



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 27.6.2019.
COM(2019) 293 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**Evaluacija Akcijskog plana za borbu protiv nezakonite trgovine vatrenim oružjem
između EU-a i jugoistočne Europe za razdoblje 2015.-2019.**

{SWD(2019) 282 final}

**Evaluacija Akcijskog plana za borbu protiv nezakonite trgovine vatrenim oružjem
između EU-a i jugoistočne Europe za razdoblje 2015.–2019.**

Sadržaj

1.	UVOD	2
1.1.	Kontekst.....	2
1.2.	Sadržaj akcijskog plana	3
1.3.	Ciljevi evaluacije i metodologije.....	4
2.	PROVEDBA AKCIJSKOG PLANA.....	5
3.	ZAKLJUČCI EVALUACIJE.....	6
3.1.	Relevantnost	6
3.2.	Dodana vrijednost EU-a i održivost	7
3.3.	Djelotvornost	9
3.4.	Učinkovitost	12
3.5.	Dosljednost.....	13
4.	ZAKLJUČCI	14

1. UVOD

1.1. Kontekst

Europska unija poduzela je odlučne mjere u okviru sigurnosne unije kako bi teroristima i zločincima uskratila sredstva za djelovanje. Otežala im je sljedeće: i. pristup vatrenom oružju i prekursorima eksploziva, ii. financiranje njihovih aktivnosti i iii. neopaženo putovanje¹. Važan aspekt tog rada čine mjere za: i. nadzor nabave i posjedovanja oružja² i ii. ograničavanje opskrbe nezakonitim oružjem dostupne zločincima i teroristima³. Trgovina vatrenim oružjem te malim i lakin oružjem (SALW – dalje u tekstu „malo oružje“)⁴ dio je osnovnog poslovanja skupina organiziranog kriminala i usko je povezana s terorizmom, stoga stoga na nju treba primjereno i snažno odgovoriti. Zapadni Balkan glavni je izvor vatrenog oružja i oružja koje se kriju u EU⁵ te je stoga u središtu sve snažnije suradnje u području sigurnosti između EU-a i njegovih partnera u regiji. Suradnja se provodi u obliku političkog dijaloga te operativne i tehničke pomoći.⁶

U prosincu 2014. EU i njegovi partneri na zapadnom Balkanu podržali su akcijski plan za borbu protiv nezakonite trgovine vatrenim oružjem između EU-a i jugoistočne Europe za razdoblje 2015.–2019.⁷ Akcijskim planom nastoji se pružiti dosljedan okvir za suradnju između EU-a i regije tako što se utvrđuju ciljevi i mjere za jačanje suradnje u skladu s posebnim potrebama partnera te se partnerima nastoji pomoći u učinkovitijoj borbi protiv trgovanja vatrenim oružjem.

Zbog potrebe za temeljitijom suradnjom u tom području 2018. je donesen regionalni plan partnera iz jugoistočne Europe za održivo rješenje za nezakonito posjedovanje, zloupotraživanje i

¹ Za pregled vidjeti Osamnaesto izvješće o napretku u uspostavi učinkovite i istinske sigurnosne unije (COM(2019) 145 final, 20.3.2019.).

² Vidjeti Direktivu (EU) 2017/853 (175.2017) o izmjeni Direktive Vijeća 91/477/EEZ o nadzoru nabave i posjedovanja oružja.

³ Vidjeti Akcijski plan iz prosinca 2015. za borbu protiv nezakonite trgovine vatrenim oružjem i eksplozivima te njihove uporabe (COM(2015) 624 final, 2.12.2015.).

⁴ Malo i lako oružje (SALW) i pripadajuće streljivo oružje je za vojnu upotrebu; ono obuhvaća: (a) malo oružje: jurišne puške; poluautomatske puške i karabine za vojnu upotrebu; revolvere i poluautomatske pištolje za vojnu upotrebu; puškostrojnice; kratke strojnice, uključujući automatske pištolje; (b) lako oružje: teške strojnice; topove, haubice i minobacače kalibra manjeg od 100 mm; bacače granata; netrzajne topove; rakete koje se ispaljuju s ramena te druge protutenkovske sustave i sustave za protuzračnu obranu koji ispaljuju projektile, uključujući MANPADS, pod uvjetom da su prenosivi; (c) dijelove SALW-a; dodatke za SALW (poput noćnih ciljnika, prigušivača pučenja itd.); i (e) streljivo za SALW.

Pojam „vatreno oružje“ šireg je opsega te obuhvaća vatreno oružje za civilnu i vojnu upotrebu. Protokolom UN-a od 11. srpnja 2001. o vatrenom oružju vatreno oružje definira se kao svako prijenosno cijevno oružje koje služi za ispaljivanje ili može biti preinačeno za ispaljivanje sačme, zrna ili projektila djelovanjem eksploziva, isključujući staro vatreno oružje i njegove replike. Treba napomenuti da neke vrste lakin oružja, kao što su raketni bacači, nisu vatreno oružje. Stoga pojam „vatreno oružje“ ne obuhvaća sve vrste SALW-a.

⁵ Europolova procjena prijetnje od teškog i organiziranog kriminala iz 2017., <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/>

⁶ Albanija, Srbija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Kosovo*. U ovom dokumentu upućivanja na Kosovo ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti 1244 (1999) i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

⁷ Forum ministara pravosuđa i unutarnjih poslova EU-a i zapadnog Balkana održan 12. prosinca 2014. u Beogradu.

trgovanje malim i lakin oružjem i pripadajućim streljivom na zapadnom Balkanu do 2024., izrađen na inicijativu Francuske i Njemačke te uz potporu Vijeća.⁸

Centar za kontrolu malog i lakin oružja za jugoistočnu i istočnu Evropu (dalje u tekstu „SEESAC“) uspostavljen u Beogradu 2002. godine, koji je Evropska unija⁹ osnovala kao tehničku potpornu jedinicu, uvijek je bio jedan od glavnih aktera u povezivanju različitih inicijativa i uporabi finansijskih sredstava EU-a u regiji. SEESAC koordinira sastanke mreže stručnjaka za vatreno oružje u jugoistočnoj Evropi (SEEFEN – dalje u tekstu „stručnjaci zapadnog Balkana“), koja okuplja predstavnike policije i carinske uprave te tužitelje i balističke stručnjake. Uspostavio je i podskupinu, odnosno skupinu stručnjaka za vatreno oružje u jugoistočnoj Evropi (SEEFEG), koja je osnovana nakon donošenja akcijskog plana.

1.2. Sadržaj akcijskog plana

Cilj je akcijskog plana: i. poboljšati razmjenu informacija i obaveštajnih podataka o kriminalu; ii. poboljšati operativnu suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva; iii. poboljšati prikupljanje i razmjenu statističkih podataka; iv. promicati umrežavanje na svim razinama; i v. nacionalno zakonodavstvo partnerskih zemalja zapadnog Balkana o vatrenom oružju uskladiti sa standardima EU-a i međunarodnim standardima. U njemu je opisano nekoliko operativnih mjera koje je potrebno provesti u razdoblju 2015. – 2019. kako bi se ostvarila tri strateška cilja.

1. cilj odnosi se na modernizaciju agencija za izvršavanje zakonodavstva u zemljama zapadnog Balkana. Za ostvarenje tog cilja predviđene su tri različite mjere:

1. mjeru podrazumijeva da svi partneri u jugoistočnoj Evropi trebaju do kraja 2019. uspostaviti središnju točku za vatreno oružje. U toj središnjoj točki moraju se upotrebljavati svi dostupni alati za praćenje vatrenog oružja, uključujući sustave iTRACE¹⁰, iARMS¹¹ i Europolov sustav analize.

2. mjeru je pokretanje pilot-projekta o prikupljanju podataka.

3. mjeru podrazumijeva provedbu istraživanja o sustavima za razmjenu informacija kako bi se poboljšala strateška i operativna analiza informacija.

2. cilj odnosi se na povećanje uzajamnog povjerenja.

⁸ Odluka Vijeća (ZVSP) 2018/1788 od 19. studenoga 2018. o potpori Centru za kontrolu malog i lakin oružja za jugoistočnu i istočnu Evropu (SEESAC) radi provedbe Regionalnog plana za suzbijanje nezakonitog trgovanja oružjem na zapadnom Balkanu, SL L 293, 20.11.2018., str. 11.–23.

⁹ Odluka Vijeća 2002/842/ZVSP od 21. listopada 2002. o provedbi Zajedničke akcije 2002/589/ZVSP s ciljem doprinosa Evropske unije suzbijanju destabilizirajućega prikupljanja i širenja malog i lakin oružja u jugoistočnoj Evropi (SL L 289, 26.10.2002., str. 1.), kako je proširena i izmijenjena nekoliko puta, a posljednji put Odlukom Vijeća (ZVSP) 2016/2356 od 19. prosinca 2016. za potporu aktivnostima SEESAC-a za razoružanje i nadzor naoružanja u jugoistočnoj Evropi u okviru Strategije EU-a za suzbijanje nezakonitog prikupljanja i trgovanja malim i lakin oružjem (SALW) i pripadajućim streljivom, SL L 348, 21.12.2016., str. 60.–71.

¹⁰ iTrace je projekt financiran sredstvima Evropske unije koji tvorcima politika pruža dinamične, kvantificirane podatke o prijenosima preusmjerenog konvencionalnog oružja, streljiva i povezanog materijala.

¹¹ Interpolov sustav upravljanja evidencijom i praćenjem nezakonitog oružja (iARMS) najsuvremeniji je alat kojim se olakšava razmjena informacija i istražna suradnja između agencija za izvršavanje zakonodavstva u pogledu međunarodnog kretanja nezakonitog oružja, kao i nezakonitog oružja upotrijebljenog u izvršenju kaznenog djela.

1. mjera je organizacija zajedničkih sastanaka stručnjaka za vatreno oružje. Zajednički odbor stručnjaka za vatreno oružje iz EU-a i partnerskih zemalja zapadnog Balkana otisao je korak dalje i pozvao stručnjake iz jugoistočne Europe na sastanak europske skupine stručnjaka za vatreno oružje.

2. mjera odnosi se na organizaciju dana posvećenih zajedničkim mjerama jednom godišnje¹² i sudjelovanje partnerskih zemalja zapadnog Balkana u multidisciplinarnoj platformi za borbu protiv kaznenih djela u kontekstu ciklusa politika EU-a (EMPACT, dalje u tekstu „Platforma o vatrenom oružju“).

3. cilj odnosi se na izgradnju kapaciteta organiziranjem aktivnosti ospozobljavanja povezanih s trgovinom vatrenim oružjem. Zajednički odbor ujedno je tražio da se provede i studija izvedivosti o nastavku dobrovoljne predaje neregistriranog vatrenog oružja.

1.3. Ciljevi evaluacije i metodologije

U ovom izvješću iznose se rezultati akcijskog plana u pogledu borbe protiv nezakonite trgovine vatrenim oružjem i malim oružjem između EU-a i jugoistočne Europe ostvareni od 2015. godine. Ova evaluacija ponajprije se oslanja na savjetovanja provedena s tijelima država članica za izvršavanje zakonodavstva, partnerskim zemljama zapadnog Balkana, agencijama EU-a, kao što su Agencija EU-a za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol), Agencija EU-a za graničnu i obalnu stražu (EBCGA) i Agencija EU-a za ospozobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva (CEPOL), i međunarodnim organizacijama koje djeluju na terenu, kao što su SEESAC i Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal. To savjetovanje obuhvaćalo je upitnik koji je navedenim skupinama Europska komisija poslala u lipnju 2018.

Komisija je isto tako organizirala četiri posebna sastanka¹³, čije je ishode iskoristila za evaluaciju.

U izvješću se isto tako uzimaju u obzir ishodi sastanaka stručnjaka zapadnog Balkana, sastanaka o operativnoj provedbi zakona i sastanaka odbora za malo oružje na zapadnom Balkanu.

Komisija je ujedno uzela u obzir niz vanjskih istraživanja koja su provele neovisne organizacije.

¹² Dan zajedničkih mjera obuhvaća jedan dan ili više dana provedbe usklađenih kontrola koje provode agencije za izvršavanje zakonodavstva različitih zemalja i koje su usmjerene na skupine organiziranog kriminala koje sudjeluju u trgovini vatrenim oružjem.

¹³ 26. siječnja 2016., 30. studenoga 2016., 26. siječnja 2018. i 24. rujna 2018.

Nepostojanje pokazatelja uspješnosti u akcijskom planu otežao je evaluaciju njegove provedbe. Analizu su otežali i nejednaka razina iscrpnosti izvješćivanja te ograničenja u pogledu usporedivosti informacija na razini EU-a. Komisija se uglavnom oslanjala na kvalitativno izvješćivanje, utemeljeno na iskazima umjesto na brojčanim podatcima. Međutim, brojčani podatci, kada su bili dostupni, potvrđili su mišljenja dionika te se njihovom konvergencijom jamči pouzdanost pitanja iz zaključka evaluacije i odgovara na njih.

2. PROVEDBA AKCIJSKOG PLANA

U okviru 1. mjere države članice EU-a i zemlje u regiji radile su na uspostavi nacionalnih središnjih točaka za vatreno oružje. Pomoć im je pružio SEESAC, koji je osigurao ciljanu opremu, osposobljavanje i savjete. Usporedno s tim EU je donio smjernice o najboljim praksama za uspostavu središnjih točaka za vatreno oružje.¹⁴ Od 31. prosinca 2018. uspostavljeni su četiri središnje točke na zapadnom Balkanu (središnja točka u Kosovu* potpuno je operativna, dok su u Albaniji, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji središnje točke uspostavljeni, ali još nisu operativne).

U okviru 2. mjere SEESAC je osmislio metodologiju za regionalna ispitivanja malog oružja. Cilj toga bio je promicati: i. izgradnju kapaciteta u agencijama za izvršavanje zakonodavstva i ii. bolji protok podataka za uskladenu procjenu. Svih šest partnera izvjestili su da sada upotrebljavaju tu metodologiju. U svrhu provedbe te mjere Europska komisija dodijelila je UNODC-u 1,5 milijuna EUR iz fondova za unutarnju sigurnost za 2016. za prikupljanje podataka i izradu relevantnih vrijednosti za mjerjenje pokazatelja koji obuhvaćaju partnerske zemlje zapadnog Balkana¹⁵.

U okviru 3. mjere SEESAC je proveo studiju izvedivosti¹⁶ „Povezivanje sustava za registraciju malog i lakog oružja u jugoistočnoj Europi”. Cilj studije bio je poboljšati stratešku i operativnu analizu informacija o zakonitom vatrenom oružju i spriječiti preusmjeravanje.

U okviru 2. cilja o poboljšanju uzajamnog povjerenja Komisija je u razdoblju od 2016. do 2018. organizirala četiri koordinacijska sastanaka u svrhu procjene poduzetih operativnih mjera i usmjeravanja različitih aktivnosti kako bi se zajamčile bolje usklađene intervencije u regiji.

Temeljni dio operativne suradnje proveden je u okviru ciklusa politika EU-a za Platformu o vatrenom oružju¹⁷. Uz potporu Europola svake su godine na granicama i u unutrašnjosti organizirane usklađene kontrole čiji su cilj bili autobusi na duge linije i trgovci vatrenim oružjem. Europska agencija za graničnu i obalnu stražu (EBCGA) također je pružila potporu jačanju graničnih kontrola unutar regije i izvan nje s obzirom na to da je trgovina vatrenim oružjem obuhvaćena definicijom „prekograničnog kriminala”, što je području za koje je ona odgovorna. EBCGA zapadni Balkan smatra važnim operativnim područjem i podupire koordinirano prikupljanje podataka o trgovini vatrenim oružjem na temelju pokazatelja koji su dogovorenici u okviru Mreže za analizu rizika zemalja zapadnog Balkana, koju je uspostavio EBCGA.

¹⁴ 15. svibnja 2018., dokument Vijeća br. 8586/18.

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

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

¹⁷ Zaključci Vijeća o osnivanju i provedbi ciklusa politika EU-a za borbu protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala (dok. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94., 10.6.2011.).

Sporazumi o suradnji postoje između Europola i Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Sjeverne Makedonije i Srbije.¹⁸ Ti sporazumi omogućuju razmjenu informacija i obavještajnih podataka te suradnju u provedbi operacija. Pet zemalja zapadnog Balkana¹⁹ sudjelovalo je u 16 od 19 operativnih mjera u okviru Platforme o vatrenom oružju.

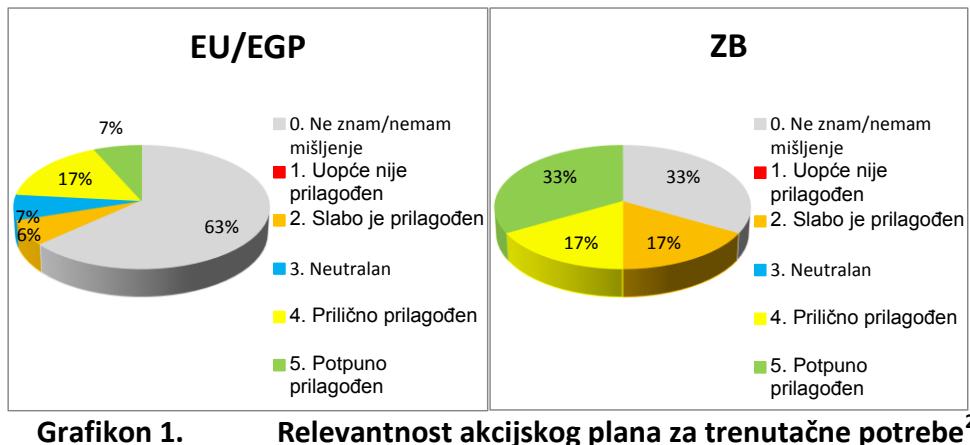
U okviru 3. cilja CEPOL je uspostavio mehanizme suradnje u području osposobljavanja i izgradnje kapaciteta sa svim partnerskim zemljama zapadnog Balkana (osim sa Sjevernom Makedonijom, s kojom su u tijeku pregovori o mehanizmima suradnje). Godišnje se organiziraju dvije do četiri aktivnosti osposobljavanja i webinari, kao i internetski moduli i programi razmjene. Osim toga, SEESAC je osmislio specijalizirane module osposobljavanja o središnjim točkama za vatreno oružje namijenjene operativnim analitičarima, kriminalističkim istražiteljima, analitičarima kriminalističkih obavještajnih podataka i forenzičkim istražiteljima. Ujedno je državnim institucijama pomogao koordinirati mjere za kontrolu malog oružja i uskladiti njihovo nacionalno zakonodavstvo sa standardima EU-a i njihovim nacionalnim akcijskim planovima.

3. ZAKLJUČCI EVALUACIJE

3.1. Relevantnost

Vatreno oružje koje se krijumčari iz zapadnog Balkana i unutar njega i dalje je prijetnja za cijeli europski kontinent. Procjenjuje se da je 2,3 milijuna komada oružja u vlasništvu civila u zemljama zapadnog Balkana registrirano, a 3,8 milijuna neregistrirano.²⁰

Preusmjeravanje nezakonito preinačenog oružja sa streljivom bez projektila, plinskog oružja ili oružja za uzbunjivanje u pravo vatreno oružje sve je učestalije, a regija je tranzitna točka za krijumčare takva oružja.



Grafikon 1. Relevantnost akcijskog plana za trenutačne potrebe²¹

Općenito, partnerske zemlje zapadnog Balkana smatrале су akcijski plan i suradnju s EU-om relevantnijima i važnijima nego države članice EU-a.

Dionici čija su mišljenja prikupljena pozitivno su ocijenili akcijski plan zbog njegove usmjerenosti na strukture, suradnju agencija za izvršavanje zakonodavstva te tehničku pomoć i osposobljavanje. Međutim, oni su izjavili da je potrebno razviti suradnju s drugim zemljama,

¹⁸ Sklopljeni su redom 9. prosinca 2013., 31. kolovoza 2016., 29. rujna 2014., 22. prosinca 2011. i 16. siječnja 2014.

¹⁹ Albanija, Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija, Crna Gora i Srbija.

²⁰ Jačanje otpornosti na zapadnom Balkanu, op. cit.

²¹ Odgovori na upitnik poslan agencijama za izvršavanje zakonodavstva u lipnju 2018.

kao što su Moldova i Ukrajina, u kojima kontrola vatrenog oružja nije tako stroga. Sudionici Platforme o vatrenom oružju prihvatili su i širenje postojeće operativne mjere na te zemlje. Dionici čija su mišljenja prikupljena izjavili su da se u akcijskom planu ne posvećuje dovoljno pozornosti kaznenoj politici, jačanju kaznenih sankcija i kaznenim postupcima. Ispostavilo se da je riječ o važnim problemima jer se u sustavu kaznenih sankcija u zemljama zapadnog Balkana trgovina vatrenim oružjem često ne prepoznaće kao zasebno kazneno djelo i stoga ga nacionalna tijela rijetko kazneno gone. Dionici su isto tako istaknuli da se ne posvećuje dovoljno pozornosti aktivnostima informiranja o upravljanju zalihamama, smanjenju viška ili rodnoj dimenziji (nedovoljna zastupljenost žena, osviještenost o rodno uvjetovanom nasilju).

Dionici su općenito rekli da je akcijski plan imao važnu ulogu u poboljšanju suradnje u borbi protiv trgovine vatrenim oružjem, ali da ga ipak treba poboljšati i ažurirati.

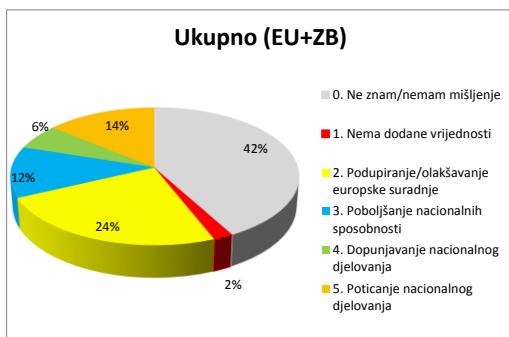
Glavni zaključci

- Akcijski plan usmjeren je na glavne aspekte borbe protiv trgovine vatrenim oružjem, odnosno u njemu se razmatraju zajedničke upravne strukture, dogovoren način suradnje i zajedničke potrebe za osposobljavanjem.
- Akcijskim planom promiče se usklađeno prikupljanje podataka za procjenu prijetnje te su u njemu utvrđene zajedničke prijetnje.
- Promiču se zajedničke usklađene ciljane kontrole uz potporu agencija EU-a.
- U akcijskom planu ne posvećuje se dovoljno pozornosti kaznenoj politici, jačanju kaznenih sankcija i kaznenim postupcima.
- U njemu se ne posvećuje dovoljno pozornosti mogućim budućim prijetnjama povezanim s krijumčarenjem iz Ukrajine i Moldove ili u te zemlje.
- Partnerske zemlje zapadnog Balkana općenito su angažiranije od država članica EU-a.
- U akcijskom planu ne razmatraju se dovoljno pitanja kaznenih sankcija i politika te smanjenja zaliha.

3.2. Dodana vrijednost EU-a i održivost

Ne može se utvrditi izravna uzročna veza između aktivnosti navedenih u akcijskom planu i trenutačnih trendova u trgovini vatrenim oružjem na koje utječu različiti drugi čimbenici, kao i različite pojedine ili bilateralne inicijative. Kvantificiranje dodane vrijednosti koju EU daje akcijskom planu otežalo je i nepostojanje pokazatelja uspješnosti u akcijskom planu, kao i nejednaka razina iscrpnosti izvješćivanja.

Međutim, većina uključenih dionika prepoznala je dodanu vrijednost akcijskog plana. Prevladava pozitivno mišljenje o važnosti Europske komisije kao koordinatora s obzirom na to da Komisija pomaže tako što agencijama za izvršavanje zakonodavstva osigurava okvir za sastanke, razvijanje veza i poboljšanje suradnje s partnerskim zemljama zapadnog Balkana. Dionici su naveli da se to samo po sebi može smatrati velikim postignućem u regiji u kojoj postoje znatne političke napetosti.



Grafikon 2. Glavna područja dodane vrijednosti akcijskog plana²²

U pogledu operativne suradnje pohvale je uglavnom dobila organizacija zajedničkih uskladenih ciljanih kontrola jer se na taj način olakšavaju prikupljanje obavještajnih podataka i razmjena informacija te se lakše prepoznavaju uska grla.

Većina partnerskih zemalja zapadnog Balkana prepoznala je da Europol podupire operativnu suradnju uključivanjem svojih operativnih centara te obavještajnim izvješćivanjem 24 sata dnevno, 7 dana u tjednu. Istdobro su neke partnerske zemlje zapadnog Balkana izrazile mišljenje da Europol nije pravodobno davao povratne informacije niti isporučio korisnu analizu obavještajnih podataka. Europol je obradio samo mali broj obavještajnih predmeta povezanih sa zapadnim Balkanom (ukupno 5,4 % svih predmeta u 2017. i 7,6 % predmeta u 2018.).²³ Partnerske zemlje zapadnog Balkana smatraju da je doprinos drugih agencija, kao što su Eurojust i EBCGA, bio neznatan. Ni jedan zajednički istražni tim o trgovini oružjem nije imao potporu Eurojusta na zapadnom Balkanu, a uključenost EBCGA-a i uporaba Eurosurovih²⁴ usluga spajanja nisu rezultirali dovoljno korisnim informacijama da bi se ostvarile velike zapljene vatrenog oružja²⁵.

Svi dionici EU-a i zapadnog Balkana pozitivno su ocijenili sastanke stručnjaka zapadnog Balkana, čime se olakšala uspostava središnjih točaka za vatreno oružje na zapadnom Balkanu. Osim toga, ti su sastanci omogućili lakše uključivanje agencija za izvršavanje zakonodavstva iz zemalja zapadnog Balkana u izradu operativnog akcijskog plana Platforme o vatrenom oružju za 2019.

Održivost ishoda ostvarenih u okviru akcijskog plana uvelike ovisi o tome hoće li se i na koji način akcijski plan nastaviti provoditi u budućnosti. Puko proširivanje akcijskog plana bez uvažavanja razvoja situacije i utvrđenih potreba vjerojatno ne bi dovelo do vidljivog učinka.

Međutim, akcijski plan dinamičan je dokument u kojem su se utvrdili opći ciljevi i ciljne vrijednosti, ali i koji je zajedničkom odboru stručnjaka za vatreno oružje iz EU-a i stručnjaka iz partnerskih zemalja jugoistočne Europe omogućio da iskoristi zaključke iz tog plana te utvrdi posebne ciljeve i aktivnosti za njegovu provedbu.

²² Odgovori na upitnik poslan agencijama za izvršavanje zakonodavstva u lipnju 2018.

²³ Izvor: Europol.

²⁴ Evropski sustav nadzora granica.

²⁵ Albanija, Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija, Crna Gora i Srbija.

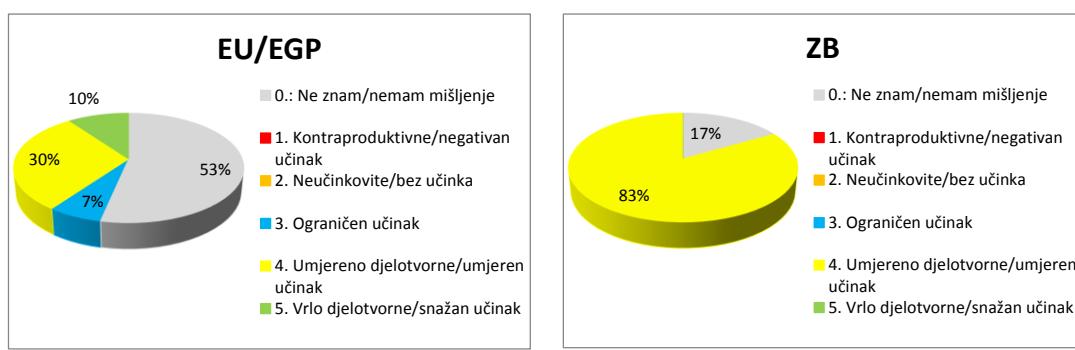
Glavni zaključci

- Akcijskim planom pružen je opći okvir za suradnju tako što je agencijama za izvršavanje zakona pružen okvir za sastanke, razvijanje veza i poboljšanje suradnje.
- Istorazinska ocjena i poticanje uspostave nacionalnih središnjih točaka te zajedničkih programa osposobljavanja.
- Puno sudjelovanje u Platformi o vatrenom oružju, ravnopravno sudjelovanju država članica EU-a.
- Skromna uključenost agencija EU-a (Europol, Eurojust i EBCGA) u aktivnosti akcijskog plana.

3.3. Djelotvornost

Kao što je objašnjeno u odjeljku 3.2., dva su čimbenika otežala procjenu djelotvornosti plana: nepostojanje pokazatelja uspješnosti u akcijskom planu i nejednaka razina iscrpnosti u izvješćivanju. U provedbi evaluacije Komisija je imala ograničen pristup operativnim informacijama Europol-a, država članica EU-a i partnerskih zemalja jugoistočne Europe. Slučajevi zapljene i zajedničke operacije vrlo su rijetko urodili detaljnim informacijama na temelju kojih bi se omogućila procjena putova krijumčarenja i operativnih metoda krijumčara. Komisija je isto tako dobila proturječne brojčane podatke koji su otežali evaluaciju uključenosti zemalja. Statistički podatci o zapljenama, dobrovoljnoj predaji i uništenju oružja nisu bili dovoljno detaljni da bi se omogućila analiza trendova i usporedba među jurisdikcijama.

Dionici čija su mišljenja prikupljena imali su različita stajališta o djelotvornosti akcijskog plana. Dionici su aktivnosti povezane s modernizacijom agencija za izvršavanje zakonodavstva (1. cilj) općenito smatrali djelotvornijima od aktivnosti povezanih s izgradnjom uzajamnog povjerenja i stvarne suradnje (2. cilj). Slično tomu, različita stajališta izražena su i u pogledu aktivnosti za poboljšanje osposobljavanja i izgradnje kapaciteta (3. cilj).



Grafikon 3. Djelotvornost mjera u okviru 1. cilja²⁶

U okviru 1. cilja, usklađeno prikupljanje podataka o zapljeni vatrenom oružju i dalje je glavni kamen spoticanja u EU-u i zemljama zapadnog Balkana. Samo 16 država članica EU-a²⁷ i 4 partnerske zemlje zapadnog Balkana²⁸ sudjeluje u Globalnom istraživanju UNODC-a o vatrenom oružju koje se financiralo sredstvima EU-a, što ograničava djelotvornost ispitivanja.

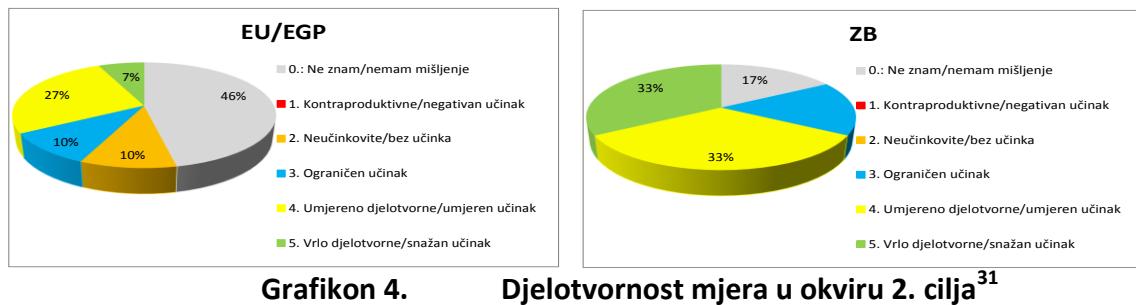
²⁶ Odgovori na upitnik poslan agencijama za izvršavanje zakonodavstva u lipnju 2018.

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

²⁸ AL, BiH, MD, ME.

Ta niska razina sudjelovanja može se objasniti činjenicom da su samo neke središnje točke dovoljno operativne da bi pružile potrebne podatke. Nije izrađen obrazac s minimalnim standardnim zahtjevima za obavještajne podatke, a agencije za izvršavanje zakonodavstva često su smatrali da se uporabom obrasca ograničava korisnost razmijenjenih informacija.

Nacionalno zakonodavstvo partnerskih zemalja zapadnog Balkana uglavnom je usklađeno s pravom EU-a²⁹, ali zbog revizije Direktive o vatrenom oružju³⁰ i njezinih provedbenih mjera potrebno je da te partnerske zemlje provedu zakonodavne izmjene, osobito u pogledu standarda za deaktivaciju i označivanje vatrenog oružja.



U okviru 2. cilja dionici su općenito bili zadovoljni djelotvornošću zajedničkih sastanaka, ali su naveli da je njihovu djelotvornost donekle otežavala činjenica da su neki sudionici bili istražitelji srednje razine kojima su za iznošenje stajališta na međunarodnim sastancima bila potrebna odobrenja i upute te nisu uvijek bili svjesni širih zbivanja u svojim institucijama.



Učestala izmjena osoblja u nacionalnim agencijama za izvršavanje zakonodavstva u partnerskim zemljama zapadnog Balkana otežala je svakodnevnu suradnju i razmjenu informacija. Bez obzira na to, dostupni podatci pokazali su da su sudionici sposobni učiti iz poteškoća na koje su nailazili tijekom zajedničkih usklađenih ciljanih kontrola. Dokaz tomu porast je broja poruka razmijenjenih putem Mrežne aplikacije za sigurnu razmjenu informacija (SIENA) u okviru zajedničkih ciljanih operacija (kao što je prikazano na slici 6.).

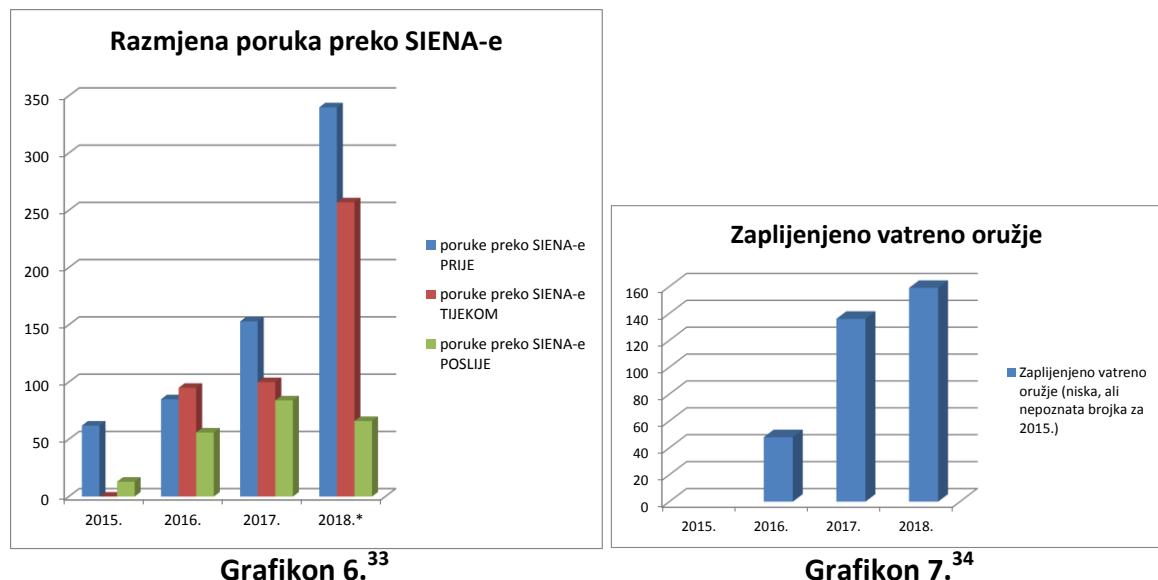
²⁹ Direktiva Vijeća 91/477/EEZ o nadzoru nabave i posjedovanja oružja, SL L 256, 13.9.1991., str. 51.; Uredba (EU) br. 258/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2012. o provedbi članka 10. Protokola Ujedinjenih naroda protiv nezakonite proizvodnje i trgovanja vatrenim oružjem, njegovim dijelovima i komponentama te streljivom, kojim se dopunjaje Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta (Protokol UN-a o vatrenom oružju), utvrđivanju odobrenja za izvoz vatrenog oružja, mjera za uvoz i provoz vatrenog oružja, njegovih dijelova i komponenata i streljiva; SL L 94, 30.3.2012., str. 1.–15.

³⁰ Direktiva (EU) 2017/853 od 17. svibnja 2017. o izmjeni Direktive Vijeća 91/477/EEZ o nadzoru nabave i posjedovanja oružja, SL L 137, 24.5.2017., str. 22.–39.

³¹ Odgovori na upitnik poslan agencijama za izvršavanje zakonodavstva u lipnju 2018.

³² Odgovori na upitnik poslan agencijama za izvršavanje zakonodavstva u lipnju 2018.

Postojano raste i broj zaplijjenjenog vatrenog oružja (tijekom dana provođenja mjera i popratnih istraga) (kao što je prikazano na slici 7.).



Na temelju toga može se zaključiti da su se granične kontrole između partnerskih zemalja zapadnog Balkana pokazale neodgovarajućima. Iako postoje dokazi da se vatreno oružje prevozi na području cijelog zapadnog Balkana, iz EU-a ili u EU, kao što su prepoznali svi dionici i kao što je potvrđeno obavještajnim procjenama, rijetko dolazi do zapljena na granici te se ona uglavnom provodi u unutrašnjosti. Neki su dionici ujedno istaknuli sljedeće nedostatke: granični policajci i carinski službenici ne oslanjaju se u dovoljnoj mjeri na utvrđivanje profila rizika i prethodne obavještajne podatke; nisu posebno osposobljeni ni odgovarajuće opremljeni za otkrivanje vatrenog oružja te se usredotočuju na točke graničnog prijelaza bez jasne strategije za nadzor preostalih kopnenih granica koje upotrebljavaju krijumčari.

Operativna suradnja između EU-a i zemalja zapadnog Balkana omogućila je utvrđivanje nekoliko nedostataka u kaznenim postupcima zemalja u objema regijama: posebne istražne tehnike bitno se razlikuju od zemlje do zemlje, a nadzirane isporuke ograničene su jer u pravilu postoji otpor prema odobravanju te operacije u tranzitnim zemljama. Isto tako, smatra se da bi zajednički zakonodavni okvir na nacionalnoj razini mogao dovesti do učinkovitije razmjene informacija u obavještajne svrhe izvan okvira posebnih istraga.

U području forenzičke (osobito balistike) znatno se razlikuju tehnologije koje se upotrebljavaju u različitim dijelovima regije, što onemogućuje prekograničnu razmjenu i unakrsnu usporedbu. Balistička analiza i međunarodne usporedbe provode se za svaki slučaj zasebno te nisu sistematične ni potpuno automatizirane.

U okviru 3. cilja potrebno je napomenuti da se znatno povećalo sudjelovanje partnerskih zemalja zapadnog Balkana u osposobljavanjima koja pruža CEPOL. Brojke ukazuju na razlike u sudjelovanju država članica EU-a, pri čemu se ne ističe poseban trend, te na stabilnu i nisku stopu sudjelovanja.³⁵ Svojim sudjelovanjem ističu se dvije zemlje: Grčka i Portugal,

³³ Izvori: Europol, EMPACT. Podatci za 2018. godinu nisu konačni.

³⁴ Vidjeti prethodnu bilješku.

³⁵ Države članice u prosjeku su svake godine poslale 3,8 sudionika na sva osposobljavanja (rezidencijalna osposobljavanja i webinari), dok su partnerske zemlje zapadnog Balkana poslale 2,7 sudionika.

koji imaju znatno veći broj sudionika koji uspješno sudjeluju u webinarima (u prosjeku 66 odnosno 15 sudionika u webinaru).

Međutim, nekoliko dionika izrazilo je nezadovoljstvo zbog nedovoljno praktičnih osposobljavanja te su ujedno utvrdili da postoji potreba za uspostavom zajedničkih istražnih timova, potrebe povezane s posebnim pitanjima kao što su preinačeno vatreno oružje, kao i potrebe za konkretnim aktivnostima informiranja carinskih službenika i graničnih policajaca.

Glavni zaključci

- Aktivnosti provedene u skladu s akcijskim planom za modernizaciju agencija za izvršavanje zakonodavstva.
- Približavanje zakonodavstva zapadnog Balkana standardima EU-a.
- Organizacija zajedničkih sastanaka za stvaranje jedinstvenog prostora za dijalog i razmjenu najboljih praksi između stručnjaka za vatreno oružje.
- Postojano poboljšanje razmjene informacija i operativne suradnje tijekom zajedničkih usklađenih ciljanih kontrola.
- Pozitivan odgovor zemalja zapadnog Balkana na mogućnosti za osposobljavanje i izgradnju kapaciteta.
- Nepostojanje ključnih pokazatelja uspješnosti na temelju kojih bi se omogućila sveobuhvatna procjena napretka u ostvarenju ciljeva.
- Nacionalne središnje točke još nisu uspostavljene i nisu operativne u svim zemljama, a kao posljedica toga:
 - još ne postoji usklađeno prikupljanje podataka o zapljeni vatrenog oružja,
 - baza podataka iArms ne puni se sustavno,
 - ne postoji sustavno praćenje zaplijenjenog oružja,
 - ne postoje sustavne ili automatske balističke analize i prekogranične usporedbe.
- Granične kontrole na zapadnom Balkanu nisu dostatne za otkrivanje trgovine vatrenim oružjem, prvenstveno zato što su službenici graničnog nadzora i carinski službenici nedovoljno informirani, neosposobljeni i neopremljeni.
- Neprimjereni istražni alati u prekograničnim operacijama zbog razlika u pravnim

3.4. Učinkovitost

Provjeda analize troškova i koristi akcijskog plana bila je ograničena činjenicom da brojčani i konkretni podatci gotovo ne postoje, osobito u pogledu financijskih troškova.

U načelu, Platforma o vatrenom oružju može pružiti znatnu financijsku potporu državama članicama EU-a i partnerskim zemljama zapadnog Balkana. Financijskom potporom mogu se pokriti troškovi kao što su troškovi sudjelovanja u danima zajedničkih mjera, troškovi nagrađivanja javnosti za pružanje informacija, troškovi financiranja posebne opreme te troškovi najma prostora za tajne operacije. Financijska potpora dostupna je putem različitih fondova, kao što su Fond za unutarnju sigurnost Glavne uprave za unutarnje poslove; Instrument prepristupne pomoći za razdoblje 2015. – 2020.; Instrument za doprinos stabilnosti i miru (2014. – 2020.); Zajednička vanjska i sigurnosna politika (2017. – 2019.). Međutim, čini se da časnici za vezu država članica EU-a u partnerskim zemljama zapadnog Balkana i nacionalni istražitelji nisu potpuno svjesni te mogućnosti te se uglavnom oslanjaju na nacionalno financiranje i isključivo bilateralnu suradnju.

Tijekom godina operativna suradnja između Europske unije i partnerskih zemalja zapadnog Balkana nije se ni poboljšala, nego se čak pogoršala. To je vidljivo iz pada broja poruka koje

partnerske zemlje zapadnog Balkana šalju putem SIENA-e (izvan zajedničkih nadzornih operacija), sa 67 % u 2017. na 29 % u 2018. Isti trend može se primijetiti i u slučajevima suradnje s Europolom: dok se u razdoblju od 2017. do 2018. broj takvih slučajeva u državama članicama EU-a povećao (s 26 na 29), u partnerskim zemljama zapadnog Balkana on se smanjio (s 4 na 2)³⁶.

CEPOL je odlučio pokriti troškove sudionicima iz svih partnerskih zemalja zapadnog Balkana koji sudjeluju u njegovim aktivnostima ospozobljavanja (6 u 2016. i 2017. i 4. u 2018.), a te su zemlje poslale dvostruko veći broj sudionika od broja sudionika za koji su do bile sredstva. Istovremeno, države članice EU-a na ospozobljavanje su poslale od 1,62 do 1,69 puta više osoba nego što je sudionika koje financira CEPOL.³⁷ To pokazuje da su partnerske zemlje zapadnog Balkana proporcionalne više zainteresirane za mogućnosti transnacionalnog ospozobljavanja od država članica EU-a, što predstavlja višu vrijednost za novac. SEESAC je ujedno pružio korisno praktično ospozobljavanje službenicima za izvršavanje zakonodavstva u cijeloj regiji. Primjerice, razvio je platformu za identificiranje oružja kako bi tijelima za izvršavanje zakonodavstva pomogao: i. identificirati zaplijenjeno oružje, streljivo i eksplozive i ii. izraditi izvješća za daljnje kriminalističke istrage. Međutim, teško je procijeniti učinkovitost ospozobljavanja s obzirom na to da organizatori nisu pružili analizu kaskadnih ospozobljavanja (tj. dodatnih ospozobljavanja na nacionalnoj razini koja pružaju sudionici regionalnih ospozobljavanja). Većina polaznika ospozobljavanja čija su mišljenja prikupljena nije izrazila mišljenje o ospozobljavnjima koja su im pružena. Oni koji jesu izrazili mišljenje istaknuli su da nedostaju praktični savjeti o uspostavi zajedničkih istražnih timova i o posebnim pitanjima, kao što je preinačeno oružje.

Glavni zaključci

- Korisna potpora Platforme o vatrenom oružju operativnoj suradnji.
- Velik interes partnerskih zemalja zapadnog Balkana za ospozobljavanja koja pružaju CEPOL i SEESAC te visoka stopa sudjelovanja tih zemalja u njima.
- Ne postoji dovoljno podataka o konkretnim ishodima; ne postoji svijesti o potpori koju pružaju EMPACT ili drugi alati EU-a.
- Razmjena informacija između Europol-a i zapadnih zemalja ne osigurava zadovoljavajuće rezultate za sve uključene strane.

3.5. Dosljednost

Europska komisija nastojala je postići komplementarnost svih mjera dionika. Na taj će se način smanjiti rizik od preklapanja i poboljšati suradnja u istragama prekograničnih kaznenih djela, u skladu sa zaključcima Vijeća od 13. prosinca 2016.³⁸ Trgovina vatrenim oružjem uključena je i u zajednički akcijski plan za borbu protiv terorizma za zapadni Balkan od 5. listopada 2018.³⁹ Platforma o vatrenom oružju i aktivnosti SEESAC-a dio su cjelovitog upravljanja unutarnjom sigurnošću (IISG) na zapadnom Balkanu, koji se sastoji od sljedećih triju stupova: borbe protiv terorizma, borbe protiv teškog i organiziranog kriminala i sigurnosti granica.⁴⁰

³⁶ Izvor: Europol.

³⁷ Izvor: CEPOL.

³⁸ Dokument Vijeća 15536/16.

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

⁴⁰ <https://wb-iisg.com/>

Tijelo za koordinaciju IISG-a prepoznalo je SEESAC kao organizatora usklađenih aktivnosti za kontrolu oružja i borbu protiv nezakonitog trgovanja vatrenim oružjem. Time će se osigurati dosljednost s drugim područjima djelovanja i stručnim skupinama.

Suradnja između EU-a i jugoistočne Europe i dalje je teška jer uključuje brojne dionike koji nisu uvijek koordinirani dionika. U regiji djeluju različite zemlje i međunarodne organizacije, kao što su Small Arms Survey, Centar za izvršavanje zakonodavstva u jugoistočnoj Europi, Organizacija Sjevernoatlantskog ugovora (NATO), UNODC i Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OSCE). Međutim, ne postoji jasna koordinacija aktivnosti tih skupina sa SEESAC-om, Platformom o vatrenom oružju i IISG-om.

Mnogi dionici upozorili su na nepotrebno udvostručivanje sastanaka na kojima slični sudionici raspravljaju o istim temama. Zbog nedovoljne unutarnje koordinacije i razmjene informacija predstavnici zemalja često sudjeluju na različitim sastancima ne znajući da su slične rasprave ili prezentacije već održane u sličnom formatu.

Zbog različitih je izvora financiranja (kao što su Instrument pretprištupne pomoći, uključujući Instrument za tehničku potporu i razmjenu podataka (TAIEX), te Fond za unutarnju sigurnost) isprva dolazilo do nedosljednosti i nedostatka koordinacije. Međutim, ta su pitanja riješena i prevladana uz pomoć Komisije. Jedan od preostalih izazova odnosi se na činjenicu da se financiranje zajedničke vanjske i sigurnosne politike katkad odobrava bez općeg pregleda sličnih aktivnosti u regiji.

Naposljetu, osigurana je dosljednost između akcijskog plana i regionalnog plana. Komisija, Platforma o vatrenom oružju, Europol i SEESAC usko suraduju u procjenjivanju potreba regionalnog plana i izradi ciljeva.

Glavni zaključci

- Snažna usklađenost s drugim sveobuhvatnim strategijama, uključujući strategiju EU-a o malom i lakom oružju te regionalni plan.
- Dobra suradnja osigurana je proširenjem zakonodavstva EU-a o kontroli oružja u svrhu približavanja zakonodavstva zapadnog Balkana standardima EU-a te je osigurana usklađenost s međunarodnim instrumentima.
- Slaba usklađenost između aktivnosti različitih dionika, mnogo preklapanja, nepostojanje integrirane strukture upravljanja u organizaciji različitih aktivnosti.
- Nepostojanje integriranog i sveobuhvatnog pristupa proračunu na razini EU-a.

4. ZAKLJUČCI

EU i partnerske zemlje zapadnog Balkana suočavaju se sa zajedničkim izazovima.

Dodata vrijednost akcijskog plana najvidljivija je u poboljšanju umrežavanja, razmjeni informacija i uspostavljanju temeljnih struktura za buduću suradnju.

Međutim, evaluacija akcijskog plana pokazuje da određen broj planiranih mjera još nije proveden u cijelosti, zbog čega se smanjuje djelotvornost akcijskog plana. To je osobito slučaj s uspostavom središnjih točaka za vatreno oružje, koje su nužne za odgovarajuće strategije izvršavanja zakonodavstva, koordinaciju, obavještajne podatke i razmjenu informacija na nacionalnoj i europskoj razini. Isto tako, još ne postoji usklađeno prikupljanje podataka o zapljeni vatrenom oružju koje bi omogućilo oblikovanje politike utemeljene na dokazima, a ne postoji ni odgovarajuća i pouzdana procjena trendova u trgovanim vatrenim oružjem. Slično

tomu, dionici nisu razvili standardan oblik izvješćivanja za razmjenu informacija kao što je predviđeno akcijskim planom.

Evaluacija ujedno pokazuje da se djelotvornost akcijskog plana može poboljšati. Primjerice, da bi zajednički sastanci urodili konkretnim rezultatima, trebale bi postojati jasne upute za sudionike, koji bi pak trebali biti ovlašteni iznijeti stajalište ili mišljenje o mogućim rezultatima koje treba ostvariti. Mnogi dionici izrazili su mišljenje da bi osposobljavanja bila učinkovitija kad bi bila usmjerena na praktične slučajeve, uspostavu zajedničkih istražnih timova i posebna pitanja, kao što je preinačeno oružje.

U geografskom smislu aktivnosti su bile usmjerene na zapadni Balkan, ali budući izazovi možda će opravdati djelotvorno pokrivanje cijele jugoistočne Europe, uključujući Republiku Moldovu i Ukrajinu, kako bi se osmisnila rješenja koja će se i u budućnosti moći primijeniti u istočnom susjedstvu EU-a.

Države članice i partnerske zemlje zapadnog Balkana trebale bi sad svoje političke obveze pretvoriti u operativne prioritete i rezultate. Uža suradnja između država članica, partnerskih zemalja zapadnog Balkana, agencija EU-a i međunarodnih organizacija potrebna je kako bi se zajamčili bolji i konkretniji rezultati u zajedničkoj borbi protiv trgovanja vatrenim oružjem. U tom kontekstu regionalni plan predstavlja sveobuhvatnu procjenu potreba za buduću politiku u regiji. Mogao bi se dopuniti operativnim ciljevima za pojedine zemlje, detaljnijim pokazateljima uspješnosti te jasnijom strukturom upravljanja i proračunskom strukturom. Komisija je spremna pružiti potporu državama članicama, partnerskim zemljama zapadnog Balkana, agencijama EU-a i međunarodnim organizacijama kako bi se ostvarili rezultati u pogledu tih izazova. Brojni dionici koji su sudjelovali u savjetovanju izrazili su potrebu za akcijskim planom. Općenito, trebat će uzeti u obzir evaluaciju ovog akcijskog plana kako bi se u budućnosti osigurao nastavak suradnje u tom području.