

Vergaderjaar 2013–2014

30 806

Onbemande vliegtuigen (UAV)

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2014

Zoals toegezegd in de kabinetsreactie op het advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) over bewapende drones, stuur ik u hierbij, mede namens de Minister van Defensie, het verslag van de rondetafelbijeenkomst over bewapende drones met het maatschappelijk middenveld. Deze bijeenkomst vond plaats op 29 januari 2014.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

De rondetafelbijeenkomst «bewapende drones – ethiek, technologie, recht» vond op 29 januari 2014 plaats in het Humanity House te Den Haag. Met deze bijeenkomst beoogde het kabinet ruimte te bieden aan het maatschappelijk middenveld om hun posities over het onderwerp bewapende drones voor het voetlicht te brengen. Aan de bijeenkomst namen ruim dertig vertegenwoordigers deel van NGOs en kennisinstellingen, alsook academici. Voertaal van de bijeenkomst was Nederlands om het nationale karakter ervan te benadrukken. De bijeenkomst werd ingeleid door de Hoofddirecteur Beleid van het Ministerie van Defensie en afgesloten door de Minister van Buitenlandse Zaken. Doelstelling van de bijeenkomst was bij te dragen aan een verbreding en verdieping van de discussie over het onderwerp bewapende drones. Verschillende inleiders waren gevraagd achtereenvolgens de technologische, militaire, juridische, ethische en humanitaire aspecten van de inzet van bewapende drones te presenteren, waarna ruimte werd geboden voor vragen en discussie. In de afronding van de bijeenkomst door de rapporteur werden ook de politieke aspecten van het gebruik van bewapende drones onderstreept.

Technologische en militaire aspecten

Tijdens de bijeenkomst werd de rationale voor het gebruik van bewapende drones in een militaire operatie toegelicht. De voordelen van de inzet van bewapende UAV's zijn dat met meer precisie, meer *situational awareness*, minder risico's en kosten en een beperking van *collateral damage* een militaire operatie kan worden uitgevoerd. Bovendien verloopt de inzet van bewapende drones in een omgeving met minder stress en gevaar en is er meer tijd en informatie van (inlichtingen)specialisten beschikbaar. Hierdoor wordt de kwaliteit van de besluitvorming bevorderd, waardoor de effectiviteit van een militaire operatie kan toenemen.

Volkenrechtelijke aspecten

Na een uiteenzetting van de belangrijkste conclusies van het CAVV advies over bewapende drones volgde een discussie over de volkenrechtelijke kanten van de inzet van bewapende drones. Uit die discussie kwam de algemene indruk naar voren dat het huidige recht voldoet en dat er geen behoefte is aan nieuwe regels voor de inzet van drones. Het gebruik van bewapende drones om doelgericht personen uit te schakelen is als zodanig niet verboden en onderworpen aan het bestaande recht, waarbij dezelfde regels gelden als voor andere wapens. De huidige wijze van inzet van bewapende drones roept echter wel veel vragen op over de interpretatie en toepassing van de bestaande volkenrechtelijke regels. Dit betreft de reikwijdte van het recht op zelfverdediging, zowel in tijd als in geografisch opzicht. Ook bestaat de indruk dat de geografische reikwijdte van de toepasselijkheid van het humanitair oorlogsrecht wordt opgerekt in situaties waarin bewapende drones worden ingezet. Ook het vereiste dat de staat waar een drone aanval plaatsvindt hiervoor toestemming moet geven, was onderwerp van discussie. De invulling van dat vereiste werd beschouwd als een nationale aangelegenheid en betrof eerder een feitelijke dan een juridische vraag.

Tijdens de bijeenkomst werd grote zorg geuit over twee specifieke soorten aanvallen waarbij gebruik wordt gemaakt van drones, de zogenaamde *signature strikes* – waarbij een doel op basis van een aantal algemene uiterlijke kenmerken wordt geselecteerd – en *secondary strikes* – waarbij kort na een aanval met een drone nog een aanval plaatsvindt, met als risico het raken van hulpverleners.

In breder verband werd geconstateerd dat er onvoldoende feitelijke informatie en transparantie bestaat over aanvallen met drones, hetgeen ertoe leidt dat slecht kan worden beoordeeld welk rechtsgebied op een specifieke inzet van drones van toepassing is. Vanwege het gebrek aan feitelijke informatie is het lastig om doden onder burgers als *collateral damage* of als disproportioneel te kwalificeren. Vanuit juridisch perspectief bestaat er een wezenlijk verschil tussen situaties van gewapend conflict en situaties die geen gewapend conflict betreffen. In het laatste geval is het mensenrechtenregime van toepassing en zouden aanvallen met drones in beginsel onrechtmatig zijn, tenzij er sprake is van een zeer uitzonderlijke situatie.

Humanitaire en ethische aspecten

Ondanks de stelling dat bewapende drones niet wezenlijk verschillen van andere wapens, bestaat de zorg onder NGOs dat de inzet van deze wapens oorlogen zou kunnen verlengen. Drones zouden een verleidelijk instrument zijn, gezien de beperkte militaire en politieke risico's voor regeringen. Tevens bestaat er zorg over de gezondheidseffecten van permanent aanwezige drones voor de burgerbevolking. Doordat drones soms worden ingezet in moeilijk toegankelijke gebieden, wordt onderzoek door NGOs, hulpverleners en journalisten bemoeilijkt. Ook werd zorg uitgesproken dat vanwege de toegenomen precisie, dit mogelijk tot een frequenter gebruik van dodelijk geweld zou kunnen leiden. Ook bestaat het gevaar van minder betrokkenheid van de aanvallende partij bij een dergelijke aanval, vanwege de afstand en de digitale versie van de werkelijkheid. De vrees bestaat dat oorlog op afstand de norm zal worden. Ook werd het gevaar gesignaleerd van bewapende drones in handen vallen van terroristische organisaties en bepaalde andere landen. Benadrukt werd dat de inzet van bewapende drones een tegenovergesteld effect op terrorismebestrijding zou kunnen hebben, omdat de inzet juist een grotere voedingsbodem voor terrorisme in de hand werkt. Transparantie en rekenschap worden gezien als belangrijke component voor alle moderne wapentechnologie. Bij de ontwikkeling van wapens zou hiermee al rekening moeten worden gehouden. In dit verband werd gewezen op de plicht in het humanitair oorlogsrecht om bij de ontwikkeling van nieuwe wapens te toetsen of deze conform deze regels kunnen worden ingezet. Anders dan een verbod of moratorium op bepaalde wapens zou de focus moeten liggen op het waardengevoelig ontwerpen van wapens en het leren omgaan met verantwoordelijkheid.

Politieke aspecten en de rol van Nederland

De vraag werd gesteld of vanuit de politiek voldoende verantwoordelijkheid wordt genomen voor de inzet van bewapende drones. Er lijkt weinig draagvlak voor de huidige wijze van inzet van bewapende drones in conflictgebieden zoals Pakistan, Jemen en Somalië te zijn. Tegelijkertijd bestaat het besef dat drones gebruikt zullen blijven worden. Geconstateerd werd dat Nederland, een relatief kleine speler op dit gebied, een belangrijke rol kan vervullen bij het aanjagen van de internationale discussie rondom bewapende drones. De discussie zou niet zozeer moeten gaan over bewapende drones, maar over de grondbeginselen van, en grenzen aan, het gebruik van geweld. Daarbij speelde ook de vraag hoe toezicht effectiever zou kunnen worden gemaakt. Ook zou Nederland, in internationaal verband, de VS moeten aanspreken op de wijze van inzet van drones. Nederland zou tevens een voortrekkersrol kunnen spelen bij het zorgdragen dat nieuwe technologie past bij de normen die landen op zich hebben genomen.

Afsluiting

Samenvattend werd door de rapporteur geconstateerd dat tijdens de bijeenkomst voordelen, maar vooral nadelen waren opgebracht ten aanzien van de huidige wijze waarop bewapende drones worden ingezet in conflictgebieden zoals Pakistan, Jemen en Somalië. Er bestaat geen behoefte aan nieuw recht, maar het huidige recht moet beter worden nageleefd. Ook bestaat behoefte aan herbevestiging van de bestaande regels. Problematisch is het gebrek aan transparantie, aan duidelijkheid over de rechtsbasis van de aanval, aan *accountability* voor aanvallen met drones, aan onderzoek naar de feiten en aan genoegdoening voor de slachtoffers. De vraag werd gesteld hoe te komen tot een militaire strategie die past bij onze waarden.

De Minister van Buitenlandse Zaken benadrukte dat de discussie zeer nuttig was geweest. Nederland heeft een bijzondere rol met Den Haag als juridische wereldhoofdstad. Het kabinet wil inzetten op een open debat in internationaal verband over hoe de huidige regels beter kunnen worden toegepast. Gezocht zal worden naar instrumenten om daar de komende jaren invulling aan te geven, binnen de NAVO of in VN verband. Mogelijk zijn de regels sinds 9/11 te ruim geïnterpreteerd ten behoeve van de bescherming van de eigen burgers. Deze discussie gaat verder dan de inzet van bewapende drones. Tegelijkertijd bestaan ook reële vragen over de inzet van bewapende drones. De afstand tussen technologie en internationaal recht moet zo klein mogelijk zijn.

Deelnemende organisaties:

Amnesty International

Artsen zonder Grenzen Nederland

Cordaid

Hague Center for Strategic Studies

Het Debatbureau

Human Rights Watch

Instituut Clingendael

Internationaal Centre for Counter Terrorism

Nederlandse Defensie Academie

Nederlandse Rode Kruis

Pax (IKV Pax Christi)

Reprieve

T.M.C. Asser Instituut

TU Delft

Universiteit Groningen

Universiteit van Amsterdam

Universiteit Leiden

Vrije Universiteit Amsterdam