



Bryssel 27.6.2019
COM(2019) 293 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**EU:n ja Kaakkois-Euroopan alueen välisen ampuma-aseiden laitonta kauppaa koskevan
toimintasuunnitelman (2015-2019) arviointi**

{SWD(2019) 282 final}

**EU:n ja Kaakkois-Euroopan alueen välisen ampuma-aseiden laitonta kauppaa koskevan
toimintasuunnitelman (2015–2019) arviointi**

Sisällysluettelo

1.	JOHDANTO.....	2
1.1.	Tausta	2
1.2.	Toimintasuunnitelman sisältö.....	3
1.3.	Arvioinnin tavoitteet ja menetelmät	4
2.	TOIMINTASUUNNITELMAN TOIMEENPANO	5
3.	ARVIOINNIN PÄÄTELMÄT.....	6
3.1.	Tarkoituksenmukaisuus.....	6
3.2.	EU:n tasolla saatava lisäarvo ja kestävyys	7
3.3.	Vaikuttavuus.....	9
3.4.	Tehokkuus	12
3.5.	Johdonmukaisuus	13
4.	PÄÄTELMÄT.....	15

1. JOHDANTO

1.1. Tausta

EU on toteuttanut turvallisuusunionissa päättäväisiä toimia, joilla heikennetään terroristien ja rikollisten toimintamahdollisuuksia. Se on vaikeuttanut heidän osaltaan i) ampuma-aseiden ja räjähdysaineiden lähtöaineiden saantia, ii) toiminnan rahoittamista ja iii) matkustamista paljastumatta¹. Tärkeä osa tätä työtä ovat toimenpiteet, joilla i) valvotaan aseiden hankintaa ja hallussapitoa² ja ii) rajoitetaan rikollisten ja terroristien saatavilla olevien laittomien ampuma-aseiden tarjontaa³. Ampuma-aseiden sekä pienaseiden ja kevyiden aseiden, jäljempänä 'pienaseet',⁴ laiton kauppa on osa järjestäytyneiden rikollisryhmien ydinliiketoimintaa ja tiiviisti yhteydessä terrorismiin, ja se edellyttää asianmukaisia ja vahvoja toimia. Länsi-Balkanin alue on EU:hun salakuljetettujen ampuma-aseiden ja aseiden tärkein lähde⁵, minkä vuoksi Länsi-Balkanin alue on ollut keskeisessä asemassa lisättäessä yhteistyötä turvallisuusasioissa EU:n ja sen tällä alueella sijaitsevien kumppaneiden välillä. Tätä yhteistyötä tehdään käymällä poliittista vuoropuhelua ja tarjoamalla operatiivista ja teknistä tukea⁶.

EU ja sen Länsi-Balkanin kumppanit hyväksyivät joulukuussa 2014 EU:n ja Kaakkois-Euroopan alueen välisen ampuma-aseiden laitonta kauppaa koskevan toimintasuunnitelman vuosiksi 2015–2019.⁷ Toimintasuunnitelman tarkoituksena on tarjota johdonmukainen kehys EU:n ja Kaakkois-Euroopan alueen väliselle yhteistyölle. Siinä asetetaan tavoitteet ja toimet

¹ Yhteenveto, ks. kahdeksastoista raportti edistymisestä kohti toimivaa ja todellista turvallisuusunionia (COM(2019) 145 final, 20.3.2019).

² Ks. direktiivi (EU) 2017/853, annettu 17 päivänä toukokuuta 2017, aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 91/477/ETY muuttamisesta.

³ Ks. joulukuussa 2015 hyväksytty toimintasuunnitelma ampuma-aseiden ja räjähteiden laittoman kaupan ja käytön torjumiseksi (COM(2015) 624 final, 2.12.2015).

⁴ Pienaseet ja kevyet aseet sekä niiden ampumatarvikkeet ovat sotilaskäyttöön tarkoitettuja aseita, joihin sisältyvät a) pienaseet: rynnäkkökiväärit; sotilaskäyttöön tarkoitettut puoliautomaattikiväärit ja karbiinit; sotilaskäyttöön tarkoitettut revolverit ja itselataavat pistoolit; kevyet konekiväärit; konepistoolit ("sub-machine guns", "machine pistols"); b) kevyet aseet: raskaat konekiväärit; alle 100 mm:n kaliiperin kanuunat, haupitsit ja kranaatinheittimet; kranaattikiväärit; singot; olalta ammuttavat raketit ja muut panssarintorjunta- ja ilmapuolustusjärjestelmät, joilla ammutaan projektiileja, mukaan luettuna MANPAD-järjestelmät, kaikki sillä edellytyksellä, että ne ovat yksittäisen ihmisen tai ryhmän liikuteltavia; c) pienaseiden ja kevyiden aseiden osat; d) pienaseiden ja kevyiden aseiden tarvikkeet (kuten pimeänäkölaitteet ja äänenvaimentimet) sekä e) pienaseiden ja kevyiden aseiden ampumatarvikkeet. Käsitteen 'ampuma-aseet' soveltamisala on laajempi ja kattaa sekä siviili- että sotilaskäyttöön tarkoitettut ampuma-aseet. Heinäkuun 11. päivänä 2001 hyväksytyssä YK:n ampuma-asepöytäkirjassa määritellään, että ampuma-ase tarkoittaa kannettavaa piipulla varustettua asetta, jolla voidaan räjähteen avulla ampua hauleja, luoteja tai muita ammuksia taikka joka on tarkoitettu niiden ampumiseen tai joka voidaan muuntaa ampumakelpoiseksi, lukuun ottamatta antiikkiaseita ja niiden jäljennöksiä. Merkille pantavaa on, että jotkin kevyet aseet, kuten raketinheittimet, eivät ole ampuma-aseita. Näin ollen käsite 'ampuma-aseet' ei kata kaikkia pienaseita.

⁵ Vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta koskeva Europolin uhakuva-arvio vuodelta 2017, <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/>

⁶ Albania, Serbia, Bosnia ja Hertsegovina, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Kosovo*. Mikään tässä asiakirjassa oleva viittaus Kosovoon ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja viittaukset ovat YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244 (1999) ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukaisia.

⁷ Neuvoston asiakirja 15516/14, annettu 14. marraskuuta 2014, hyväksytty neuvostossa 4. ja 5. joulukuuta 2014 (neuvoston asiakirja 16526/14); EU:n ja Länsi-Balkanin maiden sisä- ja oikeusasioita käsittelevä ministerifoorumi Belgradissa 12. joulukuuta 2014.

yhteistyön lisäämiseksi edellä mainittujen kumppaneiden erityistarpeet huomioon ottaen ja autetaan niitä torjumaan paremmin ampuma-aseiden laitonta kauppaa.

Yhteistyötä tällä alalla oli tiivistettävä, minkä vuoksi vuonna 2018 hyväksyttiin Ranskan ja Saksan aloitteesta laadittu ja neuvoston vahvistama alueellinen etenemissuunnitelma kestävän ratkaisun löytämiseksi siihen, miten pienaseiden ja kevyiden aseiden ja niiden ampumatarvikkeiden laitton hallussapito, väärinkäyttö ja kauppa Länsi-Balkanin alueella saadaan loppumaan vuoteen 2024 mennessä.⁸

Tekniseksi tukiyksiköksi Belgradissa vuonna 2002 perustettu ja Euroopan unionin rahoittama pienaseiden ja kevyiden aseiden valvonnasta vastaava Kaakkois-Euroopan selvitystoimisto (SEESAC), jäljempänä 'selvitystoimisto',⁹ on aina kuulunut keskeisiin toimijoihin eri aloitteiden välisen yhteistyön ja Kaakkois-Euroopan alueella tapahtuvan EU:n varojen käytön varmistamisessa. Selvitystoimisto koordinoi erityisesti Kaakkois-Euroopan ampuma-aseasiantuntijoiden verkoston (SEEFEN), jäljempänä 'Länsi-Balkanin asiantuntijat', kokouksia, joihin osallistuu poliisin, tullin ja syyttäjien edustajia sekä ballistiikan asiantuntijoita. Selvitystoimistoon kuuluu myös alaryhmä – Kaakkois-Euroopan ampuma-aseasiantuntijoiden asiantuntijaryhmä (SEEFEG) –, joka perustettiin toimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeen.

1.2. Toimintasuunnitelman sisältö

Toimintasuunnitelman tavoitteena on i) parantaa rikos- ja tiedustelutietojen vaihtoa, ii) tehostaa operatiivista yhteistyötä lainvalvonnan alalla, iii) parantaa tilastotietojen keruuta ja vaihtoa, iv) edistää verkostoitumista kaikilla tasoilla ja v) yhdenmukaistaa Länsi-Balkanin kumppaneiden kansallista ampuma-aseita koskevaa lainsäädäntöä EU:n ja kansainvälisten vaatimusten kanssa. Toimintasuunnitelmassa on hahmoteltu kolmen strategisen tavoitteen saavuttamiseksi useita operatiivisia toimia, jotka on määrä toteuttaa vuosina 2015–2019.

Tavoite 1 on Länsi-Balkanin lainvalvontaviranomaisten nykyaikaistaminen. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi on suunniteltu kolme eri toimea:

Toimessa 1 edellytetään, että jokainen Kaakkois-Euroopan alueen kumppani perustaa ampuma-aseita koskevan yhteyspisteen vuoden 2019 loppuun mennessä. Tämän yhteyspisteen on käytettävä kaikkia saatavilla olevia ampuma-aseiden jäljittämismenetelmiä, kuten iTrace-järjestelmää¹⁰, iARMS-järjestelmää¹¹ ja Europolin analysointijärjestelmää.

⁸ Neuvoston päätös (YUTP) 2018/1788, annettu 19 päivänä marraskuuta 2018, pienaseiden ja kevyiden aseiden valvonnasta vastaavan Kaakkois-Euroopan selvitystoimiston (SEESAC) tukemiseksi Länsi-Balkanin laitonta asekauppaa koskevan alueellisen etenemissuunnitelman täytäntöönpanoa varten (EUVL L 293, 20.11.2018, s. 11–23).

⁹ Neuvoston päätös 2002/842/YUTP, tehty 21 päivänä lokakuuta 2002, Euroopan unionin osallistumisesta käsiaseiden ja kevyiden aseiden epävakauttavan keskittymisen ja leviämisen torjumiseen hyväksytyn yhteisen toiminnan 2002/589/YUTP täytäntöönpanosta Kaakkois-Euroopassa (EYVL L 289, 26.10.2002, s. 1), sellaisena kuin se on laajennettuna ja muutettuna useita kertoja ja viimeisimmäksi pienaseiden ja kevyiden aseiden sekä niissä käytettävien ampumatarvikkeiden laittoman keskittymisen ja kaupan torjumista koskevan EU:n strategian mukaisten SEESACin aseriisunta- ja asevalvontatoimien tukemisesta Kaakkois-Euroopassa 19 päivänä joulukuuta 2016 annetulla neuvoston päätöksellä (YUTP) 2016/2356 (EUVL L 348, 21.12.2016, s. 60–71).

¹⁰ iTrace on Euroopan unionin rahoittama hanke, joka tarjoaa päätöksentekijöille dynaamisia määrällisiä tietoja laittomasti välitettyjen tavaramerkkien aseiden, ampumatarvikkeiden ja niihin liittyvien materiaalien siirroista.

¹¹ EU:n rahoittama Interpolin laittomien aseiden rekisteröinnin ja jäljityksen hallintajärjestelmä (iARMS) on huipputaso väline, joka helpottaa lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja tutkinnallista

Toimi 2 on tiedonkeruuta koskevan pilottihankkeen perustaminen.

Toimessa 3 edellytetään tutkimuksen tekemistä tietojenvaihtojärjestelmistä, jotta voidaan parantaa tietojen strategista ja operatiivista analysointia.

Tavoite 2 on keskinäisen luottamuksen lisääminen.

Toimessa 1 kehoitetaan järjestämään ampuma-aseasiantuntijoiden yhteisiä kokouksia. EU:n ja Länsi-Balkanin kumppaneiden ampuma-aseasiantuntijoiden sekakomitea meni vielä askeleen pidemmälle ja kutsui Kaakkois-Euroopan ampuma-aseasiantuntijat EU:n ampuma-aseasiantuntijoiden työryhmän kokoukseen.

Toimi 2 oli omistettu yhteisen toiminnan päivien¹² järjestämiselle vuosittain ja Länsi-Balkanin kumppaneiden osallistamiselle EU:n toimintapoliittiseen sykliin kuuluvaan Euroopan monialaiseen rikosuhkien torjuntafoorumiin (EMPACT), jäljempänä 'ampuma-asefoorumi'.

Tavoite 3 on valmiuksien kehittäminen järjestämällä ampuma-aseiden laittomaan kauppaan liittyviä koulutustoimia. Sekakomitea pyysi myös tekemään toteutettavuustutkimuksen rekisteröimättömien aseiden vapaaehtoisten luovutusten jatkamisesta.

1.3. Arvioinnin tavoitteet ja menetelmät

Tässä kertomuksessa esitellään toimintasuunnitelman saavutukset EU:n ja Kaakkois-Euroopan alueen välisen ampuma-aseiden ja pienaseiden laittoman kaupan torjumisessa vuoden 2015 jälkeen. Tämä arviointi perustuu ensisijaisesti kuulemisiin, joissa kuultiin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisia, Länsi-Balkanin kumppaneita, EU:n virastoja, kuten EU:n lainvalvontavirastoa (Europol), Euroopan raja- ja merivartiovirastoa (Frontex) ja Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirastoa (CEPOL), sekä kentällä toimivia kansainvälisiä organisaatioita, kuten selvitystoimistoa ja Yhdistyneiden kansakuntien huume- ja rikosjärjestöä (UNODC). Tähän kuulemiseen sisältyi Euroopan komission näille ryhmille kesäkuussa 2018 lähettämä kyselylomake.

Komissio järjesti myös neljä asialle omistettua kokousta¹³, joiden tuloksia hyödynnettiin komission arvioinnin laatimisessa.

Kertomuksessa otetaan myös huomioon tulokset, joita on saatu Länsi-Balkanin asiantuntijoiden kokouksissa, operatiivisen lainvalvonnan kokouksissa ja Länsi-Balkanin pienasekomissioiden kokouksissa.

Komissio otti myös huomioon useita riippumattomien organisaatioiden toteuttamia ulkoisia tutkimuksia.

Toimintasuunnitelman täytäntöönpanon arviointi oli haastavaa toimintasuunnitelmasta puuttuvien tulosindikaattoreiden vuoksi. Analysointia vaikeuttivat myös erot raportoinnin yksityiskohtaisuudessa ja tietojen rajallinen vertailukelpoisuus EU:n tasolla. Komissio luotti

yhteistyötä, joka koskee laittomien ampuma-aseiden sekä rikoksen yhteydessä käytettyjen laillisten ampuma-aseiden kansainvälistä liikkuvuutta.

¹² Yhteisen toiminnan päivässä on kyse eri maiden lainvalvontaviranomaisten toteuttamista koordinoituista valvontatoimista, joiden kohteina ovat ampuma-aseiden laittomaan kauppaan osallistuvat rikollisryhmittymät.

¹³ 26. tammikuuta 2016, 30. marraskuuta 2016, 26. tammikuuta 2018 ja 24. syyskuuta 2018.

enimmäkseen laadulliseen raportointiin, joka perustui pikemminkin todistajanlausuntoihin kuin lukuihin. Saatavilla olevat luvut vahvistivat kuitenkin sidosryhmien lausunnot, ja lukujen ja lausuntojen yhteneväisyys takaa päätelmien luotettavuuden ja vastaa arvioinnin kysymyksiin.

2. TOIMINTASUUNNITELMAN TOIMEENPANO

EU:n jäsenvaltiot ja Kaakkois-Euroopan alueen maat pyrkivät toimen 1 puitteissa perustamaan ampuma-aseita koskevat kansalliset yhteyspisteet. Tätä työtä tuki selvitystoimisto, joka tarjosi kohdennettuja laitteita, koulutusta ja neuvoja. EU hyväksyi samanaikaisesti parhaita käytäntöjä koskevat suuntaviivat ampuma-aseita koskevien yhteyspisteiden perustamisesta.¹⁴ Länsi-Balkanilla oli 31. joulukuuta 2018 neljä yhteyspistettä (Kosovon* yhteyspiste oli täysin toiminnassa, ja Albaniaan, Pohjois-Makedoniaan ja Serbiaan oli perustettu yhteyspisteet, mutta ne eivät olleet vielä täysin toiminnassa).

Selvitystoimisto kehitti toimen 2 puitteissa menetelmät pienaseita koskevien alueellisten kyselytutkimusten toteuttamiseksi. Tämän tavoitteena oli edistää i) lainvalvontaviranomaisten valmiuksien kehittämistä ja ii) tietovuon parantamista koordinoitua arviointia varten. Kaikki kuusi kumppania antoivat palautetta ja käyttivät nykyisin näitä menetelmiä. Vuonna 2016 Euroopan komissio osoitti 1,5 miljoonaa euroa sisäisen turvallisuuden rahaston varoja UNODC:lle tietojen keräämiseen ja asiaankuuluvien lukujen tuottamiseen, jotta voitaisiin mitata Länsi-Balkanin kumppaneita koskevia indikaattoreita¹⁵.

Toimen 3 puitteissa selvitystoimisto suoritti toteutettavuustutkimuksen¹⁶ aiheesta ”Linking small arms & light weapons registration systems in South-East Europe”. Tutkimuksen avulla pyrittiin parantamaan laillisia ampuma-aseita koskevien tietojen strategista ja operatiivista analyysia ja torjumaan laitonta välitystä.

Komissio järjesti vuosina 2016–2018 osana keskinäisen luottamuksen parantamista koskevaa tavoitetta 2 neljä koordinoitukokousta, joissa arvioitiin toteutettuja operatiivisia toimenpiteitä ja ohjattiin eri toimia, jotta voitiin varmistaa toimien parempi koordinointi alueella.

EU:n toimintapoliittiseen sykliin kuuluva ampuma-asefoorumi¹⁷ on operatiivisen yhteistyön ydin. Europolin tuella järjestettiin vuosittain kaukoliikenteen linja-autoihin ja ampuma-aseiden välittäjiin kohdistettuja tarkastuksia rajoilla ja maiden sisällä. Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex) tuki myös Kaakkois-Euroopan alueella ja sen ympäristössä tehtävien rajatarkastusten vahvistamista, koska ampuma-aseiden laiton kauppa kuuluu ”rajat ylittävän rikollisuuden” määritelmään, ja se kuuluu Frontexin vastuualueisiin. Frontex on määritellyt Länsi-Balkanin tärkeäksi toiminta-alueeksi, ja Frontex tukee koordinoitua tietojen keruuta ampuma-aseiden laittomasta kaupasta Frontexin perustaman Länsi-Balkanin riskianalyysiverkoston puitteissa sovittujen indikaattoreiden perusteella.

Europol on tehnyt yhteistyösopimukset Albanian, Bosnia ja Hertsegovinan, Montenegron, Pohjois-Makedonian ja Serbian kanssa¹⁸. Nämä sopimukset mahdollistavat tietojen ja

¹⁴ Neuvoston asiakirja 8586/18, annettu 15. toukokuuta 2018.

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

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

¹⁷ Neuvoston päätelmät järjestäytynyttä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin järjestämisestä ja toteuttamisesta (asiakirja 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94, 10.6.2011).

¹⁸ 9. joulukuuta 2013, 31. elokuuta 2016, 29. syyskuuta 2014, 22. joulukuuta 2011 ja 16. tammikuuta 2014.

tiedustelutietojen vaihdon ja operatiivisen yhteistyön. Viisi Länsi-Balkanin kumppania¹⁹ on osallistunut 16 toimeen kaikkiaan 19:stä ampuma-asefoorumin operatiivisesta toimesta.

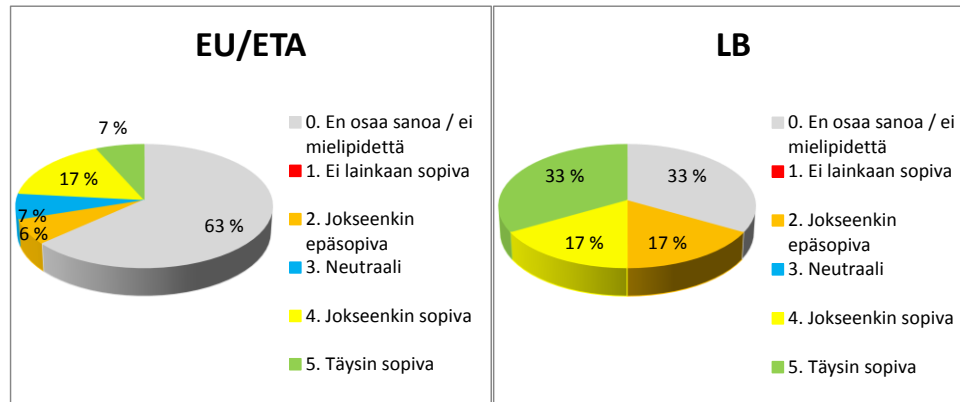
CEPOL kehitti tavoitteen 3 puitteissa koulutusta ja valmiuksien kehittämistä koskevat työjärjestelyt Länsi-Balkanin kaikkien kumppaneiden kanssa (lukuun ottamatta Pohjois-Makedoniaa, jonka osalta työjärjestelyä koskevat neuvottelut ovat käynnissä). CEPOL järjesti 2–4 koulutustoimea ja verkkoseminaaria vuodessa sekä verkkomoduuleja ja vaihto-ohjelman. Lisäksi selvitystoimisto kehitti operatiivisille analyytikoille, rikostutkijoille, rikostiedustelutietojen analyytikoille ja teknisille rikostutkijoille tarkoitettuja erikoistuneita koulutusmoduuleja, joissa käsiteltiin ampuma-aseita koskevia yhteispisteitä. Selvitystoimisto auttoi myös valtion instituutioita koordinoimaan pienaseisiin liittyviä toimia ja yhdenmukaistamaan kansallista lainsäädäntöään EU:n normeihin ja kansallisiin toimintasuunnitelmiinsa.

3. ARVIOINNIN PÄÄTELMÄT

3.1. Tarkoituksenmukaisuus

Länsi-Balkanille suuntautuva, sen alueella tapahtuva ja sieltä peräisin oleva ampuma-aseiden laiton kauppa on yhä uhka koko Euroopan mantereelle. Arvioiden mukaan 2,3 miljoonaa Länsi-Balkanin siviileillä olevaa asetta on rekisteröity, ja rekisteröimättömiä aseita on 3,8 miljoonaa²⁰.

Laittomasti muunnettujen paukkupanoksia ampuvien aseiden, kaasuaseiden ja hälytysaseiden laiton välitys on lisääntymässä, ja Kaakkois-Euroopan alue on kauttakulkupaikka kauppiaille, jotka harjoittavat tällaisten aseiden laitonta kauppaa.



Kuvio 1 Toimintasuunnitelman tarkoituksenmukaisuus nykyisiin tarpeisiin nähden²¹

Länsi-Balkanin kumppanit pitivät toimintasuunnitelmaa ja yhteistyötä EU:n kanssa yleensä ottaen tarkoituksenmukaisempana ja tärkeämpänä kuin EU:n jäsenvaltiot.

Kuullut sidosryhmät arvioivat toimintasuunnitelmaa myönteisesti siltä osin, että siinä keskitytään rakenteisiin, lainvalvonnan alalla tehtävään yhteistyöhön sekä tekniseen tukeen ja koulutukseen. Sidosryhmät totesivat kuitenkin, että yhteistyötä olisi kehitettävä Moldovan ja Ukrainan kaltaisten maiden kanssa, joissa ampuma-aseiden valvonta ei ole yhtä tiukkaa. Myös ampuma-asefoorumi hyväksyi nykyisen toimintasuunnitelman laajentamisen koskemaan näitä

¹⁹ Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Pohjois-Makedonia, Montenegro ja Serbia.

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

²¹ Lainvalvontaviranomaisille kesäkuussa 2018 lähetettyyn kyselylomakkeeseen saadut vastaukset.

maita. Kuullut sidosryhmät totesivat, että toimintasuunnitelmassa ei kiinnitetty riittävästi huomiota kriminaalipolitiikkaan, rikosoikeudellisten seuraamusten vahvistamiseen ja rikosoikeudellisiin menettelyihin. Nämä vaikuttavat olevan merkittäviä kysymyksiä, koska Länsi-Balkanin rikosoikeudelliset seuraamukset ovat usein riittämättömiä ampuma-aseiden laittoman kaupan torjumiseksi erillisenä rikoksena, minkä vuoksi kansalliset viranomaiset nostavat siitä harvoin syytteitä. Sidosryhmät korostivat myös, että varaston hallinnointia, ylijäämän vähentämistä tai sukupuolinäkökohtia (naisten aliedustus, tietoisuus sukupuoleen perustuvasta väkivallasta) koskeviin tiedotustoimiin ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota.

Sidosryhmät totesivat yleisesti ottaen, että toimintasuunnitelmalla on ollut tärkeä rooli ampuma-aseiden laittoman kaupan torjuntaa koskevan yhteistyön parantamisessa, mutta sitä on vielä parannettava ja päivitettävä.

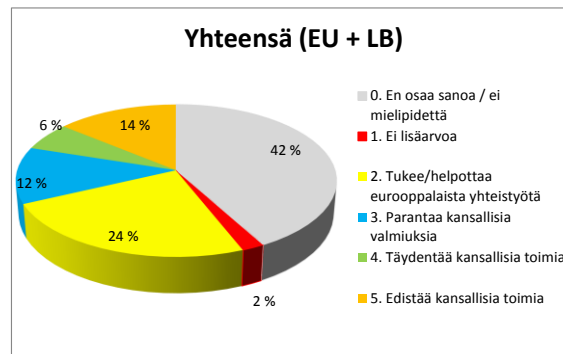
Tärkeimmät havainnot

- Toimintasuunnitelmassa keskityttiin ampuma-aseiden laittoman kaupan torjuntaan liittyviin keskeisiin kysymyksiin ja käsiteltiin yhteisiä hallinnollisia rakenteita, sovittua työskentelytapaa ja yhteisiä koulutustarpeita.
- Toimintasuunnitelmassa edistettiin koordinoitua tiedonkeruuta uhka-arviointia ja määritettyjä yhteisiä uhkia varten.
- Siinä edistettiin EU:n virastojen tukemia yhteisesti koordinoituja kohdennettuja valvontatoimia.
- Toimintasuunnitelmassa ei kiinnitetty riittävästi huomiota kriminaalipolitiikkaan, rikosoikeudellisten seuraamusten vahvistamiseen ja rikosoikeudellisiin menettelyihin.
- Siinä ei torjuta riittävästi mahdollisia tulevia uhkia, jotka liittyvät Ukrainaan ja Moldovaan suuntautuvaan tai niistä peräisin olevaan laittomaan kauppaan.
- Länsi-Balkanin kumppanit osallistuvat toimintasuunnitelman toteuttamiseen tiiviimmin kuin EU:n jäsenvaltiot.
- Toimintasuunnitelmassa ei oteta riittävästi huomioon rikosoikeudellisia seuraamuksia, kriminaalipolitiikkaa ja varastojen vähentämistä koskevia kysymyksiä.

3.2. EU:n tasolla saatava lisäarvo ja kestävyys

Toimintasuunnitelmassa mainittujen toimien ja ampuma-aseiden laittoman kaupan nykyisten kehityssuuntausten välille ei voida vetää suoraa syy-yhteyttä, sillä kehityssuuntauksiin vaikuttavat muut erilaiset tekijät ja yksittäiset tai monenväliset aloitteet. Tulosindikaattoreiden puuttuminen toimintasuunnitelmasta ja erot raportoinnin yksityiskohtaisuudessa ovat myös vaikuttaneet siihen, että toimintasuunnitelmasta EU:n tasolla saatavan lisäarvon määrällinen arviointi on vaikeaa.

Suurin osa osallistuneista sidosryhmistä pani kuitenkin merkille toimintasuunnitelmasta saatavan lisäarvon. Euroopan komission roolia koordinaattorina pidettiin tärkeänä, sillä komission katsottiin auttavan tarjoamalla lainvalvontaviranomaisille foorumin, jolla he voivat tavata, luoda yhteyksiä ja kehittää yhteistyötä Länsi-Balkanin kumppaneiden kanssa. Sidosryhmät kommentoivat, että sitä voidaan pitää jo itsessään merkittävänä saavutuksena alueella, jolla on merkittäviä poliittisia jännitteitä.



Kuvio 2 Toimintasuunnitelman tuoman lisäarvon keskeiset alat²²

Operatiivisen yhteistyön osalta yhteisesti koordinoitujen kohdennettujen tarkastusten järjestämiseen on suhtauduttu enimmäkseen myönteisesti, koska se helpottaa tiedustelutietojen keruuta, tietojen jakamista ja pullonkaulojen tunnistamista.

Suurin osa Länsi-Balkanin kumppaneista pani merkille, että Europol tuki operatiivista yhteistyötä operaatiokeskuksensa ja tiedustelutietojen jatkuvan raportoinnin avulla. Jotkut Länsi-Balkanin kumppanit kuitenkin katsoivat, että Europolin tuki ei tarjonnut oikea-aikaista palautetta ja hyödyllisiä analyyseja tiedustelutiedoista. Europol on kyennyt tuottamaan ainoastaan vähäisen määrän Länsi-Balkaniin liittyviä tiedustelutietoja koskevia tapauksia (5,4 prosenttia kaikista tapauksista vuonna 2017 ja 7,6 prosenttia vuonna 2018)²³. Länsi-Balkanin kumppanit katsoivat, että muiden virastojen, kuten Eurojustin ja Frontexin, panos oli ollut vain marginaalinen. Eurojust ei tukenut ampuma-aseiden laitonta kauppaa käsittelevää yhteistä tutkintaryhmää Länsi-Balkanilla, eikä Frontexin osallistumisen ja Eurosurin²⁴ fuusiointipalvelujen hyödyntämisen avulla saatu riittävän hyödyllisiä tietoja, jotka olisivat mahdollistaneet ampuma-aseiden merkittävät takavarikoinnit²⁵.

EU:n ja Länsi-Balkanin kaikki sidosryhmät arvioivat myönteisesti Länsi-Balkanin asiantuntijoiden kokouksia, jotka helpottivat ampuma-aseita koskevien yhteyspisteiden perustamista Länsi-Balkanille. Lisäksi nämä kokoukset helpottivat Länsi-Balkanin lainvalvontaviranomaisten osallistumista ampuma-asefoorumien vuoden 2019 operatiiviseen toimintasuunnitelmaan.

Toimintasuunnitelman avulla saavutettujen tulosten kestävyys riippuu hyvin paljon siitä, jatketaanko toimintasuunnitelmaa tulevaisuudessa ja jos jatketaan, niin miten. Pelkällä toimintasuunnitelman jatkamisella ottamatta huomioon määriteltäviä uusia tilanteita ja tarpeita ei olisi todennäköisesti huomattavaa vaikutusta.

Toimintasuunnitelma on kuitenkin ollut dynaaminen asiakirja, jossa on esitetty yleiset tavoitteet ja päämäärät mutta joka on myös mahdollistanut sen, että EU:n ampuma-aseasiantuntijoiden ja Kaakkois-Euroopan kumppaneiden asiantuntijoiden sekakomitea on voinut tehdä sen perusteella päätelmiä ja määritellä erityisiä tavoitteita ja toimia sen täytäntöönpanoa varten.

²² Lainvalvontaviranomaisille kesäkuussa 2018 lähetettyyn kyselylomakkeeseen saadut vastaukset.

²³ Lähde: Europol.

²⁴ Euroopan rajavalvontajärjestelmä.

²⁵ Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Pohjois-Makedonia, Montenegro ja Serbia.

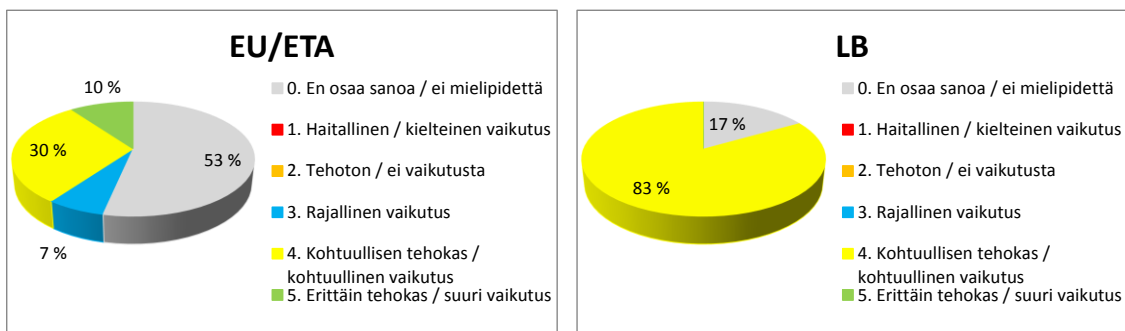
Tärkeimmät havainnot

- Toimintasuunnitelma tarjosi yleisen yhteistyökehiksen varmistamalla foorumin, jolla lainvalvontaviranomaiset ovat voineet tavata toisiaan, kehittää yhteyksiä ja parantaa yhteistyötään.
- Vertaisarviointi ja kannustaminen paikallisten yhteyspisteiden perustamiseen sekä yhteisten koulutuskurssien vastaanottamiseen.
- Osallistuminen EMPACT-ampuma-asefoorumiin täysipainoisesti ja tasavertaisesti EU:n jäsenvaltioiden kanssa.
- EU:n virastot (Europol, Eurojust ja Frontex) osallistuivat vaatimattomalla tavalla toimintasuunnitelman toimiin.

3.3. Vaikuttavuus

Kuten myös kohdassa 3.2 on selitetty, toimintasuunnitelman vaikuttavuuden arviointi oli vaikeaa kahdesta syystä: toimintasuunnitelmasta puuttuivat tulosindikaattorit ja raportoinnin yksityiskohtaisuudessa oli eroja. Komissiolla oli arviointia suorittaessaan vain rajallinen pääsy Europolin, EU:n jäsenvaltioiden ja Kaakkois-Euroopan kumppaneiden operatiivisiin tietoihin. Takavarikoinneista ja yhteisistä operaatioista saatiin hyvin harvoin yksityiskohtaisia tietoja, joiden avulla olisi voitu arvioida kauppareittejä ja kauppiaiden toimintatapoja. Komissio sai myös ristiriitaisia lukuja, jotka vaikeuttivat maiden osallistumisen arvioimista. Aseiden takavarikointeja, vapaaehtoisia luovutuksia ja hävittämisiä koskevat tilastotiedot eivät olleet riittävän yksityiskohtaisia lainkäyttöalueiden välisten kehitysanalyysien ja vertailujen suorittamiseksi.

Kuultujen sidosryhmien näkemykset toimintasuunnitelman vaikuttavuudesta olivat ristiriitaisia. Lainvalvontaviranomaisten nykyaikaistamiseen liittyviä toimia (tavoite 1) pidettiin yleisesti vaikuttavimpina kuin keskinäisen luottamuksen rakentamiseen ja varsinaiseen yhteistyöhön liittyviä toimia (tavoite 2). Näkemykset olivat ristiriitaisia myös koulutuksen ja valmiuksien kehittämisen tehostamista koskevien toimien osalta (tavoite 3).



Kuvio 3 Tavoitteen 1 puitteissa toteutettujen toimien vaikuttavuus²⁶

Tavoitteeseen 1 kuuluva yhdenmukaistettu tiedonkeruu ampuma-aseiden takavarikoinneista on yhä yksi keskeisistä kompastuskivistä sekä EU:ssa että Länsi-Balkanilla. Vain 16 EU:n jäsenvaltiota²⁷ ja neljä Länsi-Balkanin kumppania²⁸ osallistuu EU:n rahoittamaan UNODC:n maailmanlaajuiseen tutkimukseen ampuma-aseista, mikä rajoittaa tutkimuksen vaikuttavuutta. Vähäisen osallistumisen syynä on se, että vain harva yhteyspiste on riittävissä määrin

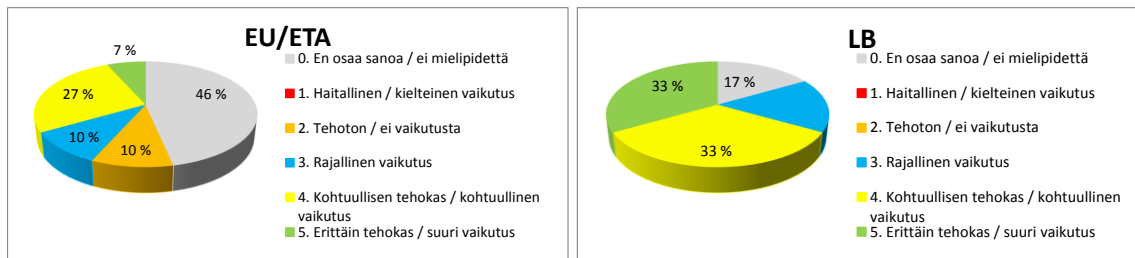
²⁶ Lainvalvontaviranomaisille kesäkuussa 2018 lähetettyyn kyselylomakkeeseen saadut vastaukset.

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

²⁸ AL, BiH, MD, ME.

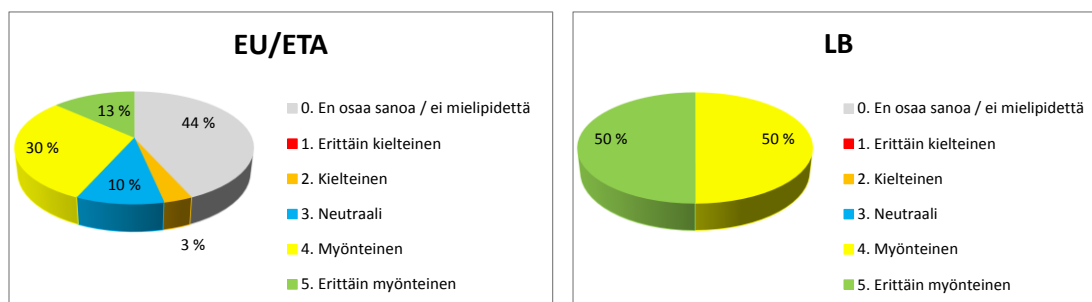
toiminnassa, jotta se voisi toimittaa tarvittavat tiedot. Tavanomaisia tiedustelutietoja koskevien vähimmäisvaatimusten mallia ei kehitetty, ja lainvalvontaviranomaiset katsoivat usein, että malli olisi rajoittanut vaihdettujen tietojen hyödyllisyyttä.

Länsi-Balkanin kumppaneiden kansallinen lainsäädäntö on yleisesti ottaen yhdenmukaistettu EU:n lainsäädännön kanssa²⁹, mutta ampuma-asedirektiivin tarkistaminen³⁰ ja sen täytäntöönpanotoimet edellyttävät kumppaneilta lainsäädäntömuutoksia erityisesti ampuma-aseiden tehottomaksi tekemistä ja merkitsemistä koskevien vaatimusten osalta.



Kuvio 4 Tavoitteen 2 puitteissa toteutettujen toimien vaikuttavuus³¹

Sidosryhmät olivat tavoitteen 2 osalta yleisesti ottaen tyytyväisiä yhteisten kokousten vaikuttavuuteen, mutta ne panivat kuitenkin merkille, että kokousten vaikuttavuutta heikensi joskus se, että osallistujat olivat keskitason tutkijoita, jotka tarvitsivat lupia ja ohjeita kansainvälisiä kokouksia varten ja jotka eivät olleet aina tietoisia instituutioidensa laajemmista kehityssuunnauksista.



Kuvio 5 EU:n ja Länsi-Balkanin alueen yhteisten kokousten vaikuttavuus³²

Länsi-Balkanin kumppaneiden kansallisten lainvalvontaviranomaisten henkilöstön suuri vaihtuvuus vaikeutti päivittäistä yhteistyötä ja tietojen vaihtoa. Saatavilla olevat tiedot osoittivat kuitenkin, että osallistujat voivat oppia yhteisesti koordinoitujen kohdennettujen tarkastusten aikana kohdatuista vaikeuksista. Tämä käy ilmi yhteisten kohdennettujen operaatioiden puitteissa suojatun tiedonvaihdon verkkosovelluksen (SIENA) välityksellä vaihdettujen viestien määrän kasvusta (kuten on osoitettu kaaviossa 6). Myös takavarikoitujen

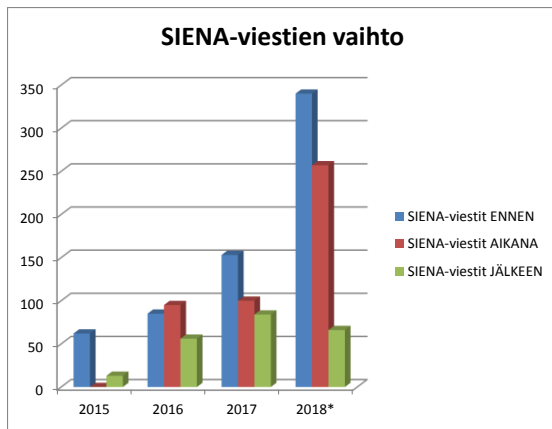
²⁹ Erityisesti neuvoston direktiivi 91/477/ETY aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta (EYVL L 256, 13.9.1991, s. 51) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 258/2012, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2012, kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaista Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimusta täydentävän, ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja laittoman kaupan torjuntaa koskevan lisäpöytäkirjan (YK:n ampuma-asepöytäkirja) 10 artiklan täytäntöönpanosta ja ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden vientiluvasta ja tuonti- ja kauttakuljetusmenettelyistä (EUVL L 94, 30.3.2012, s. 1–15).

³⁰ Direktiivi (EU) 2017/853, annettu 17 päivänä toukokuuta 2017, aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 91/477/ETY muuttamisesta (EUVL L 137, 24.5.2017, s. 22–39).

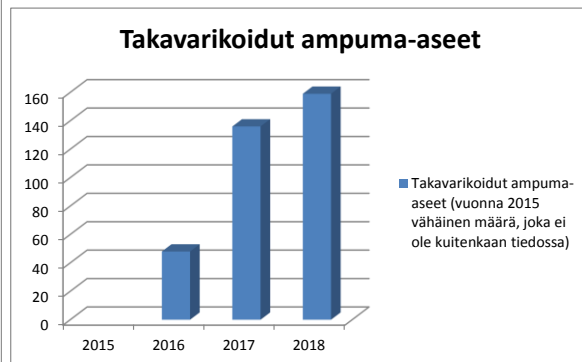
³¹ Lainvalvontaviranomaisille kesäkuussa 2018 lähetettyyn kyselylomakkeeseen saadut vastaukset.

³² Lainvalvontaviranomaisille kesäkuussa 2018 lähetettyyn kyselylomakkeeseen saadut vastaukset.

ampuma-aseiden (toimintapäivinä ja jatkotutkimusten yhteydessä) määrä on kasvanut vakaasti (kuten on osoitettu kaaviossa 7).



Kuvio 6 33



Kuvio 7 34

Länsi-Balkanin kumppaneiden väliset rajatarkastukset ovat osoittautuneet kentällä riittämättömiksi. Vaikka on olemassa todisteita siitä, että ampuma-aseet kulkevat Länsi-Balkanin halki pois Euroopan unionista ja Euroopan unioniin, kuten kaikki sidosryhmät ovat myöntäneet ja kuten tiedustelutietoja koskeissa arvioinneissa on pantu merkille, takavarikointeja ei juuri tehdä rajalla, vaan enimmäkseen maiden sisällä. Useat sidosryhmät huomauttivat myös puutteista: rajavartijat ja tullivirkailijat eivät turvaudu riittävällä tavalla riskiprofilointiin ja aiempiin tiedustelutietoihin; heitä ei ole koulutettu erityisesti havaitsemaan ampuma-aseita tai heille ei ole järjestetty asianmukaisia laitteita, ja he keskittyvät rajanylityspaikkoihin ilman selvää strategiaa salakuljettajien käyttämien maaraajojen muiden osien valvonnasta.

EU:n ja Länsi-Balkanin välisen operatiivisen yhteistyön ansiosta voitiin tunnistaa useita heikkouksia kunkin maan rikosoikeudellisissa menettelyissä molemmilla alueilla: erityiset tutkintatekniikat eroavat suuresti maiden välillä ja valvottuja toimituksia rajoittaa yleinen haluttomuus myöntää lupia tällaisille operaatioille kauttakulkumaissa. Sidosryhmät katsoivat myös, että yhteisen lainsäädäntökehyksen laatiminen kansallisella tasolla voisi tehostaa tietojen vaihtoa tiedustelutarkoituksia varten erityisten tutkintojen ulkopuolella.

Kriminalistiikan (erityisesti ballistiikan) alalla teknologiat vaihtelevat suuresti koko alueella, mikä vaikeuttaa vaihtoa ja rajatylittävää vertailua. Ballistiikka-analyysi ja kansainvälinen vertailu suoritetaan tapauskohtaisesti, eikä kummankaan suorittaminen ole järjestelmällistä tai täysin automatisoitua.

Tavoitteen 3 osalta on syytä panna merkille, että Länsi-Balkanin kumppaneiden osallistuminen CEPOLin järjestämiin koulutuksiin lisääntyi merkittävästi. Luvut osoittavat, että EU:n jäsenvaltioiden osallistuminen on ollut epätasaista – ilman erityistä tunnistettavaa kehityslinjaa – ja toisaalta vakaata ja vähäistä.³⁵ Kaksi maata erottuvat osallistumisellaan muista maista: Kreikka ja Portugali, joista verkkoseminaareihin osallistui merkittävästi suurempi määrä koulutettavia (Kreikasta keskimäärin 66 ja Portugalista 15 verkkoseminaarin osallistujaa).

³³ Lähteet: Europol, EMPACT. Vuoden 2018 luvut eivät ole lopullisia.

³⁴ Ks. edellinen alaviite.

³⁵ Jäsenvaltiot ovat lähettäneet vuosittain keskimäärin 3,8 osallistujaa kaikkiin koulutuksiin (paikan päällä järjestettävät koulutukset ja verkkoseminaarit), kun taas Länsi-Balkanin kumppanit ovat lähettäneet 2,7 osallistujaa.

Useat sidosryhmät pitivät kuitenkin valitettavana tarpeeksi käytännöllisten koulutusten puuttumista; lisäksi ne tunnistivat tarpeita, jotka liittyivät yhteisten tutkintaryhmien perustamiseen ja tiettyihin kysymyksiin, kuten muunnettavissa oleviin ampuma-aseisiin, sekä erityisiin tullilaitosta ja rajavartijoita koskeviin tiedotustoimiin.

Tärkeimmät havainnot

- Toimintasuunnitelman puitteissa toteutettiin toimia lainvalvontaviranomaisten nykyaikaistamiseksi.
- Länsi-Balkanin maiden lainsäädäntöä lähennettiin kohti EU:n vaatimuksia.
- Järjestettiin yhteisiä kokouksia, jotka tarjosivat ainutlaatuisen mahdollisuuden ampuma-aseasiantuntijoiden väliselle vuoropuhelulle ja parhaiden käytäntöjen vaihtamiselle.
- Tietojen vaihtoa ja operatiivista yhteistyötä kehitettiin vakaasti yhteisesti koordinoitujen kohdennettujen valvontatoimien aikana.
- Länsi-Balkanin maat reagoivat myönteisesti koulutusta ja valmiuksien kehittämistä koskeviin mahdollisuuksiin.
- Tavoitteiden saavuttamisessa tapahtunutta edistymistä koskevan kattavan arvioinnin mahdollistavat keskeiset tulosindikaattorit puuttuivat.
- Kansallisia yhteyspisteitä ei ole vielä perustettu kaikkiin maihin tai ne eivät ole vielä toiminnassa, minkä vuoksi
 - tiedonkeruuta ampuma-aseiden takavarikoinneista ei ole vielä yhdenmukaistettu
 - iArms-tietokantaa ei täytetä järjestelmällisesti
 - takavarikoituja aseita ei seurata järjestelmällisesti
 - ballistiikka-analyysi ja rajatylittävä vertailu ei ole järjestelmällistä tai automatisoitua.
- Rajatarkastukset Länsi-Balkanilla ovat olleet riittämättömiä ampuma-aseiden laittoman kaupan havaitsemiseksi, mikä johtuu pääasiassa siitä, että rajavartijoilla ja tullivirkailijoilla ei ole riittävästi tietoa, koulutusta eikä kalustoa.
- Erilaiset lainsäädäntökehykset johtavat siihen, että rajanylittävissä operaatioissa toteutettavat tutkintatoimet ovat puutteellisia.

3.4. Tehokkuus

Kustannus-hyötyanalyysin suorittamista toimintasuunnitelmasta rajoitti se, että lukuja ja luotettavia tietoja ei ollut juurikaan saatavilla. Tämä koski erityisesti taloudellisia kustannuksia.

Ampuma-asefoorumi voi tarjota periaatteessa merkittävää taloudellista tukea EU:n jäsenvaltioille ja Länsi-Balkanin kumppaneille. Tällä taloudellisella tuella voidaan kattaa erilaisia kuluja, kuten yhteisiin toimintapäiviin osallistumisesta aiheutuvat kustannukset, yleisölle tietojen toimittamisesta maksettavat palkkiot, erityislaitteiden rahoitus ja toimitilojen vuokraaminen peitetoimia varten. Tällaista taloudellista tukea on saatavilla erilaisista rahastoista, kuten muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston sisäisen turvallisuuden rahastosta, liittymistä valmistelevasta tukivälineestä 2015–2020, vakautta ja rauhaa edistävästä välineestä (2014–2020) ja yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta (2017–2019). Vaikutti kuitenkin siltä, että EU:n jäsenvaltioiden yhteyshenkilöt Länsi-Balkanin kumppanimaissa ja kansalliset tutkijat eivät ole täysin tietoisia näistä mahdollisuuksista, vaan he luottavat enimmäkseen kansalliseen rahoitukseen ja puhtaasti kahdenväliseen yhteistyöhön.

Euroopan unionin ja Länsi-Balkanin kumppaneiden välinen operatiivinen yhteistyö ei parantunut vaan jopa heikkeni vuosien aikana. Tämä käy ilmi Länsi-Balkanin kumppanimaista peräisin olevien SIENA-viestien (yhteisten valvontatoimien ulkopuolella) määrän laskusta, sillä viestien määrä laski 67 prosentista vuonna 2017 yhteensä 29 prosenttiin vuonna 2018. Sama kehityssuunta on havaittavissa yhteisissä tapauksissa Europolin kanssa: niiden määrä nousi vuonna 2017 ja 2018 EU:n jäsenvaltioissa (26:sta 29:ään) ja laski Länsi-Balkanin kumppanimaissa (4:stä 2:een)³⁶.

Koulutusten osalta CEPOL päätti kattaa kustakin Länsi-Balkanin kumppaneista peräisin olevien CEPOLin toimiin osallistuneiden henkilöiden (kuusi henkilöä vuonna 2016 ja 2017 ja neljä henkilöä vuonna 2018) kustannukset, ja Länsi-Balkanin kumppanit lähettivät kaksi kertaa enemmän osallistujia kuin ne saivat rahoitusta. Samaan aikaan EU:n jäsenvaltiot lähettivät 1,62–1,69 kertaa enemmän koulutukseen osallistujia kuin mikä oli CEPOLin rahoittamien osallistujien määrä.³⁷ Tämä viittaa siihen, että Länsi-Balkanin kumppanit ovat suhteellisesti EU:n jäsenvaltioita sitoutuneempia ja kiinnostuneempia monikansallisista koulutusmahdollisuuksista ja että rahoille saa siten paljon vastinetta. Selvitystoimisto järjesti myös hyödyllistä käytännön koulutusta alueen lainvalvontaviranomaisille. Se kehitti esimerkiksi aseiden tunnistusfoorumin, joka auttoi lainvalvontaviranomaisia i) tunnistamaan takavarikoidut aseet, ampumatarvikkeet ja räjähteet ja ii) laatimaan raportteja rikostutkintojen jatkamista varten. Koulutusten tehokkuutta on kuitenkin vaikea arvioida, koska järjestäjät eivät ole toimittaneet analyysia porrastetuista koulutuksista (eli alueellisiin koulutuksiin osallistuneiden toimijoiden kansallisella tasolla järjestämistä lisäkoulutuksista). Suurin osa kuullusta koulutusyleisöstä ei ilmaissut mielipidettään saamastaan koulutuksesta. Mielipiteensä ilmaisseet korostivat sitä, että käytännön neuvoja ei annettu yhteisten tutkimusryhmien perustamisesta ja tietyistä kysymyksistä, kuten muunnettavista ampumaseista.

Tärkeimmät havainnot

- EMPACT-ampuma-asefoorumi antoi hyödyllistä tukea operatiiviselle yhteistyölle.
- Länsi-Balkanin kumppanit olivat erittäin kiinnostuneita CEPOLin ja SEESACin järjestämistä koulutuksista ja osallistuivat niihin usein.
- Tietoja ei saatu tarpeeksi konkreettisista tuloksista. EMPACT-aloitteen tai EU:n muiden välineiden tarjoamasta tuesta ei oltu tietoisia.
- Europolin ja Länsi-Balkanin maiden välinen tiedonvaihto ei tuottanut tyydyttäviä tuloksia kaikille asianosaisille osapuolille.

3.5. Johdonmukaisuus

Euroopan komissio on pyrkinyt varmistamaan, että kaikki sidosryhmien toimet ovat täydentäviä. Tällä tavoin vähennetään päällekkäisyyden vaaraa ja parannetaan rajatylittävien rikosten tutkinnassa tehtävää yhteistyötä 13. joulukuuta 2016 annettujen neuvoston päätelmien mukaisesti³⁸. Ampuma-aseiden laitton kauppa sisältyi myös 5. lokakuuta 2018 hyväksyttyyn Länsi-Balkanin terrorismin vastaiseen yhteiseen toimintasuunnitelmaan³⁹. Ampuma-asefoorumi ja selvitystoimiston toimet sisältyivät myös Länsi-Balkanin integroivan

³⁶ Lähde: Europol.

³⁷ Lähde: CEPOL.

³⁸ Neuvoston asiakirja 15536/16.

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

sisäisen turvallisuuden hallinnan lähestymistapaan, johon kuuluu kolme pilaria: terrorismin torjunta, vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta ja rajaturvallisuus⁴⁰.

Integroivan sisäisen turvallisuuden hallinnan koordinoitelin hyväksyi selvitystoimiston aseiden valvontaan ja ampuma-aseiden laittoman kaupan torjuntaan liittyvien koordinoititoimien välittäjäksi. Tämän avulla varmistetaan johdonmukaisuus muiden toimintojen ja asiantuntijaryhmien kanssa.

Yhteistyö EU:n ja Kaakkois-Euroopan alueen kanssa on yhä vaikeaa, koska sidosryhmiä on paljon, eikä niitä aina koordinoita. Alueella ovat aktiivisia myös eri maat ja kansainväliset järjestöt, kuten Small Arms Survey, Kaakkois-Euroopan lainvalvontakeskus (SELEC), Pohjois-Atlantin liitto (Nato), UNODC ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj). Näiden ryhmien toiminnan koordinoiti selvitystoimiston, ampuma-asefoorumin ja integroivan sisäisen turvallisuuden hallinnan kanssa on kuitenkin epäselvä.

Monet sidosryhmät ovat kertoneet tarpeettomista päällekkäisistä kokouksista, joissa samankaltaiset osallistujat ovat käyneet samoja keskusteluja. Sitä vastoin maiden edustajat osallistuvat puutteellisen sisäisen koordinoinnin ja tietojen jakamisen vuoksi usein eri kokouksiin ilman, että heillä olisi ollut etukäteen tiedossaan, että samanlaisia keskusteluja tai esitelmiä on jo pidetty samanlaisissa yhteyksissä.

Erilaisten rahoituskanavien (kuten liittymistä valmisteleva tukiväline, teknisen avun tiedonvaihtotoimisto (TAIEX), sisäisen turvallisuuden rahasto) seurauksena oli aluksi epäjohdonmukaisuuksia ja puutteellinen koordinointi. Näitä ongelmia on kuitenkin käsitelty ja ne on ratkaistu komission avulla. Yksi jäljellä olevista haasteista on se, että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan rahoitusta myönnetään toisinaan ilman yleiskatsauksen suorittamista alueen muista vastaavista toimista.

Johdonmukaisuus toimintasuunnitelman ja alueellisen etenemissuunnitelman välillä varmistettiin lopulta. Komissio, ampuma-asefoorumi, Europol ja selvitystoimisto olivat kaikki tiiviisti mukana alueellisen etenemissuunnitelman tarvekartoituksessa ja tavoitteiden laatimisessa.

Tärkeimmät havainnot

- Johdonmukaisuus muiden yleisten strategioiden, kuten pienaseita ja kevyitä aseita koskevan EU:n strategian ja alueellisen etenemissuunnitelman, kanssa oli vahva.
- Koordinointi oli tiivistä, ja se varmistettiin EU:n sisäisillä ampuma-aseiden valvontaa koskevilla lainsäädäntötoimilla sen takaamiseksi, että Länsi-Balkanin lainsäädäntöä lähennetään EU:n vaatimuksiin varmistamalla johdonmukaisuus kansainvälisten välineiden kanssa.
- Johdonmukaisuus eri sidosryhmien toimien välillä oli heikko; päällekkäisyyksiä oli paljon; yhtenäinen ohjausrakenne puuttui erilaisten toimien järjestämisessä.
- Yhtenäinen ja kattava talousarviota koskeva lähestymistapa puuttui EU:n tasolla.

⁴⁰ <https://wb-iisg.com/>

4. PÄÄTELMÄT

EU:lla ja Länsi-Balkanin kumppaneilla on edessään yhteisiä haasteita.

Toimintasuunnitelman tuoma lisäarvo näkyi parhaiten verkostoinnin parantamisessa, tietojen vaihdossa ja tulevan yhteistyön perustan luomisessa.

Toimintasuunnitelman arviointi osoittaa kuitenkin, että useita suunniteltuja toimia ei ole vielä pantu täysin täytäntöön, mikä on heikentänyt toimintasuunnitelman vaikuttavuutta. Tämä koskee erityisesti strategioiden, koordinoinnin, tiedustelun ja tietojen vaihdon asianmukaisen toteuttamisen kannalta välttämättömien ampuma-aseita koskevien yhteyspisteiden perustamista sekä kansallisella että EU:n tasolla. Ampuma-aseiden takavarikointeja koskevaa tiedonkeruuta ei ole vielä kukaan yhdenmukaistettu, mikä mahdollistaisi näyttöön perustuvan toimintapolitiikan harjoittamisen ja laittoman kaupan kehityssuuntausten asianmukaisen ja luotettavan arvioinnin. Sidosryhmät eivät ole myöskään kehittäneet vakiomuotoista raportointitapaa tietojen vaihtoa varten, kuten toimintasuunnitelmassa on suunniteltu.

Arvioinnissa osoitetaan myös, että toimintasuunnitelman vaikuttavuutta voitaisiin parantaa. Esimerkiksi yhteiset kokoukset voisivat hyötyä osallistujille annettavista selkeistä ohjeista, jotta niissä voitaisiin saada aikaan konkreettisia tuloksia, ja osallistujilla olisi oltava valtuudet esittää kantoja tai mielipiteitä mahdollisista suoritteista. Monet sidosryhmät katsoivat, että koulutuksia voitaisiin tehostaa keskittymällä käytännön tapauksiin, yhteisten tutkintojen käynnistämiseen ja tiettyihin kysymyksiin, kuten muunnettaviin ampuma-aseisiin.

Maantieteellisen ulottuvuuden osalta toimissa on keskitytty Länsi-Balkanin alueeseen, mutta tulevaisuuden haasteiden vuoksi voi olla perusteltua kattaa koko Kaakkois-Eurooppa, mukaan lukien Moldovan tasavalta ja Ukraina, jotta voidaan kehittää tulevaisuudenkestäviä ratkaisuja EU:n itäisissä naapurimaissa.

Jäsenvaltioiden ja Länsi-Balkanin kumppaneiden olisi nyt muunnettava poliittiset sitoumuksensa operatiivisiksi painopisteiksi ja suoritteiksi. Tiiviimpi koordinointi jäsenvaltioiden, Länsi-Balkanin kumppaneiden, EU:n virastojen ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa on tarpeen, jotta varmistetaan paremmat ja konkreettisemmat tulokset yhteisissä toimissa ampuma-aseiden laittoman kaupan torjumiseksi. Alueellinen etenemissuunnitelma tarjoaa tätä varten kattavan arvioinnin tulevan toimintapolitiikan tarpeista Kaakkois-Euroopan alueella. Sitä voitaisiin täydentää maakohtaisilla operatiivisilla tavoitteilla, yksityiskohtaisemmilla tulosindikaattoreilla ja selvällä ohjaus- ja talousarviorakenteella. Komissio on valmis tukemaan jäsenvaltioita, Länsi-Balkanin kumppaneita, EU:n virastoja ja kansainvälisiä organisaatioita näiden haasteiden ratkaisemisessa. Kuultujen eri sidosryhmien mukaan toimintasuunnitelmalle on tarvetta. Kaiken kaikkiaan tämän toimintasuunnitelman arviointi on otettava huomioon, jotta voidaan varmistaa jatkuva yhteistyö tällä alalla tulevaisuudessa.