



Bruxelles, den 21.10.2013
COM(2013) 716 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

Skydevåben og den indre sikkerhed i EU: Beskyttelse af borgerne og standsning af ulovlig handel

INDHOLDSFORTEGNELSE

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET	
Skydevåben og den indre sikkerhed i EU: Beskyttelse af borgerne og standsning af ulovlig handel	3
1. Indledning	3
2. Behov for tiltag på EU-niveau	6
3. Prioritet 1: Sikring af det lovlige marked for civile skydevåben	10
3.1. Opgave 1: Præcisering af, hvilke skydevåben der er forbudte, og hvilke der kræver en licens.....	10
3.2. Opgave 2: Fastlæggelse af en EU-norm for mærkning.....	11
3.3. Opgave 3: Forenkling af reglerne for udstedelse af licens til skydevåben	11
4. Prioritet 2: Lovlig til ulovlig: Reduktion af omdirigering af skydevåben over i kriminelle hænder	12
4.1. Opgave 1: Opdatering af kontrol af salg og ulovlig fremstilling af skydevåben	13
4.2. Opgave 2: Forebyggelse af tyveri og tab	13
4.3. Opgave 3: Fremme af tiltag udadtil og udvidelsesprocessen for at reducere risikoen for omdirigering fra tredjelande	14
4.4. Opgave 4: Fremme af destruktion som det foretrukne middel til at bortskaffe overskudsvåben	14
5. Prioritet 3: Øget pres på kriminelle markeder	15
5.1. Opgave 1: Vejledning i retshåndhævelse	15
5.2. Opgave 2: Grænseoverskridende samarbejde for at stoppe ulovlig besiddelse og cirkulation af skydevåben	15
5.3. Opgave 3: Opbygning af samarbejde til opsporing af skydevåben, der anvendes af kriminelle	16
5.4. Opgave 4: Skrappere afskrækkende midler mod misbrug af skydevåben	16
6. Prioritet 4: Opbygning af et bedre efterretningssystem	17
6.1. Opgave 1: Indsamling af mere nøjagtige og omfattende data om skydevåbenrelateret kriminalitet i EU og i verden.....	17
6.2. Opgave 2: Målrettet uddannelse i retshåndhævelse, hvor behovet er størst	18
7. Konklusion	18
BILAG 1: Prioriteter og opgaver	20
BILAG 2: Statistikker	21

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Skydevåben og den indre sikkerhed i EU: Beskyttelse af borgerne og standsning af ulovlig handel

1. INDLEDNING

Skydevåben kan bruges lovligt og ansvarligt i civilt øjemed, og salg, fremstilling og køb heraf er en del af EU's indre marked¹. Hvis skydevåben kommer i de forkerte hænder, kan det få katastrofale følger for borgere og samfund. Der er stadig alt for mange i EU, der bliver ofre for vold, hvor der benyttes skydevåben². I de første ti år i det 21. årh. var der over 10 000, der blev ofre for manddrab begået med skydevåben i de 28 medlemsstater i EU³, og hvert år er der over 4 000, der begår selvmord med skydevåben⁴. I gennemsnit er der 0,24 drab og 0,9 selvmord pr. 100 000 indbyggere pr. år i EU⁵. Kraftige skydevåben, der ofte findes i ulovlig besiddelse i socialt dårligt stillede byområder, kan skabe en følelse af usikkerhed hos borgerne.

Gerningsmændene bag de forfærdelige skuddramaer, der har fundet sted i de senere år, i skolerne i Tuursula (2007) og Kauhajoki (2008), og i Cumbria (2010) og Alphen aan den Rijn (2011), var psykisk uligevægtige voksne, og alligevel havde de tilladelse til at eje skydevåben. I Winnenden (2009) benyttede en ung mand en pistol, som forældrene havde opbevaret på uforvarlig vis i deres soveværelse. Under skyderiet i Liège i 2011 benyttede gerningsmanden våben fra et kæmpe lager, som han selv var i besiddelse af, blandt andet militærvåben og samlervåben, som han havde købt og ombygget. Alene de nævnte tilfælde har krævet 61 menneskeliv, herunder 19 børn⁶.

Ulovlige våben bliver imidlertid ofte benyttet til trusler og til at intimidere ofre for organiseret kriminalitet. Ulovlig indførsel og salg af disse våben såvel som fremstilling heraf er en indbringende forretning for EU's anslåede 3600 organiserede kriminelle grupper⁷. Terrorister og ekstremister har benyttet skydevåben til at indgyde frygt og til at dræbe: syv døde i skyderierne i Toulouse og i Montauban i 2012, og to i angrebet i 2011 i Frankfurt lufthavn⁸.

Der er anslået 80 millioner lovlige civile skydevåben i EU. Der er ingen præcise statistikker herover, men de mange skydevåben, der er i ulovligt omløb, stammer ofte fra tyveri eller

¹ I EU blev der i 2011 fremstillet næsten 2 millioner skydevåben, hvilket svarer til anslået 20 % af verdensproduktionen. Se The Global Regime for Transnational Crime, Council on Foreign Relations, Issue Brief, juli 2, 2012) og øvrige tal i bilag 2.

² Eurostat, 'Trends in crime and criminal justice', 18/2013.

³ Perioden 2000-2009. Kilde: UNODC Global Study on Homicide 2011. Der er tale om et cirkatal, da der for de fleste medlemsstaters vedkommende ikke er statistikker tilgængelige for hele perioden.

⁴ GunPolicy.org.

⁵ Se bilag 2. Der er store forskelle medlemsstaterne imellem, fra nul drab med skydevåben i Malta til 0,71 pr. 100 000 indbyggere i Italien, og fra 0,7 skydevåben pr. 100 indbyggere i Litauen og Rumænien til 45 i Finland. Kilder: UNODC, Small Arms Survey, GunPolicy.org.

⁶ I tallene er medregnet de seks gerningsmænd, som begik selvmord efter skyderierne.

⁷ Europol, Trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet for 2013 (SOCTA). (Skydevåben bliver ofte smuglet af velstrukturerede, organiserede kriminelle grupper, ... der sædvanligvis er involveret i narkotikahandel eller andre lukrative ulovlige forretninger); FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (UNODC), 'Digest of Organized Crime Cases', 2012, s. 101.

⁸ Europol, TE-SAT 2013 - EU Terrorism Situation and Trend Report. De våben, der blev benyttet, var en Colt 45 pistol og en Uzi maskinpistol (Toulouse/ Montauban) og en 9 mm FN P35 pistol (Frankfurt).

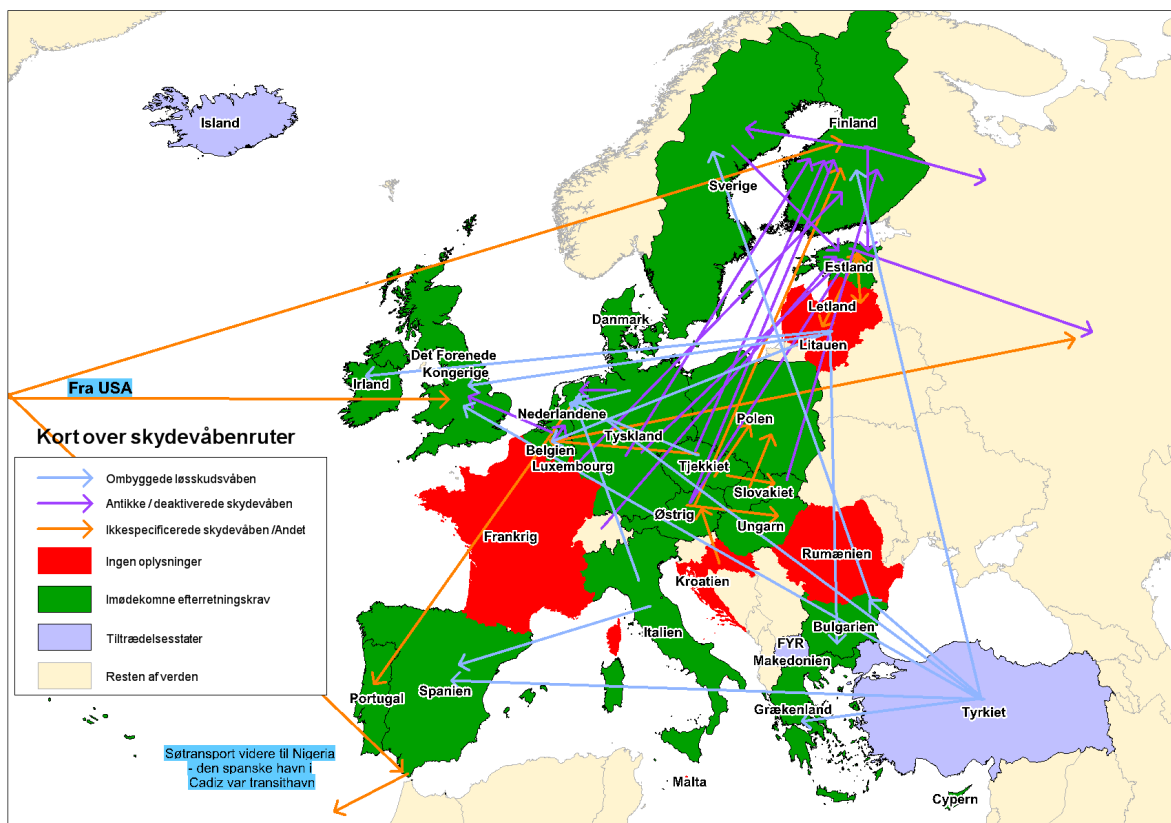
omdirigering fra deres lovmæssige livscyklus, fra ulovlig indførsel fra tredjelande og fra ombygning af andre genstande til skydevåben. Der er næsten en halv million bortkomne eller stjålne skydevåben i EU, som der ikke kan gøres rede for, og heraf er hovedparten civile skydevåben ifølge Schengeninformationssystemet⁹. I en af medlemsstaterne, Frankrig, har myndighederne meldt om en stigning på 40 % i beslaglæggelsen af stjålne civile og militære våben fra 2010 til 2011¹⁰. Der er siden midten af 1990'erne kommet store mængder af militære våben til EU fra landene på det vestlige Balkan og i den tidligere sovjetblok¹¹, og de bliver ofte smuglet i små mængder og er gemt i køretøjer, såsom langtursbusser, for at undgå, at de bliver opsporet¹². Med de seneste omvæltninger i Nordafrika og Mellemøsten er der risiko for, at militærvåben fra overskudslagre og stjålne militærvåben vil nå frem til det kriminelle marked i Europa ad lignende ruter. Skydevåben og dele og komponenter hertil bliver også i stigende grad handlet online og bliver leveret gennem postordre-, post eller kurertjenester. De retshåndhævende myndigheder i EU er bekymrede over, at skydevåben, som er blevet deaktiveret, bliver genaktiveret og solgt til kriminelle formål, at for eksempel signalbøsser, luftvåben og løsskudsvåben bliver ombygget til ulovlige dødbringende skydevåben, og at kriminelle meget snart vil kunne udnytte 3D-printteknologier til at samle hjemmelavede våben eller til at lave komponenter, som kan bruges til genaktivering af skydevåben. Nedenfor gives der et overblik over nogle af de smuglerruter, der er blevet indberettet af våbeneksperter i medlemsstaterne.

⁹ Anden generation af Schengeninformationssystemet er et EU-computersystem, som gør det muligt for myndighederne i medlemsstaterne at dele data (f.eks. type- og serienummer) for skydevåben, der er meldt bortkommet, stjålet eller i forkerte hænder.

¹⁰ Kilde: Det franske politi.

¹¹ Det er umuligt at give et præcist overslag over størrelsen af disse lagre, og de overslag, der er tilgængelige, varierer meget, delvis fordi mængderne er dynamiske. I en af de seneste undersøgelser blev forsvarslagrene i Bosnien og Hercegovina i 2011 anslået til at være på 76 000 styk håndskydevåben og lette våben og på 100 000 tons ammunition, og i Montenegro i 2011 til 28 000 våben og 7000 tons ammunition; Pierre Gobinet, 'Significant Surpluses: Weapons and Ammunition Stockpiles in South-east Europe', Small Arms Survey, The Regional Approach to Stockpile Reduction and the US Office of Weapons Removal and Abatement, december 2011.

¹² Kilde: European Firearms Expert group; Convertible Weapons in the Western Balkans, SEESAC, 2009. I UK i 2010/11 var 63 % af de 2534 stjålne skydevåben stjålet fra private hjem; Homicides, Firearms Offences and Intimate Violence 2010/11: Supplementary Volume 2 to Crime in England and Wales 2010/11, Kevin Smith et al, Home Office Statistical Bulletin 2012.



Forkert brug af skydevåben¹⁴, det være sig lovligt ejede civile våben eller civile eller militære våben, som er blevet ulovligt fremstillet eller erhvervet, er en alvorlig trussel for EU's sikkerhed både ud fra et internt og et eksternt perspektiv¹⁵. I denne meddelelse foreslås der en

¹³ Baseret på input fra Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Grækenland, Irland, Nederlandene, Polen, Portugal, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, UK, Ungarn og Østrig.

¹⁴ På EU-plan er der to enslydende, men distinkte definitioner på våben. (1) Ved "skydevåben" forstås i EU's interne markeds- og fælles handelspolitik "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 et brændbart drivmiddel..." (direktiv 2008/51/EF, som er citeret ovenfor, og 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. Skydevåben til militærbrug er udelukket fra anvendelsesområdet for den lovgivning, som denne definition gælder for. (2) Begrebet "håndskydevåben og lette våben" er almindeligt brugt i FN-sammenhæng og inden for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Selv om der ikke er en vedtaget international definition af dette begreb, mener EU, at det dækker automatiske og halvautomatiske maskingeværer, som er beregnet specifikt til militærbrug (Rådets fælles aktion af 12. juli 2002 om Den Europæiske Unions bidrag til bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben og om ophævelse af fælles aktion 1999/34/FUSP). Denne meddelelse omhandler de sikkerhedsrisici, der er forbundet med alle våben, uanset om der herved forstås "skydevåben" eller "håndskydevåben" eller "civile" eller "militære".

¹⁵ Rådets rapport om gennemførelsen af den europæiske sikkerhedsstrategi - At skabe sikkerhed i en verden i forandring; Strategien for EU's indre sikkerhed i praksis: Fem skridt hen imod et mere sikkert EU (KOM(2010) 673).

integreret politik til håndtering af denne trussel gennem lovgivning, operationelle tiltag, uddannelse og EU-midler. Den bygger på skridt, der allerede er taget på internationalt plan, EU-plan og nationalt plan, og fokuserer på fire prioriteter (se bilag 1, hvor alle de foreslåede tiltag er anført).

- 1) *Sikring af det lovlige marked for civile skydevåben* gennem nye EU-normer for, hvordan skydevåben kan sælges til civil brug, hvordan skydevåben kan markedsføres, og hvordan der gives tilladelse til personer, der ønsker at eje og bruge skydevåben.
- 2) *Reduktion af omdirigering af skydevåben over i kriminelle hænder* gennem udvikling af effektive normer for sikker oplagring af civile skydevåben og for, hvordan civile og militære skydevåben deaktiveres, og gennem større bestræbelser på at reducere ulovlig handel med skydevåben (uanset om det er civile eller militære) fra lande uden for EU.
- 3) *Øget pres på kriminelle markeder* gennem bedre grænseoverskridende samarbejde mellem politi, toldmyndigheder og grænsevagter og ved at se på, hvordan behovet er for fælles EU-regler om, hvilke lovovertrædelser med tilknytning til skydevåben der kan kriminaliseres, og hvilke strafferetlige sanktioner medlemsstaterne kan pålægge.
- 4) *Opbygning af et bedre efterretningssystem* ved at indsamle og dele flere oplysninger om kriminalitet med skydevåben og ved målrettet uddannelse af retshåndhævende personale.

Disse prioriteter er baseret på drøftelser med retshåndhævende myndigheder, synspunkter fra ofre for vold med skydevåben, ngo'er og godkendte fabrikanter og detailhandlere samt brugere, og ligeledes på svar fra en offentlig høring, der blev foretaget i marts-juni 2013¹⁶.

Denne meddelelse imødekommer Europa-Parlamentets opfordring til at gøre mere for at identificere og håndtere sårbarheder i livscyklus for skydevåben, at beskytte lovlige produktion, salg og besiddelse af skydevåben, at stoppe kriminelle forsyningskanaler og at forhindre ulovlig brug¹⁷. Den supplerer EU's tiltag på andre væsentlige sikkerhedsområder, herunder kampen mod organiseret kriminalitet og terrorisme, og EU's strategi fra 2005 om ulovlig ophobning af og handel med håndvåben og lette våben samt ammunition hertil¹⁸.

Kommissionen vil foretage flere dybtgående analyser for at få en bedre forståelse for de problemer, der er taget op i denne meddelelse, og de underliggende årsager hertil. Interessenter, herunder Europa-Parlamentet, medlemsstaterne, lovlige fabrikanter og foreninger af brugere af civile skydevåben, vil blive konsulteret, så der i 2015 kan blive fremlagt nye forholdsmæssige og om nødvendigt lovgivningsmæssige forslag baseret på en konsekvensanalyse¹⁹.

¹⁶ Høringen om en fælles tilgang til at mindske skader forårsaget af kriminel brug af skydevåben i EU; http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm.

¹⁷ I interimbetænkningen om organiseret kriminalitet fra CRIM-Udvalget i Europa-Parlamentet peges der på en større indsats hvad angår mærkning og ulovlig handel.

¹⁸ EU-strategien for bekæmpelse af ulovlig ophobning af og handel med SALW samt ammunition hertil, Rådets dokument 5319/06.

¹⁹ Ifølge artikel 1, nr. 12), i direktiv 2008/51/EF skal Kommissionen inden den 28. juli 2015 en evaluering til Europa-Parlamentet og Rådet af situationen som følge af direktivets anvendelse, eventuelt ledsaget af forslag.

2. BEHOV FOR TILTAG PÅ EU-NIVEAU

I de sidste ti år har EU truffet mange foranstaltninger for at håndtere den sikkerhedstrussel, som skydevåben udgør for den indre sikkerhed i EU.

I år har EU (inden for sit kompetenceområde) indgået FN's våbenprotokol²⁰, som vil styrke kontrollen med overførsel af håndgeværer, pistoler og andre håndskydevåben ind i, ud af og inden for EU. På globalt plan håber man, at den våbenhandelstraktat²¹, der blev indgået for nylig, vil vise sig at være en milepæl for kontrollen med våbenhandel. Ifølge traktaten skal de kontraherende stater vurdere al udførsel med henblik på at få stoppet ulovlig handel med våben og dermed bidrage til fred og sikkerhed og forhindre alvorlige overtrædelser af humanitær folkeret eller international menneskerettighedslovgivning.

Disse internationale aftaler er ganske vist væsentlige, men er kun det første skridt hen imod en fuldstændig effektiv respons. EU har derfor søgt en balanceret tilgang til regulering af den lovlige cirkulation af civile (altså ikke militære) skydevåben på det indre marked, til standsning af ulovlig cirkulation og brug af civile skydevåben og til normer for overførsel og formidling af konventionelle militære våben.

Hvad angår lovgivning er der i skydevåbendirektivet (Rådets direktiv 91/477/EØF, ændret ved direktiv 2008/51/EF) fastlagt regler for erhvervelse og besiddelse af ikkemilitære våben og indført et "europæisk skydevåbenpas" for jægere, skytter, samlere og våbenhandlere med licens til rejser inden for EU. I forordning nr. 258/2012 ("skydevåbenforordningen") kræver EU, at der skal være en tilladelse til at eksportere ikkemilitære skydevåben til lande uden for EU på linje med FN's våbenprotokol. Siden 1998 har EU under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik haft en adfærdskodeks for våbeneksport, som i 2008 blev erstattet af en fælles holdning, med en fælles liste over militærvåben og minimumsnormer til vejledning i nationale licensprocedurer²². Direktiv 2009/43/EF forsøger at forenkle procedurerne for tilladelse til overførsel af sådanne våben inden for EU²³. Der er også minimumsnormer for formidling af konventionelle våben mellem tredjelande, som finder sted på en medlemsstats område²⁴.

EU har som toldunion i de senere år udviklet en fælles ramme bestående af risikokriterier og it-systemer til styring af risici i forbindelse med varebevægelser, der krydser EU's ydre grænse som led i den kommercielle forsyningskæde. Kommissionen har for nylig

²⁰ Protokollen om bekæmpelse af ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben og dele, komponenter samt ammunition hertil, der er knyttet til De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

²¹ Våbenhandelstraktaten blev vedtaget af FN's generalforsamling den 2. april 2013. Den fastsætter fælles internationale normer - som hovedsageligt omfatter menneskerettigheder og humanitær folkeret - der skal regulere den internationale handel med de vigtigste våbenkategorier, heriblandt håndskydevåben og lette våben. Den dækker alle konventionelle våben, heriblandt skydevåben, komponenter og ammunition, uanset deres endelige brug. De kontraherende stater i traktaten skal tage hensyn til disse fælles normer, når de beslutter, om de kan tillade våbenoverførsel. Traktaten vil træde i kraft, når den er blevet ratificeret af 50 stater. Kommissionen foreslog i maj 2013 en rådsafgørelse, som skulle bemyndige EU-medlemsstaterne til at undertegne traktaten.

²² EU's adfærdskodeks for våbeneksport blev vedtaget af Rådet den 8. juni 1998; Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr blev vedtaget af Rådet den 13. juni 2000 og bliver regelmæssigt opdateret; adfærdskodeksen blev erstattet af Rådets fælles holdning 2008/944/FUSP af 8. december 2008 om fælles regler for kontrol med eksport af militærteknologi og -udstyr, EUT L 335, s. 99.

²³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/43/EF af 6. maj 2009 om forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for Fællesskabet, EUT L 146 af 10.6.2009.

²⁴ Fælles holdning FUSP/468/2003 om kontrol med våbenmæglervirksomhed, EUT L 156 af 25.5.2003, s. 79.

understreget, hvilke udfordringer der er for EU's toldmyndigheder med hensyn til risikostyring, og har fremsat en række forslag til forbedring af toldvæsenet, herunder bedre brug af information, datakilder og andre redskaber og procedurer til lokalisering af risici og til analyse af bevægelser i den kommercielle forsyningskæde.²⁵

På operationelt plan har EU nedsat arbejdsgruppen af europæiske våbeneksperter²⁶, som skal fremme informationsudveksling og samarbejde, og i 2010 blev der vedtaget en handlingsplan, som skal lette sporing og samarbejde over for handel med skydevåben²⁷. Medlemsstaterne og Kommissionen har på baggrund af Europols EU-trusselsvurdering fra 2013 af grov og organiseret kriminalitet gjort afbrydelsen af ulovlig fremstilling og handel med skydevåben til en af EU's ni prioriteter inden for retshåndhævelse for 2014-2017²⁸.

For foranstaltninger udadtil vedtog EU i 2005 en strategi til bekæmpelse af ulovlig ophobning af og handel med håndskydevåben og lette våben samt ammunition hertil. I strategien er der fastsat tre principper, der understøtter EU's tiltag på området for håndskydevåben og lette våben - forebyggelse, samarbejde med partnere og støtte til multilateralisme. Dette supplerer og bidrager til gennemførelsen af FN's handlingsprogram om ulovlig handel med håndskydevåben og lette våben samt det internationale sporingsinstrument²⁹, ved at man kombinerer alle instrumenter og politikker, der er tilgængelige for EU til håndtering af alle facetter af spørgsmål omkring skydevåben. Der blev i 2011-2013 afsat i alt 21 mio. EUR under forskellige budgetposter til at støtte afvæbning, demobilisering og reintegration og til at imødegå ulovlig handel med skydevåben, håndvåben og lette våben rundt omkring i verden. EU støtter for eksempel fysisk sikkerhed og lagerforvaltning i Libyen og den

²⁵ Kommissionens meddelelse om toldrisikostyring og sikkerhed i forsyningskæden, COM(2012) 793.

²⁶ Arbejdsgruppen af europæiske våbeneksperter blev nedsat i 2004 for at lette udvekslingen af oplysninger og fremme samarbejdet om bekæmpelse af ulovlig våbenhandel og -besiddelse. Gruppen støtter Retshåndhævelsesgruppen i Rådet og omfatter eksperter i skydevåben fra hver enkelt EU-medlemsstat, fra Europol og fra de associerede medlemmer Liechtenstein, Norge, Schweiz og Tyrkiet.

²⁷ Rådets henstilling om en standardprocedure i medlemsstaterne for politimyndigheders grænseoverskridende forespørgsler i forbindelse med efterforskning af forsyningskanaler for beslaglagte eller fundne kriminalitetsrelaterede skydevåben, 12. og 13. juni 2007; Rådets konklusioner om en europæisk handlingsplan for bekæmpelse af ulovlig handel med såkaldt "tunge" skydevåben, som kan anvendes eller bliver anvendt til kriminalitet, december 2010.

²⁸ I 2010 fastlagde EU en flerårig politikcyklus om kampen mod grov international og organiseret kriminalitet for at sikre et effektivt samarbejde mellem medlemsstaternes retshåndhævende instanser, EU-institutionerne, EU-agenturerne og relevante tredjeparter og opnå en sammenhængende og solid operationel indsats, der er rettet mod de mest presserende kriminelle trusler, som rammer EU. Den første fulde politikcyklus løber fra 2014-17 og følger efter trusselsvurderingen fra 2013 om grov og organiseret kriminalitet og definitionen af en flerårig strategisk plan (i juli 2013) og en operationel handlingsplan (oktober 2013); Rådets konklusioner om fastlæggelse og gennemførelse af en EU-politikcyklus for organiseret og grov international kriminalitet, 3043. møde i Råde (indre anliggender), Bruxelles, den 8. og 9. november 2010.

²⁹ FN's handlingsprogram fra 2001 vedrørende forhindring, bekæmpelse og udryddelse af ulovlig handel med håndvåben og lette våben i alle dens aspekter er et politisk bindende instrument, som blev vedtaget af alle FN's medlemsstater ved konsensus, og som har et globalt tilsagn om en omfattende tilgang til på lokalt, nationalt, subregionalt, regionalt og globalt plan bedre at forhindre, reducere og udrydde ulovlig handel med håndvåben og lette våben i alle dens aspekter som et bidrag til international fred og sikkerhed. Det dækker over en bred vifte af aktiviteter, herunder lagerforvaltning og -sikkerhed, overførselskontrol, registrering, destruktion, mekanismer til informationsdeling samt afvæbning, demobilisering og reintegration. Det er ikke et forsøg på at kontrollere overførsler til ikkestatslige aktører eller civil besiddelse af håndvåben. Gennemførelsen tages op på de halvårlige møder mellem staterne og på jævnlige gennemgangskonferencer (den sidste gennemgangskonference fandt sted i august-september 2012 i New York). Det internationale instrument, der skal sætte staterne i stand til i tide og på pålidelig vis at identificere og spore ulovlige håndvåben og lette våben blev vedtaget af FN's generalforsamling den 8. december 2005.

omkringliggende region³⁰, den sydøst- og østeuropæiske clearinginstitution for kontrol med håndvåben og lette våben, regionale centre for kontrol med skydevåben i Mellemamerika (CASAC) og Afrika (RECSA), OSCE's sekretariat, De Forende Nationers Kontor for Afrustning, mange civilsamfundsorganisationer³¹ og Interpols system til sporing af skydevåben (se nedenfor). Kommissionen har sammen med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil udarbejdet et forslag³² til stabilitetsinstrumentet for perioden 2014-2020, ifølge hvilket yderligere midler til håndtering af handel med skydevåben vil kunne dirigeres til partnerlande og vil kunne suppleres med bistand fra medlemsstaterne vedrørende retshåndhævelse. Lande, der søger om tiltrædelse til EU, skal inden tiltrædelsen indrette deres nationale lovgivning efter eksisterende instrumenter³³ vedrørende udførsel, formidling, erhvervelse og besiddelse af våben og handel hermed.

Men som det fremgår af ovennævnte eksempler og statistikker, er der behov for at gøre endnu mere. Ifølge skydevåbenekspertes udnytter kriminelle forskellene i national lovgivning om skydevåben, og det øger risikoen for ulovlig cirkulation på tværs af grænserne³⁴. Det er et signal om, at national lovgivning om skydevåben skal tilnærmes til hinanden. Manglen på solide statistikker og efterretninger for hele EU er til hinder for en effektiv politisk og operationel respons, og det har været medvirkende til, at skydevåben er blevet nedgraderet i forhold til andre grove forbrydelser, selv om skydevåben erkendes at være en nøglefaktor for kriminalitet som for eksempel narkotikahandel. Den sidste fælles toldaktion, der var fokuseret på skydevåben, fandt sted i 2006³⁵, og den førte ikke til nogen beslaglæggelse overhovedet som følge af mangel på efterforskningsmæssige spor og præcis viden om, hvilke ruter der benyttedes ved skydevåbenhandel. Ved en indsats på EU-plan vil dette grundlag for efterretning og statistikker kunne opbygges, så der kan gøres noget ved den manglende viden, og medlemsstaterne kan blive oplyst om bedste praksis.

EU må også se på, hvad der kan gøres for at stoppe den ulovlige handel med skydevåben mere direkte. Et våbens livscyklus starter med dets fremstilling og ender med dets destruktion. På hvert eneste af de mellemliggende trin, salg, besiddelse, handel, oplagring og deaktivering, vil våbnet kunne omdirigeres til kriminelle hænder. En større indsats, der er rettet mod sårbare områder i et skydevåbens livscyklus, lige fra fremstilling til destruktion, vil kunne lette både lovlig handel på det indre marked og retshåndhævende samarbejde om identifikation og standsning af organiserede kriminelle grupper, hvilket er en prioritet i strategien for EU's indre sikkerhed og politikcyklussen for bekæmpelse af grov og organiseret kriminalitet³⁶.

³⁰ Rådets afgørelse 2013/320/FUSP. Den er en del af EU's omfattende tilgang til støtte til overgangsprocessen til demokrati, holdbar fred og sikkerhed i Libyen; EU's grænsebistandsmission i Libyen.

³¹ Eksempler på organisationer, der får støtte fra EU, er Det Internationale Fredsforskningsinstitut i Stockholm og Saferworld.

³² Forordning, der forventes vedtaget i efteråret 2013.

³³ Skydevåbendirektiverne fra 1991 og 2008, Rådets afgørelse 2011/428/FUSP af 18. juli 2011 til støtte for FN's Kontor for Nedrustningsanliggenders indsats med henblik på gennemførelse af FN's handlingsprogram om at forhindre, bekæmpe og udrydde ved ulovlig handel med håndvåben og lette våben i alle dens aspekter.

³⁴ Kilde: Den Europæiske Ekspertgruppe i Skydevåben.

³⁵ Operation Fireball var rettet mod lastbiler fra de vestlige Balkanlande, der kom ind i EU via den østlige grænse.

³⁶ Se fodnote 29.

3. PRIORITET 1: SIKRING AF DET LOVLIGE MARKED FOR CIVILE SKYDEVÅBEN

Ved en konsekvent kontrol af skydevåben i det indre marked skabes der sikkerhed for lovlige producenter og ejere af skydevåben, og det letter grænsepolitiets samarbejde og deres bestræbelser på at sætte en stopper for kriminelle aktiviteter. Men der er stadig store forskelle i den nationale anvendelse af regler om, hvordan der gives våbentilladelse, om procedurer for klart identificerbar mærkning og om licenser til handel og besiddelse af våben.

3.1. Opgave 1: Præcisering af, hvilke skydevåben der er forbudte, og hvilke der kræver en licens

Ifølge skydevåbendirektivet er visse skydevåben som automatiske våben (opført på listen under kategori A) så farlige og til så lidt legitim civil gavn, at de ikke bør tillades til civil brug³⁷. EU kræver, at andre våbentyper (kategori B) som halvautomatiske og rifler og enkeltladerrifler, som anses for at være mindre farlige, kan benyttes af konkurrenceskytter og jægere, forudsat at de har en tilladelse. For andre lavrisikoskydevåben (kategori C) som lange enkeltladerskydevåben med riflet løb er der ikke så skrappe krav - for eksempel en erklæring til myndighederne om, hvor våbnet opbevares - eller ingen restriktioner (kategori D) for lange glatløbende enkeltladerskydevåben for eksempel. Der er her tale om minimumskrav, og medlemsstaterne kan vælge at anvende strengere normer.

Kommissionen er på grundlag af sin seneste vurdering af, hvilket omfang forenklingen af disse regler skulle have³⁸, og hvor det blev konkluderet, at der ikke skulle foreslås en reduktion i antallet af kategorier, begyndt at tage dette spørgsmål op igen i en bredere kontekst, blandt andet muligheden for at reducere den ulovlige handel mellem medlemsstater, som anvender forskellige regler, og hvordan samarbejdet om grænseoverskridende retshåndhævelse kan fremmes.

Som det næste vil Kommissionen foretage en teknisk vægtning af værdien af visse typer af skydevåben, som for øjeblikket er tilladt til civil brug, for eksempel halvautomatiske våben, i forhold til sikkerhedsrisiciene, og se på, om det ville være mere hensigtsmæssigt at begrænse adgangen til disse våben yderligere.

Som det tredje vil Kommissionen vurdere, om der er behov for at gå ud over det nuværende anvendelsesområde for skydevåbendirektivet, og ud fra medlemsstaternes erfaringer gribe fat om behovet for regulering af salg og besiddelse af våben som for eksempel luftvåben, attråpvåben, antikke våben og deaktiverede våben, som vil kunne ombygges til eller benyttes som skydevåben³⁹. Parallelt hermed vil Kommissionen foreslå fælles retningslinjer for deaktiveringsnormer, der kan sikre, at deaktiverede skydevåben gøres definitivt ubrugelige.

Eftersom et skydevåben kun kan gøre skade med ammunition, vil Kommissionen undersøge, hvordan det kan forhindres, at kriminelle erhverver og gør brug af ammunition, for eksempel ved at mærke og pålægge grænser for maksimumsstørrelsen på ammunitionsmagasiner i lovlige civile våbentyper.

³⁷ Se bilaget til direktiv 2008/51/EF.

³⁸ COM(2012) 415; i rapporten, der omhandler mulige fordele og ulemper ved at reducere kategorierne af skydevåben til to (forbudte eller tilladte) med henblik på at få det indre marked for de pågældende produkter til at fungere bedre ved hjælp af mulige forenklinger, konkluderedes det, at en obligatorisk reduktion på EU-plan af kategoriseringen af skydevåben til to kategorier ikke i sig selv ville medføre større fordele, hvis det behandles isoleret.

³⁹ F.eks. indførte UK et generelt forbud mod håndvåben i 1997 og i 2006 restriktioner for salg af luftvåben og et forbud mod import og salg af "realistisk" imiterede våben. Litauen indførte et forbud mod gaspistoler i 2012.

Endelig vil Kommissionen overveje, hvordan der kan skabes større retssikkerhed for økonomiske operatører og for lovhåndhævelse ved i EU-lovgivningen at definere og præcisere forskellige tekniske skydevåbenrelaterede termer i den eksisterende ordliste, der er opstillet af arbejdsgruppen af europæiske våbeneksperter, for eksempel vedrørende deaktivering og mærkningssystemer.

3.2. Opgave 2: Fastlæggelse af en EU-norm for mærkning

Skydevåben, der markedsføres i EU, er forsynet med forskellige mærker i form af symboler og/eller numre, som er præget eller graveret på fremstillingsstedet, importstedet eller salgsstedet⁴⁰. Meningen med mærket er for det første at garantere, at produktet opfylder eksisterende kvalitets- og sikkerhedskrav, og for det andet at gøre det muligt at genkende og spore skydevåbnet, i tilfælde af at det bortkommer, stjæles eller overføres ulovligt.

Skydevåbendirektivet indeholder grundlæggende bestemmelser om genkendelse og sporing. Medlemsstaterne skal sørge for mærkning af alle væsentlige komponenter i skydevåbnet, men de vil kunne fastsætte mærkningsprocedurer på nationalt plan, herunder om kvalitets- og sikkerhedsspørgsmål. Der er konstateret mange problemer med ulovlige våben og mærkningskrav. Mærker kan blive fjernet eller forvansket. Det har også vist sig, at et deaktiveret skydevåben kan samles med ikkemærkede dele, og at det derefter bliver vanskeligt eller umuligt at spore. Ifølge retshåndhævende myndigheder finder efterforskere på et gerningssted snarere brugt ammunition og brugte patroner, som normalt er umærkede, end selve våbnet.

Kommissionen vil derfor i samråd med industri og den permanente internationale kommission for afprøvning af håndskydevåben (også kendt som C.I.P.)⁴¹ undersøge muligheden for en EU-mærkningstandard for alle våben, både civile og militære, væsentlige komponenter, ammunition og pakker af ammunition for at mindske risikoen for, at mærker bliver forfalskede.

Kommissionen vil forsøge - sammen med internationale partnere - at få udviklet en global standard for mærkning, som bygger på det internationale sporingsinstrument, der blev vedtaget af alle FN's medlemsstater i december 2005⁴².

3.3. Opgave 3: Forenkling af reglerne for udstedelse af licens til skydevåben

Det er af hensyn til både borgernes sikkerhed og en smidig funktion af det indre marked vigtigt, at der er en konsekvent tilgang til at give tilladelser til detailhandlere i skydevåben⁴³,

⁴⁰ Afhængigt af fabrikantens valg eller nationale lovkrav kan mærkning omfatte fabrikantens navn, model, kaliber- eller patronbetegnelse, kontrolinstans og kontrolår samt serienummer. En kontrolinstans er et teknisk sted, der undersøger skydevåben i lande, hvor kontrol og andre tekniske foranstaltninger er obligatoriske. Der kan være en eller flere kontrolinstanser i et land, og de kan være placeret i fabrikantens lokaliteter. Kontrolinstanser foretager testskydning og test af sikkerheden ved komponenter, og disse bliver så præget eller graveret med mærker, der angiver testningstype og -tidspunkt.

⁴¹ C.I.P. (La Commission internationale permanente pour l'épreuve des armes à feu portatives) er en international organisation, som tilbyder akkreditering af kontrolinstanser og anvender standardiserede mærkningskrav, om er obligatoriske i hvert af de 14 medlemslande, som omfatter 11 EU-medlemsstater (Belgien, Det Forenede Kongerige, Finland, Frankrig, Italien, Slovakiet, Spanien, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn, Østrig).

⁴² Se fodnote 30. Dette politisk bindende instrument kræver ligesom skydevåbendirektivet enten en unik mærkning, der angiver fabrikantens navn, fremstillingsland og serienummer, eller at der anvendes en anden unik og brugervenlig mærkning, som gør det nemt for alle stater at identificere fremstillingslandet.

våbenmæglere og våbenejere i hele EU. Skydevåbendirektivet benytter vage udtryk som "licens" og "tilladelse" (for skydevåben i kategori B, C og D) og krav om "anmeldelse" (for skydevåben i kategori C) eller "registrering" (for våbenmæglere). Kriminelle vil forsøge at erhverve skydevåben dér, hvor de nationale procedurer anses for at være mest fleksible.

Kommissionen har planer om at rette op på mulige huller i definitionerne. Den vil også i nært samarbejde med de europæiske sammenslutninger af våbenfabrikanter og -ejere se på, hvilke fordele der kan være ved at kræve lægeundersøgelser og straffeattester som en betingelse for lovligt køb og ejerskab af skydevåben, og ved tidsbegrænsede licenser, som kræver fornyelse, hvilket allerede er almindelig praksis i mange medlemsstater, ligesom det er tilfældet med kørekort. Det kan også være værdifuldt at få vedtaget flere fælles EU-normer for, hvornår det er legitimt at eje eller bruge et skydevåben, og hvornår der skal gives afslag på en licens.

I skydevåbendirektivet er der allerede regler om registrering af og autorisation til ejere og våbenhandlere, men registreringen af våbenmæglere er overladt til medlemsstaterne selv, og der kræves kun forudgående tilladelse til våbenmæglertransaktioner, når de foregår med tredjelande. Det kan resultere i, at ulovlige aktiviteter søger mod medlemsstater, hvor reglerne er mindre strenge⁴⁴. Ulovlig våbenmæglervirksomhed, som er særdeles lukrativ og kun sjældent bliver reguleret overalt på kloden, er en potentiel nøgelfaktor for våbenhandelen i EU⁴⁵. I en af medlemsstaterne (UK) har der siden 2007 været 15 succesfulde strafferetlige forfølgelser for ulovlig våbenmæglervirksomhed⁴⁶. Kommissionen vil derfor se på behovet for obligatorisk registrering og screening af våbenmæglere.

Ifølge skydevåbendirektivet skal sælger anmelde tab eller tyveri af et skydevåben og af dele eller ammunition hertil til politiet, og de skal føre optegnelser over typer, mængder og oprindelse for skydevåben, og hvor disse befinder sig. For at gøre det lettere at spore bortkomne, stjålne eller forkert brugte skydevåben vil Kommissionen se på, om der bør indføres et tilsvarende krav for enhver person, der søger om en licens til at sælge, købe eller stille våben til rådighed for andre.

4. PRIORITET 2: LOVLIG TIL ULOVLIG: REDUKTION AF OMDIRIGERING AF SKYDEVÅBEN OVER I KRIMINELLE HÆNDER

Kriminelle vil forsøge at snyde selv den tætteste kontrol på det lovlige marked, og i de seneste trusselsvurderinger (se kortet i afsnit 1) er der gjort opmærksom på strømmen af ulovlige våben, der kommer fra konfliktområder i Europas naboskab og på potentiel misbrug af våbenmesser, af onlinesalg og af 3D-printteknologier. EU må kunne identificere de potentielle sårbarheder på markedet, i tilfælde af at skydevåben bliver fremstillet til kriminelle formål, eller de bliver fremstillet til civil eller militær brug for så at blive omdirigeret til kriminelle markeder på salgs-, brugs- eller deaktiveringsstedet. Disse sårbarheder, som vil blive taget op

⁴³ En våbenhandler er enhver person "hvis erhvervsmæssige aktivitet helt eller delvis består i fabrikation, handel, ombytning, udlejning, reparation eller ombygning af skydevåben samt dele og ammunition hertil" (artikel 1, nr. 2), i direktiv 1991/477/EF, ændret ved artikel 1, nr. 1) litra c), i direktiv 2008/51/EF).

⁴⁴ Artikel 1, nr. 3), i direktiv 2008/51/EF: Ved våbenmægler forstås "enhver anden fysisk eller juridisk person end en våbenhandler, hvis erhvervsmæssige aktivitet helt eller delvis består i at købe, sælge eller arrangere overførsel af våben" (artikel 1, stk. 1e), i direktiv 1991/477/EF, ændret ved artikel 1, nr. 1) litra b), i direktiv 2008/51/EF).

⁴⁵ Se for eksempel Small Arms Survey, UNIDIR and United Nations Department for Disarmament Affairs, 'Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons—Scope and Implications', 2007.

⁴⁶ Kilde: Det Internationale Fredsforskningsinstitut i Stockholm.

i evalueringsrapporten om skydevåbendirektivet, der er planlagt til 2015, bør der gribes fat om gennem en korrekt implementering af og om nødvendigt opdatering af skydevåbendirektivet, gennem projekter om kapacitetsopbygning og bistand i tredjelande på områder som destruktion af overskudslagre, lagerforvaltning og -sikkerhed samt ansvarlig overførselskontrol.

4.1. Opgave 1: Opdatering af kontrol af salg og ulovlig fremstilling af skydevåben

Der bliver tit afholdt våbenmesser i mange af EU's medlemsstater og nabolande, og de giver lejlighed til at erhverve deaktiverede løsskudsvåben, imiterede og antikke skydevåben, herunder ikkeantikke bøsser, som er forbudte i nogle af medlemsstaterne. Kommissionen vil sørge for håndhævelse af EU-normer for våbenoverførsler og arbejde sammen med medlemsstaterne om at udforme en vejledning i, hvordan man begrænser omdirigeringen af ulovlige skydevåben gennem våbenmesser, og vil i tilfælde af manglende overholdelse af disse normer indlede overtrædelsesprocedurer.

E-handel breder sig hurtigt, og nogle lande har meldt om vanskeligheder med retshåndhævelse i forbindelse med onlinesalg af våben. Europol vil som led i sin bredere trusselsvurdering se nærmere på dette onlinemarked og på hvor udbredt det er, herunder hvad konsekvenserne kan blive af den potentielle 3D-printning af våben og ammunition. På linje med Rådets handlingsplan fra 2010 vil Europol udarbejde en håndbog om bekæmpelse af internetbaseret handel med skydevåben.⁴⁷ Kommissionen vil støtte oprettelsen af cyberpatuljehold i medlemsstaterne i tråd med dem, der benyttes i forbindelse med narkotikahandel. Den vil også se på muligheden for og det hensigtsmæssige i - ud fra et sikkerhedsmæssigt perspektiv - et direkte forbud mod salg og køb over internettet af alle eller visse skydevåben, komponenter og ammunition i EU⁴⁸.

I betragtning af den bekymring, som en række medlemsstater har givet udtryk for, vil Kommissionen konsultere nationale myndigheder og speditørfirmaer, og ud fra eksisterende samarbejde om opsporing af sprængstoffer se på, hvordan risikoen for, at posttjenester kommer til at foretage ulovlig levering af skydevåben, kan mindskes.

4.2. Opgave 2: Forebyggelse af tyveri og tab

En skærpet markedskontrol kan betyde, at lovligt opbevarede skydevåben bliver mere udsat for tyveri fra kriminelles side. Kommissionen vil vurdere anvendelsesområdet for minimumsnormer for sikker opbevaring af skydevåben hos ejere i EU, herunder muligheden for obligatorisk brug af sikkerhedsbokse, som allerede kræves ifølge loven i nogle af medlemsstaterne. Kommissionen vil arbejde sammen med våbenindustrien for at finde teknologiske løsninger, såsom biometriske sensorer, hvor der indlægges persondata i skydevåbnet, for dermed at sikre, at købte våben kun kan bruges af deres lovmæssige ejer. Den vil foretage en detaljeret cost-benefitanalyse af, hvad obligatorisk indførelse af sikkerhedspræg på "intelligente våben" vil betyde for skydevåben, der bliver solgt lovligt i EU.

⁴⁷ Baseret på handlingsplanen fra 2010 for bekæmpelse af ulovlig handel med såkaldte "tunge" skydevåben (se fodnote 28).

⁴⁸ Sådanne foranstaltninger må ikke stille hindringer i vejen for legitime forsknings- og udviklingsaktiviteter, hvor man forsøger at udnytte 3D-printteknologier og hertil knyttede teknologier, hvis der er en klar samfundsmæssig interesse heri.

4.3. Opgave 3: Fremme af tiltag udadtil og udvidelsesprocessen for at reducere risikoen for omdirigering fra tredjelande

På baggrund af de seneste trusselsvurderinger bør EU fortsætte med at yde bistand til nabolande og til konflikt- og post konfliktområder rundt om i verden for at forhindre omdirigering, tyveri og handel med håndvåben og lette våben ved hjælp af mere solide nationale kontrolsystemer for våbenkontrol⁴⁹. Som fastsat i de seneste henstillinger fra EUSR/UNDP-konferencen om våbenkontrol⁵⁰ vil ansøgerlande blive anmodet om at udtænke og implementere en strategi om håndvåben og lette våben, herunder destruktion eller sikring af våbenlagre og vedtagelse af EU-normer for minimering af risici ved skydevåben. Kommissionen vil inddrage sikkerhedshensyn i andre relevante dialoger, for eksempel om visumaftaler, og se på, hvor solide de nationale retlige rammer og ordninger er for politi- og toldsamarbejde med hensyn til bekæmpelse af våbenhandel. EU vil fortsætte med at indføre bestemmelser vedrørende regulering af håndvåben og lette våben i alle relevante internationale aftaler og med at gennemføre tiltag vedrørende håndvåben og lette våben gennem sine geografiske og tematiske samarbejdsinstrumenter

EU vil også på linje med sit langvarige bistandsprogram vedrørende våbenkontrol tilskynde til en universel, fuldstændig og effektiv gennemførelse af våbenhandelstraktaten, og fremme en effektiv multilateralisme for at imødegå forsyning med og destabiliserende udbredelse af håndvåben og lette våben og ammunition hertil. Samarbejdet med tredjelande vil navnlig kunne trække på budgettet for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, udviklings- og samarbejdsinstrumentet, det europæiske naboskabsinstrument, instrumentet for førtiltrædelsesbistand og stabilitetsinstrumentet⁵¹.

4.4. Opgave 4: Fremme af destruktion som det foretrukne middel til at bortskaffe overskudsvåben

Kommissionen er klar over, at der er betydelige forskelle på deaktiveringsnormer i medlemsstaterne, og der er blevet meldt om drab begået med ulovligt reaktiverede skydevåben. Det kan skyldes en dårlig implementering af skydevåbendirektivet⁵², som for eksempel når dele, som er blevet deaktiveret efter reglerne i én medlemsstat, bliver overført til en anden medlemsstat, som anvender mere stringente normer. Kommissionen vil, når den reviderer retningslinjerne om deaktivering ud fra skydevåbendirektivet, vurdere, hvor effektive de nationale normer for deaktivering af civile og militære våben er, og se på, om det er nødvendigt med lovmæssigt bindende normer for hele EU.

Kommissionen anser destruktion for at være den mest effektive og den billigste måde at eliminere risiciene ved skydevåben på. Den vil undersøge, hvordan destruktion kan støttes og fremmes i stedet for deaktivering. På grundlag heraf vil EU fortsætte med at bistå tredjelande med at reducere deres overskudslagre af håndvåben og lette våben og ammunition hertil ved

⁴⁹ 2009/1012/FUSP, 2012/711/FUSP.

⁵⁰ Der blev den 18. og 19. juni 2013 afholdt en ministerkonference om våbenkontrol som led i udvidelsen af EU. Her deltog kontoret for Den Europæiske Unions særlige repræsentant, FN's udviklingsprogram (UNDP) i Bosnien og Hercegovina.

⁵¹ KOM(2011) 840 endelig, 2011/0406 (COD), Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde; KOM(2011) 839 endelig, 2011/0405 (COD), Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et europæisk naboskabsinstrument; TAIEX IPA (international førtiltrædelse), Rådets forordning (EF) nr. 1085/2006 af 17. juli 2006 om oprettelse af et instrument til førtiltrædelsesbistand, EUT L 210, s. 82. For stabilitetsinstrumentet henvises til fodnote 33.

⁵² Medlemsstaterne skal træffe "bestemmelser med henblik på ... at sikre, at de ændringer, der er tilført et skydevåben, gør det definitivt ubrugeligt", bilag I, del III, direktiv 91/477/EF.

destruktion og sørge for mere hensigtsmæssig forvaltning og sikkerhed i forbindelse med resterende lagre.

5. PRIORITET 3: ØGET PRES PÅ KRIMINELLE MARKEDER

Det operationelle samarbejde på EU-plan har i de senere år ført til beslaglæggelse af ulovligt opbevarede skydevåben, normalt som led i en aktion, der var rettet mod narkotikahandel, eller politiets færdselsaktioner, men der mangler dog nærmere statistikker herover. Der benyttes falsk, forfalsket eller misvisende dokumentation til at smugle våben ind i EU med, og for at kunne gennemskue det er myndighederne nødt til at kontrollere det fysiske indhold af forsendelser, der kommer ind i EU, både ved den eksterne grænse og på det toldkontor på bestemmelsesstedet, hvor varerne bliver toldbehandlet. Beslutningen om at prioritere skydevåben i forbindelse med policyklossen for 2014-2017 om grov og organiseret kriminalitet giver en ikke tidligere set mulighed for en samordnet indsats fra EU's side over flere år.

5.1. Opgave 1: Vejledning i retshåndhævelse

Denne nye indsats skal understøttes af klar vejledning i retshåndhævelse. Rådet har forsøgt at få standardiseret procedurerne for grænseoverskridende efterforskning af beslaglagte eller fundne kriminalitetsrelaterede skydevåben⁵³. Disse retningslinjer bør evalueres og om nødvendigt opdateres.

5.2. Opgave 2: Grænseoverskridende samarbejde for at stoppe ulovlig besiddelse og cirkulation af skydevåben

Der er blevet udarbejdet en overordnet plan for en sammenhængende operationel indsats⁵⁴ af skydevåben- og toldeksperter i medlemsstaterne og Europol som led i politikcyklussen. Denne plan omfatter:

- koordineret indsamling og deling af oplysninger om kriminalitet, hvori der indgår skydevåben, mellem politi, grænsevagter og toldmyndigheder både i medlemsstaterne selv og på tværs af grænserne
- politikontroloperationer til at tackle de vigtigste kilder til og ruter for ulovlige skydevåben, herunder de vestlige Balkanlande, og vurdere risikoen for våbenhandel ved hele EU's østlige grænse og fra Nordafrika (jf. prioritet 2, opgave 3)
- tilskyndelse til samordnet opfølgning på skydevåbenrelaterede varslingsmeddelelser i anden generation af Schengeninformationssystemet for at sikre, at antallet af uløste varslinger ikke fortsætter med at stige, og
- et program for fælles politi- og toldoperationer under ledelse af medlemsstater og Europol og med deltagelse af Kommissionen for at identificere risikoen, for at skydevåben bliver transporteret med passagerer fra en medlemsstat til en anden.

Kommissionen og Rådet vil sammen med Europol overvåge effektiviteten af disse operationelle aktiviteter. Fonden for Indre Sikkerhed i EU vil blive udnyttet til at støtte gennemførelsen af tiltag under politikcyklussen for 2014-2017⁵⁵.

⁵³ Håndbog fra EFE med titlen 'Sporing af ejerskabet til skydevåben – En håndbog for systematisk sporing af skydevåben, der er beslaglagt i forbindelse med ulovlig besiddelse eller strafbare handlinger <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10000.en07.pdf>

⁵⁴ Dette vil også være led i et bredere samarbejde inden for EU's 7. handlingsplan for told- og politisamarbejde.

5.3. Opgave 3: Opbygning af samarbejde til opsporing af skydevåben, der anvendes af kriminelle

Et af de samarbejdsområder om retshåndhævelse, der fortjener særlig opmærksomhed, er arbejdet med opsporing af skydevåben. Opsporing er væsentlig for at kunne identificere, hvem der er ansvarlig for overtrædelse af loven om skydevåben, og hvordan han eller hun har erhvervet våbnet. Den kan afdække strukturer i våbenhandel og afsløre lovovertrædere, og den kan hjælpe regeringerne til at indføre effektive og målrettede skydevåbenpolitikker. For øjeblikket står det ikke klart, om myndighederne i medlemsstaterne er udstyret nok til systematisk at kunne efterforske oprindelsen for alle de våben, som de opdager eller konfiskerer. Det bør EU hjælpe dem med ved at se på den eksisterende håndbog i opsporing og på, hvad der forhindrer gennemførelse heraf. Kommissionen vil se på, om det er nødvendigt med bindende regler på området, som bygger på det internationale sporingsinstrument og den bedste internationale praksis, der er udviklet af FN's internationale standarder for kontrol med håndvåben (ISACS)⁵⁶. Sporingsvejledning og -regler kan omfatte et krav om, at væsentlige oplysninger om beslaglagte våben skal overføres til Interpol's Illicit Firearms Records and Tracing Management System (iARMS)⁵⁷, som også giver rapporter om risikoen for omdirigering til kriminell brug og kan bruges til internationale sporingsanmodninger.

Kommissionen vil også forsøge at forbedre mulighederne for ballistisk identifikation. Ved at lette udveksling af information og bedste praksis mellem medlemsstaterne vil der kunne opstå nye teknikker inden for denne del af retshåndhævelsen, som kan spredes hurtigere i hele EU. En anden mulighed vil være, at der indføres en central onlinebase med faktuelle oplysninger om ballistik og våbentyper, som skal føres af Europol, og som bygger på Interpols eksisterende referencetabel over skydevåben og ballistiske informationsnet, således at politi og toldvæsen får lettere ved at identificere ammunition og våben.

5.4. Opgave 4: Skrappe afskrækkende midler mod misbrug af skydevåben

Personer, som har til hensigt at begå lovovertrædelser med skydevåben, kan blive afskrækket af skrappe strafferetlige sanktioner, men kriminaliseringen af strafbare handlinger varierer betydeligt inden for EU: i seks medlemsstater er det for eksempel ikke strafbart at undlade af mærke et skydevåben på fremstillingsstedet⁵⁸. Hvis medlemsstaternes love bliver mere ensartede med hensyn til, hvilke våbenovertrædelser der er strafbare, og hvilke sanktioner der kan pålægges, vil det kunne blive lettere at håndtere efterspørgselssiden på de kriminelle markeder. Ud fra medlemsstaternes erfaring og en vurdering af, om nuværende nationale straffe har vist sig at være "effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed og have afskrækkende virkning"⁵⁹, vil Kommissionen se på, om der er behov for EU-lovgivning baseret på artikel 83, stk. 1, i TEUF med fælles definitioner af skydevåbenrelaterede

⁵⁵ KOM(2011) 753 endelig, Forslag til en forordning om et instrument for finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring som en del af Fonden for Intern Sikkerhed.

⁵⁶ <http://www.smallarmsstandards.org/>; iARMS er Interpols system til registrering og sporing af ulovlige skydevåben – se opgave 3.

⁵⁷ EU's stabilitetsinstrument støtter den igangværende udvikling og udrulning af iARMS. Der er for øjeblikket 12 EU-medlemsstater, der deltager: Belgien, Tjekkiet, Spanien, Irland, Kroatien, Ungarn, Litauen, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien og UK. Rådet, fjortende rapport om gennemførelsen af EU-strategien for bekæmpelse af ulovlig ophobning af og handel med SALW samt ammunition hertil(2012/II) (2013/C 138/03).

⁵⁸ Frankrig, Grækenland, Irland, Nederlandene, Østrig og Finland.

⁵⁹ Artikel 16 i Rådets direktiv 91/477/EØF, ændret ved direktiv 2008/51/EF.

lovovertrædelser og strafferetlige sanktioner. De fælles definerede lovovertrædelser kan omfatte ulovlig fremstilling og handel, forfalskning af mærker, ulovlig besiddelse af skydevåben og intention om at levere skydevåben.

6. PRIORITET 4: OPBYGNING AF ET BEDRE EFTERRETNINGSSYSTEM

I et beslaglagt skydevåben kan det afsløres, om det har været brugt i tidligere kriminelle handlinger, men ved at spore dets historiske forløb kan man også komme ind på undersøgelser i hertil knyttede kriminelle handlinger og kriminelle organisationer⁶⁰. For øjeblikket bliver logning og sporing af skydevåben i EU kun delvis og utilstrækkeligt koordineret. For eksempel kan beslaglæggelser blive logget i politiets, men ikke i toldvæsenets databaser, eller omvendt, og dataformater og adgangsregler for forskellige systemer i EU, for eksempel toldrisikoforvaltningssystemet, toldinformationssystemet og Europols informationssystem, er ikke interoperable⁶¹. Med de nedenfor anførte forslag kombineret med bedre vejledning eller uddannelse i, hvordan de ansatte, der direkte står for retshåndhævelse, fuldt ud vil kunne udnytte datasystemer med den tid, de har til rådighed, og med de tilgængelige midler, vil der virkelig kunne gøres noget for at rette op på disse problemer.

6.1. Opgave 1: Indsamling af mere nøjagtige og omfattende data om skydevåbenrelateret kriminalitet i EU og i verden

Eksisterende it-værktøjer og informationskilder kan bruges sammen og på en intelligent måde på et operationelt plan i relevante trin i kriminelle efterforskninger. Med disse systemer vil EU også kunne få et mere klart og overordnet billede af fænomenet våbenkriminalitet. Kommissionen vil høre arbejdsgruppen for europæiske våbenekspertter, kontaktsteder i medlemsstaterne for våbenhandel, nationale koordinationscentre for grænseovervågning, retsinstanter, toldmyndigheder, Interpol, kontaktsteder i medlemsstaterne og tredjelande for FN's handlingsprogram og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse. EU vil udvikle en plan for indsamling af data over skydevåben og en brugervejledning, så synergierne kan udnyttes bedre og de nationale kriminalitetsanalyser forbedres. Planen vil blive bygget op omkring fem hovedsøjler.

For det første vil medlemsstaterne skulle kunne foretage nationale risikoanalyser af skydevåben. Oprettelse af elektroniske dataregistreringssystemer over lovligt opbevarede skydevåben inden udgangen af 2014 (et krav i skydevåbendirektivet⁶²) vil være en hjælp for medlemsstaterne, og de skal udveksle erfaringer om, hvordan de indfører sådanne systemer, for at undgå dobbeltarbejde.

For det andet skal alle beslaglagte eller fundne skydevåben registreres hos nationale våbenekspertter, og det skal gøres tilstrækkeligt detaljeret til, at der kan spores og identificeres tendenser. Disse oplysninger skal overføres til Europols informationssystem. Når der i tolden opdages et skydevåben, der ulovligt er på vej ind i EU, skal personalet logge de basale oplysninger ind i toldvæsenets informationssystem⁶³, inden våbnet overdrages til skydevåbenekspertter. Våbenekspertterne tjekker så alle beslaglagte våben i databaserne over

⁶⁰ UNODC, 'Digest of Organized Crime Cases', s. 103.

⁶¹ KOM(2004) 376, Udvidelse af politi- og toldsamarbejdet i den Europæiske Union.

⁶² Artikel 1, nr. 2), i direktiv 2008/51/EF.

⁶³ Rådets afgørelse 2009/917/RIA. Disse data, der vedrører stedet for beslaglæggelsen af våbnet og dets oprindelse, i toldinformationssystemet oplagres til toldformål, altså for bedre at finde potentielle forsendelser af smuglervåben gennem risikoanalyser. Derfor bliver data, der ikke er relevante for toldformål (f.eks. kaliber) ikke indført i toldinformationssystemet.

bortkomne eller stjålne skydevåben, herunder også Schengeninformationssystemet (SIS II) og iARMS. De nationale applikationer til retshåndhævelse opdateres, så personalet kan skabe, opdatere eller slette optegnelser ved en enkelt transaktion (dvs. på én gang), hvorved det sikres, at optegnelserne er korrekte i de nationale registre, SIS II og iARMS. Europol, som har adgang til alle de grænseoverskridende systemer (Customs, SIS II og iARMS samt Europolis informationssystem), skal indsamle årlige statistikker, der er baseret på anonymiserede data, over det samlede antal beslaglæggelser og melde om eventuelle uoverensstemmelser eller datakvalitetsproblemer.

For det tredje skal enhver melding om bortkomne eller stjålne skydevåben give besked til SIS II og iARMS. Alle medlemsstater skal sørge for, at alle slutbrugere har adgang til tilgængelige søgeværktøjer, således at de med en enkelt søgning kan se i nationale registre, SIS II og iARMS og få alle resultaterne op på deres egen skærm.

For det fjerde skal medlemsstaterne for at kunne opnå en mere generel informationsdeling om ulovlig våbenaktivitet benytte tilgængelige, sikre netværk som Europolis SIENA, som er et værktøj, hvormed Europolis nationale forbindelsesofficerer kan bistå i efterforskninger i andre kriminelle aktiviteter som narkotikahandel, hvor der er skydevåben involveret⁶⁴.

For det femte vil Kommissionen på globalt plan arbejde sammen med FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (UNODC) for at kortlægge globale våbenhandelsruter og identificere de større centre for kriminel aktivitet, som skal håndteres i EU i fremtiden, og globale aktioner, hvor EU's nuværende værktøjer, blandt andet toldrisikostyringssystemet udnyttes fuldt ud. EU vil støtte ekstra bestræbelser på at forbedre systematisk overvågning af våbenstrømme til og fra væbnede konfliktområder for at fremme international fred og sikkerhed.

6.2. Opgave 2: Målrettet uddannelse i retshåndhævelse, hvor behovet er størst

Af hensyn til de operationelle krav er CEPOL for øjeblikket som led i ordningen for uddannelse i retshåndhævelse⁶⁵ ved at foretage en analyse af mangler for at identificere, hvilke uddannelsesbehov der er med hensyn til håndtering af risici i forbindelse med skydevåben. Så må der på nationalt plan og EU-plan fra 2014 gives uddannelse heri for at imødekomme disse behov. CEPOL skal også arbejde sammen med partnere i tredjelande om uddannelse af personale inden for retshåndhævelse, som har at gøre med skydevåben.

7. KONKLUSION

I denne meddelelse er der anført en række måder, hvorpå EU kan hjælpe medlemsstaterne med at afstive deres bestræbelser på at mindske den trussel, der kommer fra ulovlig brug af skydevåben. Der foreslås en integreret politik for både at forbedre det indre marked for skydevåben, så det er til gavn for lovmæssige brugere, og også at begrænse den negative indvirkning på den indre sikkerhed i EU, som skyldes kriminel brug af skydevåben. Politikken bør implementeres ved at inddrage flere sektorer, blandt andet lokale myndigheder, våbenindustrien, den permanente internationale kommission for afprøvning af skydevåben, foreninger af lovmæssige brugere af skydevåben, lægelige erhverv, Det Europæiske Standardiseringsorgan og Det Europæiske Forsvarsagentur, såvel som retshåndhævende myndigheder, og bør bygge på bedste praksis, der er udviklet under initiativet om

⁶⁴ COM(2012) 735, Styrkelse af samarbejdet om retshåndhævelse i EU; den europæiske informationsudvekslingsmodel (EIXM).

⁶⁵ COM(2013) 172. Etablering af en europæisk ordning for uddannelse i retshåndhævelse.

"administrativ tilgang"⁶⁶. Disse opgaver vil blive udført i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og friheder, der er forankret i EU's charter om grundlæggende rettigheder, herunder retten til privatliv og til beskyttelse af personoplysninger.

Kommissionen vil høre interessenter, blandt andet Europa-Parlamentet og medlemsstaterne, for at analysere de forskellige muligheder, der er for at rette op på konstaterede problemer. Om nødvendigt vil Kommissionen benytte detaljerede analyser af gennemførlighed og af indvirkning på sikkerhed, industri og lovmæssige våbenbrugere for at kunne fremlægge relevante forslag, herunder lovgivningsforslag, i 2015⁶⁷.

⁶⁶ I Stockholmprogrammet - Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse (EUT C 115, 2010, s. 1) "den bedste metode til mindskelse af kriminalitet er at træffe effektive foranstaltninger til forebyggelse og afskrækkelse i forbindelse med kriminalitet [...] ved at anvende en tværfaglig strategi, der også omfatter administrative foranstaltninger, og ved at fremme samarbejdet mellem de administrative myndigheder.

⁶⁷ Det vil bygge på eksisterende kilder og vil blive udformet således, at det undgås, at der bliver behov for yderligere personale eller finansielle midler i Kommissionen eller i de decentrale agenturer.

BILAG 1: Prioriteter og opgaver

Prioritet	Opgave	Leder (i samarbejde med)	Tidsplan
1. Sikring af det lovlige marked for civile skydevåben	1. Præcisering af, hvilke skydevåben der er forbudte, og hvilke der kræver en licens	KOM (EFE, våbenindustri)	2015
	2. Fastlæggelse af en EU-norm for mærkning	KOM (våbenindustri, C.I.P., Europæiske Standardiseringsorgan)	2015
	3. Forenkling af reglerne for udstedelse af licens til skydevåben	KOM (medlemsstater, industri, ejere)	2015
2. Lovlig til ulovlig: reduktion af omdirigering af skydevåben over i kriminelle hænder	1. Opdatering af kontrol af salg og ulovlig fremstilling af skydevåben	KOM (medlemsstater, Europol, Europæiske Forsvarsagentur)	2015
	2. Forebyggelse af tyveri og tab	KOM (medlemsstater, C.I.P., våbenindustri)	2015
	3. Fremme af tiltag udadtil og udvidelsesprocessen for at reducere risikoen for omdirigering fra tredjelande	EEAS (KOM, FN)	2013-2015
	4. Fremme af destruktion som det foretrukne middel til at bortskaffe overskudsvåben	KOM og EEAS (Europæiske Forsvarsagentur)	2013-2015
3. Øget pres på kriminelle markeder	1. Vejledning i retshåndhævelse	KOM (medlemsstater, Europol)	2014-15
	2. Grænseoverskridende samarbejde for at stoppe ulovlig besiddelse og cirkulation af skydevåben	KOM, EEAS, medlemsstater og Europol	2013-2017
	3. Opbygning af samarbejde til opsporing af skydevåben, der anvendes af kriminelle	KOM (medlemsstater, Europol)	2015
	4. Skrappere afskrækkende midler mod misbrug af skydevåben	KOM	2015
4. Opbygning af et bedre efterretningsystem	1. Indsamling af mere nøjagtige og omfattende data om skydevåbenrelateret kriminalitet i EU og i verden	KOM (medlemsstater, Europol)	2014-2017
	2. Målrettet uddannelse i retshåndhævelse, hvor behovet er størst	CEPOL (KOM)	2014

BILAG 2: Statistikker

2011 produktion af civile skydevåben i EU-27 (enheder) (i verden med kursiv)⁶⁸:

I alt: 1 974 156 (10 255 580)

Geværer med kort løb: 806 645 (1 219 000)

Geværer med langt løb: 1 167 511 (5 074 395)

2011 udførsel af civile skydevåben i EU-27 (enheder)⁶⁹:

I alt 1 200 941

Geværer med kort løb: 566 345

Geværer med langt løb: 634 596

2011 indførsel af civile skydevåben i EU-27 2011 (enheder)⁷⁰:

I alt: 195 382

Geværer med kort løb: 25 958

Geværer med langt løb: 169 424

2011 udførsel af civile og militære skydevåben i EU-28 (værdi i EUR)⁷¹:

I alt: 931 633 044

Nationale statistikker over lovligt ejerskab og manddrab pr. skydevåben⁷²

	Lovligt opbevarede skydevåben pr. 100 indbyggere	Manddrab pr. skydevåben pr. 100 000 indbyggere	Selvmord pr. skydevåben pr. 100 000 indbyggere
Belgien	17,2	0,68	1,96
Bulgarien	6,2	0,67	0,87
Den Tjekkiske Republik	16,3	0,19	1,39
Tyskland	30,3	0,19	0,94
Danmark	12	0,27	1,16

⁶⁸ Kilde: World Forum of Shooting Activities (marts 2013), der benytter oplysninger fra kontrolinstanser; officielle tal fra Belgien, Finland, Frankrig, Italien, Spanien, Tyskland og UK, anslåede tal for de øvrige medlemsstater.

⁶⁹ Eurostat.

⁷⁰ Eurostat. En række medlemsstater har ikke meldt om udførsel af pistoler og revolvere (Belgien, Bulgarien, Frankrig, Rumænien, Østrig) og militære skydevåben (Belgien, Bulgarien, Finland, Frankrig, Italien, Rumænien, Tyskland, Østrig).

⁷¹ Kilde: Fredsforskningsinstituttet i Oslo.

⁷² Kilde: UNODC, Small Arms Survey, www.gunpolicy.org. Disse tal kan sammenlignes med svarene på Eurobarometer-undersøgelse 383, hvor gennemsnitligt 5 % angav, at de ejede et skydevåben, hvilket varierede fra 1 % i Nederlandene til 18 % i Cypern.

	Lovligt opbevarede skydevåben pr. 100 indbyggere	Manddrab pr. skydevåben pr. 100 000 indbyggere	Selv mord pr. skydevåben pr. 100 000 indbyggere
Estland	9,2	0,24	1,57
Irland	8,6	0,48	0,56
Grækenland	22,5	0,26	0,97
Spanien	10,4	0,2	0,42
Frankrig	31,2	0,06	2,33
Kroatien	21,7	0,39	2,35
Italien	11,9	0,71	0,81
Cypern	36,4	0,46	0,48
Letland	19	0,22	0,94
Litauen	0,7	0,18	1
Luxembourg	15,3	0,62	1
Ungarn	5,5	0,07	0,72
Malta	11,9	0	1,68
Nederlandene	3,9	0,33	0,24
Østrig	21,9	0,28	2,68
Polen	1,3	0,09	0,12
Portugal.	8,5	0,41	1,09
Rumænien	0,7	0,02	0,06
Slovenien	13,5	0,1	2,34
Slovakiet	8,3	0,18	0,94
Finland	45,3	0,45	3,34
Sverige	31,6	0,41	1,2
Det Forenede Kongerige	6,5	0,07	0,18