

Binnen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken bestond bij enkele fracties de behoefte de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie enkele vragen en opmerkingen voor te leggen inzake de kabinetsreactie d.d. 4 maart 2016 op het advies «Autonome wapensystemen: de noodzaak van betekenisvolle menselijke controle» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) (Kamerstuk 34 300 X en V, nr. 88).

De voorzitter van de commissie,
Eijssink

De griffier van de commissie,
Van Toor

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het AIV/CAVV-advies en de kabinetsreactie daarop. De leden van de VVD-fractie hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie danken de AIV en de CAVV voor hun adviesrapport over autonome wapensystemen (ook wel «killer robots» genoemd) en het kabinet voor de reactie hierop. Zij onderkennen het belang om de technologische ontwikkeling van dergelijke wapensystemen en van de toepassing hiervan in gewapende conflicten nauwgezet te volgen. Naar aanleiding van het advies en de kabinetsreactie hebben de genoemde leden een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van de reactie van de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie op het rapport van de AIV en CAVV over autonome wapensystemen, die binnen de NGO-wereld ook wel bekend staan als Killer Robots. Ook hebben de SP-leden kennis genomen van de stevige kritiek vanuit NGO's en wetenschappers op autonome wapensystemen. De SP-leden hebben hier nog een aantal vragen en opmerkingen over.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het Rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies Inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) «Autonome wapensystemen: de noodzaak van betekenisvolle menselijke controle» vastgesteld op 12 oktober 2015 en de reactie van het kabinet hierop van 4 maart 2016. Graag willen de leden hier de regering nog enkele vragen over stellen.

De leden van de fractie van GroenLinks maken zich zorgen over de beleidsreactie over autonome wapensystemen. Tegelijk waarderen de leden het feit dat Nederland de discussie aangaat in internationale fora en consensus zoekt over de definitie van betekenisvolle menselijke controle. Wat GroenLinks betreft zet de regering hier ten onrechte in voor wapens met controle «in the wider loop», terwijl zij zou moeten pleiten voor minimaal controle «on the loop.» GroenLinks is dan ook van mening dat er een verbod moet komen op autonome wapens.

Definitie: autonomie en betekenisvolle menselijke controle, en toekomstige inzet van autonome wapensystemen onder menselijke controle

De AIV/CAVV is van mening dat tijdens de komende bijeenkomsten van de Convention on Certain Conventional Weapons (CCW) zo snel als mogelijk overeenstemming moet worden bereikt over de definitie van een autonoom wapen en het concept van betekenisvolle menselijke controle. De Ministers schrijven in hun reactie dat de instelling van een Governmental Group of Experts nog niet op voldoende steun kon rekenen binnen de CCW. Nederland zal deelnemen aan de Expert Meeting in april 2016. De leden van de VVD-fractie vragen of de Ministers bereid zijn de Kamer te berichten over de uitkomsten van die meeting? En welke inzet is het kabinet van plan te plegen om ook binnen de NAVO tot afspraken te komen op dit thema?

De AIV/CAVV adviseert dat altijd sprake moet zijn van betekenisvolle menselijke controle wanneer de Nederlandse krijgsmacht in de toekomst overgaat tot de aanschaf en inzet van autonome wapensystemen. De Ministers schrijven dat in de actualisering van de Strategische Kennis en Innovatieagenda (SKIA) van Defensie aandacht zal worden besteed aan

autonome systemen en de relatie mens-machine. Kunnen de Ministers dit nader toelichten? Bestaan hierover al ideeën en zo ja, welke? In hoeverre wordt daarbij samengewerkt met en gekeken naar andere landen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het concept van «betekenisvolle menselijke controle» dat volgens de AIV/CAVV cruciaal is in de discussie over autonome wapensystemen. Zij constateren dat het kabinet dit concept overneemt. De genoemde leden vragen zich echter af in hoeverre dit concept daadwerkelijk kan leiden tot een aanscherping van het debat: betekent «autonoom» immers niet simpelweg *zonder* betekenisvolle menselijke controle? En zou de discussie niet eerder moeten gaan over de menselijke controle *waarop*? Nu bestaan er immers ook reeds wapensystemen waarbij de doelselectie al (deels) plaatsvindt op basis van niet-menselijke, geautomatiseerde wijze?

De leden van de PvdA-fractie constateren, mede op basis van een vergadering met experts en een gesprek met de redacteurs van het AIV/CAVV-rapport, dat een eenduidige internationale definitie van autonome wapensystemen nog altijd ontbreekt. Datzelfde geldt voor het concept van betekenisvolle menselijke controle. Zoals ook opgenomen in de kabinetsreactie heeft de adviescommissie de volgende werkdefinitie opgesteld: *Een wapen dat zelfstandig doelen, die voldoen aan voorgeprogrammeerde kernmerken, selecteert en aanvalt, nadat mensen hebben besloten het wapen in te zetten en waarbij een mens niet meer kan ingrijpen om de aanval te stoppen*». Waaruit blijkt dat, ofschoon mensen niet meer kunnen ingrijpen na inzet van het wapen, mensen wel een nadrukkelijke rol spelen bij het programmeren van de kenmerken van aan te vallen doelen en bij de beslissing over de inzet van het wapen. Mensen bevinden zich hiermee in de zogenoemde *wider loop* van de besluitvorming. De adviescommissie stelt tevens dat als de inzet van een autonoom wapensysteem volgens het hiervoor beschreven proces verloopt, er sprake is van betekenisvolle menselijke controle met de opmerking dat dit concept internationaal steeds meer draagvlak krijgt als onderscheidend criterium tussen aanvaardbare en onaanvaardbare (inzet van) autonome wapensystemen. Het kabinet ondersteunt de voorgestelde definitie van de AIV/CAVV van een autonoom wapensysteem met inbegrip van het concept van betekenisvolle menselijke controle. In hoeverre gaat het kabinet zich in internationaal verband inzetten voor het formuleren van een internationaal geaccepteerde definitie zoals hierboven omschreven? In hoeverre verschilt deze definitie van een autonoom wapensysteem van de definitie die andere landen hanteren? Zit daarbij nog verschil tussen de gehanteerde definitie die onze Europese partners hanteren en de VS?

De AIV/CAVV halen in hun advies als het gaat om betekenisvolle menselijke controle vaak het concept van *the wider loop* aan. Daarmee wordt een extra categorie gecreëerd die extra ruimte creëert tussen de drie categorieën die doorgaans worden gehanteerd (*in the loop*, *on the loop* en *out of the loop*). Ziet het kabinet, met de gehoorde experts, hierin geen risico dat voor een (te) ruime definitie wordt gekozen? Is menselijke controle in *the wider loop* werkelijk voldoende, of is een directere invloed van de mens noodzakelijk om onwenselijke situaties te voorkomen? Graag zien de leden van de PvdA-fractie een reflectie van de Ministers hierop.

In de inleiding van de brief van de Ministers staat dat het kabinet de zienswijze van de AIV en CAVV onderschrijft dat betekenisvolle menselijke controle noodzakelijk is bij de inzet van autonome wapensystemen. De leden van de SP-fractie delen de opvatting dat betekenisvolle menselijke controle noodzakelijk is, maar zij hebben grote zorgen over de gebruikte

definitie. Is het juist dat volgens de opvatting van de Ministers geen controle meer over autonome wapensystemen hoeft te zijn wanneer eenmaal tot inzet wordt overgegaan? Klopt het dat menselijke controle zich kan beperken tot voorgeprogrammeerde kenmerken van doelen waarna het proces van selecteren en uitschakelen autonoom kan plaatsvinden? Anders geformuleerd, is het juist dat als een mens invloed heeft op de programmering, de doelselectie en wanneer het wapen geactiveerd wordt, er sprake is van betekenisvolle menselijke controle? Zo nee, wat is dan de precieze opvatting?

Kan, zo vragen de leden van de SP-fractie, gesteld worden dat de opvatting van het kabinet ruimte laat om de beslissing om te doden aan een machine over te laten? Achten de Ministers dit een wenselijke situatie? Is het niet waarschijnlijk dat tijdens een aanval met een wapen dat voor een langere tijd in de lucht kan zijn de kans aanwezig is dat veranderingen optreden die van invloed zijn op het resultaat van de missie en het daarom wenselijk en noodzakelijk kan zijn om een missie af te breken? Is er in dergelijke gevallen geen sprake van het ontbreken van betekenisvolle menselijke controle? Kunnen de Ministers aangeven waar de grens ligt tussen betekenisvolle menselijke controle en de afwezigheid hiervan bij de inzet van autonome wapens, eventueel aan de hand van een voorbeeld?

De leden van de SP-fractie vragen de Ministers of zij het eens zijn met NGO's en wetenschappers die stellen dat het cruciaal is dat er te allen tijde menselijke controle is op het moment van selectie en aanval? Zo nee, waarom niet?

Delen de Ministers de vrees van de leden van de SP-fractie dat autonome wapensystemen de drempel voor de inzet van geweld verder zullen verlagen, aangezien het gevaar voor de eigen militairen wordt uitgesloten? Kunnen de Ministers autonome wapens die beschikken over voldoende betekenisvolle menselijke controle noemen die thans in ontwikkeling of reeds op de markt zijn?

De leden van de D66-fractie onderschrijven, net als het rapport en het kabinet, de noodzaak van betekenisvolle menselijke controle bij de inzet van autonome wapensystemen. De genoemde leden constateren dat het kabinet het voldoende vindt als mensen in de zogenaamde «*wider loop*» van de besluitvorming zitten. De leden hebben kennis genomen van de kritiek van organisatie PAX, die stelt dat deze definitie van menselijke controle te breed is geformuleerd omdat in snel veranderende oorlogssituaties voorgeprogrammeerde parameters en criteria snel achterhaald kunnen raken. Dit kan leiden tot onnodige risico's voor de burgerbevolking en burgerdoelen. Wat is de reactie van het kabinet op deze kritiek?

Wat betreft de wensbaarheid van autonome wapensystemen hebben de leden van de D66-fractie ook nog vragen. Het AIV/CAVV-rapport stelt dat autonome wapensystemen in de nabije toekomst niet in staat zullen zijn de eisen van onderscheid en proportionaliteit en het treffen van voorzorgmaatregelen zelf te beoordelen, wanneer zij worden ingezet. Tevens beschouwen verschillende mensenrechtenorganisatie deze brede definitie van betekenisvolle menselijk controle als onwenselijk (Human Rights Watch, 2016: «Killer Robots and the Concept of Meaningful Human Control»; PAX, 2016: «Killer robots: het kabinet ziet het probleem niet...») Daarom vragen de leden het kabinet waarom zij besluitvorming in de «*wider loop*» als voldoende waarborg voor verantwoordelijk inzet beschouwen? Waarom heeft het kabinet voor deze definitie gekozen terwijl de discussie omtrent de definitie van betekenisvolle menselijke controle binnen de The Convention of Certain Conventional Weapons

(CCW) nog gaande is, waarmee de mogelijkheid bestaat internationaal een meer beperkte definitie gangbaar te maken? Graag ontvangen de genoemde leden een uitgebreide toelichting op dit dilemma en de gemaakte keuze van het kabinet.

De leden van de D66-fractie merken op dat bij de planning en voorbereiding van militaire operaties altijd het risico bestaat dat er gebruik wordt gemaakt van onvolledige en/of foutieve inlichtingen. Tevens constateren deze leden dat volgens de huidige gehanteerde definitie van betekenisvolle menselijke controle het mogelijk is dat wapensystemen na inzet niet meer onderhevig zijn aan direct menselijke ingrijpen. De genoemde leden willen graag weten of het kabinet van mening is dat er tijdens de inzet van autonome wapensystemen nog altijd de mogelijkheid moet zijn voor menselijk ingrijpen? Zo ja, is het kabinet dan ook van mening dat deze waarborg moet worden meegenomen in de artikel 36-procedure en de «*rules of engagement*» van autonome wapensystemen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie constateren dat het kabinet de aanbeveling van de adviesraden wat betreft het ontwerpen (aanbeveling 7) en testen van autonome wapensystemen (aanbeveling 8) ziet als ondersteuning van staand beleid. De genoemde leden vragen het kabinet toe te lichten wat het kabinet momenteel onderneemt wat betreft de mogelijke inzet van autonome wapensystemen door de Nederlandse krijgsmacht. Heeft het kabinet plannen om deel te nemen aan de ontwikkeling en/of het aanschaffen van autonome wapensystemen? Zal het kabinet in de ontwerp- en testfase extra eisen stellen aan autonome wapensystemen, in vergelijking met conventionele wapensystemen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het kabinet erkent dat een grote mate van autonomie binnen de gehanteerde definitie valt, groter dan bijvoorbeeld wordt geadviseerd door het internationale Rode Kruis? Kan het kabinet zich voorstellen dat wapens worden ingezet die meerdere malen aanvallen zonder dat er betekenisvolle menselijke controle is? Zou het kabinet het wenselijk vinden als wapens volgens vooraf ingesteld targetting-proces een oorlog uitvechten en dat daarna de evaluatie volgt?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het kabinet afdoende rekening houdt met de mogelijkheid dat de ontwikkeling en inzet van autonome wapens in een stroomversnelling komt? Houdt het kabinet afdoende rekening met de mogelijkheid dat de mate van autonomie wordt vergroot? Heeft het kabinet kennis genomen van de mening van diverse deskundigen die deze ontwikkelingen signaleren?

De leden van de fractie van GroenLinks zijn zeer bezorgd over de impliciete keuze van het kabinet om autonome wapens in de toekomst deel uit te laten maken van de Nederlandse krijgsmacht. Zij vragen het kabinet om voor de daadwerkelijke aanschaf hiervan eerst nog een principieel debat hierover te voeren met de Kamer.

Internationaal rechtelijke aspecten en juridische aansprakelijkheid

De leden van de SP-fractie vragen de Ministers nader in te gaan op de wapenreviews die in het kader van de Geneefse Conventies plaatsvinden. Deze leden juichen het toe dat Nederland hier wat autonome wapens betreft grote waarde aan hecht, maar is het niet juist dat veel andere landen nooit gebruik maken van dergelijke wapenreviews? Welk beeld

hebben de Ministers hiervan? Zijn er mogelijkheden deze reviews te verbeteren en wordt daar op aangedrongen, eventueel door de reviews internationaal te maken? En is het juist dat inmiddels verboden wapens, zoals landmijnen en clusterbommen, eerder positief door dergelijke nationale reviews kwamen? Zo ja, hoe is dit mogelijk en wat zegt dit over de betrouwbaarheid van deze wapenreviews?

Hoe, zo vragen de leden van de SP-fractie, beoordelen de Ministers het gegeven dat andere wapens, zoals mijnen en biologische en chemische wapens, eerder al verboden werden vanwege onder andere het gebrek aan betekenisvolle menselijke controle?

De leden van de SP-fractie vragen de Ministers ook in te gaan op de aansprakelijkheid bij de inzet van autonome wapens. Delen de Ministers de zorgen van NGO's en juridische experts dat er problemen kunnen ontstaan met betrekking tot de aansprakelijkheid bij de inzet van autonome wapens in het geval het selecteren van de precieze doelen en het vuren niet direct door een mens wordt uitgevoerd? Hoe verhoudt de aansprakelijkheid van dergelijke aanvallen door autonome wapens zich tot de aansprakelijkheid zoals die nu geregeld is bij bijvoorbeeld de inzet van Amerikaanse drones in Jemen en Pakistan, waar, ondanks hoge dodentallen onder burgers, slachtoffers nauwelijks mogelijkheden hebben om hun recht te halen?

De leden van de D66-fractie stellen vast dat het kabinet het huidige raamwerk van het humanitair oorlogsrecht en de universele rechten van de mensen geschikt acht om de inzet van autonome wapensystemen te toetsen. Evenzo stelt het kabinet dat de verantwoordelijkheid bij het de inzet van autonome wapensystemen door de bevelvoeringlijn verschuift naar de commandant die tot inzet van het wapensysteem besluit. De leden van de D66-fractie willen graag weten of het kabinet van mening is dat het huidige juridische raamwerk genoeg aanknopingspunten biedt in situaties die in de huidige praktijk nog niet spelen en waar het vraagstuk van verantwoordelijkheid diffuus is. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er sprake is oorlogsmisdaden als gevolg van technische storingen of programmeerfouten. Is het kabinet van mening dat voor deze mogelijkheden extra juridische waarborgen moeten worden ingesteld? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke waarborgen dan en hoe wil het kabinet dat realiseren?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het kabinet inziet dat naarmate de autonomie groter wordt het moeilijker wordt om de aansprakelijke mensen aan te wijzen? Ziet het kabinet de mogelijkheid dat wapens doorvechten terwijl de verantwoordelijke mensen hier niet meer achter staan of niet meer verantwoordelijk kunnen worden gesteld?

Ethische beginselen

De leden van de D66-fractie willen nog ingaan op het ethische dilemma van autonome wapensystemen. Het bevreemdt de genoemde leden dat de regering in de kabinetsreactie op het rapport van de AIV/CAVV zich niet expliciet uitspreekt over de ethische dimensie van het gebruik van autonome wapensystemen. Is het kabinet van mening dat het ethisch te rechtvaardigen is dat mensen worden gedood zonder directe tussenkomst van een ander mens? De genoemde leden ontvangen graag een uitgebreide toelichting in het antwoord op deze vraag.

Volgens de leden van de fractie van GroenLinks worden de ethische bezwaren onderbelicht. Ziet het kabinet het probleem dat het instellen van een targeting-proces het geweld dermate op afstand zet dat ethische overwegingen minder aandacht krijgen?

Volledig autonome wapensystemen

De leden van de SP-fractie vragen de Ministers om nader toe te lichten waarom er geen rem op de huidige ontwikkeling naar steeds verdergaande autonomie in wapensystemen gezet hoeft te worden? Wordt zo niet bewust het risico genomen dat over enkele jaren de technologie reeds zo ver ontwikkeld is dat zij mogelijk niet meer in overeenstemming is met vereisten van de artikel 36-procedures, maar dan moeilijk of niet meer gestopt kan worden? De leden van de SP-fractie hebben begrip voor de NGO's, wetenschappers en anderen die oproepen tot een verbod op de productie en het gebruik van volledig autonome wapens? Zijn de Ministers bereid hun standpunt in deze te herzien en dergelijke oproepen alsnog te steunen?

Het kabinet acht volledig autonome wapens op voorhand onwenselijk. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het kabinet bereid is om stappen te nemen om de ontwikkeling van volledig autonome wapens te verbieden?

Moratorium

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van de opvatting van de AIV/CAVV en het kabinet dat een moratorium onhaalbaar en onwenselijk is en zien de argumenten die daarvoor zijn. Het kabinet acht het van belang dit vraagstuk te blijven volgen en gezien de snelle technologische ontwikkelingen dit advies conform de aanbeveling over vijf jaar opnieuw tegen het licht houden. Ontwikkelingen kunnen echter sneller gaan dan vooraf verwacht, hoe kan men voorkomen dat – mochten de ontwikkelingen in een stroomversnelling raken – vijf jaar te lang blijkt te zijn om de bruikbaarheid van dit advies opnieuw tegen het licht te houden om dit zoveel eerder te doen als nodig mocht blijken? Wat is onder andere hierbij de rol van Nederlandse R&D (afdelingen van) instituten, waaronder TNO, die zich bezig houden met technologische ontwikkelingen? Wat zijn de ontwikkelingen die binnen het European Defence Agency gaande zijn en die betrekking hebben op autonome wapensystemen?

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts begrepen dat in het kader van Verdrag inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens wel gesproken wordt over de (potentiële) ontwikkeling van autonome wapensystemen. Zij hebben goede kennis genomen van het feit dat Nederland in dit gremium een actieve rol vervuld. Kunnen de Ministers aangeven wat de kernvragen zijn die in dit forum besproken worden, welke positie Nederland hierin inneemt en welke resultaten Nederland hoopt te bereiken? In hoeverre zou een separate conventie over (een verbod op) autonome wapensystemen volgens het kabinet helpen om die resultaten beter of spoediger te bereiken? Op welke wijze is er op basis van artikel 36 (wapen reviews) van het Verdrag reeds ervaring opgedaan met het testen van zogenaamde «killer robots»?

De leden van de PvdA-fractie horen graag van de Minister hoe wordt aangekeken tegen de recente publicatie van het Rode Kruis (ICRC) onder de titel «Views of the International Committee of the Red Cross on autonomous weapon systems» (<https://www.icrc.org/en/document/views-icrc-autonomous-weapon-system>). Hierin wordt een reflectie gegeven op

de ontwikkelingen rondom autonome wapensystemen in het algemeen en in de laatste paragraaf drie benaderingen benoemd die de internationale gemeenschap zou kunnen kiezen: a) versterking van nationale mechanisme voor de toepassing van internationaal humanitair recht, b) scherpere definities van wapensystemen waarin grenzen worden gesteld aan wat juridisch en ethisch toelaatbaar is en c) parameters ontwikkelen voor menselijke controle en specifieke grenzen stellen aan de autonomie van wapensystemen. Graag zouden de leden van de PvdA-fractie ook hierop een reflectie van de Ministers zien.

De leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen over een eventueel moratorium op autonome wapens. De Speciaal Rapporteur van de VN Mensenrechtenraad heeft opgeroepen tot een (voorlopig) moratorium. Ook is er nog geen internationaal geaccepteerde definitie van betekenisvolle menselijk controle. De genoemde leden vragen het kabinet toe te lichten of het kabinet het eens is met de Rapporteur dat een dergelijk moratorium wenselijk is? Waarom spreekt het kabinet zich hier in de reactie op het rapport niet expliciet over uit? Het kabinet geeft aan de visie op dit onderwerp over vijf jaar opnieuw te evalueren. De genoemde leden vragen het kabinet toe te lichten aan de hand van welke criteria deze nieuwe evaluatie zal plaatsvinden? Mensenrechtenorganisaties stellen dat het kabinet de snelheid van de ontwikkelingen op het gebied van autonome wapensystemen onderschat. De leden van de fractie van D66 vragen het kabinet daarom of het bereid is deze evaluatie eerder plaats te laten vinden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn?

In de ogen van de GroenLinks-fractie zou de haalbaarheid niet bepalend moeten zijn voor de wenselijkheid van een moratorium op autonome wapens. Het kabinet acht een moratorium niet haalbaar om diverse redenen, zoals het voorhanden zijn van de benodigde technologie en onderdelen voor civiele doeleinden. Is de regering het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat deze overwegingen ook spelen bij het verbod op chemische wapens?