฎหมายใน ประเด็นใดบ้าง⁷⁰

ขั้นตอนการปรึกษากฎหมาย ภายหลังจากการลงคะแนนเสียงจะได้มีการส่งร่างกฎหมาย ให้แก่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย คือ กรมนิติกร (Law Officers' Department) โดยกรม นิติกรจะให้เจ้าพนักงานตรวจสอบร่างกฎหมายอย่างละเอียด และแก้ไขร่างกฎหมายตามประเด็นที่ อภิปรายในรัฐสภา หากจำเป็นก็จะเชิญผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาพิจารณาร่างกฎหมาย ดังกล่าวด้วย จากนั้นจึงส่งต่อให้คณะรัฐมนตรีรับรองร่างกฎหมายดังกล่าวก่อนส่งกลับไปยังรัฐสภา

⁶⁸ AfriMAP, *Sierra Leone: Justice Sector and the Rule of Law*. (2014).

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

ขั้นตอนการรายงานรัฐสภา คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายจะได้อธิบายถึงร่างกฎหมายที่ได้ตรวจสอบ พิสูจน์อักษร และประเด็นที่แก้ไขให้แก่สมาชิกรัฐสภาได้รับทราบ และเปิดให้มีการลงคะแนนเสียงรับร่างกฎหมายครั้งสุดท้าย⁷¹

การลงมติยอมรับร่างกฎหมาย หากการลงคะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภาลงมติรับร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายดังกล่าวจะส่งให้ประธานาธิบดีลงนามรับรอง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Government Gazette) จึงเป็นการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างเป็นทางการ⁷² แต่หากประธานาธิบดีปฏิเสธที่จะลงนามรับรองร่างกฎหมายดังกล่าว จะต้องส่งร่างกฎหมายกลับมายังรัฐสภาภายใน 14 วัน และประธานาธิบดีจะต้องให้เหตุผลประกอบการปฏิเสธลงนามรับร่างกฎหมาย รัฐสภาจะเปิดการลงคะแนนเสียงรับร่างกฎหมายดังกล่าวอีกครั้ง โดยจะต้องได้รับคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดจึงจะสามารถล้มล้างคำสั่งไม่ลงนามรับร่างกฎหมายของประธานาธิบดีได้⁷³

ในประเด็นความสัมพันธ์ของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน เป็นระบบทวินิยม (Dualism)⁷⁴ กล่าวคือ สถานะของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในเป็นอิสระออกจากกัน ดังนั้น กฎหมายภายในจึงมีอำนาจสูงสุด โดยรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนบัญญัติไว้ว่า สนธิสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่รัฐยินยอมเข้าเป็นภาคี จะต้องอนุวัติการผ่านรัฐสภาเสมอ ด้วยการนำตราสารระหว่างประเทศต่างๆ ที่รัฐเข้าร่วมเป็นภาคีมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในเสียก่อนจึงจะบังคับใช้ภายในรัฐได้

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเข้าเป็นภาคีสันธิสัญญา และข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ หลายฉบับ แต่กลับอนุวัติการตราสารระหว่างประเทศเหล่านั้นน้อยมาก คณะกรรมาธิการเสริมสร้างสันติภาพจึงได้เข้าไปผลักดันให้มีการจัดตั้งหรือฟื้นฟูองค์กรภายในรัฐที่จะทำการทบทวนกฎหมายต่างๆ ภายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ตลอดจนผลักดันให้มีการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นคุณแก่การเสริมสร้างสันติภาพต่างเป็นกฎหมายภายใน โดยเฉพาะกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากเพื่อประกันสิทธิของประชาชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนว่าจะมีสิทธิอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน ซึ่งองค์กรต่างๆ ได้ปรากฏดังนี้

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

3.4.2.1 การจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตย

1 The Constitution Review Commission

ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามกลางเมือง (Civil War) ได้มีการจัดทำข้อตกลงสันติภาพ Lomé Peace Accord ซึ่งบัญญัติให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดอง (Truth and Reconciliation Committee :TRC) ซึ่งผลจากการตรวจสอบของ คณะกรรมการตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดอง แนะนำให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในประเด็นต่างๆ เพื่อสนับสนุนด้านประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน อันเป็นการสะท้อนคุณค่าที่มีมาตรฐานอันเป็นสากล และช่วยเสริมสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนภายในรัฐ ในปี ค.ศ. 2007 รัฐบาลจึงได้ออกคำสั่ง Government Notice No.6, Vol. CXXXVIII of the Sierra Leone Gazette No. 2 จัดตั้งคณะกรรมการทบทวนรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Review Commission) เพื่อทบทวนรัฐธรรมนูญ และจัดทำข้อเสนอเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2008 แม้จะได้มีการส่งรายงานการประเด็นต่างๆ ที่เสนอให้แก้ไขในรัฐธรรมนูญแล้ว แต่รัฐสภา ก็ได้แก้ไขเนื้อหารัฐธรรมนูญเพียงประเด็นเดียวโดยออก The Constitution of Sierra Leone (Amendment) Act, 2008 ให้มีการจัดตั้ง Anti-Corruption Commission ขึ้นเพื่อตรวจสอบการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตฉ้อฉล

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2013 ภายใต้การอนุวัติการของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้มี อนุมัติในการสนับสนุนรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนให้มีการทบทวนรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนยังมีช่องโหว่ด้านสิทธิของสตรี ความเท่าเทียมกันทางเพศ และประเด็นอื่นๆ โดยรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้มีมติให้คณะกรรมการทบทวนรัฐธรรมนูญรวบรวมสมาชิกทั้ง 80 คนเพื่อทำการทบทวนรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยตัวกระทำที่ หลากหลาย เช่น พรรคการเมือง หน่วยงานจากสถาบันรัฐ ภาคประชาสังคม สื่อ กลุ่มเด็กและสตรี และองค์กรอิสระต่างๆ เพื่อต้องการให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาจากเสียงของประชาชนคน อย่างแท้จริง ดังนั้นจากพิจารณารายงานของคณะกรรมการทบทวนรัฐธรรมนูญผู้เขียนสามารถ พิจารณาประเด็นต่างๆ ที่มีการเสนอให้แก้ไขอันเป็นคุณต่อการเสริมสร้างสันติภาพซึ่งยกตัวอย่างได้ดังต่อไปนี้

หลักการพื้นฐานของรัฐในการกำหนดนโยบาย ประเด็นนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งมิได้ ดังนั้นการ กำหนดหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญของรัฐจะเป็นตัวบ่งชี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและ ประชาชน และเป็นตัวกำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่มีต่อกัน รัฐจึงควรมีการรับรอง หลักการความเท่าเทียมทางเพศ และประกันความเท่าเทียมกันในสังคม โดยคณะกรรมการทบทวน

รัฐธรรมนูญจึงได้เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 (1) โดยบัญญัติเพิ่มเติมเรื่อง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) และความเท่าเทียมกัน (Equality) ลงไปในรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งแต่เดิมบัญญัติเพียงว่าสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นรัฐที่มีพื้นฐานอยู่บนความอิสระ เป็นประชาธิปไตย และ ยุติธรรม เพียงเท่านั้น หรือมาตรา 6 (2) เรื่องการไม่เลือกปฏิบัติในถิ่นกำเนิด ชาติกำเนิด เพศ ศาสนา ฯลฯ ควรแก้ไขจาก ไม่ควรเลือกปฏิบัติ (...discourage discrimination...) เป็นห้ามเลือกปฏิบัติ (...prohibit discrimination)⁷⁵ เป็นต้น

การรับรองและประกันสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นภาคีของ Universal Declaration of Human Rights 1948 คณะกรรมการทบทวนรัฐธรรมนูญจึงเสนอให้มีการอนุวัติการอนุสัญญาดังกล่าวโดยบัญญัติเพิ่มเติมเป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญ หรือออกกฎหมายอนุวัติการโดยเฉพาะ ซึ่งควรบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ที่มนุษย์พึงได้รับเป็นการเฉพาะไว้ด้วย เช่น สิทธิในการศึกษา สุขภาพ อาหาร ที่อยู่อาศัย และอื่นๆ เป็นต้น คณะกรรมการทบทวนรัฐธรรมนูญยังเสนอให้ลบมาตราที่เลือกปฏิบัติและมีอคติทางเพศในรัฐธรรมนูญทิ้ง เช่น มาตรา 7 (4)(d) ที่มีบทบัญญัติอันละเมิดสิทธิสตรีโดยให้คงกฎหมายจารีตประเพณีในเรื่อง การแต่งงาน การหย่าร้าง และการรับมรดก ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติและมีอคติต่อสตรีอย่างร้ายแรง⁷⁶

สิทธิในความเป็นพลเมือง รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนไม่ได้กำหนดเรื่องสิทธิพลเมืองไว้ เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะ คือ Sierra Leone Citizenship Act 1973 บัญญัติเรื่องสิทธิพลเมืองโดยเฉพาะอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องสิทธิพลเมืองในกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่เลือกปฏิบัติทางเพศและเชื้อชาติ ต่อมาในปี ค.ศ. 2006 ได้มีการออกกฎหมายแก้ไขเรื่องการเลือกปฏิบัติทางเพศ แต่คณะกรรมการทบทวนรัฐธรรมนูญยังมองว่ากฎหมายยังประกันและรับรองสิทธิพลเมืองไม่เพียงพอ จึงควรออกเป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติเรื่องการได้มาซึ่งสิทธิพลเมืองโดยเฉพาะ เช่น การเกิด การแปลงสัญชาติ การแต่งงาน หรือการรับบุตรบุญธรรม เป็นต้น⁷⁷

2 The Law Reform Commission

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (The Law Reform Commission) จัดตั้งขึ้นครั้งแรกนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1975 เพื่อทบทวนกฎหมายที่บังคับใช้ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนทั้งหมด โดยมี

⁷⁵ Report Of The Constitution Review Committee, "Republic of Sierra Leone Constitutional Review Committee", (2016), p. 79

⁷⁶ Ibid., p. 136.

⁷⁷ Ibid., p. 155

วัตถุประสงค์เพื่อ ปฏิรูป พัฒนา และรวบรวมกฎหมายให้เป็นหมวดหมู่ อย่างไรก็ตามในช่วงปี ค.ศ. 1994 รัฐบาลทหาร National Provisional Ruling Council เข้าทำการยึดอำนาจและปกครอง สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ออกคำสั่งให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอยู่ภายใต้อำนาจรัฐบาลทหาร จนกระทั่งปี ค.ศ. 1996 จึงพัฒนาองค์กรขึ้นใหม่และสามารถดำเนินการทบทวนกฎหมายได้เช่นเดิม

การทบทวนกฎหมายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนนั้นสภาพนายความ หรือรัฐมนตรีกระทรวง ยุติธรรมจะมอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นผู้ทบทวนว่าจะแก้ไขทบทวนกฎหมาย พิจารณายกเลิกกฎหมาย หรือพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะเป็นผู้ พิจารณากฎหมายเกือบทุกฉบับก่อนจะส่งเข้าสู่รัฐสภา ดังนั้นคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพจึง ได้เข้าไปฟื้นฟูและสนับสนุนให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเข้มแข็งเพื่อที่จะทบทวนกฎหมาย ต่างๆ โดยเฉพาะการอนุวัติการสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเข้า เป็นภาคีแต่ยังไม่ได้อนุวัติการ ตลอดจนการออกกฎหมาย ยกเลิกกฎหมาย และแก้ไขกฎหมายภายใน รัฐที่เป็นคุณ ผู้เขียนจึงได้พิจารณากฎหมายที่ได้ออกมาในช่วงอาณัติของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้าง สันติภาพซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจและควรพิจารณาดังต่อไปนี้

3.4.2.2 การแก้ไขและการตรากฎหมายที่สนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ

1. กฎหมายด้านการบริหารและการปกครอง

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล การบริหารงานของรัฐจะต้องมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบ ได้ ดังนั้นจึงได้มีการผลักดันให้ออกกฎหมายที่เอื้อสิทธิแก่ประชาชนให้สามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐเพื่อ แสดงความโปร่งใสในการทำงานของรัฐบาล สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจึงออกกฎหมาย Right to Access Information Act 2013 เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลที่รัฐเปิดเผยเป็นการทั่วไป ให้สามารถเข้าถึงได้โดยง่าย และสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ประชาชนมีคำขอเป็นการเฉพาะ

การควบคุมอาวุธ สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนนับจากผ่านเหตุการณ์สงครามกลางเมืองเป็นต้น มา ทำให้ประชาชนมีอาวุธในการครอบครองเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกัน ตัว หรือวัตถุประสงค์ในการประสังครายต่อชีวิตและทรัพย์สินผู้อื่น ดังนั้นจึงมีการออกกฎหมาย The Arms and Ammunition Act 2012 เพื่อควบคุมอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบา ให้มีการขึ้นทะเบียน และควบคุมการใช้อาวุธ ตลอดจนการขายอาวุธจะต้องมีใบอนุญาต เป็นต้น

2. กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่สำคัญในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในช่วงที่อนุวัติการภายใต้ การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ คือ The Chieftaincy Act 2009 เป็น

กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งหัวหน้าชนเผ่า เนื่องจากวัฒนธรรมและจารีตประเพณีของชนเผ่าต่างๆ ภายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนส่วนใหญ่แล้วมักจะมีการเลือกปฏิบัติและกีดกันทางเพศอย่างกว้างขวาง การออกกฎหมายเพื่อควบคุมการเลือกตั้งในระดับหัวหน้าเผ่าโดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติสามารถเข้าไปควบคุมการเลือกตั้งให้มีความโปร่งใสได้จะช่วยลดความขัดแย้งภายในท้องถิ่น ลดการกีดกันทางเพศ และสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนในระดับท้องถิ่นเข้าใจถึงพื้นฐานการแสดงออกทางประชาธิปไตย ซึ่งจะส่งผลไปสู่การเลือกตั้งในระดับรัฐอื่นๆ ด้วย

ในปี ค.ศ. 2012 สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ออกกฎหมาย Public Elections Act 2012 เพื่อขยายขอบเขตอำนาจรัฐธรรมนูญในเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้งตาม มาตรา 32 และ 33 ซึ่งเป็นการขยายคุณสมบัติและองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยบัญญัติมาตรฐานในการเลือกตั้งทั้งในระดับรัฐและท้องถิ่นให้มีรายละเอียดที่ชัดเจน มีความเป็นสากล ตลอดจนบัญญัติถึงคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กติกาต่างๆ ที่ใช้ในการเลือกตั้ง เช่น ระยะเวลาในการหาเสียง ช่องทางในการหาเสียง เป็นต้น

3. กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

เนื่องจากระบบศาลของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีศาลท้องถิ่น (Local Court) ซึ่งจะพิจารณาเกี่ยวกับคดีในระดับท้องถิ่นและกฎหมายจารีตประเพณี จึงมีการออกกฎหมาย Local Court Act 2011⁷⁸

4. กฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน

มีการออกกฎหมายหลายฉบับซึ่งเป็นการสนับสนุนสิทธิสตรี เช่น Registration of Customary Marriages and Divorce Act 2009, Devolution of Estates Act 2007 และ The Domestic Violence Act 2007 กฎหมายสนับสนุนสิทธิเด็ก เช่น Child Rights Act 2007 และกฎหมายสนับสนุนสิทธิคนพิการ เช่น Refugees Protection Act 2007⁷⁹

UNIPSIL สนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และออกกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างสันติภาพ โดยผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงความสำคัญดังต่อไปนี้

⁷⁸ โปรดดู 3.5.2 การปฏิรูปศาลท้องถิ่น

⁷⁹ โปรดดู บทที่ 4 หัวข้อ 4.1.2

1. การแก้ไขรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ เนื่องจากรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีความอคติและไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นจึงต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่เป็นที่ยอมรับได้ในสากล รัฐธรรมนูญจะเป็นตัวกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ซึ่งหากพิจารณากับพลวัตด้านพื้นที่แล้ว รัฐธรรมนูญจะมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและบุคคลซึ่งครอบคลุมทุกพื้นที่ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

2. การแก้ไขรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน หากพิจารณาในแง่ของเวลาแล้วจะมีกระบวนการที่มีระยะเวลายาวนานมาก ดังนั้นจึงต้องมีการสนับสนุนการจัดตั้งหน่วยงานแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวจะสามารถดำเนินงานต่อไปได้แม้ว่าการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจะยุติลงไปก่อน ซึ่งในข้อเท็จจริงของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน UNIPSIL หมดอาณัติในปี ค.ศ. 2014 แต่สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน (UNIPSIL) แต่คณะกรรมการแก้ไขรัฐธรรมนูญยังคงดำเนินงานต่อไปเพื่อที่จะผลักดันรัฐบาลให้ออกรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีความเท่าเทียมและเสมอภาคมากยิ่งขึ้น

3. การสนับสนุนให้ออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างสันติภาพจะเพิ่มการปกป้องสิทธิของประชาชนที่พึงจะได้รับและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นอีก เช่น การออกกฎหมายควบคุมอาวุธขนาดเบาและอาวุธเล็กสามารถช่วยเหลือไม่ให้เกิดการใช้ความรุนแรง การออกกฎหมาย

การที่ UNIPSIL ได้เข้าไปสนับสนุนการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ผู้เขียนสามารถสรุปได้ดังนี้

ก. ข้อดีของการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ

ประการที่หนึ่ง การสนับสนุนการจัดตั้งคณะกรรมการทบทวนรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2008 เรื่องการตรวจสอบการทุจริตของรัฐ นอกจากนั้นแล้ว UNIPSIL ยังได้สนับสนุนคณะกรรมการทบทวนรัฐธรรมนูญให้ระดมผู้เชี่ยวชาญและทบทวนรัฐธรรมนูญใหม่อีกครั้งในปี ค.ศ. 2013 ส่งผลให้มีการจัดทำรายงานโดยละเอียดเพื่อนำเสนอประเด็นต่างๆในรัฐธรรมนูญที่สมควรมีการแก้ไขให้แก่อำนาจตุลาการและแก้ไขรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนต่อไป

ประการที่สอง ในช่วงระยะเวลาที่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอยู่ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ UNIPSIL ได้สนับสนุนการออกกฎหมายที่เป็นคุณต่อการเสริมสร้างสันติภาพในหลายด้าน เช่น ด้านการบริหารและการปกครอง ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของรัฐมากขึ้นและรัฐจำกัดสิทธิของประชาชนในการครอบครองอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบาเพื่อควบคุมความสงบเรียบร้อยของ

รัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยการเข้าไปกำกับดูแลและตรวจสอบการเลือกตั้งในระดับชนเผ่าซึ่งเป็นการทำให้เกิดสังคมแบบประชาธิปไตยในระดับสามัญ นอกจากนั้นแล้ว ยังได้ออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนสิทธิสตรี เด็ก และผู้ลี้ภัย ได้อย่างครอบคลุม เป็นต้น

ข. ข้อท้าทายในการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนต้องผ่านกระบวนการของรัฐสภาซึ่งบางครั้งใช้ระยะเวลาที่ยาวนานมาก เห็นได้จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2008 คณะกรรมการทบทวนรัฐธรรมนูญได้เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญในหลายประเด็น แต่รัฐสภาได้แก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นการตรวจสอบการทุจริตของรัฐเพียงประเด็นเดียว ดังนั้น รายงานทบทวนรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการทบทวนรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2013 จึงเป็นข้อท้าทายที่สำคัญว่ารัฐสภาจะพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญตามรายงานของคณะกรรมการทบทวนรัฐธรรมนูญหรือไม่และมากน้อยเพียงใด

3.5. การเสริมสร้างระบบศาล

การเสริมสร้างระบบศาลในเซียร์ราลีโอนผู้เขียนจะได้อธิบายถึงโครงสร้างระบบศาลพอสังเขป และอธิบายถึงการปฏิรูประบบศาลของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

3.5.1 โครงสร้างสถาบันศาลในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ค.ศ. 1991 จัดตั้งสถาบันในการพิจารณาพิพากษาคดี ตามมาตรา 120(1) บัญญัติ “อำนาจตุลาการในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นอำนาจโดยสมบูรณ์ของศาล”⁸⁰ ซึ่งหากพิจารณาแล้วย่อมตีความได้ว่าศาลมีอำนาจสูงสุด แต่ในทางกลับกันศาลของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนกลับไม่มีความเป็นอิสระ และยังมีอคติทางเพศปรากฏอยู่ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากโครงสร้างของศาลดังนี้

3.5.1.1 *The Superior Courts*

Superior Courts คือ กลุ่มศาลสูงสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ซึ่งมีการเก็บบันทึกข้อมูลคดีของศาลไว้ ประกอบด้วย

⁸⁰ AfriMAP, *Supra* note 68, pp. 23-25.

ศาลฎีกา (Supreme Court) เป็นศาลสูงสุดประจำสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดีแพ่งและอาญาที่อุทธรณ์มาจากศาลที่มีลำดับชั้นต่ำกว่า อีกทั้งศาลฎีกายังมีเขตอำนาจเฉพาะ คือ มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน และพิจารณาว่าพระราชบัญญัติใดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตลอดจนมีอำนาจในการพิจารณาว่ารัฐสภาใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้หรือไม่ มาตรา 121(1) ศาลฎีกาประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา (Chief Justice) ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกาไม่น้อยกว่า 4 คน และผู้พิพากษาอื่นจากศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน หรือผู้พิพากษาในศาลสูงสุดของรัฐอื่นที่มีแนวปฏิบัติทางกฎหมายเช่นเดียวกับสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน⁸¹

ศาลฎีกาเป็นศาลเดียวที่ไม่ผูกพันว่าจะต้องตัดสินคดีตามแนวทางของคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีก่อนๆที่มีประเด็นทางกฎหมายเช่นเดียวกัน⁸² โดยสามารถกลับคำตัดสินได้ ต่างจากศาลอื่นๆ ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนที่ผูกพันจะต้องตัดสินตามแนวทางเดิมที่เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกามาก่อนในอดีต

ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) มีองค์ประกอบของผู้พิพากษาประจำศาลประกอบด้วย หัวหน้าศาล (Chief Justice) ผู้พิพากษาประจำศาลอุทธรณ์ไม่น้อยกว่า 7 คน และผู้พิพากษาอื่นจากศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษซึ่งหัวหน้าศาลเป็นผู้ร้องขอให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิพากษาเป็นเฉพาะคดีไป โดยองค์คณะในการพิจารณาคดีต้องมีผู้พิพากษา 3 คน ซึ่งต้องมีผู้พิพากษาอาวุโสสูงสุดประจำด้วยในองค์คณะเสมอ ศาลอุทธรณ์มีอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดีแพ่งและอาญาที่อุทธรณ์จากศาลชั้นต้นเท่านั้น

ศาลชั้นต้น (High Court) ประกอบด้วย หัวหน้าศาล (Chief Justice) ผู้พิพากษาประจำศาลอุทธรณ์ไม่น้อยกว่า 9 คน และผู้พิพากษาอื่นจากศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษซึ่งหัวหน้าศาลเป็นผู้ร้องขอให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิพากษาเป็นเฉพาะคดีไป โดยองค์คณะในการพิจารณาคดีต้องมีผู้พิพากษา 1 คน ศาลชั้นต้นมีอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดีแพ่งและอาญา อีกทั้งยังมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์มาจาก Magistrate Court และ ศาลแขวงอุทธรณ์ (District Appeal Court)

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

3.5.1.2 The Inferior Courts

Inferior Courts หรือศาลชั้นล่างจะเป็นศาลที่ตัดสินคดีความผิดเล็กน้อย หรือจารีตประเพณี ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ซึ่งสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาไปยังกลุ่มศาลสูงได้ ซึ่งคดีที่เกิดขึ้นในศาล กลุ่ม Inferior Court จะไม่ได้รับการเก็บบันทึกไว้

ศาลมาจิสเตรท (Magistrate Court) มีอำนาจในการพิจารณาตีความผิดอาญาที่มีโทษ น้อย โดยความผิดอาญาที่มีโทษรุนแรง เช่น คดีฆาตกรรม และข่มขืน จะไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลนี้ แต่สามารถดำเนินการสอบสวนในชั้นเบื้องต้นได้หากมีหลักฐานเพียงพอและส่งเรื่องต่อไปยังศาล ชั้นต้น เช่นเดียวกันกับในคดีแพ่ง ศาลมาจิสเตรทมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในคดีแพ่ง และใช้ คุลยพินิจประเมินว่าคดีแพ่งใดที่มีความผิดร้ายแรงจะส่งต่อไปยังศาลชั้นต้นพิจารณา และคดีที่ พิพากษาในศาลท้องถิ่น (Local Court) สามารถยื่นอุทธรณ์ในศาลมาจิสเตรทได้⁸³

นอกจากนี้ในโครงสร้างของศาลมาจิสเตรท ยังทำหน้าที่เป็นศาลเยาวชน รับผิดชอบคดีที่ เยาวชน ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดและคดีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กด้วย

ศาลท้องถิ่น (Local Court) เป็นศาลที่ตัดสินคดีในชั้นต้น ซึ่งส่วนมากเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับด้าน จารีตประเพณีท้องถิ่นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการ แต่งงาน การหย่าร้าง การ สืบมรดก สิทธิถือครองในที่ดิน เป็นต้น โดยศาลท้องถิ่นได้มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Local Court Act ปี ค.ศ. 1963 ประกอบไปด้วย ประธานศาลท้องถิ่น (Local Court Chairperson) แต่งตั้งโดยเจ้า พนักงานปกครองประจำพื้นที่ และหัวหน้าเผ่าจำนวน 3 - 4 คน⁸⁴

ศาลแขวงอุทธรณ์ (District Appeal Court) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์มา จากศาลท้องถิ่นเพียงเท่านั้น ศาลแขวงอุทธรณ์ประกอบด้วย ผู้พิพากษามาจิสเตรท และผู้ช่วยผู้ พิพากษา 2 คนที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายจารีตประเพณี

คำพิพากษาของศาลแขวงอุทธรณ์ สามารถอุทธรณ์ต่อไปยังสำนักงานศาลชั้นต้นประจำ ท้องถิ่น (Local Division of the High Court) ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น และผู้ช่วยผู้ พิพากษา 2 คน หากต้องการอุทธรณ์คำพิพากษาอีกสามารถอุทธรณ์ต่อไปยังศาลอุทธรณ์ และศาล ฎีกาเป็นลำดับ

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

3.5.1.3 ศาลชำนาญพิเศษ

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษตามกฎหมายนอกเหนือจากศาลยุติธรรม คือ ศาลทหาร ศาลเยาวชน เป็นต้น

ศาลทหาร (Court Martial) จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 84 ของ Republic of Sierra Leone Forces Act No. 34 of 1961 มีอำนาจเหนือบังคับใช้กับบุคคลที่อยู่ภายใต้กองทัพ โดยศาลทหารประกอบด้วย ประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่ไม่ต่ำกว่า 2 นาย ได้แก่ ผู้บังคับบัญชากำลังรบ (Force Commander) หรือนายทหารระดับชั้นนายพล (General) นายพลจัตวา (Brigadier) หรือ นายพัน (Colonel) หรือเจ้าหน้าที่ทหารมีระดับชั้นยศเหมือนกับที่ได้กล่าวมา อย่างไรก็ตามการพิจารณาคดีในศาลทหาร หรือการออกหมายจะต้องมีเจ้าหน้าที่ไม่ต่ำกว่า 5 นาย และอัยการทหารจะถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายและวิธีการพิจารณาคดี ประเด็นที่เป็นปัญหาในศาลทหาร คือ คำพิพากษาในศาลทหารจะไม่สามารถอุทธรณ์ได้ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิโดยศาลทหารเป็นอันมาก จนกระทั่งปี ค.ศ. 2000 ได้มีกฎหมายกำหนดให้สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาในศาลทหารไปยังศาลอุทธรณ์ได้⁸⁵

ศาลเยาวชน (Juvenile Court) ประกอบด้วยผู้พิพากษามาจิสเตรท และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (justice of the peace) 2 คน ซึ่งมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ทั้งหมด เช่น สิทธิในการเลี้ยงดู สิทธิในการเข้าพบ ค่าอุปการะเลี้ยงดู เป็นต้น ยกเว้นกรณีการฆาตกรรม⁸⁶

3.5.2 การปฏิรูปศาลท้องถิ่น

ภายใต้การอนุวัติการการเสริมสร้างสันติภาพของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้มีการออกกฎหมายใหม่เกี่ยวกับศาลท้องถิ่นมาแก้ไขกฎหมายฉบับเดิม คือ Local Court Act ปี ค.ศ. 2011 ซึ่งมีการแก้ไขประเด็นสำคัญ คือ ก่อนแก้ไขกฎหมายอำนาจในการบริหารจัดการศาลท้องถิ่นไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายตุลาการ แต่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) ซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดปัญหาจากการที่อำนาจศาลถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหาร Local Court Act ปี ค.ศ. 2011 จึงแก้ไขให้มีการ

⁸⁵ Ibid., p.27.

⁸⁶ Ibid., p.27.

จัดตั้ง Local Court Service Committee ขึ้นมาบริหารจัดการ และได้มีการให้อำนาจแก่ Chief Justice ในการแต่งตั้ง เลื่อนชั้น ถ้ายโอน ระวังหรือถอดถอนเจ้าพนักงานในศาลท้องถิ่น

นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้มีการลดปริมาณศาลท้องถิ่นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน และลดความสำคัญโดยกำหนดให้เขตอำนาจศาลพิจารณาได้เฉพาะคดีแพ่งที่มีเงื่อนไขให้ศาลท้องถิ่นพิจารณาพิพากษาคดี อีกทั้งยังกำหนดว่าศาลท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดีที่กำหนด สถานะตัวบุคคล

UNIPSIL สนับสนุนการปฏิรูปศาลท้องถิ่นซึ่งเป็นศาลที่ตัดสินคดีเกี่ยวกับจารีตประเพณี เช่น การแต่งงาน การหย่าร้าง การสืบมรดก และสิทธิครอบครองที่ดิน ซึ่งโดยส่วนมากแล้วเขตพื้นที่นอกเมืองหลวงจะมีคดีเกี่ยวข้องกับศาลท้องถิ่นเป็นส่วนมาก และศาลท้องถิ่นเองมีการเลือกผู้พิพากษาจาก ประธานศาลท้องถิ่น เจ้าพนักงานปกครองประจำพื้นที่และหัวหน้าเผ่าในพื้นที่นั้นซึ่งมักจะมีความอคติ และลำเอียงเป็นอย่างมากต่อสตรีและเด็ก ดังนั้น การปฏิรูปศาลท้องถิ่นจึงเป็นการปกป้องสิทธิของ สตรีและเด็ก โดยหากพิจารณาประกอบกับพลวัตด้านพื้นที่แล้วจะครอบคลุมพื้นที่นอกเมืองหลวง ทั้งหมด ซึ่งเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งอันเกิดจากความไม่เท่าเทียมในอนาคตและยังเป็นการ ชดเชยให้สตรีและเด็กที่ไม่ได้รับความยุติธรรมกลับมาได้รับความยุติธรรมอีกครั้งหนึ่ง

การที่ UNIPSIL ได้เข้าไปสนับสนุนการปฏิรูประบบศาลในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ผู้เขียน สามารถสรุปได้ดังนี้

ก. ข้อดีของการปฏิรูประบบศาล

การลดอำนาจหน้าที่ของศาลท้องถิ่นในการตัดสินคดีโดยใช้จารีตประเพณีที่อคติและไม่เป็นธรรมต่อสตรีและเด็ก สามารถช่วยเหลือให้สตรีและเด็กได้รับความยุติธรรมที่พึงจะได้รับ และเป็นการ ลดบทบาทจารีตประเพณีที่ละเมิดต่อสิทธิเด็กและสตรี

ข. ข้อท้าทายของการปฏิรูประบบศาล

ประการที่หนึ่ง การปฏิรูประบบศาลในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีเพียงการจำกัดอำนาจของ ศาลท้องถิ่นในคดีที่เกี่ยวข้องกับ การแต่งงาน การหย่าร้าง การสืบมรดก และสิทธิครอบครองที่ดิน อย่างไรก็ตามศาลท้องถิ่นเป็นศาลที่ประชาชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเข้าไปใช้บริการมากที่สุด ดังนั้น

ข้อท้าทายของการปฏิรูประบบศาลจึงมีอยู่อย่างชัดเจนว่า เมื่อศาลท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินคดีประเภทดังกล่าวได้แล้ว ศาลมาจิสเตรต ศาลแขวงอุทธรณ์ และศาลชั้นต้นที่จะต้องมารับรองคดีแทนศาลท้องถิ่นที่ไม่มีอำนาจตัดสินคดีจะมีเพียงพอที่จะรับรองความต้องการของประชาชนได้หรือไม่

ประการที่สอง ระบบศาลในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีหลายชั้นศาลและเป็นขั้นตอนที่ไม่เอื้อประโยชน์แก่ประชาชนในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นประชาชนส่วนมากในสังคม การปฏิรูปโดยจำกัดอำนาจศาลท้องถิ่นทำให้ประชาชนต้องเสียเวลาในการดำเนินการและประชาชนเข้าถึงระบบความยุติธรรมได้ยาก เนื่องจากศาลอื่นๆของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนไม่ได้มีการจัดตั้งที่ครอบคลุมทุกพื้นที่เช่นเดียวกับศาลท้องถิ่น

3.6 การสร้างระบบอื่นๆ

3.6.1 ระบบเศรษฐกิจ

รัฐบาลให้ความสำคัญกับเกษตรกรรมและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรเป็นสำคัญ โดยสนับสนุนเยาวชนให้หันมาประกอบอาชีพนี้มากขึ้นซึ่งจะให้การตอบแทนเป็นเงินสด และอาหาร เพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะข้าวที่เป็นผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรหลักของชาติ รัฐบาลจะจัดหาเมล็ดพันธุ์ปุ๋ย และเตรียมเครื่องจักรกลสำหรับไถและเก็บเกี่ยวไว้ให้บริการ แก่เกษตรกรระดับเล็กและระดับกลาง พร้อมทั้งมีการตรวจสอบขั้นตอนการผลิต สืบหาความต้องการทางตลาด ตลอดจนกระบวนการกระจายอาหารไปให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงเพื่อป้องกันความไม่มั่นคงทางอาหาร (Food Insecurity) ผลลัพธ์ที่น่าพอใจ คือ สามารถลดการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศเพราะการกระจายอาหารทางการเกษตรได้ผล⁸⁷

การพิจารณาการเสริมสร้างสันติภาพกับพลวัตด้านเวลาสะท้อนให้เห็นว่าการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน แรกเริ่มจะต้องผลักดันให้เยาวชนประกอบอาชีพด้านการเกษตร โดยเฉพาะการเพาะปลูกข้าว เพื่อเป็นการป้องกันความมั่นคงทางด้านอาหาร ประกอบกับการสนับสนุนด้านแรงงานให้เยาวชนมีวิชาชีพเพื่อเพิ่มอัตราการจ้างแรงงานและกระตุ้นเศรษฐกิจในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ในขณะที่เดียวกันสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีทรัพยากรทางธรรมชาติ ได้แก่ เหมืองเพชรและเหมืองแร่ต่างๆ ซึ่งจะต้องเปิดโอกาสให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้ามาสำรวจและให้สัมปทานในการนำทรัพยากรไปใช้ เนื่องจากประชาชนของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเองหรือ

⁸⁷ United Nations General Assembly United Nations Security Council, Supra note 25.

ภาคเอกชนไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ จึงต้องมีแผนกลยุทธ์ให้ตัวกระทำการจากภายนอก เข้ามาสนับสนุนการทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่ก่อน จากนั้นในระยะยาวจึงค่อยวางแผนให้นักลงทุน ภายในประเทศที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอแล้วเข้ามาดำเนินการต่อไป

3.6.2 ระบบการศึกษา

ระบบการศึกษาเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะสร้างบุคลากรขึ้นมาเพื่อพัฒนาประเทศ ดังนั้น ระบบการศึกษาจึงมีความสำคัญ ในแง่ของพลวัตด้านพื้นที่ที่รัฐบาลจะต้องขยายเครือข่ายระบบการศึกษาให้ ครอบคลุมทุกพื้นที่ในรัฐซึ่งจะต้องไปสัมพันธ์กับพลวัตทางด้านเวลา เนื่องจากจะต้องใช้ระยะเวลาและ งบประมาณจำนวนมากกว่าที่จะสร้างระบบเครือข่ายการศึกษาให้ครอบคลุมทั้งประเทศ ดังนั้นเครื่อง ข่ายของระบบการศึกษาจะต้องตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์สำคัญที่จะสามารถครอบคลุมไปถึงพื้นที่ต่างๆ ในรัฐให้ได้ในระดับหนึ่ง

3.6.3 สาธารณะสุข

คณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ ผลักดันให้มีโครงการรักษาฟรี (Free Health-Care Programme)⁸⁸ สำหรับสตรีและเด็กทารกที่มีความยากจนซึ่งมีอัตราการตายสูง โดยมีเป้าหมายคือ เด็ก สตรีมีครรภ์ และสตรีที่อยู่ในช่วงให้น้ำนมบุตร

นอกจากนั้นแล้วคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพยังได้ทำการรณรงค์ป้องกันการติดเชื้อ HIV/AIDS ตลอดจนการดำเนินการแก้ไขเรื่องโรคระบาดที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน คือ ป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดการโรคระบาดไข้เหลือง (Yellow Fever) และอหิวาตกโรค เป็นต้น⁸⁹

การที่ UNIPSIL ได้เข้าไปสนับสนุนการเสริมสร้างระบบอื่นๆในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ผู้เขียนสามารถสรุปได้ดังนี้

ก. ข้อดีของการเสริมสร้างระบบอื่นๆ

ประการที่หนึ่ง UNIPSIL สนับสนุนให้ประชาชนชาวสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนประกอบอาชีพ ทางด้านการเกษตรมากขึ้นจึงสามารถช่วยเหลือสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในการป้องกันความไม่มั่นคง

⁸⁸ United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone, S/2012/160*, 14 March 2012.

⁸⁹ United Nations Security Council, *Supra* note 39.

ทางด้านอาหาร ทำให้มีผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร เช่น ข้าว เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน และแก้ไขปัญหาความอดอยากภายในประเทศ

ประการที่สอง ในช่วงระยะเวลาที่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ UNIPSIL สามารถประสานตัวกระทำการในระดับสากลให้เข้ามาช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจึงเป็นการเปิดโอกาสให้บรรษัทการลงทุนข้ามชาติเข้ามาร่วมมือกับรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการลงทุนในอนาคต

ประการที่สาม UNIPSIL ได้สนับสนุนเงินทุนและอุปกรณ์ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆที่จะเข้ามาพัฒนาระบบการศึกษาภายในประเทศ และพัฒนาเยาวชนให้มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางเพื่อลดปัญหาการว่างงานในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้

ประการที่สี่ สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนประสบปัญหาด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรคระบาด ไข้เหลือง และอหิวาตกโรค UNIPSIL สามารถรวบรวมตัวกระทำการในระดับสากล เช่น องค์การอนามัยโลก ให้เข้ามาช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาโรคระบาดต่างๆได้

ข. ข้อท้าทายของการเสริมสร้างระบบอื่นๆ

ประการที่หนึ่ง สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีทรัพยากรทางธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ทั้งในทางบกและทางทะเล แต่มีปัญหาในการสกัดทรัพยากรไปใช้ เนื่องจากขาดเทคโนโลยีที่จำเป็นและแรงงานยังไม่มีความรู้ความสามารถที่เพียงพอ จึงเป็นข้อท้าทายที่สำคัญว่าสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะอย่างไรเพื่อให้สามารถนำทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

ประการที่สอง ตัวกระทำการในระดับสากลได้เข้ามาสนับสนุนและช่วยเหลือด้านระบบการศึกษาในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน แต่การวางรากฐานในระบบการศึกษายังไม่สามารถขยายครอบคลุมในทุกพื้นที่ของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทห่างไกล ประชาชนยังขาดสถานที่ เช่น โรงเรียน หรือศูนย์การเรียนรู้ของประชาชน ตลอดจนขาดอุปกรณ์ที่จำเป็นเพื่อใช้ในการศึกษา

ประการที่สาม ในด้านสาธารณสุขแม้ว่าตัวกระทำการในระดับสากลจะเข้ามาช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยเฉพาะในเรื่องโรคระบาด แต่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนยังขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การจัดตั้งสถานอนามัย หรือโรงพยาบาลในชุมชน อุปกรณ์ทางการแพทย์ที่จำเป็นและยารักษาโรค ตลอดจนการขาดแคลนบุคลากรด้านการแพทย์ที่มีความรู้ความสามารถ จึง

เป็นข้อท้าทายสำคัญที่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะต้องพัฒนาศักยภาพด้านสาธารณสุขให้ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่า การวางระบบเพื่อเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นการสนับสนุนการจัดตั้งและฟื้นฟูระบบที่จำเป็นต่อโครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่ส่งผลให้รัฐบาลมีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากขึ้น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในรัฐได้ซึ่งจะทำให้ลดเหตุความขัดแย้งและความไม่พอใจภายในรัฐถูกขจัดไป

การวางระบบในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนให้ประสบความสำเร็จจึงต้องอาศัยการวางยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างสันติภาพที่ดีและสามารถบังคับใช้ได้จริง โดยจะเห็นได้ว่าการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนประสบความสำเร็จได้ เกิดจากการวางแผนกลยุทธ์ที่ดีโดยเฉพาะในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติซึ่งคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพสามารถเข้ามาดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องด้วยการจัดตั้ง CSC on Sierra Leone ให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ค้นหามูลเหตุความขัดแย้งในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนก่อนที่จะมีการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติ และเมื่อเปลี่ยนผ่านมาสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงและคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพสามารถกำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างสันติภาพได้ทันทีจากข้อมูลของ CSC on Sierra Leone

นอกเหนือจากแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพที่ดีแล้ว องค์ประกอบสำคัญที่ทำให้การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนประสบความสำเร็จ คือ เจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาลที่ตอบสนองต่อปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพด้วยการให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพอย่างเต็มที่ และแม้ว่าผลการเลือกตั้งจะส่งผลให้เกิดคณะรัฐบาลของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนชุดใหม่ แต่เจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาลทุกชุดในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในช่วงที่อยู่ในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพยังคงสนับสนุนและให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพอย่างต่อเนื่องเสมอมา เป็นเหตุให้สามารถวางระบบเพื่อเสริมสร้างสันติภาพได้ดังนี้

ระบบการบริหารและการปกครอง UNIPSIL ส่งเสริมการวางระบบด้านการบริหารในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนโดยการสนับสนุนการจัดตั้งและฟื้นฟูรัฐบาลท้องถิ่น (Local Council) เพื่อขยายอำนาจในการบริหารของรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนให้ครอบคลุมในทุกพื้นที่โดยเฉพาะในชนบทห่างไกล ซึ่งเมื่อพิจารณากับพลวัตด้านพื้นที่แล้วสามารถขยายเขตอำนาจการปกครองของรัฐตามหลักการกระจายอำนาจไปสู่พื้นที่ชนบทห่างไกลได้ เป็นการพัฒนาความสามารถของรัฐฝ่าย

บริหารให้มีอำนาจหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปกป้อง (Protection) คุ้มครองสิทธิของพลเมืองได้ครอบคลุมทั้งรัฐ

นอกจากนั้นแล้วในด้านการปกครอง UNIPSIL ยังได้สนับสนุนให้พรรคการเมืองในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนร่วมลงนามใน Joint Communique เพื่อสร้างความร่วมมือและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในด้านการเมือง และสนับสนุนการปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งกองกำลังทหารและหน่วยงานตำรวจเพื่อให้สามารถดูแลความสงบเรียบร้อยในสังคมได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนขยายความสามารถของกองกำลังทหารและตำรวจด้วยการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นภายในหน่วยงานด้านความมั่นคงเพื่อปฏิบัติภารกิจเฉพาะด้านไป เช่น ปัญหาด้านพื้นที่ชายแดน ปัญหาโจรสลัด ปัญหายาเสพติดจากองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และปัญหาความรุนแรงทางเพศ เป็นต้น

ระบบรัฐสภา UNIPSIL ส่งเสริมการวางระบบรัฐสภาโดยการสนับสนุนให้จัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ คณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมือง และสถาบันที่เกี่ยวข้องกับสื่อ เพื่อให้สามารถจัดการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม โดยเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้มีการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน และป้องกันการปลุกปั่นทางการเมืองเพื่อให้เกิดความรุนแรง

นอกจากนั้นแล้ว UNIPSIL ยังได้สนับสนุนสถาบันการฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา เช่น คณะกรรมการทบทวนรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ในการทบทวนรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอแก่รัฐสภาว่ามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิที่พึงจะได้รับอย่างเท่าเทียมกันในสังคม และจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อสนับสนุนการออกกฎหมายที่เป็นประโยชน์ในดำเนินงานของรัฐ

ระบบศาล UNIPSIL เข้าไปปฏิรูประบบศาลท้องถิ่นซึ่งเป็นศาลที่กระจายตัวอยู่ตามพื้นที่ชนบทของสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนและเป็นศาลที่ประชาชนส่วนมากในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนเข้าไปใช้บริการ ซึ่งการปฏิรูประบบศาลจะสามารถแก้ปัญหาด้านความยุติธรรมโดยตอบสนองต่อพลวัตด้านพื้นที่ เนื่องจากสตรีและเด็กเป็นจำนวนมากที่อยู่นอกพื้นที่ของเมืองหลวง โดยเฉพาะสตรีและเด็กที่อยู่ในชนเผ่าตามชนบทต่างๆได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมและมีความอคติทางเพศ โดยเฉพาะคตีความในศาลท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับกฎหมายจารีตประเพณี เช่น การแต่งงาน การสืบมรดก การครอบครองที่ดิน และผู้พิพากษาก็มาจากกลุ่มหัวหน้าเผ่าในพื้นที่ซึ่งเป็นเพศชายที่มีวัฒนธรรมเชิงอคติทางเพศอยู่แล้ว สตรีและเด็กจึงไม่ได้รับความเป็นธรรม

การปฏิรูปศาลท้องถิ่นโดย UNIPSIL จะเป็นการจำกัดอำนาจในการตัดสินคดีความที่เกี่ยวข้องกับจารีตประเพณีที่อคติต่อสตรีและเด็ก และให้ประชาชนไปใช้บริการจากศาลชั้นต้นซึ่ง

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีระบบให้ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นเดินทางไปสู่พื้นที่ต่างๆในประเทศนอกเมืองหลวงเพื่อบริการตัดสินคดีความแก่ประชาชนอยู่แล้ว โดยศาลชั้นต้นจะไม่ใช้กฎหมายจารีตประเพณีในการตัดสิน จึงเป็นการแก้ปัญหาในการปกป้องสิทธิของสตรีและเด็กให้ได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง และป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พอใจอันจะเป็นมูลเหตุความขัดแย้งใหม่ภายในรัฐ

ระบบอื่นๆ UNIPSIL ได้เข้าไปช่วยเหลือในการกระตุ้นด้านเศรษฐกิจ และจัดหาความจำเป็นขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษา และการบริการทางด้านสุขภาพอนามัย เป็นต้น เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ชนบทซึ่งมีคุณภาพชีวิตที่แตกต่างจากเมืองหลวงเป็นอย่างมาก ตลอดจนส่งเสริมให้มีการพัฒนาบุคลากรที่เป็นเยาวชนรุ่นใหม่ให้สามารถหาเลี้ยงชีพด้วยตัวเองได้ โดยการประกอบอาชีพด้านการเกษตรที่จะมีส่วนช่วยเหลือสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในการประกันความมั่นคงด้านอาหาร เป็นต้น จึงสามารถลดความขัดแย้งและความอคติไม่เท่าเทียมของคนในสังคมไปได้

อย่างไรก็ดีการวางระบบในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนยังคงมีข้อท้าทายที่สำคัญที่ผู้เขียนเห็นว่าจะต้องฝากไว้ให้เกิดการแก้ไขปรับปรุงต่อไปโดยสามารถยกตัวอย่างได้ดังนี้ ปัญหาด้านการเมืองที่ประชาชนบางกลุ่มมีทัศนคติทางการเมืองที่แตกต่างกันและแสดงออกโดยการใช้ความรุนแรง ปัญหาด้านความมั่นคง เช่น องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่ยังคงมีอิทธิพลโดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่ในรัฐข้างเคียง การใช้ความรุนแรงทางเพศต่อสตรีที่ยังไม่สามารถป้องกันและแก้ไขได้อย่างเด็ดขาด เป็นต้น

ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่าการวางระบบการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนประสบความสำเร็จเนื่องจากสามารถสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อเพิ่มความสามารถให้แก่รัฐบาลในการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถจัดมูลเหตุความขัดแย้งในสังคมได้ แม้จะยังมีข้อท้าทายที่เป็นประเด็นปัญหาในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน แต่ก็ยังเป็นประเด็นปัญหาที่ยังอยู่ในการควบคุมและสามารถวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆต่อไปได้ ดังนั้นการวางระบบการเสริมสร้างสันติภาพในภาพรวมจึงถือได้ว่าประสบความสำเร็จและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่คณะมนตรีความมั่นคงและคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพได้ตั้งไว้

อย่างไรก็ดีการที่จะทำให้การวางระบบในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเกิดประสิทธิภาพสูงสุดจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการวางกลไกพิเศษของคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพประกอบด้วย ซึ่งผู้เขียนจะได้พิจารณาในบทถัดไป

บทที่ 4

การวางระบบกลไกและความร่วมมือในการเสริมสร้างสันติภาพ

ในบทนี้ผู้เขียนจะได้อธิบายถึงการวางกลไกพิเศษในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ซึ่งจะช่วยให้การวางระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยการจัดตั้งสถาบันที่ขับเคลื่อนด้านการแสวงหาความจริง การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ตลอดจนการสนับสนุนหลักสิทธิมนุษยชนในสังคม นอกจากนี้แล้วยังจะได้พูดถึงการร่วมมือกันของตัวกระทำการที่เข้ามาช่วยเหลือการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ดังต่อไปนี้

4.1 การเสริมสร้างกลไก

กลไกที่คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพใช้เป็นการทั่วไปจากการที่ผู้เขียนได้พิจารณาจากอาณัติของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพในรัฐอื่นๆ นอกเหนือจากสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน คือ คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ (Truth and Reconciliation Commission: TRC) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Anti-Corruption Commission) ซึ่งเป็นสถาบันหลักที่ใช้เพื่อแสวงหามูลเหตุความขัดแย้ง การปรองดองในสังคม ตลอดจนสนับสนุนการพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชน และการทำให้รัฐอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐโดยสมบูรณ์ นอกจากนี้แล้วในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพในแต่ละรัฐอาจมีการจัดตั้งสถาบันที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งผู้เขียนจะได้พิจารณาเป็นลำดับดังต่อไปนี้

4.1.1 Truth and Reconciliation Commission

ข้อตกลงสันติภาพ Lomé Peace Agreement 1999 ข้อ XXVI ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ (Truth and Reconciliation Commission)¹ เพื่อค้นหามูลเหตุแท้จริงของปัญหาความขัดแย้ง และตรวจสอบข้อเท็จจริงในช่วงเกิดสงครามกลางเมืองสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจากทั้งสองฝ่าย คือ ฝ่ายผู้เสียหาย และฝ่ายผู้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน อันจะสามารถนำไปสู่กระบวนการเยียวยาและสมานฉันท์ต่อไปได้

รัฐสภาสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้อนุมัติการรับรองการจัดตั้งคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์เป็นกฎหมายภายในรัฐ คือ The Truth and Reconciliation Act 2000

¹ Lomé Peace Agreement 1999, Article XXVI.

อย่างไรก็ดีแม้ว่าจะได้มีการอนุมัติการเป็นกฎหมายภายในแล้ว แต่รัฐบาลก็ไม่ได้จัดตั้งคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ทันที คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้มีมติที่ 1346² ผลักดันให้เลขาธิการใหญ่แห่งสหประชาชาติ และสำนักงานสหประชาชาติข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน (The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: OHCHR) ตลอดจนตัวกระทำการระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาสนับสนุนรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนให้เร่งดำเนินการ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2002 จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ขึ้นอย่างเป็นทางการ

4.1.1.1 โครงสร้างของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์

โครงสร้างของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ มีกรรมาธิการ (Commissioner) ทำหน้าที่รับผิดชอบในการออกนโยบายแนวทางในการปฏิบัติงาน ในขณะที่ Executive Secretary จะเป็นผู้บริหารงาน และควบคุมหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ ให้ดำเนินการตามนโยบายที่กรรมาธิการกำหนด ซึ่งหน่วยงานต่างๆ มีหน้าที่ในการทำงานดังต่อไปนี้

Legal and Reconciliation รับผิดชอบในการให้ความเห็นด้านกฎหมายและคำแนะนำในการปฏิบัติงานแก่คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ โดยเฉพาะในเรื่องกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการอนุมัติการกลยุทธิ์ในการสมานฉันท์และเยียวยา โดยพิจารณาวิธีการในรูปแบบเดิมที่มีอยู่ก่อนว่ามีประสิทธิภาพและได้ผลลัพธ์เป็นอย่างไร จากนั้นจึงพัฒนารูปแบบในการสมานฉันท์และการเยียวยาให้เหมาะสมต่อไป ตลอดจนรับผิดชอบในกำหนดกลยุทธิ์และอนุมัติการโครงการคุ้มครองพยานและผู้เสียหาย

Administration and Programming ดูแลรับผิดชอบระบบการปกครองในองค์กรซึ่งเกี่ยวข้องกับ ด้านเจ้าหน้าที่ ด้านการเงิน ด้านข้อมูลอุปกรณ์ รายงานการบริจาด และการระดมทุน

Information Management เป็นหน่วยงานที่รวบรวมหน้าที่ในการวิจัย การตรวจสอบข้อเท็จ และกระบวนการรวบรวมข้อมูลไว้ด้วยกัน โดยแบ่งออกเป็น 2 หน่วยงานย่อย คือ หน่วยงาน Research Unit ทำหน้าที่รับผิดชอบในการวิจัยและรวบรวมข้อมูล ซึ่งการวิจัยนั้นจะดำเนินการอย่างครอบคลุมถึงเบื้องหลังและมูลเหตุแห่งปัญหาความขัดแย้ง ตลอดจนการรวบรวมถ้อยแถลงของผู้เสียหายและพยานมาเปรียบเทียบกัน และหน่วยงาน Investigation Unit ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ

² United Nations Security Council, Adopted by the Security Council at its 4306th meeting, on 30 March 2001, S/RES/1346, 30 March 2001.

ข้อมูลที่คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์มีอยู่ และตรวจสอบข้อเท็จจริงในการใช้ความรุนแรงและการกระทำละเมิดต่างๆในช่วงที่เกิดปัญหาความขัดแย้ง

Public Information and Education รับผิดชอบในการประสานงานทั้งหมดที่ได้ทำร่วมกับสหประชาชาติ และรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ตลอดจนเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ ของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ให้ภาคประชาสังคมได้รับรู้ และดำเนินการให้ภาคประชาสังคมได้มีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ด้วย

4.1.1.2 กระบวนการทำงานของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์

คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์มีหน้าที่ในการค้นหามูลเหตุของปัญหาความขัดแย้งที่แฝงอยู่ในสังคม และภายหลังจากระบุมูลเหตุที่แท้จริงได้แล้ว จะดำเนินกระบวนการสร้างความสมานฉันท์และการปรองดองในสังคม ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ ซึ่งมีกระบวนการดังต่อไปนี้

1. การกำหนดบทนิยาม

คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ได้ทำการกำหนดบทนิยามของตัวกระทำการทั้งสองฝ่ายที่มีความขัดแย้งกัน ดังนี้

ผู้เสียหาย (Victims) คือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือการปล่อยละเลย อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและหลักกฎหมายมนุษยธรรม โดยทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ได้รับความเสียหายไม่ว่าทางกายหรือจิตใจ ทำให้เกิดอารมณ์ทุกข์ทรมาน ทำให้ทรัพย์สินเสียหายหรือด้อยค่าลงจากสิทธิที่พึงจะได้รับตามกฎหมาย ผู้เสียหายยังมีความหมายครอบคลุมไปถึงสมาชิกของครอบครัว หรือผู้ได้รับการอุปการะจากครอบครัวที่เป็นเป็นผู้เสียหายโดยตรง และรวมไปถึงบุคคลผู้ได้รับความเสียหายทั้งทางกาย จิตใจ และทรัพย์สินจากการเข้าไปแทรกแซงช่วยเหลือผู้เสียหายหรือป้องกันผู้เสียหายไม่ได้รับการละเมิดอื่นอีก³

³ UN Doc. E/CN.4/2000/62, para. 8. Cited in “Witness to Truth: Report of the Sierra Leone Truth & Reconciliation Commission Vol. 1”, p. 87.

ผู้กระทำความผิด (Perpetrators) คือ บุคคลผู้ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำละเมิดกฎหมาย สิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง⁴

2. กระบวนการในการค้นหาความจริง

หลักการในการค้นหาความจริงที่คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ใช้ ได้ มีการพัฒนาและได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปจากต้นแบบ South African Truth and Reconciliation Commission คือ การจำแนกประเภท “ความจริง” เป็น 4 ประเภท คือ

Factual or Forensic Truth คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์จะค้นหาความจริงที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรง การละเมิดสิทธิมนุษยชน และกฎหมายมนุษยธรรม จากพยานหลักฐานเป็นบันทึกจากสื่อโทรทัศน์และสิ่งพิมพ์ต่างๆ ข่าว รายงานของสหประชาชาติ ตลอดจนรายงานการศึกษาของนักวิจัยและภาคประชาสังคม ซึ่งคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ได้รับอำนาจจากรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนตามกฎหมาย ให้สามารถดำเนินการเรียกพยานบุคคลมาสืบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ได้ โดยกระบวนการสืบข้อเท็จจริงจากพยานบุคคลนั้นเป็นกระบวนการที่คล้ายกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ จะต้องมีการขึ้นตอนการสาบานตนก่อนที่พยานจะให้คำให้การด้วย (Testimony)

Personal and Narrative Truth เป็นการเรียกพยานบุคคลมาแสดงคำถ้อยแถลงหรือประชุม โดยไม่ได้สอบสวนข้อเท็จจริงถึงลำดับเหตุการณ์การสู้รบ การระบุตัวผู้นำฝ่ายต่างๆ หรือพรรคการเมือง แต่มีวัตถุประสงค์ให้บอกเล่าถึงเหตุการณ์ส่วนตัวของพยานบุคคล เรื่องราวความเจ็บปวดและความทรมานที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนชาวเซียร์ราลีโอนทั่วไป เพื่อทราบถึงทัศนคติอันเป็นรากฐานของหลักมนุษยธรรมในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

Social Truth คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์จะเรียกตัวกระทำการในช่วงสงครามกลางเมืองทั้งสองฝ่าย ตลอดจนตัวกระทำกรอื่นๆ เช่น ภาคประชาสังคม ตัวแทนศาสนา กลุ่มพรรคการเมือง ตัวแทนของสถาบันภายในรัฐและเอกชนโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับ สตรี เยาวชน และเด็ก เพื่อแลกเปลี่ยนทัศนะถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น มูลเหตุของปัญหา เพื่อสร้างความเข้าใจในสังคมและสร้างความสัมพันธ์ในอนาคต

Healing and Restorative Truth เป็นการแสวงหาความจริงที่จำเป็นต่อรัฐเพื่อรับมือกับความเจ็บปวดที่เกิดขึ้นของประชาชนในสังคม โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในความขัดแย้งทั้งสองฝ่ายเข้าใจถึงความจริงที่เกิดขึ้น และในหลายกรณีเป็นการทำให้ฝั่งผู้กระทำความผิดได้รับรู้ถึง

⁴ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1. Cited in “Witness to Truth: Report of the Sierra Leone Truth & Reconciliation Commission Vol. 1”, p. 88.

ความผิดที่ตนก่อขึ้นกับผู้อื่น ซึ่งผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดอาจเห็นตรงกันหรือไม่ในข้อเท็จจริงที่เกิด แต่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ก็เพื่อให้ประชาชนชาวเซียร์ราลีโอนสามารถรับมือกับอดีตที่ผ่านมาและดำเนินชีวิตต่อไปได้

3. กระบวนการในการสมานฉันท์

การสมานฉันท์ (Reconciliation) นั้นอยู่บนพื้นฐานของการสร้างความเข้าใจอดีต และทำให้ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมต่อไปได้ด้วยความอดกลั้นและความเคารพต่อกัน โดยใช้ความจริงและการชดเชยเป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายอยู่ร่วมกันในสังคม

คณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพได้เข้าไปสนับสนุนการทำงานของ คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ โดยจัดให้มีโครงการชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งมีผู้ลงทะเบียนผู้เสียหายจากสงครามกลางเมืองกว่า 28,000 คน นอกจากนั้นยังสามารถสนับสนุนผู้เสียหายจากเหตุการณ์สงครามกลางเมือง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ 13,000 คนให้สามารถประกอบธุรกิจขนาดเล็กได้⁵

ในส่วนของเด็กและสตรีที่เป็นผู้เสียหาย เด็กจำนวน 7,000 คน ซึ่งส่วนมากเป็นเด็กกำพร้าและกำเนิดขึ้นเพราะการกระทำรุนแรงทางเพศ ได้รับการสนับสนุนทางการเงิน และได้รับอุปกรณ์การศึกษา นอกจากนั้นผู้เสียหายจากการกระทำรุนแรงทางเพศจะได้เข้าโครงการเพื่อรับการรักษาเยียวยา เช่น โครงการผ่าตัดรักษาโรคโรคฟีคัณทสุตร (fistula) ให้แก่ผู้เสียหายที่ถูกกระทำรุนแรงทางเพศในช่วงสงครามกลางเมือง การช่วยเหลือสนับสนุนความเป็นอยู่แก่ผู้เสียหาย และช่วยเหลือดำเนินกิจกรรมในการฝึกฝนทักษะแก่สตรีผู้เสียหายในสงครามกลางเมือง เป็นต้น⁶

คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ จึงเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญยิ่งของ คณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพในการที่จะค้นหามูลเหตุของความขัดแย้ง เพื่อแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด และเสริมสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืน

⁵ United Nations Security Council, Fourth report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone, S/2010/135, 15 March 2010.

⁶ United Nations Security Council, Third report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone, S/2009/438, 1 September 2009.

การที่ UNIPSIL ได้เข้าไปสนับสนุนการเสริมสร้างกลไกโดยคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ ผู้เขียนสามารถสรุปได้ดังนี้

ก. ข้อดีในการเสริมสร้างกลไกโดยคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์

ประการที่หนึ่ง คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ได้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์กลางเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ยุติลงไปแล้ว ทำให้กระบวนการในการค้นหาความจริงทำได้ง่ายขึ้น สามารถรวบรวมพยานหลักฐานโดยเฉพาะพยานบุคคลที่สามารถแสดงออกถึงความรู้สึกที่แท้จริงและความยากลำบากในช่วงสงครามกลางเมืองเนื่องจากความขัดแย้งเพิ่งยุติได้ไม่นาน ส่งผลให้เมื่อสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการสิทธิการเสริมสร้างสันติภาพ จึงสามารถอนุมัติการตามคำแนะนำของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ เพื่อสร้างความปรองดองและโครงการชดเชยให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง UNIPSIL ได้รวบรวมตัวกระทำการในระดับสากลเพื่อระดมเงินทุนให้แก่รัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในการจัดโครงการชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย เช่น การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสงครามกลางเมือง การฝึกสอนและอบรมให้ผู้เสียหายสามารถประกอบอาชีพและกลับมาใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุขในสังคม

ข. ข้อท้าทายของการเสริมสร้างกลไกโดยคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์

โครงการชดเชยตามคำแนะนำของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ในแต่ละปียังไม่สามารถชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายได้ครบทุกรายโดยจำเป็นที่จะต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้เสียหายและชดเชยไปตามลำดับ เนื่องจากเงินทุนที่จะนำมาสนับสนุนโครงการชดเชยผู้เสียหายยังมีไม่มากเพียงพอ จึงเป็นข้อท้าทายที่สำคัญที่รัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะต้องระดมเงินทุนและจัดตั้งโครงการชดเชยผู้เสียหายต่อไปจนกว่าจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการเยียวยาผู้เสียหายทั้งหมดตามสิทธิที่ผู้เสียหายพึงจะได้รับ

4.1.2 Human Rights Commission

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission) แห่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2006 ตามมาตรา 3 (1) แห่ง Human Rights Commission Act 2004 ซึ่งเป็นไปตามรายงานคำแนะนำของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ (TRC) และหลักการ

ว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Paris Principles) เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศโดยมีลักษณะการดำเนินงานในเชิงบริหาร โดยเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยกรรมการที่มีความหลากหลายจากผู้ที่มีความสนใจ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ทางด้านสิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่หลักในการทบทวนนโยบายสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลอย่างเป็นระบบ เพื่อที่จะติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจนแนะนำวิธีการที่จะแก้ไข กำกับดูแล และชี้แนะข้อร้องเรียนต่อรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมายภายในหรือกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจรับและสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์จากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่ถูกละเมิดจากการใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ดำเนินการสอบสวน หาหลักฐาน เพื่อกำหนดวิธีการเยียวยาที่เหมาะสม และส่งฟ้องไปยังศาล นอกจากนั้นแล้วคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะต้องทำหน้าที่อย่างอิสระจากหน่วยงานของรัฐในการตรวจสอบว่ากฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนว่าได้นำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชนชาติต่างๆไม่ให้ถูกเลือกปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชนชาติต่างๆไม่ให้ถูกเลือกปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชนชาติต่างๆไม่ให้ถูกเลือกปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนดังต่อไปนี้

4.1.2.1 การผลักดันให้มีการออกกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน

มติของสหประชาชาติและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้สนับสนุนให้มีการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนสิทธิสตรี เด็ก และผู้ลี้ภัยดังต่อไปนี้

1. กฎหมายเกี่ยวข้องกับสิทธิสตรี

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้เข้ามาเป็นภาคีของ The Convention for the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (CEDAW) อย่างไรก็ดีไม่มีข้อใดในอนุสัญญาที่ได้รับการอนุมัติการเป็นกฎหมายภายในรัฐเลย ดังนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงได้สนับสนุนให้มีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิสตรีตามที่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้เข้าเป็นภาคีตามอนุสัญญา⁷ โดยออกกฎหมาย

The Registration of Customary Marriages and Divorce Act 2009 เพื่อแก้ไขกฎหมายเดิมในปี ค.ศ. 2007 เพื่อปกป้องสตรีจากการถูกบังคับให้แต่งงานโดยการแต่งงานต้องเกิดจากความ

⁷ AfriMAP and the Open Society Initiative for West Africa, Sierra Leone Justice Sector and the Rule of Law, January 2014.

สมัครใจของทั้งสองฝ่าย และในการแต่งงานแบบจารีตประเพณี (Customary Marriage) กฎหมายบัญญัติให้กำหนดอายุขั้นต่ำ 18 ปี จึงจะสามารถแต่งงานได้ อีกทั้งในกฎหมายนี้ยังแก้ไขให้สถานะของสตรีที่แต่งงานแบบจารีตประเพณีได้รับความคุ้มครองหลังจากแต่งงานหรือหลังจากหย่าขาดจากกัน ตลอดจนรับรองให้สตรีสามารถมีทรัพย์สินส่วนตัวไว้ในครอบครองได้

The Devolution of Estates Act 2007 แก้ไขประเด็นเรื่องสิทธิในการรับมรดก ซึ่งเมื่อก่อนให้สิทธิแก่บุรุษมากกว่าสตรี โดยกรณีที่ไม่มียินัยกรรมกำหนดว่าจะมอบมรดกให้แก่ผู้ใดบุรุษและสตรีย่อมมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันที่จะได้รับมรดกดังกล่าว ส่วนในกรณีที่เป็นประเด็นปัญหา คือ การอยู่กินกันโดยไม่ได้สมรสแต่เดิมตามกฎหมายจารีตประเพณีภรรยา และบุตรที่เกิดจากการอยู่กินกันโดยไม่ได้สมรสตามกฎหมายจารีตประเพณี ไม่มีสิทธิได้รับมรดก กฎหมายจึงแก้ไขให้มีสิทธิรับมรดกได้อย่างเท่าเทียมเป็นต้น

The Domestic Violence Act 2007 บัญญัติเรื่องความผิดทางอาญาภายในครอบครัว ซึ่งจะจัดให้มีคำสั่งคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหาย แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะไม่ได้ระบุเรื่องเพศของผู้เสียหาย แต่การมีกฎหมายฉบับนี้ออกมาจะช่วยเหลือสตรีอย่างมากเนื่องจากสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีสภาพสังคมที่มีวัฒนธรรมการเลือกปฏิบัติทางเพศและมโนคติทางเพศ ซึ่งทำให้สตรีมักจะไม่ได้รับความยุติธรรมในกระบวนการต่างๆ

2. กฎหมายเกี่ยวข้องกับสิทธิเด็ก

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก Convention on the Rights of the Child ซึ่งเป็นเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานที่เด็กพึงจะได้รับ เช่น สิทธิที่จะมีชีวิตรอด สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง และสิทธิที่ในการมีส่วนร่วม เป็นต้น ประกอบกับเป็นภาคีของพิธีสารเลือกรับ 2 ฉบับ คือ Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography ซึ่งมีเนื้อหาห้ามให้มีและกำหนดการกระทำความผิดทางอาญาเรื่อง การขายเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก และ Optional Protocol on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict ซึ่งมีเนื้อหาป้องกันไม่ให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีถูกบังคับเข้าเป็นทหารในกองทัพและประกันว่าเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีที่เป็นสมาชิกของกองทัพจะไม่มีส่วนเกี่ยวพันในการรบโดยตรง⁸

⁸ Ibid.

นอกจากนั้นแล้วสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนยังเป็นภาคีของ African Charter on the Rights and Welfare of the Child ซึ่งเป็นการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิทั้งหลายที่เด็กพึงจะได้รับ เช่นเดียวกับ Convention on the Rights of the Child⁹

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ผลักดันให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีการอนุวัติการอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวเป็นกฎหมายภายใน คือ The Child Rights Act 2007 โดยมีเนื้อหาสอดคล้องและรองรับอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับเด็กที่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเข้าเป็นภาคี

3. กฎหมายเกี่ยวข้องกับสิทธิผู้ลี้ภัย

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นภาคีของ Convention Relating to the Status of Refugees 1951 และ Protocol Relating to the Status of Refugees 1967 ซึ่งมีเนื้อหาว่าด้วยการจะไม่ส่งบุคคลกลับรัฐที่บุคคลเหล่านั้นเกรงกลัวต่อการกดขี่ข่มเหงจิตใจโดยไม่สมควรใจ และกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย

นอกจากนั้นยังเป็นภาคีของ OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa 1969 ซึ่งมีเนื้อหาขยายครอบคลุมเรื่องผู้ลี้ภัยไปถึงบุคคลที่ถูกบังคับให้ออกจากสถานที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่ประจำ เพื่อไปแสวงหาที่พักพิงในประเทศอื่น เนื่องจากการรุกรานจากภายนอก การยึดครอง การครอบงำ โดยต่างชาติหรือเหตุการณ์ความไม่สงบบางส่วนหรือทั้งหมดในประเทศดั้งเดิมหรือประเทศที่ตนมีสัญชาติ¹⁰

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ผลักดันให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีการอนุวัติการอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวเป็นกฎหมายภายใน คือ The Refugees Protection Act 2007 โดยมีเนื้อหาสอดคล้องและรองรับอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยที่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเข้าเป็นภาคี

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

4.1.2.2 การรณรงค์และสนับสนุนสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้มีการประสานความร่วมมือกับผู้นำสตรีในเผ่า (Soweis) ถึง 266 คน ซึ่งในวัฒนธรรมของเซียร์ราลีโอนมีทัศนคติเรื่องการขีบริบอวัยวะเพศหญิง (Female Genital Mutilation)¹¹ อันเป็นความเชื่อที่กระทำการรุนแรงต่อเพศสภาวะ และละเมิดต่อสิทธิของสตรีและเด็กหญิงอย่างร้ายแรง โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสามารถประสานความร่วมมือ และเปลี่ยนทัศนคติในบางเผ่าไม่ให้กระทำต่อเด็กผู้หญิงที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ได้

ให้ความรู้และจัดการฝึกอบรม เจ้าหน้าที่ตำรวจหน่วยงาน Organized Crime Unit 80 คน ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องตามหลักสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมปฏิบัติการจับกุมการค้ามนุษย์¹²

สิทธิของนักโทษ รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานไว้อยู่แล้ว โดยสิทธิของนักโทษได้มีกฎหมาย Prison Ordinance of 1960 กำหนดเรื่องการปฏิบัติต่อนักโทษ และพฤติกรรมของผู้คุมเรือนจำ ซึ่งเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของนักโทษนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายที่บังคับใช้เป็นกฎหมายฉบับเก่ามาก ดังนั้นจึงมีความพยายามที่จำปฏิรูปกฎหมาย เนื่องจากแม้รัฐธรรมนูญจะได้ระบุสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ แต่ไม่ได้มีกำหนดสิทธิของนักโทษไว้อย่างชัดเจน ปัญหาที่พบเจอในคุกมีสภาพแออัดและไม่เพียงพอ ปัญหาสุขภาพอนามัย เช่น โรคทางผิวหนัง ภาวะทุพโภชนา และขาดแคลนน้ำสะอาด ไม่ได้มีการแบ่งแยกการคุมขังตามประเภทของอาชญากรรม และคุมขังนักโทษโดยไม่ได้มีการแบ่งเพศของนักโทษเป็นสัดส่วน เช่น มีผนังกันห้องนอน แต่ผนังมีความชำรุดทรุดโทรม หรือการให้ใช้ห้องน้ำรวม หรือกรณีนักโทษหญิงไม่มีผู้คุมหญิงดูแลเฉพาะ ด้วยปัญหาทั้งหมดนี้จึงต้องอาศัย ICRC, Prison Watch, JSDP เข้ามาช่วยเหลือผลักดัน โดยมีการจัดการฝึกอบรมผู้คุม สอนให้ทราบถึงสิทธิที่นักโทษพึงได้รับ โครงการช่วยเหลือให้กลับคืนสู่สังคม เช่น ฝึกฝนทักษะช่างไม้ ช่างตัดเสื้อผ้า ช่างทำรองเท้า ช่างตีเหล็ก ช่างก่ออิฐ ทักษะการทำเกษตรกรรม¹³

¹¹ United Nations Security Council, Sixth report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone, S/2011/119, 9 March 2011.

¹² Ibid.

¹³ United Nations Security Council, Ninth report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone, S/2012/679, 31 August 2012.

การที่ UNIPSIL ได้เข้าไปสนับสนุนการเสริมสร้างกลไกโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ผู้เขียนสามารถสรุปได้ดังนี้

ก. ข้อดีในการเสริมสร้างกลไกโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ประการที่หนึ่ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประสบความสำเร็จในการประสานความร่วมมือกับผู้นำสตรีในเผ่า (Soweis) ถึง 266 คน ในการรณรงค์และเปลี่ยนแปลงทัศนคติเรื่องการขริบอวัยวะเพศหญิง (Female Genital Mutilation) โดยไม่ให้กระทำต่อเด็กผู้หญิงที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ไม่ว่าจะให้ความยินยอมหรือไม่ก็ตาม

ประการที่สอง สามารถเสริมความเข้มแข็งในการปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชนในรัฐ เช่น การฝึกเจ้าหน้าที่ตำรวจในหน่วยงาน Organized Crime Unit ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องตามหลักสิทธิมนุษยชน ฝึกฝนภาคประชาสังคมจำนวน 120 คน ในการกำกับดูแลและรายงานด้านสิทธิมนุษยชนในภาคส่วนต่างๆของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

ประการที่สาม จัดตั้ง Chiefdom Human Rights Subcommittee เพื่อประสานความร่วมมือในการปกป้องสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะพื้นที่ชนบทในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

ประการที่สี่ สามารถบริหารจัดการประเด็นปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัยในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนโดยอาศัยความร่วมมือของตัวกระทำการในระดับสากล เช่น UNHCR ทำให้สามารถช่วยเหลือและปกป้องสิทธิของผู้ลี้ภัยชาวไลบีเรียเป็นจำนวน 8,188 คน

ข. ข้อท้าทายของการเสริมสร้างกลไกโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ประการที่หนึ่ง ประเด็นปัญหาด้านสิทธิของสตรีและเด็กเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกอยู่ในวัฒนธรรมของชนเผ่าในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน แม้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะเข้าไปช่วยเหลือและปรับเปลี่ยนทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับสตรีและเด็ก แต่ความรุนแรงที่เกิดขึ้นต่อสตรีและเด็ก เช่น ปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัว ปัญหาความรุนแรงทางเพศยังคงมีอยู่ โดยเจ้าหน้าที่และหน่วยงานภาคประชาสังคมสามารถกำกับดูแลและทำรายงานด้านสิทธิมนุษยชนได้ครอบคลุมเพียง 4 เขต จึงไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทห่างไกล

ประการที่สอง การจัดตั้ง Chiefdom Human Rights Subcommittee เป็นการสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิมนุษยชนในระดับชุมชนที่สำคัญแต่ยังคงมีข้อท้าทาย เนื่องจาก Chiefdom Human Rights Subcommittee ยังไม่สามารถกระจายได้ครอบคลุมทุกพื้นที่และยังต้องได้รับการสนับสนุนต่อเนื่องทางด้านการเงินและอุปกรณ์ที่จำเป็นจึงจะทำให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประการที่สาม เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานด้านความมั่นคงของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงหลักการด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นข้อท้าทายที่สำคัญที่จะต้องทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

ประการที่สี่ ในช่วงที่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอยู่ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพได้มีการผลักดันเรื่องสิทธิของสตรีและเด็กอย่างต่อเนื่อง แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยังคงมีข้อท้าทายต่อไปในเรื่องสิทธิของกลุ่มบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศซึ่งยังไม่ได้รับการยอมรับในสังคมซึ่งได้รับอิทธิพลมาตั้งแต่ช่วงที่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอยู่ภายใต้อาณานิคมของสหราชอาณาจักร และมีการประกาศใช้กฎหมาย Offences Against the Person Act 1861 ซึ่งกำหนดโทษของบุคคลที่มีพฤติกรรมรักร่วมเพศเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาถึงขั้นจำคุกตลอดชีวิต¹⁴ เป็นเหตุให้วัฒนธรรมและสังคมในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีท่าทีต่อต้านและใช้ความรุนแรงกับกลุ่มบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศ

4.1.3 Anti-Corruption Commission

สาเหตุหลักของการเกิดสงครามกลางเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนนั้นมีที่มาจากความอ่อนแอทางการเมืองอันเกิดจากประเด็นปัญหาการคอร์รัปชัน ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Anti-Corruption Commission) ในปี ค.ศ. 2000 ตามกฎหมาย Anti-Corruption Act 2000

ต่อมาคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้มีการผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายจนกระทั่งรัฐสภาสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ตรากฎหมาย Anti-Corruption Act 2008 มาบังคับใช้ โดยได้ขยายอำนาจอาณัติ และกำหนดภารกิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ชัดเจนยิ่งขึ้น อีกทั้งยังให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการดำเนินคดีด้วยตนเอง โดยเฉพาะการสอบสวนและฟ้องร้องคดีที่เป็นบุคคลระดับสูง (High Profile Case) เช่น ในปี ค.ศ. 2009 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถตรวจสอบได้ว่ารัฐมนตรีกระทรวงสุขภาพมีการกระทำความผิดตาม Anti-Corruption Act 2008 และดำเนินการปลดออกจากตำแหน่ง¹⁵ เป็นต้น

¹⁴ Offences Against the Person Act 1861, Section 61.

¹⁵ Anti-Corruption Authorities, Case Study: Anti-Corruption Commission of Sierra Leone [online]. Available from: https://www.acauthorities.org/sites/aca/files/casestudy/Anti_corruption%20Commission%20of%20Sierra%20Leone.pdf.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีสำนักงานใหญ่ 2 แห่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน และช่วยเหลือในขั้นตอนฟ้องร้องดำเนินคดี นอกจากนี้ยังได้มีการกระจายอำนาจโดยตั้งสำนักงานอยู่ทั่วประเทศ 12 แห่ง ทำหน้าที่ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการสร้างชุมชนโดยใช้หลักธรรมาภิบาล โดยการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมี กรรมการ (Commissioner) ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานภายใน และภายนอกองค์กร ให้มีความโปร่งใส และสามารถต่อสู้กับการคอร์รัปชันได้ดังนี้

4.1.3.1 การบริหารงานภายในองค์กร

ในแง่ของการบริหารงานภายในองค์กรให้มีความโปร่งใส กรรมการมีหน้าที่ในการกำหนด ยุทธศาสตร์และมาตรฐานของคณะกรรมการ โดยมอบหมายให้หน่วยงานย่อยทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

National Anti-Corruption Strategy (NACS) มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย โดยการวางแผนและร่างยุทธศาสตร์ใหม่ในการดำเนินการ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในรัฐ

Professional Standard Office เป็นหน่วยงานที่ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจในเรื่องจริยธรรมหรือมาตรฐานของบุคลากรในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็ง โปร่งใส และทำให้องค์กรเป็นที่น่าเชื่อถือในการเป็นผู้นำในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

กฎหมาย Anti-Corruption Act 2008 ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง Asset Declaration System ขึ้น เพื่อให้เจ้าพนักงานราชการของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเปิดเผยทรัพย์สินเป็นประจำทุกปี เพื่อเป็นการป้องกันและตรวจสอบว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไรก็ตามการเปิดเผยทรัพย์สินเหล่านี้จะเป็นความลับและไม่เปิดเผยให้แก่สาธารณชนได้ทราบ

นอกจากนั้นแล้วคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังได้จัดตั้ง Report Centre โดยมีหน้าที่ในการรับคำร้องเรียนต่างๆจากประชาชน และหน่วยงานราชการส่วนอื่นๆ เพื่อส่งต่อให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดำเนินการพิจารณา สืบสวน สอบสวน และดำเนินการต่อไปเป็นลำดับ โดยการร้องเรียนผ่าน Report Centre สามารถดำเนินการผ่านช่องทางต่างๆ ที่หลากหลาย เช่น รายงานโดยตรงจากบุคคล จดหมาย หรืออีเมล เป็นต้น

4.1.3.2 การบริหารงานภายนอกองค์กร

การบริหารงานภายนอกองค์กร กรรมการจะเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานทั้งหมด โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลัก คือ

1. Public Education and External Outreach

การให้ความรู้เพื่อสร้างความตระหนักถึงผลของการคอร์ปชั่นที่มาจากพฤติกรรมหรือจริยธรรมของพนักงานราชการ โดยการศึกษาจะส่งเสริมให้ไม่มีพฤติกรรมและต่อต้านการคอร์ปชั่น โดยใช้สื่อต่างๆ เช่น แผ่นพับ หรือการให้ความรู้ตามโรงเรียน ซึ่งมีหน่วยงานย่อย 2 หน่วยงาน คือ

Public Education Unit ซึ่งหน่วยนี้จะเน้นไปที่การเข้าหาบรรดาหน่วยงานราชการ และภาคประชาสังคม เพื่อสร้างความเข้าใจต่อประเด็นคอร์ปชั่น และเข้าไปช่วยเหลือกรณีหน่วยงานเหล่านั้นมีประเด็นปัญหาการคอร์ปชั่นเกิดขึ้น

External Outreach Unit มีหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลผ่านสื่อต่างๆ เพื่อให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสังคมและประชาชน โดยร่วมมือกับบรรดาสถานีวิทยและโทรทัศน์ ให้ความรู้แก่นักเรียน สร้างกิจกรรม เพื่อก่อให้เกิดพฤติกรรมที่ดีในการใช้ชีวิต

2. Systems and Process Review

รับผิดชอบในการระบุจุดอ่อนของกระบวนการภาครัฐ ที่จะนำไปสู่โอกาสที่จะเกิดพฤติกรรมการคอร์ปชั่น โดยให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขและเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีจุดอ่อนนั้น มี 3 หน่วยงานย่อย คือ

System and Process Review Unit ทบทวนและตรวจสอบรายละเอียดต่างๆ เช่น นโยบายจัดซื้อจัดจ้าง นโยบายทรัพยากรมนุษย์ การจัดเก็บบันทึก การบริหารจัดการงบประมาณ เมื่อวิเคราะห์ประเด็นต่างๆแล้วจะนำไปสู่การทำร่างรายงาน โดยร่างรายงานนั้นจะระบุรายละเอียดที่พบเจอและเสนอข้อแนะนำ

Monitoring and Compliance Unit เป็นหน่วยที่นำข้อเสนอแนะของ System and Process Review Unit มาอนุวัติการภายในสามเดือนหลังจากที่ได้รับรายงานฉบับสมบูรณ์

Policy and Ethics Unit รับผิดชอบในการพัฒนาแนวนโยบายที่จะไปส่งเสริมกระบวนการจริยธรรม ปรับปรุงการบริหารภาครัฐ ปรับปรุงนโยบายคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

3. Investigations, Intelligence, and Prosecutions

เป็นหน่วยงานที่สำคัญของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากมีภาระหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีคอร์รัปชัน โดย Anti-Corruption Act 2008 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรงในการฟ้องร้องคดี ซึ่งจะมี 3 หน่วยงานย่อย หน่วยงานสอบสวน (Investigation Unit) หน่วยงานข่าวกรอง (Intelligence Unit) และ หน่วยงานฟ้องร้องดำเนินคดี (Prosecution Unit)

โดยส่วนมากคำร้องเรียนให้หน่วยงานสอบสวนดำเนินการจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ หน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐ เช่น Sierra Leone Police (SLP), Office of National Security และ the Central Intelligence Security Unit และหน่วยงานบริการที่จำเป็นของรัฐ เช่น กระทรวงศึกษา กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเยาวชน ตลอดจนเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง และการเก็บภาษีเงินได้ เป็นต้น

4. Support Service Department

มีหน้าที่ในการสนับสนุนและบริการด้านการบริหารทั้งหมดในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบไปด้วยสี่หน่วยย่อย คือ

Finance Unit ดูแลด้านการเงิน งบประมาณ บัญชีเงินเดือน การจ่ายเงิน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ

Human Resource Unit พัฒนาศาสตร์และแผนปฏิบัติการของ Human Resource รวมไปถึงการว่าจ้างและอบรมบุคลากร การเพิ่มจำนวนและคุณภาพของบุคลากรให้มีความสามารถ และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ใด

Information Technology Unit รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยี การเก็บรักษาข้อมูล และการอบรมบุคลากรด้านไอที

Administration Unit อำนวยความสะดวกต่างๆ ทางด้านคมนาคม อาคาร สถานที่ การรักษาความปลอดภัยของตัวอาคารและบุคลากร

การที่ UNIPSIL ได้เข้าไปสนับสนุนกลไกโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ผู้เขียนสามารถสรุปได้ดังนี้

ก. ข้อดีในการเสริมสร้างกลไกโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ประการที่หนึ่ง UNIPSIL สามารถสนับสนุนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนให้สามารถบังคับใช้นโยบาย Anti-Corruption Strategy ในระดับท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการกำกับดูแลและตรวจสอบสภาท้องถิ่น (Local Council) ทำให้ประชาชน

ในระดับท้องถิ่นเกิดความมั่นใจ และเป้าหมายการพัฒนาสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในระดับท้องถิ่นสามารถมีความก้าวหน้าจนกระทั่งบรรลุตามวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างสันติภาพตามยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ

ประการที่สอง หน่วยงาน Systems and Process Review ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันโดยประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนและระบุจุดอ่อนในกระบวนการของภาครัฐที่จะเปิดโอกาสให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน จากนั้นจะช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐโดยการวางยุทธศาสตร์ร่วมกันเพื่อทบทวนกระบวนการและระบบในการดำเนินงานของรัฐใหม่เพื่อลดความเสี่ยงในการทุจริตคอร์รัปชัน

ประการที่สาม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีผลงานที่ชัดเจนในการตรวจสอบและลงโทษผู้กระทำความผิดตาม Anti-Corruption Act 2008 โดยสามารถตรวจสอบจับกุม และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของภาครัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูง เช่น ในปี ค.ศ. 2010 ดำเนินคดีกับอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงประมงและทรัพยากรทางทะเล (Minister of Fisheries and Marine Resources) โดยศาลพิพากษาให้จำคุกเป็นระยะเวลา 3 ปี และปรับเป็นจำนวน 120,000 ดอลลาร์สหรัฐ¹⁶ และในปี ค.ศ. 2013 จับกุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพและอนามัย (Ministry of Health and Sanitation) และพรรคพวกจำนวน 10 คนฐานกระทำทุจริตคอร์รัปชันนำมาสู่การปลดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพและอนามัยและนำคดีขึ้นสู่ศาล¹⁷ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังสามารถดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ในระดับรัฐและระดับท้องถิ่นอีกเป็นจำนวนมาก ทำให้ผลการประเมินด้านการทุจริตคอร์รัปชันของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนใน Transparency International Corruption Perceptions Index ได้คะแนนและอันดับที่ดีขึ้นในทุกปี

ข. ข้อท้าทายของการเสริมสร้างกลไกโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีผลงานเชิงรุกในการตรวจสอบและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดด้านการทุจริตคอร์รัปชันที่เห็นได้ชัดอย่างเป็นรูปธรรม แต่อย่างไรก็ดีความท้าทายที่ยังไม่เห็นผลลัพธ์อย่างชัดเจนจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ

¹⁶ United Nations Security Council, *Supra* note 11.

¹⁷ United Nations Security Council, *Tenth report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone, S/2013/118, 27 February 2013.*

การเข้าไปสนับสนุนการปลูกฝังทัศนคติที่ดีและการพัฒนาพฤติกรรมของคนในสังคมให้มีรูปแบบการดำเนินชีวิตที่อยู่ในกรอบของศีลธรรมและการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในสังคม

4.1.4 กลไกอื่นๆ

กลไกอื่นๆ ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนนั้นเป็นการวางกลไกเฉพาะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนส่งเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเท่านั้น โดยแตกต่างจากกลไกในการเสริมสร้างสันติภาพของรัฐอื่น ดังนี้

4.1.4.1 *Special Court for Sierra Leone*

มติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1315 ปี ค.ศ. 2000 มีคำสั่งให้เลขาธิการใหญ่แห่งสหประชาชาติเร่งทำความเข้าใจกับสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในการจัดตั้งศาลพิเศษ (Special Court) เนื่องจากรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ทำคำร้องมายังสหประชาชาติให้จัดตั้งศาลพิเศษขึ้นภายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน¹⁸ เพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรมร้ายแรงที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ซึ่งกระทบต่อผลเรือนและการปฏิบัติการของสหประชาชาติระหว่างช่วงที่เกิดสงครามกลางเมือง (ค.ศ. 1991-2002) ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ต่อมาคณะมนตรีความมั่นคงและรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจึงได้ทำความตกลง “Agreement Between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone” จัดตั้งศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอน (Special Court for Sierra Leone) ในปี ค.ศ. 2002 และในปีเดียวกันรัฐสภาของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอนุมัติการข้อตกลงดังกล่าวเป็นกฎหมายภายใน Special Court Agreement (2002) Ratification Act

1. ลักษณะเฉพาะของศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอน

ศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นศาลอาญาระหว่างประเทศศาลแรกของโลกที่เป็นศาลผสม (Hybrid Court) กล่าวคือ หากพิจารณาศาลอาญาระหว่างประเทศอื่น เช่น ศาล ICTY ICTR และ ICC ศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนมีสถานะเดียวกันคือเป็นศาลอาญาระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามมีความแตกต่างกันตรงที่ ศาล ICTY ICTR และ ICC เป็นศาลอาญาระหว่าง

¹⁸ The Residual Special Court for Sierra Leone and the Scsl Public Archives, Freetown and the Hague, [online]. Available from: <http://www.rscsl.org/>.

ประเทศอย่างแท้จริง (Pure International Criminal Court) แต่ศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนเป็นศาลผสมซึ่งนำส่วนที่ดีของศาลระหว่างประเทศและศาลภายในประเทศมารวมกันโดยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

กรณีศาลภายในของรัฐ โดยส่วนมากสถานการณ์ของรัฐภายหลังจากสิ้นสุดความขัดแย้งจะประสบปัญหาอย่างร้ายแรง เนื่องจากระบบพื้นฐานที่จำเป็นของรัฐถูกทำลาย และไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันทีหลังจากความขัดแย้งเพิ่งสิ้นสุดไป โดยเฉพาะระบบตุลาการย่อมมีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของศาล และความยุติธรรมของศาล ซึ่งถูกควบคุมโดยรัฐบาลหรือกลุ่มอำนาจเก่าอยู่ หากให้มีการพิพากษาคดีโดยศาลภายในประชาชนภายในรัฐจะยังคงไม่มั่นใจในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ

กรณีศาลระหว่างประเทศ แม้ว่าศาลระหว่างประเทศจะเป็นตัวกลางที่ได้รับความเชื่อมั่นในความเป็นอิสระของศาล และความยุติธรรม แต่ยังมีข้อด้อย คือ ศาลระหว่างประเทศขาดความเข้าใจ เพราะไม่ใช่ผู้รับผลกระทบโดยตรงเช่นประชาชนผู้ประสบปัญหาภายในรัฐ โดยเฉพาะทนายความที่จะมาต่อสู้คดีขาดความรู้ความเข้าใจถึงวัฒนธรรมและอาชญากรรมที่เกิดขึ้น นอกจากนั้นแล้วการตัดสินใจคดีโดยศาลระหว่างประเทศไม่สามารถสร้างผลกระทบทางด้านบวกเพื่อสร้างความตระหนักให้แก่สังคม เนื่องจากการดำเนินคดีทำในที่ห่างไกลและประชาชนรู้สึกไกลตัวมากเกินไป

ดังนั้นศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนจึงเป็นศาลผสมที่สนับสนุนจุดเด่นของกระบวนการยุติธรรมทั้งสองฝ่ายที่ขาดหายไปเข้าด้วยกัน คือ การนำเอาหลักความมีอิสระและความยุติธรรมในศาลระหว่างประเทศมาปรับใช้ และนำความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงใกล้ชิดกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นซึ่งจะทำให้โดยหลักการของศาลภายในเท่านั้นมาปรับเข้าด้วยกัน โดยลักษณะของศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนสามารถพิจารณาจาก

ก. กฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีจะใช้ทั้งกฎหมายภายใน และกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้ คือ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime Against Humanity), ข้อ 3 ร่วมของ Geneva Conventions 1949 for the Protection of War Victims และ Additional Protocol II 1977, และ การกระทำที่ผิดอย่างร้ายแรงอื่น ๆ ต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (Others Serious Violations of Humanitarian Law)¹⁹

¹⁹ Sarah M.H. Nouwen, "Hybrid Courts" the Hybrid Category of a New Type of International Crimes Courts," review of Utrecht Law Review, (2006), 2: 206-07.

กฎหมายภายในของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนที่ใช้ คือ Prevention of Cruelty to Children Act 1926 ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดรุนแรงต่อเด็กผู้หญิง และ Malicious Damage Act 1861 ซึ่งเป็นการทำลายทรัพย์สิน

ข. วิธีสบัญญัติ

กฎหมายระหว่างประเทศให้ใช้ Rule of Procedure and Evidence of International Criminal Tribunal of Rwanda คือ วิธีสบัญญัติตามศาล ICTR ซึ่ง Stature of Special Court วางหลักไว้ว่า สามารถแก้ไขได้ตามความเหมาะสมโดยอ้างอิงจาก Sierra Leone Criminal Procedure Act 1965 ของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

ค. บุคลากรภายในศาล

บุคลากรภายในศาล หมายถึง ผู้พิพากษา อัยการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียน และเจ้าหน้าที่อื่นๆ โดย Stature of Special Court ได้กำหนดไว้ดังนี้²⁰

ผู้พิพากษาส่วนใหญ่ใน Trial และ Appeal Chamber จะแต่งตั้งโดย Secretary-General และส่วนที่เหลือให้รัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นผู้แต่งตั้ง โดยผู้พิพากษาที่รัฐบาลแต่งตั้งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเป็นชาวเซียร์ราลีโอน นอกจากนี้ Secretary-General มีอำนาจแต่งตั้งนายทะเบียนศาลและอัยการ

มีตำแหน่งระดับสูงเพียงตำแหน่งเดียวซึ่ง Statute ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องเป็นชาวเซียร์ราลีโอนเท่านั้น คือ Deputy Prosecutor (อย่างไรก็ดีในความเป็นจริงรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนให้ชาวต่างชาติเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง) และเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยงานในศาล (Assisting Staff) มีทั้งชาวเซียร์ราลีโอนและชาวต่างชาติ

2. การพิจารณาคดีของศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอน

ศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนมีอำนาจตัดสินผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นบุคคลผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและกฎหมายของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ที่ได้กระทำภายในดินแดนสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนนับตั้งแต่วันที่ 30

²⁰ Ibid., p. 204.

พฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1996²¹ โดยผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่า สงครามกลางเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเริ่มมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1991 เป็นต้นมาก็จริง แต่ในปี ค.ศ. 1996 รัฐบาลกับกลุ่มกบฏได้ทำข้อตกลงสันติภาพ Abidjan Peace Accord ซึ่งกลุ่มกบฏ Revolutionary United Front (RUF) ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อตกลงสันติภาพดังกล่าว ซ้ำยังร่วมมือกับกลุ่ม Armed Forces Revolutionary Council (AFRC) ทำการรัฐประหารรัฐบาล และก่ออาชญากรรมร้ายแรงในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน เป็นเหตุให้ศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนกำหนดให้มีขอบอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดีนับตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1996 ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่รัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน และฝ่ายกบฏ RUF ลงนามในข้อตกลงสันติภาพ Abidjan Peace Accord

โครงสร้างและการพิจารณาคดีของศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. ห้องพิจารณาคดีที่ 1 (Trail Chamber I) พิจารณาคดีของกลุ่ม CDF และ RUF ดังนี้

คดี *The Prosecutor vs. Sam Hinga Norman, Moinina Fofana and Allieu Kondewa* เป็นการดำเนินคดีกับแกนนำกลุ่ม Civil Defense Forces (CDF) ซึ่งเป็นกลุ่มกำลังรบกึ่งทหาร (Paramilitary) โดยกลุ่ม CDF สนับสนุนประธานาธิบดี Ahmad Tejan Kabbah ที่มาจากการเลือกตั้ง และต่อสู้กับกลุ่มกบฏ RUF และ AFRC อย่างไรก็ตามระหว่างสงครามกลางเมืองกลุ่ม CDF ก็เป็นตัวกระทำการหนึ่งที่ทำให้ความรุนแรงในช่วงสงครามกลางเมืองมีมากขึ้นเรื่อยๆ ถึงแม้จะเป็นกลุ่มที่เลือกสนับสนุนประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งก็ไม่ได้ทำให้พ้นจากความผิดที่ละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนไปได้ ซึ่งกลุ่ม CDF ได้ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานอาชญากรรมสงคราม (War Crime) คือ การปฏิบัติอย่างโหดร้าย (Cruel Treatment) การปล้นทรัพย์ (Pillage) และการลงโทษแบบเหมารวม (Collective Punishments) อีกทั้งยังมีความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime Against Humanity) คือ การฆาตกรรมและกระทำการที่ผิดมนุษย เป็นต้น

คดี *The Prosecutor vs. Issa Hassan Sesay, Morris Kallon and Augustine Gbao* เป็นการดำเนินคดีกับแกนนำกบฏ RUF ซึ่งถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานอาชญากรรมสงคราม คือ การฆาตกรรม การกระทำที่เป็นการก่อการร้าย การลงโทษแบบเหมารวม การปล้นทรัพย์ การย้ายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปฏิบัติอย่างทารุณ (Cruel Treatment) มีความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ คือ การฆาตกรรม การทำลายล้างพลเรือน (extermination) การข่มขืน การบังคับให้เป็นทาสทางเพศ การบังคับแต่งงาน การจับมาเป็นทาส และการกระทำที่ผิดอย่างร้ายแรงต่อกฎหมาย

²¹ Agreement between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone, Article 1

มนุษยธรรมระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น การใช้ทหารเด็ก การโจมตีและฆาตกรรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่รักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ตลอดจนจับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติเป็นตัวประกัน

2. ห้องพิจารณาคดีที่ 2 (Trail Chamber II) พิจารณาคดีของกลุ่ม AFRC และ อดีตประธานาธิบดีไลบีเรีย Charles Taylor ดังนี้

คดี *The Prosecutor vs. Alex Tamba Brima, Ibrahim Bazzy Kamara and Santigie Borbor Kanu* ดำเนินคดีกับแกนนำกลุ่มกบฏ AFRC ซึ่ง ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐาน อาชญากรรมสงคราม คือ การฆาตกรรม การกระทำที่เป็นการก่อการร้าย การลงโทษแบบเหมารวม การทำลายล้างพลเรือน การปล้นทรัพย์ การข่มขืน การย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการใช้ความรุนแรงต่อร่างกาย (Physical Violence) มีความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ คือ การฆาตกรรม เถลยบัตรหรือรับสมัคเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีให้เข้าร่วมกลุ่ม หรือเข้าร่วมกองกำลังติดอาวุธ หรือเข้าร่วมสงคราม และการจับมาเป็นทาส

คดี *The Prosecutor vs. Charles Ghankay Taylor* เป็นการดำเนินคดีต่อ Charles Taylor อดีตประธานาธิบดีไลบีเรีย โดยในคดีนี้เกิดปัญหาเนื่องจากไม่สามารถใช้สถานที่ของศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอน ณ Free Town เมืองหลวงสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ เนื่องจากเกรงว่าการปรากฏตัวของ Charles Taylor อาจกระทบต่อสถานการณ์ความมั่นคงในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน จึงได้ส่งตัวไปยังศาล The Hague ที่เนเธอร์แลนด์เพื่อขอใช้สถานที่ แต่ยังคงเป็นเขตอำนาจของศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่ง Charles Taylor ถูกตัดสินว่ากระทำผิดละเมิดต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและกฎหมายของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอย่างร้ายแรง และต้องจำคุกเป็นเวลา 50 ปี

3. ห้องพิจารณาพิพากษาชั้นอุทธรณ์ (Appeals Chamber)

พิจารณาคดีที่อุทธรณ์มาจากห้องพิจารณาที่ 1 และ 2 ทุกคดี โดยคำตัดสินถือว่าเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ได้อีก ซึ่งทั้ง 4 คดี ได้ส่งเรื่องมายังห้องพิจารณาพิพากษาชั้นอุทธรณ์ ซึ่งคดีของ Charles Taylor ถือเป็นคดีสุดท้ายตัดสินในปี ค.ศ. 2013

ในช่วงที่คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้เข้ามาเสริมสร้างสันติภาพภายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้มีการติดตามการทำงานของศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนเสมอ ซึ่งบางคดีอยู่ในชั้นอุทธรณ์เป็นที่เรียบร้อยแล้วจึงทำการติดตามและรายงานผล โดยเฉพาะคดี Charles Taylor ในช่วงที่มีคำพิพากษาคดีตัดสินได้สนับสนุนให้มีการแพร่ภาพสดและถ่ายทอดทางวิทยุเพื่อให้ประชาชน

ชาวเซียร์ราลีโอนได้รับฟังคำพิพากษาคดี นอกจากนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยังสนับสนุนด้านการเงินทั้งด้านอุปกรณ์และสิ่งจำเป็นต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานของศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จนกระทั่งการดำเนินคดีทั้ง 4 คดี ต่อกลุ่ม CDF กลุ่มกบฏ RUF กลุ่มกบฏ AFRC และ Charles Taylor ถึงที่สุดแล้ว สหประชาชาติและรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจึงได้ตกลงที่จะยุติบทบาทของศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอน ตามความตกลงข้อ 23 แห่ง Agreement Between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone จึงถือเป็นการสิ้นสุดบทบาทของศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอน

4.1.4.2 Residual Special Court for Sierra Leone

ภายหลังจากการยุติบทบาทศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนในปี ค.ศ. 2013 สหประชาชาติและรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้มีความตกลง Agreement Between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the Establishment of a Residual Special Court for Sierra Leone จัดตั้งศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน (Residual Special Court for Sierra Leone) เพื่อกำกับกรดำเนินงานที่ต่อเนื่องจากศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอน โดยรัฐสภาของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้อนุมัติการข้อตกลงดังกล่าวเป็นกฎหมายภายใน The Residual Special Court Agreement (Ratification) Act 2012 ซึ่งศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอนมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในสองส่วน คือ การปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่อง (Ongoing Functions) และ การปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจ (Ad Hoc Functions)²² สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. การปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่อง (Ongoing Functions)

การเก็บรักษา และบริหารจัดการเอกสารสำคัญ ศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอนมีหน้าที่ในการสงวนรักษามันที่เอกสารของศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนในสภาวะแวดล้อมที่ปลอดภัย โดยเอกสารต้นฉบับจะถูกจัดเก็บไว้ที่เนเธอร์แลนด์ และฉบับคัดลอกจะเก็บไว้ที่เมือง Free Town สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

²² The Mandate of the Residual Special Court for Sierra Leone, [online]. Available from: <http://www.rscsl.org/RSCSL-Mandate.html>.

การสนับสนุนโครงการคุ้มครองพยาน เพื่อปกป้องพยานที่ขึ้นให้การในศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนให้ได้รับความคุ้มครองอย่างต่อเนื่องและปราศจากการข่มขู่ พร้อมทั้งบริหารจัดการข้อมูลการติดต่อขอข้ายถิ่นที่อยู่ต่างๆกับรัฐที่สาม

สนับสนุนอำนาจในการฟ้องคดีอาญาของรัฐ จัดหาข้อมูลและพยานหลักฐานที่รัฐร้องขอ เพื่อนำไปสนับสนุนการสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดี ดำเนินกระบวนการรับทรัพย์ และการขอลี้ภัย อีกทั้งยังต้องคุ้มครองพยานที่ยอมเปิดเผยข้อมูลเพื่อแลกกับการยกเว้นความผิดไว้เป็นความลับตามโครงการคุ้มครองพยาน โดยจะต้องทำให้แน่ใจว่าข้อมูลที่จะมอบให้แก่รัฐเพื่อช่วยเหลือตามที่รัฐร้องขอไว้จะเป็นความลับไม่เปิดเผยแก่บุคคลอื่น

การพิจารณาโทษจำคุก การอภัยโทษ การสื่อสาร และการลดโทษ พิจารณาการบังคับใช้อำนาจโทษจำคุกซึ่งอาจขยายความผูกพันไปจนถึงปี ค.ศ. 2055 โดยอำนาจในการพิจารณานั้นรวมถึงการวินิจฉัยวิเคราะห์เงื่อนไขที่จะให้จำคุกตามโทษที่ได้รับ ตลอดจนพิจารณาให้มีการอภัยโทษ การลดโทษ หรือการปล่อยก่อนกำหนด

2. การปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจ (Ad Hoc Functions)

การพิจารณาคดี Johnny Paul Koroma เนื่องจาก Johnny Paul Koroma เป็นหัวหน้ากลุ่มกบฏ AFRC ที่ถูกตั้งข้อหา ซึ่งยังไม่สามารถจับกุมได้และไม่ได้รับการคุ้มครองไว้เป็นพยาน ดังนั้นเมื่อศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนได้ยุติบทบาทลงไปแล้ว ศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอนจึงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีหากมีการจับกุม Johnny Paul Koroma ได้

การทบทวนคำพิพากษาและการตัดสินให้พ้นโทษ เพื่อเป็นการประกันสิทธิของนักโทษศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอนจึงมีอำนาจในการพิจารณาคำร้องของนักโทษซึ่งกระบวนการดังกล่าวอาจขยายออกไปถึงปี ค.ศ. 2055

การดูหมิ่นกระบวนการของศาล เพื่อเป็นการประกันว่าผู้ที่ผูกพันตามคำสั่งศาลจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาล ศาลจึงมีอำนาจในการลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล

การจัดหาทุนความแตกต่าง ศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอนจะจัดหาทุนความให้ในกรณีที่มีการดำเนินคดีต่อเนื่องให้เพื่อประกันสิทธิของผู้ต้องหา

การเรียกร้อยค่าชดเชย มีการจัดเตรียมคำร้องขอค่าชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย

ป้องกันการพิจารณาคดีซ้ำ ไม่มีบุคคลใดที่จะถูกดำเนินคดีซ้ำกับศาลภายในของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนหากถูกพิจารณาคดีมาแล้วในศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอน หรือศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน อย่างไรก็ตามก็ตีหากผ่านการพิจารณาในศาลภายในของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นลำดับแล้ว แต่ไม่เป็นธรรม หรือไม่เป็นอิสระ หรือถูกกีดกันไม่ให้ได้รับ

ความยุติธรรมตามความยุติธรรมสากล ผู้เสียหายสามารถนำคดีมาขึ้นศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอนได้

นอกจากนั้นแล้วขออำนาจในการพิจารณาคดีของศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอนยังครอบคลุมเรื่องกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ คือ The Residual Special Court Agreement (Ratification) Act 2012 มาตรา 2 ให้อำนาจในการพิจารณาคดีที่เป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ มาตรา 3 ให้อำนาจในการพิจารณาคดีที่ละเมิดต่อข้อ 3 ของ Geneva Conventions 1949 for the Protection of War Victims และ Additional Protocol II 1977 มาตรา 4 ให้อำนาจในการพิจารณาคดีที่ละเมิดต่อการกระทำที่ผิดอย่างร้ายแรงต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอื่นๆ

อีกทั้งยังมีอำนาจพิจารณาคดีที่ละเมิดต่อกฎหมายภายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน The Residual Special Court Agreement (Ratification) Act 2012 มาตรา 5 หากกระทำละเมิดต่อกฎหมายภายในสองฉบับ คือ Prevention of Cruelty to Children Act 1926 ซึ่งเกี่ยวกับการทำละเมิดต่อเด็กหญิงอายุไม่เกินกว่า 14 ปีและการลักพาตัวเด็กหญิงเพื่อวัตถุประสงค์ที่ผิดศีลธรรม และ Malicious Damage Act 1861 ซึ่งเกี่ยวกับการกระทำที่มีเจตนามุ่งร้ายโดยการวางเพลิงที่อยู่อาศัย สถานที่สาธารณะ หรือสถานที่อื่นๆตามกฎหมาย ศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอนมีอำนาจพิจารณาคดีได้

มีข้อพิจารณาที่น่าสนใจว่าในเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน The Residual Special Court Agreement (Ratification) Act 2012 มาตรา 8 ให้อำนาจของศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน มีอำนาจเหนือกว่าศาลภายในอื่นๆ ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ซึ่งเป็นการประกันความยุติธรรม และความเป็นอิสระว่าผู้เสียหายจะได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง

การที่ UNIPSIL ได้เข้าไปสนับสนุนการเสริมสร้างกลไกโดยศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอน และศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน ผู้เขียนสามารถสรุปได้ดังนี้

ก. ข้อดีในการเสริมสร้างกลไกโดยศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนและศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน

ประการที่หนึ่ง UNIPSIL ได้สนับสนุนการทำงานของศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอน (Special Court for Sierra Leone) ให้สามารถขยายการสืบสวนสอบสวนและหาพยานหลักฐานได้ครอบคลุมพื้นที่ที่เกิดความขัดแย้งในชนบทและถิ่นที่เป็นที่ตั้งของกองกำลังกบฏ อันนำไปสู่การตัดสินใจคดีที่เกี่ยวข้องผู้กระทำความผิดซึ่งทำการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

และกฎหมายของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 จำนวน 4 คดี และนำความยุติธรรมกลับคืนสู่สังคม

นอกจากนั้นแล้วกระบวนการการพิพากษาคดียังได้มีการถ่ายทอดสดผ่านทางวิทยุเพื่อให้ประชาชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้รับฟังไปพร้อมกัน ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการสร้างความปรองดองและเยียวยาความยุติธรรมให้กับสังคมที่ทำให้เกิดการตระหนักรู้และยำเกรงสังคมถึงเหตุการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงสงครามกลางเมืองเพื่อที่จะไม่เกิดความขัดแย้งดังกล่าวซ้ำอีก

ประการที่สอง ศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน (Residual Special Court for Sierra Leone) มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ คือ การพิจารณาคดีที่เป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติและการพิจารณาคดีที่ละเมิดต่อการกระทำที่ผิดอย่างร้ายแรงต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอื่นๆ ตลอดจนมีอำนาจพิจารณาคดีที่ละเมิดต่อกฎหมายภายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนสองฉบับ คือ Prevention of Cruelty to Children Act 1926 และ Malicious Damage Act 1861 ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบและความขัดแย้งรุนแรง จึงมีลักษณะเป็นการตั้งกลไกเพื่อป้องกันเพื่อให้ผู้ที่ต้องการกระทำละเมิดต่อกฎหมายที่ศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอนมีเขตอำนาจเป็นการเฉพาะตระหนักรู้และเกรงกลัวต่อกฎหมายเนื่องจากมีบทลงโทษที่รุนแรง

ข. ข้อท้าทายของการเสริมสร้างกลไกโดยศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนและศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน

ตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน (Residual Special Court for Sierra Leone) คดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาและพิพากษาเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับนักโทษที่ศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอน (Special Court for Sierra Leone) ได้ตัดสินทั้ง 4 คดี เช่น การพิจารณาคำร้องขอปล่อยตัวก่อนกำหนดของ Moinina Fofana และ Eric Koi Senessie เป็นต้น

โดยผู้เขียนเห็นว่าข้อท้าทายที่สำคัญ คือ การพิจารณาคดีที่เป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติและการพิจารณาคดีที่ละเมิดต่อการกระทำที่ผิดอย่างร้ายแรงต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอื่นๆ เป็นที่เข้าใจได้ว่าภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน (Residual Special Court for Sierra Leone) สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนยังไม่มีเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับข้อเท็จจริงด้านกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศจึงไม่มีคดีที่เกี่ยวข้องไปสู่ศาล

แต่ในกรณีของเขตอำนาจของศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย Prevention of Cruelty to Children Act 1926 ซึ่งเกี่ยวกับการทำละเมิดต่อเด็กหญิงอายุไม่เกินกว่า 14 ปีและการลักพาตัวเด็กหญิงเพื่อวัตถุประสงค์ที่ผิด

ศีลธรรม แต่กลับปรากฏว่าไม่มีคดีดังกล่าวขึ้นไปยังศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน แม้แต่คดีเดียว ทั้งที่ข้อเท็จจริงกรณีที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนยังปรากฏว่ามีการใช้ความรุนแรงทางเพศต่อเด็กอย่างแพร่หลายอยู่²³

4.2 ความร่วมมือในการเสริมสร้างสันติภาพ

โครงสร้างของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพนั้น มีจุดเด่นอย่างหนึ่งคือ การสามารถเรียกรวบรวมตัวกระทำกรเพื่อให้ความร่วมมือในการเสริมสร้างสันติภาพทั้งภายในและภายนอกรัฐเข้ามาช่วยเหลือในปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพของสหประชาชาติ เนื่องจากความสามารถของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพไม่อาจดำเนินการได้อย่างครอบคลุมปฏิบัติการทั้งหมด ดังนั้นจึงต้องอาศัยตัวกระทำกรต่างๆเข้ามาช่วยเหลือในการระดมทุน ทรัพยากร และกำลังเจ้าหน้าที่ เพื่อเข้ามาสนับสนุนและส่งเสริมการเสริมสร้างระบบและกลไกในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน โดยสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

4.2.1 ความร่วมมือภายในประเทศ

ความร่วมมือภายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนนั้นมีความเด่นชัดอยู่สองประการ คือ ความร่วมมือจากภาคประชาสังคม ซึ่งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพสนับสนุนให้ไปเข้าร่วมกระบวนการในการทำงานของรัฐ ซึ่งเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของภาครัฐโดยภาคประชาสังคมไปพร้อมกัน ในขณะเดียวกันสถาบันของรัฐที่มีบทบาทในการเสริมสร้างสันติภาพที่เข้าร่วมกับองค์กรภายในและภายนอกประเทศมากที่สุด คือ ตำรวจและทหาร ซึ่งสามารถเข้าถึงชุมชน เช่นการจัดตั้ง Sierra Leone police local partnership board ในการส่งตำรวจเข้าไปประสานความร่วมมือกับประชาชนเพื่อสานสัมพันธ์และขยายอำนาจการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยไปในชุมชนพร้อมกัน

4.2.2 ความร่วมมือภายนอกประเทศ

ความร่วมมือทางการเงินนั้น โดยหลักมีตัวกระทำกรสำคัญอยู่แล้ว คือ กองทุนเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Fund) ซึ่งจะคอยสนับสนุนและช่วยเหลือด้านการเงินแก่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพทั้งหลายที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน อย่างไรก็ตามคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจำเป็นต้องรวบรวมตัวกระทำกรเพิ่มขึ้นอีกนอกเหนือจากด้านทรัพยากร

²³ Amnesty International, Amnesty International Report 2016/17, pp.22

การเงินที่มีอยู่ เนื่องจากการกิจกรรมต่างๆที่จะสามารถจัดตั้งและฟื้นฟูรัฐนั้นเป็นกิจกรรมที่ใช้เงินทุนมาก ดังนั้นการรวบรวมตัวกระทำที่เป็นสถาบันการเงินจึงมีความจำเป็นอย่างมาก โดยตัวกระทำที่เป็นสถาบันการเงินในปฏิบัติการ UNIPSIL จึงมีดังต่อไปนี้ ECOWAS, IMF, World Bank, African Union และอื่นๆ เป็นต้น

ความร่วมมือด้านความมั่นคง ความร่วมมือด้านความมั่นคงนั้นมีตัวกระทำที่เป็นจุดเด่นคือ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ที่มีหน่วยงานเข้ามาดูแล จัดการฝึกและอบรม ตลอดจนการประสานกับกองทัพ และตำรวจของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน เช่น การฝึกปฏิบัติการพิเศษด้านการค้ายาเสพติด หรือการช่วยเหลือในการทำลายอาวุธผิดกฎหมาย เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่ากลไกของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพเป็นกลไกพิเศษที่ช่วยในการวางระบบโครงสร้างพื้นฐานในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสามารถช่วยป้องกันแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ตลอดจนตรวจสอบและสร้างความโปร่งใสให้แก่ระบบของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบมาภิบาลและหลักนิติรัฐในสังคม ดังนี้

กลไกของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ เป็นกลไกสำคัญที่ใช้ในการตรวจสอบและหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่เกิดสงครามกลางเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ซึ่งรายงานที่คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์จัดทำขึ้นสามารถนำมาเป็นพื้นฐานในการสนับสนุนและเสริมสร้างระบบและกลไกอื่นๆให้เกิดประสิทธิภาพได้

นอกจากนั้นแล้วคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ยังมีกลไกพิเศษเพื่อสร้างความสมานฉันท์ที่เกิดขึ้นในสังคม และสามารถสนับสนุนรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนให้เยียวยาผู้เสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจากสงครามกลางเมืองด้วยการชดเชยค่าเสียหาย และการให้บริการทางการแพทย์ ตลอดจนการจัดการอบรมด้านทักษะทางอาชีพต่างๆ สนับสนุนการหางานและผลักดันให้ผู้เสียหายสามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้ โดยการอนุวัติการตามคำแนะนำของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์จะได้รับการสนับสนุนจาก UNIPSIL ในการรวบรวมตัวกระทำในระดับสากลและในระดับรัฐ เพื่อให้การช่วยเหลือด้านเงินทุนและอุปกรณ์ รวมไปถึงการประสานงานกับผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความช่วยเหลือในการอนุวัติการ เป็นต้น

กลไกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน UNIPSIL สนับสนุนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในด้านเงินทุนและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่างๆ เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีกลไกที่หลากหลายในการเสริมสร้างสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนดังนี้ กลไกในการตรวจสอบและรายงานผลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยการประสานงานกับหน่วยงานทาง

ภาครัฐเพื่อเข้าไปตรวจสอบและประเมินว่าหน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญในด้านสิทธิมนุษยชนมากน้อยเพียงใด และมีการกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ นอกจากนั้นแล้วยังได้ประสานงานกับภาคประชาสังคมให้รายงานผลด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ต่างๆของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

กลไกในการป้องกันปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน คือ การสนับสนุนให้มีการออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิของสตรีและเด็ก ตลอดจนสิทธิของผู้ลี้ภัย นอกจากนั้นแล้ว ยังได้สนับสนุนประชาชนในการสนับสนุนสิทธิสตรีและเด็กทั้งในการผลักดันให้สตรีมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น และการลดความอคติและความไม่เท่าเทียมในวัฒนธรรมที่ปฏิบัติต่อสตรี เช่น การรณรงค์ให้หยุดการขลิบอวัยวะเพศสตรีที่อายุยังไม่ถึง 18 ปี ไม่ว่าจะได้รับความยินยอมหรือไม่ก็ตาม

กลไกในการช่วยเหลือและเยียวยาด้านสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน แก่เหยื่อที่ถูกกระทำการละเมิดด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

กลไกของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นกลไกที่สามารถตรวจสอบและกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ รวมไปถึงกลไกในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย Anti-Corruption Act 2000 ดังนั้น UNIPSIL จึงเข้าไปสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นอิสระ โดยในช่วงระยะเวลาที่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอยู่ภายใต้กระบวนการสันติภาพคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถตรวจสอบและดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นจำนวนมาก จนกระทั่งการประเมินเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้รับผลการประเมินที่ดีขึ้นในทุกๆปี

นอกจากนั้นแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังมีกลไกพิเศษที่สามารถป้องกันและลดการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานต่างๆของภาครัฐได้ โดยการเข้าไปช่วยเหลือหน่วยงานภาครัฐในการวางนโยบายลดความเสี่ยงที่อาจจะเปิดโอกาสให้กระทำการทุจริตคอร์รัปชันได้ ตลอดจนมีนโยบายในการเข้าไปปลูกฝังวัฒนธรรมความรับผิดชอบในหน้าที่และความซื่อสัตย์สุจริตในหน่วยงานของรัฐและภาคประชาสังคม

กลไกของศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอน และศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน UNIPSIL ได้สนับสนุนการทำงานของศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอน ให้สามารถขยายการสืบสวนสอบสวนและหาพยานหลักฐานได้ครอบคลุมพื้นที่เกิดความขัดแย้งในชนบทและถิ่นที่ตั้งของอดีตกองกำลังกบฏ ซึ่งนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับด้านมนุษยธรรมทั้ง 4 คดี และจัดให้มีการถ่ายทอดสดผ่านทางวิทยุเพื่อให้ประชาชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้รับฟังไปพร้อมกัน

เพื่อให้เกิดการตระหนักรู้ถึงเหตุเลวร้ายที่เกิดขึ้นในช่วงสงครามกลางเมืองและจะได้ไม่เกิดความขัดแย้งดังกล่าวซ้ำอีก ซึ่งเป็นหนึ่งในกระบวนการสร้างความปรองดองและเยียวยาความยุติธรรมให้กับสังคม UNIPSIL ได้สนับสนุนการทำงานศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน เขตอำนาจในการพิจารณาความผิดที่ละเมิดต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และความผิดตามกฎหมายภายในของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน เรื่องการทำละเมิดต่อเด็กหญิงอายุไม่เกินกว่า 14 ปีและการลักพาตัวเด็กหญิงเพื่อวัตถุประสงค์ที่ผิดศีลธรรม และการกระทำที่มีเจตนามุ่งร้ายโดยการวางเพลิงที่อยู่อาศัย สถานที่สาธารณะ หรือสถานที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อสร้างความตระหนักและความเกรงกลัวในการกระทำความผิด เป็นต้น

กลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพ UNIPSIL สามารถรวบรวมตัวกระทำในระดับสากลและในระดับรัฐเข้ามาเป็นกลุ่มพันธมิตรเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ ซึ่งกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพสามารถระดมเงินทุน จัดหาเงินทุนและทรัพยากรอื่นที่จำเป็นมาช่วยเหลือในปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานได้อย่างต่อเนื่องและเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอที่จะทำให้วางระบบและกลไกอันเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนในการบริหารประเทศและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การระดมเงินทุนและอุปกรณ์จำเป็นเพื่อปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคงให้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะดูแลรักษาความสงบ การระดมทุนและส่งอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการจัดการเลือกตั้งซึ่งทำให้กระบวนการดังกล่าวประสบความสำเร็จ เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้วตัวกระทำในระดับรัฐ อันได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานของภาครัฐ ภาคประชาสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมและตอบสนองการสนับสนุนของกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นอย่างดี ทำให้การอนุวัติการตามแผนการเสริมสร้างสันติภาพของสำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน (UNIPSIL) สามารถปฏิบัติการกิจลุล่วงและบรรลุถึงเป้าหมายของการเสริมสร้างสันติภาพตามกรอบกลยุทธ์ที่คณะมนตรีความมั่นคงและคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้กำหนด

อย่างไรก็ดีในการเสริมสร้างกลไกพิเศษของสหประชาชาติผู้เขียนเห็นว่ายังมีข้อท้าทายที่ควรจะต้องพิจารณาและปรับปรุงการดำเนินกลไกต่อไป เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพที่มากยิ่งขึ้นในการแก้ไขปัญหาของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนที่ยังคงมีปัญหาในบางประเด็น เช่น การชดเชยและเยียวยาแก่ผู้เสียหายจากเหตุการณ์สงครามการเมืองอย่างต่อเนื่อง ให้การประสานงานกับผู้นำชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความอคติทางเพศและปัญหาความรุนแรงทางเพศ การเรียกร้องสิทธิให้แก่กลุ่มบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศ เป็นต้น

ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่ากลไกพิเศษของคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพเข้าไปช่วยเหลือในการวางระบบโครงสร้างพื้นฐานในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีกลไกในการตรวจสอบ ป้องกัน แก้ไข และเยียวยา ซึ่งทำให้การดำเนินงานของระบบในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอยู่บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล และหลักนิติรัฐ ตลอดจนกลไกพิเศษในการเสริมสร้างสันติภาพยังช่วยสร้างความปรองดองและความสมานฉันท์ในสังคม ดังนั้นแม้ว่าจะมีข้อท้าทายและประเด็นปัญหาที่จะต้องแก้ไข แต่โดยภาพรวมกลไกพิเศษในการเสริมสร้างสันติภาพก็ประสบความสำเร็จในการสนับสนุนระบบในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนและตอบสนองต่อสภาพสังคมได้เป็นอย่างดี ทำให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนประสบความสำเร็จในการเสริมสร้างสันติภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่คณะมนตรีความมั่นคงและคณะกรรมการธิการเสริมสร้างสันติภาพได้ตั้งไว้จนกระทั่งสามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติการพัฒนาได้



บทที่ 5

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

“กรณีของสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนเป็นหนึ่งในตัวอย่างของรัฐที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด ในปฏิบัติการฟื้นฟูสันติภาพภายหลังความขัดแย้ง ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ”

คำกล่าวของนายบัน คี มูน (Ban Ki-Moon) เลขาธิการแห่งสหประชาชาติกล่าวถึงความสำเร็จของการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอน ซึ่งสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนประสบความสำเร็จในการเสริมสร้างสันติภาพและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการเสริมสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนได้ โดยมีปัจจัยดังต่อไปนี้

5.1 ข้อสรุป

สหประชาชาติได้สังเกตเห็นว่าเมื่อได้มีการอนุวัติการปฏิบัติการรักษาสันติภาพเพื่อยุติปัญหาภายในรัฐที่เกิดความขัดแย้ง ภายหลังจากการสิ้นสุดปฏิบัติการดังกล่าวรัฐจะกลับไปสู่สภาพความขัดแย้งอีกครั้ง สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะว่าปฏิบัติการรักษาสันติภาพสามารถหยุดหรือระงับความขัดแย้งได้ แต่ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งไปจนถึงมูลเหตุที่แท้จริงของความขัดแย้งนั้น สหประชาชาติจึงให้ความสำคัญของการเสริมสร้างสันติภาพมากขึ้น เนื่องจากเป็นปฏิบัติการที่จะสามารถเข้าไปฟื้นฟูให้รัฐเกิดความเข้มแข็งและไม่กลับไปสู่สภาพความขัดแย้งได้

ต่อมาเมื่อสหประชาชาติเริ่มบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไปกลับพบว่าปฏิบัติการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร สาเหตุมาจากการเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไปไม่มีกำลังความสามารถเพียงพอที่จะทำให้ปฏิบัติการสำเร็จลุล่วงไปได้ เนื่องจากขาดความสามารถด้านทรัพยากร เงินทุน การสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญที่จะมากำหนดกลยุทธ์ต่างๆ ดังนั้นสหประชาชาติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพขึ้นเพื่อเป็นองค์กรกลางในการดำเนินกิจกรรมด้านการเสริมสร้างสันติภาพโดยเฉพาะ โดยมีนัยยะที่สำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่การเสริมสร้างสันติภาพโดยพิจารณาได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง โครงสร้างของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพนั้นแบ่งเป็น 3 องค์กรย่อย คือคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ (PBC) เป็นฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและออกข้อมติต่างๆเพื่อบังคับใช้การเสริมสร้างสันติภาพ สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ

(PBSO) ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานงานต่างๆ กองทุนเสริมสร้างสันติภาพ (PBF) เป็นกองทุนสำหรับใช้ในปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ ซึ่งการที่มีองค์กรสำหรับดูแลการเสริมสร้างสันติภาพโดยตรงทำให้เกิดความสามารถเป็นลำดับ คือ การดำเนินงานมีความต่อเนื่อง สามารถส่งต่อข้อมูลและประเมินการเสริมสร้างสันติภาพได้ว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ตลอดจนมีกองทุนสำหรับใช้ในปฏิบัติการได้อย่างทันที่

ประการที่สอง คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพสามารถรวบรวมตัวกระทำการเพื่อเข้าไปช่วยเหลือปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพที่สำคัญให้แก่การเสริมสร้างสันติภาพ เนื่องจากสามารถระดมทรัพยากร เงินทุน และแบบแผนกลยุทธ์เพื่อทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ จากแต่เดิมที่ไม่มีการระดมตัวกระทำการที่แน่ชัดทำให้เกิดความขาดแคลนด้านทรัพยากรที่จะเข้าไปช่วยเหลือรัฐภายหลังความขัดแย้ง

ประการที่สาม การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อที่จะทำให้เกิดสันติภาพอย่างยั่งยืน โดยการเข้าไปวางระบบและกลไกภายในรัฐให้อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ อันจะเป็นการประกันสิทธิและหน้าที่ของประชาชนภายในรัฐให้มีความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และนำไปสู่สันติภาพที่ยั่งยืนได้

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นรัฐภายหลังความขัดแย้งเนื่องจากประสบปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงจากสงครามกลางเมือง จนกระทั่งสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนกลายเป็นรัฐที่ล้มเหลวอย่างไรก็ดีเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงออกมติที่ 1270 ให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเข้าสู่กระบวนการเสของปฏิบัติการรักษาสันติภาพและความขัดแย้งได้ถูกระงับลง คณะมนตรีความมั่นคงจึงเห็นว่าควรจะให้เปลี่ยนผ่านปฏิบัติการในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนไปสู่การเสริมสร้างสันติภาพเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไป และการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพเป็นลำดับเพื่อให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

ดังนั้นสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจึงกลายเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญเนื่องจากเป็นรัฐภายหลังความขัดแย้งที่ได้เข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพและประสบความสำเร็จเป็นรัฐแรกซึ่งจะกลายเป็นบทเรียนสำคัญที่จะเป็นบทเรียนและแง่คิดในการเสริมสร้างสันติภาพต่อไป โดยความสำเร็จในการเสริมสร้างสันติภาพสามารถพิจารณาตามกรอบในการชี้วัดดังต่อไปนี้

5.1.1 การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติ

บทบาทของสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของสหประชาชาติ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ¹ โดยใช้ปฏิบัติการด้านสันติภาพ (Peace Operations) ของสหประชาชาติที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของรัฐในขณะนั้น ซึ่งจะใช้วิธีการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติตามนโยบาย “Policy on Transitions in the Context of Mission Drawdown or Withdrawal” ของเลขาธิการสหประชาชาติ (ผู้เขียนได้อธิบายแล้วในหัวข้อ 2.4.1 การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติ) โดยอาศัยความยินยอมของรัฐประกอบด้วยดังนี้

ก. การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไป

จากเหตุการณ์สงครามกลางเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกมติที่ 1270² จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ United Nation Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) เข้าปฏิบัติการรักษาสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2006 เลขาธิการสหประชาชาติได้จัดทำรายงานความก้าวหน้าของสถานการณ์ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน และความสำเร็จของปฏิบัติการรักษาสันติภาพซึ่งบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายแล้ว จึงเสนอให้เปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการอื่น³ โดยประธานาธิบดี Ahmad Tejan Kabbah ของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ทำหนังสือไปยังเลขาธิการสหประชาชาติให้ความยินยอมในการเข้าสู่กระบวนการด้านสันติภาพอื่นของสหประชาชาติ⁴ คณะมนตรีความมั่นคงจึงออกมติที่ 1620⁵ ให้ถอดถอนปฏิบัติการรักษาสันติภาพของ UNAMSIL และถ่ายโอนงานมาอยู่ในความดูแลของ

¹ United Nations Charter, Article 1.

² UNSC, Resolution 1270 (1999), 1999.

³ United Nations Security Council, *Twenty-fifth report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Sierra Leone*, S/2005/273, 26 April 2005. and United Nations Security Council, *Twenty-fifth report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Sierra Leone*, S/2005/273/Add.2, 28 July 2005.

⁴ United Nations Security Council, *Letter dated 29 June 2005 from the Permanent Representative of Sierra Leone to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, S/2005/419, 29 June 2005.

⁵ United Nations Security Council, “The Security Council and the UN Peacebuilding Commission,” *Special Research Report*, April 2013, p. 9.

United Nations Integrated Office in Sierra Leone (UNIOSIL) เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการช่วยเหลือรัฐบาลของเซียร์ราลีโอนในการเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไป

ข. การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไปไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ

ในปี ค.ศ. 2007 UNIOSIL เลขานุการสหประชาชาติได้สังเกตเห็นว่าสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีความก้าวหน้ามากเพียงพอที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสาน⁶ ของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ ดังนั้นคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพจึงเตรียมพร้อมโดยอาศัยอำนาจตามตราสารจัดตั้งคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพ⁷ จัดตั้ง Country-Specific Configuration on Sierra Leone (CSC on Sierra Leone) เพื่อเข้าไปสำรวจและประเมินการจัดทำกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพโดยไม่ต้องรอคำสั่งของคณะมนตรีความมั่นคงออกข้อมติให้เปลี่ยนผ่านสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพก่อน

ในปี ค.ศ. 2008 คณะมนตรีความมั่นคงจึงออกมติที่ 1829⁸ ให้ยูดี UNIOSIL และโอนถ่ายงานมาอยู่ในความดูแลของ United Nation Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone (UNIPSIL) เพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนร่วมกับรัฐบาลและตัวกระทำการอื่นๆทั้งในระดับสากลและระดับรัฐ โดยมีเป้าหมายให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเกิดสันติภาพอย่างยั่งยืน⁹

ค. การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการด้านการพัฒนา

การปฏิบัติหน้าที่ในการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานของ UNIPSIL ได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลและตัวกระทำการต่างๆทั้งในระดับสากลและระดับรัฐเป็นอย่างดี เลขานุการสหประชาชาติ

⁶ United Nations Security Council, *Sixth report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Office in Sierra Leone*, S/2008/281, 29 April 2008.

⁷ United Nations General Assembly, the Peacebuilding Commission, A/RES/60/180, December 2005, Para. 7. And, United Nations Security Council, Resolution 1645 (2005) Adopted by the Security Council at its 5335th meeting on 20 December 2005, S/RES/1645, December 2005, Para. 7.

⁸ UNSC Resolution 1829 (2008), pp. 2 - 3.

⁹ Security Council Report, "The Security Council and the UN Peacebuilding Commission", p. 9.

จึงได้ทำรายงานสรุปถึงความก้าวหน้าในการเสริมสร้างสันติภาพของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน และ คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกข้อมติให้ CSC on Sierra Leone กำหนดกลยุทธ์ในการเปลี่ยนผ่านจากการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการด้านการพัฒนาของสหประชาชาติ โดยกลยุทธ์ดังกล่าวกำหนดให้ในช่วงปี ค.ศ. 2012 - 2014 เป็นช่วงระยะเวลาเตรียมพร้อมสู่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติการด้านการพัฒนาโดยกำหนดให้ United Nations Country Team (UNCT) เข้ามาประสานงานกับ UNIPSIL ในช่วงการเปลี่ยนผ่าน กล่าวคือ ในช่วงปีดังกล่าว สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนยังอยู่ภายใต้อาณัติของ UNIPSIL แต่ให้ UNCT เริ่มเข้ามาปฏิบัติการด้านการพัฒนาเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอย่างต่อเนื่องและสมบูรณ์ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2014 คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพได้ออกมติให้ยุติบทบาทของ UNIPSIL จึงถือว่าการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพเสร็จสิ้นโดยสมบูรณ์

ผู้เขียนจึงสามารถสรุปสาระสำคัญในการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติใน สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ได้ดังนี้

1. การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติในแต่ละช่วงจนกระทั่งเข้าสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ และสิ้นสุดปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพเข้าสู่ปฏิบัติการด้านการพัฒนา เป็นไปตามหลักเกณฑ์นโยบายของเลขาธิการสหประชาชาติ “Policy on Transitions in the Context of Mission Drawdown or Withdrawal” ที่คณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติ และคำสั่งของคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องเกิดขึ้นจากการที่ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์จากเลขาธิการสหประชาชาติ ประกอบกับการให้ความยินยอมของรัฐบาล สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติเกิดขึ้นโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

2. ช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไป UNIPSIL เป็นรากฐานสำคัญที่จะสามารถส่งต่อให้การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

3. ช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพแบบทั่วไปไปสู่การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพมีการส่ง CSC on Sierra Leone เข้าไปค้นหา มูลเหตุความขัดแย้งและวางแผนกรอบกลยุทธ์ไว้ล่วงหน้า ทำให้เมื่อเปลี่ยนผ่านมาสู่ปฏิบัติการ

เสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพจึงสามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถเรียกระดมตัวกระทำการในระดับสากลและระดับรัฐได้ในทันที

4. ช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการด้านพัฒนา กรณีของสาธารณรัฐเซียร์รา ลีโอนมีจุดเด่นที่แตกต่างไปจากกรณีศึกษาอื่นๆ เนื่องจากให้ UNCT เข้ามาร่วมปฏิบัติการล่วงหน้าเป็นระยะเวลา 2 ปี ทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอย่างราบรื่นและต่อเนื่อง จึงนับได้ว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาทั้งหมด สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติมากที่สุด

โดยสรุปแล้วการวางระบบและกลไกในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนประสบความสำเร็จในการเสริมสร้างสันติภาพ ส่วนหนึ่งมาจากการวางแผนกลยุทธ์ที่ดีโดยเฉพาะในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการของสหประชาชาติซึ่งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพสามารถเข้ามาดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง และเมื่อมีการถอดถอนปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพก็ได้มีการวางแผนในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการได้เป็นอย่างดี

5.1.2 การสร้างระบบและกลไกโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ

UNIPSIL สามารถเข้าไปช่วยจัดตั้งและฟื้นฟูโครงสร้างที่จำเป็นพื้นฐานของรัฐ คือ ระบบการบริหารและการปกครอง ระบบรัฐสภา ระบบศาล และระบบอื่นๆที่จำเป็นต่อรัฐ เช่น ระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น และเข้าไปสร้างกลไกพิเศษในการเสริมสร้างสันติภาพได้สำเร็จ ซึ่งจะทำให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ เนื่องจากระบบและกลไกดังกล่าวสามารถตอบสนองปัจจัยที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านการป้องกัน (Prevention) การสนับสนุนให้มีการปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคง ทำให้ทหารและตำรวจมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยในรัฐ เป็นการป้องกันไม่ให้อาสาสมัครเซียร์ราลีโอนกลับไปสู่สภาพความขัดแย้ง

นอกจากนั้นแล้ว กลไกที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ คือการจัดตั้งศาลพิเศษสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน โดยสามารถพิพากษาผู้กระทำความผิดในช่วงสงครามกลางเมืองและนำคำพิพากษามาเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ เพื่อเป็นการตระหนักถึงการกระทำที่เลวร้ายและให้ผู้คนได้สำนึกโดยไม่ไปการกระทำเหล่านั้นอีก และเมื่อสิ้นสุดอาณัติของศาลพิเศษสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนก็ได้มีการอนุวัติการศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับสาธารณรัฐเซียร์ราลี

โอนซึ่งมีเขตอำนาจในการตัดสินผู้กระทำความผิดที่ละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอันเป็นความผิดขั้นรุนแรงที่จะทำให้ผู้คิดที่จะก่อความขัดแย้งในสาธารณรัฐเชีร์ราลีโอนเกรงกลัวได้ จึงเป็นกลไกเชิงป้องกันที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง

2. ปัจจัยด้านการปกป้อง (Protection) UNIPSIL สามารถสนับสนุนให้ฝ่ายบริหารของรัฐมีการกระจายอำนาจมากขึ้นและออกกฎหมายที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างสันติภาพ เช่น กฎหมายควบคุมอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบา กฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนที่สนับสนุนสิทธิเด็ก สตรีและผู้ลี้ภัย ตลอดจนสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ เพื่อเป็นการปกป้อง คุ้มครองสิทธิของประชาชนที่พึงจะมี นอกจากนี้ ยังได้มีการสนับสนุนให้จัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญและสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม

นอกจากนั้น UNIPSIL ยังได้สนับสนุนกลไกพิเศษของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของประชาชน

3. ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ทุกโครงสร้างในระบบและกลไกที่ UNIPSIL สนับสนุนให้จัดตั้งและฟื้นฟู เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมได้มีส่วนร่วมในทุกโครงสร้าง เช่น ด้านการเมือง สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนตรวจสอบการเลือกตั้งเพื่อให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรม ด้านความมั่นคง สร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ตำรวจและภาคประชาสังคม เพื่อให้เกิดความปรองดอง และให้ประชาชนสามารถปกป้องดูแลสิทธิของตนเองได้ ด้านการตรวจสอบและกำกับดูแล ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกลไกพิเศษของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในกรณีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เพื่อเรียกร้องสิทธิที่ภาคประชาสังคมพึงจะได้และร้องเรียนได้เมื่อถูกละเมิดสิทธิ เป็นต้น

4. การปรองดองและการชดเชย (Reconciliation and Reparation) UNIPSIL อนุวัติการคำแนะนำของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์เพื่อสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นในสังคม และการสนับสนุนให้รัฐบาลชดเชยแก่ผู้เสียหายจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ตลอดจนมีกลไกที่ทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถสำนึกตนและกลับคืนสู่สังคมได้

ผู้เขียนเห็นว่า การเสริมสร้างระบบและกลไกที่จำเป็นภายในสาธารณรัฐเชีร์ราลีโอนสามารถตอบสนองต่อการป้องกัน การปกป้อง การมีส่วนร่วม การเยียวยาและการชดเชยได้ อีกทั้งโครงสร้าง

ดังกล่าวยังสนับสนุนให้เกิดหลักนิติรัฐขึ้นภายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายสันติภาพที่ยั่งยืนได้

5.1.3 การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนกับพลวัตด้านเวลาและพื้นที่

ผู้เขียนเห็นว่าการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีการบังคับตามแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพที่มีลักษณะชัดเจน คือการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนตอบสนองต่อพลวัตด้านเวลาทำให้เกิดความสำเร็จในการเสริมสร้างสันติภาพ นอกจากนั้นการเสริมสร้างสันติภาพยังสามารถตอบสนองต่อพื้นที่ต่างๆที่มีปัจจัยเสี่ยงโดยการเสริมสร้างสันติภาพสามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาได้ ดังนี้

ก. การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนและพลวัตด้านเวลา

การเปลี่ยนผ่านปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่เหมาะสม คือ ความรุนแรงจากความขัดแย้งได้ถูกระงับไว้ชั่วคราวแล้ว และมีการสร้างความปรองดองซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่รัฐในการเข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพแบบผสมผสานเป็นเหตุให้การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง

นอกจากนั้นแล้ว การบังคับตามแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพมีการเลือกใช้ปฏิบัติการที่เหมาะสมในพลวัตด้านเวลา เช่น การให้คณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์เข้าไปดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและมูลเหตุขัดแย้งจากช่วงสงครามกลางเมืองได้ก่อนจึงสามารถสร้างความปรองดองได้ในระดับหนึ่งก่อนที่จะเริ่มปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพ นอกจากนั้นการเสริมสร้างสันติภาพยังเข้าไปสนับสนุนการปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคงได้อย่างรวดเร็วจึงสามารถควบคุมความสงบเรียบร้อยในช่วงระยะเวลาที่มีการเสริมสร้างสันติภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สาเหตุที่ทำให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนประสบความสำเร็จในพลวัตด้านเวลาเนื่องมาจาก CSC on Sierra Leone ได้วางแผนกรอบกลยุทธ์ไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะมีการจัดตั้ง UNIPSIL ทำให้สามารถรวบรวมตัวกระทำการในระดับสากลและในระดับรัฐเข้ามาเป็นกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพได้อย่างทันท่วงที

ข. การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนและพลวัตด้านพื้นที่

การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีการตอบสนองต่อพลวัตด้านพื้นที่ที่ได้เป็นอย่างดี เช่น การปฏิรูปหน่วยงานความมั่นคงสามารถวางกำลังทหารเพื่อแก้ไขปัญหาในบริเวณน่านน้ำและบริเวณชายแดน ตลอดจนให้หน่วยงานตำรวจกระจายกำลังออกไปในพื้นที่ชนบทเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยได้อย่างรอบด้าน

จุดเด่นอีกอย่างหนึ่งที่เห็นได้ชัด คือ การขยายอำนาจการบริหารของรัฐบาลโดยการจัดตั้งสภาท้องถิ่น (Local Council) โดยสามารถสร้างความร่วมมือในการบริหารได้ครอบคลุมทุกพื้นที่มากขึ้น และหน่วยงานตำรวจยังได้จัดตั้ง Sierra Leone police local partnership board เพื่อสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนและร่วมมือกันทำงานกับคนในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะในชนบทห่างไกลได้

นอกจากนั้นแล้ว ยังมีการปฏิรูปศาลท้องถิ่นที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมและอคติทางเพศในพื้นที่ส่วนใหญ่ของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนนอกเหนือจากเมืองหลวง ผลจากการปฏิรูปทำให้บทบาทของศาลท้องถิ่นในการใช้กฎหมายจารีตประเพณีที่ไม่เป็นธรรมลดลงและเพิ่มบทบาทของศาลชั้นต้นที่ใช้กฎหมายที่ยอมรับได้ในระดับสากลกระจายตัวไปในพื้นที่ต่างๆ แทนที่ศาลท้องถิ่น

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนตอบสนองต่อพลวัตด้านเวลาและพื้นที่ ทำให้การเสริมสร้างสันติภาพสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างครอบคลุมและนำไปสู่สันติภาพอย่างยั่งยืนได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

5.1.4 กลุ่มพันธมิตรการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

UNIPSIL สามารถรวบรวมตัวกระทำกรในระดับสากลและในระดับรัฐที่สามารถตอบสนองต่อการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้ดังนี้

1. กลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพสามารถสนับสนุนปัจจัยทางการเงินและทรัพยากรที่จำเป็นในการเสริมสร้างสันติภาพได้มากเพียงพอที่จะทำให้โครงการต่างๆ เป็นไปตามแผนกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสันติภาพ เช่น การปฏิรูปหน่วยงานความมั่นคง ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรในการฝึกฝนหน่วยงานทหารและตำรวจให้มีความเชี่ยวชาญเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผลลัพธ์ทำให้หน่วยงานด้านความมั่นคงแก้ไขปัญหา

ความไม่สงบในบริเวณน่านน้ำชายฝั่งและพื้นที่บริเวณชายแดนได้ ตลอดจนสามารถส่งหน่วยงานด้านความมั่นคงไปสนับสนุนปฏิบัติการอื่นของสหประชาชาติได้

2. ระยะเวลาในการสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพของกลุ่มพันธมิตรเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนดำเนินการให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องโดยไม่ขาดช่วง เช่น การฝึกหน่วยงานทหารและตำรวจ มีการส่งผู้ฝึกสอนในด้านต่างๆเป็นประจำทุกปี เช่น การฝึกฝนให้แก้ไขปัญหาบริเวณน่านน้ำชายฝั่งจากการคุกคามของโจรสลัดโดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาส่งหน่วยนาวิกโยธินของสหรัฐอเมริกา (SEAL) และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเข้ามาฝึกฝนให้เจ้าหน้าที่ ตำรวจและทหารสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ละเมิดสิทธิของสตรี เป็นต้น

3. รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐตอบสนองต่อการสนับสนุนของกลุ่มพันธมิตร การเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอย่างทันที ทำให้การประสานงานมีประสิทธิภาพและสำเร็จลุล่วงตามกรอบกลยุทธ์อย่างรวดเร็ว

ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่า กลุ่มพันธมิตรการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีศักยภาพที่จะช่วยเหลือในการจัดตั้งและฟื้นฟูโครงสร้างของรัฐ และสามารถจัดหาความช่วยเหลือที่จำเป็นได้อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการตอบสนองของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทำให้ประสิทธิภาพของการเสริมสร้างสันติภาพดำเนินได้อย่างเต็มที่ และนำไปสู่สันติภาพที่ยั่งยืนได้

5.1.5 การไม่กลับสู่สภาพความขัดแย้ง

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการเสริมสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนและไม่ทำให้รัฐกลับไปสู่สภาพความขัดแย้งอีก เนื่องจาก

1. แผนกลยุทธ์ของคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพมีกรอบและเป้าหมายที่ชัดเจนซึ่งสามารถแก้ไขมูลเหตุความขัดแย้งได้

2. รัฐบาลของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนให้ความร่วมมือในการเสริมสร้างสันติภาพเป็นอย่างดี ทำให้ประสิทธิภาพในการเสริมสร้างสันติภาพของ UNIPSIL ได้แสดงผลลัพธ์ออกมาอย่างเต็มที่

3. ความร่วมมือจากกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพมีศักยภาพในการช่วยเหลือฟื้นฟูและจัดหางบประมาณที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้เป็นอย่างดี

4. ระบบและกลไกที่ถูกสร้างขึ้นในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนเพิ่มความสามารถให้แก่รัฐบาลในการที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้ด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการทำให้ความขัดแย้งดังกล่าวถูกระงับก่อนที่จะเกิดความรุนแรงได้

การเสริมสร้างสันติภาพโดยคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพแสดงให้เห็นว่าปัจจัยทั้งหมดเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้สาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนประสบความสำเร็จในการเสริมสร้างสันติภาพ และสามารถเปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการด้านการพัฒนาได้อย่างเต็มรูปแบบ ตลอดจนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เป็นรัฐที่มีสันติภาพอย่างยั่งยืนได้ เนื่องจากรัฐบาลมีความสามารถเพียงพอที่จะสามารถหลบหลีกและป้องกันความขัดแย้งจากทั้งภายในและภายนอกรัฐได้ และเมื่อมีความรุนแรงจากความขัดแย้งเกิดขึ้นรัฐจะสามารถตอบสนองและตัดสินใจแก้ไขปัญหาเพื่อยุติความรุนแรงได้อย่างรวดเร็ว ตลอดจนสามารถระบุมูลเหตุแห่งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาได้ด้วยตนเอง

ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่าการวางระบบและกลไกการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนประสบความสำเร็จเนื่องจากสามารถสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อเพิ่มความสามารถให้แก่รัฐบาลในการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถขจัดมูลเหตุความขัดแย้งในสังคมได้ ทำให้ภาพรวมของการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนประสบความสำเร็จได้

อย่างไรก็ดียังมีข้อท้าทายที่เป็นประเด็นปัญหาในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอน ที่ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นปัญหายังอยู่ในการควบคุมและสามารถวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆต่อไปได้ โดยขอเสนอแนะต่อไป

5.2 เสนอแนะ

จากการศึกษากรณีการเสริมสร้างสันติภาพในสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอน ผู้เขียนเห็นว่า มีบทเรียนที่เป็นประเด็นปัญหา และควรเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันการบริหาร

ประการที่หนึ่ง รัฐบาลสาธารณรัฐเชียร์ราลีโอนขาดกำลังบุคคลที่จะเข้าไปช่วยเหลือและพัฒนาความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นในการบังคับใช้อำนาจฝ่ายบริหารให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความสามารถ และทักษะในการทำงาน ผู้เขียนเห็นว่าต้อง

ระดมตัวกระทำการในระดับสากล เช่น United Nations Development Program, United Nations Woman, Human Rights Commission, และรัฐผู้บริจาคอื่นๆ เพื่อสนับสนุนให้มีการส่งผู้มีความรู้ความสามารถมาฝึกสอนทักษะในการบริหารจัดการ และสนับสนุนเงินทุนให้รัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจัดตั้งโรงเรียนหรือหลักสูตรพิเศษให้การอบรมเฉพาะทาง เพื่อส่งเสริมให้เกิดเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะ ความรู้ และความสามารถที่จะเข้าไปช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นได้

โดยเฉพาะ United Nations Woman และ Human Rights Commission จะมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือสตรีให้เกิดทักษะ ความรู้ และความสามารถในการบริหาร ตลอดจนสนับสนุนความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติต่อสตรีโดยปราศจากทัศนคติที่มีความดูถูกทางเพศสภาวะและมีความอคติ เมื่อเจ้าหน้าที่ของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีกลุ่มคนที่มีทักษะความรู้ความสามารถที่ถูกต้องเพียงพอในระดับหนึ่งแล้ว จะต้องมีการจัดอบรมให้กลุ่มคนเหล่านี้เป็นผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นต่อไป

ประการที่สอง บทบาทของสตรีในรัฐบาลท้องถิ่นยังไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควรเนื่องจากวัฒนธรรมที่มีความอคติทางเพศ ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรผู้นำสตรีในระดับท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายให้มีการจัดอบรม ฝึกฝนทักษะ และแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างผู้นำสตรี ตลอดจนจัดให้มีการฝึกฝนผู้นำสตรีรุ่นใหม่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มผู้นำสตรีในระดับท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้นำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

CHULALONGKORN UNIVERSITY

5.2.2 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านการเมือง

ประการที่หนึ่ง การลงนามร่วมกันของพรรคการเมืองต่างๆ ใน Joint Communique ปี ค.ศ. 2009 ยังไม่สามารถทำให้พรรคการเมืองทุกพรรคในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเข้ามาลงนามร่วมกันได้หมดทุกพรรค ผู้เขียนจึงขอเสนอว่าสถาบันที่เป็นผู้กำกับดูแลพรรคการเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะต้องทำการสื่อสารกับประชาชนในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนถึงข้อดีที่พรรคการเมืองต่างๆ ร่วมกันลงนามใน Joint Communique ปี ค.ศ. 2009 เพื่อให้ภาคประชาสังคมเป็นผู้กดดันให้พรรคการเมืองที่ยังไม่ได้ลงนามใน Joint Communique ปี ค.ศ. 2009 ต้องเข้ามาลงนามร่วมกันเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและป้องกันความแตกแยกทางการเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

นอกจากนั้นอาจจะต้องสนับสนุนให้มีการออกกฎหมายสำหรับพรรคการเมืองใหม่ที่ต้องการจะจดทะเบียนพรรคการเมือง จะต้องมีการลงนามใน Joint Communique ปี ค.ศ. 2009 เสียก่อน จึงจะสามารถจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยสมบูรณ์ได้

เหตุที่ผู้เขียนเห็นว่าต้องมีทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน เนื่องจากพรรคการเมืองที่จัดตั้งก่อนที่มีการทำ Joint Communique ปี ค.ศ. 2009 ย่อมมีความสมบูรณ์ในการเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นที่เรียบร้อยแล้วจึงไม่สามารถออกกฎหมายเพื่อลดสถานะของพรรคการเมืองเหล่านั้นได้เพราะจะเป็นการละเมิดต่อสิทธิของพรรคการเมืองที่มีอยู่ก่อนถูกต้องตามกฎหมายเดิม ดังนั้นกรณีที่พรรคการเมืองมีการจัดตั้งเกิดขึ้นก่อนมีการจัดทำ Joint Communique ปี ค.ศ. 2009 จึงต้องอาศัยแรงกดดันจากภาคประชาสังคมให้พรรคการเมืองเข้าร่วมแทน

ประการที่สอง ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถานการณ์ทางการเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนไม่ได้ราบรื่นไปตลอด ยังคงเกิดเหตุการณ์ปะทะกันจากความเห็นต่างทางการเมืองกันบ้าง โดยเฉพาะช่วงระยะเวลาที่มีการจัดการเลือกตั้งครั้งใหม่ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาผู้เขียนเห็นว่ารัฐบาลควรสนับสนุนให้สถาบันที่เกี่ยวข้องกับด้านการเมือง ตลอดจน All Political Parties Youth Association และ All Political Parties Women's Association ได้เดินทางเข้าไปให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ที่เกิดปัญหาความขัดแย้งด้านการเมือง เพื่อแสดงให้เห็นถึงการทำงานร่วมกันของทุกพรรคการเมืองสามารถร่วมมือกันทำให้เกิดความมั่นคงแก่รัฐได้ แม้ว่าจะมีทัศนคติทางการเมืองที่แตกต่างกัน

ขยายสาขาของ All Political Parties Youth Association และ All Political Parties Women's Association ไปในพื้นที่ยุทธศาสตร์ต่างๆที่มีความขัดแย้งด้านการเมือง และส่งเสริมให้ผู้นำชุมชนหรือประชาชนทั่วไปในพื้นที่ต่างๆได้เข้ามามีส่วนร่วมว่า มีระบบ กลไก และทัศนคติในการทำงานอย่างไรเพื่อกลับไปให้ความรู้แก่คนในชุมชน อันเป็นการส่งเสริมหลักการทางด้านประชาธิปไตยที่ถูกต้องในทางการเมืองแก่ประชาชนในทุกพื้นที่

จัดทำรายการด้านการเมืองผ่านสื่อวิทยุที่เป็นกลางโดยให้โอกาสทุกพรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำรายการเพื่อสร้างทัศนคติที่ดีและความเข้าใจที่ถูกต้อง

นอกจากนั้นแล้วจะต้องมีมาตรการเชิงป้องกัน โดยให้มีการปฏิรูปสถาบันด้านความมั่นคง โดยเฉพาะหน่วยงานตำรวจให้มีความสามารถในการคลี่คลายสถานการณ์ทางการเมืองหากเกิดเหตุจำเป็น และมีความสามารถในการดูแลการจัดการเลือกตั้งทั้งในระดับรัฐและระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.3 ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันด้านความมั่นคง

ประการที่หนึ่ง สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน สาธารณรัฐกินี และสาธารณรัฐไลบีเรีย เป็นรัฐในภาคี Mano River Union ซึ่งในปัจจุบันค่อนข้างมีความสัมพันธ์ที่ดี อย่างไรก็ตามจากข้อเท็จจริงก่อนหน้านี้ที่ทั้งสามรัฐจะได้เข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ ความสัมพันธ์ในภาคี Mano River Union ของทั้งสามรัฐไม่ได้มีความคืบหน้าในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันมากนัก โดยเฉพาะสาธารณรัฐไลบีเรียที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสงครามกลางเมืองในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ด้วยความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ไม่แน่นอนและไม่มีความตั้งใจจะรับประกันได้ว่าในอนาคตข้างหน้าสถานการณ์ต่อไประหว่างทั้งสามรัฐจะเป็นอย่างไร

ผู้เขียนจึงขอเสนอว่าการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในความสัมพันธ์ และประกันการมีอยู่ของหน่วยงานต่างๆที่มีความร่วมมือกันอย่างมีนัยยะสำคัญต่อทั้งสามรัฐ เช่น Joint Border Security and Confidence-building Units ซึ่งดูแลพรมแดนที่ติดกันของทั้งสามรัฐ และความร่วมมือ Joint Maritime Committee ซึ่งร่วมมือกันดูแลและป้องกันบริเวณน่านน้ำชายฝั่งที่มีความต่อเนื่องกันทั้งสามรัฐ ควรมีตัวกลางเข้ามากำกับดูแลและตรวจสอบที่นอกเหนือจากสหประชาชาติ กล่าวคือ ทั้งสามรัฐเป็นภาคีของกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจแอฟริกาตะวันตก (Economic Community of West African States: ECOWAS) ซึ่งมีพันธะหน้าที่การดูแลให้เกิดการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อยกระดับความมั่นคงของมนุษย์ โดยเป็นพันธะที่ผูกพันกับประชาคมเศรษฐกิจแอฟริกา (African Economic Community: AEC) อยู่แต่เดิม จึงควรสนับสนุนให้ ECOWAS เข้ามาเป็นตัวกลางในการดูแลความสัมพันธ์ ตลอดจนสร้างความร่วมมือของทั้งสามรัฐให้เกิดประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง ในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม ผู้เขียนเห็นว่าสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะต้องดำเนินกลยุทธ์ในเชิงรุกโดยประสานงานกับตัวกระทำการในระดับสากลซึ่งเป็นรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาองค์กรอาชญากรรมและมีความสามารถที่จะสนับสนุนด้านเงินทุน เพื่อขยายฐานปฏิบัติการและความร่วมมือไปยังรัฐข้างเคียง ตลอดจนการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และประสบการณ์ในการยับยั้งองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

นอกจากนั้นแล้วการให้ความรู้แก่ประชาชนภายในรัฐในการทำลายแหล่งเพาะปลูกกัญชา และสนับสนุนให้ปลูกพืชเศรษฐกิจอย่างอื่นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนก็จะเป็นการสนับสนุนให้กำจัดและลดแหล่งผลิตยาเสพติดได้

ประการที่สาม ปัญหาความรุนแรงทางเพศต่อสตรีและเด็ก ผู้เขียนเห็นว่านอกเหนือจากการจัดตั้งหน่วยงาน Family Support Units ในหน่วยงานตำรวจเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา รัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนควรจะต้องสนับสนุนให้มีการสร้างองค์ความรู้ใหม่ในเชิงวัฒนธรรมที่จะต้องเคารพสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกันต่อเด็กและสตรี โดยเฉพาะการร่วมมือกันกับหน่วยงานระดับท้องถิ่น เช่น สภาท้องถิ่น และสภาชนเผ่า เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง ตลอดจนส่งเสริมให้สตรีเข้ามามีบทบาทความเป็นผู้นำในสังคมและสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเด็กและสตรี

5.2.4 ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

ประการที่หนึ่ง ประสิทธิภาพของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติและคณะกรรมการจดทะเบียนพรรคเกิดขึ้นจากการสนับสนุนด้านอุปกรณ์และเงินทุนจากกลุ่มพันธมิตรในการเสริมสร้างสันติภาพของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนทำให้เกิดประเด็นว่าเมื่อสิ้นสุดการเสริมสร้างสันติภาพแล้วเงินทุนในการสนับสนุนกิจกรรมดังกล่าวจะเพียงพอที่จะทำให้หน่วยงานเหล่านั้นเกิดประสิทธิภาพต่อไปหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าการจัดการเลือกตั้งในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักประชาธิปไตย ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและรัฐบาลมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในการปกครอง ดังนั้นแม้การเสริมสร้างสันติภาพจะยุติลงแล้วแต่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนยังขาดแคลนเงินทุนในการบริหารจัดการจึงต้องอาศัยตัวกระทำการในระดับสากลและระดับรัฐเข้ามาสนับสนุนด้านเงินทุนและอุปกรณ์อย่างต่อเนื่องต่อไป โดยเฉพาะเงินทุนจากกองทุนเสริมสร้างสันติภาพ (Peacbuilding Fund) ของคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพที่ยังให้การสนับสนุนรัฐภายหลังความขัดแย้งต่อไปได้แม้ว่าจะเปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติการด้านการพัฒนาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

อย่างไรก็ดีในช่วงปฏิบัติการด้านการพัฒนาสหประชาชาติควรจะต้องมีนโยบายและมาตรการที่จะสนับสนุนให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีความสามารถทางการเงินที่มากขึ้นเพื่อที่จะสามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องอาศัยตัวกระทำการในระดับสากลเข้ามาช่วยเหลือซึ่งเป็นหนึ่งในเป้าหมายของการสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืน

ประการที่สอง ผู้เขียนเสนอว่าสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะต้องผลักดันตัวกระทำการที่เป็นภาคประชาสังคมให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งมากขึ้น เพื่อให้สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสามารถคงความเป็นอิสระและสามารถตรวจสอบได้

นอกจากนั้นแล้วคณะกรรมการการเสริมสร้างสันติภาพและตัวกระทำการในระดับสากลอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรเข้ามาตรวจสอบและรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งใน

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอย่างสม่ำเสมอเพื่อประเมินการทำงานและเป็นการประกันว่ารัฐบาลจะไม่ใช้อำนาจแทรกแซงการทำงานของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

5.2.5 ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งและฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังไม่แก้ไขตามคำแนะนำของคณะกรรมการทบทวนรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนขอเสนอว่าควรมีการจัดพิมพ์รายงานทบทวนแก้ไขรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการทบทวนรัฐธรรมนูญเผยแพร่ ตลอดจนประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อวิทยุซึ่งเป็นรูปแบบการประชาสัมพันธ์ที่ได้ผลมากที่สุดในการสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบอย่างกว้างขวางถึงประเด็นที่คณะกรรมการทบทวนรัฐธรรมนูญเสนอให้แก้ไขซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนที่พึงจะได้รับ และให้รัฐบาลจัดการเสวนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งจะทำให้รัฐสภาตระหนักถึงความสำคัญของการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นการกดดันให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง เพื่อสิทธิและประโยชน์ของประชาชน

5.2.6 ข้อเสนอแนะในการปฏิรูปศาล

ประการที่หนึ่ง การปฏิรูปศาลท้องถิ่นนั้นในความเป็นจริงแล้วผู้เขียนเห็นว่า ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายจารีตประเพณีท้องถิ่นเรื่องการค้าแรงงาน การหย่าร้าง การสืบมรดก และสิทธิครอบครองที่ดินที่มีอคติต่อสตรีและเด็ก ซึ่งเป็นการละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอยู่แล้ว ดังนั้นศาลท้องถิ่นไม่ควรนำกฎหมายจารีตประเพณีมาเป็นหลักกฎหมายในการพิจารณาพิพากษาคดี ประกอบกับในช่วงระยะเวลาที่สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอยู่ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ UNIPSIL ได้สนับสนุนให้รัฐสภาออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของสตรีและเด็ก ซึ่งทำให้กฎหมายจารีตประเพณีท้องถิ่นขัดต่อกฎหมายภายใน ดังนั้นหากพิจารณาตามหลัก Supremacy of Parliament ในระบบกฎหมาย Common Law แล้วจะพบว่าคำพิพากษาของศาลในระบบ Common Law สามารถถูกลบล้างได้ด้วยกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติประกาศใช้ ดังนั้นศาลท้องถิ่นจึงควรพิจารณาพิพากษาโดยอาศัยกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาองค์คณะที่เป็นผู้พิพากษามีหน้าที่ในการพิจารณาของศาลท้องถิ่นประกอบไปด้วยประธานศาลท้องถิ่น (Local Court Chairperson) และหัวหน้าเผ่าจำนวน 3 - 4 คน ซึ่งเป็นองค์คณะที่ไม่ได้มีความรู้พื้นฐานทางด้านนิติศาสตร์หรือการใช้เหตุผลในเชิงนิติศาสตร์ ดังนั้นการเสนอให้ปฏิรูปศาลท้องถิ่นโดยการใช้กฎหมายภายในแทนจารีตประเพณีจึงเป็นไปได้ ผู้เขียนจึงขอเสนอให้ปฏิรูปศาลโดยการเพิ่มโครงสร้างของการจัดตั้งศาลมาจิสเตรต ศาลแขวงอุทธรณ์

และศาลชั้นต้นในระดับท้องถิ่นมากขึ้นเพื่อรองรับความต้องการของประชาชน เนื่องจากศาลท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับการแต่งงาน การหย่าร้าง การสืบมรดก และสิทธิครอบครองที่ดิน อีกต่อไป

ประการที่สอง จะต้องมีการปฏิรูปการศึกษาด้านวิชานิติศาสตร์เพิ่มขึ้น¹⁰ เนื่องจากสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในวิชานิติศาสตร์ทำให้โครงสร้างของศาลชั้นสูง (Superior Courts) ถูกจำกัดในเมืองใหญ่เท่านั้น ดังนั้นอย่างน้อยการปฏิรูประบบศาลในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะต้องทำให้เกิดบุคลากรที่มีวิชาชีพด้านกฎหมายเพิ่มมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ และผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญกฎหมายในด้านต่างๆ เพื่อรองรับการขยายโครงสร้างของศาลตามข้อเสนอประการที่หนึ่ง

5.6.7 ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างระบบอื่นๆ

ประการที่หนึ่ง สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนได้เปลี่ยนผ่านจากปฏิบัติการเสริมสร้างสันติภาพไปสู่ปฏิบัติการด้านพัฒนา สหประชาชาติจึงควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะการวางนโยบายที่จะใช้ทรัพยากรในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนให้เป็นแหล่งส่งออกทรัพยากรที่สำคัญของโลก ดังนั้น การวางนโยบายจึงต้องเน้นการสนับสนุนให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนวางหลักเกณฑ์ในการให้สัมปทานเพื่อให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาลงทุนอย่างถูกต้องเพื่อเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่จะใช้ฟื้นฟูและพัฒนาประเทศต่อไป

ประการที่สอง ประเด็นปัญหาการศึกษาที่ยังขาดแคลนและมีไม่เพียงพอ สหประชาชาติจะต้องรวบรวมตัวกระทำการในระดับสากลและในระดับรัฐเพื่อสนับสนุนเงินทุนและอุปกรณ์ต่างๆที่สำคัญ โดยเน้นการสร้างโรงเรียนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเพื่อเป็นการพัฒนาและส่งเสริมด้านการศึกษาอย่างยั่งยืน

ประการที่สาม ประเด็นปัญหาด้านสาธารณสุข สหประชาชาติจะต้องรวบรวมตัวกระทำการในระดับสากลโดยส่งผู้เชี่ยวชาญมาจัดอบรมเพื่อเพิ่มบุคลากรด้านการแพทย์ในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน ตลอดจนการสนับสนุนเงินทุนเพื่อสร้างสถานพยาบาลให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ และในช่วงปฏิบัติการด้านการพัฒนา สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งตัวกระทำการในระดับสากลให้ส่งอุปกรณ์ทางการแพทย์และยาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามก็ดีสหประชาชาติจะต้องมี

¹⁰ AfriMAP and the Open Society Initiative for West Africa, Sierra Leone Justice Sector and the Rule of Law, January 2014.

นโยบายด้านเศรษฐกิจเพื่อให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีความเติบโตด้านเศรษฐกิจเนื่องจากเป้าหมายของการเสริมสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนจะต้องทำให้สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมีความสามารถทางเศรษฐกิจที่เพียงพอจะนำเข้าอุปกรณ์ทางการแพทย์และยาได้ด้วยตนเอง โดยพึ่งตัวกระทำการสากลให้น้อยที่สุด

5.6.8 ข้อเสนอแนะของการเสริมสร้างกลไกโดยคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์

เมื่อกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพได้เปลี่ยนผ่านไปสู่ปฏิบัติการด้านการพัฒนาสหประชาชาติควรมีนโยบายสนับสนุนโครงการชดเชยผู้เสียหายตามคำแนะนำของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความสมานฉันท์ โดยการระดมเงินทุน จัดหาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และส่งอุปกรณ์ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนโครงการต่อไป และเพื่อเป็นการทำให้โครงการชดเชยและเยียวยาความเสียหายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนควรมีนโยบายที่จะดึงภาคประชาสังคมและผู้ที่เคยได้รับการเยียวยาชดเชยความเสียหายกลับเข้ามาช่วยในโครงการใหม่ๆ ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยเหลือเยียวยาเพื่อถ่ายทอดประสบการณ์ที่รัฐได้ให้การช่วยเหลือซึ่งจะเป็นกุญแจสำคัญในการสร้างความปรองดองและความเชื่อมั่นในการบริหารงานของรัฐ

5.6.9 ข้อเสนอแนะของการเสริมสร้างกลไกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ประการที่หนึ่ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะต้องเพิ่มมาตรการในการกำกับดูแลด้วยการฝึกอบรมหน่วยงานภาคประชาสังคมเพื่อขยายขอบเขตในการกำกับดูแลและรายงานข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนให้ครอบคลุมในพื้นที่ต่างๆของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนมากขึ้น โดยจะต้องอาศัยการระดมทุนจากตัวกระทำการในระดับสากลและระดับรัฐเพื่อสนับสนุนในการจัดฝึกอบรมและให้ความช่วยเหลือด้านอุปกรณ์ที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประการที่สอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะต้องเพิ่มมาตรการในการป้องกันด้วยการทำงานร่วมกับ Chieftom Human Rights Subcommittee โดยประสานความร่วมมือกับผู้นำในระดับชุมชนในการสร้างความรู้ความเข้าใจ และเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมที่มีความอคติต่อสตรีและเด็กในชุมชนต่างๆ เพื่อเป็นการป้องกันการละเมิดสิทธิและการใช้ความรุนแรงต่อสตรีและเด็ก ประกอบกับการผลักดันผู้นำสตรีในชุมชนให้มากขึ้นเพื่อให้สตรีได้รับการยอมรับในสังคม

ประการที่สาม การแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้องกัสิทธิสตรี รัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะต้องสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐเข้ารับการอบรมในการปฏิบัติหน้าที่

โดยไม่ไปละเมิดสิทธิของประชาชนโดยเฉพาะสตรีและเด็ก และเพิ่มอัตราเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงที่เป็นสตรีให้มากขึ้นเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการที่จะต้องเกี่ยวข้องกับสตรีโดยตรง เช่น การตรวจค้นร่างกาย หรือการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่เป็นสตรีเพื่อสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของนักโทษหรือผู้ถูกคุมขังที่เป็นสตรี

ประการที่สี่ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนควรรวบรวมตัวกระทำกรในระดับรัฐและสากลเพื่อกำหนดกลยุทธ์และทิศทางในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศ โดยในระยะสั้นจะต้องสนับสนุนให้รัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนทบทวนกฎหมาย Offences Against the Person Act 1861 โดยแก้ไขข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศ และสนับสนุนเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายความมั่นคงในการป้องกันและดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดต่อกลุ่มบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศ และในระยะยาวจะต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงทัศนคติในสังคมที่มีต่อกลุ่มบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศโดยการจัดอบรมและประสานงานกับกลุ่มผู้นำชุมชน ตลอดจนการสร้างโอกาสให้กลุ่มบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศได้มีพื้นที่ในการแสดงออกเพื่อเปิดโอกาสให้สังคมมีการยอมรับมากขึ้น

5.6.10 ข้อเสนอแนะของการเสริมสร้างกลไกโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

รัฐบาลสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนจะต้องให้การสนับสนุนด้านเงินทุนและอุปกรณ์แก่หน่วยงาน Public Education and External Outreach ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งทำหน้าที่ในการให้ความรู้และสร้างความตระหนักถึงผลของการคอร์รัปชัน ตลอดจนสร้างจิตสำนึกและปลูกฝังพฤติกรรมที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐและประชาชน

ในกรณีของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐผู้เขียนเห็นว่าควรสร้างความตระหนักถึงผลลัพธ์ในการทุจริตคอร์รัปชันว่าหากมีพฤติกรรมที่เข้าข่ายการทุจริตประพฤติมิชอบที่ขัดต่อกฎหมาย Anti-Corruption Act 2008 จะมีบทลงโทษอย่างไร และยกตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมจากผลงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้รับรู้เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำ ความผิด นอกจากนั้นแล้วคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตควรมีโครงสร้างที่สามารถรับรองผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันโดยมิได้สมัครใจสามารถเข้ามาขอความช่วยเหลือจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยอาจให้เข้าสู่โครงการพิทักษ์พยาน หรือกระบวนการคุ้มครองอื่นๆ เป็นต้น หรือในกรณีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันโดยสมัครใจแต่สามารถกลับใจได้ในภายหลังขอเข้าสู่โครงการพิทักษ์พยานแลกเปลี่ยนกับพยานหลักฐานที่จะ

ดำเนินคดีต่อผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชันรายอื่น ซึ่งจะช่วยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในกรณีการเข้าไปให้ความรู้แก่ประชาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะเน้นการเข้าไปให้ความรู้กับเยาวชนในโรงเรียนเนื่องจากสามารถปลูกฝังทัศนคติและพฤติกรรมที่ดีได้ง่ายกว่า แต่อย่างไรก็ดีหากพิจารณาถึงข้อเท็จจริงในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนการจัดตั้งโรงเรียนและแหล่งการเรียนรู้ยังมีไม่ทั่วถึงและไม่ครอบคลุม ดังนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงควรเข้าไปให้ความรู้ในพื้นที่ที่หลากหลายมากขึ้นโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท โดยอาจประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อขอเข้าไปให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

5.6.11 ข้อเสนอแนะของการเสริมสร้างกลไกโดยศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอนและศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน

ศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน (Residual Special Court for Sierra Leone) มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎหมาย Prevention of Cruelty to Children Act 1926 ซึ่งเกี่ยวกับการทำละเมิดต่อเด็กหญิงอายุไม่เกินกว่า 14 ปีและการลักพาตัวเด็กหญิงเพื่อวัตถุประสงค์ที่ผิดศีลธรรม และ Malicious Damage Act 1861 ซึ่งเกี่ยวกับการกระทำที่มีเจตนามุ่งร้ายโดยการวางเพลิงที่อยู่อาศัย สถานที่สาธารณะ หรือสถานที่อื่นๆตามที่กฎหมายกำหนด แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่านับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน ยังไม่เคยมีการพิพากษาคดีเหล่านี้มาก่อนทั้งที่จริงแล้วรายงานต่างๆ¹¹ยังแสดงให้เห็นว่ายังคงมีการละเมิดกฎหมายทั้งสองฉบับอยู่โดยเฉพาะการกระทำละเมิดและลักพาตัวเด็กหญิง

ผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องมีการส่งฟ้องคดีต่อศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน เนื่องจากจะเป็นกรณีตัวอย่างสำคัญที่จะทำให้ผู้ที่ลงมือกระทำความผิดทั้งหลายได้ตระหนักและเกรงกลัวต่อกฎหมายมากขึ้น โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับเด็กหญิงซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ยังเกิดขึ้นอย่างชัดเจนและแพร่หลายในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน จึงควรจะต้องมีการจัดการที่เด็ดขาดเพื่อจำกัดให้เกิดคดีในประเภทดังกล่าวนี้ลงน้อยลงไป ซึ่งจะเป็นการแสดงให้เห็นศักยภาพของศาลพิเศษดำเนินงานต่อเนื่องสำหรับเซียร์ราลีโอน และจะส่งผลกระทบต่อความเคลื่อนไหวของกลุ่มองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่ยังคงมีความเคลื่อนไหวและดำเนินการระหว่างสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนและรัฐข้างเคียงซึ่งมีพฤติกรรมในการละเมิดเด็กผู้หญิง เป็นต้น

¹¹ Amnesty International, Amnesty International Report 2016/17, pp.22

รายการอ้างอิง

AfriMAP. Sierra Leone: Justice Sector and the Rule of Law. 2014.

Agenda for Change. [online]. Available from: http://www.sl.undp.org/content/dam/sierraleone/docs/frameworkdocuments/agenda_for_change.pdf.

Agenda for Prosperity. [online]. Available from: http://www.undp.org/content/dam/sierraleone/docs/projectdocuments/povreduction/undp_sle_The%20Agenda%20for%20Prosperity%20.pdf.

Anti-Corruption Authorities. Case Study: Anti-Corruption Commission of Sierra Leone [online]. May 2013. Available from: https://www.acauthorities.org/sites/aca/files/casestudy/Anti_corruption%20Commission%20of%20Sierra%20Leone.pdf.

Assembly, General. A/RES/40/146 (13 December 1985)

Bahmueller, Charles F. Elements of Democracy: The Fundamental Principles, Concepts, Social Foundations, and Processes of Democracy.

Brownlie, Ian. Principles of Public International Law. Oxford: University Press.

Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte and Andreas Paulus. The Charter of the United Nations: A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Central African Republic. (March 2009)

Commission, United Nations Peacebuilding. PBC/2/SLE/1 (3 December 2007)

———. PBC/2/SLE/3 (16 December 2008)

Committee, Report Of The Constitution Review. (2016)

The Concepts and Fundamental Principles of Democracy. [online]. Available from: http://www.civiced.org/pdfs/books/ElementsOfDemocracy/Elements_Subsection3.pdf.

Declaration of the high-level meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels. A/RES/67/1 (30 November 2012)

- Galtung, Johan. "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding." Translated by. Chap. In *Peace, War and Defense: Essays in Peace Research*.
- Gberie, Lansana. *A Dirty War in West Africa: The Ruf and the Destruction of Sierra Leone*. Indiana: Indiana University Press, 2005.
- General Assembly Security Council. A/64/868-S/2010/393 (21 July 2010)
- Government of Sierra Leone Aid Policy. [online]. Available from: https://unipsil.unmissions.org/sites/default/files/sl_aid_policy.pdf.
- Hearn, Sarah. "Peacebuilding and Institution-Building." Translated by. Chap. In *United Nations University Centre for Policy Research*.
- How Has the Nature of Conflict Changed since the Creation of the United Nations? [online]. Available from: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/faq.shtml>.
- Keen, David. *Conflict & Collusion in Sierra Leone*. Oxford: James Currey, 2005.
- Lawrence, Michael. *United Nations Peace Building in Sierra Leone — toward Vertical Integration?* [online]. Available from: https://www.cigionline.org/sites/default/files/no.49_0.pdf.
- Lederach, John Paul. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace Press, 1997.
- Liebenberg, Richard Gueli and Sybert. Chapter 5: Developmental Peace Missions: Synergising Peacekeeping and Peace Building in Transition Periods [online]. Available from: <http://www.issafrica.org/chapter-5-developmental-peace-missions-synergising-peacekeeping-and-peace-building-in-transition-periods-richard-gueli-and-sybert-liebenberg>].
- The Mandate of the Residual Special Court for Sierra Leone. [online]. Available from: <http://www.rscsl.org/RSCSL-Mandate.html>].
- McFarlane, Peter. *Community Based Ngos in Grassroots Peacebuilding and Reconciliation in Northern Ireland* [online]. Available from: <http://www.e-ir.info/2011/09/24/community-based-ngos-in-grassroots-peacebuilding-and-reconciliation-in-northern-ireland/>].

- Montesquieu. *The Spirit of the Laws*. New York: Cambridge University Press, 1989.
- National Electoral Commission. *Annual Report 2009* [online]. Available from: http://necsl.org/PDF/Annual_Report/Annual%20Report%202009.pdf.
- Nouwen, Sarah M.H. "“Hybrid Courts” the Hybrid Category of a New Type of International Crimes Courts." [In Review of. *Utrecht Law Review* 2, no. 2 (2006).
- Paul Collier and others. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, D.C.: World Bank and Oxford University Press, 2003.
- Peacebuilding Commission. (8 September 2014)
- Peacebuilding Initiative. *The Conceptual Origins of Peacebuilding* [online]. Available from: <http://www.peacebuildinginitiative.org/index34ac.html?pagelid=1764#one>].
- Repertoire of the practice of the Security Council 1993 – 1995. Decision of 30 April 1993 (3207th Meeting): Statement by the President.
- Repertoire of the Practice of the Security Council. "United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau." Translated by. Chap. In Part X Subsidiary Organs of the Security Council: Peacekeeping Operations and Political and Peacebuilding Missions.
- Republic of Burundi, *Poverty Reduction Strategy Paper – Prsp*. (September 2006)
- REPUBLIC OF GUINEA-BISSAU. (June 2011)
- Republic of Liberia. (July 2008)
- The Residual Special Court for Sierra Leone and the Scsl Public Archives, Freetown and the Hague. [online]. Available from: <http://www.rscsl.org/>.
- The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies. S/2004/616 (23 August 2004)
- Truth and Reconciliation Commission in Sierra Leone. *Witness to Truth Vol2* [online]. Available from: http://www.sierraleonetr.com/index.php/view-report-text-vol-3a/item/volume-three-a-chapter-two?category_id=3].
- . *Witness to Truth Vol3* [online]. Available from: http://www.sierraleonetr.com/index.php/view-report-text-vol-3a/item/volume-three-a-chapter-three?category_id=3].
- UN General Assembly. A/RES/60/1 (24 October 2005)

United Nations General Assembly. A/RES/60/1 (2005)

———. A/59/2005 (21 March 2005)

———. A/RES/60/180 (December 2005)

———. A/RES/70/262 (April 2016)

United Nations General Assembly Security Council. A/55/305-S/2000/8 (August 2000)

———. A/50/60-S/1995/1 (January 1995)

United Nations General Assembly United Nations Security Council. PBC/6/GUI/2 (8 June 2012)

———. PBC/3/BDI/3 (9 February 2009)

———. PBC/3/BDI/6 (19 October 2009)

———. A/69/968-S/2015/490 (30 June 2015)

———. PBC/3/CAF/SR.2 (27 October 2008)

———. PBC/6/GUI/3 (19 June 2012)

———. A/63/881-S/2009/304 (11 June 2009)

———. PBC/6/LBR/1 (13 March 2012)

———. S/PRST/2009/5 (7 April 2009)

———. PBC/4/LBR/2 (16 November 2010)

———. PBC/3/GNB/3 (2 October 2008)

———. PBC/3/CAF/7 (9 June 2009)

United Nations Peacebuilding Commission. PBC/1/BDI/4 (30 July 2007)

United Nations Secretary-General. A/47/227-S/24111 (June 1992)

———. (4 February 2013)

United Nations Security Council. S/2011/119 (9 March 2011)

———. S/2010/135 (15 March 2010)

———. UN Doc. S/RES/2282 (April 2016)

———. S/RES/1719 (25 October 2006)

———. S/RES/1791 (19 December 2007)

———. S/RES/1858 (22 December 2008)

———. S/RES/1876 (26 June 2009)

———. S/RES/1902 (17 December 2009)

———. S/RES/1938 (15 September 2010)

- . S/RES/1971 (3 March 2011)
- . S/RES/2008 (16 September 2011)
- . S/RES/2092 (22 February 2013)
- . S/RES/2103 (22 May 2013)
- . S/2007/287 (17 May 2007)
- . S/2008/745 (28 November 2008)
- . S/2009/128 (5 March 2009)
- . S/2009/411 (10 August 2009)
- . S/2000/24 (14 January 2000)
- . S/2009/552 (22 October 2009)
- . S/2009/302 (10 June 2009)
- . S/2014/333 (12 May 2014)
- . S/2014/603 (18 August 2014)
- . S/2013/787 (31 December 2013)
- . S/2010/584 (19 November 2010)
- . S/2011/311 (16 May 2011)
- . S/2012/956 (21 December 2012)
- . S/2008/733 (26 November 2008)
- . S/2015/36 (19 January 2015)
- . S/RES/1645 (December 2005)
- . S/2009/267 (22 May 2009)
- . S/RES/2008 (April 2013)
- . S/2010/608 (30 November 2010)
- . S/2006/429 (21 June 2006)
- . S/2008/281 (29 April 2008)
- . S/PRST/1998/38 (December 1998)
- . S/PRST/1995/9 (February 1995)
- . S/2008/330 (15 May 2008)
- United Nations, “a More Secure World: Our Shared Responsibility. (2004)

TITLE

What Are the Pbf Funding Mechanisms? [online]. Available from:
<http://www.unpbf.org/application-guidelines/the-peacebuilding-fund-pbf/>.

สถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. หนังสือคำศัพท์-คำย่อทางการทูต [online].
Available from: <http://www.mfa.go.th/asean/th/code?c=p>].





ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY





General Assembly

Distr.: General
30 December 2005

Sixtieth session
Agenda items 46 and 120

Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2005

[without reference to a Main Committee (A/60/L.40)]

60/180. The Peacebuilding Commission

The General Assembly,

Guided by the purposes and principles enshrined in the Charter of the United Nations,

Reaffirming the 2005 World Summit Outcome,¹

Recalling in particular paragraphs 97 to 105 of the World Summit Outcome,

Recognizing that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing,

Emphasizing the need for a coordinated, coherent and integrated approach to post-conflict peacebuilding and reconciliation with a view to achieving sustainable peace,

Recognizing the need for a dedicated institutional mechanism to address the special needs of countries emerging from conflict towards recovery, reintegration and reconstruction and to assist them in laying the foundation for sustainable development,

Recognizing also the vital role of the United Nations in preventing conflicts, assisting parties to conflicts to end hostilities and emerge towards recovery, reconstruction and development and in mobilizing sustained international attention and assistance,

Reaffirming the respective responsibilities and functions of the organs of the United Nations as defined in the Charter and the need to enhance coordination among them,

Affirming the primary responsibility of national and transitional Governments and authorities of countries emerging from conflict or at risk of relapsing into conflict, where they are established, in identifying their priorities and strategies for post-conflict peacebuilding, with a view to ensuring national ownership,

¹ See resolution 60/1.

Emphasizing, in that regard, the importance of supporting national efforts to establish, redevelop or reform institutions for the effective administration of countries emerging from conflict, including capacity-building efforts,

Recognizing the important role of regional and subregional organizations in carrying out post-conflict peacebuilding activities in their regions, and stressing the need for sustained international support for their efforts and capacity-building to that end,

Recognizing also that countries that have experienced recent post-conflict recovery would make valuable contributions to the work of the Peacebuilding Commission,

Recognizing further the role of Member States supporting the peacekeeping and peacebuilding efforts of the United Nations through financial, troop and civilian police contributions,

Recognizing the important contribution of civil society and non-governmental organizations, including women's organizations, to peacebuilding efforts,

Reaffirming the important role of women in the prevention and resolution of conflicts and in peacebuilding, and stressing the importance of their equal participation and full involvement in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security and the need to increase their role in decision-making with regard to conflict prevention and resolution and peacebuilding,

1. *Decides*, acting concurrently with the Security Council, in accordance with Articles 7, 22 and 29 of the Charter of the United Nations, with a view to operationalizing the decision by the 2005 World Summit,¹ to establish the Peacebuilding Commission as an intergovernmental advisory body;

2. *Also decides* that the following shall be the main purposes of the Commission:

(a) To bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery;

(b) To focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and to support the development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development;

(c) To provide recommendations and information to improve the coordination of all relevant actors within and outside the United Nations, to develop best practices, to help to ensure predictable financing for early recovery activities and to extend the period of attention given by the international community to post-conflict recovery;

3. *Further decides* that the Commission shall meet in various configurations;

4. *Decides* that the Commission shall have a standing Organizational Committee, responsible for developing its own rules of procedure and working methods, comprising:

(a) Seven members of the Security Council, including permanent members, selected according to rules and procedures decided by the Council;

(b) Seven members of the Economic and Social Council, elected from regional groups according to rules and procedures decided by the Council, giving due consideration to those countries that have experienced post-conflict recovery;

(c) Five top providers of assessed contributions to United Nations budgets and of voluntary contributions to United Nations funds, programmes and agencies, including a standing peacebuilding fund, that are not among those selected in (a) or (b) above, selected by and from among the ten top providers, giving due consideration to the size of their contributions, according to a list provided by the Secretary-General, based on the average annual contributions in the previous three calendar years for which statistical data are available;

(d) Five top providers of military personnel and civilian police to United Nations missions that are not among those selected in (a), (b) or (c) above, selected by and from among the ten top providers, giving due consideration to the size of their contributions, according to a list provided by the Secretary-General, based on the average monthly contributions in the previous three calendar years for which statistical data are available;

(e) Giving due consideration to representation from all regional groups in the overall composition of the Committee and to representation from countries that have experienced post-conflict recovery, seven additional members shall be elected according to rules and procedures decided by the General Assembly;

5. *Emphasizes* that a Member State can only be selected from one category set out in paragraph 4 above at any one time;

6. *Decides* that members of the Organizational Committee shall serve for renewable terms of two years, as applicable;

7. *Also decides* that country-specific meetings of the Commission, upon invitation of the Organizational Committee referred to in paragraph 4 above, shall include as members, in addition to members of the Committee, representatives from:

(a) The country under consideration;

(b) Countries in the region engaged in the post-conflict process and other countries that are involved in relief efforts and/or political dialogue, as well as relevant regional and subregional organizations;

(c) The major financial, troop and civilian police contributors involved in the recovery effort;

(d) The senior United Nations representative in the field and other relevant United Nations representatives;

(e) Such regional and international financial institutions as may be relevant;

8. *Further decides* that a representative of the Secretary-General shall be invited to participate in all meetings of the Commission;

9. *Decides* that representatives from the World Bank, the International Monetary Fund and other institutional donors shall be invited to participate in all meetings of the Commission in a manner suitable to their governing arrangements;

10. *Emphasizes* that the Commission shall work in cooperation with national or transitional authorities, where possible, in the country under consideration with a view to ensuring national ownership of the peacebuilding process;

11. *Also emphasizes* that the Commission shall, where appropriate, work in close consultation with regional and subregional organizations to ensure their involvement in the peacebuilding process in accordance with Chapter VIII of the Charter;

12. *Decides* that the Organizational Committee shall, giving due consideration to maintaining a balance in addressing situations in countries in different regions in accordance with the main purposes of the Commission as stipulated above, establish the agenda of the Commission based on the following:

- (a) Requests for advice from the Security Council;
- (b) Requests for advice from the Economic and Social Council or the General Assembly with the consent of a concerned Member State in exceptional circumstances on the verge of lapsing or relapsing into conflict and with which the Security Council is not seized in accordance with Article 12 of the Charter;
- (c) Requests for advice from Member States in exceptional circumstances on the verge of lapsing or relapsing into conflict and which are not on the agenda of the Security Council;
- (d) Requests for advice from the Secretary-General;

13. *Also decides* that the Commission shall make the outcome of its discussions and recommendations publicly available as United Nations documents to all relevant bodies and actors, including the international financial institutions;

14. *Invites* all relevant United Nations bodies and other bodies and actors, including the international financial institutions, to take action on the advice of the Commission, as appropriate and in accordance with their respective mandates;

15. *Decides* that the Commission shall submit an annual report to the General Assembly and that the Assembly shall hold an annual debate to review the report;

16. *Underlines* that in post-conflict situations on the agenda of the Security Council with which it is actively seized, in particular when there is a United Nations-mandated peacekeeping mission on the ground or under way and given the primary responsibility of the Council for the maintenance of international peace and security in accordance with the Charter, the main purpose of the Commission will be to provide advice to the Council at its request;

17. *Also underlines* that the advice of the Commission to provide sustained attention as countries move from transitional recovery towards development will be of particular relevance to the Economic and Social Council, bearing in mind its role as a principal body for coordination, policy review, policy dialogue and recommendations on issues of economic and social development;

18. *Decides* that the Commission shall act in all matters on the basis of consensus of its members;

19. *Notes* the importance of participation of regional and local actors, and stresses the importance of adopting flexible working methods, including use of videoconferencing, meetings outside of New York and other modalities, in order to provide for the active participation of those most relevant to the deliberations of the Commission;

20. *Calls upon* the Commission to integrate a gender perspective into all of its work;

21. *Encourages* the Commission to consult with civil society, non-governmental organizations, including women's organizations, and the private sector engaged in peacebuilding activities, as appropriate;

22. *Recommends* that the Commission terminate its consideration of a country-specific situation when foundations for sustainable peace and development are established or upon the request of national authorities of the country under consideration;

23. *Reaffirms its request* to the Secretary-General to establish, within the Secretariat, from within existing resources, a small peacebuilding support office staffed by qualified experts to assist and support the Commission, and recognizes in that regard that such support could include gathering and analysing information relating to the availability of financial resources, relevant United Nations in-country planning activities, progress towards meeting short and medium-term recovery goals and best practices with respect to cross-cutting peacebuilding issues;

24. *Also reaffirms its request* to the Secretary-General to establish a multi-year standing peacebuilding fund for post-conflict peacebuilding, funded by voluntary contributions and taking due account of existing instruments, with the objective of ensuring the immediate release of resources needed to launch peacebuilding activities and the availability of appropriate financing for recovery;

25. *Requests* the Secretary-General to report to the General Assembly on the arrangements for establishing the peacebuilding fund during its sixtieth session;

26. *Calls upon* relevant bodies and Member States referred to in paragraph 4 above to communicate the names of members of the Organizational Committee to the Secretary-General to enable him to convene the first constituting meeting of the Committee as soon as possible following the adoption of the present resolution;

27. *Decides* that the arrangements set out above will be reviewed five years after the adoption of the present resolution to ensure that they are appropriate to fulfil the agreed functions of the Commission and that such a review and any changes as a result thereof will be decided following the same procedure as set out in paragraph 1 above;

28. *Also decides* to include in the provisional agenda of its sixty-first session an item titled "Report of the Peacebuilding Commission".

*66th plenary meeting
20 December 2005*



United Nations

S/RES/1645 (2005)

**Security Council**Distr.: General
20 December 2005

Resolution 1645 (2005)**Adopted by the Security Council at its 5335th meeting,
on 20 December 2005***The Security Council,**Guided by the purposes and principles enshrined in the Charter of the United Nations,**Reaffirming the 2005 World Summit Outcome,¹**Recalling in particular paragraphs 97 to 105 of that resolution,**Recognizing that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing,**Emphasizing the need for a coordinated, coherent and integrated approach to post-conflict peacebuilding and reconciliation with a view to achieving sustainable peace,**Recognizing the need for a dedicated institutional mechanism to address the special needs of countries emerging from conflict towards recovery, reintegration and reconstruction and to assist them in laying the foundation for sustainable development,**Recognizing also the vital role of the United Nations in preventing conflicts, assisting parties to conflicts to end hostilities and emerge towards recovery, reconstruction and development and in mobilizing sustained international attention and assistance,**Reaffirming the respective responsibilities and functions of the organs of the United Nations as defined in the Charter and the need to enhance coordination among them,**Affirming the primary responsibility of national and transitional Governments and authorities of countries emerging from conflict or at risk of relapsing into conflict, where they are established, in identifying their priorities and strategies for post-conflict peacebuilding, with a view to ensuring national ownership,*

¹ Resolution 60/1.



Emphasizing, in that regard, the importance of supporting national efforts to establish, redevelop or reform institutions for effective administration of countries emerging from conflict, including capacity-building efforts,

Recognizing the important role of regional and subregional organizations in carrying out post-conflict peacebuilding activities in their regions, and stressing the need for sustained international support for their efforts and capacity-building to that end,

Recognizing also that countries that have experienced recent post-conflict recovery would make valuable contributions to the work of the Peacebuilding Commission,

Recognizing further the role of Member States supporting the peacekeeping and peacebuilding efforts of the United Nations through financial, troop and civilian police contributions,

Recognizing the important contribution of civil society and non-governmental organizations, including women's organizations, to peacebuilding efforts,

Reaffirming the important role of women in the prevention and resolution of conflicts and in peacebuilding, and stressing the importance of their equal participation and full involvement in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security and the need to increase their role in decision-making with regard to conflict prevention and resolution and peacebuilding,

1. *Decides*, acting concurrently with the General Assembly, in accordance with Articles 7, 22 and 29 of the Charter of the United Nations, with a view to operationalizing the decision by the World Summit, to establish the Peacebuilding Commission as an intergovernmental advisory body;

2. *Also decides* that the following shall be the main purposes of the Commission:

(a) To bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery;

(b) To focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and to support the development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development;

(c) To provide recommendations and information to improve the coordination of all relevant actors within and outside the United Nations, to develop best practices, to help to ensure predictable financing for early recovery activities and to extend the period of attention given by the international community to post-conflict recovery;

3. *Decides* that the Commission shall meet in various configurations;

4. *Also decides* that the Commission shall have a standing Organizational Committee, responsible for developing its own rules of procedure and working methods, comprising:

(a) Seven members of the Security Council, including permanent members, selected according to rules and procedures decided by the Council;

(b) Seven members of the Economic and Social Council, elected from regional groups according to rules and procedures decided by the Council and giving due consideration to those countries that have experienced post-conflict recovery;

(c) Five top providers of assessed contributions to United Nations budgets and of voluntary contributions to United Nations funds, programmes and agencies, including the standing peacebuilding fund, that are not among those selected in (a) or (b) above, selected by and among the ten top providers, giving due consideration to the size of their contributions, according to a list provided by the Secretary-General, based on the average annual contributions in the previous three calendar years for which statistical data are available;

(d) Five top providers of military personnel and civilian police to United Nations missions that are not among those selected in (a), (b) or (c) above selected by and among the ten top providers, giving due consideration to the size of their contributions, according to a list provided by the Secretary-General, based on the average monthly contributions in the previous three calendar years for which statistical data are available;

(e) Giving due consideration to representation from all regional groups in the overall composition of the Committee and to representation from countries that have experienced post-conflict recovery, seven additional members shall be elected according to rules and procedures decided by the General Assembly;

5. *Emphasizes* that a Member State can only be selected from one category set out in paragraph 4 above at any one time;

6. *Decides* that members of the Organizational Committee shall serve for renewable terms of two years, as applicable;

7. *Also decides* that country-specific meetings of the Commission, upon invitation of the Organizational Committee referred to in paragraph 4 above, shall include as members, in addition to members of the Committee, representatives from:

(a) The country under consideration;

(b) Countries in the region engaged in the post-conflict process and other countries that are involved in relief efforts and/or political dialogue, as well as relevant regional and subregional organizations;

(c) The major financial, troop and civilian police contributors involved in the recovery effort;

(d) The senior United Nations representative in the field and other relevant United Nations representatives;

(e) Such regional and international financial institutions as may be relevant;

8. *Further decides* that a representative of the Secretary-General shall be invited to participate in all meetings of the Commission;

9. *Decides* that representatives from the World Bank, the International Monetary Fund and other institutional donors shall be invited to participate in all meetings of the Commission in a manner suitable to their governing arrangements;

10. *Emphasizes* that the Commission shall work in cooperation with national or transitional authorities, where possible, in the country under consideration with a view to ensuring national ownership of the peacebuilding process;

11. *Also emphasizes* that the Commission shall, where appropriate, work in close consultation with regional and subregional organizations to ensure their involvement in the peacebuilding process in accordance with Chapter VIII of the Charter;

12. *Decides* that the Organizational Committee shall, taking due consideration to maintaining a balance in addressing situations in countries in different regions in accordance with the main purposes of the Commission as stipulated above, establish the agenda of the Commission based on the following:

(a) Requests for advice from the Security Council;

(b) Requests for advice from the Economic and Social Council or the General Assembly with the consent of a concerned Member State in exceptional circumstances on the verge of lapsing or relapsing into conflict and with which the Security Council is not seized in accordance with Article 12 of the Charter;

(c) Requests for advice from Member States in exceptional circumstances on the verge of lapsing or relapsing into conflict and which are not on the agenda of the Security Council;

(d) Requests for advice from the Secretary-General;

13. *Also decides* that the Commission shall make the outcome of its discussions and recommendations publicly available as United Nations documents to all relevant bodies and actors, including the international financial institutions;

14. *Invites* all relevant United Nations bodies and other bodies and actors, including the international financial institutions, to take action on the advice of the Commission, as appropriate and in accordance with their respective mandates;

15. *Notes* that the Commission shall submit an annual report to the General Assembly and that the Assembly shall hold an annual debate to review the report;

16. *Underlines* that in post-conflict situations on the agenda of the Security Council with which it is actively seized, in particular when there is a United Nations-mandated peacekeeping mission on the ground or under way and given the primary responsibility of the Council for the maintenance of international peace and security in accordance with the Charter, the main purpose of the Commission will be to provide advice to the Council at its request;

17. *Also underlines* that the advice of the Commission to provide sustained attention as countries move from transitional recovery towards development will be of particular relevance to the Economic and Social Council, bearing in mind its role as a principal body for coordination, policy review, policy dialogue and recommendations on issues of economic and social development;

18. *Decides* that the Commission shall act in all matters on the basis of consensus of its members;

19. *Notes* the importance of participation of regional and local actors, and stresses the importance of adopting flexible working methods, including use of videoconferencing, meetings outside of New York and other modalities, in order to

provide for the active participation of those most relevant to the deliberations of the Commission;

20. *Calls upon* the Commission to integrate a gender perspective into all its work;

21. *Encourages* the Commission to consult with civil society, non-governmental organizations, including women's organizations, and the private sector engaged in peacebuilding activities, as appropriate;

22. *Recommends* that the Commission terminate its consideration of a country-specific situation when foundations for sustainable peace and development are established or upon the request by national authorities of the country under consideration;

23. *Reaffirms* its request to the Secretary-General to establish, within the Secretariat, from within existing resources, a small peacebuilding support office staffed by qualified experts to assist and support the Commission, and recognizes in that regard that such support could include gathering and analysing information relating to the availability of financial resources, relevant United Nations in-country planning activities, progress towards meeting short and medium-term recovery goals and best practices with respect to cross-cutting peacebuilding issues;

24. *Also reaffirms* its request to the Secretary-General to establish a multi-year standing peacebuilding fund for post-conflict peacebuilding, funded by voluntary contributions and taking due account of existing instruments, with the objective of ensuring the immediate release of resources needed to launch peacebuilding activities and the availability of appropriate financing for recovery;

25. *Requests* the Secretary-General to report to the General Assembly on the arrangements for establishing the peacebuilding fund during its sixtieth session;

26. *Calls on* relevant bodies and Member States referred to in paragraph 4 above to communicate the names of members of the Organizational Committee to the Secretary-General to enable him to convene the first constituting meeting of the Committee as soon as possible following the adoption of the present resolution;

27. *Decides* that the arrangements set out above will be reviewed five years after the adoption of the present resolution to ensure that they are appropriate to fulfil the agreed functions of the Commission and that such a review and any changes as a result thereof will be decided following the same procedure as set out in paragraph 1 above;

28. *Decides* to remain seized of the matter.





General Assembly

Distr.: General
12 May 2016

Seventieth session
Agenda items 15 and 116

Resolution adopted by the General Assembly on 27 April 2016

[without reference to a Main Committee (A/70/L.43)]

70/262. Review of the United Nations peacebuilding architecture

The General Assembly,

Guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations,

Reaffirming its resolutions 60/180 of 20 December 2005, 60/287 of 8 September 2006 and 65/7 of 29 October 2010, recalling its resolutions 69/313 of 27 July 2015, 70/6 of 3 November 2015 and 70/1 of 25 September 2015, and recalling Security Council resolutions 2171 (2014) of 21 August 2014, 1325 (2000) of 31 October 2000 and its subsequent resolutions, and 2250 (2015) of 9 December 2015 and the statements by the President of the Security Council of 20 February 2001,¹ 11 February 2011,² 20 December 2012³ and 14 January 2015,⁴

Taking note of the report of the High-level Independent Panel on Peace Operations⁵ and the report of the Secretary-General on the implementation of the recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations of 17 June 2015⁶ and the report of the Secretary-General of 16 September 2015 submitting the results of the global study on the implementation of resolution 1325 (2000),⁷ and encouraging coherence, synergies, and complementarities in taking them forward,

Recognizing that development, peace and security, and human rights are interlinked and mutually reinforcing,

Recalling the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security, in accordance with the Charter,

¹ S/PRST/2001/5; see *Resolutions and Decisions of the Security Council, 1 January 2001–31 July 2002* (S/INF/57 and Corr.1).

² S/PRST/2011/4; see *Resolutions and Decisions of the Security Council, 1 August 2010–31 July 2011* (S/INF/66).

³ S/PRST/2012/29; see *Resolutions and Decisions of the Security Council, 1 August 2012–31 July 2013* (S/INF/68).

⁴ S/PRST/2015/2; see *Resolutions and Decisions of the Security Council, 1 August 2014–31 July 2015* (S/INF/70).

⁵ See A/70/95-S/2015/446.

⁶ A/70/357-S/2015/682.

⁷ S/2015/716.

15-17016 (E)



Please recycle 



Deeply concerned by the high human cost and suffering caused by armed conflicts, and recognizing the significant number of simultaneous security and humanitarian crises that the world currently faces, and the strain that this places on the resources of the United Nations system,

Recalling the determination of the peoples of the United Nations to save succeeding generations from the scourge of war, further recalling our determination to establish a just and lasting peace all over the world in accordance with the purposes and principles of the Charter,

Recognizing that “sustaining peace”, as drawn from the Advisory Group of Experts report,⁸ should be broadly understood as a goal and a process to build a common vision of a society, ensuring that the needs of all segments of the population are taken into account, which encompasses activities aimed at preventing the outbreak, escalation, continuation and recurrence of conflict, addressing root causes, assisting parties to conflict to end hostilities, ensuring national reconciliation, and moving towards recovery, reconstruction and development, and emphasizing that sustaining peace is a shared task and responsibility that needs to be fulfilled by the Government and all other national stakeholders, and should flow through all three pillars of the United Nations engagement at all stages of conflict, and in all its dimensions, and needs sustained international attention and assistance,

Reaffirming the primary responsibility of national Governments and authorities in identifying, driving and directing priorities, strategies and activities for sustaining peace, and in this regard, emphasizing that inclusivity is key to advancing national peacebuilding processes and objectives in order to ensure that the needs of all segments of society are taken into account,

Stressing that civil society can play an important role in advancing efforts to sustain peace,

Recalling General Assembly resolution 70/1, entitled “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, which adopted a comprehensive, far-reaching and people-centred set of universal and transformative Sustainable Development Goals and targets,

Emphasizing the importance of a comprehensive approach to sustaining peace, particularly through the prevention of conflict and addressing its root causes, strengthening the rule of law at the international and national levels, and promoting sustained and sustainable economic growth, poverty eradication, social development, sustainable development, national reconciliation and unity, including through inclusive dialogue and mediation, access to justice and transitional justice, accountability, good governance, democracy, accountable institutions, gender equality and respect for, and protection of, human rights and fundamental freedoms,

Recognizing that peacebuilding is an inherently political process aimed at preventing the outbreak, escalation, recurrence or continuation of conflict, and further recognizing that peacebuilding encompasses a wide range of political, development, and human rights programmes and mechanisms,

Recognizing also that an integrated and coherent approach among relevant political, security and development actors, within and outside of the United Nations system, consistent with their respective mandates, and the Charter, is critical to sustaining peace, and essential for improving respect for human rights, advancing

⁸ See A/69/968-S/2015/490.

gender equality, empowering women and youth, strengthening the rule of law, eradicating poverty, building institutions, and advancing economic development in conflict-affected countries.

Welcoming the work of the Peacebuilding Commission as a dedicated intergovernmental advisory body to bring a strategic approach and coherence to international peacebuilding efforts, and recognizing the valuable work done in all its configurations and meetings,

Recognizing the need for United Nations peacebuilding efforts to have adequate, predictable and sustained financing in order to effectively assist countries to sustain peace and prevent the outbreak, escalation, continuation and recurrence of conflict,

Welcoming the valuable work undertaken by the Peacebuilding Fund as a catalytic, rapid-response and flexible pre-positioned pooled fund providing financing to activities to sustain peace in conflict-affected countries, and in advancing strategic alignment within the United Nations system and between the United Nations and the international financial institutions,

Recognizing the importance of strategic partnerships, pooled funding and blended finance between the United Nations, bilateral and international donors, multilateral financial institutions, and the private sector in order to share risks and maximize the impact of peacebuilding efforts, taking into account the need to ensure transparency, accountability and appropriate monitoring of funds,

Recognizing also that the scale and nature of the challenge of sustaining peace calls for close strategic and operational partnerships between the United Nations, national Governments and other key stakeholders, including international, regional and subregional organizations, international financial institutions, civil society organizations, women's groups, youth organizations, and the private sector, taking into account national priorities and policies,

Welcoming the contribution of peacekeeping operations to a comprehensive strategy for sustaining peace, and noting with appreciation the contributions that peacekeepers and peacekeeping missions make to peacebuilding,

Reiterating that United Nations cooperation with regional and subregional organizations is critical to contributing to the prevention of the outbreak, escalation, continuation and recurrence of conflict, in line with Chapter VIII of the Charter,

Reaffirming the important role of women in peacebuilding and noting the substantial link between women's full and meaningful involvement in efforts to prevent, resolve and rebuild from conflict and those efforts' effectiveness and long-term sustainability, and stressing, in this regard, the importance of women's equal participation in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security and the need to increase women's role in decision-making with regard to conflict prevention and resolution and peacebuilding,

Reaffirming also the important role youth can play in the prevention and resolution of conflicts and as a key aspect of the sustainability, inclusiveness and success of peacekeeping and peacebuilding efforts,

1. *Welcomes* the valuable input of the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture in its report entitled "Challenge of sustaining peace";⁸

2. *Emphasizes* that sustaining peace requires coherence, sustained engagement, and coordination between the General Assembly, the Security Council, and the Economic and Social Council, consistent with their mandates as set out in the Charter of the United Nations;

3. *Reaffirms* the importance of national ownership and leadership in peacebuilding, whereby the responsibility for sustaining peace is broadly shared by the Government and all other national stakeholders, and underlines the importance, in this regard, of inclusivity in order to ensure that the needs of all segments of society are taken into account;

4. *Also reaffirms* General Assembly resolution 60/180, including the main purposes of the Peacebuilding Commission as an intergovernmental advisory body, and stresses the importance of the Peacebuilding Commission to fulfil the following functions in this regard:

(a) To bring sustained international attention to sustaining peace, and to provide political accompaniment and advocacy to countries affected by conflict, with their consent;

(b) To promote an integrated, strategic and coherent approach to peacebuilding, noting that security, development and human rights are closely interlinked and mutually reinforcing;

(c) To serve a bridging role among the principal organs and relevant entities of the United Nations by sharing advice on peacebuilding needs and priorities, in line with the respective competencies and responsibilities of these bodies;

(d) To serve as a platform to convene all relevant actors within and outside the United Nations, including from Member States, national authorities, United Nations missions and country teams, international, regional and subregional organizations, international financial institutions, civil society, women's groups, youth organizations and, where relevant, the private sector and national human rights institutions, in order to provide recommendations and information to improve their coordination, to develop and share good practices in peacebuilding, including on institution-building, and to ensure predictable financing to peacebuilding;

5. *Encourages* the Peacebuilding Commission, through its Organizational Committee, to review its provisional rules of procedure in order to improve the continuity of its Chairs and Vice-Chairs, enhance its focus on developments at the country and regional levels, and foster greater engagement by its membership, and further encourages the Peacebuilding Commission, through its Organizational Committee, to consider diversifying its working methods to enhance its efficiency and flexibility in support of sustaining peace, including by:

(a) Providing options for its country-specific meetings and formats, to be applied upon the request of the country concerned, as referred to the Commission in accordance with the relevant provisions of General Assembly resolution 60/180;

(b) Enabling it to consider regional and cross-cutting issues relevant to sustaining peace;

(c) Enhancing synergies between the Peacebuilding Fund and the Peacebuilding Commission; and

(d) Continuing to use its annual session to facilitate closer engagement with relevant stakeholders;

6. *Reaffirms its call upon* the Peacebuilding Commission to integrate a gender perspective into all of its work;

7. *Requests* the Peacebuilding Commission to include in its annual report information on progress in implementing the provisions of the present resolution relating to its working methods and provisional rules of procedure;

8. *Acknowledges* the importance of strong coordination, coherence and cooperation between the Security Council and the Peacebuilding Commission, in accordance with Security Council resolution 1645 (2005) of 20 December 2005, and in this regard, notes the intention of the Security Council to regularly request, deliberate and draw upon the specific, strategic and targeted advice of the Peacebuilding Commission, including to assist with the longer-term perspective required for sustaining peace being reflected in the formation, review and drawdown of peacekeeping operations and special political missions mandates;

9. *Emphasizes* the importance of drawing upon the advice of the Peacebuilding Commission when major agreements that relate to United Nations mission mandates and transitions are agreed between the United Nations, national Governments and authorities, and other relevant stakeholders;

10. *Stresses* the importance of closer cooperation between the Economic and Social Council and the Peacebuilding Commission, in accordance with their respective mandates, including through enhanced dialogue in support of promoting coherence and complementarity between the United Nations peace and security efforts and its development, human rights and humanitarian work, and encourages the Peacebuilding Commission to draw on the expertise of relevant Economic and Social Council subsidiary bodies, as appropriate;

11. *Encourages* United Nations Member States participating in the universal periodic review process of the Human Rights Council to consider the human rights dimensions of peacebuilding, as appropriate;

12. *Stresses* that a comprehensive approach to transitional justice, including promotion of healing and reconciliation, a professional, accountable and effective security sector, including through its reform, and inclusive and effective demobilization, disarmament and reintegration programmes, including the transition from demobilization and disarmament to reintegration, are critical to consolidation of peace and stability, promoting poverty reduction, rule of law, access to justice and good governance, further extending legitimate State authority, and preventing countries from lapsing or relapsing into conflict;

13. *Recognizes* that effective peacebuilding must involve the entire United Nations system, and in this regard, emphasizes the importance of joint analysis and effective strategic planning across the United Nations system in its long-term engagement in conflict-affected countries and, where appropriate, in cooperation and coordination with regional and subregional organizations;

14. *Emphasizes* the important role that effective and responsive leadership in United Nations country operations can play in bringing together the United Nations system around a common strategy for sustaining peace, and in this regard, stresses the need for more coordinated, coherent and integrated peacebuilding efforts, including among United Nations missions, United Nations country teams, and national, regional and international development actors, in ensuring greater effectiveness and efficiency in the delivery of critical peacebuilding tasks;

15. *Stresses* that the Peacebuilding Support Office should be revitalized, and emphasizes that the full support of the Secretary-General is needed, in order for the Peacebuilding Support Office to support the Peacebuilding Commission, to increase synergies with other parts of the United Nations system, and to provide strategic advice to the Secretary-General, drawing together the expertise of the United Nations system to facilitate coherent system-wide action and support partnerships for sustaining peace;

16. *Reaffirms* that development is a central goal in itself and recognizes the important contributions of the United Nations development system to peacebuilding, particularly through economic development and poverty eradication, and stresses the need to continue strengthening cooperation and coordination for that purpose in the field through United Nations country teams and at United Nations Headquarters, in accordance with their respective mandates, and with respect for national ownership and priorities of countries affected by conflict, including through the overarching framework of the United Nations operational activities for development;

17. *Takes note* of the Secretary-General's decision to request the United Nations Development Group to take forward a review of the current capacities of agencies, funds and programmes, and particularly looks forward to its findings contributing to enhancing the United Nations capacities relating to sustaining peace;

18. *Underlines* that the scale and nature of the challenge of sustaining peace can be met through close strategic and operational partnerships between national Governments, the United Nations, and other key stakeholders, including international, regional and subregional organizations, international financial institutions, regional and other development banks, civil society organizations, women's groups, youth organizations and, where relevant, the private sector, and encourages the Peacebuilding Commission to consider options for regular exchanges and joint initiatives with key stakeholders to promote sustainable peace, including in the framework of the annual sessions of the Peacebuilding Commission;

19. *Stresses* the importance of partnership and cooperation between the United Nations and relevant regional and subregional organizations, including the African Union, to improve cooperation and coordination in peacebuilding, to increase synergies and ensure the coherence and complementarity of such efforts, and in this regard, urges the Peacebuilding Commission to hold regular exchanges of views with relevant regional and subregional organizations and encourages regular exchanges, joint initiatives, and information-sharing between the Peacebuilding Support Office and relevant bodies of regional and subregional organizations, such as the African Union Commission;

20. *Requests* the Secretary-General to explore options for strengthening the United Nations–World Bank collaboration in conflict-affected countries in order:

(a) To assist such countries, upon their request, in creating an enabling environment for economic growth, foreign investment and job creation, and in the mobilization and effective use of domestic resources, in line with national priorities and underscored by the principle of national ownership;

(b) To marshal resources, and align their regional and country strategies, to promote sustainable peace;

(c) To support the creation of enlarged funding platforms bringing together the World Bank Group, multilateral and bilateral donors and regional actors to pool resources, share and mitigate risk, and maximize impact for sustaining peace;

(d) To enable and encourage regular exchanges on priority peacebuilding areas;

21. *Underscores* the importance of women's leadership and participation in conflict prevention, resolution and peacebuilding, and recognizes the continuing need to increase representation of women at all decision-making levels in national, regional and international institutions and mechanisms for the prevention and resolution of conflict, and the consideration of gender-related issues in all discussions pertinent to sustaining peace;

22. *Encourages* the Secretary-General to promote the gender dimensions of peacebuilding, including through the delivery of gender-sensitive and targeted programming, through the strengthening of women's meaningful participation in peacebuilding, supporting women's organizations and through monitoring, tracking and reporting achievement;

23. *Calls upon* Member States and relevant United Nations organs and entities to consider ways to increase meaningful and inclusive participation of youth in peacebuilding efforts through creating policies, including in partnership with the private sector where relevant, that would enhance youth capacities and skills, and create youth employment to actively contribute to sustaining peace, and in this regard, requests the Secretary-General and the Peacebuilding Commission to include in their recommendations ways to engage youth in peacebuilding;

24. *Emphasizes* the need for predictable and sustained financing to United Nations peacebuilding activities, including through increased contributions, and strengthened partnerships with key stakeholders, while also noting the significance that non-monetary contributions can play in peacebuilding efforts;

25. *Welcomes* the contributions made to the Peacebuilding Fund, takes note of the proposals in the Advisory Group of Experts report in this regard, and urges all Member States, including non-traditional donors and other partners, to consider making voluntary contributions to the Fund, including by building on the practice of making multi-year commitments to the Fund;

26. *Recognizes* the importance of adequately resourcing the peacebuilding components of relevant United Nations peacekeeping operations and special political missions, including during mission transitions and drawdown, to support stability and continuity of peacebuilding activities;

27. *Stresses* the importance of enhancing the mobilization of resources for initiatives that address the particular needs of women in peacebuilding contexts, advance gender equality, and empower women;

28. *Decides* to include in the provisional agenda of its seventy-first session an item entitled "Peacebuilding and sustaining peace";

29. *Also decides* to convene at its seventy-second session, under the item entitled "Peacebuilding and sustaining peace", a high-level meeting of the General Assembly on efforts undertaken and opportunities to strengthen the United Nations work on sustaining peace, on a date and in a format to be decided by the President of the General Assembly;

30. *Invites* the Secretary-General to report to the General Assembly at its seventy-second session, at least 60 days prior to the high-level meeting on "Peacebuilding and sustaining peace", on efforts to implement the present resolution, including in the following areas:

(a) To strengthen operational and policy coherence within the United Nations system towards sustaining peace, including strengthened strategic planning across the United Nations system;

(b) To improve internal United Nations leadership, capability, and accountability – at Headquarters, and in the field – on efforts to sustain peace;

(c) To ensure continuity of relevant peacebuilding programmes, senior leadership, and personnel, as appropriate, through the different phases of United Nations engagement, in order to improve mission transitions;

(d) To strengthen partnerships between the United Nations and key stakeholders, including international, regional and subregional organizations, international financial institutions, and civil society organizations;

(e) To provide options on increasing, restructuring and better prioritizing funding dedicated to United Nations peacebuilding activities, including through assessed and voluntary contributions, with a view to ensuring sustainable financing, for the consideration of Member States;

(f) To provide options for adequate resourcing of the peacebuilding activities of United Nations country teams, and the peacebuilding components of United Nations peacekeeping operations and special political missions, including during mission transitions and drawdown, for the consideration of Member States;

(g) To strengthen the capacity of the senior leadership of the United Nations country team to absorb relevant peacebuilding functions following the drawdown of Security Council-mandated missions;

(h) To support the participation of women and youth in peacebuilding processes, including through advocacy with national stakeholders, and support to women's and youth organizations;

(i) To revitalize the Peacebuilding Support Office;

31. *Calls for* a further comprehensive review of United Nations peacebuilding at its seventy-fourth session.

*93rd plenary meeting
27 April 2016*



United Nations

S/RES/2282 (2016)



Security Council

Distr.: General
27 April 2016

Resolution 2282 (2016)
**Adopted by the Security Council at its 7680th meeting, on
27 April 2016**

The Security Council,

Guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations,

Reaffirming its resolutions 1645 (2005), 1646 (2005) and 1947 (2010), and *recalling* its resolutions 2171 (2014), 1325 (2000) and its subsequent resolutions, and 2250 (2015) and the Statements of the President of the Security Council [S/PRST/2001/5](#), [S/PRST/2011/4](#), [S/PRST/2012/29](#) and [S/PRST/2015/2](#), and *recalling* General Assembly Resolutions [A/69/313](#), [A/70/6](#) and [A/70/1](#),

Taking note of the report of the *High-Level Independent Panel on Peace Operations* ([A/70/95-S/2015/446](#)) and the report of the Secretary-General on the Implementation of the Recommendations of the High-Level Independent Panel on Peace Operations of 17 June 2015 ([A/70/357-S/2015/682](#)) and the report of the Secretary-General of 17 September 2015 ([S/2015/716](#)) submitting the results of the Global Study on the implementation of resolution 1325 (2000), and encouraging coherence, synergies, and complementarities in taking them forward,

Recognizing that development, peace and security, and human rights are interlinked and mutually reinforcing,


Reaffirming its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, in accordance with the Charter of the United Nations,

Deeply concerned by the high human cost and suffering caused by armed conflicts, and recognizing the significant number of simultaneous security and humanitarian crises that the world currently faces, and the strain that this places on the resources of the United Nations' system,

Recalling the determination of the peoples of the United Nations to save succeeding generations from the scourge of war, *further recalling* the determination to establish a just and lasting peace all over the world in accordance with the purposes and principles of the Charter of the United Nations,

Recognizing that 'sustaining peace', as drawn from the Advisory Group of Experts report, should be broadly understood as a goal and a process to build a common vision of a society, ensuring that the needs of all segments of the population are taken into account, which encompasses activities aimed at preventing

16-06912 (E)

Please recycle 

S/RES/2282 (2016)

the outbreak, escalation, continuation and recurrence of conflict, addressing root causes, assisting parties to conflict to end hostilities, ensuring national reconciliation, and moving towards recovery, reconstruction and development, and *emphasizing* that sustaining peace is a shared task and responsibility that needs to be fulfilled by the government and all other national stakeholders, and should flow through all three pillars of the United Nations' engagement at all stages of conflict, and in all its dimensions, and needs sustained international attention and assistance,

Reaffirming the primary responsibility of national governments and authorities in identifying, driving and directing priorities, strategies and activities for sustaining peace, and in this regard, *emphasizing* that inclusivity is key to advancing national peacebuilding processes and objectives in order to ensure that the needs of all segments of society are taken into account,

Stressing that civil society can play an important role in advancing efforts to sustain peace,

Recalling General Assembly resolution A/70/1, entitled "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development", which adopted a comprehensive, far-reaching and people-centred set of universal and transformative Sustainable Development Goals and targets,

Emphasizing the importance of a comprehensive approach to sustaining peace, particularly through the prevention of conflict and addressing its root causes, strengthening the rule of law at the international and national levels, and promoting sustained and sustainable economic growth, poverty eradication, social development, sustainable development, national reconciliation and unity including through inclusive dialogue and mediation, access to justice and transitional justice, accountability, good governance, democracy, accountable institutions, gender equality and respect for, and protection of, human rights and fundamental freedoms,

Recognizing that peacebuilding is an inherently political process aimed at preventing the outbreak, escalation, recurrence or continuation of conflict, and *further recognizing* that peacebuilding encompasses a wide range of political, developmental, and human rights programmes and mechanisms,

Recognizing that an integrated and coherent approach among relevant political, security and developmental actors, within and outside of the United Nations system, consistent with their respective mandates, and the Charter of the United Nations, is critical to sustaining peace, and essential for improving respect for human rights, advancing gender equality, empowering women and youth, strengthening the rule of law, eradicating poverty, building institutions, and advancing economic development in conflict-affected countries,

Welcoming the work of the Peacebuilding Commission as a dedicated intergovernmental advisory body to bring a strategic approach and coherence to international peacebuilding efforts, and recognizing the valuable work done in all its configurations and meetings,

Recognizing the need for United Nations peacebuilding efforts to have adequate, predictable and sustained financing in order to effectively assist countries to sustain peace and prevent the outbreak, escalation, continuation and recurrence of conflict,

Welcoming the valuable work undertaken by the Peacebuilding Fund as a catalytic, rapid-response and flexible pre-positioned pooled fund providing financing to activities to sustain peace in conflict-affected countries, and in advancing strategic alignment within the United Nations system and between the United Nations and the international financial institutions,

Recognizing the importance of strategic partnerships, pooled funding and blended finance between the United Nations, bilateral and international donors, multilateral financial institutions, and the private sector in order to share risks and maximize the impact of peacebuilding efforts, taking into account the need to ensure transparency, accountability and appropriate monitoring of funds,

Recognizing that the scale and nature of the challenge of sustaining peace calls for close strategic and operational partnerships between the United Nations, national governments and other key stakeholders, including international, regional and sub-regional organizations, international financial institutions, civil society organizations, women's groups, youth organizations, and the private sector, taking into account national priorities and policies,

Welcoming the contribution of peacekeeping operations to a comprehensive strategy for sustaining peace and, *noting with appreciation* the contributions that peacekeepers and peacekeeping missions make to peacebuilding,

Reiterating that United Nations' cooperation with regional and sub-regional organizations is critical to contributing to the prevention of the outbreak, escalation, continuation and recurrence of conflict, in line with Chapter VIII of the United Nations Charter,

Reaffirming the important role of women in peacebuilding and noting the substantial link between women's full and meaningful involvement in efforts to prevent, resolve and rebuild from conflict and those efforts' effectiveness and long term sustainability, and *stressing*, in this regard, the importance of women's equal participation in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security and the need to increase women's role in decision-making with regard to conflict prevention and resolution and peacebuilding,

Reaffirming the important role youth can play in the prevention and resolution of conflicts and as a key aspect of the sustainability, inclusiveness and success of peacekeeping and peacebuilding efforts,

1. *Welcomes* the valuable input of the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture entitled the 'Challenge of Sustaining Peace';
2. *Emphasizes* that sustaining peace requires coherence, sustained engagement, and coordination between the General Assembly, the Security Council, and the Economic and Social Council, consistent with their mandates as set out in the Charter of the United Nations;
3. *Reaffirms* the importance of national ownership and leadership in peacebuilding, whereby the responsibility for sustaining peace is broadly shared by the Government and all other national stakeholders and *underlines* the importance, in this regard, of inclusivity in order to ensure that the needs of all segments of society are taken into account;

4. *Reaffirms* its Resolution 1645 (2005), including the main purposes of the Peacebuilding Commission as an intergovernmental advisory body, and stresses the importance of the Peacebuilding Commission to fulfil the following functions in this regard:

(a) To bring sustained international attention to sustaining peace, and to provide political accompaniment and advocacy to countries affected by conflict, with their consent;

(b) To promote an integrated, strategic and coherent approach to peacebuilding, noting that security, development and human rights are closely interlinked and mutually reinforcing;

(c) To serve a bridging role among the principal organs and relevant entities of the United Nations by sharing advice on peacebuilding needs and priorities, in line with the respective competencies and responsibilities of these bodies;

(d) To serve as a platform to convene all relevant actors within and outside the United Nations, including from Member States, national authorities, United Nations missions and country teams, international, regional and sub-regional organizations, international financial institutions, civil society, women's groups, youth organizations and, where relevant, the private sector and national human rights institutions, in order to provide recommendations and information to improve their coordination, to develop and share good practices in peacebuilding, including on institution building, and to ensure predictable financing to peacebuilding;

5. *Encourages* the Peacebuilding Commission, through its Organizational Committee, to review its provisional rules of procedure in order to improve the continuity of its Chairs and Vice-Chairs, enhance its focus on developments at the country and regional level, and foster greater engagement by its membership, and *further encourages* the Peacebuilding Commission, through its Organizational Committee, to consider diversifying its working methods to enhance its efficiency and flexibility in support of sustaining peace including by:

(a) Providing options for its country-specific meetings and formats, to be applied upon the request of the country concerned, as referred to the Commission in accordance with the relevant provisions of its resolution 1645;

(b) Enabling it to consider regional and cross-cutting issues relevant to sustaining peace;

(c) Enhancing synergies between the Peacebuilding Fund and the Peacebuilding Commission, and;

(d) Continuing to use its annual session to facilitate closer engagement with relevant stakeholders;

6. *Reaffirms* its call upon the Peacebuilding Commission to integrate a gender perspective into all of its work;

7. *Requests* the Peacebuilding Commission to include in its annual report information on progress in implementing the provisions of its present resolution relating to its working methods and provisional rules of procedure;

8. *Acknowledges* the importance of strong coordination, coherence and cooperation with the Peacebuilding Commission, in accordance with its resolution

1645, and in this regard, *expresses its intention* to regularly request, deliberate and draw upon the specific, strategic and targeted advice of the Peacebuilding Commission, including to assist with the longer-term perspective required for sustaining peace being reflected in the formation, review and drawdown of peacekeeping operations and special political missions mandates;

9. *Emphasizes* the importance of drawing upon the advice of the Peacebuilding Commission when major agreements that relate to United Nations mission mandates and transitions, are agreed between the United Nations, national governments and authorities, and other relevant stakeholders;

10. *Stresses* the importance of closer cooperation between the Economic and Social Council and Peacebuilding Commission, in accordance with their respective mandates, including through enhanced dialogue in support of promoting coherence and complementarity between the United Nations' peace and security efforts and its development, human rights and humanitarian work, and *encourages* the Peacebuilding Commission to draw on the expertise of relevant Economic and Social Council subsidiary bodies, as appropriate;

11. *Encourages* United Nations Member States participating in the Universal Periodic Review process of the Human Rights Council to consider the human rights dimensions of peacebuilding, as appropriate;

12. *Stresses* that a comprehensive approach to transitional justice, including promotion of healing and reconciliation, a professional, accountable and effective security sector, including through its reform, and inclusive and effective demobilization, disarmament and reintegration programmes, including the transition from demobilization and disarmament to reintegration, are critical to consolidation of peace and stability, promoting poverty reduction, rule of law, access to justice and good governance, further extending legitimate state authority, and preventing countries from lapsing or relapsing into conflict;

13. *Recognizes* that effective peacebuilding must involve the entire United Nations system, and in this regard, *emphasizes* the importance of joint analysis and effective strategic planning across the United Nations system in its long term engagement in conflict-affected countries and, where appropriate, in cooperation and coordination with regional and sub-regional organizations;

14. *Emphasizes* the important role that effective and responsive leadership in United Nations country operations can play in bringing together the United Nations system around a common strategy for sustaining peace, and in this regard, stresses the need for more coordinated, coherent and integrated peacebuilding efforts, including among United Nations missions, United Nations country teams, and national, regional and international development actors, in ensuring greater effectiveness and efficiency in the delivery of critical peacebuilding tasks;

15. *Stresses* that the Peacebuilding Support Office should be revitalized, and *emphasizes* that the full support of the Secretary-General is needed, in order for the Peacebuilding Support Office to support the Peacebuilding Commission, to increase synergies with other parts of the United Nations system, and to provide strategic advice to the Secretary-General, drawing together the expertise of the United Nations system to facilitate coherent system-wide action and support partnerships for sustaining peace;

16. *Recognizes* that development is a central goal in itself and *recognizes* the important contributions of the United Nations development system to peacebuilding, particularly through economic development and poverty eradication, and stresses the need to continue strengthening cooperation and coordination for that purpose in the field through United Nations Country Teams and at United Nations Headquarters, in accordance with their respective mandates, and with respect for national ownership and priorities of countries-affected by conflict, including through the overarching framework of the United Nations operational activities for development;

17. *Takes note* of the Secretary-General's decision to request the United Nations Development Group to take forward a review of the current capacities of agencies, funds and programmes and particularly looks forward to its findings contributing to enhancing the United Nations capacities relating to sustaining peace;

18. *Underlines* that the scale and nature of the challenge of sustaining peace can be met through close strategic and operational partnerships between national governments, the United Nations, and other key stakeholders, including international, regional and sub-regional organizations, international financial institutions, regional and other development banks, civil society organizations, women's groups, youth organizations and where relevant, the private sector, and *encourages* the Peacebuilding Commission to consider options for regular exchanges and joint initiatives with key stakeholders to promote sustainable peace, including in the framework of the annual sessions of the Peacebuilding Commission;

19. *Stresses* the importance of partnership and cooperation between the United Nations and relevant regional and sub-regional organizations, including the African Union, to improve cooperation and coordination in peacebuilding, to increase synergies and ensure the coherence and complementarity of such efforts, and in this regard, *urges* the Peacebuilding Commission to hold regular exchanges of views with relevant regional and sub-regional organizations and *encourages* regular exchanges, joint initiatives, and information sharing between the Peacebuilding Support Office and relevant bodies of regional and sub-regional organizations, such as the African Union Commission;

20. *Requests* the Secretary-General to explore options for strengthening the United Nations-World Bank collaboration in conflict-affected countries in order to:

(a) assist such countries, upon their request, in creating an enabling environment for economic growth, foreign investment and job creation, and in the mobilization and effective use of domestic resources, in line with national priorities and underscored by the principle of national ownership;

(b) marshal resources, and align their regional and country strategies, to promote sustainable peace;

(c) support the creation of enlarged funding platforms bringing together the World Bank Group, multilateral and bilateral donors and regional actors to pool resources, share and mitigate risk, and maximize impact for sustaining peace;

(d) enable and encourage regular exchanges on priority peacebuilding areas;

21. *Underscores* the importance of women's leadership and participation in conflict prevention, resolution and peacebuilding, and recognizes the continuing

need to increase representation of women at all decision-making levels in national, regional and international institutions and mechanisms for the prevention and resolution of conflict, and the consideration of gender-related issues in all discussions pertinent to sustaining peace;

22. *Encourages* the Secretary-General to promote the gender dimensions of peacebuilding, including through the delivery of gender-sensitive and targeted programming, through the strengthening of women's meaningful participation in peacebuilding, supporting women's organizations and through monitoring, tracking and reporting achievement;

23. *Calls upon* Member States and relevant United Nations organs and entities to consider ways to increase meaningful and inclusive participation of youth in peacebuilding efforts through creating policies, including in partnership with private sector where relevant, that would enhance youth capacities and skills, and create youth employment to actively contribute to sustaining peace, and in this regard, *requests* the Secretary-General and the Peacebuilding Commission to include in their recommendations ways to engage youth in peacebuilding;

24. *Emphasizes* the need for predictable and sustained financing to United Nations peacebuilding activities, including through increased contributions, and strengthened partnerships with key stakeholders, while also noting the significance that non-monetary contributions can play in peacebuilding efforts;

25. *Welcomes* the contributions made to the Peacebuilding Fund, *takes note* of the proposals in the Advisory Group of Experts' report in this regard and *urges* all Member States, including non-traditional donors and other partners, to consider making voluntary contributions to the fund, including by building on the practice of making multi-year commitments to the fund;

26. *Recognizes* the importance of adequately resourcing the peacebuilding components of relevant United Nations peacekeeping operations and special political missions, including during mission transitions and drawdown, to support stability and continuity of peacebuilding activities;

27. *Stresses* the importance of enhancing the mobilization of resources for initiatives that address the particular needs of women in peacebuilding contexts, advance gender equality, and empower women;

28. *Takes note* of the General Assembly decision to include in the agenda of its seventy-first session an item entitled 'Peacebuilding and Sustaining Peace';

29. *Takes note* of the General Assembly decision to convene at its seventy-second session, under the agenda item 'Peacebuilding and Sustaining Peace', a high-level meeting of the General Assembly on efforts undertaken and opportunities to strengthen the United Nations' work on sustaining peace, on a date and in a format to be decided by the President of the General Assembly;

30. *Takes note of the General Assembly decision to invite* the Secretary-General to report to the seventy-second session of the General Assembly, at least sixty days prior to the high-level meeting on 'Peacebuilding and Sustaining Peace', on efforts to implement its present resolution, including in the following areas:

S/RES/2282 (2016)

(a) To strengthen operational and policy coherence within the United Nations system towards sustaining peace, including strengthened strategic planning across the United Nations system;

(b) To improve internal United Nations leadership, capability, and accountability — at Headquarters, and in the field — on efforts to sustain peace;

(c) To ensure continuity of relevant peacebuilding programmes, senior leadership, and personnel, as appropriate, through the different phases of United Nations engagement, in order to improve mission transitions;

(d) To strengthen partnerships between the United Nations and key stakeholders, including international, regional and sub-regional organizations, international financial institutions, and civil society organizations;

(e) To provide options on increasing, restructuring and better prioritizing funding dedicated to United Nations peacebuilding activities, including through assessed and voluntary contributions, with a view to ensuring sustainable financing for the consideration of Member States;

(f) To provide options for adequate resourcing of the peacebuilding activities of United Nations Country Teams, and the peacebuilding components of United Nations peacekeeping operations and special political missions, including during mission transitions and drawdown for the consideration of Member States;

(g) To strengthen the capacity of the senior leadership of the United Nations Country Team to absorb relevant peacebuilding functions following the drawdown of Security Council mandated missions;

(h) To support the participation of women and youth in peacebuilding processes, including through advocacy with national stakeholders, and support to women's and youth organizations;

(i) To revitalize the Peacebuilding Support Office;

31. *Calls for* a further comprehensive review of United Nations peacebuilding at its seventy-fourth session;

32. *Decides* to remain seized of the matter.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายกัณภัก ตัณฑสิทธิ์ เกิดเมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2532 สำเร็จการศึกษาระดับชั้นมัธยมจากโรงเรียนอัสสัมชัญ สำเร็จการศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2556

