

Samenvatting:
Praktische
handleiding voor
de nationale
implementatie van
het voorgestelde
Wapenhandelsverdrag

Inleiding

In december 2009 besloot de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties te beginnen met de onderhandelingen die in 2012 moeten leiden tot een internationaal Wapenhandelsverdrag (ATT), waarin internationale normen worden neergelegd voor de wereldwijde handel in conventionele wapens. Over de details van het ATT moet nog worden onderhandeld, maar inmiddels is wel duidelijk dat het verdrag op nationaal niveau geïmplementeerd zal worden. Alle landen dienen dus een nationaal systeem in te voeren waarin de vergunningen voor en het toezicht op de internationale overdracht van conventionele wapens worden geregeld.

Er is wat dat betreft geen standaardformule die op alle situaties van toepassing is. Het systeem van ieder afzonderlijk land zal moeten uitgaan van de omvang en aard van de wapenhandel in dat land, alsmede van de regeringsvorm, de technologische infrastructuur en de rechtstraditie in dat land. Deze praktische handleiding biedt een overzicht van de voornaamste uitgangspunten en onderdelen van verschillende systemen, alsmede voorbeelden van de manier waarop die in een aantal landen worden geïmplementeerd. Deze handleiding biedt staten een kader voor het invoeren van een functioneel en doelmatig nationaal systeem van toezicht.

Onderdelen van een nationaal systeem voor toezicht

Alle nationale systemen dienen te worden opgezet rond drie hoofdcomponenten: vergunningverlening, handhaving en externe communicatie met bedrijven en internationale partners. Daarnaast moeten voor elk van deze componenten de volgende aspecten in aanmerking worden genomen: juridische vereisten, instellingen en procedures, training en bewijs van implementatie.

Vergunningverlening

Een vergunningstelsel is de centrale component van ieder systeem voor toezicht op de overdracht van wapens. Alle conventionele wapens die een land binnenkomen, passeren of verlaten via het douanefilter of rechtsstelsel van dat land, moeten geautoriseerd zijn.

Juridische vereisten

Controlelijst: De lijst van voorwerpen en technologieën waarvan de overdracht aan controle onderhevig is, dient zo helder en gedetailleerd mogelijk te zijn en idealiter te zijn vastgelegd in secundaire wetgeving, zodat ze regelmatig kan worden aangepast.

Aan controle onderhevige overdrachten: Om een hoog niveau van controle te waarborgen en mazen in de wet te voorkomen dient de internationale controle op overdrachten van toepassing te zijn op de uitvoer, invoer, doorvoer/overslag en wederuitvoer van artikelen en technologieën. Idealiter wordt dit via primaire wetgeving geregeld. De controles moeten worden uitgevoerd op overdrachten binnen zowel de publieke als de particuliere sector, alsmede op giften en hulpzendingen. Een vergunningstelsel is bovendien pas effectief als het ook een scala van andersoortige transacties en diensten omvat, zoals makelaars-, vervoers- en expeditiediensten, financiële diensten en technische diensten.

Vergunningsregels: In de primaire wetgeving wordt een reeks criteria of parameters opgenomen aan de hand waarvan een potentiële overdracht wordt beoordeeld.

Instellingen

De instanties die het proces voor vergunningverlening in goede banen moeten leiden, of dat nu overheidsinstellingen of onafhankelijke instanties zijn, dienen te zorgen voor:

- Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het vervullen van de taken;
- Heldere procedures voor de vergunningverlening en voor het bijwerken van de controlelijst;
- Heldere en doelmatige communicatie tussen de desbetreffende instellingen teneinde effectieve vergunningverlening, handhaving, transparantie en verantwoording te kunnen waarborgen.

Procedures

Besluitvorming: Het besluit omtrent de vergunningverlening dient gebaseerd te zijn op een algehele beoordeling van de voorgestelde overdracht aan de hand van de gestelde criteria; dit dient te geschieden op basis van objectieve informatie, met gebruikmaking van betrouwbaar en geloofwaardig bewijsmateriaal.

Verschiede soorten vergunning: In de meeste landen worden vergunningen per geval beoordeeld en ook per afzonderlijk geval verleend (één overdracht, één bestemming). Af en toe worden er ook andersoortige vergunningen verleend, zoals open, mondiale of algemene vergunningen, die op meer dan één vergunning of bestemming van toepassing kunnen zijn.

Processen inzake eindgebruik(er): Het gebruik van de wapens door de eindgebruiker wordt in de meeste gevallen gewaarborgd door middel van een eindgebruik(er)certificaat (end-use(r) certificate, EUC). Dit certificaat omvat ook de garantie dat de voorwerpen niet voor enig ander doel en ook niet door een andere eindgebruiker worden aangewend. In het EUC staat vaak ook vermeld of, en zo ja wanneer wederuitvoer van de wapens is toegestaan. Het EUC dient door het bevoegd gezag in het desbetreffende land te worden verstrekt, te worden afgedrukt op papier van bankbiljetkwaliteit en te zijn voorzien van een uniek serienummer. De authenticiteit van het EUC moet worden geverifieerd. Aan de hand van zg. Delivery Verification Certificates (DVC's) en/of fysieke controle na levering kan worden geverifieerd of de goederen de geautoriseerde bestemming en eindgebruiker hebben bereikt.

Invoercertificaat: Dit is een bevestiging van het land van invoer dat het op de hoogte is van de voorgestelde invoer van een specifiek voorwerp en daar geen bezwaar tegen heeft. Dit certificaat kan worden gebruikt als onderdeel van het proces ter verificatie van het eindgebruik, maar is soms ook verplicht gesteld in het land van invoer.

Toezicht op tussenpersonen: Voor de regulering van tussenpersonen in de wapenhandel dienen de autoriteiten enigszins afwijkende processen in te voeren. Die moeten voorzien in de registratie van tussenpersonen die handelen op hun grondgebied, en in een vergunningplicht of toestemmingsprocedure voor iedere voorgestelde intermediairactiviteit in de wapenhandel.

Transparantie en verantwoording

In de nationale controlestelsels voor internationale wapenoverdrachten moeten ook bepalingen worden opgenomen voor informatie-uitwisseling en transparantie. De openbare informatie dient in ieder geval het volgende te omvatten:

- Alle wetgeving, regelgeving, beleidsvoorschriften, praktijken, procedures, controlelijsten etc. in verband met de overdracht van wapens;
- Periodieke rapportages met onder meer gegevens over verleende en geweigerde vergunningen en verrichte leveranties.

Het verantwoordingsniveau kan worden verhoogd via parlementaire controle op het vergunningenbeleid voor wapenoverdrachten en de praktische uitwerking daarvan, en door alle belangrijke belanghebbenden te betrekken bij de ontwikkeling van en het toezicht op dat beleid.

Opleiding en capaciteitsopbouw

De effectieve implementatie van wet- en regelgeving, beleidsvoorschriften en administratieve procedures kan niet zonder toereikende institutionele en menselijke middelen, waaronder voldoende aantallen medewerkers in de vergunningsprocedure om te waarborgen dat aanvragen tijdig en voortvarend worden verwerkt. Daarnaast is een intragouvernementeel coördinatiemechanisme nodig om het systeem efficiënter te maken en moet worden voorzien in doelmatige opleiding van de medewerkers van alle ministeries, departementen en instanties die bij de vergunningverlening voor overdrachten zijn betrokken.

Handhaving

2

Juridische vereisten

Handhabingsbepalingen maken niet alleen vaak deel uit van wetgeving voor toezicht op internationale wapenoverdrachten, maar ook van andere wet- en regelgeving, zoals douanewetten en -wetboeken, wetgeving voor grensbeveiliging, wetgeving op het gebied van politie en/of strafvordering, wetboeken van strafrecht en strafvordering, wetgeving op het gebied van bestuursrecht en administratieve overtredingen en met betrekking tot rechtsvervolgning. In de wetgeving moeten misdrijven inzake de overdracht van wapens worden gespecificeerd, zoals het indienen van onjuiste of misleidende informatie of overdracht zonder de vereiste toestemming. De systemen moeten ook voorzien in onderzoek naar mogelijke overtredingen van de wet en in de mogelijkheid van vervolging waar dat van toepassing is.

Een essentieel aspect van handhabingsgerelateerd toezicht is de controle van zendingen aan de grens. Dit betreft grensovergangen op het land, op het water en in het luchtruim, maar kan ook betrekking hebben op het toezicht op communicatie via internet teneinde de immateriële overdracht van technologie te kunnen onderscheppen. Het wettelijk mandaat voor het doorzoeken en in beslag nemen van verdachte goederen en voor het confisqueren van financiële activa moet worden gespecificeerd.

Instellingen

De instellingen die het meest worden ingezet voor de handhaving van toezicht op internationale wapenoverdrachten zijn douanekantoren, grenswachten, politieke instanties en rechtbanken, met steun van inlichtingendiensten en in samenwerking met andere landen.

Boetes en sanctiemaatregelen

Staten hebben een verscheidenheid aan administratieve en strafrechtelijke boetes en sancties tot hun beschikking om de partijen die deelnemen aan het overdrachtstelsel aan te moedigen zich aan de wet te houden. Het gaat onder meer om:

- Waarschuwbrieven
- Geldboetes
- Intrekking van vergunningen
- Verlaging van de status voor voorkeursbehandeling
- Uitsluiting van overheidscontracten of compensatieprogramma's en -projecten
- Ontzegging van handelsrechten
- Inbeslagname of verbeurdverklaring van goederen
- Vrijheidsstraf.

Handhabingsprocedures

Zendingen worden aan de grens naar behoren gecontroleerd door douanebeambten en/of grenswachten, bijvoorbeeld aan de hand van de volgende procedures:

- Controle van voertuigen en personen die de grens oversteken
- Controle van de verzendingspapieren
- Inspectie van lading.

Deze functionarissen moeten daarom de wettelijke bevoegdheid genieten zendingen aan te houden, te doorzoeken, in beslag te nemen en vast te houden. De rechtsvervolgning na het aanhouden van een zending dient een onderzoek te omvatten naar alle details die verband houden met de overdracht.

Informatie-uitwisseling en transparantie

Een goede uitwisseling van informatie, zowel op nationaal niveau als in internationaal verband, draagt sterk bij aan de effectiviteit van de handhaving. In sommige gevallen kan dit het best plaatsvinden in het openbaar, maar in andere gevallen is het raadzaam de informatie-uitwisseling tot een meer besloten kring te beperken om commerciële belangen en de nationale veiligheid niet in gevaar te brengen. Volledige openbaarheid van informatie over een vervolging is vaak wel de efficiëntste manier om bedrijven aan te sporen de regels na te leven.

Training en capaciteitsopbouw

Er is behoefte aan institutionele middelen en personeel om te waarborgen dat wet- en regelgeving, beleidsvoorschriften en administratieve procedures ten uitvoer worden gelegd. Zo moet worden voorzien in voldoende handhabingsfunctionarissen (douanebeambten, grenspolitie, onderzoeksbureaus, openbaar aanklagers en rechters) om het volume van overdrachten effectief te kunnen verwerken. Daarnaast zouden er trainingsprogramma's moeten worden ontwikkeld zoals dat ook voor vergunningverlenende instanties gebeurt.

Externe communicatie met bedrijven en internationale partners

3

Relatie overheid-bedrijfsleven

Juridische vereisten: De defensie-industrie is wettelijk gebonden aan nationale wet- en regelgeving inzake toezicht op wapenoverdrachten. Soms echter zijn overheden onder primaire wetgeving verplicht bedrijven te wijzen op hun verplichtingen. Gebrek aan kennis over de wetgeving en beleidsvoorschriften omtrent toezicht op wapenoverdrachten kan leiden tot onbedoelde overtredingen. In sommige landen moeten bedrijven beschikken over interne nalevingsprogramma's (*internal compliance* programmes, of ICP's) om in aanmerking te komen voor bepaalde vergunningen, waaronder algemene vergunningen.

Instellingen en procedures: Vaak is het de vergunningverlenende instantie, maar soms ook een onafhankelijke instelling, die als primaire instantie de communicatie verzorgt met het bedrijfsleven en de academische wereld. Naast communicatie via brancheorganisaties en publicaties werken steeds meer landen aan de ontwikkeling van webprogramma's waarmee bedrijven online vergunningen kunnen aanvragen, de status van hun aanvraag kunnen volgen en informatie kunnen opvragen over veranderende wetgeving, beleidsvoorschriften, procedures en lijsten van goederen.

Transparantie en implementatie: Landen moeten in hun benadering van het bedrijfsleven afzien van een algemene, uniforme aanpak. Juist met ondersteuning op maat kunnen zij inspelen op vragen of problemen bij handelaren en een meer op samenwerking gerichte relatie met het bedrijfsleven opbouwen, hetgeen ook de efficiëntie ten goede zal komen.

De externe relatie

Intergouvernementele uitwisseling van informatie: Veel landen hebben uit hoofde van bilaterale, regionale, multilaterale of internationale verdragen formele verplichtingen en/of afspraken inzake de uitwisseling van informatie. Dankzij de contacten met andere landen, hetzij via dergelijke verdragen of anderszins, krijgen landen bovendien toegang tot belangrijke informatie die bij complexe vergunningaanvragen, bij de controle op de eindgebruiker of bij de classificatie van goederen goed van pas kan komen. Dit kan verder worden bevorderd door het instellen van een landelijk contactcentrum voor nationale beleidsvoorschriften inzake toezicht op wapenoverdrachten.

Openbaarheid van gegevens: Daarnaast hebben alle landen via het VN-register van Conventionele Wapens toegezegd bepaalde gegevens over hun internationale wapenoverdrachten openbaar te maken. Een aantal staten heeft daarnaast nog aanvullende verplichtingen of extra toezeggingen gedaan, hetzij als ondertekenaar van regionale verdragen of uit hoofde van hun nationale wetgeving. Uitgangspunt is dat overheden de informatie over hun nationale systeem voor toezicht op wapenoverdrachten openbaar maken, tenzij er gewichtige gronden zijn om dat niet te doen.

Internationale capaciteitsopbouw en ondersteuning: Er zijn maar heel weinig landen die hun toezicht op wapenoverdrachten uit het niets moeten opbouwen, maar in veel gevallen zullen de bestaande nationale kaders wel verder moeten worden ontwikkeld en verbeterd. De capaciteitsopbouw moet worden afgestemd op de vereisten en vermogens van partnerlanden, met inachtneming van de tijd en zorg die nodig is om informatie, cultuurkenmerken, mechanismen en systemen over en weer in de desbetreffende instellingen te verankeren. Landen die bereid zijn ondersteuning te bieden, dienen hun assistentie te coördineren met die van andere aanbieders en duidelijk aan te geven welke ondersteunende taken zij op zich willen nemen.

Oxfam is an international confederation of fourteen organizations working together in more than 100 countries to find lasting solutions to poverty and injustice.

The **Center for International Trade and Security** at the University of Georgia, USA endeavors to promote peace and prosperity through the use of research, training, and outreach focused on the mitigation of threats posed by the trade of weapons of mass destruction materials and technologies and other military-related transfers as well as the illicit trade in conventional arms. The Center (CITS) carries out its mission by engaging and informing policymakers, industry representatives, educators, students, and the general public, both in the United States and abroad, about the dangers of trade in and theft of weapons and weapons components.

Saferworld works to prevent and reduce violent conflict and promote co-operative approaches to security. We work with governments, international organisations and civil society to encourage and support effective policies and practices through advocacy, research and policy development and through supporting the actions of others.

Text © Center for International Trade and Security at the University of Georgia, USA (CITS/UGA) 2010. Design, typography and layout © Oxfam GB 2010. First published 2010 by Oxfam GB for Oxfam International, with CITS/UGA and Saferworld.

All publishing rights in this work are licensed by the text copyright holder CITS/UGA to Oxfam GB and any requests for permission to reproduce, adapt, translate or otherwise use the content in any formats, forms or languages or in any media should be addressed to Oxfam GB at the following email inbox. publish@oxfam.org.uk This work is the result of a consultancy commissioned by Oxfam GB. The consultancy was carried out by Anne-Charlotte Merrell Wetterwik of CITS/UGA, Roy Isbister and Elizabeth Kirkham of Saferworld and Rachel Stohl, Oxfam GB Consultant, Associate Fellow, Chatham House.

This is part of a series of documents written and published to inform public debate on development and humanitarian policy issues. All right reserved. The text may be used free of charge for the purposes of advocacy, campaigning, education, and research, provided that the source is acknowledged in full. The publisher requests that all such use be registered with them for impact assessment purposes. For copying in any other circumstances, or for re-use in other publications, or for translation or adaptation, permission must be secured and a fee may be charged. E-mail publish@oxfam.org.uk

Oxfam acknowledges with thanks, the support of the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands in the production of this report.



Ministry of Foreign Affairs