DE BESCHERMING VAN KINDEREN IN GEWAPENDE CONFLICTEN
Kindsoldaten: het schrille contrast tussen norm en praktijk

Soheila Mazaheri ▪

Dit artikel tracht een analyse te verschaffen van het normatieve stelsel bedoeld om kinderen te beschermen tegen rekrutering en gebruik door conflictpartijen. En aangezien de realiteit van 300.000 kindsoldaten aantoont dat de bestaande regelgeving in praktijk niet wordt nageleefd, ga ik tevens na wat thans wordt gedaan aan het verschil tussen norm en praktijk.

1 Inleiding

In de loop van de twintigste eeuw is het gemiddelde aantal burgerslachtoffers ten gevolge van gewapende conflicten gestegen van 5 procent (Eerste Wereldoorlog) naar meer dan 90 procent (burgeroorlog in Rwanda in 1994).[1] Een belangrijke oorzaak hiervan is dat het klassieke strijdtoneel van interstatelijke conflicten geleidelijk aan plaats heeft gemaakt voor interne conflicten waarbij non-gouvernementele gewapende groeperingen in strijd zijn met de staat en/of met elkaar. Als gevolg daarvan hebben vijandelijkheden zich in toenemende mate verschoven van de frontlinie naar de straten van veelal dichtbevolkte dorpen en steden waardoor burgers veel eerder het doelwit worden van de gewapende strijd. De aanmerkelijke stijging van het aantal burgerslachtoffers kan daarnaast worden verklaard door de gewijzigde motieven die ten grondslag liggen aan de gewapende conflicten. Het merendeel van de recente conflicten betreft etnische of religieuze rivaliteiten die resulteren in vijandelijkheden gericht op de gehele etnische respectievelijk religieuze gemeenschap. Voorbeelden hiervan zijn de conflicten in Burundi, de Democratische Republiek Congo, Somalië en Soedan. Bovendien vinden recente gewapende conflicten over het algemeen plaats in landen gekenmerkt door een relatief 'zwakke' staat en een 'sterke' gewapende oppositiebeweging, welke geregeld controle uitoefent over een deel van het grondgebied. Burgers uit dergelijke gebieden krijgen doorgaans geen bescherming van de nationale 'wettelijke' autoriteiten en lopen voorts niet zelden het risico door deze autoriteiten van sympathie voor of lidmaatschap van de gewapende oppositiebeweging te worden beschuldigd.[2]

Voornamelijk kinderen en vrouwen zijn het slachtoffer van deze conflicten. Kinderen worden gedood, verminkt, ontvoerd en seksueel misbruikt. Daarnaast worden kinderen gescheiden van hun ouders en wees gemaakt. Ook raken zij ontheemd en ernstig getraumatiseerd. Voorts hebben kinderen veelal geen toegang tot onderwijs en gezondheidszorg omdat scholen en ziekenhuizen door aanslagen verwoest zijn. Tot slot worden kinderen slachtoffer van gewapende conflicten omdat zij als kindsoldaat direct danwel indirect worden ingezet in de gewapende strijd.[3] Gemiddeld 300.000 kinderen nemen op dit moment deel aan een gewapend conflict,

▪ Drs. S.S. Mazaheri is als juridisch medewerker werkzaam bij VluchtelingenWerk Nederland.

1 VN Doc. A/54/430, 1 oktober 1999, par. 15.
2 T.A. El-Haj & C. Hamilton, 'Armed conflict: The protection of children under international law', *The International Journal of Children's Rights* 1997-5, p. 1-46.
3 VN Doc. A/58/546-S/2003/1053, 10 november 2003, par. 24.

waardoor zij behalve slachtoffer dikwijls ook de positie van dader aannemen.[4] Het rapport van de Secretaris-Generaal van de VN, *Children and armed conflict*, d.d. 9 februari 2005, toont aan dat momenteel 42 conflictpartijen uit elf landen kinderen rekruteren dan wel gebruiken voor gewapende conflicten.[5]

Dit artikel beperkt zich tot laatstgenoemde categorie slachtoffers. Daarbij worden zowel het internationaal-rechtelijke kader ter bescherming van kinderen in gewapende conflicten als de wijze waarop met name de Verenigde Naties trachten de opgestelde normen in praktijk vertaald te krijgen geanalyseerd. Omdat in dit bulletin het IVRK centraal staat, ga ik in de eerste plaats in op de beschermingsstandaard die daarin is neergelegd voor kinderen in gewapende conflicten. Teneinde inzicht te geven in deze beschermingsstandaard, schets ik tevens een kort historisch overzicht van de internationaal-rechtelijke bescherming van kinderen in gewapende conflicten. Aangezien men het reeds twee jaar na de inwerkingtreding van het IVRK noodzakelijk achtte een Facultatief Protocol inzake de betrokkenheid van kinderen in gewapende conflicten op te stellen, sta ik vervolgens stil bij de beschermingsstandaard die daarin is opgenomen. Opgeschrikt door toenemend geweld waarmee kinderen aan het einde van de twintigste eeuw geconfronteerd werden, heeft de internationale gemeenschap geprobeerd het normatieve stelsel te versterken door de opstelling van enkele andere internationale instrumenten. Ook deze worden beknopt besproken. In dezelfde periode groeide de bewustwording dat het uitgebreide normatieve stelsel er niet toe geleid heeft dat minder kinderen in gewapende conflicten gerekruteerd en gebruikt worden. Derhalve hebben onder meer de VN andere initiatieven gelanceerd die beogen de overeengekomen verdragsbepalingen in praktijk verwezenlijkt te krijgen. Daarbij vormt het plan van aanpak dat de Secretaris-Generaal van de VN in bovengenoemd rapport uiteen heeft gezet een belangrijk onderdeel. In het tweede deel van het artikel besteed ik aandacht aan deze *era of application* alsmede de plaats die de EU en Nederland daarin innemen.

2 Het normatieve stelsel

2.1 Artikel 38 IVRK in historisch perspectief

In het IVRK is één verdragsartikel opgenomen dat specifiek beoogt kinderen in gewapende conflicten te beschermen. Het betreft artikel 38:

> 1. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe eerbied te hebben voor en de eerbiediging te waarborgen van tijdens gewapende conflicten op hen van toepassing zijnde regels van internationaal humanitair recht die betrekking hebben op kinderen.

4 Tijdens de persconferentie op 9 februari 2005, ter gelegenheid van de bekendmaking van het rapport *Children and armed conflict* (A/59/695-S/2005/72) van de Secretaris-Generaal van de VN, stelde de speciale vertegenwoordiger van de rechten van het kind, Olara Otunnu, dat het aantal kindsoldaten gedurende de laatste 18 maanden is gedaald van 380.000 naar 300.000. Zie hiervoor: United Nations News Service, *UN expert launches action plan for systematic worldwide reporting of child abuse*, 9 februari 2005 www.un.org en www.reliefweb.int.

5 VN Doc. A/59/695-S/2005/72, 9 februari 2005, Annex I en Annex II.

> 2. De Staten die partij zijn, nemen alle uitvoerbare maatregelen om te waarborgen dat personen jonger dan vijftien jaar niet rechtstreeks deelnemen aan vijandelijkheden.
> 3. De Staten die partij zijn, onthouden zich ervan personen jonger dan vijftien jaar in hun strijdkrachten op te nemen of in te lijven. Bij het opnemen of inlijven van personen die de leeftijd van vijftien jaar hebben bereikt, maar niet de leeftijd van achttien jaar, streven de Staten die partij zijn ernaar voorrang te geven aan diegenen die het oudste zijn.
>
> In overeenstemming met hun verplichtingen krachtens het internationale humanitaire recht om de burgerbevolking te beschermen in gewapende conflicten, nemen de Staten die partij zijn alle uitvoerbare maatregelen ter waarborging van de bescherming en de verzorging van kinderen die worden getroffen door een gewapend conflict.

Binnen het kader van het IVRK neemt artikel 38 een bijzondere plaats in. Hoewel het IVRK een mensenrechtenverdrag is dat primair van toepassing is in vredestijd, is artikel 38 een verdragsbepaling van internationaal humanitair recht dat beoogt in oorlogstijd bescherming te bieden aan personen die niet of niet meer deelnemen aan de oorlog: burgers, strijders die zich hebben overgegeven, krijgsgevangenen, zieken en gewonden.

De meest fundamentele verdragen van internationaal humanitair recht vormen de vier Geneefse Conventies van 1949 en de twee Aanvullende Protocollen (AP's) die het resultaat zijn van de Diplomatieke Conferentie inzake de Herbevestiging en Ontwikkeling van Internationaal Recht 1974-1977. In de vierde Geneefse Conventie, inzake de bescherming van burgers in tijden van oorlog, zijn reeds een aantal belangrijke verdragsbepalingen neergelegd welke ten doel hebben specifieke bescherming te bieden aan kinderen in gewapende conflicten. Het zijn evenwel voornamelijk de twee AP's die de beschermingsstandaard van kinderen in aanzienlijke mate hebben versterkt. Terwijl de verdragsbepalingen in de Conventies enkel bescherming kunnen bieden aan kinderen die onder de rechtsmacht van een andere conflictpartij zijn komen te staan, omvatten de twee AP's ook verplichtingen die strijdende partijen tegenover hun eigen burgerkinderen moeten naleven.[6] In het kader van artikel 38 IVRK zijn met name de bepalingen neergelegd in artikel 77 tweede lid van Aanvullend Protocol I (AP I), dat uitsluitend van toepassing is op internationale oorlogen, van belang, aangezien zij identiek zijn aan het tweede en derde lid van artikel 38.[7]
In Aanvullend Protocol II (AP II), dat van toepassing is op interne conflicten biedt artikel 4 derde lid sub c bescherming aan kinderen.[8]

Artikel 77 tweede lid en artikel 4 derde lid sub c vormden een aanmerkelijke verbetering in de bescherming van kinderen in gewapende conflicten, aangezien daarin voor het eerst een minimumleeftijd voor rekrutering en deelname aan vijandelijkheden was vastgesteld. Daarnaast

6 T.A. El-Haj & C. Hamilton 1997 (*supra* noot 2) en G. Van Bueren, *The international law on the rights of the child*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1995.

7 Art. 77 tweede lid AP I: 'The Parties to the conflict shall take all feasible measures in order that children who have not attained the age of fifteen years do not take a direct part in hostilities and, in particular, they shall refrain from recruiting them into their armed forces. In recruiting among those persons who have attained the age of fifteen years but who have not attained the age of eighteen years, the Parties to the conflict shall endeavour to give priority to those who are oldest.'

8 Art. 4 derde lid sub c AP II: 'Children shall be provided with the care and aid they require, and in particular: Children who have not attained the age of fifteen years shall neither be recruited in the armed forces or groups nor allowed to take part in hostilities;'

was voor het eerst gereguleerd welke vormen van deelname voor kinderen verboden zijn. Ofschoon de term 'kinderen' in beide AP's is opgenomen, is daar in tegenstelling tot het IVRK geen definitie aan gegeven. In elk geval betreft het personen tot de leeftijd van vijftien jaar en uit artikel 77 tweede lid AP I kan afgeleid worden dat ook personen van vijftien tot achttien jaar nog als kinderen worden aangemerkt.[9] Hoewel de tekst van het tweede en derde lid van artikel 38 IVRK gelijk is aan artikel 77 tweede lid AP I, zou het een misvatting zijn daaruit te concluderen dat eenvoudig consensus daarover werd bereikt. Onder de deelnemende delegaties bestonden aanzienlijke controverses over voornamelijk de minimumleeftijd voor rekrutering en (de reikwijdte van het verbod op) deelname aan vijandelijkheden.

2.2 Minimumleeftijd

Terwijl andere verdragsverplichtingen, overeenkomstig artikel 1 IVRK, bescherming beogen te bieden aan kinderen tot achttien jaar, is in artikel 38 een uitzondering op deze regel gemaakt, door verdragspartijen louter te verbieden kinderen tot vijftien jaar op te nemen of in te lijven in de nationale strijdkrachten en rechtstreeks deel te laten nemen aan vijandelijkheden.

De *Travaux Préparatoires* betreffende artikel 38 tweede lid[10] tonen aan dat de minimumleeftijd van achttien jaar voor directe deelname aan vijandelijkheden tot de laatste zitting van de IVRK-Werkgroep geen twistpunt betrof. De controverses over de leeftijd beperkten zich tot dat moment voornamelijk tot artikel 38 derde lid, inzake de minimumleeftijd voor rekrutering, welke tijdens de onderhandelingen in 1986 was vastgesteld op vijftien jaar. Dankzij een amendement ingediend door Zweden werd de ontwerptekst in 1988 in overeenstemming gebracht met artikel 77 tweede lid AP II, door verdragspartijen te verplichten bij de rekrutering van personen in de leeftijdscategorie vijftien tot achttien jaar, voorrang te verlenen aan de oudsten: 'In recruiting among those persons who have attained the age of fifteen years but who have not attained the age of eighteen years, the States Parties to the present Convention shall endeavour to give priority to those who are oldest.'
Tijdens de laatste zitting in 1989 dienden een aantal delegaties, inclusief enkele IGO's en NGO's twee ontwerpvoorstellen inzake de deelname aan vijandelijkheden in:

> Voorstel 1
> 'States parties shall take all feasible measures to ensure that no child takes a direct part in hostilities. *With respect to persons who have not attained majority before the age of 18 years, States Parties shall endeavour to prevent them from taking a direct part in hostilities. Persons who have not attained the age of 15 years shall not be allowed to take part in hostilities.*'
> Voorstel 2
> 'States parties shall take all feasible measures to ensure that persons who have not attained the age of 15 years do not take a direct part in hostilities.'

9 Y. Sandoz, C. Swinarski & B. Zimmerman, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Genève: International Committee of the Red Cross 1987, p. 899.

10 Zie voor de *Travaux Préparatoires*: S. Detrick (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child: A Guide to the 'Travaux Préparatoires*, Dordrecht: Nijhoff 1992.

Ofschoon afgevaardigden van 25 landen alsmede het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRK) hun voorkeur uitspraken voor het eerste voorstel, waren de VS en de voormalige Sovjet-Unie voorstander van het tweede alternatief, waarbij alleen de VS te kennen gaven consensus over het eerste voorstel te zullen blokkeren. De VS keerden zich tegen een verhoging van de beschermingsstandaard voor kinderen in gewapende conflicten welke in de twee AP's was neergelegd, omdat de IVRK-Werkgroep niet het geschikte forum zou zijn om de beschermingsstandaard van humanitair recht, vastgesteld door regeringen tijdens de Diplomatieke Conferentie in 1977, te herzien. Bij gebrek aan consensus over de eerste versie lanceerde de voorzitter van de Werkgroep daarop het voorstel het tweede alternatief aan te nemen, dat door geen enkele delegatie was afgewezen en het maximaal haalbare draagvlak zou hebben. Het tweede voorstel werd met consensus aangenomen.

De VS, maar ook andere delegaties realiseerden zich niet dan wel onvoldoende dat ondanks hun weerstand tegen de verhoging van de minimumleeftijd, neergelegd in artikel 77 tweede lid AP I, behalve artikel 38, alle andere verdragsbepalingen van het IVRK in zowel vredes- als oorlogstijd op kinderen tot achttien jaar van toepassing zijn. Tijdens de onderhandelingen over de ontwerptekst stelde een aantal staten dat het vierde lid van artikel 38, hetgeen staten verplicht alle uitvoerbare maatregelen, te nemen om de bescherming van kinderen getroffen door gewapende conflicten te waarborgen, erop duidt dat in oorlogstijd alleen artikel 38 van toepassing is op kinderen.[11] Deze interpretatie miskent echter dat het IVRK geen clausule bevat die opschorting van bepaalde verdragsartikelen in tijden van oorlog toelaat. Verdragspartijen mogen slechts enkele rechten en vrijheden inperken indien de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden in gevaar zijn.[12] Bovendien heeft het Comité van de Rechten van het Kind benadrukt dat het IVRK een holistisch verdrag is, waarbij alle bepalingen met elkaar verbonden zijn en niet los van elkaar gezien moeten worden.[13] Een lid van het Comité, Thomas Hammarberg, heeft het als volgt geformuleerd: 'Article 38 specifically addresses the situation of children in armed conflicts (...) however *all other* articles of the Convention are relevant. In fact there is no derogation clause in this Convention, it applies in its entirety also in times of war or emergency.'[14]

De minimumleeftijd van vijftien jaar staat op zeer gespannen voet met andere verdragsbepalingen van het IVRK waar geen uitzondering is gemaakt voor de leeftijdsgroep van vijftien tot achttien jaar, zoals het belang van het kind (artikel 3 IVRK), het recht op leven en ontwikkeling (artikel 6 IVRK) evenals de verplichting die ingevolge artikel 32 eerste lid IVRK, op staten rust om kinderen te beschermen tegen het verrichten van werk dat naar alle waarschijnlijkheid gevaarlijk is of de opvoeding van het kind zal hinderen, of schadelijk zal zijn voor de gezondheid of de lichamelijke, intellectuele, zedelijke of maatschappelijke ontwikkeling van het kind. Door de tekst van artikel 38 enkel te vergelijken met verdragsregels van internationaal humanitair recht hebben de VS en andere delegaties bovendien onvoldoende onderkend dat artikel 38 in tegenstelling tot de AP's niet alleen van toepassing is in oorlogstijd. De praktijk geeft

11 T.A. El-Haj & C. Hamilton 1997 (*supra* noot 2).
12 Dit betreffen: art. 10 tweede lid: het recht het land te verlaten; art. 13 tweede lid 2: vrijheid van meningsuiting en art. 15 tweede lid: vrijheid van vereniging en vrijheid van vergadering.
13 VN Doc. E/CN.4/1999/73, 24 maart 1999, par. 21.
14 T.A. El-Haj & C. Hamilton 1997 (*supra* noot 2).

aan dat strijdkrachten reeds voor de werkelijke aanvang van een oorlog voorbereidingen daartoe treffen, waaronder het rekruteren van personen. Daarnaast is gebleken dat strijdkrachten na afloop van een conflict niet altijd overgaan tot demobilisatie en ontwapening.

2.3 Deelname aan vijandelijkheden

Artikel 38 IVRK verbiedt alleen de directe deelname aan vijandelijkheden, ten gevolge waarvan conflictpartijen kinderen legaal kunnen gebruiken voor ondersteunende oorlogshandelingen, zoals spioneren, verkennen, saboteren, het inwinnen en overdragen van informatie en het vervoeren van wapens en militair personeel naar de frontlinie. Evenmin verbiedt het tweede lid van artikel 38 huishoudelijke werkzaamheden, welke veelal verricht worden door gerekruteerde meisjes. Ervan uitgaande dat alle verdragsbepalingen van het IVRK zowel in oorlogs- als vredestijd op kinderen van toepassing zijn, kan evenwel worden aangenomen dat het verbod op genoemde werkzaamheden voortvloeit uit andere verdragsbepalingen, waaronder de eerdergenoemde artikelen 3, 6 en 32 eerste lid. Gebleken is dat kinderen die ondersteunende oorlogshandelingen verrichten daardoor ernstige fysieke en psychische schade oplopen, omdat de werkzaamheden vaak veel te zwaar voor hen zijn, zij evenals andere strijders een gericht doelwit vormen voor andere conflictpartijen en veel kinderen ernstig getraumatiseerd raken door de gewelddadigheden en het oorlogsleed waarmee zij dagelijks direct geconfronteerd worden. Daarnaast zijn kinderen die wapens en munitie naar de frontlinie transporteren, voor vijandige conflictpartijen moeilijk te onderscheiden van strijders die actief deelnemen aan het conflict[15] en vormen evenals de echte strijders een legitiem oorlogsdoel. Zij vallen niet onder de bescherming van de vier Geneefse Conventies en de twee AP's. Voorts hebben recente gewapende conflicten aangetoond dat kinderen niet alleen te vrezen hebben voor wreedheden begaan door vijandige conflictpartijen, maar tevens stelselmatig onderworpen worden aan ernstige mishandeling en andere vormen van wrede, onmenselijke en onterende behandeling en bestraffing door leden van de eigen conflictpartij. Zo worden in het bijzonder meisjes systematisch seksueel misbruikt en gedwongen tot zogenaamde huwelijken met commandanten. Bovendien blijkt de scheidingslijn tussen ondersteunende oorlogsinspanningen en directe deelname aan vijandelijkheden in conflictsituaties zeer vaag te zijn. Veel kinderen beginnen aanvankelijk met ondersteunende oorlogsactiviteiten, maar nemen uiteindelijk direct deel aan het gewapende conflict. Tot slot impliceert het enkele verbod op rekrutering door nationale strijdkrachten, ex artikel 38 derde lid, dat het verbod op directe deelname aan vijandelijkheden zich beperkt tot de nationale strijdkrachten van een land en niet van toepassing is op non-gouvernementele gewapende groeperingen, dan wel paramilitaire en andere gewapende eenheden die strijden aan de zijde van de formele strijdkrachten. Dit terwijl deze groeperingen, veelal bij gebrek aan voldoende strijders, kinderen rekruteren en inzetten in de gewapende strijd.

15 M. Happold, 'Child Soldiers in International Law: The legal regulation of children's participation in hostilities', *Netherlands International Law Review* 2000-XLVII, p. 27-52.

2.4 Rekrutering

Artikel 38 derde lid verbiedt de rekrutering door nationale strijdkrachten van personen jonger dan vijftien jaar en verplicht verdragspartijen bij de rekrutering voorrang te geven aan diegenen die het oudste zijn. Onduidelijk is of het derde lid alleen gedwongen of ook vrijwillige rekrutering bestrijkt. Evenals het tweede lid, is ook de bepaling over de rekrutering gelijk aan artikel 77 tweede lid AP I. Ten tijde van de Diplomatieke Conferentie 1974-1977 vormde de opname van een expliciete verwijzing naar vrijwillige rekrutering een twistpunt. Tegen de wil van het ICRK is daar uiteindelijk van afgezien, omdat enkele delegaties een dergelijk verbod niet reëel achtten in specifieke conflictsituaties, zoals in vrijheidsoorlogen en bezette gebieden.[16] Een poging van het ICRK om een expliciete verwijzing naar vrijwillige rekrutering wel opgenomen te krijgen in artikel 38 IVRK faalde.

2.5 Artikel 38: een gemiste kans?

Een vergelijking tussen de beschermingsstandaard opgenomen in artikel 38 en artikel 77 tweede lid AP I alsmede artikel 4 derde lid sub c AP II, toont aan dat deze gelijk is aan AP I en lager is dan AP II. Ingevolge artikel 41 IVRK zijn verdragspartijen evenwel verplicht bepalingen van nationaal of internationaal recht die op hen van toepassing zijn en die meer bijdragen aan de verwezenlijking van de rechten van het kind na te leven. Dezelfde verplichting vloeit eveneens voort uit het eerste lid van artikel 38, waardoor in elk geval gewaarborgd is dat IVRK-verdragspartijen, die tevens AP II geratificeerd hebben, gebonden zijn aan de hogere beschermingsstandaard in geval het een conflict betreft dat aan de voorwaarden van AP II voldoet.

Hoewel artikel 38 geen hogere beschermingsstandaard omvat, is de bescherming voor kinderen in gewapende conflicten verbeterd, aangezien met dit verdragsartikel voor het eerst een brug is geslagen tussen internationaal humanitair recht en internationale mensenrechtenbepalingen. Daardoor hebben alle verdragspartijen zich gebonden aan de naleving van enkele bepalingen van internationaal humanitair recht die specifiek van toepassing zijn op kinderen. Dankzij het feit dat vrijwel alle staten, met uitzondering van de VS en Somalië, het IVRK geratificeerd hebben, heeft deze beschermingsstandaard nagenoeg universele waarde gekregen, hetgeen met name van belang is omdat betrekkelijk minder staten partij zijn bij de twee AP's, welke bovendien niet op alle conflicten van toepassing zijn.[17] Voorts heeft de opname van deze bepaling van internationaal humanitair recht in het IVRK tot gevolg dat deze niet langer op zichzelf staat maar in samenhang met de andere verdragsbepalingen moet worden beschouwd. Het feit dat een aantal delegaties zich dit gedurende het ontwerp van artikel 38 onvoldoende realiseerde, doet aan deze verplichting niet af.

16 Sandoz, Swinarski & Zimmerman 1987 (*supra* noot 9), p. 900-901.
17 Protocol I was in februari 2005 door 162 staten geratificeerd en Protocol II door 157.

2.6 Facultatief Protocol inzake de betrokkenheid van kinderen in gewapende conflicten[18]

Hoewel artikel 38 IVRK met consensus is aangenomen, toonden veel staten, IGO's en NGO's zich na de aanname van de definitieve versie ontevreden over de overeengekomen beschermingsstandaard die in hun ogen minimaal was en geen effectieve bescherming bood aan kinderen in gewapende conflicten.[19] Het toezichthoudende IVRK-orgaan, het Comité voor de Rechten van het Kind, deelde dit standpunt en gaf derhalve prioriteit aan verhoging van de beschermingsstandaard in de vorm van een Facultatief Protocol. Tijdens zijn derde zitting in maart 1993 presenteerde het Comité zijn voorlopige ontwerptekst[20] hiervoor, waarvan voornamelijk de eerste twee artikelen relevant zijn:

> 'Article 1:
> States Parties shall take all feasible measures to ensure that persons who have not attained the age of eighteen years do not take part in hostilities.
> Article 2:
> States Parties shall refrain from recruiting any person who has not attained the age of eighteen into their armed forces.'

Deze ontwerptekst bevatte twee belangrijke verbeteringen ten aanzien van artikel 38 IVRK: de minimumleeftijd voor deelname aan vijandelijkheden en rekrutering zou van vijftien naar achttien jaar worden verhoogd en het verbod op deelname zou niet alleen directe maar ook indirecte deelname omvatten. Opmerkelijk is wel dat in dit voorstel geen verbod op deelname en rekrutering door gewapende oppositiegroeperingen, dan wel paramilitaire en andere gewapende eenheden gelieerd aan de staat, opgenomen was. Naar aanleiding van dit initiatief van het Comité vonden er tussen oktober 1994 en maart 2000 zes zittingen plaats. Hoewel een meerderheid van staten, ondersteund door IGO's en NGO's, zich voorstander toonde van de *straight 18 rule*, volgens welke de minimumleeftijd voor alle vormen van rekrutering door en deelname bij zowel nationale strijdkrachten als non-gouvernementele gewapende groeperingen zou worden verhoogd naar achttien jaar, slaagden zij er niet in om op al deze punten consensus te bereiken.[21] De belangrijkste bepalingen zijn opgenomen in de eerste vier artikelen:

18 Het Facultatieve Protocol is bij resolutie A/RES/54/263 van de Algemene Vergadering op 25 mei 2000 aangenomen (Tractatenblad 2001, 131) en op 12 februari 2002 in werking getreden. Op 15 april 2005 hadden 93 staten het Protocol geratificeerd.

19 Volgens UNICEF is art. 38 de zwakste verdragsbepaling van het IVRK. Zie hiervoor: VN Doc. E/CN.4/1999/73, 24 maart 1999, par. 20.

20 VN Doc. CRC/C/16, 5 maart 1993 en VN Doc. E/CN.4/1994/91, 20 december 1993.

21 Tijdens de vierde zitting raakten de onderhandelingen in een impasse wegens een fundamenteel meningsverschil tussen een meerderheid van staten die voorstander waren van een minimumleeftijd van achttien jaar op alle vormen van deelname en een kleine minderheid van staten die tegen deze zogenoemde *straight 18 rule* waren. Als uitweg uit deze impasse had de voorzitter van de Werkgroep tussen februari 1998 en januari 2000 informele besprekingen met staten. Zie hiervoor: VN Doc. E/CN.4/1998/102, 23 maart 1998, en M. Happold, 'The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict', *Yearbook of International Humanitarian Law* 2000-3, p. 226-244.

Artikel 1
De Staten die Partij zijn, nemen alle uitvoerbare maatregelen om te waarborgen dat leden van hun strijdkrachten die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt niet rechtstreeks deelnemen aan vijandelijkheden.

Artikel 2
De Staten die Partij zijn, waarborgen dat personen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt, niet gedwongen worden ingelijfd of opgenomen in hun strijdkrachten.

Artikel 3
1. De Staten die Partij zijn, verhogen de minimumleeftijd voor de vrijwillige inlijving of opneming van personen in hun nationale strijdkrachten met jaren ten opzichte van de minimumleeftijd genoemd in artikel 38, derde lid, van het Verdrag inzake de rechten van het kind, rekening houdend met de beginselen vervat in dat artikel en erkennend dat personen jonger dan 18 jaar ingevolge het Verdrag recht hebben op speciale bescherming.
2. Elke Staat die Partij is, legt een bindende verklaring neer bij de bekrachtiging van of toetreding tot dit Protocol waarin de minimumleeftijd wordt genoemd waarop hij vrijwillige recrutering of opname in zijn nationale strijdkrachten zal toestaan en een beschrijving van de garanties die hij heeft aangenomen om te waarborgen dat deze recrutering of opname niet onder dwang geschiedt.
3. De Staten die Partij zijn die vrijwillige recrutering of opname in hun nationale strijdkrachten toestaan onder de leeftijd van 18 jaar handhaven garanties om ten minste te waarborgen dat:
a. de recrutering of opname echt vrijwillig is;
b. de recrutering of opname plaatsvindt met instemming van de ouders of wettige voogden van de persoon, nadat zij zijn ingelicht;
c. de personen volledig ingelicht worden over de plichten die gemoeid zijn met de militaire dienst;
d. de personen voorafgaand aan hun toelating tot de nationale militaire dienst een betrouwbaar bewijs van hun leeftijd overleggen.
4. Elke Staat die Partij is, kan zijn verklaring te allen tijde kracht bijzetten door een kennisgeving van die strekking gericht aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, die alle Staten die Partij zijn in kennis stelt. De kennisgeving wordt van kracht op de datum van ontvangst door de Secretaris-Generaal.
5. De eis in het eerste lid van dit artikel tot verhoging van de leeftijd is niet van toepassing op scholen die worden geëxploiteerd door of onder toezicht staan van de strijdkrachten van de Staten die Partij zijn, in overeenstemming met de artikelen 28 en 29 van het Verdrag inzake de rechten van het kind.

Artikel 4
1. Gewapende groepen die zich onderscheiden van de strijdkrachten van een Staat mogen onder geen enkele omstandigheid personen onder de leeftijd van 18 jaar recruteren of inzetten bij vijandelijkheden.
2. De Staten die Partij zijn, nemen alle uitvoerbare maatregelen om een dergelijke recrutering en inzet te voorkomen, met inbegrip van de aanneming van de nodige wettelijke maatregelen om dergelijke praktijken te verbieden en strafbaar te stellen.
3. De toepassing van dit artikel uit hoofde van dit Protocol laat de juridische status van een Partij bij een gewapend conflict onverlet.

2.7 Hogere beschermingsstandaard?

In de definitieve versie van het Protocol is de minimumleeftijd voor directe deelname aan vijandelijkheden en gedwongen rekrutering verhoogd van vijftien naar achttien jaar, hetgeen een belangrijke verbetering in vergelijking met artikel 38 IVRK betreft. Het verbod op deelname

is ten opzichte van het ontwerpprotocol enerzijds beperkt, omdat het staten uitsluitend directe deelname van kinderen aan vijandelijkheden verbiedt. Anderzijds is het verbod uitgestrekt door de opname van een absoluut verbod op directe én indirecte deelname bij non-gouvernementele gewapende groeperingen. In tegenstelling tot staten is het deze groeperingen tevens verboden om personen jonger dan achttien jaar gedwongen dan wel vrijwillig te rekruteren. Op staten rust een inspanningsverplichting alle 'uitvoerbare maatregelen' te nemen teneinde dit te realiseren. Hoewel de opname van het verbod op deelname en rekrutering bij non-gouvernementele gewapende groeperingen de juridische beschermingsstandaard aanmerkelijk heeft verhoogd, is het onzeker of en zo ja in hoeverre verdragspartijen erin zullen slagen met name die verplichtingen te effectueren die niet van toepassing zijn op hun eigen strijdkrachten. Het is niet uit te sluiten dat deze groeperingen minder snel bereid zullen zijn wettelijke maatregelen na te leven die niet wederkerig van toepassing worden geacht voor de nationale strijdkrachten. Bovendien is het hierdoor gecreëerde onderscheid tussen conflictpartijen in strijd met de regel van internationaal humanitair recht dat alle conflictpartijen op voet van gelijkheid behandeld moeten worden.[22]

Opvallend aan het Protocol zijn ook de bepalingen ten aanzien van de rekrutering door nationale strijdkrachten. Artikel 2 verbiedt gedwongen rekrutering tot achttien jaar en ingevolge artikel 3 eerste lid is vrijwillige rekrutering enkel toegestaan van kinderen in de leeftijd van zestien jaar of ouder. Daaruit kan men concluderen dat kinderen tot, in elk geval, zestien jaar direct noch indirect aan vijandelijkheden kunnen deelnemen. Om inconsistentie tussen artikel 1 en artikel 3 eerste lid te vermijden, zou artikel 1 dan ook zo geïnterpreteerd moeten worden dat directe en indirecte deelname aan vijandelijkheden verboden zijn voor kinderen tot zestien jaar. Indien staten in hun nationale wetgeving een hogere minimumleeftijd voor vrijwillige rekrutering hebben opgenomen, verhoogt dit automatisch de leeftijd voor indirecte deelname.[23]

Artikel 3 derde lid stelt vier voorwaarden waaraan vrijwillige rekrutering moet voldoen: 1. de rekrutering moet echt vrijwillig zijn, 2. de ouders of wettelijke voogden moeten toestemming hebben gegeven voor de rekrutering, 3. de personen moeten volledig worden ingelicht over de plichten die gemoeid zijn met de militaire dienst, en 4. de personen dienen voorafgaand aan hun toelating tot de nationale militaire dienst een betrouwbaar bewijs van hun leeftijd over te leggen. De effectiviteit en relevantie van deze voorwaarden zijn met name in huidige conflictgebieden discutabel en controversieel. Ingevolge de eerste twee voorwaarden, geeft de praktijk weliswaar aan dat veel kinderen uit eigen beweging tot de strijdkrachten toetreden, maar zou het misleidend zijn dit echt vrijwillig te noemen. Diverse onderzoeken, waaronder een onderzoek uitgevoerd door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en de Quaker United Nations Office, hebben uitgewezen dat arme kinderen in oorlogsgebieden zonder toegang tot onderwijs en werk, van wie het gezinsleven ontwricht of door de oorlog weggevaagd is, het

22 ICRC, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on Involvement of Children in Armed Conflicts (official statement), 8 december 1997, par. 46.

23 Tijdens de vierde zitting van de Werkgroep stelden enkele delegaties dat evenveel aandacht besteed moest worden aan rekrutering als aan deelname aan vijandelijkheden. Zij vergeleken het met een verbod op het gebruik van landmijnen terwijl de produktie nog is toegestaan. Zie hiervoor: VN Doc. E/CN.4/1998/102, 23 maart 1998, par. 27. Andersom kan ook worden gesteld dat het vreemd dan wel onmogelijk is om landmijnen te gebruiken als de produktie is verboden.

meest vatbaar voor rekrutering zijn.[24] Veel van deze kinderen zien in de toetreding tot de strijdkrachten de enige toegang tot bescherming en voeding, zonder daarbij te beseffen welke prijs zij daarvoor moeten betalen. Andere factoren die 'vrijwillige' rekrutering kunnen beïnvloeden zijn bijvoorbeeld indoctrinatie, het aanzetten tot wraak, etnische en religieuze rivaliteit, evenals onvolwassenheid. Honger en armoede kunnen ook ouders ertoe aanzetten hun kinderen te laten opnemen bij de strijdkrachten. In dit verband heeft de UNHCR erop gewezen dat de tweede voorwaarde in het bijzonder voor vluchtelingen irrelevant is, aangezien ouders in dergelijke situaties niet in staat zijn een volledig vrijwillige beslissing te nemen.[25] Bovendien is de tweede voorwaarde alleen relevant indien het kind over ouders dan wel een wettige voogd beschikt. De derde voorwaarde is in de praktijk moeilijk te controleren en de vierde voorwaarde is alleen relevant voor landen waar sprake is van een effectief geboorteregistratiesysteem.

Uit het voorgaande blijkt dat de beschermingsstandaard voor kinderen in gewapende conflicten, dankzij het Facultatief Protocol is verhoogd. De effectiviteit van het Protocol is onder meer afhankelijk van de bereidheid van staten om in de eerste plaats artikel 1 zo te interpreteren dat het consistent is met artikel 3 eerste lid en ten tweede zich ervan te vergewissen dat niet alleen het Protocol van toepassing is op kinderen in gewapende conflicten maar ook alle IVRK-verdragsbepalingen. Belangrijk in dit bestek is dat de internationale gemeenschap tegen het einde van de twintigste eeuw blijk heeft gegeven groot belang te hechten aan de bescherming van kinderen in gewapende conflicten. Naast het Facultatieve Protocol zijn andere belangrijke internationale instrumenten opgesteld die onder meer beogen kinderen in gewapende conflicten te beschermen. In het IAO-Verdrag nr. 182 ter uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid van 1999, is in artikel 3 (a), de verplichte en gedwongen rekrutering van kinderen tot achttien jaar als één van de ergste vormen van kinderarbeid opgenomen.[26] In het Afrikaanse Handvest inzake de rechten en het welzijn van het kind (1990) is in artikel 22 tweede lid een inspanningsverplichting voor staten opgenomen alle noodzakelijke maatregelen te nemen dat kinderen tot achttien jaar niet gerekruteerd worden en niet direct deelnemen aan vijandelijkheden.[27]

2.8 Nederland en het Facultatieve Protocol

Tijdens de ontwerpprocedure toonde Nederland zich geen voorstander voor een verbod op indirecte deelname aan vijandelijkheden omdat dit inconsistent met artikel 38 tweede lid zou zijn.[28] Evenmin ondersteunde Nederland de *straight-18 rule*, aangezien de leeftijd voor vrijwillige rekrutering in Nederland is vastgesteld op zeventien jaar. In een notitie aan de Tweede Kamer in oktober 1999 stelde de toenmalige staatssecretaris van Defensie, Van Hoof, dat een belangenafweging noodzakelijk is tussen het door de mensenrechten beschermde belang inzake

24 R. Brett & I. Specht, *Young Soldiers: Why they choose to fight*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers 2004.
25 VN Doc. E/CN.4/1999/WG.13/2, 23 oktober 1998. Deze mening wordt gedeeld door het Internationale Comité van het Rode Kruis. Zie hiervoor: VN Doc. E/CN.4/2000/74, 27 maart 2000.
26 Het IAO-Verdrag is op 10 november 2000 in werking getreden en op 15 april 2005 door 132 staten geratificeerd.
27 Het Handvest is op 29 november 1999 in werking getreden en op 15 april 2005 door 35 staten geratificeerd.
28 VN Doc. E/CN.4/1998/102, 23 maart 1998, par. 49.

het niet inzetten van kinderen in gewapende conflicten en het door de grondrechten beschermde belang van vrijheid van arbeidskeuze en verbod op leeftijdsdiscriminatie. Daarnaast werd gevreesd dat de aanvaarding van de *straight-18 rule* negatieve effecten zou hebben op de werving, aangezien werving onder schoolverlaters, waarvan zeventienjarigen een belangrijk deel uitmaken, onmisbaar werd geacht voor een goed bezette en adequaat functionerende krijgsmacht.[29] Nederland heeft het Protocol weliswaar op 7 september 2000 ondertekend maar tot op heden niet geratificeerd. In reactie op het tweede periodieke rapport van Nederland over de uitvoering van het IVRK, heeft het Comité voor de Rechten van het Kind de aanbeveling geuit, vaart te zetten achter de bekrachtiging van het Facultatieve Protocol.[30] Thans ligt een voorstel ter goedkeuring en uitvoering van het Protocol bij de Tweede Kamer.[31]

3 *Era of application*

3.1 Verenigde Naties

Momenteel tekent zich een schril contrast af tussen een normatief kader dat beoogt kinderen in gewapende conflicten te beschermen en de realiteit waarin kinderen in conflictsituaties wijdverspreid en systematisch met wreedheden geconfronteerd worden, terwijl degenen die daar verantwoordelijkheid voor dragen ongestraft blijven. Vanwege dit verschil tussen norm en praktijk heeft de VN-veiligheidsraad op 30 augustus 1999 bij resolutie 1261 haar bezorgdheid over kinderen in gewapende conflicten uitgesproken en de Secretaris-Generaal (SG) verzocht een rapport over deze problematiek te presenteren.[32] Sindsdien vormt dit thema een vast onderdeel op de agenda van zowel de Veiligheidsraad als de SG, die jaarlijks rapporteert over kinderen en gewapende conflicten. In zijn eerste rapport roept de SG de internationale gemeenschap op een einde te maken aan de straffeloosheid jegens degenen die verantwoordelijk zijn voor het schenden van de rechten van het kind. Lidstaten die militaire, economische of politieke steun bieden aan conflictpartijen kunnen daaraan de voorwaarde koppelen dat de rechten van het kind gerespecteerd moeten worden. Daarnaast kunnen lidstaten openbaarheid geven aan conflictpartijen die hun verdragsverplichtingen ernstig schenden en indien mogelijk dergelijke partijen strafrechtelijk vervolgen. Voorts kunnen regeringen en de privé-sectoren een bijdrage leveren aan het tegengaan van de illegale handel in kleine en lichte wapens, kostbare mineralen en harde valuta, die enerzijds interne conflicten mogelijk maken en anderzijds soms ook de oorzaak zijn van deze conflicten.[33] Tevens sluit de SG niet uit dat de Veiligheidsraad sanctie-

29 Brief van Van Hoof aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Defensie van de Tweede Kamer, nr. P/1999007820, 13 december 1999.
30 VN Doc. CRC/C/15/Add.227, 30 januari 2004.
31 *Kamerstukken II* 2004/05, 29976 (R1780), nr. 2, Voorstel van Rijkswet.
32 VN Doc. S/RES/1261 (1999), 30 augustus 1999, par. 20.
33 VN Doc. A/55/163-S/2000/712, 19 juli 2000, p. 6.

maatregelen afkondigt, vallend onder artikel 41 van het VN-Handvest,[34] waarbij het wel van belang is dat de sociaal-economische consequenties voor de burgerbevolking zo gering mogelijk zullen zijn. Eerder is al gewezen op het feit dat veel kinderen zich min of meer genoodzaakt zien zich bij een conflictpartij aan te sluiten vanwege hun schrijnende sociaal-economische situatie. Voorkomen moet worden dat door middel van economische sancties nog meer kinderen in een dergelijke situatie terechtkomen.

In zijn poging het normatieve stelsel in de praktijk te verwezenlijken, heeft de Veiligheidsraad de SG in zijn derde resolutie inzake kinderen en gewapende conflicten, nr. 1379, verzocht in zijn rapport een lijst op te nemen van conflictpartijen die kinderen rekruteren en gebruiken in strijd met verdragsregels die op hen van toepassing zijn, waardoor inzichtelijk geworden is welke nationale strijdkrachten en non-gouvernementele conflictpartijen hun verdragsverplichtingen niet naleven.[35] Terwijl de lijst zich aanvankelijk beperkte tot strijdende partijen die verwikkeld waren in conflicten die op de agenda van de Veiligheidsraad stonden, is deze lijst sedert 2003 uitgebreid met een aantal andere conflictpartijen. In het meest recente rapport van februari 2005 is een lijst van 42 conflictpartijen uit elf landen opgenomen die kinderen rekruteren en gebruiken in strijd met internationale verdragsregels.[36]

Behalve de opname van genoemde lijsten, heeft de SG zich in zijn rapport van november 2002 voor het eerst expliciet uitgesproken voor de *era of application* ten gevolge van de diepe kloof tussen het relatief sterke normatieve stelsel en de praktijk met 300.000 kindsoldaten.[37] Hij wordt hierin gesteund door de Veiligheidsraad en de speciale vertegenwoordiger van de SG voor kinderen en gewapende conflicten, Olara Otunnu, die in 1997 is benoemd. Twee belangrijke gebeurtenissen die volgens de SG het normatieve tijdperk beëindigden en de *era of application* inluidden, betreffen de inwerkingtreding van het Facultatieve Protocol op 12 februari 2002 evenals het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof op 1 juli 2002. Ingevolge artikel 8 tweede lid sub b (xxvi) en artikel 8 tweede lid sub e (vii) van het Statuut is de rekrutering door en de actieve participatie van kinderen tot vijftien jaar in nationale strijdkrachten en gewapende groeperingen als oorlogsmisdrijf aangemerkt. Uit de *Travaux Préparatoires* van het Statuut van Rome blijkt dat het actief deelnemen aan de vijandelijkheden zowel directe deelname aan de gevechten als actieve deelname aan militaire activiteiten gerelateerd aan de strijd bestrijkt, zoals verkennen, spioneren, saboteren en het gebruiken van kinderen als lokmiddel, koeriers of ter bemanning van controleposten. Ook alle ondersteunende activiteiten aan het front worden hieronder gerekend.[38]

Naast de mogelijkheid om degenen die de rechten van het kind op voornoemde wijze hebben geschonden strafrechtelijk te vervolgen, ziet de SG, blijkens het rapport van november

34 Art. 41 VN-Handvest: 'The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.'

35 VN Doc. S/RES/1379 (2001), 20 november 2001, par. 16. In reactie op deze resolutie heeft de Secretaris-Generaal in zijn rapport S/2002/1299, 26 november 2002, voor het eerst een lijst opgenomen met conflictpartijen die hun verdragsverplichtingen niet naleven.

36 VN Doc. A/59/695-S/2005/72, 2005 (*supra* noot 5).

37 VN Doc. S/2002/1299, 26 november 2002, p. 1.

38 VN Doc. A/CONF.183/2/Add.1, 14 april 1998, par. 12.

2002, in de *era of application* een belangrijke rol weggelegd voor zogenaamde *child protection advisers*. Deze adviseurs spelen een belangrijke rol tijdens VN-vredesoperaties. Zij monitoren, adviseren en rapporteren onder meer over de ontwapening, demobilisatie en herintegratie van voormalige kindsoldaten.

Ingevolge resolutie 1539 van de Veiligheidsraad heeft de SG in zijn rapport van februari 2005 een plan van aanpak uiteengezet dat beoogt een monitorings-, rapporterings- en nalevingsmechanisme op te stellen.[39] Volgens de SG omvat de campagne voor de *era of application* vier sleutelcomponenten: de verdediging en verspreiding van het normatieve stelsel; de ontwikkeling en versterking van lokale *civil society* netwerken voor de bescherming, monitoring en rehabilitatie van kinderen; het opnemen van deze problematiek in programma's en mechanismen van belangrijke instituten binnen en buiten de VN evenals het opstellen van een monitorings-, rapporterings- en nalevingsmechanisme ter waarborging van de internationale regelgeving. Daarbij acht de SG het van belang dat er lijsten worden opgesteld van conflictpartijen die hun verdragsverplichtingen schenden ongeacht of het conflict al dan niet op de agenda van de Veiligheidsraad staat. Daarnaast dient een einde te worden gemaakt aan de straffeloosheid ten opzichte van conflictpartijen die hun verdragsverplichtingen met voeten treden. Voorts dient de Veiligheidsraad ingevolge het plan van aanpak, maatregelen te nemen tegen wijdverspreide en onacceptabele geweldspatronen. Gedacht wordt aan het opleggen van reisbeperkingen voor regeringsleiders, het uitsluiten van regeringsleiders in toekomstige amnestieën en overheidsfuncties, het invoeren van wapenembargo's evenals een verbod op militaire en financiële ondersteuning.

Bij de implementatie van het plan van aanpak ziet de SG een belangrijke rol weggelegd voor de Algemene Vergadering, de Mensenrechtencommissie, het Internationale Strafhof, regionale organisaties en bovenal de regeringen van landen binnen welke grenzen kinderen worden bedreigd. Tevens legt de SG in zijn rapport verantwoordelijkheid bij nationale regeringen van landen waar voormalige kindsoldaten hun toevlucht zoeken. Staten dienen deze kinderen een wettelijke verblijfsstatus te verlenen en hen bescherming en hulp te bieden bij de rehabilitatie. Volgens de SG dient aan kinderen die gewapende conflicten ontvluchten een vluchtelingenstatus verleend te worden wegens gegronde vrees voor gedwongen rekrutering, seksuele slavernij evenals andere ernstige schendingen van kinderrechten. In het rapport staat het voorbeeld van 168 ontwapende Liberiaanse kindsoldaten die in Sierra Leone *prima facie* als vluchteling zijn erkend.

3.2 Europese Unie en Nederland

De Europese Unie ondersteunt de *era of application*, hetgeen onder meer volgt uit de resolutie aangenomen door de Paritaire Parlementaire Vergadering ACP-EU inzake de rechten van het kind en in het bijzonder van kindsoldaten in oktober 2003.[40] De daarin neergelegde maatrege-

39 Zie hiervoor: VN Doc. S/RES/1539 (2004), 22 april 2004, par. 2 en VN Doc. A/59/695-S/2005/72, 2005 (*supra* noot 5). Resolutie 1539 is de vijfde resolutie van de Veiligheidsraad over kinderen en gewapende conflicten. De vier resoluties die daaraan vooraf gingen betreffen: 1261 (1999), 1314 (2000), 1379 (2001) en 1460 (2003).

40 EU Doc. ACP-EU 3587/03/fin., 15 oktober 2003.

len om een einde te maken aan de rekrutering en het gebruik van kindsoldaten zijn vrijwel gelijk aan de opgenomen maatregelen in het plan van aanpak van de SG.[41] Daarnaast heeft de Europese Raad op 8 december 2003 richtlijnen aangenomen inzake kinderen en gewapende conflicten.[42] In het kader van de Europese asielwetgeving gaat de Raad in de zogenoemde kwalificatierichtlijn weliswaar niet zo ver dat daarin is opgenomen dat kinderen die gewapende conflicten ontvluchten *prima facie* als vluchteling erkend moeten worden, maar acht de Raad het wel nodig dat lidstaten bij de beoordeling van asielaanvragen rekening houden met het ronselen van kinderen voor strijdkrachten.[43]

Kinderen die gewapende conflicten ontvluchten en in Nederland asiel aanvragen worden uitsluitend als vluchteling erkend indien het individuele asielrelaas daarvoor concrete aanknopingspunten biedt. Opvallend daarbij is dat het Nederlandse asielbeleid wél aandacht besteedt aan de kindsoldaat als dader van ernstige mensenrechtenschendingen, terwijl de kindsoldaat als slachtoffer van ernstige mensenrechtenschendingen die hemzelf worden aangedaan vrijwel geheel onbelicht blijft. Voormalige kindsoldaten in de leeftijdscategorie van vijftien tot achttien jaar kunnen van vluchtelingschap worden uitgesloten indien er ernstige redenen zijn te veronderstellen dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan oorlogsmisdrijven en/of misdrijven tegen de menselijkheid.[44] Daarbij worden een aantal feiten en omstandigheden in aanmerking genomen zoals: de leeftijd op het moment van indiensttreding, het al dan niet vrijwillige karakter van indiensttreding, de consequenties bij weigering van indiensttreding, wilsverlammende gebeurtenissen bij indiensttreding, de duur van het kindsoldaatschap, de aanwezigheid van mogelijkheden (eerder) te ontsnappen en/of zich aan persoonlijke deelname aan misdrijven te onttrekken, het gedwongen gebruik van drugs en/of medicatie, alsmede bevorderingen wegens 'goede prestaties'. Echter, kinderen die dergelijke misdrijven hebben begaan toen zij jonger dan vijftien jaar waren, worden in Nederland niet uitgesloten van vluchtelingschap.

De rekrutering van kinderen als kindsoldaat is in het Nederlandse asielbeleid niet als kindspecifieke vervolgingsgrond opgenomen. Dit in weerwil van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind dat lidstaten adviseert om de rekrutering van kinderen als soldaten als kindspecifieke vervolgingsgrond aan te merken. Zo heeft het Comité ten gevolge van het tweede periodieke rapport van Duitsland zijn zorg uitgesproken dat de rekrutering van kinderen als soldaten in Duitsland niet als kindspecifieke vervolgingsgrond in de asielprocedure erkend is.[45]

Uit overheidsinformatie volgt dat Nederland het inzetten van kinderen in een gewapend conflict als één van de ernstigste vormen van kinderarbeid beschouwt en daarom bilateraal, via de EU en andere multilaterale fora, zoals de VN, pleit voor naleving van de internationale

41 Zie hiervoor met name par. 27 en 29 van de resolutie.
42 EU Doc. 15634/03 HH/tb DG E IV, 8 december 2003.
43 Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van de Europese Unie inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, 29 april 2004, paragraaf 20.
44 Zie voor het Nederlandse beleid betreffende de toepassing van de uitsluitingsclausule van het Vluchtelingenverdrag, art. 1F: C1/5.13.3.3 Vreemdelingencirculaire 2000.
45 VN Doc. CRC/C/15/Add.226, 30 januari 2004, par. 54 en 55, p. 11.

afspraken en verdragen die de gedwongen rekrutering en inzet van kindsoldaten verbieden. Verder spreekt Nederland autoriteiten, in het bijzonder in de voorkeurslanden en de themalanden in het kader van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid, aan op hun verantwoordelijkheden wanneer een specifieke situatie zorgen baart. In het Nederlandse beleid ligt de nadruk op preventie, de bevordering van onderwijs, de zorg voor slachtoffers (rehabilitatie en reïntegratie), en de bevordering van bescherming van kinderen. Hierbij is speciale aandacht voor meisjes in gewapend conflict. Nederland geeft financiële steun aan VN-organisaties zoals het kantoor van de speciale vertegenwoordiger voor kinderen en gewapende conflicten, aan UNICEF en aan de IAO. Ook geeft Nederland steun aan verschillende NGO's, zoals War Child. In de landen die bilaterale ontwikkelingshulp ontvangen, wordt soms specifieke steun verleend aan projecten voor kinderen die slachtoffer zijn van gewapend conflict.[46]

4 Tot slot

De zorgwekkende toename van kinderen die slachtoffer worden van gewapende conflicten als mede het groeiende bewustzijn in de rechten van het kind hebben aan het einde van de twintigste eeuw geleid tot een internationaal rechtelijke ontwikkeling ter bescherming van kinderen tegen rekrutering en deelname aan gewapende conflicten. Zoals eerder genoemd, zijn de voornaamste internationale bepalingen opgenomen in het IVRK en het Facultatieve Protocol. Hoewel de beschermingsstandaard opgenomen in artikel 38 IVRK niet hoger is dan welke reeds in 1977 was neergelegd in de twee AP´s, hebben vrijwel alle staten zich door ratificatie van het IVRK tot naleving daarvan verplicht. Daarnaast kan de bescherming worden versterkt indien staten artikel 38 IVRK niet buiten de context van de andere IVRK-verdragsbepalingen interpreteren. In het normatieve proces wordt het Facultatieve Protocol als een belangrijke normatieve vooruitgang aangemerkt, gezien de verhoging van het beschermingsniveau. Dit geldt in het bijzonder voor kinderen tot zestien jaar ten gevolge van het verbod op zowel gedwongen als vrijwillige rekrutering van kinderen in deze leeftijdscategorie door alle conflictpartijen. De verdragsrechtelijke bescherming van kinderen tussen zestien en achttien jaar is in mindere mate verbeterd, omdat vrijwillige rekrutering, onder weliswaar strikte voorwaarden, wel is toegestaan voor de erkende nationale strijdkrachten. In de praktijk blijkt dat, het normatieve stelsel ten spijt, verdragsbepalingen alleen niet volstaan bij de bescherming van kinderen in gewapende conflicten.

Zolang de schending van fundamentele kinderrechten zonder enige sancties aanhoudt, zullen kinderen in gewapende conflicten uitermate kwetsbaar blijven en een reëel risico lopen op rekrutering. De nabije toekomst moet uitwijzen of de internationale gemeenschap de intentie en het vermogen heeft om prioriteit te stellen in de belangen van het kind boven politieke en economische belangen. Alleen op die wijze kan een effectieve bijdrage worden geleverd aan de bescherming van kinderen in gewapende conflicten tegen de rekrutering als kindsoldaat.

46 Het Nederlandse beleid ten aanzien van kindsoldaten blijkt onder meer uit: *Aanhangsel Handelingen II* 2002/03, nr. 1290, vragen gesteld door leden Tjon-A-Ten en Dijksma (beiden PvdA) over kindsoldaten en antwoorden van voormalig minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer.