

Kabinetsreactie op advies nr. 23 van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) over bewapende drones

Inleiding

Op 16 juli jl. heeft de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) haar advies inzake bewapende drones gepresenteerd. De minister van Buitenlandse Zaken had op 5 januari 2013 om dit advies verzocht. Vervolgens heeft de minister de Tweede Kamer mede namens de minister van Defensie geïnformeerd over deze adviesaanvraag (Kamerstuk 33400 X, nr. 49). Het Kabinet is de CAVV erkentelijk voor het gedegen advies. Het levert een waardevolle bijdrage aan de gedachtenvorming over het gebruik van bewapende drones. Het advies beperkt zich, evenals deze reactie, tot volkenrechtelijke aspecten van het gebruik van bewapende drones. Het Kabinet is zich er van bewust dat er ook andere aspecten, zoals militair-operationele, technische en ethische, een rol spelen bij de inzet van drones.

Kabinetsreactie

De CAVV is van mening dat bewapende drones geen verboden wapens zijn. De voorwaarden en omstandigheden waaronder bewapende drones mogen worden ingezet, wijken niet af van de regels die gelden voor de inzet van welk ander wapensysteem dan ook. Het Kabinet is het met deze conclusie eens.

Bij de bespreking van de relevante volkenrechtelijke regels maakt de commissie een onderscheid tussen mogelijke rechtsbases voor geweldgebruik in het buitenland enerzijds en de toepasselijke rechtsregimes die de inzet van geweld reguleren anderzijds.

De CAVV noemt als erkende internationaalrechtelijke rechtsbases voor geweldgebruik toestemming van de staat waarin een aanval met een bewapende drone plaatsvindt, een mandaat van de VN Veiligheidsraad en het recht op zelfverdediging. Dit komt overeen met de beschrijving van rechtsbases in de notitie over de rechtsgrondslag en het mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden, die het Kabinet in 2007 naar de Kamer stuurde (Kamerstuk 29521, nr. 41).

Het Kabinet onderschrijft de conclusie dat er sprake moet zijn van *geldige* toestemming, wil er geen inbreuk zijn op het geweldverbod. De CAVV reikt een aantal nuttige criteria aan voor de beoordeling of er in een specifiek geval sprake is van geldige toestemming. Daartoe verwijst zij naar de eisen die zijn neergelegd in de Artikelen inzake staatsaansprakelijkheid van de International Law Commission en op basis van het Weens Verdragenverdrag van 1969. Tegelijkertijd wijst de CAVV er terecht op dat ondanks deze criteria onduidelijkheid kan rijzen over de vraag of rechtsgeldig toestemming is verleend of niet. Een dergelijke vaststelling kan alleen in concreto worden gemaakt met inachtneming van alle relevante feiten. Deze feiten zijn niet altijd beschikbaar. Dit hangt onder meer samen met het feit dat toestemming stilzwijgend kan worden verleend en dat er geen vereiste is dat toestemming openbaar wordt gemaakt.

Zelfverdediging tegen een gewapende aanval uitgevoerd door een andere staat is een andere geaccepteerde rechtsbasis. Volgens de CAVV vindt de toepasselijkheid van zelfverdediging in reactie

op een gewapende aanval uitgevoerd door autonome georganiseerde gewapende groeperingen toenemende acceptatie. Het Kabinet is van mening dat een dergelijk recht van zelfverdediging tegen een georganiseerde gewapende groeperingen inderdaad deel uitmaakt van het internationaal recht. Dit wordt o.a. geïllustreerd door het aannemen door de VN Veiligheidsraad van resoluties 1368 en 1373 na de aanslagen van 11 september, waarin de Veiligheidsraad het recht op zelfverdediging herbevestigde in reactie op deze aanslagen. De inzet van Nederlandse militairen in Afghanistan en rond het Arabische schiereiland tegen Al Qaeda en de Taliban na de aanslagen van 11 september 2001 berustte op een dergelijk recht (Kamerstuk 27925, nr. 166).

Het humanitair oorlogsrecht (HOR) en de rechten van de mens zijn de meest relevante rechtsregimes die van toepassing kunnen zijn op de inzet van bewapende drones. Het Kabinet kan zich in grote lijnen vinden in de conclusies van de CAVV ten aanzien van deze rechtsgebieden. Zoals de CAVV beschrijft is er een aantal vraagstukken binnen deze rechtsregimes waar het recht niet uitgekristalliseerd is. Dit betreft algemene vraagstukken die niet specifiek zijn gerelateerd aan de inzet van bewapende drones. De CAVV wijst onder andere op de vraag naar de extraterritoriale werking van mensenrechten. Het Kabinet schaaft onder deze categorie ook de verhouding tussen het HOR en de mensenrechten wanneer beide van toepassing zijn. Volgens de CAVV heeft het HOR voorrang op bepalingen uit andere toepasselijke rechtsregimes voor zover er strijdigheid is tussen onderlinge bepalingen, omdat het HOR specifiek is ontworpen voor het voeren van vijandelijkheden en daarom de "lex specialis" vormt. Het Kabinet is van mening dat in een dergelijk geval bepalend is welke bepaling meer is toegespitst op de betreffende casus. In bepaalde omstandigheden kan dit ook een bepaling uit een ander rechtsregime dan het HOR zijn.

De CAVV wijst op enkele eigenschappen van drones die er aan kunnen bijdragen dat doelselectie nog nauwkeuriger kan plaatsvinden en nevenschade kan worden beperkt. Zo kan een drone langer boven een doelwit hangen dan bijvoorbeeld een jachtvliegtuig, zodat een aanval kan worden ingezet op een moment waarop eventuele nevenschade zoveel mogelijk beperkt kan worden. Ook de mogelijkheid voor een drone om dichterbij een potentieel militair doelwit te komen zonder dat hiermee het leven van de vlieger in gevaar wordt gebracht, kan bijdragen aan een beter beeld van de omgeving van dat doel en daarmee aan het beperken van nevenschade. Het Kabinet onderschrijft deze eigenschappen van drones.

Het Kabinet deelt de opvatting van de CAVV dat in een geval waar de rechten van de mens toepasselijk zijn, op grond hiervan het gepland en opzettelijk doden van een specifiek individu alleen onder zeer bijzondere omstandigheden is geoorloofd.

Conclusie

De CAVV stelt vast dat het volkenrecht geen lacunes bevat ten aanzien van de inzet van bewapende drones. Bewapende drones zijn een relatief nieuw fenomeen, maar zijn in juridisch opzicht niet anders dan andere wapensystemen zoals jachtvliegtuigen en artillerie en als zodanig aan dezelfde regels onderworpen. Het Kabinet deelt dan ook de conclusie dat er geen reden is om aan te nemen dat het bestaande internationaalrechtelijke kader ontoereikend is om de inzet van bewapende drones adequaat te regelen. Het gaat er om dat de bestaande regels worden gerespecteerd.

Dit neemt niet weg dat, zoals de CAVV aangeeft, er wel algemene vraagstukken van volkenrecht zijn op het gebied van het gebruik van geweld en de inzet van wapens die verdere verduidelijking

behoeven. Nederland heeft zich de afgelopen jaren ingezet voor verdere verduidelijking op dit vlak, onder andere door middel van het bijeenbrengen van internationale experts in het zogenaamde Oud Poelgeest proces. Dit proces heeft geleid tot een aantal aanbevelingen, die in 2010 aan de Kamer zijn aangeboden (Kamerstuk 27925, nr. 255). Deze aanbevelingen, de *Leiden Policy Recommendations on Counter-terrorism and International Law*, zijn direct relevant voor de inzet van drones. De vraagstukken zijn ook onderwerp van studie door het International Centre for Counter-Terrorism en het Hague Institute for Global Justice, die beiden subsidie ontvangen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het is niet te verwachten dat bewapende drones van het toneel zullen verdwijnen. Integendeel, het is aannemelijk dat meer landen zullen overgaan tot de aanschaf of het ontwikkelen ervan. Dit onderstreept eens te meer het belang van strikte naleving van het recht en van transparantie over het gebruik van bewapende drones. In dit verband verwelkomt het kabinet het recente voornemen van de VS om transparanter te zijn over de inzet van drones.

Het advies van de CAVV beperkt zich tot volkenrechtelijke aspecten van het gebruik van bewapende drones. Voor het vormen van een gefundeerd oordeel over het gebruik van bewapende drones is het echter ook nodig om breder te kijken. Immers, het gebruik van bewapende drones heeft ook andere dan volkenrechtelijke aspecten, waaronder militair-operationele, technische en ethische. Om deze aspecten ook te belichten zal dit najaar een ronde tafel worden georganiseerd met deelname van het maatschappelijk middenveld, waarin al deze aspecten aan bod zullen komen. Het verslag van deze bijeenkomst zal aan uw Kamer worden aangeboden.