

# Aspirant-militairen als kindsoldaten Nederland en het protocol bij het kinderrechtenverdrag Deel I, Kinderrechten en kindsoldaten

DOOR MR STAN MEUWESE<sup>1</sup>

*Kindsoldaten zijn mede door het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) op de politieke, sociale en juridische agenda geplaatst. De regeling van artikel 38 IVRK wordt als een te lage standaard ervaren. Daarom is een facultatief protocol bij het IVRK opgesteld dat op 12 februari 2002 in werking trad. Daarin is vastgelegd dat minderjarigen onder 18 jaar niet via dienstplicht ingelijfd mogen worden en niet in de gewapende strijd ingezet mogen worden. Jongeren vrijwillig in dienst en in opleiding tot militair is wel toegestaan; iedere verdragspartij dient aan te geven vanaf welke leeftijd tussen 15 en 18 jaar dat geschiedt. Het kindsoldatenprotocol heeft een plaats binnen andere internationale rechtsdocumenten, zoals het Statuut van het Internationale Strafhof en het ILO-verdrag over de ergste vormen van kinderarbeid. In het VN-systeem is ook systematisch aandacht voor de positie van kindsoldaten onder meer door de benoeming van een Speciale Vertegenwoordiger inzake kinderen in gewapende conflicten.*

## Inleiding

John Cordon kwam op 24 mei 1915 om het leven bij een Duitse gasaanval op de loopgraven bij de Belgische stad Ieper; hij was volgens zijn grafsteen 14 jaar oud. De Engelse generaal Baden Powell baseerde de jeugdbeweging van de *Boy Scouts* op de inzet van jonge jongens tijdens het beleg van de stad Mafeking gedurende de Tweede Boerenoorlog (1899-1902). Bij de strijd om Berlijn op het einde van de Tweede Wereldoorlog zette de *Volkssturm* leden van de *Hitler Jugend* vanaf 12 jaar in. In de Nederlandse strijdkrachten die tussen 1945 en 1949 actief waren in Nederlands-Indië waren ook minderjarigen betrokken.<sup>2</sup> Dat is geschiedenis.

Maar nu? Kindsoldaten werden en worden ingezet bij gewapende conflicten in Afrika, Latijns-Amerika en Azië. Vanuit landen als Sierra Leone, Angola, Nigeria, Liberia, Congo, Colombia, Cambodja kwamen en komen berichten van inzet van kinderen bij een gewapende strijd. Lichte wapens maken het mogelijk kinderen effectief in te zetten in de frontlinie; daarnaast worden talloze kinderen gebruikt als boodschapper, kok, prostituee.

Hiermee is het brede karakter van de omschrijving van het begrip 'kindsoldaat' aangegeven. Op het *Symposium on the prevention of recruitment of Children into armed forces and Demobilization*

<sup>1</sup> Directeur Defence for Children International Nederland (1992-2007), redacteur Handboek Internationaal Jeugdrecht, promovendus over dienstplicht, dienstweigeren en desertie (VU). Met dank aan mr. M. Eijgenraam en mr. drs. C. van Os (Defence for Children International Nederland), drs. M. Kaandorp en mr. K. Kloosterboer (Unicef) en mr. G. Walgemoed (Universiteit van Amsterdam) voor de kritische opmerkingen.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1995-1996, Aanhangsel Handelingen, I 15 (vraag 25 april 1996, antwoord 21 mei 1996).

*and Social Reintegration of Child Soldiers in Africa*, gehouden in Kaapstad op 30 april 1997, werd de volgende definitie opgesteld:<sup>3</sup>

Child soldier means any person under 18 years of age, who is part of any kind of regular or irregular armed force or armed group in any capacity, including but not limited to cooks, porters, messengers and those accompanying such groups, other than purely as family members. It includes girls recruited for sexual purposes and forced marriage. It does not, therefore, only refer to a child who is carrying or has carried arms.

Deze *Cape Town Principles* zijn alom aanvaard.<sup>4</sup>

Kinderen en oorlog, het zijn twee begrippen die men niet met elkaar in verband gebracht wil zien. En dat geldt voor *children at both ends of a gun*: kinderen als oorlogsslachtoffer en kinderen als soldaat. Het woord 'kindsoldaten' suggereert dat hele jonge kinderen als soldaat worden ingezet. Dat is niet uitgesloten, maar het merendeel van de minderjarigen die met 'kindsoldaten' worden aangeduid zijn jongeren van veertien jaar en ouder. Het doet aan de problematiek niet af, maar veroorzaakt tenminste een beeldvorming die niet volledig de werkelijkheid dekt.<sup>5</sup> Het zou wellicht de voorkeur hebben om de juridisch georiënteerde formulering 'minderjarige militairen' te gebruiken, maar ik volg de ingeburgerde term 'kindsoldaten'.

Op 1 mei 2009 treedt voor Nederland het Facultatief Protocol inzake de Rechten van het Kind inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten in werking.<sup>6</sup> Nederland is daarmee het 125<sup>e</sup> land dat toetreedt tot dit Protocol dat behoort bij het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

In dit artikel ga ik niet in op kinderen als slachtoffer van gewapende conflicten. Kindsoldaten zijn in zekere zin ook slachtoffer. De opvang, de hulp en de zorg voor deze kinderen is een thema dat ook veel aandacht krijgt in het kinderrechtenverdrag (artikelen 38 en 39). Hoe deze zorg vorm te geven is meer onderwerp voor een (ontwikkelings)psychologisch en (ortho)pedagogische beschouwing, die een juridisch benadering verre te boven gaat.

## Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Het VN-kinderrechtenverdrag is het meest universeel geaccepteerde mensenrechtenverdrag. Alle landen ter wereld, met uitzondering van de Verenigde Staten en Somalië, zijn partij bij dit verdrag.

De internationale voorgeschiedenis van het kinderrechtenverdrag begint in 1924 toen de Volkenbond de zogeheten Verklaring van Genève aannam, waarin de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap voor het welzijn van kinderen werd vastgelegd. Dit niet-bindende document was een reactie op de ellende kinderen aangedaan werd in de Eerste Wereldoorlog. Het voorstel kwam ter tafel door de Engelse organisatie *Save the Children*, die zich richtte op

<sup>3</sup> Zie *Guide to the Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflicts*, New York, UNICEF, 2003, 14.

<sup>4</sup> Deze Kaapstad-beginselen zijn verder ontwikkeld en uitgewerkt in de *Paris Principles, principles and guidelines on children associated with armed forces or armed groups*, vastgesteld in februari 2007 (zie [www.unicef.org](http://www.unicef.org)). De *Paris Principles* over kinderen en oorlog moeten niet verward worden met de *Paris Principles* uit 1993 over nationale onafhankelijke mensenrechteninstituten.

<sup>5</sup> Een dergelijke discussie is er ook over kinderarbeid. Wordt het woord 'kinderen' vervangen door 'jongeren' en het woord 'arbeid' door 'werkgelegenheid', dan verandert de emotionele lading van het maatschappelijk debat onmiddellijk.

<sup>6</sup> Trb. 2001, 36 en Trb. 2001, 131.

de opvang en verzorging van miljoenen uitgehongerde, ontheemde en verweesde kinderen na afloop van de krijgsverrichtingen. Veel invloed heeft deze Verklaring van Genève niet gehad. In vijf punten werd de nadruk gelegd op de bescherming van kinderen tegen geweld.

Kort na de Tweede Wereldoorlog werd door de pas opgerichte Verenigde Naties in 1946 het *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF) ingesteld, om na deze tweede wereldramp te doen wat *Save the Children* na de Eerste Wereldoorlog had ondernomen. Het VN-Kindernoodfonds nam de zorg op zich van de miljoenen kinderen in problemen in Europa. Toen deze situatie min of meer onder controle was, richtte UNICEF zich in toenemende mate op kinderen in de zelfstandig geworden koloniën.

Op 20 november 1959 aanvaardden de Verenigde Naties een resolutie inhoudende de Verklaring inzake de Rechten van het Kind. Deze 10-punten-Verklaring was niet alleen de opvolger van de Verklaring van Genève uit 1924, het was ook een uitwerking voor kinderen van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948, omdat een kind *by reason of his physical and mental immaturity* bijzondere bescherming nodig heeft<sup>7</sup>. De VN-verklaring legt de nadruk op bescherming van kinderen, maar ook op de voorzieningen die kinderen nodig hebben om op te groeien, zoals onderwijs en gezondheidszorg.

In 1966 is de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens omgezet in twee internationale verdragen, één met het accent op vrijheidsrechten en één met het accent op sociale grondrechten. Het lijkt de tweedeling van de wereld van dat moment te symboliseren: vrijheidsrechten voortkomend uit het kapitalistische deel en sociale grondrechten voortkomend uit het communistische deel. De overheid krijgt van deze mensenrechtenverdragen twee opdrachten: de burgers de vrijheid te gunnen aan de ene kant én een zorgplicht voor de burgers aan de andere kant.

Toen 1979 werd uitgeroepen tot het Internationale Jaar voor het Kind<sup>8</sup>, mede ter herdenking van 20 jaar Internationale Verklaring inzake de Rechten van het Kind, diende de Poolse regering op 7 februari 1978 het voorstel in om de Verklaring om te vormen tot een verdrag. Dit Verdrag inzake de Rechten van het Kind zou in 1979 ter ondertekening moeten worden opengesteld; het zou in beginsel de dezelfde artikelen moeten hebben als de tekst van de Verklaring van 1959. Maar al vlug bleek, dat men meer wilde. Er werd door de VN-Mensenrechtencommissie een *Open Ended Working Group* ingesteld die een breed geformuleerd kinderrechtenverdrag moest concipiëren. Dat proces duurde uiteindelijk tien jaar. Op 20 november 1989 kon de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een tekst vaststellen en ter ondertekening voorleggen aan de lidstaten.<sup>9</sup>

## De regeling van artikel 38 IVRK

De tekst van artikel 38 IVRK waarin de positie van kinderen in gewapende conflicten wordt geregeld luidt:

<sup>7</sup> UN Document A/RES/1386 (XIV), 20 November 1959.

<sup>8</sup> In Nederland met een Nationaal Comité onder voorzitterschap van Prinses Beatrix.

<sup>9</sup> Voor de tekst zie Trb. 1990, 46, Trb 1990 en Trb 1997, 83. Het kinderrechtenverdrag is op 8 maart 1995 voor Nederland in werking getreden. Zie voor uitvoerige toelichting: Stan Meuwese, Mirjam Blaak en Majorie Kaandorp, *Handboek Internationaal Jeugdrecht, een toelichting voor rechtspraktijk en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen*, Nijmegen, Ars Aequi, 2005 (met afzonderlijke wetseditie en jurisprudentiebundel).

## BESCHOUWING

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.
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.
4. In overeenstemming met hun verplichtingen krachtens het internationale 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.

Dit artikel heeft bij de onderhandelingen in Genève heel lang tussen vierkante haken gestaan, de VN-methode om aan te geven dat er geen overeenstemming over de tekst is. Tot op het laatste moment, tot vlak voor de behandeling in de Algemene Vergadering, heeft met name Zweden getracht de minimumleeftijd voor militairen op 18 jaar te plaatsen, anders gezegd om geen kindsoldaten toe te staan. De Verenigde Staten (de Reagan- en later de Bush-regering) hebben alles gedaan om de leeftijd voor soldaten zo laag mogelijk te houden.<sup>10</sup>

Artikel 38 lid 2 en 3 is afgeleid van artikel 77 lid 2 van het Aanvullend Protocol I bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949, opgesteld in Genève op 8 juni 1977. De tekst van artikel 77 lid 2 luidt:

De partijen bij het conflict dienen alle praktische uitvoerbare maatregelen te nemen, opdat kinderen, die de leeftijd van vijftien jaar nog niet bereikt hebben, niet rechtstreeks aan de vijandelijkheden deelnemen en zij dienen zich in het bijzonder ervan te onthouden, hen bij hun krijgsmacht in dienst te nemen. De partijen bij het conflict moeten, wanneer zij personen onder de wapenen roepen die wel de leeftijd van vijftien, maar nog niet die van achttien jaar hebben bereikt, trachten voorrang aan de oudsten te geven.

In Aanvullend Protocol II dat van toepassing is op niet-internationale conflicten, ook opgesteld 8 juni 1977, staat in artikel 4 lid 3 sub c een gelijksoortige formulering:

... dienen kinderen die de leeftijd van vijftien jaar nog niet bereikt hebben, noch in dienst te worden geroepen bij de strijdkrachten of gewapende groepen, noch dient het hun te worden toegestaan aan de vijandelijkheden deel te nemen;

In artikel 38 lid 4 IVRK is ook sprake van bijzondere zorg voor kinderen als slachtoffer van gewapende conflicten.

Bij de ratificatie van het IVRK door Nederland is door de regering de volgende interpretatieve verklaring bij artikel 38 opgenomen:

De regering van het Koninkrijk der Nederlanden verklaart met betrekking tot artikel 38 van het verdrag, dat zij van mening is dat het Staten niet toegestaan zou mogen zijn kinderen

<sup>10</sup> Zie voor de onderhandelingen over de tekst van artikel 38 IVRK: Sharon Detrick, *The United Nations Convention on the Rights of the Child, A Guide to the 'Travaux préparatoires'*, Dordrecht-Boston-Londen; Martinus Nijhoff, 1992, 502-507.

direct of indirect te betrekken bij vijandelijkheden, en dat de minimumleeftijd voor inlijving of opname in de strijdkrachten hoger dient te zijn dan vijftien jaar.

In tijden van gewapend conflict zal de meest verstreckende bescherming van kinderen, gewaarborgd door internationaal recht, prevaleren, zoals vastgelegd in artikel 41 van het verdrag.<sup>11</sup>

## Nadere beschouwing over artikel 38 IVRK

Er zijn een aantal opvallende aspecten van de tekst.

- In artikel 38 lid 2 IVRK wordt gesproken over 'personen jonger dan vijftien jaar' en lid 3 van 'personen die de leeftijd van vijftien jaar hebben bereikt etc'. In artikel 1 IVRK wordt een kind gedefinieerd als 'ieder mens jonger dan achttien jaar, tenzij volgens het op het kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder bereikt is'.<sup>12</sup>

In geen ander artikel van het IVRK komt een leeftijdsgrens voor, zelfs niet in artikel 32 IVRK dat gaat over kinderarbeid. Er wordt in alle andere artikelen steeds de term 'kind' gebuikt.

- Er is in de tekst uitdrukkelijk gekozen voor de formulering 'gewapende conflicten' in plaats van 'oorlog' om ieder dispuut te voorkomen of bij een gewapende strijd sprake is oorlog in internationaal-rechtelijke betekenis. Ook iedere binnenlandse gewapende strijd valt er uitdrukkelijk onder.

- Er wordt in artikel 38 IVRK onderscheid gemaakt tussen (direct of indirect) deelnemen aan vijandelijkheden door minderjarigen (lid 2) en inlijven van minderjarigen (lid 3). Dit impliceert dat opleiding tot soldaat onder het achttiende levensjaar wel is toegestaan, maar het meevechten niet. Dit onderscheid mag in een goedgeordende samenleving betekenis hebben, in de context van opstand, guerrilla en stammenoorlog is het onderscheid theoretisch en oncontroleerbaar.

- Het voorschrift van artikel 4 lid sub c van Protocol II is iets sterker geformuleerd dan dat van artikel 77 lid 2 Protocol I en artikel 38 lid 2 IVRK. In de beide laatste gevallen wordt de staat verplicht alle (praktisch) uitvoerbare (feasible) maatregelen te nemen, terwijl in Protocol II sprake is van dienen (shall). Het gaat om het verschil tussen een resultaatsverplichting en inspanningsverplichting.

- In de Nederlandse interpretatieve verklaring zegt de Nederlandse regering wel, dat de leeftijd voor inlijving hoger moet zijn dan 15 jaar, maar zegt niet welke leeftijd dat moet zijn. Dat zal nog blijken.

Al met al is er vanaf het begin onvrede gebleven met het eindresultaat van de onderhandelingen over de tekst van artikel 38 lid 2 en lid 3 IVRK.<sup>13</sup>

## Kindsoldaten op de internationale agenda

Wat men ook voor indruk mag hebben van de effectiviteit van zoiets als een kinderrechtenverdrag, het is aantoonbaar dat de publieke en politieke belangstelling voor een aantal thema's

<sup>11</sup> Deze verklaring is afgedrukt in bijlage I van de MvT bij het ontwerp van de goedkeuringswet voor het kinderrechtenverdrag, Kamerstukken II, 1992-1993, 22855 (R1451), no 3).

<sup>12</sup> Dat zou in Nederland theoretisch kunnen ten aanzien van een minderjarige die voor het achttiende levensjaar (ingeval van zwangerschap of na reeds bevallen te zijn én met ouderlijke toestemming) in het huwelijk treedt (BW 1:31 juncto BW 1:233).

<sup>13</sup> Zie hierover ook Soheila Mazaheri, *De bescherming van kinderen in gewapende conflicten, Kindsoldaten: het schrille contrast tussen norm en praktijk*, NJCM-bulletin, 2005, 6, 799-814.

uit het IVRK groter is geworden: kinderarbeid, seksuele uitbuiting van kinderen, kindermishandeling en ook kinderen en oorlog worden op internationale en nationale fora meer en scherper aan de orde gesteld. Dat is (nog) lang niet voldoende voor andere IVRK-onderwerpen, zoals kinderen in gevangnissen, vluchtelingkinderen en kinderen met een handicap.

Het kinderrechtenverdrag heeft overduidelijk bijgedragen aan de agendering van de problematiek van kindsoldaten; het is niet uitgesloten dat de (te) lage standaard van artikel 38 lid 2 en 3 daaraan ook bijgedragen heeft. De berichten in de media over de gruwelijke praktijken zijn daaraan bijgedragen. Er verschenen ook een aantal rapporten over de situatie in een aantal landen, met name in Afrika.<sup>14</sup>

Er zijn ontwikkelingen te signaleren op het niveau van de NGO's, op het niveau van afzonderlijke regeringen en op het niveau van het VN-systeem.<sup>15</sup>

Vanuit een aantal afzonderlijke NGO's is vanaf het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw druk uitgeoefend op regeringen en internationale gouvernementele organisaties om alles te doen wat mogelijk is om het misbruik van kinderen als soldaat te stoppen. In mei 1998 werden deze acties gebundeld in de *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*. Aan deze coalitie namen algemene mensenrechtenorganisaties als Amnesty International en Human Rights Watch en gespecialiseerde kinderrechtenorganisaties als Save the Children en Defence for Children International deel. Ook de Quakers, een religieuze organisatie met een lange pacifistische traditie, waren en zijn een actief lid van de Coalitie. War Child, dat als organisatie ervoor gekozen heeft zich te concentreren op hulp aan kinderen als slachtoffer van oorlog, is geen lid van de internationale coalitie. De boodschap van de Coalitie wordt samengevat in *Straight 18*: geen kinderen onder 18 jaar werven (noch via dienstplicht noch vrijwillig), geen kinderen onder 18 jaar opleiden, geen kinderen onder 18 jaar inzetten in vijandelijkheden. De coalitie stelde een concept-tekst voor een protocol in zeven artikelen op waarin *Straight 18* werd vastgelegd; een voorbehoud op dit protocol werd uitgesloten.

## De activiteiten van de Verenigde Naties

Kort na de aanvaarding van de IVRK-tekst door de Algemene Vergadering op 20 november 1989 en de gezamenlijke ondertekening door zestig landen (waaronder Nederland) op 26 januari 1990 vond in september 1990 de eerste VN-kindertop plaats, voorbereid door UNICEF-directeur James Grant. Hij was overigens enigszins beducht geweest dat de onderhandelingen over het kinderrechtenverdrag geen positieve invloed zouden hebben op zijn Kindertop-plannen. In het slotdocument *World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children* ligt de nadruk op de zorg voor kinderen als slachtoffer van gewapende conflicten en niet op bescherming van kinderen die als soldaat misbruikt worden.

In de allereerste zitting in 1991 van het Comité inzake de Rechten van het Kind, dat toezicht moet houden op de implementatie van het kinderrechtenverdrag, vooral door het beoordelen

<sup>14</sup> Zie onder meer Fred Grünfeld, Child Soldiers, in: J.C.M. Willems (Ed.), *Developmental and Autonomy Rights of Children; Empowering Children, Caregivers and Communities*, Antwerpen-Oxford-New York, Intersentia, 2002.

<sup>15</sup> Een goed overzicht van de hand van Karin Kloosterboer van internationale activiteiten inclusief de relatie van de bestrijding van de inzet van kindsoldaten in relatie met het verbod op landmijnen en clusterwapens is te vinden op [www.unicef.nl](http://www.unicef.nl) onder dossier kindsoldaten.

van regeringsrapporten, besloot dit comité van tien onafhankelijke deskundigen<sup>16</sup>, om een discussiedag te wijden aan kinderen in gewapende conflicten. Hierin is de hand te vermoeden van het Zweedse commissielid Thomas Hammarberg, die internationaal algemeen-secretaris van Amnesty International en algemeen directeur van Save the Children Zweden was geweest.<sup>17</sup> Aan deze discussiedag, die op 5 oktober 1992 tijdens de tweede zitting van het comité gehouden werd, namen naast VN-organisaties ook NGO's deel. Er werd al direct een concept-tekst voor een optioneel protocol bij het IVRK gepresenteerd, waarin in artikel I het deelnemen van kinderen onder 18 jaar aan vijandelijkheden ontoelaatbaar werd geacht.<sup>18</sup>

## Het rapport-Machel

Via de Commissie voor de Mensenrechten kwam het onderwerp op tafel van de Algemene Vergadering van de VN. Deze verzocht de secretaris-generaal om een studie naar kinderen en gewapende conflicten te laten verrichten; als eerste thema wordt hierbij de rol van kindsoldaten genoemd.<sup>19</sup>

Kofi Anan benoemde Graça Machel, voormalig minister van onderwijs van Mozambique, tot rapporteur. Haar rapport *The impact of armed conflict on children* werd op 26 augustus 1996 aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangeboden.<sup>20</sup>

Dit rapport is een *landmark*-rapport in de politieke discussie over kindsoldaten. Niet omdat er op zich opzienbarende zaken in vermeld staan, maar omdat op basis van een zorgvuldige analyse de thematiek dwingend in beeld gebracht werd, waardoor de internationale community geen andere keus had om een aantal heldere maatregelen te nemen. Alle maatregelen die sindsdien genomen zijn gaan terug naar het Machel-rapport.

Haar rapport bevat geen schatting van het aantal kindsoldaten, maar er wordt van uitgegaan dat dit aantal ongeveer 250.000 à 300.000 kinderen is. Het ontbreken van betrouwbare cijfers is onderdeel van het probleem.

## Speciale vertegenwoordiger

In september 1997 werd Olara A. Otunnu, een Oegandees met een lange VN-ervaring benoemd tot *Special Representative of Secretary-General for Children and Armed Conflicts*. De taak van deze bijzondere vertegenwoordiger is om zowel binnen het VN-systeem als in contact met regeringen de problematiek van kinderen en oorlog op de politieke agenda te houden. Een *Special Representative* is binnen de VN van een lagere status dan een *Special Rapporteur*; het wordt gezien als een teken hoe belangrijk een bepaalde thematiek is. De basis van de positie van de *Special Representative* in te vinden in resoluties van de Algemene Vergadering over de rechten van het kinderen in het algemeen (zogenaamde omnibusresoluties<sup>21</sup>). Sinds april 2006 vervult Radhika Coomaraswamy uit Sri Lanka deze functie. Zij speelde een belangrijke rol in

<sup>16</sup> Tussen 1999 en 2007 is de Nederlandse hoogleraar jeugdrecht Jaap Doek lid geweest van dit Comité, waarvan zes jaar als voorzitter.

<sup>17</sup> Hij is momenteel mensenrechtencommissaris van de Raad voor Europa.

<sup>18</sup> UN Document CRC/C/10.

<sup>19</sup> UN Document A/RES/48/157, 7 maart 1994.

<sup>20</sup> UN Document A/51/306.

<sup>21</sup> De meest recente omnibusresolutie over kinderrechten is UN Document A/RES/62/141, 22 februari 2008.

een conferentie in Parijs *Free the Children from War* in februari 2007 waar ruim 50 landen *Paris Principles, principles and guidelines on children associated with armed forces or armed groups* en de *Paris Commitments to protect children from unlawful recruitment or use by armed forces or armed groups* hebben vastgesteld.<sup>22</sup>

Via de Secretaris-Generaal wordt er regelmatig gerapporteerd aan de Algemene Vergadering over de ontwikkelingen rond kinderen en oorlog; het laatste rapport dateert uit december 2007.<sup>23</sup> Het meest recente jaar rapport van de *Special Representative*<sup>24</sup> is besproken in de vergadering van de *Human Rights Council* in september 2008. Inhoudelijk gesproken brengen deze rapporten weinig nieuws en laten vooral een herhaling van zetten zien. Het is het bewijs dat de problematiek van kindsoldaten blijft fluctueren met de hevigheid van gewapende conflicten, met name in Afrika. Het onderscheid tussen militairen en non-combattanten is vaag. Van aangescherpte internationale normering mag dan ook pas op lange tijd enig effect verwacht worden.

### Naar een facultatief protocol

Er bleef de (internationale) wens om artikel 38 IVRK verder aan te scherpen. Al betrekkelijk snel na de vaststelling van de tekst van het kinderrechtenverdrag begonnen binnen de Verenigde Naties de onderhandelingen over het ontwerp voor een facultatief protocol. De VN-Mensenrechtencommissie besloot in 1994 hiertoe een werkgroep in te stellen. De door de VN ingestelde werkgroep is gedurende zes jaar een aantal weken per jaar bijeen geweest. Kwesties die daarbij werden besproken zijn: leeftijd voor deelname aan vijandelijkheden, leeftijd voor gedwongen indiensttreding, leeftijd voor vrijwillige indiensttreding, rekrutering door niet-gouvernementele gewapende groeperingen, soorten deelname aan de strijd die verboden moeten worden ('directe' deelname of alle vormen van deelname), de status van militaire scholen en de mogelijkheden van het Comité inzake de Rechten van het Kind om vermeende gevallen van rekrutering van te jonge kinderen te onderzoeken.

Een groep van landen, waaronder Nederland, Australië, Canada, Denemarken, Nieuw Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, hanteerde, ondanks kritiek, het standpunt dat de minimale leeftijd voor vrijwillige rekrutering zestien jaar diende te zijn. In 1997 bleken de Verenigde Staten niet te willen dat de minimumleeftijd voor deelname aan vijandelijkheden hoger zou worden dan zeventien jaar. Dit blokkeerde de onderhandelingen voor een aantal jaren.

De tekst van het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten werd op 25 mei 2000 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties vastgesteld en aan de leden ter tekening en ratificering voorgelegd.<sup>25</sup>

Op dezelfde dag werd ook de tekst van een tweede Facultatief Protocol, dat betrekking heeft op de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie voorgelegd en door de Algemene Vergadering vastgesteld.<sup>26</sup> Dit protocol behelst een uitwerking en versterking van

<sup>22</sup> Zie [www.un.org/children/conflict](http://www.un.org/children/conflict).

<sup>23</sup> UN Document A/62/609-S/2007/757, 21 december 2007.

<sup>24</sup> UN Document A/HRC/9/3, 28 juni 2008.

<sup>25</sup> UN Document A/RES/54/263.

<sup>26</sup> UN Document A/RES/54/263.



artikel 34 IVRK. Inhoudelijk hebben beide protocollen geen binding. Er is wel gesuggereerd dat er politiek handjevat gespeeld is, omdat misbruik van kinderen als soldaat vooral de verantwoordelijkheid is van de ontwikkelingslanden, terwijl de seksuele uitbuiting van kinderen vooral voor rekening komt van de rijke landen.

## De inhoud van het protocol inzake kindsoldaten

Het Facultatief Protocol verhoogt de minimumleeftijd waarop jongeren direct mogen deelnemen aan oorlogshandelingen en verplicht gerekruteerd mogen worden van vijftien naar achttien jaar. Ook roept het landen op de minimumleeftijd waarop personen vrijwillig gerekruteerd worden te verhogen en strikte veiligheidsmaatregelen te nemen bij het vrijwillig werven van personen onder de achttien jaar. Uiteindelijk verbiedt het Protocol alle rekrutering (vrijwillig en gedwongen) van personen onder de achttien jaar door niet-gouvernementele gewapende groeperingen.

### *Deelname aan vijandelijkheden*

Landen die het Facultatief Protocol hebben geratificeerd moeten alle mogelijke maatregelen nemen om te verzekeren dat leden van hun strijdkrachten die jonger zijn dan achttien jaar niet direct deelnemen aan vijandigheden (artikel 1).

### *Dienstplicht*

Landen die het Facultatief Protocol hebben geratificeerd mogen niemand onder de achttien jaar gedwongen rekruteren (artikel 2).

### *Niet-gouvernementele gewapende groeperingen*

Gewapende groepen die niet gelieerd zijn aan de krijgsmacht van de Staat, wordt het onvoorwaardelijk verboden personen onder de achttien jaar te rekruteren of hen te gebruiken in vijandelijkheden. Staten moeten dit soort praktijken strafbaar stellen<sup>27</sup> en maatregelen nemen om de rekrutering en het gebruik van kinderen door zulke groeperingen te voorkomen (artikel 4). Dit geldt zelfs wanneer de groepering zelf niet op het grondgebied van de staat opereert, maar kinderen rekruteert onder de jurisdictie van de Staat. Landen die het Facultatief Protocol hebben geratificeerd, moeten volgens artikel 3 lid 1 de minimumleeftijd waarop personen vrijwillig gerekruteerd kunnen worden verhogen ten aanzien van de minimumleeftijd van vijftien jaar die in artikel 38 lid 3 IVRK wordt genoemd. In de praktijk betekent dit dat de minimumleeftijd voor vrijwillige rekrutering zestien jaar is. Regeringen die jongeren rekruteren die jonger zijn dan achttien jaar moeten een serie van veiligheidsmaatregelen in acht nemen om ervoor te zorgen:

- dat toetreding tot de gewapende krachten daadwerkelijk op vrijwillige basis geschiedt;
- dat de ouders of wettige vertegenwoordiger van de jongere toestemmen met de toetreding tot de gewapende krachten;
- dat gerecruteerden volledig ingelicht worden over de plichten die gemoeid zijn met de militaire dienst;
- dat betrouwbaar bewijs van leeftijd is geleverd voordat men in dienst treedt (artikel 3 lid 3).

Bovendien vereist het Facultatief Protocol dat Staten bij ratificatie een verklaring moeten

<sup>27</sup> Nederland heeft aan deze verplichting voldaan door de strafbaarstelling in artikel 6, derde lid aanhef en onder f van de Wet internationale misdrijven, in zoverre het kinderen onder 15 jaar betreft.

afleggen betreffende de leeftijd waarop de nationale strijdkrachten vrijwillige rekrutering zullen toestaan. In het geval de minimumleeftijd onder de achttien jaar is, dienen Staten stappen te ondernemen om ervoor te zorgen dat zulke rekrutering nooit geforceerd of gedwongen zal plaatsvinden (artikel 3 lid 2). Deze verklaringen kunnen niet worden ingetrokken, behalve ten gunste van een hogere minimumleeftijd. Het minimum leeftijdvereiste is niet van toepassing op scholen die onder de controle vallen van de gewapende strijdkrachten in overeenstemming met de artikelen 28 en 29 IVRK (artikel 3 lid 5).

### *Implementatie en internationale hulp*

Kinderen die gerekruteerd of ingezet zijn in gewapende conflicten moeten door de landen die het Facultatief Protocol geratificeerd hebben, gedemobiliseerd worden. De landen moeten bij demobilisatie zorgen voor rehabilitatie en hulp bij integratie, daarbij rekening houdend met de specifieke situatie waarin meisjes zich bevinden. Van de landen die daartoe in staat zijn, wordt verwacht dat ze technische en financiële hulp verlenen aan dit soort programma's (artikel 6 en 7).

### *Ratificatie*

Alle landen kunnen het Facultatieve Protocol ondertekenen en ratificeren, ongeacht het feit of ze wel of niet het IVRK geratificeerd hebben (artikel 9). Bij ratificatie of toetreding moeten staten een verklaring afleggen waarin staat vanaf welke leeftijd personen vrijwillig gerekruteerd kunnen worden onder artikel 3 van het Protocol en welke waarborgen genomen zijn.

### *Monitoring*

Landen moeten binnen twee jaar na ratificatie van het Protocol een rapport indienen bij het Comité inzake de Rechten van het Kind. Dat rapport moet voldoende informatie bevatten over de maatregelen die genomen zijn ter implementatie van het Protocol. Daarna worden iedere vijf jaar periodieke rapporten ingeleverd die gemaakt zijn volgens de richtlijnen van het Comité (artikel 8).

## Implementatie van het protocol

Het Facultatief Protocol, dat op 25 mei 2000 ter tekening en ratificering aan de VN-leden werd voorgelegd, trad in werking bij de tiende ratificatie 12 februari 2002.<sup>28</sup> Inmiddels hebben 126 landen het Facultatief Protocol getekend en hebben 124 landen het protocol geratificeerd. Bij ratificering moeten de leden aangegeven wat de minimumleeftijd is op waarop vrijwillige indiensttreding voor minderjarigen volgens nationale wetgeving mogelijk is.

Met Nederland vergelijkbare landen hebben de volgende leeftijden voor vrijwillige indiensttreding vastgesteld: Noorwegen, Zweden, Finland, Spanje, Zweden, Denemarken en België achtien jaar, Duitsland en Frankrijk zeventien jaar en Canada en Verenigd Koninkrijk zestien jaar.

De Verenigde Staten hebben een bijzondere positie. Dat land is geen partij bij het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind; op 16 februari 1995 is het Verdrag door de VS getekend. Dat had alles te maken met feit dat de hoofddirecteur van UNICEF sinds jaar en dag een Amerikaan was. Op 28 januari 1995 overleed UNICEF-directeur James Grant. Het zou heel lastig worden om iemand uit een van de weinige landen die het kinderrechtenverdrag niet getekend hebben, tot UNICEF-directeur te benoemen.

<sup>28</sup> 12 februari is door de Coalition to Stop the use of Child Soldiers uitgeroepen tot internationale Red Hand Day.

Het IVRK is door de VS niet geratificeerd. Er was enige hoop bij het aantreden van Bill Clinton als president, te meer omdat Hillary Clinton een carrière als kinderrechtenactivist achter zich had. Van haar is de fraaie zin *The phrase 'children's rights' is a slogan in search of a definition.* De hierin gelegen opdracht om kinderrechten concreet en toepasbaar te maken is door de VS nog niet gerealiseerd. Er zijn misschien nieuwe kansen met Obama als president, Hillary Clinton op het *State Department* en een regeringsgezinde meerderheid in de Senaat. Het opvallende met het Facultatieve Protocol is dat de VS dat wel ondertekend (5 juli 2000) en geratificeerd (23 december 2002) hebben: het hoofdverdrag niet, het bijverdrag wel. Artikel 9 lid 1 van het Facultatief Protocol geeft die mogelijkheid. De leeftijd voor vrijwillige indiensttreding in de VS is 17 jaar.

## Andere internationale rechtsdocumenten

Naast de Geneefse Verdragen en de daarbij behorende protocollen en naast het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind en het daarbij behorend Facultatief Protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten zijn er andere bindende en niet-bindende rechtsdocumenten waarin de bescherming van kindsoldaten gestalte krijgt.

### Statuut van Rome: het Internationale Strafhof

De bepalingen uit de Geneefse Verdragen en de aanvullende Protocollen zijn verwerkt in het Statuut van Rome inzake het Internationale Strafhof, dat op 1 juli 2002 in werking is getreden. In artikel 8 wordt het rekruteren en inzetten van kinderen jonger dan vijftien jaar in internationale en niet-internationale gewapende conflicten gedefinieerd als een oorlogsmisdrijf. Artikel 8 lid 2 sub b onder xxvi van het Statuut van Rome noemt als oorlogsmisdrijf in internationale conflicten:

kinderen beneden de leeftijd van vijftien jaar bij de nationale strijdkrachten onder de wapenen roepen of in militaire dienst nemen dan wel hen gebruiken voor actieve deelname aan vijandelikheden

Artikel 8 lid 2 sub e onder vii van het Statuut van Rome beschrijft hetzelfde ingeval een gewapend conflict van niet-internationale aard.

Het zijn deze artikelen die de grondslag vormen voor het eerste proces dat aangespannen is bij het Internationale Strafhof tegen Thomas Lubanga Dyilo, Bosco Ntaganda, Germain Katanga en Mathieu Ngudjolo Chui dat op 26 januari 2009 van start is gegaan. Zij worden ervan verdacht in de Democratische Republiek Congo kinderen onder vijftien jaar te hebben te hebben ingelijfd en tijdens vijandelikheden te hebben ingezet.<sup>29</sup>

Minderjarigen kunnen als kindsoldaat - al dan niet gedwongen – betrokken raken bij oorlogsmisdaden. Bij het Internationaal Strafhof kunnen geen personen worden berecht die onder de achttien jaar waren ten tijde van het vermeende begaan van een misdrijf (artikel 26 Statuut van Rome). Kinderen kunnen bij het Internationaal Strafhof wel optreden als getuigen of als slacht-

<sup>29</sup> Dit is niet de eerste beschuldiging voor het misbruik van kindsoldaten. Op 2 augustus 2007 werd Allieu Kondewa door het Special Court for Sierra Leone veroordeeld onder meer voor het inlijven van kinderen in de Sierra Leone's Civil Defence Forces militia. Dit strafbaar gesteld in artikel 4 sub c van het Statute of the Special Court for Sierra Leone dat luidt: *Conscripting or enlisting children under the age of 15 years into armed forces or using them to participate actively in hostilities.*

offers in zaken. De VN-Special Vertegenwoordiger voor kinderen in gewapende conflicten acht het daarom van bijzonder belang dat de veiligheid, het welzijn, de waardigheid en de privacy van deze kinderen worden gewaarborgd.<sup>30</sup>

### ILO: militaire dienst als kinderarbeid

In het Verdrag betreffende het verbod op en onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid wordt in artikel 3 sub 1 'gedwongen of verplichte rekrutering van kinderen voor inzet in gewapende conflicten' genoemd als een van de ergste vormen van kinderarbeid. Dit verdrag<sup>31</sup> is het 182<sup>e</sup> verdrag dat opgesteld is door de *Internationale Labour Organisation* in Genève. ILO-verdrag 182 uit 1999 over de ergste vormen van kinderarbeid stelt andere eisen dan ILO-verdrag 138 over de minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces uit 1973; de standaard uit 1973 bleek een onhaalbare kaart voor veel ontwikkelingslanden.

Inhoudelijk gesproken is terecht dat verplichte militaire dienst op te vatten is als een van de ernstigste vorm van kinderarbeid. Van een ILO-verdrag kan echter weinig rendement verwacht worden in de aanpak van de problematiek, omdat binnen het ILO-kader steeds de nadruk ligt op een tripartiete benadering met de overheid, de werkgevers en de werknemers als partners.

### Richtsnoeren van Europese Unie

De Raad van de Europese Unie heeft op 8 december 2003 EU-Richtsnoeren inzake Kinderen in Gewapende Conflicten aangenomen.<sup>32</sup> De Richtsnoeren roepen de EU-Lidstaten op te werken aan een grotere bewustwording over kinderen in gewapende conflicten en de implementatie te bevorderen van internationale instrumenten inzake de bescherming van kinderen in gewapende conflicten.

Van deze verdragen en verklaringen kan het meeste effect verwacht worden van het Statuut van het Internationale Strafhof; het functioneert als een strafwetboek bij het kinderrechtenverdrag. De hogere standaarden uit het kindsoldatenprotocol vinden (nog) geen ondersteuning in het internationale strafrecht.

---

<sup>30</sup> UN Document S/2002/1299, p. 2.

<sup>31</sup> Verdrag betreffende het verbod op en onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (Genève, 17 juni 1999), zie Trb. 1999, 177 en Trb. 2000, 52. Nederland heeft dit verdrag op 14 februari 2002 geratificeerd.

<sup>32</sup> EU Document 15634/03 DG E IV van 8 december 2003.