EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.6.2019
COM(2019) 293 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Evaluering af handlingsplanen for 2015-2019 om ulovlig handel med skydevåben mellem EU og Sydøsteuropa

{SWD(2019) 282 final}

Evaluering af handlingsplanen for 2015-2019 om ulovlig handel med skydevåben mellem EU og Sydøsteuropa

Indhold

1. INDLEDNING 2
   1.1. Baggrund 2
   1.2. Handlingsplanens indhold 3
   1.3. Evalueringens formål og metode 4
2. GENNEMFØRELSE AF HANDLINGSPLANEN 4
3. EVALUERINGENS KONKLUSIONER 6
   3.1. Relevans 6
   3.2. EU-merværdi og holdbarhed 7
   3.3. Virkningsfuldhed 9
   3.4. Effektivitet 12
   3.5. Sammenhæng 13
4. KONKLUSIONER 14

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

EU har truffet håndfaste foranstaltninger i sikkerhedsunionen for at fratage terrorister og kriminelle deres måder at handle på. Det har gjort det sværere for dem at: i) få adgang til skydevåben og udgangsstoffer til eksplosivstoffer, ii) finansiere deres aktiviteter og iii) rejse uden at blive opdaget[1]. Et vigtigt aspekt af dette arbejde er foranstaltningerne til at: i) kontrollere erhvervelse og besiddelse af våben[2] og ii) begrænse udbuddet af ulovlige våben til kriminelle og terrorister[3]. Ulovlig handel med skydevåben og håndvåben og lette våben (SALW – "håndvåben")[4] er en central del af organiseret kriminalitet og tæt forbundet med terrorisme og kræver behørig og stærk respons. Vestbalkan er den største kilde til skydevåben og våben, der smugles ind i EU[5] og har derfor været genstand for et øget samarbejde om sikkerhedsanliggender mellem EU og dets partnere i regionen. Dette samarbejde foregår gennem politisk dialog, operationel og teknisk bistand[6].

I december 2014 godkendte EU og dets partnere på Vestbalkan en handlingsplan for ulovlig handel med skydevåben mellem EU og Sydøsteuropa for 2015-2019[7]. Handlingsplanen sigter mod at skabe en sammenhængende ramme for samarbejdet mellem EU og regionen ved at fastsætte mål og foranstaltninger for at øge samarbejdet på grundlag af disse partneres specifikke behov og hjælpe dem med bedre at bekæmpe ulovlig handel med skydevåben.

Behovet for et mere dybtgående samarbejde på dette område førte til, at sydøsteuropæiske partnere i 2018 vedtog en regional køreplan for en bæredygtig løsning på ulovlig besiddelse og misbrug af og ulovlig handel med håndvåben og lette våben og ammunition hertil på

---

1 En oversigt findes i den 18. statusrapport om indførelsen af en virkningsfuld og ægte sikkerhedsunion (COM(2019) 145 final af 20.3.2019).

2 Se direktiv (EU) 2017/853 (175.2017) om ændring af Rådets direktiv 91/477/EØF om erhvervelse og besiddelse af våben.

3 Se handlingsplanen fra december 2015 om bekæmpelse af ulovlig handel med og brug af skydevåben og eksplosivstoffer (COM(2015) 624 final af 2.12.2015).

4 Håndvåben og lette våben samt ammunition hertil er militærvåben (SALW). De omfatter: a) håndvåben: stormgeværer, militære halvautomatiske rifler og karabiner, militære revolvere og selvladende pistoler, lette maskingeværer, maskinpistoler, b) lette våben: tunge maskingeværer, kanoner, haubitser og morterer med en kaliber på under 100 mm, granatudskydningsapparater, rekylfri skydevåben, geværgranater og andre panser- og luftværnssystemer, der affyrer projektiler, herunder MANPADS, alle forudsat at de kan bæres af en person eller et mandskab, c) SALW-dele, d) tilbehør til SALW (såsom natkikkerter, lyddæmpere osv.) og e) SALW-ammunition.
Udtrykket "skydevåben" har et bredere anvendelsesområde, der dækker både civile og militære skydevåben. FN's våbenprotokol af 11. juli 2001 definerer et skydevåben som ethvert bærbart våben med løb, som udsender, er konstrueret til at udsende eller kan ombygges til at udsende et hagl, en kugle eller et projektil ved hjælp af en sprængladning, undtagen antikke skydevåben og efterligninger heraf. Det skal bemærkes, at visse lette våben, såsom raketkastere, ikke er skydevåben. Udtrykket "skydevåben" dækker således ikke alle håndvåben.

5 Europols trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet 2017, https://www.europol.europa.eu/socta/2017/.

6 Albanien, Serbien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Nordmakedonien og Kosovo*. Henvisninger til Kosovo i dette dokument er med forbehold af udtalelser om og er i overensstemmelse med Sikkerhedsrådets resolution 1244 (1999) og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

7 14. november 2014, Rådets dokument 15516/14, vedtaget af Rådet den 4. og 5. december 2014 (rådsdokument 16526/14). EU's ministerforum for det vestlige Balkan om retlige og indre anliggender af 12. december 2014 i Beograd.

Vestbalkan, senest i 2024, som blev udarbejdet på Frankrigs og Tysklands initiativ og godkendt af Rådet[8].

Clearinginstitutionen for kontrol med håndvåben og lette våben i Sydøst- og Østeuropa (SEESAC – "clearinginstitutionen"), der blev etableret i Beograd i 2002 og finansieres af Den Europæiske Union[9] som en enhed for teknisk bistand, har altid været en af de vigtigste aktører i sikringen af et samarbejde mellem forskellige initiativer og anvendelsen af EU-midler i regionen. Den koordinerer navnlig møderne i det Regionale Netværk af Våbeneksperter i Sydøsteuropa (SEEFEN – "eksperter på Vestbalkan"), der omfatter repræsentanter for politi, toldvæsen, anklagere og ballistiske eksperter. Den omfattede også en undergruppe – Ekspertgruppen vedrørende skydevåben i Sydøsteuropa (SEEFG) – som blev oprettet efter vedtagelsen af handlingsplanen.

1.2. Handlingsplanens indhold

Handlingsplanen sigter mod at: i) forbedre udvekslingen af strafferetlige oplysninger og efterretninger, ii) forbedre samarbejdet om retshåndhævelse, iii) forbedre indsamlingen og udvekslingen af statistikker, iv) fremme netværkssamarbejde på alle niveauer og v) harmonisere partnerne på Vestbalkans nationale lovgivning om skydevåben med EU-standarder og internationale standarder. Den skitserer en række operationelle aktioner, der skal gennemføres i 2015-2019 med henblik på at nå tre strategiske mål.

Mål nr. 1 er modernisering af de retshåndhævende myndigheder på Vestbalkan. Der er planlagt tre forskellige foranstaltninger for at nå dette mål:

Aktion 1 kræver, at hver partner i Sydøsteuropa opretter et kontaktpunkt for skydevåben inden udgangen af 2019. Dette kontaktpunkt skal anvende alle tilgængelige værktøjer til sporing af skydevåben, herunder iTrace[10], iARMS[11] og Europols analysesystem.

Aktion 2 er oprettelsen af et pilotprojekt om dataindsamling.

Aktion 3 kræver, at der gennemføres en undersøgelse af systemer til udveksling af oplysninger med henblik på at forbedre den strategiske og operationelle analyse af oplysninger.

Mål nr. 2 er at øge den gensidige tillid.

---

8 Rådets afgørelse (FUSP) 2018/1788 af 19. november 2018 til støtte for Clearinginstitutionen for kontrol med håndvåben og lette våben i Sydøst- og Østeuropa (SEESAC) til gennemførelsen af den regionale køreplan for bekæmpelse af ulovlig våbenhandel på Vestbalkan (EUT L 293 af 20.11.2018, s. 11-23).

9 Rådets afgørelse af 21. oktober 2002 om gennemførelse af fælles aktion 2002/589/FUSP med henblik på Den Europæiske Unions bidrag til bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben i Sydøsteuropa (EUT L 289 af 26.10.2002, s. 1), som er blevet forlænget og ændret flere gange og senest ved Rådets afgørelse (FUSP) 2016/2356 af 19. december 2016 til støtte for SEESAC's nedrustnings- og våbenkontrolaktiviteter i Sydøsteuropa som led i EU-strategien for bekæmpelse af ulovlig ophobning af og handel med SALW samt ammunition hertil (EUT L 348 af 21.12.2016, s. 60-71).

10 iTrace er et EU-finansieret projekt, som giver politiske beslutningstagere dynamiske og kvantificerede data om overførsler af konventionelle våben, ammunition og dertil knyttet materiel.

11 Interpols system til registrering og sporing af ulovlige skydevåben (iARMS) er et avanceret værktøj, der letter udvekslingen af oplysninger og efterforskningssamarbejdet mellem de retshåndhævende myndigheder i forbindelse med international transport af ulovlige skydevåben og lovlige skydevåben, der har været involveret i en strafbar handling.

Aktion 1 kræver, at der afholdes fælles møder med våbeneksperter. Et fælles udvalg bestående af våbeneksperter fra EU og landene på Vestbalkan gik et skridt videre ved at invitere våbeneksperter fra Sydøsteuropa til et møde i gruppen af europæiske våbeneksperter.

Aktion 2 var helliget den årlige tilrettelæggelse af fælles aktionsdage[12] og inddragelsen af partnere fra Vestbalkan i den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler inden for rammerne af EU's politikcyklus (EMPACT – platformen for skydevåben).

Mål nr. 3 er at opbygge kapacitet ved at tilrettelægge uddannelsesaktiviteter vedrørende ulovlig handel med skydevåben. Det Blandede Udvalg har også anmodet om en gennemførlighedsundersøgelse af muligheden for at fortsætte med frivillige returneringer af uregistrerede våben.

1.3. Evalueringens formål og metode

I denne rapport redegøres der for handlingsplanens resultater med hensyn til bekæmpelse af ulovlig handel med skydevåben og håndvåben mellem EU og den sydøsteuropæiske region siden 2015. Denne evaluering bygger primært på høring af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, partnere på Vestbalkan, EU-agenturer såsom EU's agentur for retshåndhævelsessamarbejde (Europol), EU's Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex), EU's Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse (Cepol) og de internationale organisationer, der er involveret i området, som f.eks. clearinginstitutionen og De Forenede Nationers Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse. Denne høring omfattede et spørgeskema, som Kommissionen sendte til disse grupper i juni 2018.

Kommissionen afholdt også fire særlige møder[13], hvis resultat er blevet vurderet af Kommissionen.

I rapporten tages der endvidere hensyn til resultatet af møderne blandt eksperterne på Vestbalkan, operationelle møder om retshåndhævelse og møder i udvalg om håndvåben på Vestbalkan.

Kommissionen tog også hensyn til en række eksterne undersøgelser foretaget af uafhængige organisationer.

Det, at handlingsplanen ikke indeholder resultatindikatorer, gjorde det vanskeligt at evaluere gennemførelsen. Analysen blev derudover hæmmet af uensartede oplysninger om rapportering og begrænsninger i sammenligneligheden af oplysninger på EU-plan. Kommissionen gjorde primært brug af kvalitativ rapportering baseret på vidneudsagn og ikke på tal. De tal, der forelå, bekræftede imidlertid interessenternes holdninger, og deres konvergens garanterer, at konklusionerne er pålidelige og i overensstemmelse med evalueringens spørgsmål.

2. GENNEMFØRELSE AF HANDLINGSPLANEN

Under aktion 1 arbejdede EU's medlemsstater og lande i regionen med at oprette nationale kontaktpunkter for skydevåben. Clearinginstitutionen ydede bistand i form af målrettet udstyr, uddannelse og rådgivning. Parallelt hermed vedtog EU retningslinjer for bedste praksis for

[12] En fælles aktionsdag er en eller flere dage med koordineret kontrol udført af retshåndhævende myndigheder fra forskellige lande, som er rettet mod organiserede kriminelle grupper, der er involveret i handel med skydevåben.

[13] 26. januar 2016, 30. november 2016, 26. januar 2018 og 24. september 2018.

oprettelsen af kontaktpunkter for skydevåben[14]. Pr. 31. december 2018 var der fire kontaktpunkter på Vestbalkan (kontaktpunktet i Kosovo* var fuldt operationelt, og fokuspunkterne i Albanien, Nordmakedonien og Serbien var blevet oprettet, men var endnu ikke fuldt operationelle).

Under aktion 2 har clearinginstitutionen udviklet en metode til regionale undersøgelser af håndvåben. Formålet var at fremme: i) kapacitetsopbygning i retshåndhævelsesorganerne og ii) bedre datastrømme med henblik på en koordineret vurdering. Alle seks partnere kom med input, og de anvender nu denne metode. For at gennemføre denne foranstaltning afsatte Europa-Kommissionen 1,5 mio. EUR fra Fonden for Intern Sikkerhed 2016 til UNODC til indsamling af data og generering af relevante værdier til måling af indikatorer for partnere på Vestbalkan[15].

Under aktion 3 gennemførte clearinginstitutionen en feasibilityundersøgelse[16] om sammenhængen mellem registreringssystemerne for håndvåben og lette våben i Sydøsteuropa ("Linking small arms & light weapons registration systems in south-east Europe"). Formålet med undersøgelsen var at forbedre den strategiske og operationelle analyse af oplysninger om lovlige skydevåben og forhindre omledning.

Som led i mål nr. 2 om forbedring af den gensidige tillid afholdt Kommissionen fire koordinationsmøder fra 2016 til 2018 for at vurdere de operationelle foranstaltninger, der er truffet, og styre de forskellige aktiviteter for at sikre en bedre koordineret intervention i regionen.

Kernen i det operationelle samarbejde blev gennemført inden for rammerne af EU's platform for skydevåben[17]. Der blev hvert år med støtte fra Europol arrangeret koordinerede kontroller ved grænserne og inde i landet rettet mod fjernbusser og våbenhandlere. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) ydede også støtte til at styrke ind- og udrejsekontrollen i og omkring regionen, eftersom handel med skydevåben falder ind under definitionen af "grænseoverskridende kriminalitet", som den er ansvarlig for. Frontex har identificeret Vestbalkan som et vigtigt operationelt område og støtter den koordinerede indsamling af data om ulovlig våbenhandel takket være de indikatorer, der blev aftalt under det vestlige Balkans risikoanalysenetværk, som blev oprettet af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning.

Der er indgået samarbejdsaftaler mellem Europol og Albanien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien[18]. Disse aftaler giver mulighed for at udveksle oplysninger og efterretninger og samarbejde om operationer. Fem partnere på Vestbalkan[19] deltog i 16 af 19 operationelle aktioner inden for platformen for skydevåben.

Under mål nr. 3 udarbejdede Cepol samarbejdsaftaler med alle partnere på Vestbalkan om uddannelse og kapacitetsopbygning (undtagen med Nordmakedonien, hvor forhandlingerne om samarbejdsordningerne stadig er i gang). Dette resulterede i mellem to og fire

---

14 15. maj 2018, Rådets dokument nr. 8586/18.

15 https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/data-collection-and-analysis.html

16 http://www.seesac.org/publication/p2.html

17 Rådets konklusioner om oprettelse og gennemførelse af en EU-politikcyklus for organiseret og grov international kriminalitet (dok. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94, 10.6.2011).

18 Henholdsvis den 9. december 2013, den 31. august 2016, den 29. september 2014, den 22. december 2011 og den 16. januar 2014.

19 Albanien, Bosnien-Hercegovina, Nordmakedonien, Montenegro og Serbien.

uddannelsesaktiviteter og webinarer pr. år samt onlinemoduler og et udvekslingsprogram. Desuden udviklede clearinginstitutionen specialiserede uddannelsesmoduler vedrørende kontaktpunkter for skydevåben for operationelle analytikere, kriminalpoliti, kriminalefterretningsanalytikere og kriminaltekniske efterforskere. Den hjalp også regeringsinstitutioner med at koordinere kontrolaktiviteter for håndvåben og tilpasse deres nationale lovgivning til EU's standarder og deres respektive nationale handlingsplaner.

3. EVALUERINGENS KONKLUSIONER

3.1. Relevans

Skydevåben, der handles til, inde i og fra Vestbalkan, er fortsat en trussel for hele det europæiske kontinent. Det anslås, at der er registreret 2,3 mio. våben, som ejes af civile på Vestbalkan, og at 3,8 mio. er uregistrerede[20].

Omledning af ulovligt konverterede våben, der skyder med løst krudt, eller gas- og signalvåben til rigtige skydevåben er en ny tendens, og regionen er et transitpunkt for handel med sådanne våben.

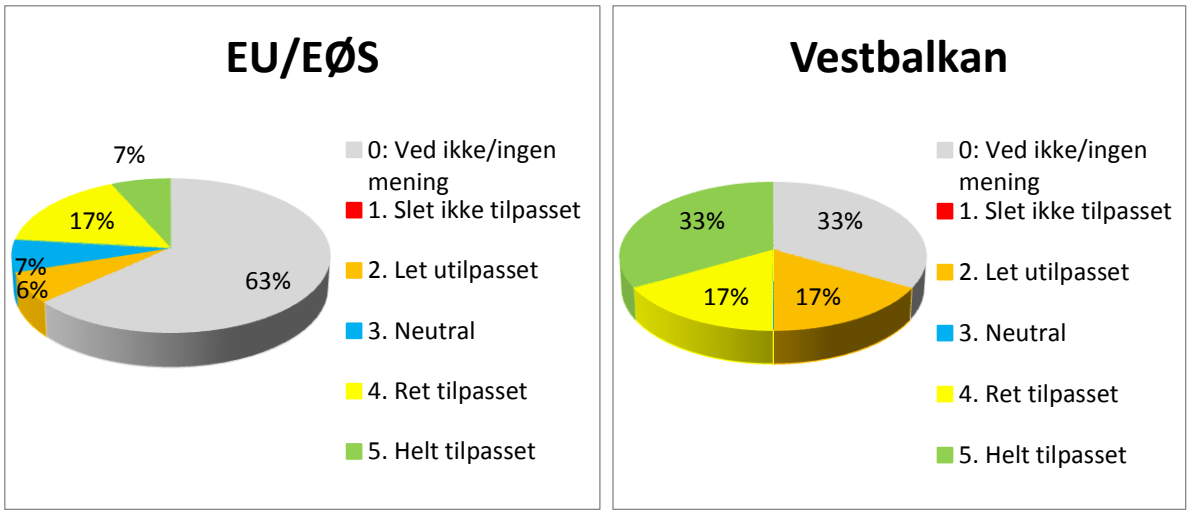


Chart 1. Handlingsplanens relevans for aktuelle behov[21]

Generelt opfattede partnerne på Vestbalkan handlingsplanen og samarbejdet med EU som mere relevant og vigtigere, end EU-medlemsstaterne gjorde.

De hørte interessenter har givet en positiv evaluering af handlingsplanens fokus på strukturer, samarbejde om retshåndhævelse og teknisk bistand og uddannelse. De sagde imidlertid, at samarbejdet med andre lande som Moldova og Ukraine, hvor kontrollen med skydevåben er mindre streng, bør udvikles. Platformen for skydevåben har også accepteret en udvidelse af den nuværende operationelle aktion til disse lande. De hørte interessenter sagde, at der i handlingsplanen ikke var tilstrækkelig opmærksomhed på strafferetspolitik, styrkelse af strafferetlige sanktioner og strafferetlige procedurer. Disse emner syntes at være vigtige spørgsmål, fordi strafferetlige sanktioner på Vestbalkan ofte ikke i tilstrækkelig grad adresserer ulovlig handel med skydevåben som en særskilt forbrydelse, og dette derfor sjældent retsforfølges af de nationale myndigheder. Interessenterne understregede også den utilstrækkelige opmærksomhed på oplysningsaktiviteter om forvaltning af lagre, reduktion af

[20] *Strengthening Resilience in the Western Balkans*, op. cit.
[21] Svar på det spørgeskema, der blev sendt til de retshåndhævende myndigheder i juni 2018.

overskud eller kønsaspektet (underrepræsentation af kvinder, bevidsthed om kønsbaseret vold).

Generelt sagde interessenterne, at selv om handlingsplanen havde spillet en vigtig rolle med hensyn til at forbedre samarbejdet om ulovlig handel med skydevåben, var der stadig behov for at forbedre og ajourføre den.

De vigtigste resultater

- Handlingsplanen fokuserede på de vigtigste spørgsmål i forbindelse med bekæmpelse af ulovlig handel med skydevåben ved at overveje fælles administrative strukturer, aftalte arbejdsmetoder og fælles uddannelsesbehov.
- Handlingsplanen fremmede en koordineret indsamling af data til trusselsvurderinger og identificerede fælles trusler.
- Den fremmede en fælles koordineret målrettet kontrol med støtte fra EU-agenturerne.
- I handlingsplanen var der ikke tilstrækkelig opmærksomhed på strafferetspolitik, styrkelse af strafferetlige sanktioner og strafferetlige procedurer.
- Den løser ikke i tilstrækkelig grad fremtidige trusler i forbindelse med menneskehandel til eller fra Ukraine og Moldova.
- Partnerne på Vestbalkan er overordnet set mere involveret end EU-medlemsstaterne
- I handlingsplanen tages der ikke i tilstrækkelig grad højde for spørgsmålet om strafferetlige sanktioner og politikker samt reduktion af lagre.

3.2. EU-merværdi og holdbarhed

Der kan ikke drages nogen direkte årsagssammenhæng mellem de aktiviteter, der nævnes i handlingsplanen, og de nuværende tendenser inden for ulovlig handel med skydevåben, som påvirkes af en række andre faktorer og individuelle eller bilaterale initiativer. Manglen på resultatindikatorer i handlingsplanen samt et uensartet detaljeringsniveau i rapporteringen har også haft en indvirkning på vanskelighederne ved at kvantificere handlingsplanens merværdi på EU-plan.

De fleste af interessenterne anerkendte imidlertid handlingsplanens merværdi. Betydningen af Europa-Kommissionens rolle som koordinator blev taget i betragtning på en positiv måde, da Kommissionen er med til at skabe et forum, hvor de retshåndhævende myndigheder kan mødes, udvikle forbindelser og forbedre samarbejdet med partnerne på Vestbalkan. Interessenterne bemærkede, at dette i sig selv kan betragtes som et vigtigt resultat i en region, hvor der er betydelige politiske spændinger.

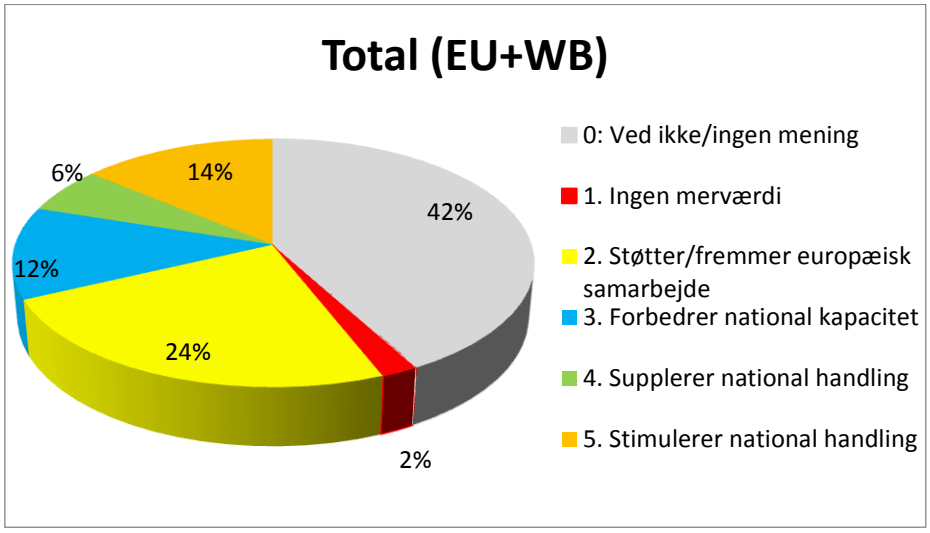


Chart 2. Handlingsplanens hovedområder[22]

Med hensyn til det operationelle samarbejde er tilrettelæggelsen af fælles, koordineret målrettet kontrol for det meste blevet rost, da det letter indsamling af efterretninger, udveksling af oplysninger og identifikation af flaskehalse.

De fleste partnere på Vestbalkan anerkendte Europols støtte til det operationelle samarbejde gennem inddragelse af dets operationscenter og efterretningsrapportering 24/7. Samtidig gav nogle af partnerne på Vestbalkan udtryk for, at Europols støtte ikke gav anledning til rettidig feedback og nyttig efterretningsanalyse. Europol har kun været i stand til at producere et lavt antal efterretningssager vedrørende Vestbalkan (5,4 % af alle sager i 2017, 7,6 % i 2018)[23]. Partnerne på Vestbalkan mente, at andre agenturer som f.eks. Eurojust og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning kun havde ydet et marginalt bidrag. Eurojust har ikke ydet støtte til det fælles efterforskningshold om ulovlig handel med skydevåben på Vestbalkan, og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtnings deltagelse og anvendelsen af Eurosurs[24] fusionstjenester gav ikke tilstrækkelig nyttig information til, at der kan foretages større beslaglæggelser af skydevåben[25].

Alle interessenter i EU og på Vestbalkan har vurderet møderne blandt eksperter på Vestbalkan positivt, hvilket gjorde det lettere at oprette kontaktpunkter for skydevåben på Vestbalkan. Desuden gjorde disse møder det lettere at inddrage de retshåndhævende myndigheder på Vestbalkan i platformens operationelle handlingsplan for 2019.

Holdbarheden af de resultater, der opnås inden for rammerne af handlingsplanen, afhænger i høj grad af, om og hvordan handlingsplanen vil fortsætte i fremtiden. Den blotte forlængelse af planen uden hensyntagen til de nye realiteter og behov ville sandsynligvis ikke have nogen nævneværdig virkning.

Handlingsplanen har imidlertid været et dynamisk dokument, der indeholdt generelle målsætninger og mål, men som også gjorde det muligt for Det Blandede Udvalg af EU's eksperter i skydevåben og partnere i Sydøsteuropa at bygge videre på konklusionerne og fastlægge specifikke mål og aktiviteter til gennemførelse heraf.

---

22 Svar på det spørgeskema, der blev sendt til de retshåndhævende myndigheder i juni 2018.
23 Kilde: Europol.
24 Det europæiske grænseovervågningssystem.
25 Albanien, Bosnien-Hercegovina, Nordmakedonien, Montenegro og Serbien.

De vigtigste resultater

- Handlingsplanen indeholdt en overordnet ramme for samarbejdet ved at sikre et forum, hvor de retshåndhævende myndigheder kan mødes, udvikle forbindelser og forbedre samarbejdet.
- Peer review og tilskyndelse til at oprette nationale kontaktpunkter og til at modtage fælles uddannelseskurser.
- Fuld deltagelse på lige fod med EU's medlemsstater i EMPACT.
- Begrænset deltagelse af EU-agenturerne (Europol, Eurojust og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning) i handlingsplanens aktiviteter.

3.3. Virkningsfuldhed

Som forklaret i afsnit 3.2 gjorde to faktorer det vanskeligt at vurdere planens virkningsfuldhed: Handlingsplanen mangler resultatindikatorer og har et uensartet detaljeringsniveau i rapporteringen. I forbindelse med evalueringen havde Kommissionen kun begrænset adgang til operationelle oplysninger fra Europol, EU-medlemsstaterne og de sydøsteuropæiske partnere. Tilfælde af beslaglæggelser og fælles operationer gav meget sjældent detaljerede oplysninger, som ville gøre det muligt at vurdere handelsruterne og menneskehandlernes operationelle metoder. Kommissionen modtog også modstridende tal, der gjorde det vanskeligt at foretage en evaluering af landenes deltagelse. Statistikkerne over beslaglæggelser, frivillig returnering og destruktion af våben var ikke tilstrækkeligt detaljerede til at muliggøre tendensanalyser og sammenligninger mellem jurisdiktioner.

De hørte interessenter gav udtryk for blandede følelser omkring handlingsplanens virkningsfuldhed. Aktiviteter i forbindelse med moderniseringen af de retshåndhævende myndigheder (mål nr. 1) blev generelt anset for at være mere virkningsfulde end aktiviteter relateret til opbygning af gensidig tillid og faktisk samarbejde (mål nr. 2). Tilsvarende blev der også givet udtryk for blandede følelser over aktiviteterne vedrørende forbedring af uddannelse og kapacitetsopbygning (mål nr. 3).

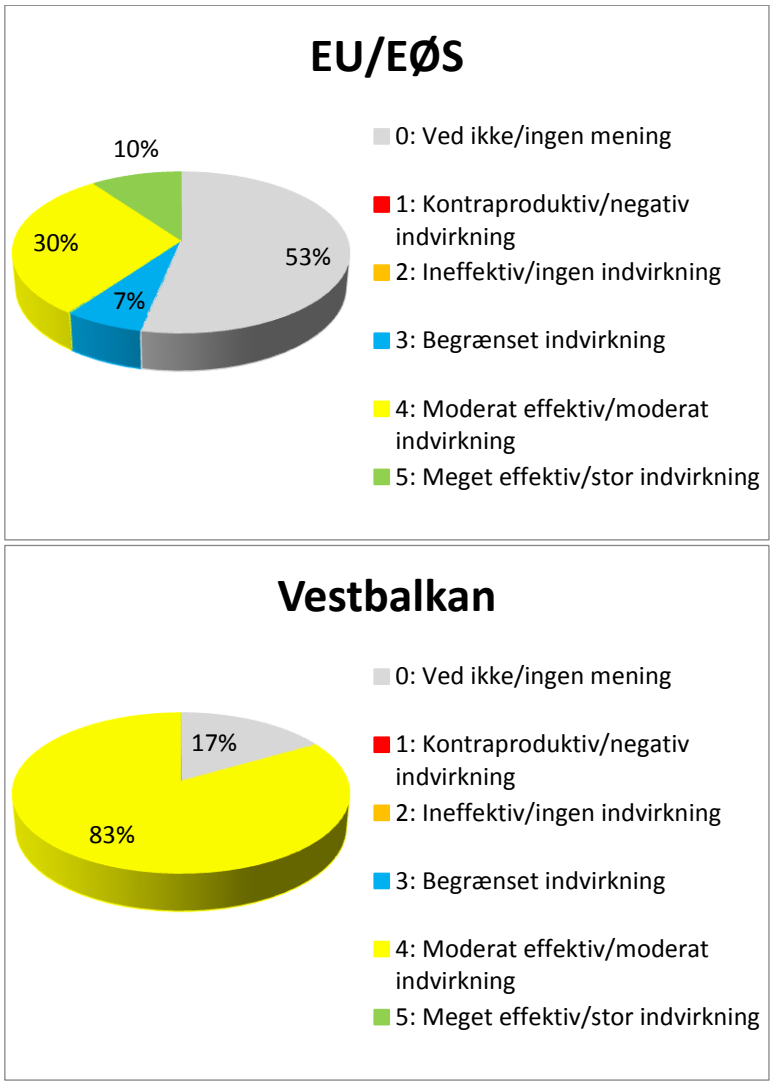


Chart 3. Aktionernes virkningsfuldhed under mål nr. 1[26]

Under mål nr. 1 er harmoniseret dataindsamling om beslaglæggelser af skydevåben en af de største hindringer både i EU og på Vestbalkan. Kun 16 EU-medlemsstater[27] og fire partnere på Vestbalkan[28] deltager i det EU-finansierede Kontor for Narkotikakontrol (UNODC), som begrænser undersøgelsens virkningsfuldhed. Årsagen til denne lave grad af deltagelse er, at kun få kontaktpunkter er tilstrækkeligt operationelle til at levere de nødvendige data. Der blev ikke udarbejdet en skabelon med minimumskrav til de almindelige efterretningsmæssige krav, og de håndhævende myndigheder mente ofte, at en model begrænsede nytten af de udvekslede oplysninger.

[26] Svar på det spørgeskema, der blev sendt til de retshåndhævende myndigheder i juni 2018.
[27] AT, BE, CZ, DK, EL, ES, FI, HR, LT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK.
[28] Al, BiH, MD, ME.

Partnerne på Vestbalkans nationale lovgivning er generelt blevet bragt i overensstemmelse med EU-retten[29], men revisionen af direktivet om skydevåben[30] og dets gennemførelsesforanstaltninger kræver, at partnerne foretager lovgivningsmæssige ændringer, navnlig om standarderne for deaktivering og mærkning af skydevåben.

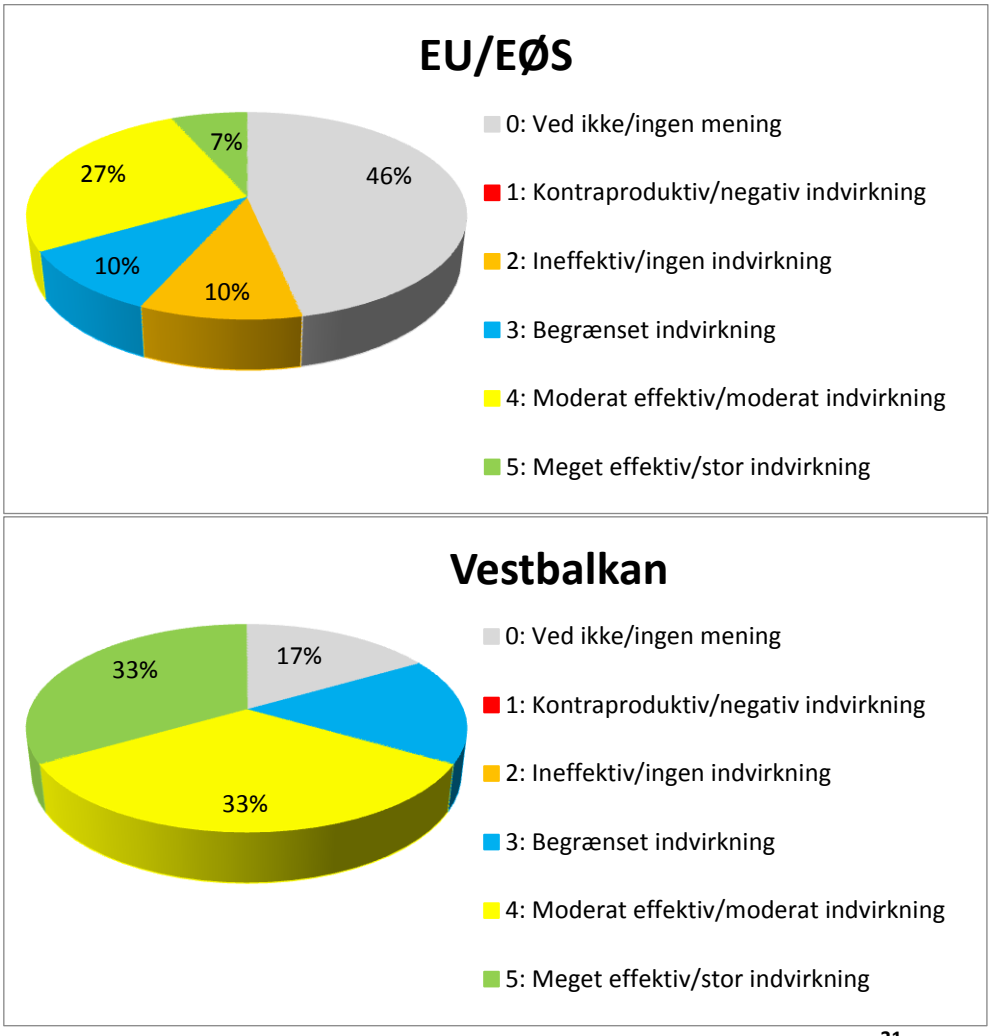


Chart 4. Aktionernes virkningsfuldhed under mål nr. 2[31]

Under mål nr. 2 var interessenterne generelt tilfredse med virkningsfuldheden af fælles møder, men bemærkede, at deres virkningsfuldhed undertiden var blevet hæmmet af, at deltagerne var efterforskere af middel rang, som skulle bemyndiges til og vejledes i at afholde internationale møder, og ikke altid var klar over den bredere udvikling i deres respektive institutioner.

---

29 Navnlig Rådets direktiv 91/477/EØF om erhvervelse og besiddelse af våben (EFT L 256 af 13.9.1991, s. 51). Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 258/2012 af 14. marts 2012 om gennemførelse af artikel 10 i De Forenede Nationers protokol om bekæmpelse af ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben og dele, komponenter samt ammunition hertil, der supplerer De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet (FN's våbenprotokol), og om fastsættelse af udførselstilladelse og indførsels- og transitforanstaltninger for skydevåben og dele, komponenter samt ammunition hertil (EUT L 94 af 30.3. 2012, s. 1-15).

30 Direktiv (EU) 2017/853 af 17. maj 2017 om ændring af Rådets direktiv 91/477/EØF om erhvervelse og besiddelse af våben (EUT L 137 af 24.5.2017, s. 22-39).

31 Svar på det spørgeskema, der blev sendt til de retshåndhævende myndigheder i juni 2018.

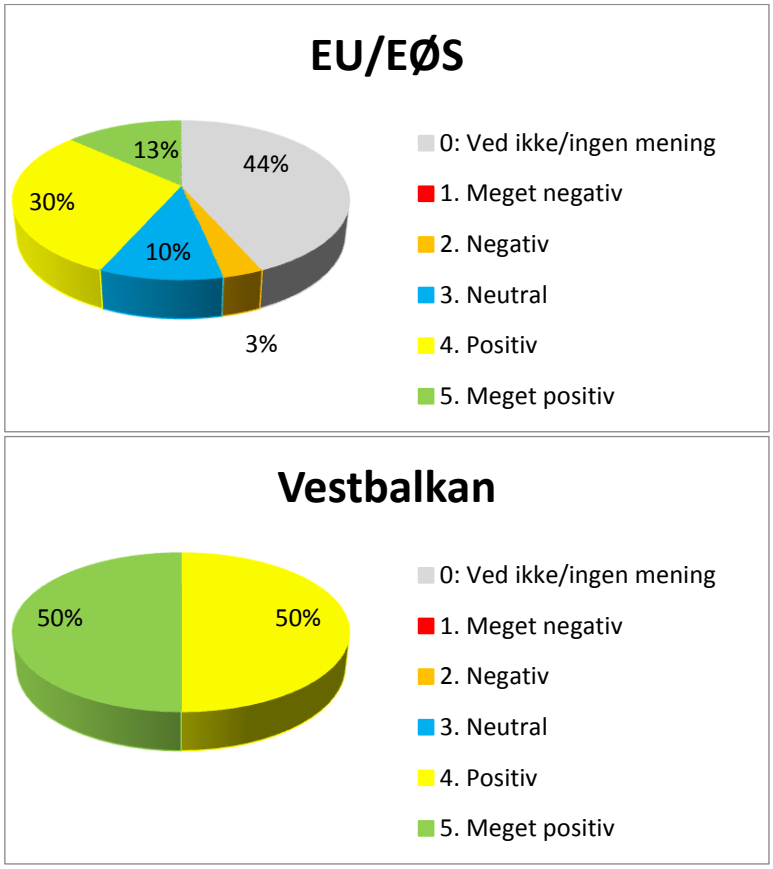


Chart 5. Virkningsfuldheden af fælles møder mellem EU og Verdensbanken[32]

[32] Svar på det spørgeskema, der blev sendt til de retshåndhævende myndigheder i juni 2018.

Stor udskiftning i personalet hos de nationale retshåndhævende myndigheder i de vestlige Balkanlande vanskeliggjorde dagligt samarbejde og informationsudveksling. Ikke desto mindre viste de tilgængelige data deltagernes evne til at tage ved lære af de problemer, der opstår i forbindelse med fælles koordineret målrettet kontrol. Dette fremgår af det øgede antal meddelelser, der er udvekslet gennem netværksprogrammet for sikker informationsudveksling (SIENA) inden for de fælles målrettede operationer (se figur 6). Antallet af beslaglagte skydevåben (i løbet af aktionsdagene og i forbindelse med opfølgningsundersøgelserne) er også steget støt (se figur 7).

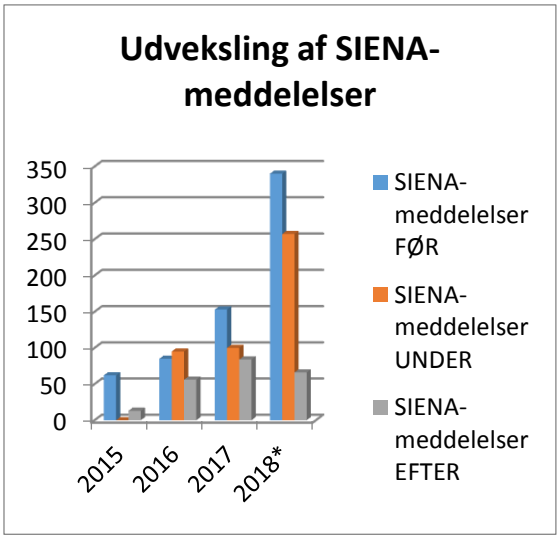


Chart 6. [33]

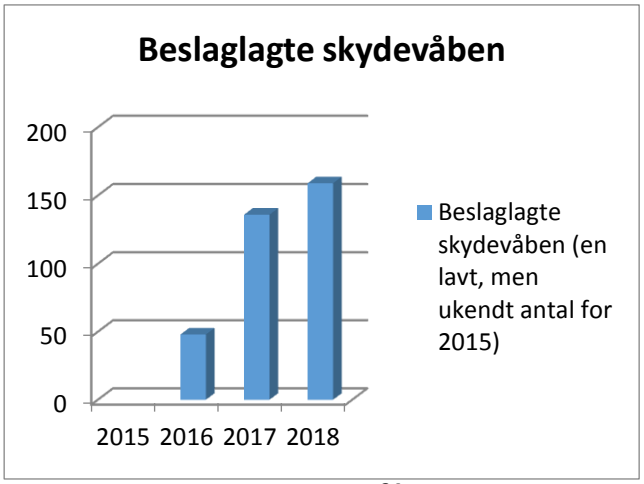


Chart 7. [34]

På landjorden har ind- og udrejsekontrollen mellem partnerne på Vestbalkan været utilstrækkelig. Selv om der er beviser på, at skydevåben transporteres på tværs af Vestbalkan, fra og til Den Europæiske Union, hvilket alle interessenter og efterretningstjenester anerkender, foregår der sjældent beslaglæggelser ved grænsen, men primært inde i landet. Flere interessenter påpegede også mangler: Grænsevagter og toldembedsmænd benytter ikke i tilstrækkelig grad risikoprofiler og forudgående efterretninger. De er ikke specifikt uddannet til at afsløre skydevåben og ikke tilstrækkeligt udstyret hertil, og de fokuserer på grænseovergange uden nogen klar strategi med hensyn til at kontrollere resten af de landegrænser, som smuglerne anvender.

Det operationelle samarbejde mellem EU og landene på Vestbalkan gjorde det muligt at identificere flere svagheder i de forskellige landes strafferetlige procedurer i begge regioner: Særlige efterforskningsteknikker er meget forskellige fra land til land, og de kontrollerede leverancer begrænses af en generel modvilje mod at give tilladelse til disse operationer i transitlandene. De mente også, at en fælles lovramme på nationalt plan kunne bidrage til en mere effektiv udveksling af oplysninger til efterretningsformål uden for specifikke undersøgelser.

Inden for kriminalteknik (navnlig ballistik) varierer teknologierne meget fra region til region, hvilket hæmmer udvekslinger og krydskontroller på tværs af grænserne. Der foretages ballistiske analyser og internationale sammenligninger på et individuelt grundlag, og de er hverken systematiske eller fuldautomatiserede.

[33] Kilder: Europol, EMPACT. Tallene for 2018 er ikke endelige.
[34] Ibid.

Under mål nr. 3 er det værd at bemærke, at partnerne på Vestbalkans deltagelse i uddannelse udbudt af Cepol er steget betydeligt. Tallene viser en ujævn deltagelse blandt EU's medlemsstater uden nogen specifik, identificerbar tendens, og en stabil og lav deltagelse[35]. To lande skiller sig ud for så vidt angår deltagelse: Grækenland og Portugal, som har et væsentligt højere antal praktikanter, der reelt deltager i webinarer (henholdsvis 66 og 15 webinarer i gennemsnit).

Flere interessenter beklagede imidlertid manglen på tilstrækkelig praktisk uddannelse, ligesom de identificerede behov for oprettelse af fælles efterforskningshold og konkrete spørgsmål som f.eks. konvertible skydevåben samt specifikke oplysningsaktiviteter for told- og grænsevagter.

De vigtigste resultater

- Aktiviteter, der gennemføres som led i handlingsplanen for modernisering af de retshåndhævende myndigheder.
- Tilnærmelse af lovgivningen på Vestbalkan til EU-standarder.
- Tilrettelæggelse af fælles møder for at skabe et enestående rum for dialog og udveksling af bedste praksis mellem våbeneksperter.
- Løbende forbedring af udvekslingen af oplysninger og det operationelle samarbejde under fælles, koordineret, målrettet kontrol.
- Positive reaktioner fra landene på Vestbalkan på mulighederne for uddannelse og kapacitetsopbygning.

- Mangel på centrale resultatindikatorer, som ville have gjort det muligt at foretage en omfattende vurdering af de fremskridt, der er gjort med hensyn til at nå målene.
- Der er stadig ikke etableret nationale knudepunkter i alle lande, og de er ikke operationelle, og som følge heraf
    - er der stadig ikke foretaget nogen harmoniseret indsamling af skydevåben
    - er iARMS-databasen ikke systematisk udfyldt
    - er der ingen systematisk sporing af beslaglagte våben
    - foretages der ingen systematisk eller automatiseret ballistikanalyse og grænseoverskridende sammenligninger.
- Ind- og udrejsekontrollen på Vestbalkan har vist sig utilstrækkelig til at afsløre ulovlig handel med skydevåben, hovedsagelig på grund af grænsevagter og toldembedsmænd, der ikke besidder den nødvendige information, den nødvendige uddannelse og det

3.4. Effektivitet

Gennemførelsen af en cost-benefit-analyse af handlingsplanen var begrænset af, at der næsten ikke findes tal og hårde data, navnlig med hensyn til finansielle omkostninger.

Platformen for skydevåben kan i princippet yde betydelig finansiel støtte til EU's medlemsstater og partnerne på Vestbalkan. Denne finansielle støtte kan dække udgifter til f.eks. deltagelse i fælles aktionsdage, belønning af offentligheden for at give oplysninger, finansiering af specialudstyr og leje af lokaler med henblik på hemmelige operationer. Denne finansielle støtte kan ydes gennem forskellige fonde såsom GD HOME's Fond for Intern Sikkerhed, instrumentet for førtiltrædelsesbistand (2015-2020), instrumentet, der bidrager til

[35] Medlemsstaterne har hvert år sendt gennemsnitligt 3,8 deltagere til alle uddannelsesforløb (kurser i hjemmet og webinarer), mens partnerne på Vestbalkan har sendt 2,7 deltagere.

stabilitet og fred (2014-2020), og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (2017-2019). Det fremgik imidlertid, at EU-medlemsstaternes forbindelsesofficerer i partnerne på Vestbalkan og nationale efterforskere ikke er fuldt ud opmærksomme på denne facilitet og hovedsagelig benytter national finansiering og rent bilateralt samarbejde.

I årenes løb er det operationelle samarbejde mellem EU og landene på Vestbalkan ikke blevet forbedret og har endog haft en tendens til at blive forringet. Dette fremgår af det faldende antal SIENA-meddelelser (uden for fælles kontroloperationer) fra partnerne på Vestbalkan, der faldt fra 67 % i 2017 til 29 % i 2018. Den samme tendens kan konstateres i forbindelse med sager, der deles med Europol: Mens antallet steg mellem 2017 og 2018 for EU's medlemsstater (fra 26 til 29), faldt det for partnere på Vestbalkan (fra 4 til 2)[36].

Med hensyn til uddannelse besluttede Cepol at dække udgifterne til de personer fra hver af partnerne på Vestbalkan, der deltog i Cepols aktiviteter (6 i 2016 og 2017 og 4 i 2018), og partnerne sendte dobbelt så mange deltagere, som de modtog støtte til (samtidig med at EU-medlemsstaterne sendte 1,62 til 1,69 gange flere praktikanter end antallet af deltagere, som modtog støtte fra Cepol[37]). Dette viser, at der er et forholdsmæssigt større engagement og en større interesse hos partnerne på Vestbalkan end hos EU's medlemsstater i tværnationale uddannelsesmuligheder og dermed stor valuta for pengene. Clearinginstitutionen har også tilbudt nyttig praktisk uddannelse af retshåndhævende personale i hele regionen. Den har f.eks. udviklet en platform til identifikation af våben for at hjælpe de retshåndhævende myndigheder med at: i) identificere beslaglagte våben, ammunition og sprængstoffer og ii) udarbejde rapporter med henblik på yderligere strafferetlig efterforskning. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere effektiviteten af uddannelserne, da initiativtagerne ikke har givet nogen analyse af uddannelsesforløbene (dvs. yderligere uddannelse på nationalt plan, som tilbydes deltagerne i regional uddannelse). De fleste af de adspurgte deltagere gav ikke udtryk for nogen mening om den uddannelse, de modtog. De, der gav deres mening til kende, understregede manglen på praktisk rådgivning om oprettelsen af fælles efterforskningshold og om specifikke emner som f.eks. konvertible skydevåben.

De vigtigste resultater

- Nyttig støtte fra EMPACT til operationelt samarbejde.
- Stor interesse fra og stor deltagelse af partnere på Vestbalkan i uddannelse leveret af Cepol og SEESAC.
- Ikke tilstrækkelige oplysninger om konkrete resultater, manglende bevidsthed om den støtte, der ydes af EMPACT eller andre EU-værktøjer.
- Udveksling af oplysninger mellem Europol og de vestlige lande, som ikke giver tilfredsstillende resultater for alle berørte parter.

3.5. Sammenhæng

Europa-Kommissionen har bestræbt sig på at sikre, at alle interessenters foranstaltninger supplerer hinanden. Dette vil mindske risikoen for overlapninger og forbedre samarbejdet i forbindelse med efterforskning af grænseoverskridende kriminalitet i overensstemmelse med Rådets konklusioner af 13. december 2016[38]. Ulovlig handel med skydevåben er også omfattet af den fælles handlingsplan for bekæmpelse af terrorisme på Vestbalkan af 5.

[36] Kilde: Europol.
[37] Kilde: Cepol.
[38] Rådets dokument 15536/16.

oktober 2018[39]. Platformen for skydevåben og clearinginstitutionens aktiviteter blev også nedfældet i den integrerede tilgang til forvaltning af den interne sikkerhed (IISG) for Vestbalkan, der har tre søjler: bekæmpelse af terrorisme, bekæmpelse af alvorlig og organiseret kriminalitet og grænsesikkerhed[40].

Clearinginstitutionen blev anerkendt af IISG's koordinerende organ som formidler af koordineringen af aktiviteter vedrørende våbenkontrol og bekæmpelse af ulovlig handel med skydevåben. Dette vil sikre overensstemmelse med andre arbejdsgange og ekspertgrupper.

Samarbejdet mellem EU og Sydøsteuropa er fortsat vanskeligt på grund af de mange interessenter, hvis arbejde ikke altid er koordineret. Forskellige lande og internationale organisationer såsom Small Arms Survey, det sydøsteuropæiske retshåndhævelsescenter, Den Nordatlantiske Traktats Organisation (NATO), UNODC eller Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) er også aktive i regionen. Der er imidlertid en uklar koordinering af disse gruppers aktiviteter med clearinginstitutionen, EMPACT og intern integreret sikkerhed.

Mange interessenter har talt om en unødvendig overlapning af møder med de samme deltagere, der drøfter de samme emner. Omvendt deltager landerepræsentanter på grund af manglende intern koordinering og informationsudveksling ofte på forskellige møder uden forudgående kendskab til lignende diskussioner eller præsentationer, der allerede har fundet sted i lignende formater.

Forskellige finansieringskanaler (såsom instrumentet til førtiltrædelsesbistand, herunder programmet for teknisk bistand og informationsudveksling (TAIEX) og Fonden for Intern Sikkerhed) skabte i første omgang uoverensstemmelser og manglende koordinering. Disse spørgsmål er imidlertid blevet behandlet og løst med Kommissionens hjælp. En af de resterende udfordringer består i, at der nogle gange ydes finansiering under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik uden en samlet oversigt over andre lignende aktiviteter i regionen.

Endelig blev der sikret konsistens mellem handlingsplanen og den regionale køreplan. Kommissionen, platformen for skydevåben, Europol og clearinginstitutionen var alle tæt knyttet til udformningen af den regionale køreplan for behovsvurderingen og udarbejdelsen af målsætninger.

De vigtigste resultater

- Stærk overensstemmelse med andre overordnede strategier, herunder EU's strategi for håndvåben og lette våben og den regionale køreplan
- Tæt koordinering med den lovgivningsmæssige udvikling inden for EU om kontrol med skydevåben for at sikre tilnærmelse af lovene på Vestbalkan, således at der sikres overensstemmelse mellem EU's standarder og internationale instrumenter
- Ringe sammenhæng mellem forskellige interessenters aktiviteter Mange overlapninger Mangel på en integreret styringsstruktur i tilrettelæggelsen af forskellige aktiviteter
- Mangel på en integreret og omfattende budgettilgang på EU-plan

[39] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf. Se mål nr. 5.

[40] https://wb-iisg.com/

4. KONKLUSIONER

EU og partnerne på Vestbalkan står over for fælles udfordringer.

Handlingsplanens merværdi var mest synlig i forbindelse med forbedring af netværk, udveksling af oplysninger og indførelse af byggestenene i det fremtidige samarbejde.

Evalueringen af handlingsplanen viser imidlertid, at en række planlagte foranstaltninger endnu ikke er gennemført fuldt ud, hvilket reducerede handlingsplanens virkningsfuldhed. Dette er navnlig tilfældet med oprettelsen af kontaktpunkter for skydevåben, som er nødvendige for at gennemføre passende håndhævelsesstrategier, koordinering, efterretning og udveksling af oplysninger på nationalt og europæisk plan. Ligeledes er der stadig ingen harmoniseret dataindsamling om beslaglæggelser af skydevåben, som vil gøre det muligt at føre en evidensbaseret politik og foretage en korrekt og pålidelig vurdering af tendenser inden for ulovlig handel. Ligeledes udarbejdede interessenterne ikke et standardiseret indberetningsformat til udveksling af oplysninger som planlagt i handlingsplanen.

Evalueringen viser også, at handlingsplanens virkningsfuldhed kan forbedres. For at gøre det muligt at levere konkrete resultater af de fælles møder kan der f.eks. gives klare instrukser til deltagerne, som bør have mulighed for at udtale sig eller give input om mulige resultater. Mange interessenter mente, at uddannelsesforløbene ville blive mere effektive, hvis der blev fokuseret på praktiske sager, fælles efterforskning og specifikke spørgsmål som f.eks. konvertible skydevåben.

Med hensyn til det geografiske anvendelsesområde har aktiviteterne fokuseret på Vestbalkan, men fremtidige udfordringer kan berettige til effektivt at dække hele Sydøsteuropa, herunder Republikken Moldova og Ukraine, med henblik på at udvikle fremtidssikrede løsninger i EU's nabolande mod øst.

Medlemsstaterne og partnerne på Vestbalkan bør nu omsætte deres politiske forpligtelser til operationelle prioriteter og mål. Der er behov for en tættere koordinering mellem medlemsstaterne, partnerne på Vestbalkan, EU's agenturer og internationale organisationer for at sikre bedre og konkrete resultater i den fælles kamp mod ulovlig handel med skydevåben. I den forbindelse indeholder den regionale køreplan en omfattende vurdering af behovene for en fremtidig politik i regionen. Den kan suppleres af landespecifikke operationelle mål, mere detaljerede resultatindikatorer og en klar styrings- og budgetstruktur. Kommissionen er parat til at støtte medlemsstaterne, partnerne på Vestbalkan, EU's agenturer og internationale organisationer i bestræbelserne på at løse disse udfordringer. De forskellige interessenter, der er blevet hørt, har givet udtryk for, at der er behov for en handlingsplan. Overordnet set vil evalueringen af denne handlingsplan skulle tages i betragtning for at sikre et løbende samarbejde på dette område i fremtiden.