

บทที่ 6

ปัญหาในการบังคับใช้พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่อง “ความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ ค.ศ.2000” และ แนวทางและมาตรการเพิ่มเติมอื่น ๆ ในการแก้ไข้ปัญหา

จากการที่ได้ศึกษามาตั้งแต่ต้น เห็นได้ว่าในการแก้้ปัญหาการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบนั้น ถึงแม้จะได้มีวิวัฒนาการทางกฎหมายตั้งแต่พิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 ทั้ง 2 ฉบับ และ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ที่ห้ามเกณฑ์เด็กอายุ ต่ำกว่า 15 ปี เข้าร่วมในการสู้รบเป็นทหารเด็ก ตลอดจนรวมถึงความร่วมมือในประชาคมโลกต่าง ๆ จนมาถึงการออกพิธีสาร 4 ฉบับนี้ที่ห้ามการเกณฑ์เด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าร่วมในการสู้รบ และ บัญญัติถึงการห้ามกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐทำการเกณฑ์เด็กอย่างชัดเจนซึ่งถือได้ว่าเป็น value added ของพิธีสาร 4 ฉบับนี้ ทั้งนี้หากมองโดยภาพรวมแล้วถือได้ว่าเป็นการแก้้ปัญหาการเกณฑ์เด็กไปเข้าร่วมในการสู้รบที่ดีที่สุดเท่าที่เคยมีมา แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติยังคงมีละเมิดทำการเกณฑ์เด็กให้เข้าร่วมในการสู้รบหรือใช้เด็กเป็นทหารกันอยู่ในหลายประเทศ เช่นนี้ จึงมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าทำไมปัจจุบันจึงยังมีการเกณฑ์เด็กให้เข้าร่วมในการสู้รบหรือใช้เด็กเป็นทหารอยู่ ทั้งที่พิธีสาร 4 ฉบับนี้ได้มีขึ้นมาเพื่อเป็นข้อตกลงที่เสริมและแก้้ไขอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากการที่ได้ศึกษาถึงการบังคับใช้พิธีสารกับรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐในระดับระหว่างประเทศและระดับภายในประเทศจากบทที่ผ่านมาทำให้ได้คำตอบว่า สาเหตุมาจากยังมีปัญหาในเรื่องการบังคับใช้พิธีสาร 4 ซึ่งเกี่ยวพันทั้งกับรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐอยู่ โดยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

6.1 ปัญหาในการบังคับใช้

สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้บังคับพิธีสาร 4 อันเกี่ยวพันกับรัฐและกลุ่มกองกำลังที่ไม่ใช่รัฐ สรุปเป็นประเด็นได้ดังต่อไปนี้

6.1.1 ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของการบังคับใช้มาตรการภายใต้พิธีสาร 4

สำหรับประเด็นปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของการบังคับใช้มาตรการภายใต้พิธีสาร 4 นั้น จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าพิธีสาร 4 ฉบับนี้ขาดสภาพบังคับ และนอกจากนี้พิธีสาร 4

ฉบับนี้ยังบัญญัติถึงการแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กโดยเฉพาะกับรัฐนั้นเป็นไปอย่างหลวม ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐใช้ช่องโหว่ทางกฎหมายทำการเกณฑ์เด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ไปเข้าร่วมในการสู้รบหรือใช้เด็กเป็นทหารเสียเอง

อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดเห็นภาพชัดเจนและเข้าใจมากยิ่งขึ้นถึงปัญหาการบังคับใช้มาตรการภายใต้พิธีสาร ๔ ที่เกี่ยวกับรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายของพิธีสาร ๔ ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงได้จัดทำเป็นตารางเปรียบเทียบการบังคับใช้พิธีสาร ๔ ต่อรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐได้ดังนี้

ตารางที่ 6: ตารางเปรียบเทียบการบังคับใช้พิธีสาร ฯ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ

ประเด็นสำคัญตามพิธีสาร ฯ	กองทัพของรัฐ	กลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ
อายุขั้นต่ำ (Age)	<p>ตามบทบัญญัติของพิธีสาร ฯ ข้อ 1</p> <p>รัฐภาคีทั้งหลายจะดำเนินการที่สามารถกระทำได้ทั้งปวงเพื่อประกันว่า สมาชิกของกองทัพของตน ซึ่งอายุไม่ถึง 18 ปี จะไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในการสู้รบ</p> <p>(ตามนัยยะของข้อนี้ตีความได้ว่า เด็กซึ่งอายุไม่ถึง 18 ปี จะต้องไม่มีส่วนร่วมในการสู้รบ)</p>	<p>ตามบทบัญญัติของพิธีสาร ฯ ข้อ 4</p> <p>1 กลุ่มกองกำลังติดอาวุธที่ไม่ใช่กองทัพของรัฐไม่ควรคัดเลือกหรือใช้บุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ในการสู้รบไม่ว่าภายใต้สภาพการณ์ใด ๆ</p> <p>(ตามนัยยะของข้อนี้ตีความได้ว่า เด็กซึ่งอายุไม่ถึง 18 ปี จะต้องไม่มีส่วนร่วมในการสู้รบ)</p>
ลักษณะการมีส่วนร่วมของเด็กในการสู้รบ	<p>ตามบทบัญญัติของพิธีสาร ฯ ข้อ 1</p> <p>รัฐภาคีทั้งหลายจะดำเนินการที่สามารถกระทำได้ทั้งปวงเพื่อประกันว่า สมาชิกของกองทัพของตน ซึ่งอายุไม่ถึง 18 ปี จะไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในการสู้รบ</p> <p>(ตามนัยยะของข้อนี้ตีความได้ว่า เด็กซึ่งอายุไม่ถึง 18 ปี จะต้องไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในการสู้รบ)</p>	<p>ตามบทบัญญัติของพิธีสาร ฯ ข้อ 4</p> <p>1 กลุ่มกองกำลังติดอาวุธที่ไม่ใช่กองทัพของรัฐไม่ควรคัดเลือกหรือใช้บุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ในการสู้รบไม่ว่าภายใต้สภาพการณ์ใด ๆ</p> <p>(ตามนัยยะของข้อนี้ตีความได้ว่า เด็กซึ่งอายุไม่ถึง 18 ปี จะต้องไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในการสู้รบ)</p>

(Participation in hostilities)	การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อม (Indirect participation in hostilities)	ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะในประเด็นนี้	<p>ตามบทบัญญัติของพิธีสาร ๖ ข้อ 4</p> <p>1 กลุ่มกองกำลังติดอาวุธที่ไม่ใช่กองทัพของรัฐไม่ควรคัดเลือกหรือใช้บุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ในการสู้รบไม่ว่าภายใต้สภาพการณ์ใด ๆ</p> <p>(ตามนัยยะของข้อนี้ตีความได้ว่า เด็กซึ่งอายุไม่ถึง 18 ปี จะต้องไม่มีส่วนร่วมโดยทางอ้อมในการสู้รบ)</p>
การเข้าร่วมในการสู้รบของเด็ก	การเข้าร่วมโดยการบังคับ (Compulsory recruitment)	<p>ตามบทบัญญัติของพิธีสาร ๖ ข้อ 2</p> <p>รัฐภาคีทั้งหลายจะประกันว่า บุคคลที่อายุไม่ถึง 18 ปี จะไม่ถูกคัดเลือกโดยการบังคับให้เข้าร่วมในกองทัพของตน</p> <p>(ตามนัยยะของข้อนี้ตีความได้ว่า ห้ามเกณฑ์เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าไปมีส่วนร่วมในการสู้รบโดยการบังคับ)</p>	<p>ตามบทบัญญัติของพิธีสาร ๖ ข้อ 4</p> <p>1 กลุ่มกองกำลังติดอาวุธที่ไม่ใช่กองทัพของรัฐไม่ควรคัดเลือกหรือใช้บุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ในการสู้รบไม่ว่าภายใต้สภาพการณ์ใด ๆ</p> <p>(ตามนัยยะของข้อนี้ตีความได้ว่า ห้ามเกณฑ์เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าไปมีส่วนร่วมในการสู้รบโดยการบังคับ)</p>
	การเข้าร่วมโดยใจสมัคร (Voluntary)	<p>ตามบทบัญญัติของพิธีสาร ๖ ข้อ 3</p> <p>3 รัฐภาคีทั้งหลายที่อนุญาตให้มีการคัดเลือกเข้าร่วมกองทัพแห่งชาติของตนโดยสมัครใจด้วยเกณฑ์อายุต่ำกว่า 18 ปี จะคงไว้ซึ่งการพิทักษ์ความปลอดภัยเพื่อประกันว่าอย่าง</p>	<p>ตามบทบัญญัติของพิธีสาร ๖ ข้อ 4</p> <p>1 กลุ่มกองกำลังติดอาวุธที่ไม่ใช่กองทัพของรัฐไม่ควรคัดเลือกหรือใช้บุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ในการสู้รบไม่ว่าภายใต้สภาพการณ์ใด ๆ</p>

		<p>น้อยที่สุด</p> <p>(ก) การคัดเลือกเช่นว่านั้นเป็นไปด้วยความสมัครใจอย่างแท้จริง</p> <p>(ข) การคัดเลือกเช่นว่านั้น ดำเนินไปด้วยความยินยอมของบิดา มารดาของบุคคลดังกล่าว หรือของผู้ปกครองตามกฎหมาย ซึ่งได้รับการแจ้งข้อมูลแล้ว</p> <p>(ค) บุคคลผู้นั้น ได้รับแจ้งข้อมูลอย่างเต็มที่ถึงภาระหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ทางทหาร เช่นว่านั้น</p> <p>(ง) บุคคลผู้นั้นให้ข้อพิสูจน์ที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับอายุก่อนที่จะได้รับให้เข้าปฏิบัติหน้าที่ทางทหารของชาติ</p> <p>(ตามนัยยะของข้อนี้ตีความได้ว่า อนุญาตให้รัฐคัดเลือกเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีที่สมัครใจเข้าร่วมในกองทัพได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ (ก)-(ง))</p>	<p>(ตามนัยยะของข้อนี้ตีความได้ว่า ห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้าไปมีส่วนร่วมในการสู้รบโดยใจสมัคร)</p>
<p>ผู้กระทำการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบ (Actor)</p>	<p>ตามบทบัญญัติของพิธีสาร ๖ ข้อ 1</p> <p>รัฐภาคีทั้งหลายจะดำเนินมาตรการที่สามารถกระทำได้ทั้งปวงเพื่อประกันว่า สมาชิกของกองทัพของตน ซึ่งอายุไม่ถึง 18 ปี จะไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในการสู้รบ</p>	<p>ตามบทบัญญัติของพิธีสาร ๖ ข้อ 4</p> <p>1 กลุ่มกองกำลังติดอาวุธที่ไม่ใช่กองทัพของรัฐไม่ควรคัดเลือกหรือใช้บุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ในการสู้รบไม่ว่าภายใต้สภาพการณ์ใด ๆ</p>	

	<p>(ตามนัยยะของข้อนี้ตีความได้ว่า พหุสสาร ๖ ได้ห้ามผู้กระทำที่เป็นรัฐ ทำการเกณฑ์เด็กไปเข้าร่วมในการสู้รบ)</p>	<p>(ตามนัยยะของข้อนี้ตีความได้ว่า พหุสสาร ๖ ได้ห้ามผู้กระทำการซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ ทำการเกณฑ์เด็กไปเข้าร่วมในการสู้รบ)</p>
<p>ความผิดทางอาญา (Criminalization)</p>	<p><u>ไม่มีบทบัญญัติเช่นว่าในประเด็นนี้</u></p>	<p><u>ตามบทบัญญัติของพหุสสาร ๖ ข้อ 4</u></p> <p>2 รัฐภาคีทั้งหลายจะต้องดำเนินมาตรการที่ป้องกันที่สามารถกระทำได้ เพื่อป้องกันการค้าเด็กเลือกและการใช้เช่นว่านั้น รวมทั้งการรับรองมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นที่จะห้ามและกำหนดให้การกระทำเช่นว่าเป็นความผิดทางอาญา</p> <p>(ตามนัยยะของข้อนี้ตีความได้ว่า จะต้องมีการดำเนินมาตรการทางกฎหมายที่ใช้เพื่อห้ามและกำหนดให้การคัดเลือกและใช้เด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ในการสู้รบโดยกลุ่มกองกำลังติดอาวุธเป็นความผิดทางอาญา)</p>
<p>การบังคับใช้พหุสสาร ๖ (Implementation)</p>	<p><u>ตามบทบัญญัติของพหุสสาร ๖ ข้อ 6</u></p> <p>1 รัฐภาคีแต่ละรัฐจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นทางกฎหมาย ทางการบริหารและมาตรการอื่น ๆ เพื่อประกันการปฏิบัติตามและการใช้บังคับที่มีประสิทธิภาพของข้อบทของพหุสสารนี้ภายในขอบเขตอำนาจของตน</p>	<p><u>ตามบทบัญญัติของพหุสสาร ๖ ข้อ 4</u></p> <p>1 กลุ่มกองกำลังติดอาวุธที่ไม่ใช่กองทัพของรัฐไม่ควรคัดเลือกหรือใช้บุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ในการสู้รบไม่ว่าภายใต้สภาพการณ์ใด ๆ</p> <p>2 รัฐภาคีทั้งหลายจะต้องดำเนินมาตรการที่ป้องกันที่สามารถ</p>

	<p>(ตามนัยยะของข้อนี้ตีความได้ว่า เป็นหน้าที่ของรัฐภาคีที่จะต้องดำเนินมาตรการทั้งปวง เพื่อให้เกิดการบังคับใช้พิธีสาร ฯ ฉบับนี้ภายในรัฐตน)</p>	<p>กระทำได้ เพื่อป้องกันการค้าเลือกและการใช้เช่นว่านั้น รวมทั้งการรับรองมาตรฐานทางกฎหมายที่จำเป็นที่จะห้ามและกำหนดให้การกระทำเช่นว่าเป็นความผิดอาญา</p> <p>(ตามนัยยะของข้อนี้ตีความได้ว่า กลุ่มที่ไม่ใช้รัฐต้องปฏิบัติตามพิธีสาร ฯ ฉบับนี้ที่ได้อนุวัติการให้สอดคล้องกับกฎหมายภายในรัฐ</p>
--	---	--

ทั้งนี้ จากตารางดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ดังนี้

- ประเด็นแรก ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของลักษณะการมีส่วนร่วมของเด็กในการสู้รบ จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในพิธีสาร ๔ ข้อ 1 ใช้คำว่า "รัฐภาคีทั้งหลายจะดำเนินมาตรการที่สามารถกระทำได้ทั้งปวงเพื่อประกันว่าสมาชิกของกองทัพของตน ซึ่งอายุไม่ถึง 18 ปี จะไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในการสู้รบ" ประเด็นนี้จึงเป็นที่น่าสงสัยว่า หากเป็นการมีส่วนร่วมโดยทางอ้อม รัฐสามารถให้เด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าร่วมได้?

จากตัวอย่างที่เคยได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 1 ว่า จากการที่ประเทศจีน เกาหลี เด็กผู้หญิงอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้ามาในกองทัพของรัฐบาลจีน แต่เป็นไปโดยวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างสันติภาพ เช่น การร้องรำทำเพลงให้พวกเหล่าทหารพลัดพลินเท่านั้น ถ้ามองตรงนี้ก็ถือว่าเป็นทหารเด็กหรือไม่ประการหนึ่ง ส่วนประการต่อมาตามตัวบท เขียนว่า "จะไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในการสู้รบ" และด้วยเหตุที่รัฐบาลจีนให้เข้ามาอยู่ในกองทัพแค่การร้องรำทำเพลงเท่านั้น ซึ่งทางรัฐบาลอาจเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงกับกองทัพรัฐบาล เช่นนี้แล้ว ถือว่าเป็นการละเมิดต่อพิธีสาร ๔ หรือไม่ และหากทุกรัฐถือปฏิบัติโดยอ้างเหตุดังกล่าวเช่นกัน ผลกระทบต่อเด็กจะเป็นเช่นไร ดังนั้นเมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้เขียนจึงไม่เป็นด้วยกับบทบัญญัติในข้อนี้ที่เปิดโอกาสให้รัฐใช้จุดอ่อนของตัวบท ดีความไปในทางที่เป็นคุณต่อตัวเองแล้วผลกระทบเกิดกับเด็กไร้เดียงสาในระยะยาว ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำให้พิธีสารไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น

- ประเด็นที่สอง ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการเข้าร่วมในการสู้รบของเด็ก จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในพิธีสาร ๔ ข้อ 2 บอกแต่เพียงว่า "รัฐภาคีทั้งหลายจะประกันว่า บุคคลที่อายุไม่ถึง 18 ปี จะไม่ถูกคัดเลือกโดยการบังคับให้เข้าร่วมในกองทัพของตน" ประเด็นนี้จึงเป็นที่น่าสงสัยว่า หากอายุไม่ถึง 18 ปี แต่สมัครใจเข้ามา รัฐก็สามารถรับไว้ได้? ถึงกระนั้นแม้ต่อมาสำหรับการคัดเลือกโดยสมัครใจพิธีสาร ๔ จะใช้แค่คำว่า "เพิ่มเกณฑ์อายุขั้นต่ำ" ก็หมายความว่า ขั้นต่ำเท่าไรก็ได้แล้วแต่รัฐ โดยที่อาจจะเป็น 15 ปี 1 เดือน หรือ 16 ปี ฯลฯ แต่ไม่ถึง 18 ปี?

เพราะฉะนั้นจะเป็นช่องทางให้รัฐคัดเลือกบุคคลที่สมัครใจเข้าร่วมโดยมีอายุต่ำกว่า 18 ปี ได้ ทั้งนี้สำหรับในประเด็นที่ 2 นี้ก็ทำให้พิธีสาร ๔ ฉบับนี้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็นอีกเช่นกัน เพราะเปิดโอกาสให้รัฐเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบอีกเช่นเดิม

- ประเด็นที่ 3 ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการเข้าร่วมในการสู้รบของเด็กโดยใจสมัคร จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติในพิธีสาร ๔ ข้อ 3 (3) ข้อ (ก)-(ง) ที่บัญญัติว่า

"3. รัฐภาคีทั้งหลายที่อนุญาตให้มีการคัดเลือกเข้าร่วมกองทัพแห่งชาติของตนโดยสมัครใจด้วยเกณฑ์อายุต่ำกว่า 18 ปี จะคงไว้ซึ่งการพิทักษ์ความปลอดภัยเพื่อประกันว่าอย่างน้อยที่สุด

- (ก) การคัดเลือกเช่นนั้นเป็นไปด้วยความสมัครใจอย่างแท้จริง
- (ข) การคัดเลือกเช่นนั้นดำเนินไปด้วยความยินยอมของบิดามารดาของบุคคลดังกล่าว หรือของผู้ปกครองตามกฎหมาย ซึ่งได้รับการ แจ้งข้อมูลแล้ว
- (ค) บุคคลผู้นั้นได้รับแจ้งข้อมูลอย่างเต็มที่ ถึงภาระหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ทางทหารเช่นนั้น
- (ง) บุคคลผู้นั้นให้ข้อพิสูจน์ที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับอายุก่อนที่จะได้รับให้เข้าปฏิบัติหน้าที่ทางทหารของชาติ..."

จากข้อความในบทบัญญัติของพิธีสาร ๔ ข้างต้น แสดงว่า บทบัญญัติในข้อนี้ได้สนับสนุนให้เกณฑ์เด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ได้โดยสมัครใจ แต่ต้องเข้า (ก) - (ง)?

นอกจากนี้ พิจารณาได้อีกว่า คำว่า "ด้วยความสมัครใจอย่างแท้จริง" (genuinely voluntary) มีความหมายว่าอย่างไร ซึ่งประเด็นที่น่าสนใจคือ หากเป็นกรณีของเด็ก ๆ ไปเข้าร่วมในการสู้รบป้องกันประเทศเพราะความเชื่อตามหลักศาสนา เช่นนี้ถือว่าเป็นการเข้าร่วมด้วยความสมัครใจอย่างแท้จริงหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากพิธีสาร ๔ ไม่ได้ให้คำจำกัดความเอาไว้

สำหรับผู้เขียนแล้วเห็นว่า ไม่น่าจะเป็นการเข้าร่วมในการสู้รบด้วยความสมัครใจอย่างแท้จริง แต่เห็นว่าเป็นการเข้าร่วมเป็นทหารเด็กด้วยเหตุอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวจำแนกที่มาของการเป็นทหารเด็กไว้ในบทที่ 1 มากกว่า ทั้งนี้เพราะมีเหตุจูงใจเช่นว่า จึงทำให้เด็กตัดสินใจเข้าร่วม

ทั้งนี้ ประเด็นยังมีกรณีเป็นที่สงสัยอีกว่า ตามบทบัญญัติที่กำหนดว่า "informed consent" ซึ่งหมายถึง "การคัดเลือกเช่นว่านั้น ดำเนินไปด้วยความยินยอมของบิดา มารดาของบุคคลดังกล่าว หรือของผู้ปกครองตามกฎหมาย ซึ่งได้รับการแจ้งข้อมูลแล้ว" ถ้ามองว่า หากเป็นกรณีที่แจ้งข้อมูลเรื่องหน้าที่ แก่บิดามารดาหรือผู้ปกครองว่า จะให้มาร้องเพลงเพื่อเป็นการสนับสนุนการให้แก่ทหารในกองทัพ (ผู้เขียนขอยกตัวอย่างกรณีของประเทศจีนดังที่ได้กล่าวมาแล้วอีกครั้งหนึ่ง) แต่ต่อมาเด็กผู้หญิงเหล่านี้ ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของการล่องละเมิดทางเพศของเหล่าทหารในกองทัพ ถ้ามองว่าเช่นนี้รัฐละเมิดพิธีสาร ๔ หรือไม่ สำหรับกรณีในเรื่องของ "informed consent" สำหรับผู้เขียน เห็นว่าการกระทำของรัฐดังกล่าวเป็นการละเมิดพิธีสาร ๔ ทั้งนี้ ตามตัวบทพิธีสาร ๔ คงจะต้องหมายถึง จากคำบอกกล่าวที่ได้รับการแจ้งข้อมูลครั้งแรก เหมือนดังเช่นหลักการทำสัญญาที่ว่า คำเสนอและคำสนองถูกต้องตรงกัน สัญญาจึงเกิด เมื่อมาเทียบกับ "informed consent" ในเรื่องนี้ย่อมต้องหมายถึง การที่บิดามารดาหรือผู้ปกครองได้รับการแจ้งข้อมูลว่า จะให้มาร้องเพลงเพื่อทำสนับสนุนการในกองทัพจึงได้ยินยอมให้มา ดังนั้นเมื่อเจตนารมณ์เปลี่ยน สัญญาก็สิ้นสุด ซึ่งหมายถึง กองทัพของรัฐบาลจีน ไม่สามารถนำเด็กผู้หญิงกลุ่มนี้มาใช้เป็นเครื่องมือของการล่องละเมิดทางเพศได้ เมื่อเจตนารมณ์เปลี่ยนโดยที่ไม่ได้แจ้ง และไม่ได้รับความยินยอมจากบิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็ก การกระทำของรัฐบาลจีน จึงเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติในพิธีสาร ๔

- ประเด็นที่ 4 ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของการบังคับใช้มาตรการภายใต้พิธีสาร ๔ เป็นเรื่องของมาตรฐานที่ไม่เท่าเทียมกัน (Double Standard)

ทั้งนี้ หากสังเกตจากตารางเปรียบเทียบการบังคับใช้บทบัญญัติในพิธีสาร ๔ ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายนั้น จะพบว่าในพิธีสาร ๔ ฉบับนี้เป็นมาตรฐานทางสิทธิมนุษยชนเรื่องแรกที่ระบุถึงความรับผิดชอบของกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐไว้โดยตรงดังที่ได้เคยกล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 แต่อย่างไรก็ตาม พิธีสาร ๔ ฉบับนี้ได้แสดงถึงมาตรฐานที่ไม่เท่าเทียมกัน (Double Standard) หลายเรื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเข้าร่วมในการสู้รบโดยใจสมัครเอาไว้ ทั้งนี้ จากตารางจะเห็นว่าในขณะที่พิธีสาร ๔ ฉบับนี้ได้ห้ามกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ ทำการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบ

ครอบคลุมไว้ทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการลักษณะการเข้าร่วมของเด็กที่เข้าโดยการถูกบังคับหรือโดยสมัครใจ หรือลักษณะของการมีส่วนร่วมในการสู้รบที่ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ได้บัญญัติห้ามกระทำกับเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี อย่างสิ้นเชิงมีเช่นนั้นจะมีความผิดทางอาญา แต่สำหรับรัฐแล้วพิธีสาร ๔ เพียงเรียกร้องให้รัฐเพิ่มมาตรฐานของเกณฑ์อายุขั้นต่ำ และบังคับใช้มาตรการคุ้มครองพิเศษอย่างเข้มงวดสำหรับการคัดเลือกบุคคลให้เข้าร่วมในกองทัพโดยสมัครใจ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าสาเหตุมาจากสามารถทำการเจรจาตกลงกันได้แค่นั้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าช่องว่างระหว่างรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐนี้ มีสาเหตุมาจากมาตรฐานไม่เท่าเทียมกัน เมื่อเป็นเช่นนี้แม้ว่าพิธีสาร ๔ จะมีประสิทธิภาพเนื่องจากได้บัญญัติครอบคลุมไปถึงกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐในทุก ๆ การกระทำ แต่ในทางปฏิบัติได้ส่งผลให้การบังคับใช้พิธีสาร ๔ ไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร

ดังนั้นสรุปได้ว่า จากประเด็นปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของการบังคับใช้มาตรการภายใต้พิธีสาร ๔ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ได้แสดงให้เห็นว่ากลไกที่มีอยู่ในพิธีสาร ๔ มีประสิทธิภาพไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้พิธีสาร ๔ ฉบับนี้ การละเมิดพันธกรณีของพิธีสาร ๔ จึงเกิดขึ้นเนื่องมาจากสาเหตุที่พิธีสาร ๔ ยังมีจุดบกพร่อง จึงเป็นโอกาสให้รัฐใช้ช่องโหว่ของตัวบทตามพิธีสาร ๔ ทำการละเมิดโดยการเกณฑ์เด็กเข้ามาเอง นอกจากนี้การเปิดโอกาสให้รัฐสามารถตีความเอาเอง จึงทำให้รัฐมีการล่วงละเมิดสิทธิของเด็กได้

สำหรับกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐนั้น ถึงแม้ตัวบทตามพิธีสาร ๔ จะได้บัญญัติไว้อย่างรัดกุม แต่ทั้งนี้ด้วยมาตรฐานที่ไม่เท่าเทียมกัน ผนวกกับการที่มาตรการทางกฎหมายได้บัญญัติแบบเลือกปฏิบัติ จึงทำให้ช่องว่างตรงจุดนี้เป็นปัญหาทางเทคนิคอย่างมาก ที่ทำให้เกิดความยากลำบากในการบังคับใช้พิธีสาร ๔ นี้ กับกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ เพราะกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐไม่เชื่อฟัง หรือถึงฟังแต่ก็ไม่ยอมปฏิบัติตาม

6.1.2 ปัญหากลไกการควบคุมดูแลในเรื่องของการตรวจตราการเกณฑ์เด็กเข้าไปมีส่วนร่วมในการสู้รบ

สำหรับปัญหาในเรื่องของกลไกในการควบคุมดูแลนั้นกล่าวได้ว่า จากการที่พิธีสาร ๔ ภายใต้กรอบของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ได้กำหนดกลไกในการควบคุมดูแลให้รัฐภาคีปฏิบัติตามพันธะของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กซึ่งเป็นมาตรการร่วมกัน ใน

การให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กและการแก้ปัญหาไม่ให้เด็กเข้าร่วมในการสู้รบ ตามที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยกลไกที่กำหนดไว้คือ การจัดให้มีการตรวจตราโดยคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กตามข้อ 43 ที่ว่า "เพื่อให้มีการตรวจสอบความคืบหน้าของรัฐบาลในการบรรลุให้เป็นไปตามพันธะที่มีตามอนุสัญญาฉบับนี้ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กขึ้น..." ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญสิบคนโดยเลือกจากรัฐภาคี โดยรัฐภาคีมีภาระหน้าที่ ต้องเสนอรายงานต่อคณะกรรมการในเรื่องมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเด็กและการแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กบังเกิดผล ตลอดจนต้องรายงานในเรื่องความคืบหน้าของการใช้สิทธิของเด็กด้วย โดยรัฐภาคีจะต้องรายงานครั้งแรกภายในระยะเวลา 2 ปีนับแต่วันที่อนุสัญญา ๔ มีผลใช้บังคับกับรัฐภาคีนั้น และจะต้องเสนอรายงานทุก ๆ 5 ปีหลังจากนั้น รายงานเหล่านั้นจะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยที่คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก อาจจัดทำข้อแนะนำและข้อเสนอแนะทั่วไปโดยอาศัยข้อมูลข่าวสารจากรายงานก็ได้ ทั้งนี้ข้อเสนอแนะและข้อแนะนำดังกล่าวจะถูกส่งไปยังรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องและรายงานไปยังสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติด้วย อย่างไรก็ตาม หากรายงานนั้นมีกรณีเป็นที่สงสัย คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กสามารถเชิญผู้แทนของรัฐภาคี มาเสนอรายงานและตอบคำถามได้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในช่วงบทก่อน ๆ นั้น

ทั้งนี้ จากการศึกษาที่มีประเด็นปัญหาเป็นที่น่าสังเกตว่า กลไกการติดตามผลของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก ที่จะควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามพันธะของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กนั้นไม่มีอำนาจอย่างจริงจังในการบังคับใช้ ที่จะทำให้รัฐภาคีปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยที่คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กคงทำได้เพียงแต่การส่งข้อเสนอแนะและข้อแนะนำดังกล่าวไปยังรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ดังนั้น ทำให้การคุ้มครองสิทธิเด็กและการแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสาร ๔ และทำให้เกิดมีการละเมิดสิทธิเด็กในรูปแบบต่าง ๆ และมีการใช้เด็กเข้าร่วมในการสู้รบอยู่เสมอ ๆ

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กไม่มีอำนาจบังคับใช้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสาร ๔ ต่อรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามพันธะของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กโดยตรง แต่เช่นนี้สามารถเชิญผู้แทนของรัฐภาคีมาเสนอรายงานและตอบคำถามได้ ซึ่งวิธีการเช่นนี้สามารถสร้างความกดดันต่อผู้แทนรัฐภาคีได้ แต่ถ้าหากรัฐใดยังคงยืนยันไม่ปฏิบัติตามพันธะของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก คณะกรรมการก็ไม่มีอำนาจบังคับรัฐนั้นได้ ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีนัก

กฎหมายบางท่านเห็นว่า¹ การที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กไม่มีสภาพบังคับ (sanction) ที่ชัดเจนเพียงพอหรือขาดมาตรการบังคับ (coercion measures) ที่เพียงพอก็อาจทำให้วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กต้องตกเป็นอันไร้ผลได้

ซึ่งทั้งนี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างเดิมที่ได้เคยกล่าวไปแล้วว่า ในทางปฏิบัติมีตัวอย่างรายงานของรัฐบาลที่ได้เสนอต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก ได้จัดให้มีการพิจารณารายงานของรัฐบาลเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 11 ถึง 29 มกราคม ค.ศ. 1993 โดยมีรัฐบาลที่เสนอรายงานเป็นครั้งแรก 7 ประเทศ ได้แก่ ประเทศรวันดา (Rwanda) โบลิเวีย (Bolivia) สวีเดน (Sweden) รัสเซีย (Russia) อียิปต์ (Egypt) เวียดนาม (Vietnam) และซูดาน (Sudan)² จากการพิจารณารายงานที่รัฐต่าง ๆ ได้เสนอต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กนี้ คณะกรรมการมีความเห็นว่ารายงานของรัฐเหล่านี้ได้จัดทำมาเป็นอย่างดี เพราะในเนื้อหาของรายงานได้กล่าวถึง ความคืบหน้าของการปฏิบัติตามพันธกรณี รวมทั้งได้วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาตามอนุสัญญาในประเทศของตน แต่ยกเว้นประเทศรวันดา (Rwanda) ที่คณะกรรมการเห็นว่าการทำงานยังไม่ดีพอ เนื่องจากเนื้อหาของรายงานมีเพียง 6 หน้ากระดาษ และในเนื้อหาไม่ได้อธิบายถึงชีวิตและความเป็นอยู่ของเด็กในประเทศของตน รวมทั้งเนื้อหาของรายงานไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายของรัฐที่จะทำให้ความเป็นอยู่ของเด็กดีขึ้น³ อย่างไรก็ตาม จากตัวอย่างดังกล่าวถึงแม้ว่าประเทศรวันดาได้ทำรายงานเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กไปแล้ว และต่อมาคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กได้มีความเห็นว่า รายงานของประเทศรวันดานั้นมีข้อมูลไม่เพียงพอต่อความเข้าใจว่าประเทศรวันดานั้นได้พยายามดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างน้อยเพียงใด ในกรณีดังกล่าวเช่นนี้ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กก็ไม่มีอำนาจในการบังคับให้ประเทศรวันดาจำต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด ทั้งนี้คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กจะมีอำนาจเพียงแต่ทำข้อเสนอแนะหรือข้อเสนอแนะหรืออาจให้ทำรายงานใหม่เท่านั้น

¹ประสิทธิ์ เอกบุตร, "อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กขององค์การสหประชาชาติ," วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช 1 (ธันวาคม 2532): 134.

²Bruce Abramson, First State reports: Sunny and... cloudy, International Children's rights Monitor, 22 (1993): 23.

³Ibid.

ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นสังเกตได้อีกว่า การที่คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กไม่มีอำนาจในการบังคับให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามพันธกรณีได้นั้น จะทำให้วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสาร ๔ ฉบับนี้เป็นอันไร้ผลหรือไม่ ในเมื่อบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสาร ๔ นี้ได้ก่อกำหนดทางกฎหมายต่อรัฐภาคีที่จะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันดังกล่าว ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิเด็ก บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสาร ฉบับนี้ได้ นั้น จะต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐต่าง ๆ ด้วยในการปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างจริงจัง เพราะกลไกการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก การตรวจตราและการทำรายงานนั้นเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพพอสมควรและใช้ปฏิบัติมานาน ซึ่งทำให้รัฐต้องปฏิบัติตามพันธกรณีอยู่แล้ว แต่ทั้งนี้เข้าใจว่าหากมีความเคร่งครัดมากอาจจะส่งผลทำให้รัฐต่าง ๆ ไม่อยากจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสาร ๔ ฉบับนี้ก็ไม่ได้

อย่างไรก็ดี สำหรับปัญหาในเรื่องของกลไกในการควบคุมดูแลอีกประการหนึ่งที่สังเกตได้คือ จากการที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กได้ให้รัฐต้องทำรายงานเองนั้น อาจจะทำให้มีการปิดบังข้อเท็จจริง เพราะการตรวจตรานั้นขึ้นอยู่กับการที่รัฐภาคีจะประกาศข้อมูลของตน ซึ่งอาจไม่โปร่งใส ตัวอย่างเช่น รายงานที่ประเทศฟิลิปปินส์ได้จัดทำส่งให้คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กนั้น ระบุว่า เด็กไม่ถูกเกณฑ์เข้าร่วมในกองทัพของรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ⁴ แต่ในทางปฏิบัติตรวจพบว่ายังมีการเกณฑ์กันอยู่⁵ หรือขอยกตัวอย่างกรณีของรัฐบาลจีนเช่นเคยว่า หากรัฐบาลจีนไม่ได้ทำรายงานถึงเรื่องที่ได้ให้เด็กผู้หญิงกลุ่มหนึ่งเข้าร่วมในกองทัพเพื่อการสันหนากการ เพราะเห็นว่าไม่ได้เป็นการกระทำที่มีส่วนร่วมโดยตรงตามที่พิธีสาร ๔ ได้บัญญัติไว้ หรืออีกกรณีหนึ่งคือ อาจเขียนรายงานไปแต่วัตถุประสงค์บอกแค่วัตถุประสงค์ครั้งแรกว่า เกณฑ์เด็กให้มาเข้าร่วมในกองทัพเพื่อสันหนากการ ส่วนวัตถุประสงค์ต่อมาที่เกิดจากการเปลี่ยนใจ โดยได้ให้เด็กกลุ่มนี้มาเป็นเครื่องมือของการล่องละเมิดทางเพศนั้นไม่ได้เขียนรายงาน เพราะมีการเปลี่ยนใจเปลี่ยนวัตถุประสงค์

⁴Philippines, Initial report to the CRC, UN DOC. CRC/C/3/Add.23. [Online] Available from: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/1016ca288e20b2124125617a005bf5e?Opendocument>

⁵United Nations General Assembly, Report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, (A/61/275), 17 August 2006.

ประสงค์ที่เกิดขึ้นภายหลัง การกระทำดังกล่าวก็อาจส่งผลกระทบต่อเด็ก อีกทั้งคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กก็ไม่มีโอกาสได้รับทราบข้อมูลดังกล่าว หรือมีก็อาจจะเป็นโอกาสที่น้อยมาก โดยหากเกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก ก็จะทำให้ปัญหาของการเกณฑ์เด็กไปเข้าร่วมในกองทัพหรือการใช้เด็กเป็นทหารนั้นก็ไม่มีวันจบสิ้นได้ ดังนั้นจึงมีความเห็นว่า ปัญหาอีกอย่างหนึ่งของกลไกในเรื่องของการควบคุมดูแลนั้นคือการทำไม่ได้ดูแลได้ไม่ทั่วถึงนัก เพราะคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับกรณีที่รายงานเป็นที่น่าสงสัยเท่านั้นจึงจะเรียกไปสอบถาม เพราะฉะนั้นเมื่อการควบคุมดูแลไม่ทั่วถึงจึงทำให้มีช่องโหว่ในการใช้ทหารเด็กได้

6.1.3 ปัญหามาตรการลงโทษกรณีละเมิดพันธกรณีของพิธีสาร ๕

สำหรับประเด็นปัญหาในข้อนี้กล่าวได้ว่า พิธีสาร ๕ ฉบับนี้ขาดมาตรการลงโทษที่ชัดเจนและเด็ดขาด เนื่องจากพิธีสาร ๕ ไม่ได้กำหนดบทลงโทษเอาไว้อย่างจริงจัง จึงทำให้รัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐไม่เกรงกลัว เพราะจากการที่กองทัพของรัฐและกลุ่มกองกำลังที่ไม่ใช่รัฐซึ่งเป็นผู้ทำการเกณฑ์เด็กมาเป็นทหารหรือมาเข้าร่วมในการสู้รบนั้น สามารถทำการเกณฑ์เช่นนี้ได้ตลอดโดยไม่ถูกลงโทษ เพราะถึงแม้ว่าการนำเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี มาเข้าร่วมในการสู้รบนั้นจะเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้ากลุ่มก็มีความเสี่ยงน้อยมากที่จะถูกจับกุมดำเนินคดีเพื่อลงโทษ ถึงแม้ว่าเมื่อเร็ว ๆ นี้จะมีข่าวว่านายโรมัส ลูบันก้า (Thomas Lubanga) ชาวคองโก (Congo) ซึ่งเป็นนายทหารของ Union of Congolese Patriots (UPC) ได้ถูกจับเมื่อเดือนมีนาคม 2005 ในข้อหาว่า ใช้ทหารเด็กและได้ถูกส่งตัวมาที่ศาลอาญาระหว่างประเทศ (The International Criminal Court) เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2006 เพื่อสอบสวนดำเนินคดี⁶ ก็ตาม แต่ถึงกระนั้นก็ยังเป็นส่วนน้อยอยู่มาก สังเกตได้จากการที่ประชาคมโลกตื่นตัวกับปัญหาการใช้เด็กเป็นทหารมากกว่า 10 ปี นับตั้งแต่ที่ กรัซซา มาเชล (Graca Machel) ได้ทำการศึกษาปัญหาและจุดประกายการให้ทางออกสำหรับแก้ปัญหาไว้ตั้งแต่ปี 1996 แต่ก็เพิ่งจะได้มีคดีตามความผิดในข้อหาที่ว่าเป็นการใช้ทหารเด็กมาสู่ศาล อย่างไรก็ตาม อาจเป็นเพราะการ

⁶AFP. "Congo warlord becomes first to face ICC justice". in France 24: 24 hr international news channel (2007). [Online] Available from: <http://www.france24.com/france24Public/en/archives/news/2007/January/africa/20070129-congo-warlord-charged.html> [2007, February]

ตรวจสอบในเรื่องของการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบหรือการใช้ทหารเด็กในระหว่างที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นนั้น เป็นเรื่องที่ยากเพราะมีเกิดขึ้นมากมายและทำได้ไม่ถนัดนักก็เป็นได้ อย่างไรก็ตามถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีสำหรับการดำเนินคดีนี้เพื่อเป็นคดีตัวอย่างและช่วยทำให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพราะจะทำให้เกิดการไม่ใช้เด็กเป็นทหารอีกต่อไป

นอกจากนี้ยังมีปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบางส่วนอีก คือไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการใช้ช่องโหว่ของพิธีสาร ๒ มาเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดของรัฐ เช่น ในตัวอย่างของประเทศจีนที่เกณฑ์กลุ่มเด็กหญิงมาเพื่อทำการสันตนาการ หรือการทำรายงานที่ไม่ครอบคลุมและไม่ครบถ้วนดังตัวอย่างของรายงานของประเทศเวียดนามที่คณะกรรมการเห็นว่าข้อมูลไม่เพียงพอต่อความเข้าใจว่าประเทศเวียดนามได้พยายามดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีมากน้อยเพียงใด เป็นต้น ดังนั้นหากมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นหรือจากที่ได้เกิดขึ้นอยู่บ้างในปัจจุบัน ก็ไม่ได้มีการลงโทษอย่างจริงจัง เพราะพิธีสาร ๒ ฉบับนี้ขาดมาตรการลงโทษที่ชัดเจนและเด็ดขาดเลยส่งผลให้รัฐและกลุ่มที่ไม่ใช้รัฐไม่เกรงกลัว

ในส่วนของ การบังคับใช้ภายในรัฐ จากการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่ทั้งรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช้รัฐมักจะไม่ถูกลงโทษตามกระบวนการลงโทษของกฎหมายภายใน เนื่องจากผู้กระทำการส่วนใหญ่ของรัฐมักจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลระดับหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับการยกเว้นโทษ (Impunity) หรือมีเช่นนั้นในกรณีของกลุ่มที่ไม่รัฐนั้นก็พลหนีไปได้โดยอาศัยอยู่ตามชายแดน หรือข้ามประเทศไปเพราะคงไม่อยู่ในรัฐจับและนำตัวไปลงโทษเป็นแน่ ซึ่งก็เป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายภายในไม่มีประสิทธิภาพที่ดีเพียงพอจึงไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ซึ่งจะสังเกตเห็นได้จากมติคณะมนตรีความมั่นคงดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าได้มีการขอให้อัยการได้รับการยกเว้นโทษสำหรับผู้เกณฑ์เด็กเข้าไปมีส่วนร่วมในการสู้รบแต่ถึงกระนั้นก็ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร

6.1.4 ปัญหาการเยียวยาที่ขาดประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า การเยียวยายังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเด็กที่ถูกเกณฑ์เข้าไปมีส่วนร่วมในการสู้รบนั้นไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องมาจาก การที่บางประเทศไม่ได้ใส่ใจในเรื่องของการเยียวยาอย่างแท้จริง หรือในขณะที่บางประเทศประสบปัญหาในเรื่องของเงินทุนที่จะนำมาใช้สำหรับการมาตรการเยียวยานี้ นอกจากนี้จากรายงานข้อมูลของหลาย ๆ ประเทศที่ทางองค์การ UNICEF ได้เข้าไปช่วยเหลือปัญหาทหารเด็ก

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลายประเทศในทวีปแอฟริกันนั้นพบได้ว่า บางรัฐไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ในการเกณฑ์เด็กเข้าไปมีส่วนร่วมในกองทัพและกองกำลัง ว่าเด็กเหล่านั้นมีเกณฑ์อายุขั้นต่ำเท่าไร ถึงจะได้รับความคุ้มครองห้ามไม่ให้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือถูกเกณฑ์เป็นทหาร

นอกจากนี้ยังพบว่าแผนการปลดอาวุธ การปลดประจำการ และการฟื้นฟูและการกลับสู่สังคม (DDR) ที่ได้จัดตั้งขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ เพื่อให้ความช่วยเหลือในการกลับเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของสังคมของกองทัพหรือกองกำลังนั้น บ่อยครั้งพบว่ามักจะไม่นวมถึงทหารเด็กเหล่านั้น ทำให้พวกเขาไม่ได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนการดังกล่าว อีกทั้งยังพบว่าการกลับคืนสู่สังคมบางครั้งถูกขัดขวางโดยการแสดงความไม่เป็นมิตรในชุมชน ในบางครั้งอาจมีการกระทำความรุนแรงต่อเด็กที่ไม่ได้เป็นทหารเด็กแล้ว แต่ถึงอย่างไรเมื่อไม่สามารถเอาชนะการแสดงความไม่เป็นมิตรในชุมชนได้ ผู้เขียนเห็นว่าชุมชนก็ต้องทำหน้าที่สำคัญในการช่วยเหลือให้พวกเขากลับคืนสู่สภาพปกติและกลับคืนสู่สังคมได้ นอกจากนี้ปัญหาในเรื่องของการหาสถานที่ที่ให้อาศัยทหารเด็กเหล่านี้พักอาศัยเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะพ่อแม่ของพวกเขาส่วนมากถ้าไม่ตายหรือถูกสังหารในสงครามก็ต้องหลบหนีย้ายที่อยู่ไปที่อื่นหรือไม่ก็หากันไม่พบ หรืออีกทั้งในที่ที่ครอบครัวเคยอยู่อาจจะไม่เต็มใจยอมรับเด็กเหล่านั้นก็ได้ โดยเฉพาะในที่ที่เด็กอาจเคยเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายที่อาจโหดเหี้ยมต่อชุมชนและครอบครัวของพวกเขาเหล่านั้น ดังนั้นในสถานที่ที่ความขัดแย้งทางอาวุธยังดำเนินต่อไป อาจจะไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ที่เด็กเหล่านี้จะได้กลับไปอยู่กับครอบครัวของเขาอีก เพราะครอบครัวของพวกเขาไม่สามารถป้องกันพวกเขาจากการลักพาตัวไปอีกได้ ซึ่งเหล่านี้ก็ยังเป็นปัญหาของการเยียวยาที่ยังขาดประสิทธิภาพจึงไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควรจะเป็นตามชื่อแผนปฏิบัติการ เพื่อช่วยแก้ปัญหาหลังจากที่เด็กถูกเกณฑ์ให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสู้รบ แต่ทั้งนี้หากมีความร่วมมือกันอย่างจริงจังทั้งรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ ตลอดจนชุมชนและสังคมรอบข้างแล้วนั้น จะทำให้การเยียวยานั้นมีประสิทธิภาพที่สามารถทำให้แผนปฏิบัติการดังกล่าวเกิดประสิทธิผลแก่เด็กที่ถูกเกณฑ์ให้เข้าร่วมในการสู้รบเป็นทหารเด็กได้

6.1.5 ประเด็นปัญหาอื่น ๆ

อย่างไรก็ตามนอกจากปัญหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นแล้วยังมีปัญหาอื่น ๆ อีก ดังนี้ได้แก่

- การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับในเรื่องเดียวกัน

เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศที่บังคับใช้ในการแก้ปัญหาการเด็กเข้าร่วมในการสู้รบนั้นประกอบไปด้วย 2 ส่วนกล่าวคือ ในส่วนแรกนั้นมีพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1977 ฉบับที่ 1 ข้อ 77 (2) และ ฉบับที่ 2 ข้อ 4 (3)(c) อีกทั้งยังมีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1949 ข้อ 38 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่แล้ว ในส่วนที่ 2 ได้แกพิธีสาร ๔ ฉบับนี้ซึ่งถือว่าเป็นพัฒนาการที่ก้าวหน้าของกฎหมายระหว่างประเทศ (Value added) ดังนั้นสนธิสัญญาหลายฉบับพูดในเรื่องเดียวกันจะใช้ฉบับไหน ผู้เขียนเห็นว่าเป็นกรณีที่น่าจะเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้พิธีสาร ๔ ได้

- การที่รัฐบางรัฐที่มีการใช้ทหารเด็กจำนวนมากยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี เป็นต้นว่า

ประเทศพม่า นอกจากนี้การที่ประเทศสมาชิกถาวรของสหประชาชาติไม่ได้แสดงตนเป็นแบบอย่างที่ดีรัฐอื่น จึงทำให้รัฐอื่นไม่ปฏิบัติตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงตดยังมีการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบอยู่อย่างต่อเนื่อง

6.2 แนวทางและมาตรการเพิ่มเติมอื่น ๆ ในการแก้ไขปัญหา

จากการที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาการบังคับใช้พิธีสาร ๔ ทั้งกับรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น สามารถหาแนวทางและมาตรการเพิ่มเติมอื่น ๆ ในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การบังคับใช้พิธีสารแก่รัฐและกลุ่มกองกำลังที่ไม่ใช่รัฐนั้นมีประสิทธิภาพทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภายในประเทศ ได้ดังนี้

6.2.1 การปฏิบัติตามพันธกรณีของพิธีสาร ๔

กล่าวคือ จากปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของการบังคับใช้มาตรการภายใต้พิธีสาร ๔ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ได้แสดงให้เห็นว่ากลไกที่มีอยู่ในพิธีสาร ๔ มีประสิทธิภาพไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้พิธีสาร ๔ ฉบับนี้ ดังนั้นจึงเกิดการละเมิดพันธกรณีของพิธีสาร ๔ โดยการเกณฑ์เด็กเข้ามามีส่วนร่วมในการสู้รบขึ้น ทั้งจากรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ อย่างไรก็ตามผู้เขียนไม่มีความคิดในเรื่องที่ว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมาย เพราะถึงแม้ว่ามาตรการทางกฎหมายภายใต้บทบัญญัติพิธีสาร ๔ ฉบับนี้ได้เปิดช่องว่างไว้หลายประการ จึงทำให้โดยเฉพาะรัฐตีความเข้าข้างตนเองเพื่อให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าไปมีส่วนร่วมในการสู้รบได้ เช่น ในอเมริกา กับอังกฤษที่รับทหารอาสาสมัครอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าร่วมในกองทัพ เป็นต้นนั้น

เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าแนวทางแก้ปัญหาที่จะให้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวนั้นไม่ใช่ข้อท้าทายที่น่าสนใจ เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่า พิธีสาร ๔ ฉบับนี้เป็นพิธีสาร ๔ ที่ดีที่สุดเท่าที่เคยมีมาแล้ว ในการแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กเข้าไปมีส่วนร่วมในการสู้รบอีกทั้งเพิ่งบังคับใช้เมื่อ ปี 2002 เพียงแต่ปัญหาอยู่ที่การนำมาบังคับใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอเท่านั้นเพราะต่างฝ่ายไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐต่างหาโอกาสใช้ข้อบกพร่องทางกฎหมายกระทำการละเมิดพันธกรณีของพิธีสาร ๔

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าข้อท้าทายที่น่าสนใจสำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาคือ ความพยายามให้รัฐภาคีแต่ละรัฐปฏิบัติตามพันธกรณีพิธีสาร ๔ ฉบับนี้ จะทำให้การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายนั้นเกิดประสิทธิภาพขึ้น อนึ่ง จริงอยู่จากการที่รัฐแต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตัวเอง ซึ่งจะใช้อำนาจแค่ไหนอยู่ที่ความสมัครใจของรัฐแต่ละรัฐ เพราะสังเกตได้จากอนุสัญญาหรือพิธีสารที่รัฐเข้าเป็นภาคี กระบวนการต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับความยินยอม ความสมัครใจของรัฐที่จะทำ หากรัฐไหนไม่เห็นด้วยก็ไม่เข้าร่วม ยกตัวอย่างเช่น จีน รัสเซีย หรือแม้แต่พม่าที่ยังไม่ได้เป็นภาคีพิธีสาร ๔ ฉบับนี้ แต่ทั้งนี้หากรัฐใดเข้าเป็นภาคีแล้วก็ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐตนยอมผูกพันตามพิธีสาร ๔ เช่น คองโก ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา อังกฤษ อเมริกา ฯลฯ เพราะพิธีสาร ๔ ฉบับนี้มีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย ทั้งนี้การปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภายใต้พิธีสาร ๔ ก็คือ การที่รัฐได้อนุวัติการพิธีสาร ๔ ฉบับนี้เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายภายในเพื่อให้ครอบคลุมถึงกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ อีกทั้งการมีมาตรการทางนิติบัญญัติที่กำหนดให้การเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบนั้นถือเป็นการกระทำความผิดทางอาญาไม่ว่าผู้กระทำการจะเป็นรัฐเองหรือกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐก็ตาม ตลอดจนมาตรการทางด้านการบริหารที่กำหนดเป็นนโยบายของรัฐว่า ห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี มีส่วนร่วมในการสู้รบไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตาม นอกจากนี้ การที่รัฐตีความพิธีสาร ๔ ไปในสุจริตใจหรือที่เรียกว่าหลักสุจริต (good faith) โดยไม่ใช้ช่องโหว่ของพิธีสาร ๔ ตีความเข้าข้างฝ่ายรัฐเอง โดยการกำหนดว่ารัฐ (กระทรวงกลาโหมหรือกองทัพของรัฐ) จะไม่ให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้ามามีส่วนร่วมในการสู้รบไม่ว่ากรณีใด ๆ ก็ตามเช่นที่บทบัญญัติในพิธีสาร ๔ ได้กำหนดไว้ให้แก่กลุ่มที่ไม่ใช่รัฐเอาไว้ ไม่ว่าจะเป็นการเกณฑ์โดยบังคับหรือโดยใจสมัคร ตลอดจนการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้เกิดเป็นมาตรฐานที่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้การตีความพิธีสาร ๔ ในทางที่เป็นคุณเพื่อค้ำประกันถึงหลักประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ ก็จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ช่วยแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมได้

6.2.2 การบังคับใช้มติของคณะมนตรีความมั่นคง ที่ 1612

กล่าวคือ เนื่องจากการที่กลไกการติดตามผลที่จะควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามพันธะของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กโดยคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กนั้น ไม่มีอำนาจอย่างจริงจังในการบังคับให้รัฐภาคีปฏิบัติตามพิธีสาร ๔ ฉบับนี้ได้ ดังนั้น จึงต้องมีกลไกอื่นที่จะเป็นตัวช่วยสนับสนุนและผลักดันให้การแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบนั้น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ดังนั้นการใช้บังคับมติของคณะมนตรีความมั่นคง ที่ 1612 จึงเป็นข้อท้าทายข้อหนึ่งที่จะทำให้เกิดการตรวจตราอย่างใกล้ชิด และได้รับข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจนในการจัดทำรายงาน โดยไม่เกิดการบิดเบือนข้อเท็จจริงที่ถูกรายงานและถูกปิดบังโดยรัฐอีกเหมือนเช่นที่ผ่านมา ทั้งนี้มติ 1612 ดังกล่าวนี้นอกจากจะเป็นมติที่จะได้สร้างกลไกการตรวจตราและการทำรายงานขึ้นมาใหม่แล้ว ข้อดีอีกข้อหนึ่งของมติ 1612 คือ การให้มีการจัดตั้งกลุ่มคณะทำงานในเรื่องของเด็กและความขัดแย้งกันด้วยกำลังทางอาวุธขึ้นมาใหม่ด้วย นอกจากนี้มติของคณะมนตรีความมั่นคงดังกล่าวนี้สามารถใช้บังคับได้ทุกรัฐ เพราะการออกมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นเป็นการกระทำไปภายใต้ได้กฎบัตรสหประชาชาติในหมวดที่ 7 ที่ว่าด้วยเรื่องของการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน ที่รัฐภาคีทั้งหลายจะต้องให้การเคารพและปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ ถึงแม้ว่ารัฐนั้นจะไม่ได้เป็นภาคีพิธีสาร ๔ ฉบับนี้ก็ตามที่แต่ต้องเคารพและไม่ฝ่าฝืนซึ่งก็นับได้ว่าเป็นมติใหม่มติหนึ่งของการบังคับใช้พิธีสาร ๔ เพื่อให้การแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กไปเข้าร่วมในการสู้รบนั้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6.2.3 การใช้กลไกของศาลอาญาและศาลอาญาระหว่างประเทศ

กล่าวคือ สำหรับการใช้กลไกของศาลอาญานั้นเป็นเรื่องของการบังคับใช้พิธีสาร ๔ ฉบับนี้ ในระดับภายในประเทศ ซึ่งรัฐนั้นควรกำหนดบทลงโทษที่เด็ดขาดและชัดเจน เช่น หากพบว่ามีการใช้เด็กเป็นทหารก็ทำตามขั้นตอนโดยไม่มีข้อยกเว้นในการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้ได้ตัวคนทำผิดมาลงโทษได้จริงและทันที่ นอกจากนี้หากบิดามารดาหรือผู้ปกครองส่งบุตรหลานให้เข้าไปเป็นทหารเด็กก็สมควรที่จะต้องถูกลงโทษด้วยในฐานะเป็นผู้สนับสนุน เหมือนกันกับกรณีของยาเสพติดที่มีความผิดทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย

นอกจากนี้ สำหรับในระดับระหว่างประเทศนั้น การตั้งกลไกของศาลอาญาระหว่างประเทศเข้ามาช่วยแก้ปัญหาจะทำให้การแก้ปัญหาการเกณฑ์เข้าร่วมในการสู้รบมี

ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคดีตัวอย่างเช่น คดีของนายโทมัส ลูบันก้า (Thomas Lubanga) ชาวคองโก (Congo) ซึ่งเป็นนายทหารของ Union of Congolese Patriots (UPC) ได้ถูกจับเมื่อเดือนมีนาคม 2005 ในข้อหาว่า ใช้ทหารเด็กและได้ถูกส่งตัวมาที่ศาลอาญาระหว่างประเทศ (The International Criminal Court) เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2006 เพื่อสอบสวนดำเนินคดี⁷ ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีสำหรับการดำเนินคดีนี้เพื่อเป็นคดีตัวอย่างและช่วยทำให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพราะจะทำให้เกิดการไม่ใช้เด็กเป็นทหารอีกต่อไป

6.2.4 แนวทางของมาตรการการเยียวยา

กล่าวคือ - ให้มีการเยียวยาที่จริงจัง มีความตั้งใจจริงในการแก้ปัญหาความขัดแย้งเพื่อนำไปสู่การลดอาวุธ การบำบัดทหารเด็ก การฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ เพื่ออดีตทหารเด็กเหล่านี้กลับคืนสู่สังคมและใช้ชีวิตร่วมกับเด็กอื่นได้โดยไม่มีปมด้อย

6.2.5 มาตรการอื่น ๆ ได้แก่

6.2.5.1 การสนับสนุนรัฐให้เข้าเป็นภาคีพิธีสาร ฯ

กล่าวคือ การเร่งรัดให้รัฐที่ลงนามแล้วหรือยังไม่ได้ลงนาม ให้สัตยาบันพิธีสาร ฯ เพื่อให้พิธีสาร ฯ มีผลบังคับใช้ได้ถึงระดับภายในประเทศเพื่อจะได้ครอบคลุมทั้งรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งจะทำให้การแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กเข้าไปมีส่วนร่วมในการสู้รบเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประเทศพม่าที่ขึ้นชื่อว่ามีเกณฑ์เด็กเข้าไปมีส่วนร่วมในการสู้รบมากที่สุดประเทศหนึ่ง หรือแม้แต่ประเทศสมาชิกถาวรขององค์การสหประชาชาติ เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า จากการศึกษาพบว่า ประเทศสมาชิกถาวรส่วนใหญ่จะใช้เกณฑ์อายุขั้นต่ำสำหรับการเข้าในกองทัพโดยสมัครคือ 16-17 ปี ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ได้เป็นสมาชิกถาวรขององค์การสหประชาชาติอีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องของการใช้ทหารเด็กมากที่สุด จะใช้เกณฑ์อายุ

⁷AFP. "Congo warlord becomes first to face ICC justice". in France 24: 24 hr international news channel (2007). [Online] Available from: <http://www.france24.com/france24Public/en/archives/news/2007/January/africa/20070129-congo-warlord-charged.html> [2007, February]

ต่ำสุด 18 ปี ซึ่งทั้งนี้เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบตามตารางที่ 3 ทำให้ผู้เขียนได้ข้อคิดว่า แม้แต่ประเทศสมาชิกถาวรอย่างประเทศจีนกับประเทศรัสเซียยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีพิธีสาร ๔ แล้วประเทศอื่น อย่างประเทศพม่า (ไม่ได้นำมาเปรียบเทียบในตาราง) ที่ได้ชื่อว่ามีเด็กมากที่สุดเช่นกันนั้นจะ ทำอย่างไรให้เข้ามาเป็นภาคีพิธีสาร ๔ นี้ได้ซึ่งก็เป็นข้อท้าทายข้อหนึ่ง หรือแม้แต่ประเทศที่เป็นสมาชิกถาวรยังใช้เกณฑ์อายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้ามาเป็นสมาชิกกองทัพโดยสมัครใจว่าไม่ต่ำกว่า 16-17 ปี อย่างประเทศอังกฤษหรือประเทศอเมริกาเช่นนี้ แล้วประเทศอื่นที่มีปัญหาในเรื่องการใช้ทหารเด็กมาก ๆ ไม่ว่าจะผู้กระทำจะเป็นรัฐเองหรือเป็นกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐก็ตามจะเคารพพิธีสาร ๔ อย่างไร จึงเป็นท้าทายที่ว่าทำอย่างไรจะให้ประเทศสมาชิกถาวรเหล่านี้เป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ นานาอารยประเทศอื่นตลอดจนรวมถึงกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ ในการยกระดับอายุขั้นต่ำในการเกณฑ์เด็กที่ เข้าร่วมในกองทัพโดยสมัครใจเป็น 18 ปี

6.2.5.2 การใช้วิธีการเจรจาทางการทูต

ผู้เขียนเห็นว่า จากการศึกษาในปัจจุบันทั้งกองทัพรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐยังมีการใช้ทหารเด็กกันอยู่ การที่จะทำให้ทุกฝ่ายยุติการให้เด็กไปมีส่วนร่วมในการสู้รบได้นั้น เห็นว่าการแก้ปัญหาอย่างสันติวิธีวิธีหนึ่งคือ การใช้วิธีการเจรจาทางการทูตเพราะช่วยให้บรรยากาศในการเจรจาดีขึ้น เนื่องจากเห็นว่าในทางระหว่างประเทศจะมาซึ่งผู้ถูกข่มขู่อย่างเดียวไม่ได้ ต้องมีการเจรจาทันทีประนีประนอม โดยชี้ให้ทั้งสองฝ่ายเห็นถึงผลกระทบที่เด็กจะได้รับจากการเข้าร่วมในการสู้รบ

6.2.5.3 การเจรจาในระดับทวิภาคีและพหุภาคีความร่วมมือระหว่างประเทศ โครงการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กล่าวคือ - การจัดการประชุม, สัมมนา แลกเปลี่ยนความรู้และเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสาร โดยทั้งนี้ควรจะต้องจัดให้กลุ่มที่ไม่ใช่รัฐเข้าร่วมด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการทำงานในระดับใด เพื่อให้กลุ่มที่ไม่ใช่รัฐนี้เห็นความจริงใจที่ทุกฝ่ายจะร่วมกันแก้ไขปัญหา ไม่ใช่เป็นรูปแบบอย่างพิธีสาร ๔ ที่กดดันกลุ่มนี้ทุกทาง แต่กลับฝ่ายรัฐให้ตีความเอาเองได้ ซึ่งจะทำให้ปัญหารุนแรงและบานปลายไปอีก

6.2.5.4 การจัดตั้งเขตแห่งความปลอดภัยหรือเขตแห่งสันติภาพ (Safety Zone)

สำหรับการรณรงค์ให้เด็กนั้นเปรียบเสมือนเป็นเขตแห่งความปลอดภัยหรือเขตแห่งสันติภาพนั้นเป็นโครงการ (Programme) หนึ่งขององค์การ UNICEF ที่จะช่วยเสริมกลไกการแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมโดยตรงในการสู้รบ โดยโครงการนี้เป็นการหลักการหนึ่งที่ได้รับการส่งเสริมให้กระทำและได้ถูกเน้นย้ำทั่วโลก เพราะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐและรวมไปถึงสังคมทั่ว ๆ ไปเพื่อที่จะคุ้มครองเด็กไม่เข้าร่วมในการสู้รบเป็นทหารเด็ก และนอกจากนี้การรณรงค์ให้เด็กนั้นเปรียบเสมือนเป็นเขตแห่งความปลอดภัยหรือเขตแห่งสันติภาพนั้น ยังเป็นการบ่งชี้ถึงนโยบายอันเป็นประโยชน์ที่ทุกฝ่ายควรจะต้องให้ความสนใจอีกด้วย สำหรับโครงการการจัดตั้งเขตแห่งความปลอดภัยหรือเขตแห่งสันติภาพของเด็กนี้ มีตัวอย่างเช่น⁸

- เด็กนั้นไม่ใช่เป้าหมายทางทหาร
- เด็กไม่ควรถูกเกณฑ์ให้เข้าร่วมเป็นทหารเด็กในกองทัพของรัฐหรือในกลุ่มกองกำลังที่ไม่ใช่รัฐ
- สถานที่ใด ๆ ก็ตามที่เด็กและครอบครัวอยู่และเข้ารับบริการไม่ว่าจะเป็นโรงเรียน โรงพยาบาล ตลาด รวมไปถึงศูนย์อพยพ จะต้องได้รับการเคารพโดยไม่ถูกใช้เป็นเป้าหมายของการโจมตีทางทหารหรือถูกใช้เพื่อจู่โจมเป้าหมายทางทหาร
- การให้บริการขั้นพื้นฐานแก่เด็กไม่ว่าจะเป็นในด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านสังคมซึ่งรวมถึงการบรรเทาทุกข์และโครงการทางด้านจิตวิทยา โดยให้มีการบริการต่าง ๆ เหล่านี้ต่อไปเรื่อย ๆ

⁸Southeast Asia Coalition to Stop the Use of Child Soldiers (SEACSUCS) supported by UNICEF, EAPRO, เด็กคือเขตแห่งเสรีภาพ: ความเบื้องต้นเกี่ยวกับทหารเด็กในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, (กรุงเทพมหานคร: SEACSUCS, 2548), หน้า 14.

แม้ว่าจะอยู่ท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธก็ตาม

- นอกจากนี้กลุ่มคนหรือองค์กรที่ส่งเสริมและสนับสนุนด้านสิทธิมนุษยชนทั้งที่เป็นของรัฐบาลและเอกชน ด้วยการคอยตรวจตราสถานการณ์เด็ก รวมถึงครอบครัวของเด็ก และชุมชน จะต้องได้รับการประกันในด้านความปลอดภัยและจะต้องได้รับความคุ้มครองจากการถูกประทุษร้ายใด ๆ

จะเห็นได้ว่าการสร้างเขตแห่งความปลอดภัยหรือเขตแห่งสันติภาพนั้นก็คือกลยุทธ์ในการสร้างสันติภาพนั่นเอง ทั้งนี้เขตแห่งความปลอดภัยหรือเขตแห่งสันติภาพดังกล่าวนี้อาจเป็นหมู่บ้าน เป็นชุมชน เป็นเมือง หรือ เป็นภูมิภาคก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ที่เมือง Sagada ได้ถูกประกาศให้เป็นเขตแห่งความปลอดภัยหรือเขตแห่งสันติภาพ หรือหากเป็นภูมิภาคก็เช่นที่ the Andes ในลาตินอเมริกา (Latin America) ที่ได้ถูกประกาศให้เป็นเขตแห่งความปลอดภัยหรือเขตแห่งสันติภาพเช่นกัน⁹ อย่างไรก็ตาม เขตแห่งความปลอดภัยหรือเขตแห่งสันติภาพนั้นประชาชนจะประกาศว่าเป็นสถานที่ ๆ ปลอดภัยจากการทำสงครามทุกประเภท และเป็นที่ ๆ ซึ่งวัฒนธรรมแห่งสันติภาพสามารถถูกขัดเกลาและปลูกฝังได้ เป็นที่ ๆ ซึ่งเคารพถึงความแตกต่างของกันและกัน เป็นที่ ๆ ซึ่งอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และอื่น ๆ อีกมากมาย รวมไปถึงการที่สมาชิกในชุมชนจะต้องช่วยกันเรียกร้องให้กลุ่มที่ไม่ใช่รัฐนั้นเคารพต่อเขตแห่งความปลอดภัยหรือเขตแห่งสันติภาพเหล่านี้ด้วย ดังนั้นนโยบายต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องได้รับความเห็นชอบและต้องได้รับการเคารพ หรือในบางครั้งจะใช้มาตรการทางกฎหมายภายในก็ได้เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ได้ออกพระราชบัญญัติ RA 7610, The Special Protection of Children against

⁹The Asian Regional Resource Center for Human Rights Education (ARRC) supported by the Terre des Hommes Germany Co-ordination Office for South East Asia, End the Use of Children as Soldiers, (Bangkok: The Asian Regional Resource Center, 2003), pp. 14-15.

Child Abuse, Exploitation and Discrimination Act¹⁰ ที่ประกาศว่าเด็กนั้นเปรียบเสมือนเป็นเขตแห่งสันติภาพหรือเขตแห่งความปลอดภัยและสิทธิของเด็กต้องได้รับการคุ้มครอง ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้เด็กไม่ควรตกเป็นเป้าหมายไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่รุนแรงใด ๆ หรือการถูกเกณฑ์ให้เข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มกองกำลังใด ๆ และต้องไม่อนุญาตให้เข้าร่วมในการสู้รบไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยทางตรงหรือทางอ้อม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 5 เป็นต้น

¹⁰The Philippines Coalition to Stop the Use of Children as Soldiers supported by Canadian International Development Agency (CIDA), Armed or Not, They Are Children: A Primer on the Use of Children as Soldiers in the Philippines, Second Printing (Updated), (Quezon: The Philippines Coalition to Stop the Use of Children as Soldiers, 2004), p. 11