

บทที่ 4

การบังคับใช้พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่อง "ความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ ค.ศ.2000" ในระดับระหว่างประเทศต่อรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่อง "ความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ ค.ศ.2000" ฉบับนี้ทำขึ้นเพื่อเป็นข้อตกลงที่เสริมและแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นกลไกต่าง ๆ ส่วนใหญ่จึงอิงจากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเป็นหลัก นอกจากนี้ เนื่องจากพิธีสาร ฯ ฉบับนี้เป็นพิธีสาร ฯ ที่พูดถึงการแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบโดยครอบคลุมถึงกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐด้วย ดังนั้น การศึกษาถึงการบังคับใช้พิธีสาร ฯ ของบทนี้ที่จะศึกษาในระดับระหว่างประเทศนั้น จึงต้องเกี่ยวพันทั้งต่อกองทัพของรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐด้วย ทั้งนี้ สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

4.1 มาตรการทางกฎหมายภายใต้กรอบอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสาร ฯ และกรอบสนธิสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้อง

4.1.1 มาตรการร่วมกันของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสาร ฯ

4.1.1.1 มาตรการบังคับใช้

กล่าวคือ เมื่อรัฐเข้าเป็นภาคีพิธีสาร ฯ ฉบับนี้ ก็ทำให้รัฐเกิดพันธะตามพิธีสารที่ต้องปฏิบัติตาม เพราะว่าสนธิสัญญาก่อให้เกิดผลผูกพันตามกฎหมายแก่คู่สัญญาที่รัฐจะไม่ปฏิบัติตามไม่ได้ ตามหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (pacta sunt servanda)¹ ทั้งนี้หากรัฐไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในสัญญาย่อมถือได้ว่า เป็นการละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศเพราะสนธิสัญญาย่อมผูกพันรัฐ สำหรับการบังคับใช้กับประชาชนซึ่งรวมถึงกลุ่มที่ไม่ใช่

¹ ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ: สนธิสัญญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 183

รัฐด้วยนั้น มีความเห็นแบ่งได้เป็นสองฝ่าย² ฝ่ายแรกเห็นว่า สนธิสัญญาย่อมมีผลใช้บังคับแก่ประชาชนได้โดยตรง ไม่จำเป็นต้องประกาศเป็นกฎหมายภายในอีกเพียงแต่ประกาศให้ประชาชนทราบก็พอแล้ว ส่วนฝ่ายที่สองเห็นว่า สนธิสัญญาจะมีผลบังคับโดยตรงต่อรัฐเท่านั้น จะใช้บังคับต่อประชาชนได้ก็ต่อเมื่อรัฐได้แปลงสนธิสัญญาให้เป็นกฎหมายภายใน อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้เขียนเห็นว่าน่าจะใช้บังคับใช้กับกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐหรือกับประชาชนซึ่งรวมถึงกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐนี้ได้เลย ทั้งนี้หากไม่ขัดกับกฎหมายภายในของรัฐนั้นก็สามารที่จะประกาศใช้ได้ แต่หากขัดกับกฎหมายภายในก็ต้องทำการอนุวัติการกฎหมายเสีย ก่อนแล้วจึงประกาศเป็นกฎหมายภายในบังคับใช้ต่อไป

อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า การที่จะผูกพันกับกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐได้นั้น ก็เพราะว่าข้อตกลงระหว่างประเทศที่รัฐเข้าเป็นภาคีนั้น ย่อมก่อให้เกิดผลทางกฎหมายซึ่งบุคคลในบังคับต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นเมื่อกลุ่มกองกำลังที่ไม่ใช่รัฐเป็นบุคคลในบังคับของรัฐ ที่ได้เข้าเป็นภาคีแล้ว พิธีสาร ฯ ฉบับนี้จึงผูกพันไปถึงกลุ่มกองกำลังที่ไม่ใช่รัฐด้วย ทั้งนี้หมายความว่า ผู้ที่จะมีบทบาทในการกำหนดและส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและผลักดันกฎหมาย คือ รัฐ, กลุ่มที่มีใช่รัฐ, องค์การระหว่างประเทศ, NGOs ทั้งนี้เงื่อนไขที่ทำให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คือ เมื่อรัฐเข้าเป็นภาคีของพันธกรณีระหว่างประเทศทำให้รัฐต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ให้ไว้ (Act) และมีกฎเกณฑ์เป็นแบบแผนต่าง ๆ (Norm) ที่พัฒนาขึ้นมาจากข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐจึงต้องเคารพพันธกรณีนั้น ทั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ คู่ภาคีต้องเคารพตามสนธิสัญญา (Obligation to Respect) และ แม้มิได้เป็นภาคีก็ต้องเคารพตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Obligation to Ensure Respect)

ดังนั้น ทั้งรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐก็ต้องเคารพหลักการบังคับใช้พิธีสาร ฯ นี้ โดยที่รัฐภาคีต้องใช้ทุกมาตรการเท่าที่เป็นไปได้ไม่ให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นทหาร อีกทั้งรัฐภาคีต้องพยายามเพิ่มอายุต่ำสุดในการให้เด็กเข้าเป็นทหารโดยใจสมัคร นอกจากนี้ รัฐภาคีจะต้องประกันว่าบุคคลที่อายุไม่ถึง 18 ปี จะไม่ถูกคัดเลือกโดยการบังคับให้เข้าร่วมในกองทัพของตน นอกจากนี้ ยังได้มีการห้ามไม่ให้กลุ่มที่ไม่ใช่รัฐใช้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าร่วมการสู้รบด้วย เป็นต้น

²กรันด์ ธนูเทพ, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 56-60.

อย่างไรก็ดี กรณีเป็นที่สงสัยว่า หากเป็นกรณีที่กลุ่มที่ไม่ใช่รัฐต้องการจะทำข้อผูกพันบ้าง (Commitment) โดยมีแถลงการณ์ออกมาฝ่ายเดียวให้ได้รับรู้กันว่า อียากจะผูกพันปฏิบัติตามพิธีสาร ฯ ฉบับนี้โดยไม่เกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบแล้ว เช่นนี้ผู้เขียนเห็นว่ามิผลใช้ได้ เพราะถึงแม้ว่าอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 จะมีได้ใช้บังคับกับความตกลงด้วยวาจา คือจะใช้บังคับด้วยลายลักษณ์อักษรเท่านั้นก็ตาม แต่ความตกลงด้วยวาจาก็ยังมีผลและใช้บังคับปฏิบัติตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ทั้งนี้ตัวอย่างของข้อผูกพันที่โดยกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ ยกตัวอย่างได้เช่น ในประเทศไลบีเรีย³ กลุ่ม Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD) ได้ออกมาแถลงโดยให้คำสัญญาว่าจะปลดประจำการเด็กทุกคนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี หรือ ประเทศศรีลังกา⁴ กลุ่ม Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า กลุ่ม Tamil Tigers ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐได้ทำพิธีให้คำมั่นสัญญา เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2003 ต่อองค์การ UNICEF ว่า "จะยุติการเกณฑ์เด็กที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ...เมื่อใดก็ตาม ที่เด็กต้องการจะเข้าร่วมกลุ่ม พวกเราจะทำการตรวจสอบอายุของเด็กเหล่านั้น" ทั้งนี้เมื่อกลุ่ม Tamil Tigers ได้ให้คำสัญญามั่นไว้แล้วก็เกิดเป็นข้อผูกพันที่กลุ่ม Tamil Tigers จะต้องปฏิบัติตามโดยไม่เกณฑ์เด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าร่วมในการสู้รบ เพราะหากไม่ปฏิบัติตามก็จะเป็นการละเมิดข้อตกลงที่ได้ให้ไว้ แต่จากรายงานยังพบว่ามีเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบเป็นสมาชิกของกลุ่มอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่ม Tamil Tigers⁵

³AEP, "Liberian rebels to stop using child fighters: communiqué," 30 June 2003. Cited in. Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, Child Soldier Use 2003: A Briefing for the 4th UN Security Council Open Debate on Children and Armed Conflict, (London: Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, 2004), p. 25.

⁴"Tamil Tigers Will Stop Using Child Soldiers," The Scotman, 10 February 2003. Cited in. Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, Child Soldier Use 2003: A Briefing for the 4th UN Security Council Open Debate on Children and Armed Conflict, (London: Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, 2004), p. 39.

⁵Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, "Sri Lanka: Call for a UN Human Rights Monitoring Mission and Investigation of All Child Recruitment," Child Soldiers Newsletter, 15 (January 2007): 12-14.

สำหรับตัวอย่างของการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายของพิธีสาร ๔ ในการแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กไปเข้าร่วมในการสู้รบนั้น อาจยกตัวอย่างได้เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ ได้มีการออกพระราชบัญญัติการคุ้มครองเด็กซึ่งภายใต้หัวข้อ "เด็กในสถานการณ์การขัดแย้งกัน ด้วยกำลังอาวุธ" บัญญัติว่า เด็กจะต้องไม่ถูกเกณฑ์ให้เป็นสมาชิกของกองทัพของรัฐบาลฟิลิปปินส์ หรือหน่วยพลเรือน หรือ กลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ⁶ หรืออีกตัวอย่างหนึ่งคือสามารถดูตัวอย่างได้จากตารางข้างล่างที่ได้ยกขึ้นมาทั้งนี้เพื่อต้องการเปรียบเทียบการบังคับใช้พิธีสาร ๔ ในประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้งนี้สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วเลือกจาก 5 ประเทศที่เป็นสมาชิกถาวรขององค์การสหประชาชาติ และสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนานั้นได้เลือกสุ่มประเทศคองโก และประเทศชูดาน เนื่องจากเป็น 2 ใน 5 ประเทศที่อยู่วาระการประชุมของคณะรัฐมนตรีความมั่นคง ส่วนประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศศรีลังกา และประเทศอุกันดานั้น ไม่ได้อยู่ในวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรีความมั่นคง แต่เป็นประเทศที่ถูกรายงานว่ามีการใช้ทหารเด็กมาก

⁶Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law Volume II: Practice Part 2, (Cambridge: the Press Syndicate of the University of Cambridge, 2005), p. 3115.

ตารางที่ 3: เปรียบเทียบการบังคับใช้พิธีสาร 4 ในประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา

ประเทศ	ประเทศพัฒนาแล้ว						ประเทศกำลังพัฒนา								
	จีน	ฝรั่งเศส	รัสเซีย	อังกฤษ	อเมริกา	คองโก	ชูดาน	ฟิลิปปินส์	ศรีลังกา	อุกันดา	การเข้าถึง	ชูดาน	ฟิลิปปินส์	ศรีลังกา	อุกันดา
การเข้าถึงเป็นภาคี	ยังไม่ได้ เข้าเป็น ภาคี เพียงแต่ ลงนาม เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2001	5 กุมภาพันธ์ 2003	ยังไม่ได้ เข้าเป็น ภาคี เพียงแต่ ลงนาม เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2001	24 มิถุนายน 2003	23 ธันวาคม 2002	11 พฤศจิกายน 2001	26 กรกฎาคม 2005	26 สิงหาคม 2003	8 กันยายน 2000	6 พฤษภาคม 2002	การเข้าถึงเป็นภาคี	26 กรกฎาคม 2005	26 สิงหาคม 2003	8 กันยายน 2000	6 พฤษภาคม 2002
การบังคับใช้กฎหมาย		ฝรั่งเศสประกาศว่าจะเกณฑ์เด็กที่มีอายุอย่าง		อังกฤษประกาศให้เด็กที่มี	อเมริกาประกาศว่าจะเข้าถึง	ตาม Decree-Law No. 066 of 9 June 2000	ไม่มีคำประกาศ	ฟิลิปปินส์ประกาศว่าจะเข้าถึง	ศรีลังกาประกาศว่าจะเข้าถึง	อุกันดาประกาศว่าจะเข้าถึง		ไม่มีคำประกาศ	ฟิลิปปินส์ประกาศว่าจะเข้าถึง	ศรีลังกาประกาศว่าจะเข้าถึง	อุกันดาประกาศว่าจะเข้าถึง

		<p>น้อยที่สุด 17 ปี สำหรับกรเข้า รวมโดยใจสมัคร โดยจะมีการแจ้ง ให้ทราบถึงสิทธิ และหน้าที่ที่ จะต้องปฏิบัติใน ด้วย</p> <p>แต่สำหรับคนที่ ครบกำหนดอายุ ที่จะร้องเข้ารับ ราชการทหารนั้น จะต้องมีอายุ 18 ปี และทั้งนี้ต้อง ได้รับความ ยินยอมจาก ผู้ปกครองด้วย</p>	<p>อายุขั้นต่ำ 16 ปีเข้า ร่วมใน กองทัพ อังกฤษได้</p>	<p>ต่ำของ เด็กที่จะ เข้าร่วม เป็น สมาชิก ของ กองทัพรัฐ โดยสมัคร ใจนั้นคือ 17 ปี</p>	<p>ประกาศห้ามไม่ให้ เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าไปมีส่วน ร่วมในการสู้รบทั้ง ในกองทัพของรัฐ หรือกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ ไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม</p>	<p>ขั้นต่ำ ของเด็กที่ เข้าร่วม เป็น สมาชิก กองทัพ ของรัฐคือ 18 ปี</p>	<p>ขั้นต่ำ ของเด็ก ที่จะเข้า ร่วมใน กองทัพ ของรัฐ คือ 18 ปี</p>	<p>ของเด็กที่ จะถูก เกณฑ์เข้า ในกองทัพ ของรัฐคือ 18 ปี</p>
--	--	--	--	---	--	---	---	--

อย่างไรก็ดีจะเห็นได้ว่าจากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่านอกเหนือจากการเป็นภาคีแล้ว รัฐภาคีของพิธีสารฯ ฉบับนี้ จะต้องมีคำประกาศ (declaration) ด้วยตามข้อ 3 (2) ของพิธีสารฯ ซึ่งคำประกาศนั้นจะเป็นการประกาศในเรื่องของอายุขั้นต่ำ ที่รัฐจะอนุญาตให้เข้ารับการคัดเลือกโดยสมัครใจเพื่อเข้าร่วมในกองทัพดังที่ปรากฏในตารางข้างต้น ทั้งนี้เหตุผลที่ต้องให้รัฐภาคีทำคำประกาศนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้เกิดการผูกพันรัฐภาคีเมื่อได้ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติต่อพิธีสารฯ ฉบับนี้ ซึ่งก็จะเป็นไปตามรูปแบบของคำประกาศที่พิธีสารฯ ได้กำหนดไว้^{7,8} นอกจากนี้จากการศึกษาจากตารางเปรียบเทียบข้างต้นยังพบอีกว่า ประเทศสมาชิกถาวรส่วนใหญ่จะใช้เกณฑ์อายุขั้นต่ำสำหรับการเข้าในกองทัพโดยสมัครคือ 16-17 ปี ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ได้เป็นสมาชิกถาวรขององค์การสหประชาชาติ อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องของการใช้ทหารเด็กมากที่สุด จะใช้เกณฑ์อายุต่ำสุด 18 ปี ซึ่งทั้งนี้เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบเช่นนี้ ทำให้ผู้เขียนได้ข้อคิดที่เป็นปัญหว่า แม้แต่ประเทศสมาชิกถาวรอย่างประเทศจีนกับประเทศรัสเซียยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารฯ แล้วประเทศอื่น อย่างประเทศพม่า (ไม่ได้นำมาเปรียบเทียบในตาราง) ที่ได้ชื่อว่าใช้เด็กมากที่สุดเช่นกันนั้น จะทำอย่างไรให้เข้ามาเป็นภาคีพิธีสารฯ นี้ได้ซึ่งก็เป็นข้อท้าทายข้อหนึ่ง หรือแม้แต่ประเทศที่เป็นสมาชิกถาวรยังใช้เกณฑ์อายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้ามาเป็นสมาชิกกองทัพโดยสมัครใจว่าไม่ต่ำกว่า 16-17 ปี อย่างประเทศอังกฤษหรือประเทศอเมริกาเช่นนี้ แล้วประเทศอื่นที่มีปัญหาในเรื่องการใช้ทหารเด็กมาก ๆ ไม่ว่าจะผู้กระทำจะเป็นรัฐเองหรือเป็นกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐก็ตามจะเคารพพิธีสารฯ อย่างไร จึงเป็นท้าทายที่ว่าทำอย่างไรจะให้ประเทศสมาชิกถาวรเหล่านี้เป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่นานาชาติอื่น ตลอดจนจนรวมถึงกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ ในการยกระดับอายุขั้นต่ำในการเกณฑ์เด็กที่เข้าร่วมในกองทัพโดยสมัครใจเป็น 18 ปี

4.1.1.2 มาตรการตรวจตรา

สำหรับกลไกการตรวจตรานั้นภายใต้พิธีสารฯ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กได้ระบุให้คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กเป็นผู้ตรวจตราและบังคับใช้พิธีสารฯ นี้ กล่าวคือ

⁷ดูภาคผนวก ข.

⁸ Unicef and Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, Guide to the Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict, (New York: UNICEF, 2003), p. 27.

คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กจะต้องจัดทำข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะทั่วไปที่อาศัยข้อมูลข่าวสารได้จากรายงานที่รัฐภาคีทำส่ง ทั้งนี้ รัฐภาคีต้องทำรายงานส่งภายใน 2 ปีหลังจากเข้าเป็นภาคีพิธีสาร ๙ หลังจากนั้นให้รายงานร่วมกับรายงานผลการดำเนินงานสิทธิเด็กทุก 5 ปี โดยที่คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กอาจจัดทำข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะทั่วไปโดยอาศัยข้อมูลข่าวสารจากรายงานก็ได้ ทั้งนี้ข้อเสนอแนะและข้อแนะนำดังกล่าวจะถูกส่งไปยังรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง และรายงานไปยังสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ แต่อย่างไรก็ดีอาจเกิดข้อสงสัยว่าแล้วผู้แทนพิเศษ (the United Nations Special representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict) ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจตราได้ด้วยนั้นอยู่ภายใต้กรอบของพิธีสาร ๙ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กนี้ด้วยหรือไม่ จากการศึกษาพบว่าผู้แทนพิเศษนั้นทำหน้าที่ตรวจตราได้เช่นกันแต่จะมีอำนาจ (mandate) อยู่ภายใต้กรอบขององค์การสหประชาชาติตามมติที่ได้ตั้งขึ้นมาซึ่งไม่ได้ขึ้นอยู่กับพิธีสาร ๙ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กนี้ที่มีผู้ตรวจตราหลัก (main monitor) คือ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก สำหรับตัวอย่างของการตรวจตราของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก ยกตัวอย่างได้เช่น รายงานที่ประเทศฟิลิปปินส์ได้จัดทำส่งให้คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กนั้น ระบุว่า เด็กไม่ถูกเกณฑ์เข้าร่วมในกองทัพของรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ⁹ แต่ในทางปฏิบัติตรวจพบว่ายังมีการเกณฑ์กันอยู่¹⁰ และตัวอย่างในการตรวจตราของผู้แทนพิเศษ เช่น ในประเทศ Cote d'Ivoire เมื่อเดือน พฤศจิกายน 2005 กลุ่ม Forces nouvelles ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐได้มอบแผนปฏิบัติการ (Action Plan) แก่ผู้แทนพิเศษที่ได้ไปตรวจเยี่ยมประเทศเพื่อตรวจตราการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบและผลกระทบจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับเด็ก โดยแผนปฏิบัติการที่กลุ่มนี้มอบให้นั้นบอกว่าจะป้องกันการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในกองกำลังของตน อีกทั้งยังจะลดจำนวนเด็กที่เข้าร่วมออกจากกองกำลังของตนด้วย¹¹

⁹Philippines, Initial report to the CRC, UN DOC. CRC/C/3/Add.23, [Online] Available from: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/1016ca288e20b2124125617a005bfd5e?Opendocument>.

¹⁰United Nations General Assembly, Report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, (A/61/275), 17 August 2006.

¹¹United Nations General Assembly, Report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, (A/61/275), 17 August 2006.

4.1.2 มาตรการภายใต้กรอบสนธิสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้อง

มาตรการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีที่อยู่นอกเหนือไปจากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสาร ๔ ซึ่งมีส่วนช่วยแก้ปัญหาไม่ให้มีการเกณฑ์เด็กให้เข้าร่วมในการสู้รบ นั่นคือ มติของคณะมนตรีความมั่นคง ที่ได้มีมติออกมาเพื่อคุ้มครองและแก้ปัญหาการเกณฑ์เข้าร่วมในการสู้รบ ซึ่งนับตั้งแต่มีพิธีสาร ๔ ฉบับนี้ ได้มีการออกมามากแล้ว 5 ฉบับ ซึ่งถ้ารวมกับมติ 1261 ในปี 1999 ที่ออกมาก่อนมีพิธีสาร ๔ นั้นก็นับได้ว่ามี 6 ซึ่งทั้งนี้ สำหรับวัตถุประสงค์ของการออกมติ และสาระสำคัญของมติ ตลอดจนผลของการออกมิตินั้น เพื่อให้เกิดมองเห็นภาพและเกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้นต่อมติทั้ง 6 ดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้จัดทำตารางแสดงพัฒนาการของมติคณะมนตรีความมั่นคง ตามตารางข้างล่างดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4: ตารางแสดงพัฒนาการของมติดนระมตรึกความมั่นคงในเรื่องการแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบ

	มติที่ 1261 (1999)	มติที่ 1314 (2000)	มติที่ 1379 (2001)	มติที่ 1460 (2003)	มติที่ 1539 (2004)	มติที่ 1612 (2005)
วันที่ออกมติ	25 สิงหาคม 1999	11 สิงหาคม 2000	20 พฤศจิกายน 2001	30 มกราคม 2003	22 เมษายน 2004	26 กรกฎาคม 2005
วัตถุประสงค์ของ การออกมติ	เพราะห่วงใยต่อผลเสีย และผลกระทบอย่างสัน หลามของความขัดแย้ง กันด้วยกำลังอาวุธต่อ เด็ก และผลที่ตามมา ระยะยาวไม่ว่าจะเป็น ความสงบมั่นคงถาวร ความปลอดภัย และ การพัฒนา ดังนั้นจึงมี ความพยายามที่จะยุติ การใช้เด็กเป็นทหารที่ ฝ่าฝืนกฎหมายระหว่าง ประเทศ ด้วยการออก มตินี้	เพื่อต้องการทบทวนมติ ที่ 1261 และพร้อมกัน นั้นก็เป็นเครื่องมืออัน เป็นพลังสำคัญของ แผนปฏิบัติการสำหรับ ทุกการทำงานที่มี วัตถุประสงค์เพื่อ คุ้มครองเด็กใน สถานการณ์ของความ ขัดแย้ง	เพื่อต้องการทบทวนมติที่ 1314 เพราะมีความวิตก กังวลถึงผลกระทบที่เด็ก ได้รับจากความขัดแย้งกัน ด้วยกำลังอาวุธ	เพื่อยืนยันถึงมติที่ 1261, 1314, 1317 ที่ได้วางกรอบเอาไว้ใน การให้ความคุ้มครอง เด็กที่ได้รับผลกระทบ จากความขัดแย้งกัน ด้วยกำลังอาวุธ	เพื่อเป็นการยืนยันถึงมติที่ 1261, 1314, 1379, 1460 ที่ได้วางกรอบเอาไว้ สำหรับการให้ความ คุ้มครองเด็กที่ได้รับ ผลกระทบจากความ ขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ	เพื่อเป็นการยืนยันถึง มติที่ 1261, 1314, 1379, 1460, 1539 ที่ ได้วางกรอบเอาไว้ สำหรับการให้ความ คุ้มครองเด็กที่ได้รับ ผลกระทบจากความ ขัดแย้งกันด้วยกำลัง อาวุธ

หลักการสำคัญของมติ	มตินี้ ออกเพื่อคุ้มครองเด็กและแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กไปเข้าร่วมในการสู้รบ โดยประมาณการใช้เด็กเป็นเป้าหมายในสถานการณ์ของความขัดแย้งกัน ด้วยกำลังอาวุธ ซึ่งมี การเกณฑ์เด็กและการใช้ทหารเด็ก อีกทั้งมีการกระตุนให้รัฐคู่กรณีที่มีข้อพิพาทพิจารณาถึงการมีมาตรการ	มีสาระสำคัญคือ ต้องการกระตุ้นให้รัฐสมาชิกลงนามและให้สัตยาบันพิธีสารฯ ฉบับนี้ และได้เรียกร้องให้มีการรวมบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องของการคุ้มครองเด็ก, การปลดอาวุธ, การฟื้นฟู และการกลับคืนสู่สังคมของทหารเด็กในสัญญาสันติภาพด้วย	ขอให้เลขาธิการสหประชาชาติจัดทำ "รายชื่อรัฐภาคี" ที่มีการเกณฑ์เด็กเป็นทหารหรือใช้เด็กในภารกิจความรุนแรงระหว่างประเทศในสถานการณ์ที่อยู่ในวาระของคณะรัฐมนตรีความมั่นคง หรือนำเข้าไปพิจารณา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 99 ของกฎบัตรสหประชาชาติที่เห็น	การเรียกร้องของเลขาธิการสหประชาชาติในการบังคับใช้บรรทัดฐานและมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองเด็กที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ	ให้ตระหนักว่าการเกณฑ์หรือการคัดเลือกเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปี หรือการใช้เด็กเหล่านี้ให้มีส่วนร่วมในการสู้รบไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาททางอาวุธระหว่างประเทศหรือที่มีลักษณะไม่ใช่ระหว่างประเทศนั้น ได้ถูกระบุให้เป็นการกระทำผิด	ได้สร้างกลไกการตรวจตราและการทำรายงานขึ้นใหม่เพื่อที่จะใช้เป็นการรวบรวมการดำเนินงานด้านนิยามเกี่ยวกับรวบรวมข้อมูลอันเกี่ยวข้องกับ ความรุนแรงที่กระทำต่อเด็กในข้อพิพาททางอาวุธ และกระบวนการดำเนินงานที่จะกระทำ โดยรัฐภาคีตามจารีตประเพณีและตราสารระหว่างประเทศ
	อย่างไรก็ตาม การให้สัตยาบันพิธีสารฯ ฉบับนี้ ไม่ได้หมายความว่ารัฐภาคีทั้งหมดจะปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองเด็กที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ	อีกทั้งยังมี การกระตุ้นให้รัฐภาคีทั้งหลายพิจารณาให้สัตยาบันพิธีสารฯ ฉบับนี้ และอนุสัญญาองค์การแรงงาน ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อ	ดำเนินการโดยทันทีเพื่อ	ดำเนินการโดยทันทีเพื่อ	นอกจากนี้ มีการจัดตั้งกลุ่มคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับเด็ก และความขัดแย้งกันด้วย	นอกจากนี้ มีการจัดตั้งกลุ่มคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับเด็ก และความขัดแย้งกันด้วย
	นอกจากนี้ มติ ยังเรียกร้องให้แสดงรายชื่อรัฐที่มีการเกณฑ์เด็กไปเข้าร่วมใน	อย่างไรก็ตาม มติ นี้ถือได้ว่า เป็นมติแรกที่มีการให้แสดงรายชื่อรัฐที่มีการเกณฑ์เด็กไปเข้าร่วมใน	ดำเนินการโดยทันทีเพื่อ	ดำเนินการโดยทันทีเพื่อ	ดำเนินการโดยทันทีเพื่อ	ดำเนินการโดยทันทีเพื่อ

	<p>เหมาะสมสำหรับบริบทพื้นที่นุฟทางร่างกายและจิตใจและการกลับคืนสู่สังคมของเด็กเหล่านั้น มติที่ 1261 ถือได้ว่าเป็นมติแรกทีละประเด็น มนตรีความมั่นคงได้มี การระบุอย่างชัดเจนถึงประเด็นในเรื่องของเด็กและควมขัดแย้งกันด้วยกำลังทางอาวุธว่าเป็นปัญหาสำคัญลำดับแรกของทั่วโลก มตินี้มีผลอย่างมีนัยยะว่า การป้องกันและ ความปลอดภัยของเด็กที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ</p>	<p>ความรับผิดชอบของทุก รัฐที่จะให้หยุดการ ยกเว้นโทษและ ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำ ความผิดร้ายแรงทั้ง 4 ประเภท อันได้แก่ อาชญากรรมสงคราม, อาชญากรรมต่อมวล มนุษยชาติ, ฆ่าล้าง เผ่าพันธุ์ และความผิดฐานรุกราน</p>	<p>การสู้รบเป็นทหารเด็ก นอกจากนั้นยังเรียกร้องให้ รัฐภาคีมีการเคารพต่อป ติสารระหว่างประเทศ ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองเด็ก ทั้งนี้ มติยังมีภาระกัเริ่มต้น ให้ทุกรัฐหยุดการยกเว้น โทษและดำเนินคดีแก่ ผู้กระทำควมผิดร้ายแรง ทั้ง 4 ประเภท</p>	<p>เด็ก และนอกจากนี้ยัง กะต้นให้รัฐทั้งหลาย ดำเนิน การมาตรการ ทุกด้านในการลดกำลัง ทหาร ปลดประจำ การ และการให้ความ ช่วยเหลือที่เหมาะสม สำหรับการฟื้นฟูทาง ร่าง กายและจิตใจและ การกลับคืนสู่สังคมของ เด็กเหล่านั้น ทั้งนี้ มติ นี้ยังมีภาระกัเริ่มต้นให้ทุกรัฐหยุดการยกเว้นโทษ และดำเนินคดีแก่ ผู้กระทำควมผิด ร้ายแรง</p>	<p>นอกจากนี้ยังให้รัฐใช้ มาตราการที่บ่งชี้ที่จะ เป็นไปได้เพื่อให้เป็นเนใจ ว่าเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี จะ ไม่มีส่วนร่วมโดยตรง ในการสู้รบ นอกจากนี้ จากกาที่ที่ได้พิจารณาถึง รายงานของมติที่ 1460 นั้นยังไม่พบว่ามีกระทำ ไต ๆ ที่เป็นข้อกำหนดทาง กฎหมายว่าการกระทำใด เป็นข้อพิพาททางอาวุธ และการกระทำไม่เป็นข้อ พิพาททางอาวุธตาม รายงานของเลขาธิการ สหประชาชาติที่ได้รับมา พิจารณานั้นอีกทั้งยังไม่ พบด้วยว่าได้มีการ กำหนดสถานะทาง กฎหมายของกองกำลัง หรือกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐที่ได้เข้า ไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อ</p>	<p>กำลังอาวุธของคณะมนตรีความมั่นคงใหม่ ด้วยเพื่อที่จะทบทวน กลไกของรายงาน, ทบทวนกระบวนการใน การพัฒนาและการ บังคับใช้แผนปฏิบัติการ ตลอดจนรวมถึงการ พิจารณาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง</p>
--	--	--	--	---	--	--

	<p>สันติภาพ และความ มั่นคงระหว่างประเทศ</p>			<p>ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง กับเด็กและความขัด แย้งกันด้วยกำลังอาวุธ และข้อมูลทั้งหมดของคำ แถลงที่ได้ให้สัตยาบันไว้ กับผู้แทนพิเศษแห่ง เลขาธิการ สหประชาชาติ</p>	<p>พิพาทเหล่านี้ว่าเป็น อย่างไร ไม่ว่าจะเป็นการ ประณามอย่างรุนแรง หรือการกำหนดมาตรการ ที่เหมาะสมในการเกณฑ์ เด็กเข้าร่วมในการสู้รบอีก</p>	
<p>ผลของการออกมติ</p>	<p>คณะมนตรีความมั่นคง จะประณามอย่าง รุนแรง "strongly condemns" ต่อการ ลักพาตัวเด็กและการ เกณฑ์เด็กในข้อพิพาท ทางอาวุธ</p>	<p>แสดงถึงความตั้งใจที่ จะกำหนดมาตรการ ภายใต้ข้อ 41 ของกฎ บัตรสหประชาชาติใน การลงโทษ</p>	<p>ให้พิจารณาถึงภารกิจกำหนด มาตรการภายใต้ข้อ 41 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ในการลงโทษ</p>		<p>ประณามอย่างรุนแรงต่อ การให้เด็กเข้าไปมีส่วนร่วม ในการสู้รบและได้ตัด สินใจที่จะดำเนินการศึกษาต่อ ในเรื่องของการรวบรวม บทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ สำหรับการให้ความคุ้ม ครองเด็กตามอนุสัญญา การปฏิบัติการรักษาสันติ ภาพของสหประชาชาติ</p>	<p>จัดตั้งกลุ่มคณะทำงาน ที่เกี่ยวข้องกับเด็กและ ความขัดแย้งกันด้วย กำลังอาวุธของคณะ มนตรีความมั่นคงใหม่</p>

จากตารางดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปสาระสำคัญของมติคณะมนตรีความมั่นคงทั้ง 6 มติได้ ดังนี้

- ข้อมติที่ 1261¹² (1999) มีสาระสำคัญว่าเป็นการประณามการเกณฑ์เด็กและการใช้ทหารเด็ก ตลอดจนรวมถึงการกระตุ้นให้รัฐทั้งหลายดำเนินมาตรการทุกด้านในการลดกำลังทหาร ปลดประจำการ และให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมสำหรับการฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจและการกลับคืนสู่สังคมของเด็ก
- ข้อมติที่ 1314¹³ (2000) มีสาระสำคัญคือต้องการกระตุ้นให้รัฐสมาชิกลงนามและให้สัตยาบันพิธีสาร 4 และได้เรียกร้องให้มีการรวมบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องของการคุ้มครองเด็ก, การปลดอาวุธ, การฟื้นฟู และการกลับคืนสู่สังคมของทหารเด็กในสัญญาสันติภาพ
- ข้อมติที่ 1379¹⁴ (2001) ขอให้เลขาธิการสหประชาชาติจัดทำ "รายชื่อรัฐภาคีที่มีการเกณฑ์เด็กเป็นทหารหรือใช้เด็กในการก่อความรุนแรงระหว่างประเทศในสถานการณ์ที่อยู่ในวาระของคณะรัฐมนตรีความมั่นคง หรือที่จะในการนำเข้าไปพิจารณาของคณะรัฐมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติโดยสำนักเลขาธิการสหประชาชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 99 ของกฎบัตรสหประชาชาติที่ลงความเห็นว่าเป็นการคุกคามต่อการรักษาความสงบสุขและความปลอดภัยระหว่างประเทศต่อคำร้องดังกล่าว

¹²United Nations Security Council. Resolutions 1261 (S/RES/1261). [Online] Available from: http://www.unicef.org/emerg/files/Security_Council_Resolution_1261_1999.pdf [2006]

¹³United Nations Security Council. Resolution 1314 (S/RES/1314), (2006). [Online] Available from: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/604/ 03/PDF/N0060403.pdf?OpenElement..> [2006]

¹⁴United Nations Security Council. Resolution 1314 (S/RES/1314) (2006). [Online] Available from: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/651/ 10/PDF/N0165110.pdf?OpenElement> [2006]

- ข้อมติที่ 1460¹⁵ (2003) ได้มีมติรับหลักการเมื่อ 30 มกราคม 2003 เป็นเรื่องของการที่ คณะมนตรีความมั่นคงสนับสนุน ข้อเรียกร้องของเลขาธิการสหประชาชาติในการบังคับใช้บรรทัดฐานและมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อการคุ้มครองเด็กที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ และทั้งนี้ก็ได้ย้าถึง 3 มติแรกที่ผ่านมาด้วย
- ข้อมติที่ 1539¹⁶ (2004) ที่ร้องขอแผนปฏิบัติการสำหรับกลไกในการตรวจตราและการทำงานที่มีประสิทธิภาพ
- ข้อมติที่ 1612¹⁷ (2005) ที่เรียกร้องให้เลขาธิการสหประชาชาติบังคับใช้กลไกในการตรวจตราและทำงานใหม่ และจัดตั้งกลุ่มคณะทำงานในเรื่องของเด็กและความขัดแย้งกันด้วยกำลังทางอาวุธ

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาผู้เขียนพบว่าถึงแม้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะได้ออกมติมาถึง 6 ฉบับก็ตาม แต่ในปัจจุบันการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบยังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ผลของมติของคณะมนตรีความมั่นคงมีผลทางกฎหมายภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 25 ที่รัฐภาคีต้องผูกพัน ซึ่งผู้เขียนอยากให้รัฐภาคีของสหประชาชาติทั้งหลายตระหนักว่าการออกมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นเป็นการกระทำไปภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติในหมวดที่ 7 ว่าด้วยเรื่องของการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การ

¹⁵United Nations Security Council. Resolution 1460 (S/RES/1460) (2006). [Online] Available from: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/231/16/PDF/N0323116.pdf?OpenElement> [2006]

¹⁶United Nations Security Council. Resolution 1539 (S/RES/1539) (2004). [Online] Available from: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/318/63/PDF/N0431863.pdf?OpenElement>. [2006]

¹⁷United Nations Security Council. Resolution 1612 (S/RES/1612) (2006). [Online] Available from: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/439/59/PDF/N0543959.pdf?OpenElement>. [2006]

ละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน ที่รัฐภาคีทั้งหลายจะต้องให้การเคารพและปฏิบัติตาม พันธกรณีภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ ดังนั้นถึงแม้ว่ารัฐดังกล่าวเหล่านั้นบางรัฐจะไม่ได้เป็นภาคี พิธีสาร ฯ ฉบับนี้ เช่นประเทศพม่าที่ยังมีการใช้ทหารเด็กอยู่ก็ตาม แต่คณะมนตรีความมั่นคงก็มี อำนาจบังคับได้

4.2 กลไกในการควบคุมดูแล

สำหรับองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลมาตรการการบังคับใช้ในระดับ ระหว่างประเทศทั้งกับรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ นั้นพิจารณาได้ดังนี้

4.2.1 กลไกร่วมกันของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสาร ฯ

4.2.1.1 คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ได้กำหนดกลไกในการ ควบคุมดูแลให้รัฐภาคีมีการปฏิบัติตามพันธะของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กในการให้ความ ค้ำครองสิทธิเด็กและการแก้ปัญหาไม่让孩子เข้าร่วมในการสู้รบตามที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่า ด้วยสิทธิเด็ก โดยกลไกที่กำหนดไว้คือ การจัดให้มีการตรวจตราโดยคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก ตามมาตรา 43 ที่ว่า "เพื่อให้มีการตรวจสอบความคืบหน้าของรัฐบาลในการบรรลุให้เป็นไปตาม พันธะที่มีตามอนุสัญญาฉบับนี้ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กขึ้น..." ซึ่งประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญสิบคนโดยเลือกจากรัฐภาคี ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายสัดส่วนทางภูมิศาสตร์อย่าง เป็นธรรมและคำนึงถึงระบบกฎหมายหลัก ๆ ที่สำคัญด้วย คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กจะอยู่ใน ตำแหน่งคราวละ 4 ปีและมีสิทธิได้รับเลือกตั้งซ้ำอีกได้

ทั้งนี้ จากการศึกษาประเด็นเป็นที่น่าสังเกตว่า กลไกการติดตามผลของ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก ที่จะควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามพันธะของอนุสัญญาว่าด้วย สิทธิเด็กนั้นไม่มีอำนาจอย่างจริงจังในการบังคับใช้ ที่จะทำให้รัฐภาคีปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วย สิทธิเด็ก โดยที่คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กคงทำได้เพียงแต่การส่งข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะ ไปยังรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ดังนั้นทำให้การคุ้มครองสิทธิเด็กและการการแก้ปัญหาการเกณฑ์ เด็กเข้าร่วมในการสู้รบไม่เป็นไปอย่างครบถ้วน ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และทำให้เกิดมีการ ละเมิดสิทธิเด็กในรูปแบบต่าง ๆ และมีการใช้เด็กเข้าร่วมในการสู้รบอยู่เสมอ ๆ

ตัวอย่างเช่น การที่คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กจะคอยตรวจตราดูว่าประเทศที่เป็นภาคีพิธีสารฉบับนี้แล้ว ยกตัวอย่างเช่น ประเทศฟิลิปปินส์จะใช้เด็กเข้าร่วมในการสู้รบต่อไปอีกหรือไม่ได้จากรายงานที่ทางประเทศฟิลิปปินส์จะทำส่งมอบเข้าไป ทั้งนี้หากเป็นที่สงสัยก็สามารถเชิญให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานไปตอบคำถามที่เป็นที่สงสัยได้ หลังจากตรวจดูแล้วถ้าประเด็นไม่มีอะไรที่น่าสงสัย คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กก็จะทำรายงานส่งให้กับสมัชชาใหญ่ต่อไป ประเทศอื่น ๆ ก็ทำแบบนี้เช่นกัน

นอกจากนี้ ตัวอย่างรายงานประจำปีของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก เช่น รายงานประจำปีฉบับที่ 41 (A/61/41)¹⁸ ปี 2006 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ว่า ณ วันที่ 27 มกราคม 2006 ซึ่งเป็นการปิดสมัยประชุมครั้งที่ 41 นี้มีเรื่องที่ต้องทำการพิจารณาถึง 2 เรื่องด้วยกัน เรื่องแรกนั้นจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเด็กกำพร้าที่ไม่มีพ่อแม่คอยดูแล (Rights of children without parental care) ซึ่งก็ได้แนะนำว่าให้คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจัดตั้งกลุ่มคณะทำงาน (Working Group) เพื่อพัฒนาแนวทางสำหรับการให้ความคุ้มครองและการดูแลเด็กกำพร้าที่ไม่มีพ่อแม่คอยดูแล ส่วนเรื่องที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงร่างของวิธีการ ที่คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กจะใช้พิจารณารายงานของรัฐภาคี ในส่วนที่เป็นเรื่องของพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กทั้ง 2 ฉบับคือ พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ (Optional Protocol on the involvement of Children in Armed Conflict) และ พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก (Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography) สำหรับการประเมินความสำเร็จและข้อท้าทายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเด็กนั้น คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กได้ตัดสินใจที่จะให้ความสำคัญในเรื่องของการบังคับใช้ของสิทธิเด็กโดยผ่านทางมาตรการตรวจตรามากกว่า ทั้งนี้ในรายงานฉบับนี้คณะกรรมการได้ตัดสินใจที่จะไตร่ตรองทบทวน ในเรื่องของความเกี่ยวพัน

¹⁸United Nations, Report of the Committee on the Rights of the Child: General Assembly Official Records Sixty-first Session Supplement No.41 (A/61/41), (New York: United Nations, 2006) [Online]. Available from: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/48707cb2d6b9a373c12571e200350413/\\$FILE/G0643168.doc](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/48707cb2d6b9a373c12571e200350413/$FILE/G0643168.doc) [2007, March]

ของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ เนื่องจากประชาคมโลกได้เพิ่มความสนใจในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามที่จะให้มีการบังคับใช้พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ ซึ่งในขณะนี้ก็ได้พิจารณารายงานที่รัฐภาคีส่งมาให้ไปบ้างแล้ว 7 รายงาน จาก 17 รายงานที่ได้รับ นอกจากนี้ในขณะเดียวกันสำนักงานผู้แทนพิเศษ (the Office of the Special Representative for the Secretary-General for Children and Armed Conflict) ก็ได้กำลังทำงานสำคัญโดยเพิ่มความตื่นตัวในเรื่องของเด็กที่เป็นเหยื่อในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ อันเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการทำงานที่ทุ่มเทอย่างมากของ นายโอลารา ๐ ตันนู (Mr. Olara Otunnu) ผู้แทนพิเศษคนแรก (The First Special Representative) ที่ได้รับมอบหมายให้เข้ารับตำแหน่งในปี 1997 และได้สิ้นสุดลงในปี 2005 นอกจากนี้ การพัฒนากลไกที่มุ่งเป้าประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิทธิเด็กในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธก็ได้ขยายวงกว้างและพัฒนามากขึ้น และทั้งนี้ คณะกรรมการแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กก็ยินดีที่จะให้ความร่วมมือและสนับสนุนมติของคณะมนตรีความมั่นคง ครั้งที่ 1612 ที่ว่าด้วยเรื่องของการตรวจตราและกลไกการทำรายงานพร้อม ๆ กับการจัดตั้งกลุ่มคณะทำงานคณะมนตรีความมั่นคงใหม่ด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะไม่มีปัญหาการเกณฑ์เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี มาเข้าร่วมในการสู้รบ หรือใช้เด็กเป็นทหาร แต่จากรายงานของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กต่อประเทศไทย (Forty-first session CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 44 OF THE CONVENTION, Concluding observations: THAILAND) ลงวันที่ 27 มกราคม 2549 พบว่า มีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจ คือกรณีอดีตทหารเด็กของประเทศพม่าที่อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยที่ยังไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างเต็มที่เท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นการไม่ได้รับการฟื้นฟูให้กลับเข้าสู่สังคม (the lack of rehabilitation) คำแนะนำปรึกษา (counseling) และการให้ความช่วยเหลือด้านอื่นๆ ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิทธิเด็กในเรื่องของสิทธิที่จะมีชีวิต (rights to life) สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่รอด (rights to survival) และสิทธิที่จะได้รับการพัฒนา (rights to development) ซึ่งเด็กเหล่านี้เป็นคนที่ไม่ได้ถือสัญชาติไทยแต่อาศัยอยู่ในดินแดนของประเทศไทย ดังนั้นคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กจึงกระตุ้นให้รัฐภาคี คือประเทศไทยให้พยายามทุกวิถีทางที่จะให้การส่งเสริมให้มีการปกป้องคุ้มครองสิทธิต่างๆ ดังกล่าวของเด็กเหล่านี้ที่อยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยความเคารพต่ออดีตทหารเด็กโดยผ่านทางนโยบาย โครงการ และการให้บริการ นอกจากนี้ยังกระตุ้นให้รัฐภาคีปกป้องคุ้มครองเด็กจากผลที่จะเกิดตามมาและให้ความมั่นใจว่าจะสามารถอยู่ร่วมในสังคมได้ อีกทั้ง

กระตุ้นให้รัฐภาคีร่วมมือกับองค์กรที่มีใช้รัฐและองค์กรระหว่างประเทศในการสร้างการสนับสนุนทางด้านจิตวิทยาอย่างเป็นระบบและให้การช่วยเหลือเด็กที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงและความขัดแย้ง ดังนั้นจากข้อมูลดังกล่าวนี้ผู้เขียนเห็นว่า รัฐ (ซึ่งไม่ใช่เฉพาะแต่ประเทศไทยเท่านั้น แต่รวมถึงประเทศอื่นที่อาจประสบปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกับประเทศไทยเราด้วย) ควรมีการกำหนดเป็นนโยบายให้การช่วยเหลือเด็กเหล่านี้โดยควรร่วมมือกันกับองค์กรเอกชนในการจัดทำเป็นโครงการและรวมถึงการให้บริการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการแหล่งพักพิงชั่วคราว การให้บริการด้านอาหาร น้ำ สาธารณสุข หรือเรื่องการศึกษา การรักษาพยาบาล การให้นักจิตวิทยานักสังคมสงเคราะห์เข้าไปในเขตพื้นที่ เพื่อรับทราบและช่วยแก้ปัญหาโดยเฉพาะกับเด็กที่ได้รับผลกระทบต่อสภาพร่างกายและจิตใจอย่างรุนแรง (trauma) ตลอดจนรวมทั้งการฝึกอาชีพต่าง ๆ ให้แก่กลุ่มอดีตเด็กเหล่านี้โดยเฉพาะด้านหัตถกรรมเพื่อให้พวกเขาสามารถนำไปประกอบอาชีพได้ ทั้งนี้การที่รัฐจะได้จัดทำโครงการและให้บริการต่าง ๆ เหล่านี้ก็เพื่อจะเป็นการช่วยเหลืออดีตทหารเด็กเหล่านั้นนั้นสามารถที่จะอยู่ร่วมในสังคมได้อีกเพราะเด็กวันนี้จะต้องเป็นผู้ใหญ่ในวันข้างหน้า

4.2.2 กลไกอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกเหนือจากกลไกร่วมกันของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กกับพิธีสาร ๔ แล้ว การจะบังคับพิธีสาร ๔ ในระดับระหว่างประเทศต่อรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช้รัฐต้องอาศัยกลไก อื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้กลไกที่เกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลได้แก่

4.2.2.1 กลไกภายใต้องค์การสหประชาชาติ

กล่าวคือ ภารกิจหลักของสหประชาชาติคือการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างประเทศ หน้าที่ของสหประชาชาติคือให้คณะมนตรีความมั่นคงเข้าไปแทรกแซงโดยเปิดการเจรจาระหว่างคู่กรณี เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้ทำความตกลงระงับความขัดแย้งอย่างสันติ ระหว่างการเจรจากณะมนตรีความมั่นคงจะพิจารณาว่าความขัดแย้งดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงของโลกหรือไม่ และอาจเสนอแนะแนวทางต่าง ๆ เพื่อหาทางออกหากการเจรจาไม่เป็นผลและเกิดการรุกรานด้วยกองกำลังติดอาวุธ คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจบีบบังคับด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งทางการทูต เศรษฐกิจ และการแทรกแซงทางทหาร เพื่อให้การปะทะกันยุติลง หลังมีข้อตกลงหยุดยิง อาจมีการส่งผู้รักษาสันติภาพเข้าไปยังพื้นที่ประเทศที่ขัดแย้งกันในกรณีนี้ประเทศดังกล่าวยินยอม บางกรณีคณะ

มนตรีความมั่นคง อาจให้กำลังรบของประเทศสมาชิกเข้าแทรกแซงแต่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาของสหประชาชาติ

การทำงานที่สำคัญของสหประชาชาติ ในการช่วยเหลือในเรื่องของการแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบเป็นทหารเด็กนั้นมีมายาวนาน ซึ่งหน่วยงานที่เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อน ได้แก่

(1) คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council)

กล่าวคือ คณะมนตรีความมั่นคงจะมีหน้าที่สอบสวนกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศ และเสนอแนะวิธีดำเนินการหรือแผนปฏิบัติการที่จะจัดทำความตกลงสำหรับการยุติข้อพิพาทโดยสันติ ทั้งนี้ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้น จะมี 2 ประเภท ได้แก่

ก. Resolution หรือ ข้อมติ ที่มีความคล้ายคลึงกับ Resolution ของสมัชชาใหญ่ คือไม่มีพันธกรณีในทางกฎหมายให้รัฐต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดแต่ประการใด

ข. Decision หรือ คำวินิจฉัย ถือว่าเป็นพันธกรณีที่หน่วยงานต่าง ๆ หรือ องค์การภายในขององค์การสหประชาชาติ ตลอดจนรัฐสมาชิกทั้งหลายจะต้องผูกพันและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ตามสำหรับมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมาเพื่อช่วยแก้ปัญหาในการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบได้กล่าวไปแล้วในช่วงต้น

(2) สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (General Assembly)

กล่าวคือ สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติจะเป็นองค์การที่ทำหน้าที่กำหนดแนวทางปฏิบัติงานขององค์การ พิจารณาและให้คำแนะนำในเรื่องต่างๆ ภายใน

ขอบเขตของกฎบัตรสหประชาชาติ พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ พิจารณารายงานขององค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติ

สำหรับข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ หรือที่เรียกว่า Resolution นั้น จะมีเพียงลักษณะเดียว ที่เป็นการชี้แจงหรือการเสนอแนะทางออกอย่างกว้าง ๆ ให้แก่ปัญหาหรือคู่กรณี ซึ่งข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาตินั้น ไม่มีผลผูกพันบังคับเป็นพันธกรณี ให้ต้องถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดแต่ประการใด

(3) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (ECOSOC)

กล่าวคือ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมประกอบด้วยตัวแทนจาก 54 ประเทศ ในแต่ละปี 18 ประเทศสมาชิกจะได้รับการเลือกตั้งโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ โดยมีวาระ 3 ปี อย่างไรก็ตาม คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมมีภาระหน้าที่ดั้งเดิมคือการช่วยเหลือประเทศที่ต่อต้านสงครามในยุโรปและเอเชีย แต่ปัจจุบันปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาเป็นปัญหาใหญ่ ดังนั้น จึงหันมาทำหน้าที่ในการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ สังคม มนุษยธรรม วัฒนธรรม การศึกษา อนามัยและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ทำคำแนะนำเพื่อที่จะส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตาม สิทธิมนุษยชนและอิสรภาพ เสนอต่อสมัชชา สมาชิกของสหประชาชาติ และต่อทบวงการชำนัญพิเศษที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ อาจจัดเตรียมร่างอนุสัญญาเพื่อเสนอต่อสมัชชาเกี่ยวกับเรื่องทั้งหลายที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ จะถูกนำมาถกในที่ประชุมของคณะมนตรี ที่ซึ่งสมาชิกแต่ละประเทศมีอำนาจออกเสียงเพียงหนึ่งเสียงเท่านั้น และจากนั้นก็ส่งความคิดเห็นไปยังสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ

4.2.2.2 กลไกนอกกรอบองค์การสหประชาชาติ

(1) ศาลอาญาระหว่างประเทศ

กล่าวคือ ตามธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ 1998 นั้น ศาลอาญามีเขตอำนาจหรือผลบังคับใช้กับความผิด 4 ประเภท ได้แก่

อาชญากรรมสงคราม (war crime), อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (crime against humanity), ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide), ความผิดฐานรุกราน (Aggressive war)¹⁹

ศาลอาญาระหว่างประเทศมีอำนาจพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล และมีอำนาจไต่สวน ดำเนินคดี และพิพากษาคดีบุคคล ดังนั้น ศาลอาญาระหว่างประเทศ จึงเป็นเวทีสำหรับการเยียวยา การร้องขอความเป็นธรรมในคดีที่เอกชนกระทำคามผิดไม่ว่าการกระทำนั้นๆ จะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลที่ใช้อำนาจรัฐอยู่ หรือว่าการกระทำนั้นจะเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคล หรือคณะบุคคลที่ต่อสู้ กลุ่มต่อต้าน หรือเป็นกบฏ หรือมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือระบอบการปกครองที่ครองอำนาจรัฐอยู่

อย่างไรก็ดี ศาลอาญาระหว่างประเทศ จะแตกต่างจากศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจ (ad hoc tribunal) เช่น ในรวันดาและยูโกสลาเวีย โดยศาลอาญาระหว่างประเทศเป็นศาลที่สถาปนาขึ้นอย่างถาวร ตั้งอยู่ ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ การที่มีสถานภาพดังกล่าวก็เพื่อที่จะสามารถดำเนินงานได้อย่างทรงประสิทธิภาพ ปฏิบัติงานได้ทันที และสามารถดำเนินการพิจารณาคดีได้เป็นประจำและต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำคามผิดทางอาญาในขอบข่ายทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นการกระทำคามผิดที่ได้ก็ตาม

และนอกจากนี้ศาลอาญาระหว่างประเทศยังมีความแตกต่างจากศาลภายใน (national court) ของประเทศต่างๆ ด้วย ตรงที่ศาลอาญาระหว่างประเทศมีอำนาจศาลระหว่างประเทศในคดีอาชญากรรม 4 ประเภทที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อมุ่งแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในการพยายามที่จะดำเนินคดีทางอาญากับบรรดาเผด็จการต่างๆ และอาชญากรอื่นๆ ที่อาจจะหลบหนีคดีอาญาจากประเทศหนึ่งประเทศใดที่บุคคลเหล่านี้เคยกระทำ

¹⁹สุมานิต เกิดสมเกียรติ, เอกสารประกอบการบรรยายกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547)

ความผิดที่ถือว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม และอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และการรุกรานทำลายล้างด้วยรูปแบบวิธีการต่างๆ²⁰

อย่างไรก็ดี นอกจากการที่ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศจะได้ระบุว่า การเกณฑ์เด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปี ถือเป็นอาชญากรรมสงครามแล้วนั้น ในส่วนอาร์มบทของพิธีสาร 4 เองก็ได้กล่าวรับทราบถึงหลักการนี้ตามธรรมนูญเช่นกัน และในเรื่องของการแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กนั้น ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ศาลได้รับพิจารณาคดีที่นายโรมัส ลูบันกาชาวคองโกได้มีการเกณฑ์เด็กเข้ามามีส่วนร่วมในการสู้รบเป็นทหารเด็กเข้าไว้ด้วย ซึ่งนับได้ว่าเป็นสัญญาณที่ดีในการแก้ปัญหาอย่างจริงจังจากหลายฝ่าย

(2) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organisation)

กล่าวคือ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นองค์การที่เก่าแก่ที่สุด โดยได้ก่อตั้งขึ้นพร้อมองค์การสันนิบาตชาติ ในปี ค.ศ. 1919 หลังองค์การสันนิบาตชาติเลิกล้มไปก็ได้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้เข้ามาเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การแรกในปี ค.ศ. 1946 สำหรับองค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นจะมีบทบาทสำคัญในการยกสภาพความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานทั่วโลก และพยายามส่งเสริมการมีงานทำแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างมีหลักประกันในการทำงานและรายได้

อย่างไรก็ดี การคุ้มครองเด็กที่ถูกเกณฑ์ให้เข้าร่วมในการสู้รบเป็นทหารเด็กนั้นถูกทำให้เคร่งครัดขึ้นโดยองค์การนี้ เพราะที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความเห็นชอบ ในการมีอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันที เพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The ILO Convention 182: The Convention Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of the Child Labour) ขึ้นในปี 1990 ซึ่งต่อมาได้มีการบังคับใช้ในเดือน พฤศจิกายน 1999 โดยกำหนดให้การค้าทาส, ค้าเด็ก, การแสวงหาประโยชน์ทางเพศกับเด็ก และการใช้เด็กให้ทำงานที่เสี่ยงอันตราย ซึ่งได้รวมถึงการบังคับหรือเกณฑ์เด็กที่

²⁰ เรื่องเดียวกัน

อายุต่ำกว่า 18 ปี เพื่อเข้าร่วมในการสู้รบเป็นทหารเด็กนั้น เป็นสิ่งผิดกฎหมายด้วย เพราะถือว่าเป็นการกระทำที่รุนแรงและเป็นรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก²¹

ทั้งนี้อย่างไรก็ตาม องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่ช่วยเหลือเด็ก ๆ จากการถูกกดขี่ และถูกละเมิดทางด้านแรงงาน แต่สำหรับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันที เพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กนั้น เป็นเพียงหลักปฏิบัติในลักษณะการจูงใจให้องค์การรัฐของแต่ละประเทศปฏิบัติตาม แต่ไม่ได้มีกลไกเชิงบังคับหรือมีกลไกการลงโทษในกรณีที่หากเกิดการละเมิดหรือการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ดังกล่าวนี้อะไรก็ดี อาจจะทำได้โดยเป็นแค่เพียงเวทีระหว่างประเทศที่รัฐบางรัฐอาจถูกตั้งคำถาม ถูกประณามหรือถูกตำหนิจากที่ประชุมได้เท่านั้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีอิทธิพลในด้านของการส่งเสริมและสนับสนุนมากกว่าการแทรกแซงหรือการกดดันโดยตรงต่อการกระทำที่เป็นการละเมิดกฎหมาย

(3) องค์การระดับภูมิภาค

องค์การระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในระดับภูมิภาค ในปัจจุบันมีหลายองค์การด้วยกัน อย่างเช่น ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีองค์การอาเซียน (ASEAN) ทวีปแอฟริกันจะมีองค์การรัฐแอฟริกัน หรือองค์การรัฐอเมริกา เป็นต้น ที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือของแต่ละรัฐที่เป็นสมาชิกขององค์การภูมิภาคนั้น และที่จะเห็นได้ชัดในเรื่องการทำงานที่เกี่ยวกับทหารเด็กนั้นได้แก่ การทำงานขององค์การต่อไปนี้

²¹International Labour Office, A future without child labour: Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2002, (Geneva: ILO, 2002), p. 33.

International Labour Office, A New Tool to Combat the Worst Forms of Child Labour ILO Convention 182, (Geneva, International Labour Office: Campaign Office), p. 8.

ก. องค์การสหภาพรัฐอัฟริกัน²²

องค์การสหภาพรัฐอัฟริกัน ได้มีกฎบัตรว่าด้วยสิทธิและสวัสดิภาพของเด็กแห่งอัฟริกัน (The African Charter on the Rights and Welfare of the Child) ที่เป็นสนธิสัญญาาระดับภูมิภาคเพียงฉบับเดียว ที่กล่าวถึงประเด็นของทหารเด็กเข้าไว้ในกฎบัตรที่ก่อตั้งองค์การ ทั้งนี้ ตามกฎบัตรว่าด้วยสิทธิและสวัสดิภาพของเด็กแห่งอัฟริกันปี 1990 ได้จำกัดความหมายของคำว่าเด็กไว้ว่า "บุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี" แต่ทั้งนี้พันธกรณีของรัฐ คือ "การหามาตรการเพื่อให้แน่ใจว่า ไม่มีเด็กคนใดเข้าร่วมในการรบโดยการถูกบังคับหรือจากการเกณฑ์" ทั้งนี้ในการประชุมชาติ อัฟริกาเมื่อปี 1999 ได้มีการนำเรื่องการเกณฑ์เด็กให้มีส่วนร่วมในการสู้รบเป็นทหารเด็กขึ้นมาเป็นหัวข้อในการอภิปราย ทั้งนี้ต่อมา ได้มีการแถลงการณ์เรียกร้องให้มีการยุติการเกณฑ์และห้ามไม่ให้ใช้เด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี

อย่างไรก็ดี กฎบัตรก่อตั้งองค์การสหภาพรัฐอัฟริกัน สะท้อนให้เห็นถึง ความพยายามที่จะวางหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุขั้นต่ำของการมีส่วนร่วมของเด็กในการสู้รบเป็นทหารเด็ก ที่จะถูกเกณฑ์ไปเป็นทหาร โดยมุ่งที่จะรักษาไว้ซึ่งความถูกต้อง ตามหลักกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งอาจเป็นเพราะ ทวีปอัฟริกัน เป็นทวีปที่มีความขัดแย้งด้วยกำลังทางอาวุธมากที่สุด จนทำให้เกิดการเกณฑ์เด็กไปเป็นทหารมากกว่าดินแดนในทวีปอื่น ๆ ดังนั้น องค์การสหภาพรัฐอัฟริกันจึงต้องออกกฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองสิทธิเด็ก จากการที่อาจถูกเกณฑ์ให้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในกองทัพ

ข. องค์การรัฐอเมริกา²³

มติขององค์การรัฐอเมริกา ในเรื่องเด็กและความขัดแย้งกันทางกำลังอาวุธนั้น ได้มีมติยอมรับเมื่อ ค.ศ. 2000 และกระตุ้นให้รัฐสมาชิก ให้ความเคารพต่อกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องทหารเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาในเรื่องของสิ่งที่มีผลต่อเด็ก

²²Rachel Harvay. Children and Armed Conflict: A Guide to International Humanitarian Law and Human Rights Law (2001): 33. [Online] Available from: http://www.essex.ac.uk/armedcon/story_id/000044.pdf [2006, February]

²³ibid.

ในความขัดแย้งกันด้วยกำลังทางอาวุธและในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182

ทั้งนี้ องค์การรัฐอเมริกัน ได้มีอนุสัญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1969 ที่เป็นตราสารอันเป็นหลักการของกฎหมายสิทธิมนุษยชน และนอกจากนี้ องค์การรัฐอเมริกันยังมีข้อบัญญัติที่คุ้มครองเด็กในภาวะสงครามอีกหลายบทด้วยกัน ถึงแม้ว่าแต่เดิอเมริกาจะมีได้ลงนาม ในพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1977 ก็ตาม แต่สำหรับเรื่องการให้ความคุ้มครองพลเรือนแล้วนั้นให้หมายรวมถึง การคุ้มครองเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ด้วย อย่างไรก็ตามองค์การรัฐอเมริกันก็ยังคงปฏิบัติงานเพื่อคุ้มครองมิให้เด็กถูกเกณฑ์ไปเข้าร่วมในการสู้รบเป็นทหารเด็กเช่นเดียวกับองค์การอื่น ๆ ที่ช่วยเหลือในด้านนี้

4.3 มาตรการลงโทษ

เนื่องจากทั้งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสาร ฯ ไม่ได้กล่าวถึงการดำเนินการลงโทษต่อผู้ละเมิดพิธีสาร ฯ ไว้ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของทั้งกองทัพรัฐเป็นผู้ละเมิดหรือก็ตามแต่ทั้งนี้จะมีกล่าวถึงแต่การประณามไว้ในอารัมภบทของพิธีสาร ฯ และในส่วนของเนื้อหา กล่าวแต่เพียงว่าหากกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐละเมิดถือเป็นการกระทำความผิดทางอาญาเท่านั้น ดังนั้นในเรื่องของมาตรการลงโทษนี้สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประเด็น คือ

4.3.1 กรณีผู้ละเมิดเป็นรัฐ กล่าวคือ

- (1) รัฐเป็นผู้กระทำโดยเกณฑ์เด็กเอง
หมายถึง รัฐละเมิดพิธีสารไม่ปฏิบัติตามเพราะอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายใช้ทหารเด็กเสียเอง
- (2) เป็นกรณีที่รัฐไม่ดำเนินการต่อกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐในกรณีที่กลุ่มที่ไม่ใช่รัฐเป็นผู้กระทำ
หมายถึง กรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น รัฐไม่ได้นำเอากฎหมายที่เป็นบทอนุวัติการมาใช้กับกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ

อย่างไรก็ดี กรณีที่รัฐทำการละเมิดเกิดขึ้น ก็จะต้องรับผิด ดังนั้น ความรับผิดของรัฐ (State Responsibility) ซึ่งเป็นไปตาม ILC Principle 2001 มีองค์ประกอบดังนี้

- (1) เป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย (Internatioanl Wrongful Acts)
- (2) มีการกล่าวโทษต่อรัฐผู้กระทำความผิดได้
- (3) ต้องมีความผูกพันที่เพียงพอต่อรัฐ
- (4) กรณีที่รัฐไม่ได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอ
- (5) ความรับผิดชอบของรัฐอันเกิดจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายที่ตนต้องรับผิดชอบ
 - การกระทำที่เป็นความรับผิดชอบเด็ดขาด
 - การกระทำที่ตนไม่ได้ทำเองแต่ต้องรับผิดแทนทหาร
- (6) กรณีที่มีการโจมตีที่มีได้แบ่งแยกก็ทำให้รัฐต้องรับผิดได้

ทั้งนี้ ผลที่เกิดจากการรับผิดนั้น รัฐที่ละเมิดต้องชดเชยความเสียหายซึ่งต้องทำทุกสิ่งให้กลับคืนสู่สภาวะเดิม แต่หากชดเชยไม่ได้ก็ต้องใช้ค่าเสียหาย (ค่าปฏิกรณ์สงคราม)

อย่างไรก็ดี สำหรับมาตรการลงโทษกรณีผู้ละเมิดเป็นรัฐ ได้แก่

1.3.1.1 การประณาม

กล่าวคือ ตามอารัมภบท²⁴ ของพิธีสาร ฯ ได้กล่าวประณามรัฐที่ใช้เด็กให้มีส่วนร่วมในการสู้รบเป็นทหารเด็ก แต่ทั้งนี้แค่เป็นการประณามใน

²⁴ดูภาคผนวก ก.

บางครั้งก็ยังคงไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะจะเข้าทำนองว่าใครอยาก
 ประณามก็ประณามไป ใครอยากใช้เด็กเป็นทหารหรือเข้าร่วมในการสู้
 รบก็ใช้ไป แต่ถึงอย่างไรการประณามก็คือ มาตรการลงโทษอย่างหนึ่งที่
 จะทำให้รัฐหยุดพิจารณาและเลิกใช้ทหารเด็กได้ เช่น กรณีของประเทศ
 ไลบีเรียที่มีการเกณฑ์เด็กไปเข้าร่วมในการสู้รบ²⁵

4.3.1.2 การตัดความสัมพันธ์ทางการทูต²⁶

²⁵International Committee of the Red Cross, Customary International Humanitarian Law Volume II Practice Part 2 (Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge), p. 3118.

²⁶ เนื่องจากมาตรการลงโทษของพิธีสาร 4 นั้นเป็นมาตรการชั้นกลางเท่านั้นเองที่ กำหนดไว้แต่เพียงประณามและหากกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐทำละเมิดโดยการเกณฑ์เด็กให้เข้าร่วมในการสู้รบนั้นก็กำลังไว้แต่เพียงว่าให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดอาญา ดังนั้น จึงต้องอาศัยมาตรการลงโทษขององค์การสหประชาชาติด้วยโดยคณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่ดูแลเรื่องสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตามหมวด 7 ซึ่งทั้งนี้ประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีของพิธีสาร 4 ฉบับนี้ก็จะต้องปฏิบัติตามมติของคณะมนตรีความมั่นคง เพราะจากข้อ 25 ของกฎบัตรสหประชาชาติที่กำหนดให้สมาชิกตกลงที่จะยอมรับและถือปฏิบัติตามคำสั่งของคณะมนตรีความมั่นคง ดังนั้นหากปฏิเสธมติของคณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีความมั่นคงสามารถใช้อำนาจได้ ตามข้อ 41 ซึ่งได้แก่ การประณาม การตัดความสัมพันธ์ทางการทูต การตัดการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ หรืออาจใช้อำนาจตามข้อ 42 ซึ่งเป็นการใช้มาตรการลงโทษทางทหาร แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถใช้มาตรการดังกล่าว ตามข้อ 42 ได้ เพราะผู้แทนถาวรของรัฐมหาอำนาจมักใช้สิทธิยับยั้ง (veto) มิให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถออกมาตรการบังคับรัฐที่ละเมิดสันติภาพ ส่งผลให้คณะมนตรีความมั่นคง จำต้องใช้วิธีอื่นจากที่กำหนดไว้ในกฎบัตรกล่าวคือโดยอาศัยการอนุญาต หรือ เชื้อเชิญให้รัฐสมาชิกใช้กำลังทหารเข้าดำเนินการกับรัฐที่ฝ่าฝืนแทน อย่างไรก็ตามการลงโทษรัฐหรือกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐที่ได้เกณฑ์เด็กให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสู้รบนั้น จากการศึกษาพบว่าคณะมนตรีความมั่นคง จะใช้อำนาจตามข้อ 1

กล่าวคือ เป็นวิธีการบังคับทางอ้อมที่ได้ผลโดยที่จะแสดงให้เห็นว่าไม่พอใจในการกระทำของรัฐหากมีการเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในการสู้รบใช้ทหารเด็กขึ้น ดังนั้นหากประณามแล้วยังไม่ได้ผลก็คงต้องตัดถึงขั้นต้องตัดความสัมพันธ์ทางการทูต

4.3.1.3 การลงโทษทางเศรษฐกิจ

กล่าวคือ เป็นการตัดการให้ความช่วยเหลือใด ๆ ในทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้หากเป็นประเทศที่ยากจนการใช้วิธีนี้ก็อาจจะได้ผลแต่อย่างไรก็ตามหากเป็นประเทศมหาอำนาจ การใช้วิธีนี้อาจไม่ได้ผลเท่าไร

4.3.2 กรณีผู้ละเมิดเป็นกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ

กล่าวคือ กลุ่มที่ไม่ใช่รัฐไม่ปฏิบัติตามพิธีสาร 4 เพราะถือว่าฝ่ายตนไม่ได้ผูกพันกับพิธีสาร 4 เหมือนรัฐ หรือแม้ว่ารัฐได้นำเอากฎหมายมาใช้กับกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐแล้ว แต่ก็ไม่ได้ผล เพราะกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐไม่เชื่อฟังรัฐ หรือหากกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐทำข้อผูกมัดโดยการแถลงการณ์ไปฝ่ายเดียวแล้วไม่ปฏิบัติตามเช่นนี้แล้ว ก็จะเป็นเกิดความรับผิดชอบของปัจเจกชนขึ้น เพราะถือว่าเป็นการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ถือว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม เพราะการเกณฑ์เด็กอายุ ต่ำกว่า 15 ปี เข้าร่วมในการสู้รบเป็นทหารเด็กนั้นจะมีความผิดฐานนี้ ตามธรรมนูญกรุงโรม 1998 และ ในอารัมภบทของพิธีสาร 4 สำหรับการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดนั้น ในปัจจุบันธรรมนูญกรุงโรมได้จัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศขึ้น โดยครอบคลุมความผิด 4 ฐานความผิดคือ อาชญากรรมสงคราม, การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์, อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ และ อาชญากรรมต่อสันติภาพ

อย่างไรก็ดี ประเด็นเป็นที่น่าสงสัยว่า แล้วศาลอาญาระหว่างประเทศจะมีอำนาจเหนือศาลภายในหรือไม่ เพราะว่ากลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งถือว่าเป็นปัจเจกชนทำผิดแล้วทำไมไม่ขึ้นศาลภายใน อนึ่ง อนุสัญญาเจนีวาจะระบุว่ารัฐมีพันธกรณีที่จะติดตามเอาผิดผู้ที่ทำการละเมิดอย่างร้ายแรง ไม่ว่าผู้ที่จะกระทำจะมีสัญชาติใดหรือกระทำ ณ ที่ใด รัฐต้องสร้างกลไกภายในในการเอาผิดผู้กระทำละเมิดนี้ ซึ่งองค์ประกอบก็คือ

1. มีกฎหมายภายในรองรับ

2. กลไกในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน แต่ที่นี้หลักทั่วไปในการจะส่งผู้ร้ายข้ามประเทศ ต้องเป็นความผิดที่กฎหมายถือว่าเป็นความผิดของทั้ง 2 ประเทศ (Double Criminality)
3. แม้จะทำผิดร้ายแรงยังไงก็ตามรัฐต้องรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานทางศาลให้นักโทษ และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ผู้ต้องหาด้วย

สำหรับศาลอาญาระหว่างประเทศนั้น ในการที่จะนำตัวขึ้นศาลอาญาระหว่างประเทศจะนำตัวขึ้นได้ก็ต่อเมื่อศาลภายในตัดสินใจไม่ได้จึงต้องขอให้นำตัวไปตัดสินยังศาลอาญาระหว่างประเทศ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าศาลอาญาระหว่างประเทศเป็นเพียงอำนาจเสริมเท่านั้น แต่ทั้งนี้กฎหมายอาญาจะต้องไม่มีผลย้อนหลังคือจะต้องไม่พิจารณาคดีที่เกิดก่อนศาลตั้ง และมีการคุ้มครองเหยื่อและพยาน นอกจากนี้การพิจารณาคดีต้องกระทำต่อหน้าผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดด้วย ทั้งนี้ สำหรับการนำคดีขึ้นสู่ศาลอาญาระหว่างประเทศ กล่าวได้ดังนี้คือ

1. รัฐภาคีเป็นผู้เสนอ หรือส่ง กรณีที่อยู่ในอำนาจศาลไปยังอัยการของศาลอาญาระหว่างประเทศ
2. อัยการอาจใช้สิทธิในการริเริ่มนำคดีขึ้นสู่ศาลเมื่อเห็นว่าแรงกดดัน หรือเชื่อได้ว่าได้เกิดการกระทำละเมิดขึ้นแล้ว สำหรับวิธีนี้จะเป็กรณีที่ปัจเจกหรือ องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ได้ยื่นเรื่องเข้ามา
3. ไม่มีได้รับเอกสิทธิ์ทางการทูต กล่าวคือ ไม่มีผู้ใดสามารถยกสิทธิคุ้มกันเพื่อไม่ให้ตนต้องรับผิดชอบได้เลย ไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นทูต ผู้นำ ผู้แทน หรือ แม้แต่ประมุขของรัฐตามมาตรา 27 ของธรรมนูญกรุงโรม

แต่อย่างไรก็ดีหากไม่ได้นำตัวขึ้นสู่ศาลศาลอาญาระหว่างประเทศ ในทางปฏิบัติก็มีมาตรการลงโทษกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐในการกระทำความผิดที่เกณฑ์เด็กเข้ามาร่วมในการสู้รบด้วย

มาตรการลงโทษ²⁷ ได้แก่

4.3.2.1 การประณาม

กล่าวคือ หากกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐไม่ปฏิบัติตามการประณามก็เป็นวิธีที่ใช้กัน
ในทาง ระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดความอับอายต่อสังคมโลกและสำนึกได้ ทั้งนี้ตามอารัมภบท
ของพิธีสาร ๔ ได้กล่าวประณามกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐที่ใช้เด็กให้มีส่วนร่วมในการสู้รบเป็นทหารเด็กไว้ แต่
อย่างไรก็ตามด้วยความที่กลุ่มที่ไม่ใช่รัฐต้องการเอาชนะอย่างเดียวดังนั้นแม้ว่าจะมีการเกณฑ์เข้า
ร่วมในการสู้รบด้วยแล้วถูกประณามก็อาจจะดำเนินการต่อไปโดยไม่หยุดก็ได้ เพราะกลุ่มที่ไม่ใช่
รัฐไม่เชื่อฟังรัฐ เพราะเห็นเป็นแค่การประณามซึ่งเข้าทำนองว่าใครอยากประณามก็ประณามไป
ใครอยากใช้เด็กเป็นทหารหรือเข้าร่วมในการสู้รบก็ใช้ไป แต่ถึงอย่างไรการประณามก็คือ มาตรการ
ลงโทษอย่างหนึ่งที่จะทำให้กลุ่มที่ไม่ใช่รัฐหยุดพิจารณาและเลิกใช้ทหารเด็กได้ เช่น การที่คองโก
ยังคงมีการใช้ทหารเด็กอยู่ ดังนั้น จึงลงโทษโดยการประณามเพื่อให้คองโกหยุดการใช้ทหารเด็ก

²⁷ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เนื่องจากมาตรการลงโทษของพิธีสาร ๔ นั้นเป็นมาตรการ
ชั้นกลางเท่านั้นเองที่กำหนดไว้แต่เพียงประณาม และหากกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐทำละเมิดโดยการเกณฑ์
เด็กให้เข้าร่วมในการสู้รบนั้นก็กำลังไว้แต่เพียงว่าให้ถือว่าเป็น การกระทำความผิดอาญาซึ่งเป็น -

มาตรการลงโทษภายใน แต่ในทางระหว่างประเทศนั้นต้องอาศัยมาตรการลงโทษขององค์การ
สหประชาชาติด้วยโดยคณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่ดูแลเรื่อง
สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตามหมวด 7 ซึ่งทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ
กระทำการละเมิดใดก็ตามที่เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว คณะ
มนตรีความมั่นคง (Security Council) ก็เข้ามามีบทบาทได้โดยการออกมติและใช้อำนาจตามตาม
ข้อ 41 ซึ่งได้แก่ การประณาม การตัดความสัมพันธ์ทางการทูต การตัดการให้ความช่วยเหลือทาง
เศรษฐกิจ หรืออาจใช้อำนาจตามข้อ 42 ซึ่งเป็นการใช้มาตรการลงโทษทางทหาร เพราะจากข้อ 25
ของกฎบัตรสหประชาชาติที่กำหนดให้สมาชิกตกลงที่จะยอมรับและถือปฏิบัติตามคำสั่งของคณะ
มนตรีความมั่นคง

4.3.2.2 การตัดการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ

กล่าวคือ การตัดการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ นั้นจะเป็นวิธีที่ได้ผลที่สุดกับการกระทำต่อกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ เพราะปัจจัยสำคัญในการได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคมจะทำให้กลุ่มที่ไม่ใช่รัฐดำรงอยู่ได้ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศพม่า ยังมีการใช้ทหารเด็กอยู่ดังนั้นก็มีการตัดการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้าน ๆ อื่น ๆ ที่จะกดดันให้พม่าเลิกใช้

4.4 มาตรการเยียวยา

ภายใต้กรอบของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสาร ฯ ได้กำหนดถึงมาตรการการเยียวยาที่ใช้ในระดับระหว่างประเทศทั้งกับรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐดังนี้

4.4.1 การสลายกำลัง หรือปลดประจำการ

กล่าวคือ ภายใต้กรอบของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสาร ฯ นี้รัฐทั้งหลายจะต้องร่วมมือในการปฏิบัติตามพิธีสารฉบับนี้ นอกจากนี้แล้วรัฐจะต้องร่วมกันในการป้องกันกิจกรรมใด ๆ ก็ตามที่ขัดต่อพิธีสาร ฯ ฉบับนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการทั้งปวงที่สามารถจะกระทำได้เพื่อประกันว่า บุคคลภายใต้เขตอำนาจของรัฐตนเองซึ่งได้รับการคัดเลือกหรือถูกใช้ในการสู้รบที่ขัดกับพิธีสาร ฯ ฉบับนี้นั้น จะได้รับการสลายกำลังไปหรือมิฉะนั้นจะได้รับการปลดประจำการ นอกจากนี้ในกรณีจำเป็นรัฐภาคีทั้งหลายนั้นจะให้ความช่วยเหลือทั้งปวงที่เหมาะสมแก่บุคคลเหล่านั้น สำหรับการฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ และการกลับคืนสู่สังคมของบุคคลเหล่านั้น อย่างไรก็ตามในเรื่องของการสลายกำลังหรือปลดประจำการยกตัวอย่างเช่น²⁸ ประเทศซูดานใต้ในรัฐ Upper Nile ทหารเด็กจำนวนประมาณ 250 คนถูกปลดประจำการหลังจากที่ได้มีการลงนามในสัญญาสันติภาพ The Comprehensive Peace Agreement เมื่อเดือนมกราคม 2005 หรืออีกยกตัวอย่างหนึ่งคือ ประเทศอัฟกานิสถาน เป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในเรื่องของการช่วยเหลือทหารเด็ก โดยองค์การยูนิเซฟ (Unicef) โดยเฉพาะเรื่องการ

²⁸Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, "Sudan: 250 Children Demobilized," *Child Soldiers Newsletter*, 15 (January 2007), p. 5

ปลดอาวุธของเด็ก, การปลดประจำการเด็ก และการยกเลิกระบบแบ่งแยกชนชาติเพื่อความเสมอภาค ทหารเด็กจำนวน 3820 คนถูกปลดประจำการ ในเดือนกันยายน 2004 เป็นต้น

4.4.2 การบำบัด การฟื้นฟู และการทำให้กลับคืนสู่สังคม

กล่าวคือ ในการบำบัด การฟื้นฟู และการทำให้กลับคืนสู่สังคมนั้น ตามพิธีสาร ๕ รัฐภาคีจะร่วมมือกันในการฟื้นฟูและการกลับคืนสู่สังคมของทหารเด็กที่ตกเป็นเหยื่อจากการถูกเกณฑ์หรือถูกใช้ให้เข้าร่วมในการสู้รบ รวมทั้งโดยผ่านความร่วมมือด้านวิชาการและความช่วยเหลือทางการเงิน ซึ่งดำเนินการนั้นจะกระทำได้ก็โดยการหารือกับรัฐภาคีทั้งหลายที่มีส่วนเกี่ยวข้องและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยผ่านโครงการที่มีอยู่ในระดับพหุภาคี ทวิภาคี หรือโครงการอื่น ๆ หรือนอกเหนือจากสิ่งอื่นโดยผ่านกองทุนบริจาค โดยสมัครใจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของสมาชิกสหประชาชาตินั้นเอง ตัวอย่างเช่น ในประเทศศรีลังกา จากสถานการณ์ที่รุนแรงได้ถูกแก้ไขทำให้ดีขึ้น เมื่อองค์การยูนิเซฟ (UNICEF) ได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือ ทั้งที่แต่ก่อนมีเด็กเป็นจำนวนมากถูกเกณฑ์ให้เข้าร่วมในการสู้รบ

4.4.3 การเผยแพร่ข้อมูลความรู้

กล่าวคือ สำหรับการการเผยแพร่ข้อมูลความรู้ นั้น ภายใต้กรอบของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสาร ๕ นั้นได้กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาคม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็ก และเด็กที่เป็นเหยื่อ ในการเผยแพร่โครงการข้อเสนอแนะและด้านการศึกษา ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพิธีสารนี้ ยกตัวอย่างได้เช่น ประเทศแองโกลา หลังจากที่ Unicef ได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือเด็กที่ถูกเกณฑ์เข้าเป็นทหาร ประมาณ 8000 คน ได้ถูกช่วยเหลือให้ได้รับการปลดประจำการ และส่งเด็กเหล่านั้นกลับเข้าสู่สังคม พร้อมทั้งจัดหาที่พัก และให้การศึกษาแก่เด็ก ๆ เหล่านี้ โดยรัฐแองโกลาเองได้ให้ความร่วมมือกับ Unicef เป็นอย่างดี

4.5 มาตรการอื่น ๆ

สำหรับมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในระดับระหว่างประเทศทั้งกับรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ เช่น

- มีการจัดการประชุมของ The Asia-Pacific Conference on the Use of Child Soldiers ที่ได้ถูกจัดขึ้นที่ กาดมันดู (Kathmandu) เมื่อ ปี 2000 เกี่ยวกับเรื่องการเรียกร้องให้ทั่วโลกรับรู้เกี่ยวกับทหารเด็ก และต้องการให้ช่วยกันสร้างกลวิธีในการหยุดการใช้ทหารเด็ก

- หรือการที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ขอให้มีการว่าจ้าง Child Protection Adviser กับกองกำลังรักษาสันติภาพซึ่งทั้งนี้ได้มีการปฏิบัติงานแล้วที่ ซีลาซีโอน และที่คองโก เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการบังคับใช้พิธีสาร ๙ ในระหว่างประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่ายังมีปัญหาในเรื่องของการบังคับใช้โดยไม่ว่าจะเป็นเรื่องของมาตรการทางกฎหมายหรือการใช้มาตรฐานที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ นอกจากนี้ความจริงใจในการแก้ปัญหาการกำหนดอายุขั้นต่ำของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่เป็นสมาชิกถาวรขององค์การสหประชาชาติ ดังนั้นถึงแม้ว่าพิธีสาร ๙ ฉบับนี้จะออกมาเพื่อแก้ปัญหาการเกณฑ์เด็กไปเข้าร่วมในการสู้รบได้ดีเท่าที่จะทำได้แล้ว แต่ในปัจจุบันก็ยังมีการใช้ทหารเด็กอยู่อย่างต่อเนื่อง ยกตัวอย่างได้เช่น ประเทศพม่า นับได้ว่าเป็นประเทศที่มีอัตราการใช้แรงงานทหารเด็กมากที่สุดในโลก²⁹ มีการเกณฑ์เด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปีเข้าเป็นทหาร ทั้งโดยกองกำลังของรัฐบาล และกองกำลังที่มีชื่อของรัฐบาล ซึ่งเกณฑ์เด็กเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในกองกำลัง ทั้งให้ร่วมรบ ส่งข่าวสาร ทำความสะอาดกองทัพ หลังจากที่ต้องมีการแรงงาน (International Labour Organisation - ILO) ได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือได้พบทหารเด็กที่มีอายุประมาณ 10 ปีร่วมอยู่ด้วยเช่นกัน และยังรวมไปถึงเด็กผู้หญิงที่ถูกเกณฑ์เข้าไปในกองกำลังเพื่อทำอาหาร และเพื่อล่องเงินทางเพศจากเด็กหญิงเหล่านั้น สภาพของทหารเด็กในพม่านั้น สิ่งที่เด็กได้รับตลอดเวลา คือ ความรุนแรง และความเกรี้ยวกราด เด็กที่เข้าสู้รบนั้นเนื่องจากร่างกายยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ ทหารเด็กจึงต้องใช้ยาเสพติด และแอลกอฮอล์ เพื่อให้พวกเขาพร้อมที่จะสู้รบ และเมื่อเด็ก ๆ เหล่านี้ ทำผิด ก็จะถูกลงโทษอย่างโหดเหี้ยม ทารุณ และหากใครฝ่าฝืนก็จะถูกฆ่า จากรายงานจะเห็นได้ว่า ทหารเด็กในพม่านั้นถูกละเมิดสิทธิ และถูกกระทำอย่างไร้มนุษยธรรม สำหรับการเข้าไปให้ความช่วยเหลือในพม่านั้น ทำได้ค่อนข้างยาก เพราะพม่าเป็นประเทศที่ปิด อีกทั้งรัฐบาลพม่าค่อนข้างที่จะไม่ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องทหารเด็กมากนัก ทั้งนี้เนื่องจาก

²⁹Jessuit Refugee Service Asia Pasific (JRS), "Child Soldiers; The Problem in Asia," News from the Jesuit Refugee Service Asia Pacific (JRS), 53 (July 2000): 2 – 4.

ปัญหาการบังคับใช้พิธีสาร ฯ ตามที่ได้ศึกษาวิเคราะห์มาดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตามก็ดีสำหรับในบทต่อไป จะเป็นศึกษาการบังคับใช้พิธีสาร ฯ กับรัฐและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐในระดับภายในประเทศ