



Bryssel den 27.6.2019
COM(2019) 293 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**Utvärdering av handlingsplanen om olaglig handel med skjutvapen mellan EU och
Sydösteuropa för åren 2015–2019**

{SWD(2019) 282 final}

Utvärdering av handlingsplanen om olaglig handel med skjutvapen mellan EU och Sydösteuropa för åren 2015–2019

Innehåll

1.	INLEDNING	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Handlingsplanens innehåll	3
1.3.	Utvärderingens och metodens syfte	4
2.	GENOMFÖRANDE AV HANDLINGSPLANEN	4
3.	UTVÄRDERINGENS SLUTSATSER.....	6
3.1.	Relevans	6
3.2.	EU-mervärde och hållbarhet	7
3.3.	Ändamålsenlighet.....	8
3.4.	Effektivitet.....	12
3.5.	Samstämmighet	13
4.	SLUTSATSER.....	14

1. INLEDNING

1.1. Bakgrund

EU har vidtagit stränga åtgärder i säkerhetsunionen för att hindra terrorister och brottslingar från att agera. Det har gjort det svårare för dem att i) få tillgång till skjutvapen och sprängämnesprekursorer, ii) finansiera sin verksamhet och iii) resa utan att bli upptäckta¹. En viktig del i detta arbete är åtgärderna för att i) kontrollera förvärv och innehav av vapen² och ii) begränsa utbudet av olagliga vapen som finns tillgängliga för brottslingar och terrorister³. Olaglig handel med skjutvapen samt handeldvapen och lätta vapen⁴ är en del av de organiserade kriminella gruppernas kärnverksamhet. Den är nära kopplad till terrorism och kräver lämpliga och kraftfulla motåtgärder. Västra Balkan är den främsta källan till skjutvapen och andra vapen som smugglas in i EU⁵ och har därför stått i fokus för det fördjupade samarbetet kring säkerhetsfrågor mellan EU och dess partner i regionen. Samarbetet sker i form av politisk dialog samt operativt och tekniskt stöd⁶.

I december 2014 godkände EU och dess partner på västra Balkan en handlingsplan om olaglig handel med skjutvapen mellan EU och Sydösteuropa för åren 2015–2019⁷. Syftet med handlingsplanen är att skapa en enhetlig ram för samarbetet mellan EU och regionen genom att fastställa mål och åtgärder för att utöka samarbetet. Dessa ska bygga på parternas särskilda behov och ska hjälpa dem att bättre bekämpa olaglig handel med skjutvapen.

Behovet av ett djupare samarbete på detta område ledde till att de sydösteuropeiska parterna 2018 antog en regional färdplan för en hållbar lösning på olagligt innehav och missbruk av samt olaglig handel med handeldvapen och lätta vapen och tillhörande ammunition på västra

¹ För en överblick, se *Artonde rapporten om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion* (COM(2019) 145 final, 20.3.2019).

² Se direktiv (EU) 2017/853 av den 17 maj 2017 om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen.

³ Se handlingsplanen från december 2015 mot den olagliga handeln med och användningen av skjutvapen och sprängämnen (COM(2015) 624 final, 2.12.2015).

⁴ Handeldvapen och lätta vapen med tillhörande ammunition är militära vapen. De omfattar a) handeldvapen: automatkarbiner, militära automatgevär och automatkarbiner, militära revolverar och automatpistoler, lätta kulsprutor, kulsprutegevär och kulsprutepistoler; b) lätta vapen: tunga kulsprutor, kanoner, haubitsar och granatkastare med en kaliber på mindre än 100 mm, granatgevär, rekylfria gevär, axelavfytrade raketprojektiler och andra pansarvärns- och luftvärnsvapen som avfyrar projektiler, däribland Manpads, förutsatt att de kan bäras av en person eller grupp; c) delar till handeldvapen och lätta vapen; d) tillbehör till handeldvapen och lätta vapen (t.ex. nattkikare och ljuddämpare); e) ammunition till handeldvapen och lätta vapen.

Termen *skjutvapen* avser ett bredare begrepp som omfattar såväl civila som militära skjutvapen. I FN:s vapenprotokoll av den 11 juli 2001 definieras *skjutvapen* som varje bärbart vapen med pipa som avfyrar, är avsett att avfyra, eller kan omvandlas till att avfyra, ett skott, en kula eller en projektil med hjälp av ett explosivt ämne, men med undantag av antika skjutvapen eller repliker av sådana. Det bör noteras att vissa lätta vapen, såsom raketgevär, inte är skjutvapen. Detta innebär att termen *skjutvapen* inte omfattar alla handeldvapen.

⁵ *Europol Serious and Organised crime Threat Assessment 2017*, <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/>.

⁶ Albanien, Serbien, Bosnien och Hercegovina, Montenegro, Nordmakedonien och Kosovo*. Eventuella hänvisningar till Kosovo i detta dokument påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med säkerhetsrådets resolution 1244 (1999) och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

⁷ 14 november 2014, rådets dokument 15516/14, antaget av rådet den 4 och 5 december 2014 (rådets dokument 16526/14). Ministerforumet om rättsliga och inrikes frågor mellan EU och länderna på västra Balkan, som hölls i Belgrad den 12 december 2014.

Balkan senast 2024. Färdplanen utarbetades på initiativ av Frankrike och Tyskland och har godkänts av rådet⁸.

Det sydösteuropeiska centrumet för kontroll av handeldvapen och lätta vapen (Seesac) inrättades i Belgrad 2002, finansieras av EU⁹ och fungerar som en teknisk stödenhet. Det har hela tiden varit en av de största aktörerna när det gäller att säkerställa samordningen mellan olika initiativ och användningen av EU-medel i regionen. Seesac samordnar särskilt möten i nätverket för skjutvapenexperter i Sydösteuropa, som innefattar företrädare för polisen och tullen samt åklagare och ballistiska experter. I nätverket ingår även en undergrupp – gruppen för skjutvapenexperter i Sydösteuropa – som inrättades efter antagandet av handlingsplanen.

1.2. Handlingsplanens innehåll

Syftet med handlingsplanen är att i) förbättra utbytet av information och underrättelser om brott, ii) förbättra det operativa samarbetet för brottsbekämpning, iii) förbättra insamlingen och utbytet av statistik, iv) främja nätverksbyggande på alla nivåer, och v) harmonisera den nationella lagstiftningen om skjutvapen i länderna på västra Balkan med EU:s standarder och internationella standarder. I handlingsplanen beskrivs flera olika operativa åtgärder som ska vidtas under åren 2015–2019 för att uppnå följande tre strategiska mål:

Mål 1: modernisera de brottsbekämpande myndigheterna på västra Balkan. För att uppnå detta mål planeras följande tre åtgärder:

Åtgärd 1: se till att alla partner i Sydösteuropa skapar kontaktpunkter avseende vapen senast vid utgången av 2019. Dessa kontaktpunkter ska använda alla tillgängliga verktyg för att spåra skjutvapen, däribland iTRACE¹⁰, iARMS¹¹ och Europols analyssystem.

Åtgärd 2: inleda ett pilotprojekt om datainsamling.

Åtgärd 3: genomföra en undersökning av systemen för informationsutbyte för att förbättra den strategiska och operativa analysen av information.

Mål 2: öka det ömsesidiga förtroendet.

Åtgärd 1: anordna gemensamma möten med skjutvapenexperter. En gemensam kommitté med skjutvapenexperter från EU och partnerna på västra Balkan gick ett steg längre genom att bjuda in skjutvapenexperter från Sydösteuropa till ett möte i den europeiska skjutvapenexpertgruppen.

⁸ Rådets beslut (Gusp) 2018/1788 av den 19 november 2018 till stöd för det sydösteuropeiska centrumet för kontroll av handeldvapen och lätta vapen (Seesac) för genomförandet av den regionala färdplanen för kampen mot olaglig vapenhandel på västra Balkan (EUT L 293, 20.11.2018, s. 11).

⁹ Rådets beslut 2002/842/GUSP av den 21 oktober 2002 om genomförande av gemensam åtgärd 2002/589/GUSP inför ett bidrag från Europeiska unionen för att bekämpa destabiliserande anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen i Sydösteuropa (EGT L 289, 26.10.2002, s. 1), som utvidgats och ändrats flera gånger, senast genom rådets beslut (Gusp) 2016/2356 av den 19 december 2016 till stöd för Seesacs nedrustnings- och rustningskontrollverksamhet i Sydösteuropa inom ramen för EU:s strategi för kampen mot olaglig anhopning av och handel med handeldvapen och lätta vapen och ammunition till dessa (EUT L 348, 21.12.2016, s. 60).

¹⁰ iTrace är ett EU-finansierat projekt genom vilket beslutsfattare förses med dynamiska, kvantifierade uppgifter om överföringar av omdirigerade konventionella vapen, ammunition och relaterat material.

¹¹ Interpols register- och spårningssystem för olagliga vapen (iARMS) är ett toppmodernt verktyg som underlättar informationsutbytet och utredningssamarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter i förhållande till de internationella förflyttningarna av olagliga skjutvapen samt lagliga skjutvapen som använts för att begå brott.

Åtgärd 2: årligen anordna s.k. Joint Action Days¹² och involvera partnerna på västra Balkan i Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact) inom ramen för EU:s policycykel.

Mål 3: bygga upp kapacitet genom att anordna utbildningsaktiviteter kopplade till olaglig handel med skjutvapen. Den gemensamma kommittén har även efterfrågat en genomförbarhetsstudie om fortsatta frivilliga överlämnanden av oregistrerade vapen.

1.3. Utvärderingens syfte och metod

I denna rapport presenteras handlingsplanens resultat vad gäller att bekämpa den olagliga handeln med skjutvapen samt handeldvapen och lätta vapen mellan EU och Sydösteuropa sedan 2015. Utvärderingen bygger främst på samråd mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter, partnerna på västra Balkan, EU-organ såsom Europol, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå (Frontex) och EU:s byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol), samt internationella organisationer som verkar på fältet, t.ex. Seesac och FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå. Samrådet innefattade ett frågeformulär som Europeiska kommissionen skickade ut till dessa grupper i juni 2018.

Kommissionen anordnade även fyra särskilda möten¹³, vars resultat fungerade som underlag för kommissionens utvärdering.

I rapporten beaktas dessutom resultaten av mötena med experterna från västra Balkan, operativa möten för brottsbekämpning och möten i handeldvapenkommissioner på västra Balkan.

Kommissionen tog även hänsyn till ett antal externa studier som utförts av oberoende organisationer.

Eftersom handelsplanen saknade resultatindikatorer var det svårt att utvärdera genomförandet av planen. Analysen försvårades också av skillnader i rapporteringens utförlighet och begränsningar i fråga om informationens jämförbarhet på EU-nivå. Kommissionen använde sig främst av kvalitativ rapportering, baserad på utlåtanden snarare än siffror. I de fall siffror fanns att tillgå bekräftades emellertid de berörda parternas åsikter, vilket är en garanti för att slutsatserna är tillförlitliga och att frågorna i utvärderingen har besvarats.

2. GENOMFÖRANDE AV HANDLINGSPLANEN

Inom ramen för åtgärd 1 har EU:s medlemsstater och länderna i regionen arbetat med att upprätta nationella kontaktpunkter avseende vapen. Seesac har bistått med utrustning, utbildning och rådgivning för ändamålet. EU har samtidigt antagit riktlinjer för bästa praxis när det gäller att skapa kontaktpunkter avseende vapen¹⁴. Den 31 december 2018 fanns fyra kontaktpunkter på västra Balkan (kontaktpunkten i Kosovo* fungerade fullt ut, medan kontaktpunkterna i Albanien, Nordmakedonien och Serbien hade inrättats men inte var fullt fungerande).

¹² Joint Action Days är en eller flera dagar då brottsbekämpande myndigheter från olika länder utför samordnade kontroller riktade mot organiserade kriminella grupper som är inblandade i olaglig handel med skjutvapen.

¹³ Den 26 januari 2016, 30 november 2016, 26 januari 2018 och 24 september 2018.

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

Inom ramen för åtgärd 2 utformade Seesac en metod för regionala undersökningar avseende handeldvapen och lätta vapen. Syftet med detta var att främja i) kapacitetsuppbyggnad hos brottsbekämpande myndigheter och ii) bättre dataflöde för samordnad bedömning. Alla sex partnerna lämnade synpunkter och använder numera denna metod. För att vidta denna åtgärd anslog Europeiska kommissionen 1,5 miljoner euro från Fonden för inre säkerhet 2016 till FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå för att samla in uppgifter och generera relevanta värden för att mäta indikatorerna rörande partnerna på västra Balkan¹⁵.

Inom ramen för åtgärd 3 genomförde Seesac genomförbarhetsstudien¹⁶ *Linking Small Arms & Light Weapons Registration Systems in South East Europe*, som syftade till att förbättra den strategiska och operativa analysen av information om lagliga skjutvapen och förhindra omdirigering.

Som en del av mål 2 om förbättrat ömsesidigt förtroende höll kommissionen fyra samordningsmöten 2016–2018 för att utvärdera de operativa åtgärder som vidtagits och styra de olika insatserna för att säkerställa mer samordnade ingripanden i regionen.

Den centrala delen av det operativa samarbetet genomfördes inom ramen för Empact¹⁷ enligt EU:s policycykel. Samordnade kontroller vid gränserna och inne i länderna, som inriktades på långfärdsbussar och skjutvapenhandlare, gjordes varje år med stöd av Europol. Frontex bidrog också med stöd för att stärka in- och utresekontrollerna i och omkring regionen eftersom olaglig handel med skjutvapen omfattas av definitionen av *gränsöverskridande brottslighet*, vilket tillhör Frontex ansvarsområden. Frontex anser västra Balkan vara ett viktigt operativt område och stöder den samordnade datainsamlingen om olaglig handel med skjutvapen genom de indikatorer som överenskommits inom ramen för västra Balkans nätverk för riskanalys, som inrättats av Frontex.

Europol har samarbetsavtal med Albanien, Bosnien och Hercegovina, Montenegro, Nordmakedonien och Serbien¹⁸. Dessa avtal gör det möjligt att utbyta information och underrättelser samt samarbeta inom olika insatser. Fem partner från västra Balkan¹⁹ har deltagit i 16 av 19 operativa åtgärder inom Empact.

När det gäller mål 3 ingick Cepol samarbetsavtal med alla partnerna på västra Balkan gällande utbildning och kapacitetsuppbyggnad (utom för Nordmakedonien, där förhandlingarna om samarbetsavtal fortfarande pågår). Det resulterade i mellan två och fyra utbildningsinsatser och webinarier per år, liksom onlinemoduler och ett utbytesprogram. Dessutom utformade Seesac specialiserade utbildningsmoduler om kontaktpunkter avseende vapen för operativa analytiker, brottsutredare, kriminalunderrättelseanalytiker och kriminaltekniska utredare. Seesac hjälpte även statliga institutioner att samordna sina kontroller av handeldvapen och lätta vapen samt anpassa sin nationella lagstiftning till EU:s standarder och sina respektive nationella handlingsplaner.

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

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

¹⁷ Rådets slutsatser om inrättande och genomförande av en policycykel för EU avseende organiserad och grov internationell brottslighet (dok. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94, 10.6.2011).

¹⁸ Den 9 december 2013, 31 augusti 2016, 29 september 2014, 22 december 2011 och 16 januari 2014.

¹⁹ Albanien, Bosnien och Hercegovina, Nordmakedonien, Montenegro och Serbien.

3. UTVÄRDERINGENS SLUTSATSER

3.1. Relevans

Skjutvapen som smugglas in till, ut från samt handlas olagligt inom västra Balkan fortsätter att utgöra ett hot för hela den europeiska kontinenten. Enligt uppskattningar finns 2,3 miljoner vapen registrerade hos civila på västra Balkan och 3,8 miljoner oregistrerade²⁰.

Omdirigeringen av vapen som använder lös ammunition eller gasdrivna vapen och larmvapen som olagligt byggs om till riktiga skjutvapen är en framväxande trend, och regionen är en transitpunkt för smugglare av den här typen av vapen.

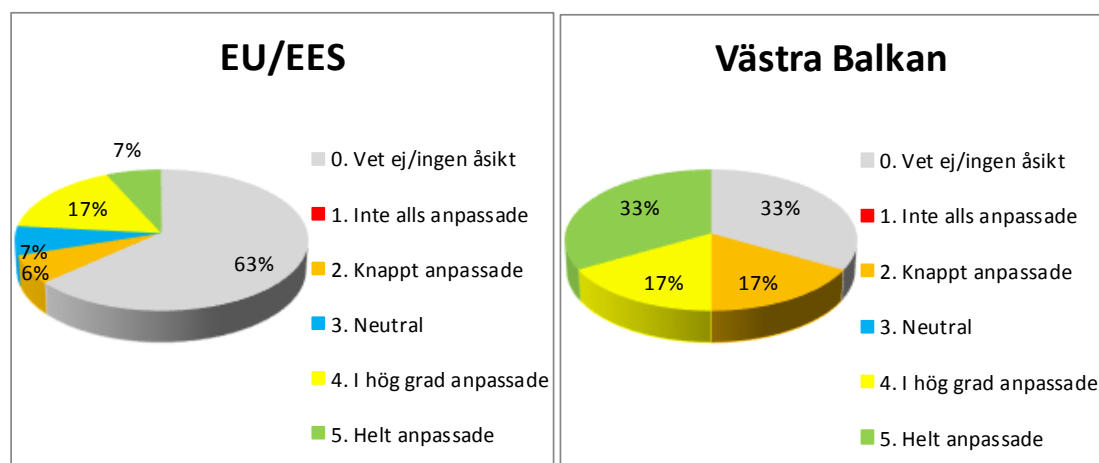


Diagram 1 Handlingsplanens relevans för aktuella behov²¹

I allmänhet uppfattade parterna på västra Balkan handlingsplanen och samarbetet med EU som mer relevant och viktigt än vad EU:s medlemsstater gjorde.

De tillfrågade parterna har varit positiva till handlingsplanen på grund av dess inriktning på strukturer, brottsbekämpande samarbete samt tekniskt stöd och utbildning. De ansåg dock att samarbetet bör fördjupas med andra länder, som Moldavien och Ukraina, där kontrollen av skjutvapen är mindre sträng. Utvidgningen av de nuvarande operativa åtgärderna till de länderna har även godkänts av Empact. De berörda parterna konstaterade att det i handlingsplanen ägnades för liten uppmärksamhet åt kriminalpolitik, hårdare brottspåföljder och straffrättsliga förfaranden. Dessa ämnen framstod som betydande frågor eftersom olaglig handel med skjutvapen sällan behandlas som ett separat brott på västra Balkan, och åtal brukar därför inte väckas av nationella myndigheter. Parterna betonade även att det inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet åt informationsverksamhet när det gäller lagerhantering, minskning av överskottet samt könsperspektivet (underrepresentation av kvinnor och medvetenhet om könsrelaterat våld).

De berörda parterna ansåg överlag att handlingsplanen varit viktig för att förbättra samarbetet mot olaglig handel med skjutvapen, men att den fortfarande behöver förbättras och uppdateras.

²⁰ Strengthening Resilience in the Western Balkans, op. cit.

²¹ Svaren på frågeformuläret skickades ut till de brottsbekämpande myndigheterna i juni 2018.

Viktiga resultat

- Handlingsplanen inriktades på huvudfrågorna i kampen mot olaglig handel med skjutvapen genom att beakta gemensamma administrativa strukturer, överenskomna arbetssätt och gemensamma utbildningsbehov.
- Handlingsplanen främjade samordnad datainsamling för hotbilda-bedömning och identifierade gemensamma hot.
- Den bidrog till gemensamma samordnade riktade kontroller, med stöd av EU-organen.
- I handlingsplanen ägnades för liten uppmärksamhet åt kriminalpolitik, hårdare brottspåföljder och straffrättsliga förfaranden.
- Handlingsplanen är inte tillräcklig för att ta itu med framtida möjliga hot kopplade till smugglingen till eller från Ukraina och Moldavien.
- Parterna på västra Balkan är allmänt sett mer engagerade än EU:s medlemsstater.
- Handlingsplanen beaktar inte i tillräcklig utsträckning frågor som avser brottspåföljder och straffrättslig politik samt minskning av lagren.

3.2. EU-mervärde och hållbarhet

Det finns inget direkt orsakssamband mellan åtgärderna i handlingsplanen och de nuvarande tendenserna inom olaglig handel med skjutvapen, vilka påverkas av en rad andra faktorer samt individuella eller bilaterala initiativ. Bristen på resultatindikatorer i handlingsplanen, liksom skillnader i rapporteringens utförlighet, har också haft inverkan på svårigheterna att kvantifiera handlingsplanens mervärde för EU.

Majoriteten av de berörda parterna erkände emellertid handlingsplanens mervärde. De var även positiva till att Europeiska kommissionen spelar den viktiga rollen som samordnare, genom att tillhandahålla ett forum där brottsbekämpande myndigheter kan mötas, utveckla förbindelser och förbättra samarbetet med parterna på västra Balkan. Parterna påpekade att detta i sig kan anses vara ett stort framsteg i regionen, där det råder betydande politiska spänningar.

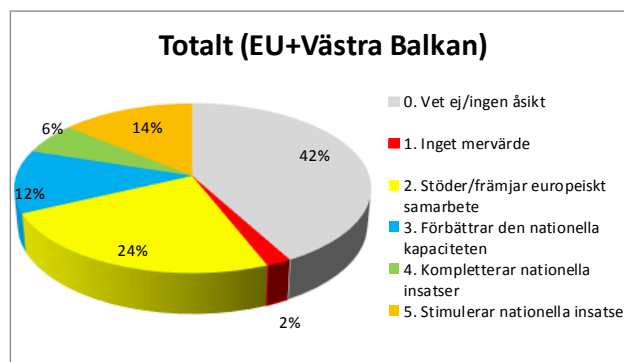


Diagram 2 Huvudsakliga områden för mervärde i handlingsplanen²²

När det gäller det operativa samarbetet fick de gemensamma samordnade riktade kontrollerna främst lovord, eftersom de berörda parterna ansåg att dessa har gjort det enklare att samla in underrättelser, dela information och identifiera flaskhalsar.

²² Svaren på frågeformuläret skickades ut till de brottsbekämpande myndigheterna i juni 2018.

De flesta partnerna på västra Balkan välkomnade Europols stöd inom det operativa samarbetet genom Europols operativa central och underrättelserapportering dygnet runt. Samtidigt ansåg vissa partner på västra Balkan att Europol inte lämnade synpunkter i god tid och underlät att tillhandahålla värdefulla underrättelseanalyser. Europol har endast kunnat bidra med ett litet antal underrättelseärenden kopplade till västra Balkan (5,4 % av alla ärenden 2017 och 7,6 % under 2018)²³. Partnerna på västra Balkan ansåg att andra byråer, som Eurojust och Frontex, endast bidragit marginellt. Eurojust gav inget stöd för en gemensam utredningsgrupp för olaglig handel med skjutvapen på västra Balkan, medan Frontex deltagande och användningen av Eurosurs²⁴ fusionstjänst inte bidrog med tillräckligt värdefull information för att kunna göra några större beslag²⁵.

Alla berörda parter i EU och på västra Balkan var positiva till mötena med experter från regionen. Dessa möten underlättade upprättandet av kontaktpunkter avseende vapen på västra Balkan och främjade deltagandet av västra Balkans brottsbekämpande myndigheter i Empacts operativa handlingsplan för 2019.

Hållbarheten för de uppnådda resultaten inom handlingsplanen avgörs till stor del av om och hur handlingsplanen kommer att fortsätta att tillämpas. En utvidgning utan beaktande av de förhållanden och behov som identifierats skulle sannolikt inte ha någon märkbar effekt.

Handlingsplanen har dock varit ett dynamiskt dokument som använts för att upprätta allmänna mål. Den har även gjort det möjligt för den gemensamma kommittén med skjutvapenexperter från både EU och de sydösteuropeiska partnerna att dra slutsatser och fastställa specifika mål och åtgärder för att genomföra planen.

Viktiga resultat

- Handlingsplanen har varit en övergripande samarbetsram som lett till skapandet av ett forum där brottsbekämpande myndigheter kan mötas, utveckla förbindelser och förbättra sitt samarbete.
- Sakkunnigbedömningar och uppmuntran att inrätta nationella kontaktpunkter och genomföra gemensamma kurser.
- Fullständigt deltagande i Empact, under samma förutsättningar som EU:s medlemsstater.
- Måttligt deltagande av EU-organen (Europol, Eurojust och Frontex) i handlingsplanens åtgärder.

3.3. Ändamålsenlighet

Såsom även förklaras i avsnitt 3.2 var det två faktorer som försvårade bedömningen av planens ändamålsenlighet: bristen på resultatindikatorer i handlingsplanen och skillnader i rapporteringens utförlighet. Kommissionen hade under sin utvärdering endast begränsad tillgång till operativ information från Europol, EU-medlemsstaterna och de sydösteuropeiska partnerna. Beslag och gemensamma insatser ledde mycket sällan till att utförlig information samlades in, för att kunna göra en bedömning av smugglingsvägarna och smugglarnas arbetsmetoder. Kommissionen fick även in motstridiga siffror som försvårade utvärderingen av ländernas deltagande. Statistiken om beslag, frivilliga överlämnanden och förstörelse av

²³ Källa: Europol.

²⁴ Det europeiska gränsövervakningssystemet.

²⁵ Albanien, Bosnien och Hercegovina, Nordmakedonien, Montenegro och Serbien.

vapen var inte tillräckligt utförlig för att kunna analysera trender eller jämföra olika jurisdiktioner.

De tillfrågade parterna hade blandade känslor när det gällde handlingsplanens ändamålsenlighet. Verksamheten med koppling till moderniseringen av de brottsbekämpande myndigheterna (mål 1) ansågs i allmänhet mer ändamålsenlig än verksamheten för uppbyggnaden av ett ömsesidigt förtroende och faktiskt samarbete (mål 2). På samma sätt hystes blandade känslor i fråga om verksamheten för bättre utbildning och kapacitetsuppbyggnad (mål 3).

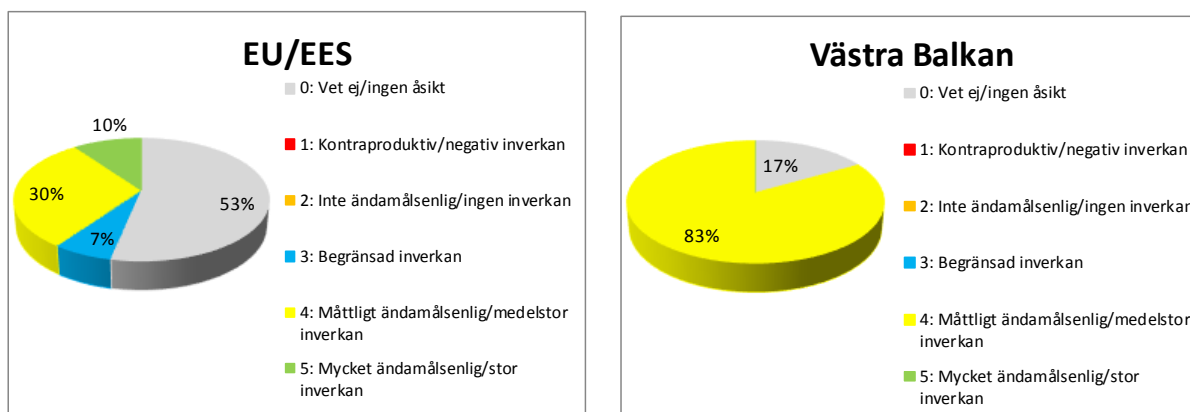


Diagram 3 Ändamålsenligheten hos åtgärder enligt mål 1²⁶

När det gäller mål 1 är harmoniserad datainsamling om beslag av skjutvapen fortsatt en av de största stötestenarna både i EU och på västra Balkan. Bara 16 EU-medlemsstater²⁷ och fyra partner på västra Balkan²⁸ deltar i den EU-finansierade globala skjutvapenundersökningen, som utförs av FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå, vilket begränsar undersökningens ändamålsenlighet. Anledningen till detta låga deltagande är att endast ett fåtal kontaktpunkter fungerar i tillräckligt hög grad för att kunna tillhandahålla nödvändiga uppgifter. Ingen mall med lägsta standardkrav för underrättelser har utarbetats, och de brottsbekämpande myndigheterna ansåg i regel att en mall skulle begränsa nyttan med den delade informationen.

Parterna på västra Balkan har i allmänhet anpassat sin nationella lagstiftning till EU-lagstiftningen²⁹, men revideringen av skjutvapendirektivet³⁰ och dess genomförandeåtgärder kräver att parterna gör ytterligare ändringar i lagstiftningen, särskilt när det gäller standarderna för deaktivering och märkning av skjutvapen.

²⁶ Svaren på frågeformuläret skickades ut till de brottsbekämpande myndigheterna i juni 2018.

²⁷ AT, BE, CZ, DK, EL, ES, FI, HR, LT, NL, PT, RO, SE, SI, SK och UK.

²⁸ AL, BiH, MD och ME.

²⁹ Särskilt rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (EGT L 256, 13.9.1991, s. 51) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition (EUT L 94, 30.3.2012, s. 1).

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/853 av den 17 maj 2017 om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (EUT L 137, 24.5.2017, s. 22).

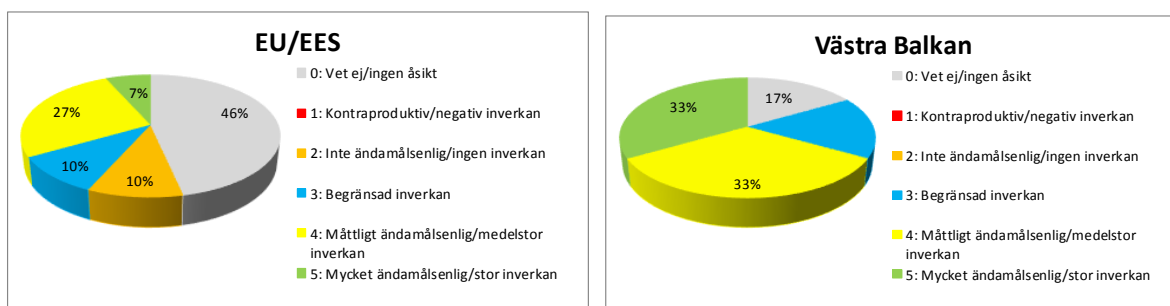


Diagram 4 Ändamålsenligheten hos åtgärder enligt mål 2³¹

När det gäller mål 2 var parterna allmänt nöjda med de gemensamma mötenas ändamålsenlighet. De konstaterade dock att ändamålsenligheten ibland hämmades på grund av att deltagarna var utredare på mellannivå som krävde godkännanden och anvisningar för att delta i internationella möten. De saknade dessutom ofta kännedom om den bredare utvecklingen inom sina respektive institutioner.

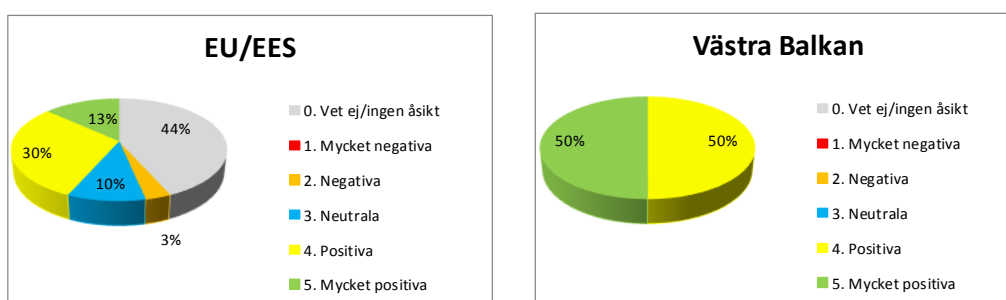


Diagram 5 Ändamålsenligheten hos mötena mellan EU och partnererna på västra Balkan³²

På grund av den höga personalomsättningen vid de nationella brottsbekämpande myndigheterna på västra Balkan försvårades det dagliga samarbetet och informationsutbytet. Trots det visade de tillgängliga uppgifterna på deltagarnas förmåga att dra lärdom av svårigheterna vid de gemensamma samordnade riktade kontrollerna. Detta framgick av det ökade antalet meddelanden som skickades via nätapplikationen för säkert informationsutbyte (Siena) inom de gemensamma riktade insatserna (se diagram 6). Antalet beslagtagna skjutvapen (under Joint Action Days och i samband med de uppföljande utredningarna) har också ökat stadigt (se diagram 7).

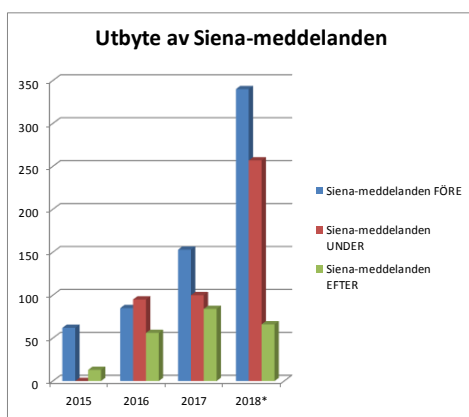


Diagram 6³³

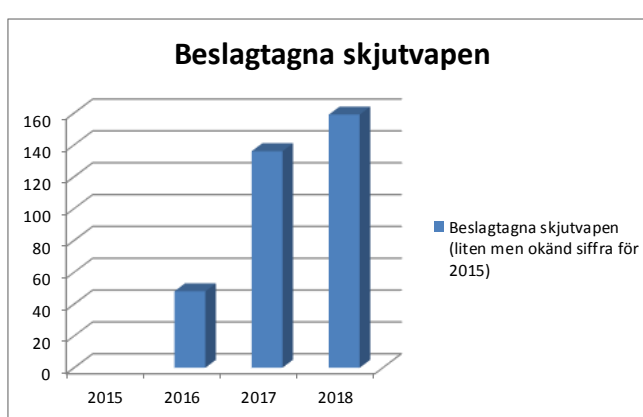


Diagram 7³⁴

³¹ Svaren på frågeformuläret skickades ut till de brottsbekämpande myndigheterna i juni 2018.

³² Svaren på frågeformuläret skickades ut till de brottsbekämpande myndigheterna i juni 2018.

³³ Källor: Europol och Empact. Siffrorna för 2018 är inte slutgiltiga.

³⁴ Ibidem.

På fältet har in- och utresekontrollerna mellan parterna på västra Balkan visat sig vara otillräckliga. Även om det finns bevis för att skjutvapen smugglas över västra Balkans gränser, till och från EU, vilket erkänts av alla de berörda parterna och i underrättelsebedömningarna, sker beslagen sällan vid gränserna, utan i första hand inne i länderna. Flera parter pekade även ut brister när det gäller gränskontroll- och tulltjänstemän, som inte i tillräckligt stor utsträckning använder sig av riskprofilering eller tidigare underrättelser. Enligt parternas mening är tjänstemännen varken specifikt utbildade för att upptäcka skjutvapen eller lämpligt utrustade, och de inriktar sig på gränsövergångsställen utan någon tydlig strategi för att kontrollera resten av landgränserna som används av smugglare.

Genom det operativa samarbetet mellan EU och västra Balkan kunde flera brister identifieras i de straffrättsliga förfarandena i länderna i de båda regionerna. De särskilda utredningsmetoderna skiljer sig väsentligt mellan länderna, och kontrollerade leveranser begränsas av en allmän ovilja att tillåta sådana insatser i transitländerna. De berörda parterna ansåg även att ett gemensamt regelverk på nationell nivå skulle kunna leda till ett mer effektivt informationsutbyte i underrättelsesyfte utöver de specifika utredningarna.

På området kriminalteknik (särskilt ballistik) varierar tekniken kraftigt i regionen, vilket hindrar utbyten och jämförelser över gränserna. Ballistiska analyser och internationella jämförelser görs från fall till fall och är varken systematiska eller helt automatiserade.

När det gäller mål 3 är det värt att notera att parterna på västra Balkan deltog i den utbildning som tillhandahölls av Cepol i betydligt högre utsträckning. Siffror visar att deltagandet varierar mellan olika EU-medlemsstater, utan någon specifik trend, och att det är stabilt och lågt³⁵. Två länder sticker dock ut: Grekland och Portugal, som har ett betydligt större antal personer som deltar i webinarier (66 respektive 15 deltagare i genomsnitt).

Flera berörda parter beklagade bristen på tillräckligt praktisk utbildning. De identifierade även behov i samband med inrättandet av gemensamma utredningsgrupper och i särskilda frågor, såsom ombyggbara skjutvapen, liksom särskilda informationsinsatser för tull- och gränskontrolltjänstemän.

³⁵ Medlemsstaterna har i genomsnitt skickat 3,8 deltagare per år till alla utbildningstillfällen (närutbildning och webinarier), medan motsvarande antal för parterna från västra Balkan är 2,7 deltagare.

Viktiga resultat

- Åtgärder vidtas inom ramen för handlingsplanen för att modernisera de brottsbekämpande myndigheterna.
- Tillnärmning av västra Balkans lagstiftning till EU:s standarder.
- Anordnande av gemensamma möten för att skapa ett unikt forum för dialog och utbyte av bästa praxis mellan skjutvapenexperter.
- Stadig förbättring vad gäller informationsutbytet och det operativa samarbetet under gemensamma samordnade riktade kontroller.
- Positivt engagemang från länderna på västra Balkan när det gäller utbildning och möjligheter till kapacitetsuppbyggnad.
- Avsaknad av nyckelutförandeindikatorer som skulle ha gjort det möjligt att göra en omfattande bedömning av de framsteg som gjorts för att uppnå målen.
- Nationella kontaktpunkter har fortfarande inte upprättats i alla länder och är inte operativa, vilket innebär att
 - det fortfarande saknas harmoniserad datainsamling om beslag av skjutvapen,
 - databasen iArms inte fylls i systematiskt,
 - det inte görs någon systematisk spårning av beslagtagna vapen,
 - det inte görs några systematiska eller automatiserade ballistiska analyser eller gränsöverskridande jämförelser.
- In- och utresekontrollerna på västra Balkan har visat sig otillräckliga för att upptäcka olaglig handel med skjutvapen, främst på grund av att gränskontroll- och tulltjänstemännen inte har tillräcklig information, utbildning och utrustning.
- Utredningsverktygen är inte tillräckliga vid gränsöverskridande insatser på grund av olika rättsliga ramar.

3.4. Effektivitet

Genomförandet av en kostnads-nyttoanalys av handlingsplanen begränsades av att det knappt finns några siffror eller hårda data, särskilt i fråga om finansiella kostnader.

I princip kan Empact tillhandahålla EU:s medlemsstater och partnerna på västra Balkan betydande ekonomiskt stöd. Detta stöd kan täcka utgifter såsom kostnader för deltagande i Joint Action Days, belöningar till allmänheten för inlämnad information, finansiering av specialutrustning och hyra av lokaler för hemliga insatser. Stödet finns tillgängligt genom olika fonder, till exempel Fonden för inre säkerhet inom generaldirektoratet för migration och inrikes frågor, instrumentet för stöd inför anslutningen (2015–2020), instrumentet som bidrar till stabilitet och fred (2014–2020) och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (2017–2019). Det visade sig dock att medlemsstaternas sambandsmän på västra Balkan samt nationella utredare inte är helt medvetna om denna möjlighet, utan i första hand förlitar sig på nationell finansiering och rent bilateralt samarbete.

Under årens lopp varken förbättrades eller försämrades det operativa samarbetet mellan EU och partnerna på västra Balkan. Detta framgår av det minskande antalet Siena-meddelanden (utöver de gemensamma kontrollerna) från partnerna på västra Balkan (en minskning från 67 % under 2017 till 29 % under 2018). Samma tendens kan noteras för ärenden som delas

med Europol, där antalet för EU:s medlemsstater ökade mellan 2017 och 2018 (från 26 till 29), medan det minskade för partnererna på västra Balkan (från 4 till 2)³⁶.

När det gäller utbildning beslutade Cepol att stå för kostnaderna för deltagare från partnererna på västra Balkan vid utbildningstillfällena (sex under 2016 och 2017 samt fyra under 2018), och länderna sände dubbelt fler deltagare än de fick finansiering för (samtidigt som EU:s medlemsstater sände 1,62–1,69 gånger fler deltagare än det antal som finansierades av Cepol)³⁷. Detta tyder på att partnererna på västra Balkan proportionellt sett är mer engagerade och intresserade än EU:s medlemsstater när det gäller gränsöverskridande utbildningsmöjligheter, vilket ger valuta för pengarna. Seesac tillhandahöll även värdefull praktisk utbildning för tjänstemän vid brottsbekämpande myndigheter i hela regionen. Exempelvis utvecklades en plattform för vapenidentifiering för att hjälpa brottsbekämpande myndigheter att i) identifiera beslagtagna vapen och sprängämnen samt beslagtagen ammunition, och ii) utarbeta rapporter för ytterligare brottsutredningar. Det är dock svårt att bedöma utbildningens effektivitet, eftersom arrangörerna inte tillhandahöll någon analys av eventuell efterföljande utbildning (dvs. ytterligare kurser på nationell nivå som tillhandahölls av deltagarna i den regionala utbildningen). De flesta av de tillfrågade deltagarna hade ingen åsikt om utbildningen, och de övriga betonade bristen på praktisk rådgivning om inrättandet av gemensamma utredningsgrupper och om särskilda frågor, såsom ombyggbara skjutvapen.

Viktiga resultat

- Empact utgjorde ett värdefullt stöd i det operativa samarbetet.
- Partnererna på västra Balkan visade stort intresse för och deltog i hög utsträckning i den utbildning som tillhandahölls av Cepol och Seesac.
- Det saknas tillräckliga uppgifter om konkreta resultat. Bristande kännedom om det stöd som erbjuds via Empact och andra EU-verktyg.
- Informationsutbytet mellan Europol och länderna på västra Balkan ger inte tillfredsställande resultat för alla parter.

3.5. Samstämmighet

Europeiska kommissionen har strävat efter att säkerställa att insatserna från alla berörda parter kompletterar varandra. Detta kommer att minska risken för överlappningar och förbättra samarbetet vid utredningar av gränsöverskridande brottslighet, i enlighet med rådets slutsatser av den 13 december 2016³⁸. Olaglig handel med skjutvapen ingick även i den gemensamma handlingsplanen om terrorismbekämpning för västra Balkan från den 5 oktober 2018³⁹. Empact och Seesacs verksamhet omfattades också av strategin för den samordnade styrningen av den inre säkerheten för västra Balkan, vilken består av tre pelare: terrorismbekämpning, kamp mot grov och organiserad brottslighet samt gränssäkerhet⁴⁰.

Samordningsorganet inom den samordnade styrningen av den inre säkerheten erkände Seesacs bedrifter för att underlätta samordningen av insatser vad gäller vapenkontroll och kampen mot olaglig handel med skjutvapen. Detta kommer att säkerställa samstämmigheten med andra arbetsflöden och expertgrupper.

³⁶ Källa: Europol.

³⁷ Källa: Cepol.

³⁸ Rådets dokument 15536/16.

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

⁴⁰ <https://wb-iisg.com/>

Samarbetet mellan EU och de sydösteuropeiska länderna försvåras fortfarande av den stora mängden berörda parter, som inte alltid är samordnade. Olika länder och internationella organisationer, såsom Small Arms Survey, det sydösteuropeiska centrumet för brottsbekämpning, Nato, FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå och OSSE, är också aktiva i regionen. Det är dock oklart hur dessa gruppers verksamhet samordnas med Seesac, Empact och den samordnade styrningen av den inre säkerheten.

Många berörda parter har påpekat en onödig överlappning av möten, där likartade deltagare för samma diskussioner. Omvänt har det visat sig att ländernas företrädare, på grund av bristande intern samordning och informationsutbyte, ofta deltar i olika möten utan någon tidigare erfarenhet av liknande diskussioner eller presentationer som redan ägt rum i liknande format.

Olika finansieringskanaler (t.ex. instrumentet för stöd inför anslutningen, inklusive Byrån för tekniskt bistånd och informationsutbyte, och Fonden för inre säkerhet) ledde inledningsvis till inkonsekvenser och bristande samordning, vilket dock har åtgärdats med kommissionens hjälp. En av de återstående utmaningarna består i att medel beviljas inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utan någon global översikt över andra liknande insatser i regionen.

Slutligen säkerställdes överensstämmelse mellan handlingsplanen och den regionala färdplanen. Kommissionen, Empact, Europol och Seesac samarbetade alla nära med att utforma den regionala färdplanens behovsbedömning och med att upprätta målen.

Viktiga resultat

- Stor samstämmighet med andra övergripande strategier, däribland EU:s strategi för handeldvapen och lätta vapen och den regionala färdplanen.
- Nära samordning säkerställs beträffande lagstiftningens utveckling i EU när det gäller kontroll av skjutvapen för att se till att lagstiftningen på västra Balkan tillnärmas EU:s standarder och stämmer överens med internationella instrument.
- Svag samstämmighet mellan olika berörda parters verksamhet. Många överlappningar. Bristande integrerad styrningsstruktur vid organisering av olika verksamheter.
- Bristande integrerad och övergripande budgetstrategi på EU-nivå.

4. SLUTSATSER

EU och partnererna på västra Balkan står inför gemensamma utmaningar.

Handlingsplanens mervärde var som mest framträdande vad gäller förbättrat nätverksbyggande, informationsutbyte och att skapa förutsättningar för framtida samarbete.

Utvärderingen av handlingsplanen visar dock att flera planerade insatser ännu inte har genomförts helt, vilket har gjort planen mindre effektiv. Detta är särskilt fallet vid upprättandet av kontaktpunkter avseende vapen, som är nödvändiga för ordentliga genomförandestrategier, samordning, underrättelser och informationsutbyte, både nationellt och på EU-nivå. Det saknas även en harmoniserad datainsamling för beslag av skjutvapen, vilket krävs för att möjliggöra en evidensbaserad politik samt en ordentlig och tillförlitlig bedömning av handelstrender. På samma sätt har de berörda parterna underlåtit att utforma ett standardiserat rapporteringsformat för informationsutbyte enligt handlingsplanen.

Utvärderingen visar även att handlingsplanens ändamålsenlighet skulle kunna förbättras. För att de gemensamma mötena ska ge konkreta resultat skulle det till exempel vara bra om deltagarna fick tydliga instruktioner och behörighet att avge sin ståndpunkt eller lämna synpunkter på möjliga resultat. Många berörda parter ansåg att utbildningen skulle bli mer effektiv om den inriktades på praktiska fall, inledandet av gemensamma utredningar och särskilda frågor såsom ombyggbara skjutvapen.

När det gäller den geografiska räckvidden har insatserna inriktats på västra Balkan, men framtidens utmaningar kan motivera en utvidgning till att omfatta hela Sydösteuropa, inklusive Republiken Moldavien och Ukraina, för att utveckla framtidssäkra lösningar i det östra grannskapet.

EU:s medlemsstater och parterna på västra Balkan bör nu omvandla sina politiska åtaganden till operativa prioriteringar och resultat. Det krävs närmare samordning mellan medlemsstaterna, parterna på västra Balkan, EU:s organ och internationella organisationer för att säkra bättre och konkreta resultat i den gemensamma kampen mot olaglig handel med skjutvapen. I detta sammanhang utgör den regionala färdplanen en omfattande bedömning av behovet av en framtida politik i regionen. Den kan kompletteras av nationella operativa mål, mer utförliga resultatindikatorer och en tydlig styrnings- och budgetstruktur. Kommissionen är redo att stödja medlemsstaterna, parterna på västra Balkan, EU:s organ och internationella organisationer för att möta dessa utmaningar. De tillfrågade berörda parterna har uttryckt behovet av en handlingsplan. Överlag bör utvärderingen av denna handlingsplan tas i beaktande för att säkerställa ett fortsatt samarbete på detta område i framtiden.