EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 27. 6. 2019
COM(2019) 293 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Hodnotenie akčného plánu na roky 2015 – 2019 týkajúceho sa obchodovania so strelnými zbraňami medzi EÚ a regiónom juhovýchodnej Európy

{SWD(2019) 282 final}

Hodnotenie akčného plánu na roky 2015 – 2019 týkajúceho sa obchodovania so strelnými zbraňami medzi EÚ a regiónom juhovýchodnej Európy

Obsah

1. ÚVOD 2
   1.1. Kontext 2
   1.2. Obsah akčného plánu 3
   1.3. Ciele hodnotenia a metodika 4
2. VYKONÁVANIE AKČNÉHO PLÁNU 5
3. ZÁVERY HODNOTENIA 6
   3.1. Relevantnosť 6
   3.2. Pridaná hodnota EÚ a udržateľnosť 7
   3.3. Účinnosť 9
   3.4. Efektívnosť 13
   3.5. Konzistentnosť 14
4. ZÁVERY 15

1. ÚVOD

1.1. Kontext

EÚ prijala prísne opatrenia v rámci bezpečnostnej únie s cieľom zabrániť teroristom a zločincom, aby získavali prostriedky na svoju činnosť. Tieto opatrenia im sťažili: i) prístup k strelným zbraniam a prekurzorom výbušnín; ii) financovanie ich činností a iii) presúvanie sa bez toho, aby ich odhalili[1]. Dôležitým aspektom tejto práce sú opatrenia na: i) kontrolu nadobúdania a držby zbraní[2] a ii) obmedzenie dodávania nelegálnych zbraní zločincom a teroristom[3]. Obchodovanie so strelnými zbraňami a s ručnými a ľahkými zbraňami (RĽZ – ďalej len „ručné zbrane“)[4] je súčasťou hlavnej obchodnej činnosti skupín organizovaného zločinu, je úzko späté s terorizmom a vyžaduje si primeranú a ráznu reakciu. Západný Balkán je hlavným zdrojom strelných zbraní a zbraní pašovaných do EÚ[5], a preto bola rozširujúca sa spolupráca medzi EÚ a jej partnermi v tomto regióne v otázkach bezpečnosti zameraná na túto oblasť. Táto spolupráca prebieha vo forme politického dialógu, prevádzkovej a technickej pomoci[6].

EÚ a jej partneri zo západného Balkánu prijali v decembri 2014 akčný plán na roky 2015 – 2019 týkajúci sa potláčania nezákonného obchodovania so strelnými zbraňami medzi EÚ a regiónom juhovýchodnej Európy.[7] Cieľom akčného plánu je zabezpečiť ucelený rámec pre spoluprácu medzi EÚ a týmto regiónom stanovením cieľov a opatrení na rozšírenie spolupráce na základe osobitných potrieb uvedených partnerov a pomôcť im v zlepšovaní boja proti obchodovaniu so strelnými zbraňami.

---

1 Pre celkový prehľad pozri osemnástu správu o pokroku dosiahnutom pri budovaní účinnej a skutočnej bezpečnostnej únie [COM(2019) 145 final, 20.3.2019].

2 Návrh smernice (EÚ) 2017/853 zo 17. mája 2017, ktorou sa mení smernica Rady 91/477/EHS o kontrole získavania a vlastnenia zbraní.

3 Pozri akčný plán EÚ na boj proti nelegálnemu pašovaniu a používaniu strelných zbraní a výbušnín z decembra 2015 [COM(2015) 624 final, 2.12.2015].

4 Ručné a ľahké zbrane (RĽZ) a ich strelivo sú zbrane na vojenské účely a zahŕňajú: a) ručné zbrane: útočné pušky, vojenské poloautomatické pušky a karabíny, vojenské revolvery a samonabíjacie pištole, ľahké guľomety, samopaly vrátane automatických pištolí; b) ľahké zbrane: ťažké guľomety, kanóny, húfnice a mínomety s kalibrom do 100 mm, granátomety, ručné bezzáklzové zbrane, rakety odpaľované z ramena a ďalšie protitankové systémy a systémy protivzdušnej obrany na vystreľovanie projektilov vrátane prenosných systémov protivzdušnej obrany (MANPADS), a to všetko pod podmienkou, že sú to systémy prenosné jednotlivcom alebo osádkou; c) súčiastky RĽZ; d) príslušenstvo RĽZ (ako napríklad ďalekohľady s nočným videním, tlmiče hluku výstrelu atď.) a e) strelivo RĽZ.
Pojem „strelné zbrane“ má širší záber, ktorý zahŕňa civilné aj vojenské strelné zbrane. V protokole OSN o strelných zbraniach z 11. júla 2001 je strelná zbraň vymedzená ako akákoľvek prenosná zbraň s hlavňou, v ktorej sa strela, náboj alebo projektil uvádza do pohybu energiou výbušniny, alebo zbraň, ktorá je na tento účel vyrobená alebo ktorú je možné na tento účel upraviť, s výnimkou starožitných strelných zbraní alebo ich kópií. Treba poznamenať, že niektoré ľahké zbrane, napríklad raketomety, nie sú strelnými zbraňami. Preto pojem „strelné zbrane“ nezahŕňa všetky ručné zbrane.

5 Hodnotenie hrozieb závažnej a organizovanej trestnej činnosti, Europol 2017, https://www.europol.europa.eu/socta/2017/.

6 Albánsko, Srbsko, Bosna a Hercegovina, Čierna Hora, Severné Macedónsko a Kosovo*. Žiadnou zmienkou o Kosove v tomto dokumente nie sú dotknuté pozície k štatútu a označenie je v súlade s rezolúciou Bezpečnostnej rady OSN č. 1244 (1999) a so stanoviskom Medzinárodného súdneho dvora k vyhláseniu nezávislosti Kosova.

7 Dokument Rady 15516/14 zo 14. novembra 2014 prijatý Radou 4. a 5. decembra 2014 (dokument Rady 16526/14); ministerské fórum EÚ a západného Balkánu o spravodlivosti a vnútorných veciach v Belehrade 12 decembra 2014.

Potreba intenzívnejšej spolupráce v tejto oblasti viedla v roku 2018 k tomu, že partneri z juhovýchodnej Európy prijali regionálny plán na udržateľné riešenie problému nedovoleného držania a zneužívania ručných a ľahkých zbraní a ich munície a nedovoleného obchodovania s nimi na západnom Balkáne do roku 2024, ktorý bol vypracovaný na základe iniciatívy Francúzska a Nemecka a schválený Radou.[8]

Stredisko na kontrolu ručných a ľahkých zbraní v juhovýchodnej a východnej Európe (SEESAC – ďalej len „stredisko“), založené v Belehrade v roku 2002 a financované Európskou úniou[9] ako technická podporná jednotka, bolo vždy jedným z hlavných aktérov pri zabezpečovaní spolupráce medzi rôznymi iniciatívami a využívania finančných prostriedkov EÚ v regióne. Koordinuje najmä stretnutia siete expertov juhovýchodnej Európy pre strelné zbrane (SEEFEN – ďalej len „experti západného Balkánu“), na ktorých sa zúčastňujú predstavitelia polície, colných orgánov, prokurátori a experti na balistiku. Jej súčasťou je aj podskupina – skupina expertov juhovýchodnej Európy na strelné zbrane (SEEFEG) –, ktorá bola vytvorená po prijatí akčného plánu.

1.2. Obsah akčného plánu

Cieľom akčného plánu je: i) zlepšiť výmenu kriminalistických a spravodajských informácií; ii) zlepšiť operačnú spoluprácu pri presadzovaní práva; iii) zlepšiť zhromažďovanie a výmenu štatistických údajov; iv) podporovať vytváranie sietí na všetkých úrovniach a v) harmonizovať vnútroštátne právne predpisy partnerov zo západného Balkánu týkajúce sa strelných zbraní s normami EÚ a medzinárodnými normami. Sú v ňom načrtnuté viaceré operačné opatrenia, ktoré sa majú vykonať v rokoch 2015 – 2019 pre dosiahnutie troch strategických cieľov.

Cieľom č. 1 je modernizácia orgánov presadzovania práva na západnom Balkáne. Na dosiahnutie tohto cieľa sú plánované tri rôzne opatrenia:

Opatrenie č. 1 si vyžaduje, aby každý partner v regióne juhovýchodnej Európy vytvoril do konca roka 2019 kontaktné miesto pre strelné zbrane. Toto kontaktné miesto musí využívať všetky dostupné nástroje na sledovanie strelných zbraní vrátane systémov iTRACE[10], iARMS[11] a analytického systému Europolu.

Opatrením č. 2 je vypracovanie pilotného projektu v oblasti zhromažďovania údajov.

---

[8] Rozhodnutie Rady (SZBP) 2018/1788 z 19. novembra 2018 na podporu Strediska na kontrolu ručných a ľahkých zbraní v juhovýchodnej a východnej Európe (SEESAC) pri vykonávaní regionálneho plánu boja proti nedovolenému obchodovaniu so zbraňami na západnom Balkáne (Ú. v. EÚ L 293, 20.11.2018, s. 11 – 23).

[9] Rozhodnutie Rady 2002/842/SZBP z 21. októbra 2002 týkajúce sa vykonania jednotnej akcie 2002/589/SZBP vzhľadom na príspevok Európskej únie k boju proti destabilizujúcemu akumulovaniu a rozširovaniu ručných zbraní a ľahkých zbraní v juhovýchodnej Európe (Ú. v. ES L 289, 26.10.2002, s. 1), ktoré bolo niekoľkokrát rozšírené a zmenené, naposledy rozhodnutím Rady (SZBP) 2016/2356 z 19. decembra 2016 na podporu činností odzbrojenia a kontroly zbraní vykonávaných strediskom SEESAC v juhovýchodnej Európe v rámci stratégie EÚ na boj proti nedovolenému hromadeniu RĽZ a ich munície a nedovolenému obchodovaniu s nimi (Ú. v. EÚ L 348, 21.12.2016, s. 60 – 71).

[10] iTRACE je projekt financovaný Európskou úniou, ktorý poskytuje tvorcom politík dynamické, kvantifikované údaje o presunoch zneužitých konvenčných zbraní, streliva a súvisiaceho materiálu.

[11] Systém Interpolu na vedenie záznamov o nezákonných strelných zbraniach a ich sledovanie (iARMS) je moderný nástroj, ktorý uľahčuje výmenu informácií a spoluprácu pri vyšetrovaní medzi orgánmi presadzovania práva v súvislosti s medzinárodným pohybom nelegálnych strelných zbraní, ako aj legálnych strelných zbraní, ktoré boli použité pri páchaní trestného činu.

Opatrenie č. 3 si vyžaduje vypracovanie štúdie o systémoch na výmenu informácií s cieľom zlepšiť strategickú a operačnú analýzu informácií.

Cieľom č. 2 je zvýšiť vzájomnú dôveru.

Opatrenie č. 1 vyzýva na organizovanie spoločných stretnutí expertov na strelné zbrane. Spoločný výbor expertov na strelné zbrane z EÚ a partnerov zo západného Balkánu urobil ďalší krok pozvaním expertov na strelné zbrane z juhovýchodnej Európy na stretnutie skupiny európskych expertov na strelné zbrane.

Opatrenie č. 2 bolo venované každoročnému organizovaniu dní spoločnej aktivity[12] a zapojeniu partnerov zo západného Balkánu do Európskej multidisciplinárnej platformy proti hrozbám trestnej činnosti v rámci cyklu politík EÚ (EMPACT, ďalej len „platforma pre strelné zbrane“).

Cieľom č. 3 je vytvárať kapacity organizovaním aktivít odbornej prípravy týkajúcich sa obchodovania so strelnými zbraňami. Spoločný výbor si vyžiadal aj vypracovanie štúdie uskutočniteľnosti zameranej na pokračovanie dobrovoľného odovzdávania neregistrovaných zbraní.

1.3. Ciele hodnotenia a metodika

V tejto správe sa uvádzajú výsledky akčného plánu dosiahnuté pri riešení nezákonného obchodovania so strelnými zbraňami a s ručnými zbraňami medzi EÚ a regiónom juhovýchodnej Európy od roku 2015. Toto hodnotenie vychádza predovšetkým z konzultácií s orgánmi presadzovania práva členských štátov, s partnermi zo západného Balkánu, s orgánmi EÚ, ako je napríklad orgán presadzovania práva EÚ (Europol), Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž (EBCGA), Agentúra Európskej únie pre odbornú prípravu v oblasti presadzovania práva (CEPOL), a so zainteresovanými organizáciami, ako je napríklad stredisko a Úrad OSN pre drogy a kriminalitu. Súčasťou týchto konzultácií bol dotazník, ktorý týmto skupinám poslala Európska komisia v júni 2018.

Komisia ďalej zorganizovala štyri špecializované stretnutia[13], výsledky ktorých boli zohľadnené v hodnotení Komisie.

V správe sa zohľadňujú aj výsledky stretnutí expertov západného Balkánu, operačných stretnutí týkajúcich sa presadzovania práva a zasadnutí komisií pre ručné zbrane na západnom Balkáne.

Komisia vzala do úvahy aj viaceré externé štúdie vypracované nezávislými organizáciami.

[12] Deň spoločnej aktivity je deň/sú dni koordinovaných kontrol, ktoré vykonávajú orgány presadzovania práva rôznych krajín, zameraných na skupiny organizovaného zločinu zapojené do obchodovania so strelnými zbraňami.

[13] 26. januára 2016, 30. novembra 2016, 26. januára 2018 a 24. septembra 2018.

Chýbajúce ukazovatele výkonnosti v akčnom pláne skomplikovali hodnotenie jeho vykonávania. Analýza bola sťažená aj rozdielnou podrobnosťou podávaných správ a obmedzenou porovnateľnosťou informácií na úrovni EÚ. Komisia vychádzala predovšetkým z kvalitatívnych správ založených na svedectvách, a nie na číselných údajoch. Ak však boli číselné údaje k dispozícii, potvrdzovali stanoviská zainteresovaných strán a to, že sa zhodujú, zaručuje spoľahlivosť záverov a poskytuje odpovede na otázky hodnotenia.

2. VYKONÁVANIE AKČNÉHO PLÁNU

V rámci opatrenia č. 1 členské štáty EÚ a krajiny daného regiónu pracovali na vytváraní vnútroštátnych kontaktných miest pre strelné zbrane. Pomoc poskytlo stredisko, ktoré zabezpečilo špeciálne vybavenie, odbornú prípravu a poradenstvo. EÚ zároveň prijala usmernenia týkajúce sa osvedčených postupov na vytváranie kontaktných miest pre strelné zbrane.[14] K 31. decembru 2018 boli na západnom Balkáne štyri kontaktné miesta (kontaktné miesto v Kosove* bolo plne funkčné a kontaktné miesta v Albánsku, Severnom Macedónsku a Srbsku boli vytvorené, ale neboli ešte plne funkčné).

V rámci opatrenia č. 2 stredisko vypracovalo metodiku regionálnych prieskumov ručných zbraní. Cieľom bolo podporiť: i) vytváranie kapacity orgánov presadzovania práva a ii) lepší tok údajov pre koordinované posudzovanie. Všetci šiesti partneri poskytli vstupy a teraz používajú túto metodiku. Na vykonávanie tohto opatrenia poskytla Európska komisia z Fondu pre vnútornú bezpečnosť na rok 2016 Úradu OSN pre drogy a kriminalitu (UNODC) 1,5 milióna EUR na zhromažďovanie údajov a získavanie relevantných hodnôt pre meranie ukazovateľov so zapojením partnerov zo západného Balkánu[15].

V rámci opatrenia č. 3 stredisko vypracovalo štúdiu uskutočniteľnosti[16] týkajúcu sa prepojenia systémov registrácie ručných a ľahkých zbraní v juhovýchodnej Európe. Cieľom štúdie bolo zlepšiť strategickú a operačnú analýzu informácií o legálnych strelných zbraniach a predchádzať ich zneužívaniu.

V rámci cieľa č. 2 týkajúceho sa zvýšenia vzájomnej dôvery Komisia v rokoch 2016 až 2018 zorganizovala štyri koordinačné stretnutia zamerané na posúdenie prijatých operačných opatrení a riadenie rôznych aktivít s cieľom zabezpečiť lepšie koordinované zasahovanie v regióne.

Hlavná operačná spolupráca sa vykonávala v rámci platformy pre strelné zbrane cyklu politík EÚ[17]. Koordinované kontroly na hraniciach a vnútri krajín zamerané na diaľkové autobusy a predajcov strelných zbraní sa s podporou Europolu organizovali každý rok. Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž (EBCGA) poskytla aj podporu na posilnenie hraničných kontrol v danom regióne a v jeho okolí, keďže obchodovanie so strelnými zbraňami patrí do vymedzenia pojmu „cezhraničná trestná činnosť“, čo je oblasť, za ktorú je agentúra zodpovedná. Agentúra EBCGA označila západný Balkán za veľmi dôležitú operačnú oblasť a podporuje koordinované zhromažďovanie údajov o obchodovaní so strelnými zbraňami na základe ukazovateľov dohodnutých v rámci siete pre analýzu rizík na západnom Balkáne, ktorú vytvorila táto agentúra.

---

14 Dokument Rady 8586/18 z 15. mája 2018.

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

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

17 Závery Rady o vytvorení a vykonávaní cyklu politík EÚ na boj proti organizovanej a závažnej medzinárodnej trestnej činnosti (dokument 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94, 10. 6. 2011).

Existujú dohody o spolupráci medzi Europolom a Albánskom, Bosnou a Hercegovinou, Čiernou Horou, Severným Macedónskom a Srbskom[18]. Tieto dohody umožňujú výmenu informácií a spravodajských informácií, ako aj spoluprácu pri operáciách. Päť partnerov zo západného Balkánu[19] sa podieľalo na 16 z 19 operačných opatrení v rámci platformy pre strelné zbrane.

V rámci plnenia cieľa č. 3 agentúra CEPOL uzavrela pracovné dohody o odbornej príprave a vytváraní kapacít so všetkými partnermi zo západného Balkánu (s výnimkou Severného Macedónska, s ktorým rokovania o pracovných dohodách prebiehajú). Zabezpečila dve až štyri aktivity odbornej prípravy a webové semináre ročne, ako aj online moduly a výmenný program. Stredisko navyše vypracovalo špecializované moduly odbornej prípravy pre operačných analytikov, vyšetrovateľov trestných činov, spravodajských analytikov pre trestnú činnosť a súdnych vyšetrovateľov týkajúce sa kontaktných miest pre strelné zbrane. Pomohlo aj štátnym inštitúciám, aby koordinovali činnosti kontroly ručných zbraní a zosúlaďovali svoje vnútroštátne právne predpisy s normami EÚ a so svojimi príslušnými vnútroštátnymi akčnými plánmi.

3. ZÁVERY HODNOTENIA

3.1. Relevantnosť

Strelné zbrane, s ktorými sa obchoduje na západnom Balkáne, dovážajú sa tam a vyvážajú sa odtiaľ, zostávajú hrozbou pre celý európsky kontinent. Odhaduje sa, že 2,3 milióna zbraní v rukách civilistov na západnom Balkáne je registrovaných a 3,8 milióna je neregistrovaných[20].

Novým trendom je zneužívanie strelných zbraní pôvodne určených na streľbu slepými nábojmi alebo plynových a poplašných zbraní, ktoré sú nezákonne upravené na skutočné strelné zbrane, pričom tento región je tranzitným bodom pre obchodníkov s týmto druhom zbraní.

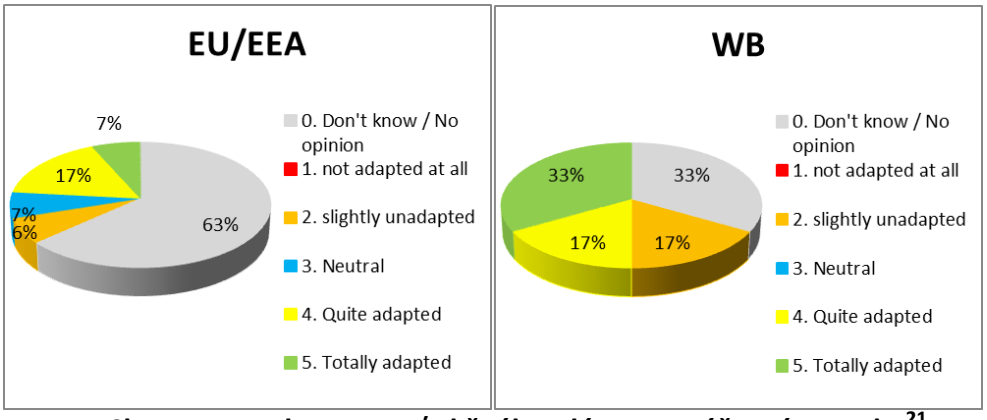

Chart 1. Relevantnosť akčného plánu pre súčasné potreby[21]

Partneri zo západného Balkánu vo všeobecnosti pripisovali akčnému plánu a spolupráci s EÚ väčšiu relevantnosť a dôležitosť než členské štáty EÚ.

---

[18] Z 9. decembra 2013, 31. augusta 2016, 29. septembra 2014, 22. decembra 2011 a 16. januára 2014, v danom poradí.

[19] Albánsko, Bosna a Hercegovina, Severné Macedónsko, Čierna Hora a Srbsko.

[20] *Posilnenie odolnosti na západnom Balkáne*, už citované.

[21] Odpovede na dotazník odoslaný orgánom presadzovania práva v júni 2018.

Zainteresované strany, s ktorými sa konzultovalo, hodnotili akčný plán pozitívne pre jeho zameranie na štruktúry, spoluprácu v oblasti presadzovania práva a technickú pomoc a odbornú prípravu. Konštatovali však, že by sa mala rozvíjať aj spolupráca s ďalšími krajinami, ako sú Moldavsko a Ukrajina, kde je kontrola strelných zbraní menej prísna. Aj v rámci platformy pre strelné zbrane sa akceptuje rozšírenie súčasného operačného opatrenia na tieto krajiny. Zainteresované strany, s ktorými sa konzultovalo, konštatovali, že v akčnom pláne sa nevenovala dostatočná pozornosť politike v oblasti trestného práva, sprísňovaniu trestnoprávnych sankcií a trestnému konaniu. Uvedené otázky sa javili ako veľké problémy, keďže na západnom Balkáne sa obchodovanie so strelnými zbraňami často primerane nerieši ako samostatný trestný čin v rámci trestnoprávnych sankcií, a preto je zriedkavo stíhané vnútroštátnymi orgánmi. Zainteresované strany ďalej zdôraznili, že sa nevenuje dostatočná pozornosť činnostiam na zvyšovanie informovanosti v oblasti riadenia zásob, znižovania nadbytkov alebo rodovej dimenzie (nedostatočné zastúpenie žien, povedomie o rodovo motivovanom násilí).

Zainteresované strany celkovo konštatovali, že hoci akčný plán zohrával dôležitú úlohu pri zlepšovaní spolupráce v boji proti obchodovaniu so strelnými zbraňami, je naďalej potrebné ho zlepšovať a aktualizovať.

Kľúčové zistenia

- Akčný plán bol zameraný na základné otázky boja proti obchodovaniu so strelnými zbraňami týkajúce sa spoločných administratívnych štruktúr, dohodnutého spôsobu práce a potrieb spoločnej odbornej prípravy.
- V rámci akčného plánu sa podporovalo koordinované zhromažďovanie údajov na posúdenie hrozieb a identifikovali sa spoločné hrozby.
- Podporovali sa spoločné koordinované cielené kontroly s pomocou orgánov EÚ.
- V akčnom pláne sa nevenovala dostatočná pozornosť politike v oblasti trestného práva, sprísňovaniu trestnoprávnych sankcií a trestnému konaniu.
- Dostatočná pozornosť sa nevenovala možným budúcim hrozbám spojeným s obchodovaním so zbraňami s Ukrajinou a Moldavskom.
- Partneri zo západného Balkánu sú celkovo zainteresovaní viac než členské štáty EÚ.
- V akčnom pláne sa dostatočne nezohľadňuje otázka trestnoprávnych sankcií a politík a znižovania zásob.

3.2. Pridaná hodnota EÚ a udržateľnosť

Nie je možné určiť žiadnu priamu príčinnú súvislosť medzi aktivitami uvedenými v akčnom pláne a súčasnými trendmi v obchodovaní so strelnými zbraňami, ktoré sú ovplyvnené rôznymi ďalšími faktormi a individuálnymi alebo dvojstrannými iniciatívami. Chýbajúce ukazovatele výkonnosti v akčnom pláne, ako aj rozdielna úroveň podrobnosti podávaných správ majú takisto vplyv na zložitosť kvantifikácie pridanej hodnoty EÚ v rámci akčného plánu.

Väčšina zainteresovaných strán však uznala pridanú hodnotu akčného plánu. Pozitívne bol hodnotený význam úlohy Európskej komisie ako koordinátora, keďže Komisia pomáha orgánom presadzovania práva zabezpečovaním fóra pre stretnutia, rozvíjanie kontaktov a zlepšovanie spolupráce s partnermi zo západného Balkánu. Zainteresované strany vyslovili

názor, že toto samo osebe sa dá v regióne, kde panuje značné politické napätie, považovať za veľký úspech.

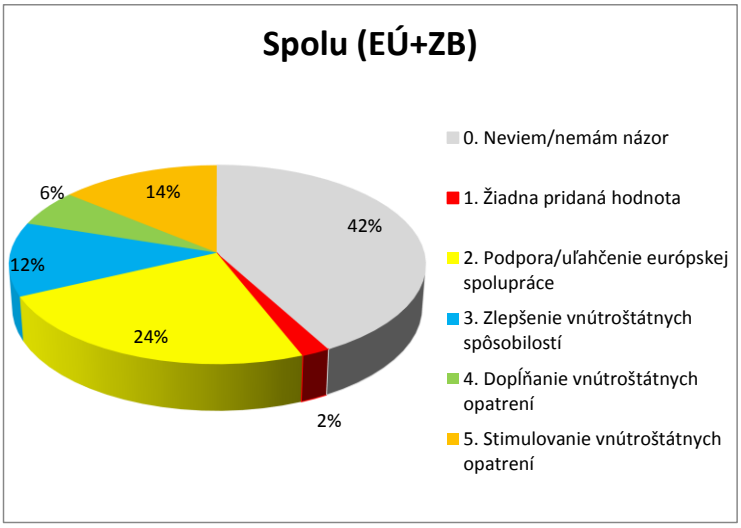

Chart 2. **Hlavné oblasti pridanej hodnoty akčného plánu**[22]

Pokiaľ ide o operačnú spoluprácu, najviac oceňovaná bola organizácia spoločných koordinovaných cielených kontrol, keďže uľahčujú zhromažďovanie spravodajských informácií a výmenu informácií a umožňujú identifikáciu problémových miest.

Väčšina partnerov zo západného Balkánu ocenila podporu operačnej spolupráce zo strany Europolu, ktorý poskytol svoje operačné centrum a nepretržitý prístup k spravodajským informáciám. Niektorí partneri zo západného Balkánu zároveň vyjadrili názor, že podpora zo strany Europolu nezabezpečila včasnú spätnú väzbu a užitočnú spravodajskú analýzu. Europol dokázal vyprodukovať iba malý počet spravodajských prípadov súvisiacich so západným Balkánom (5,4 % zo všetkých prípadov v roku 2017 a 7,6 % v roku 2018)[23]. Partneri zo západného Balkánu zastávali názor, že prínos iných agentúr, napríklad Eurojustu a agentúry EBCGA, bol okrajový. Eurojust nepodporoval žiadny spoločný vyšetrovací tím zameraný na obchodovanie so strelnými zbraňami na západnom Balkáne a zapojenie agentúry EBCGA a využitie zlúčených služieb Eurosuru[24] neposkytlo dostatočne užitočné informácie, ktoré by umožnili významné zaistenie strelných zbraní[25].

Všetky zainteresované strany z EÚ a zo západného Balkánu pozitívne hodnotili stretnutia expertov západného Balkánu, ktoré uľahčili vytváranie kontaktných miest pre strelné zbrane na západnom Balkáne. Tieto stretnutia navyše uľahčili zapojenie orgánov presadzovania práva zo západného Balkánu do operačného akčného plánu platformy pre strelné zbrane na rok 2019.

Udržateľnosť výsledkov dosiahnutých v rámci akčného plánu do značnej miery závisí od toho, či a ako bude akčný plán pokračovať v budúcnosti. Len predĺženie bez zohľadnenia nových zistených skutočností a potrieb by pravdepodobne nemalo žiadny badateľný účinok.

Akčný plán však bol dynamický dokument, ktorý poskytol všeobecné zámery a ciele, ale aj umožnil spoločnému výboru expertov na strelné zbrane z EÚ a expertov z partnerských štátov

[22] Odpovede na dotazník odoslaný orgánom presadzovania práva v júni 2018.
[23] Zdroj: Europol.
[24] Európsky systém hraničného dozoru.
[25] Albánsko, Bosna a Hercegovina, Severné Macedónsko, Čierna Hora a Srbsko.

juhovýchodnej Európy vypracovať na jeho základe závery a stanoviť konkrétne ciele a aktivity na jeho vykonávanie.

Kľúčové zistenia

- Akčný plán poskytol celkový rámec pre spoluprácu tým, že orgánom presadzovania práva zabezpečil fórum pre stretnutia, rozvíjanie kontaktov a zlepšovanie spolupráce.
- Partnerské preskúmanie a podpora vytvárania vnútroštátnych kontaktných miest a účasti na spoločných kurzoch odbornej prípravy.
- Plné zapojenie do platformy pre strelné zbrane EMPACT na rovnocennom základe s členskými štátmi EÚ.
- Obmedzené zapojenie agentúr EÚ (Europol, Eurojust a EBCGA) do aktivít akčného plánu.

3.3. Účinnosť

Ako už bolo vysvetlené v oddiele 3.2, posúdenie účinnosti plánu sťažili dva faktory: chýbajúce ukazovatele výkonnosti v akčnom pláne a rozdielna úroveň podrobnosti podávaných správ. Pri príprave hodnotenia mala Komisia iba obmedzený prístup k operačným informáciám od Europolu, členských štátov EÚ a partnerov z juhovýchodnej Európy. V súvislosti s prípadmi zaistenia a spoločnými operáciami boli veľmi zriedkavo poskytnuté podrobné informácie, ktoré by umožnili posúdenie obchodných trás a operačných metód obchodníkov. Komisia navyše dostala protirečivé číselné údaje, ktoré sťažili hodnotenie zapojenia jednotlivých krajín. Štatistické údaje o zaisteniach, dobrovoľnom odovzdávaní a likvidácii zbraní neboli dostatočne podrobné, aby umožnili analýzu trendov a porovnania medzi jurisdikciami.

Zainteresované strany, s ktorými sa konzultovalo, vyjadrili zmiešané pocity, pokiaľ ide o účinnosť akčného plánu. Aktivity súvisiace s modernizáciou orgánov presadzovania práva (cieľ č. 1) sa vo všeobecnosti považovali za účinnejšie ako aktivity súvisiace s budovaním vzájomnej dôvery a so skutočnou spoluprácou (cieľ č. 2). Zmiešané pocity boli vyjadrené, aj pokiaľ ide o posilňovanie odbornej prípravy a budovanie kapacít (cieľ č. 3).

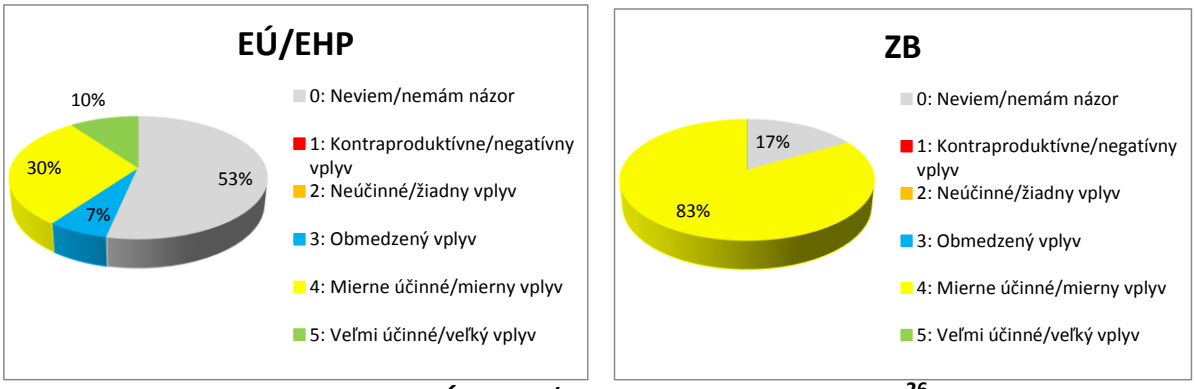

Chart 3. Účinnosť opatrení v rámci cieľa č. 1[26]

V rámci cieľa č. 1 zostáva jedným z hlavných úskalí v EÚ aj na západnom Balkáne harmonizované zhromažďovanie údajov o zaisteniach strelných zbraní. Iba 16 členských

[26] Odpovede na dotazník odoslaný orgánom presadzovania práva v júni 2018.

štátov EÚ[27] a 4 partneri zo západného Balkánu[28] sa podieľajú na globálnej štúdii o strelných zbraniach úradu UNODC, ktorú financuje EÚ, čo obmedzuje účinnosť štúdie. Dôvodom tejto nízkej úrovne účasti je to, že iba málo kontaktných miest je dostatočne funkčných na poskytovanie požadovaných údajov. Nebol vypracovaný vzorový dokument s minimálnymi štandardnými spravodajskými požiadavkami a orgány presadzovania práva často zastávali názor, že vzorový dokument obmedzuje užitočnosť vymieňaných informácií.

Vnútroštátne právne predpisy partnerov zo západného Balkánu vo všeobecnosti boli zosúladené s právom EÚ[29], ale revízia smernice o strelných zbraniach[30] a jej vykonávacích opatrení si od partnerov vyžaduje vykonanie legislatívnych zmien, predovšetkým pokiaľ ide o normy na deaktiváciu a označovanie strelných zbraní.

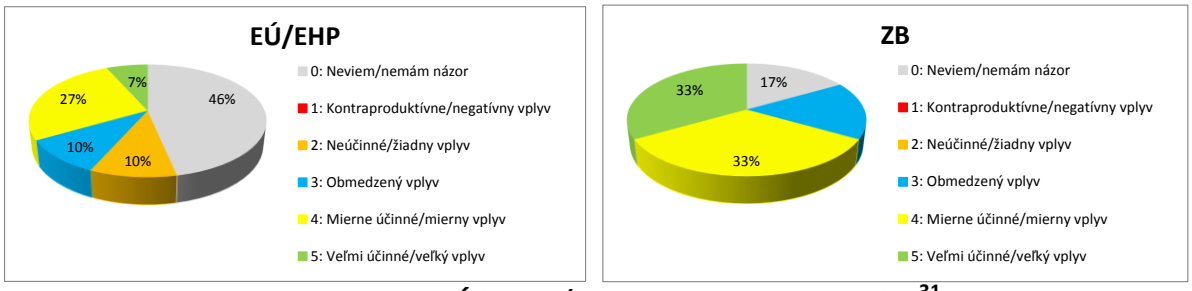

Chart 4. Účinnosť opatrení v rámci cieľa č. 2[31]

V rámci cieľa č. 2 boli zainteresované strany vo všeobecnosti spokojné s účinnosťou spoločných stretnutí, ale poznamenali, že túto účinnosť niekedy znižovalo, že účastníkmi boli vyšetrovatelia na stredných pozíciách, ktorí na vystúpenia v rámci medzinárodných stretnutí potrebovali povolenia a inštrukcie a nemali vždy prehľad o širšom dianí vo svojich inštitúciách.

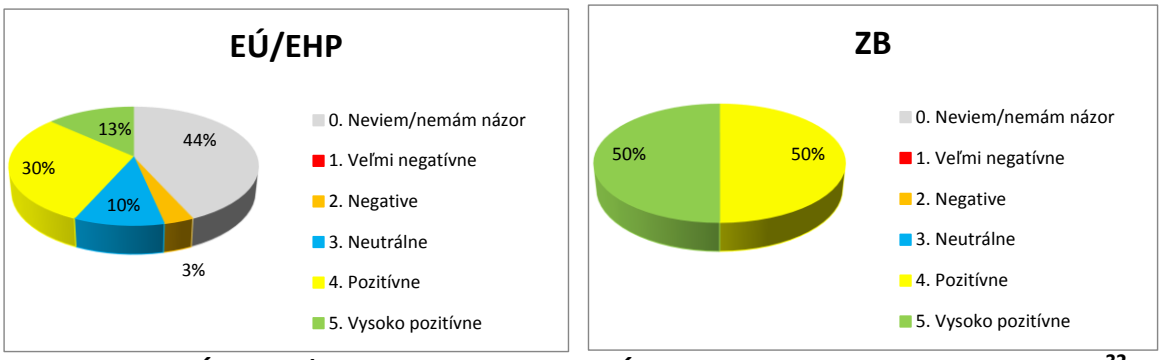

Chart 5. Účinnosť spoločných rokovaní EÚ a partnerov zo západného Balkánu[32]

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

28 AL, BIH, MD, ME.

29 Najmä so smernicou Rady 91/477/EHS o kontrole získavania a vlastnenia zbraní (Ú. v. ES L 256, 13.9.1991, s. 51), ako aj s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 258/2012 zo 14. marca 2012, ktorým sa vykonáva článok 10 Protokolu Organizácie Spojených národov proti nezákonnej výrobe a obchodovaniu so strelnými zbraňami, ich súčasťami a komponentmi a strelivom doplňujúceho Dohovor Organizácie Spojených národov proti nadnárodnému organizovanému zločinu (protokol OSN o strelných zbraniach) a ktorým sa ustanovujú vývozné povolenia a opatrenia týkajúce sa dovozu a tranzitu strelných zbraní, ich súčastí a častí a streliva (Ú. v. EÚ L 94, 30.3.2012, s. 1 – 15).

30 Smernica (EÚ) 2017/853 zo 17. mája 2017, ktorou sa mení smernica Rady 91/477/EHS o kontrole získavania a vlastnenia zbraní. (Ú. v. EÚ L 137, 24.5.2017, s. 22 – 39).

31 Odpovede na dotazník odoslaný orgánom presadzovania práva v júni 2018.

32 Odpovede na dotazník odoslaný orgánom presadzovania práva v júni 2018.

Každodennú spoluprácu a výmenu informácií sťažovala vysoká miera fluktuácie zamestnancov vo vnútroštátnych orgánoch presadzovania práva partnerov zo západného Balkánu. Dostupné údaje však preukázali schopnosť účastníkov poučiť sa z problémov zistených počas spoločných koordinovaných cielených kontrol. Preukazuje to zvýšený počet správ vymieňaných prostredníctvom sieťovej aplikácie na zabezpečenú výmenu informácií (SIENA) v rámci spoločných cielených operácií (ako vyplýva z grafu 6). Počet zaistených strelných zbraní (počas dní aktivity a následného vyšetrovania) takisto sústavne rástol (ako vyplýva z grafu 7).

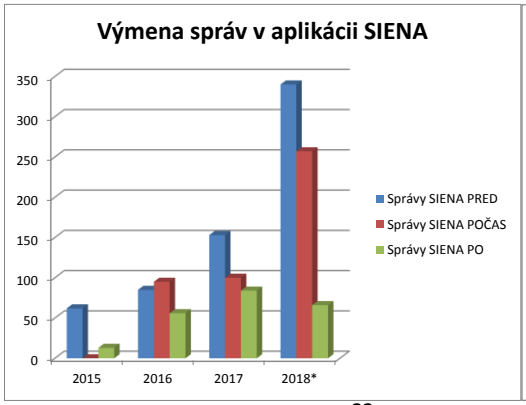

Chart 6. [33]

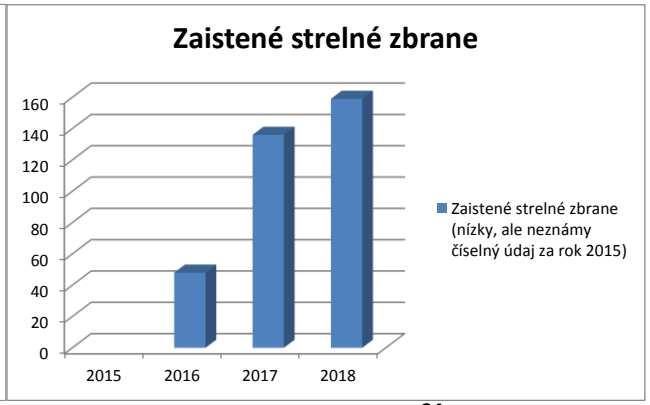

Chart 7. [34]

V praxi sa preukázalo, že hraničné kontroly medzi partnermi zo západného Balkánu sú nedostatočné. Napriek tomu, že existujú dôkazy o presúvaní strelných zbraní cez západný Balkán, z Európskej únie a do Európskej únie, čo uznali všetky zainteresované strany a spravodajské hodnotenia, k zaisteniam zriedkavo dochádza na hranici, ale najčastejšie vnútri krajín. Viaceré zainteresované strany ďalej poukázali na tieto nedostatky: príslušníci pohraničnej stráže a colní úradníci sa dostatočne neopierajú o profilovanie rizika a predbežné spravodajstvo, neabsolvovali osobitnú odbornú prípravu na odhaľovanie strelných zbraní a nie sú naň primerane vybavení, zameriavajú sa na hraničné priechody bez jasnej stratégie, pokiaľ ide o kontrolu ostatných častí pozemných hraníc, ktoré využívajú pašeráci.

Operačná spolupráca medzi EÚ a západným Balkánom umožnila identifikáciu viacerých nedostatkov v trestnom konaní jednotlivých krajín v oboch regiónoch: špeciálne vyšetrovacie techniky v jednotlivých krajinách sú značne odlišné a kontrolované dodávky sú obmedzené vzhľadom na všeobecnú neochotu schvaľovať tieto operácie v tranzitných krajinách. Zastávali aj názor, že uplatnenie spoločného legislatívneho rámca na vnútroštátnej úrovni by mohlo byť prospešné pre efektívnejšiu výmenu informácií na spravodajské účely mimo konkrétnych vyšetrovaní.

Vo forenznej oblasti (najmä v oblasti balistiky) sú technológie v rámci regiónu značne odlišné, čo prekáža cezhraničným výmenám a krížovému porovnávaniu. Balistické analýzy a medzinárodné porovnania sa vykonávajú na individuálnom základe a nie sú ani systematické, ani plne automatizované.

V rámci cieľa č. 3 stojí za zmienku, že účasť partnerov zo západného Balkánu na odbornej príprave poskytovanej agentúrou CEPOL podstatne vzrástla. Číselné údaje poukazujú na rozdielnu účasť členských štátov EÚ, pričom nie je možné určiť žiadny konkrétny trend, a na

[33] Zdroje: Europol, platforma EMPACT. Číselné údaje za rok 2018 nie sú konečné.
[34] Tamže.

stabilnú a nízku mieru účasti.[35] Dve krajiny vynikajú, pokiaľ ide o účasť: Grécko a Portugalsko, s výrazne vyšším počtom účastníkov odbornej prípravy, ktorí sa aktívne zúčastnili na webových seminároch (v priemere 66 resp. 15 účastníkov webových seminárov).

Viaceré zainteresované strany však vyjadrili ľútosť nad tým, že chýba dostatočne praktická odborná príprava. Konštatovali aj potrebu vytvárania spoločných vyšetrovacích tímov aj pre osobitné prípady, ako sú napríklad upraviteľné strelné zbrane, ako aj potrebu konkrétnych aktivít na zvýšenie informovanosti colných úradníkov a príslušníkov pohraničnej stráže.

Kľúčové zistenia

- Aktivity na modernizáciu orgánov presadzovania práva vykonávané v rámci akčného plánu.
- Aproximácia právnych predpisov na západnom Balkáne s normami EÚ.
- Organizácia spoločných stretnutí s cieľom vytvoriť jednotný priestor na dialóg a výmenu osvedčených postupov medzi expertmi na strelné zbrane.
- Neustále zlepšovanie výmeny informácií a operačnej spolupráce počas spoločných koordinovaných cielených kontrol.
- Pozitívna odozva krajín západného Balkánu na možnosti odbornej prípravy a budovania kapacít.

- Chýbajúce kľúčové ukazovatele výkonnosti, ktoré by umožnili komplexné posudzovanie pokroku dosiahnutého pri plnení cieľov.
- Vnútroštátne kontaktné miesta zatiaľ neboli vytvorené vo všetkých krajinách, resp. nie sú funkčné, v dôsledku čoho:
    - stále neexistuje harmonizované zhromažďovanie údajov o zaisteniach strelných zbraní,
    - údaje do databázy iArms sa nevkladajú systematicky,
    - neprebieha systematické sledovanie zaistených zbraní,
    - neprebiehajú systematické ani automatizované balistické analýzy a cezhraničné porovnania.
- Hraničné kontroly na západnom Balkáne sa ukázali ako nedostatočné na odhaľovanie obchodovania so strelnými zbraňami, a to najmä v dôsledku neinformovanosti,

3.4. Efektívnosť

Vykonanie analýzy nákladov a prínosov akčného plánu bolo obmedzené tým, že takmer neexistujú číselné údaje a faktické údaje, predovšetkým pokiaľ ide o finančné náklady.

Platforma pre strelné zbrane môže v zásade poskytovať značnú finančnú podporu členským štátom EÚ a partnerom zo západného Balkánu. Z tejto finančnej podpory sa môžu uhradiť výdavky, napríklad náklady na účasť na dňoch spoločnej aktivity, odmeny verejnosti za poskytovanie informácií, financovanie špeciálneho vybavenia a prenajatie priestorov na utajené operácie. Táto finančná podpora je dostupná prostredníctvom rôznych fondov, ako je napríklad Fond pre vnútornú bezpečnosť Generálneho riaditeľstva pre migráciu a vnútorné záležitosti, nástroj predvstupovej pomoci (2015 – 2020), nástroj na podporu stability a mieru (2014 – 2020) a spoločná zahraničná a bezpečnostná politika (2017 – 2019). Ukázalo sa však, že styční úradníci členských štátov EÚ u partnerov zo západného Balkánu a vnútroštátni

[35] Členské štáty každý rok vysielali v priemere 3,8 účastníka na všetky kurzy odbornej prípravy (pobytové kurzy a webové semináre), zatiaľ čo partneri zo západného Balkánu vysielali v priemere 2,7 účastníka.

vyšetrovatelia nie sú úplne informovaní o tejto možnosti a spoliehajú sa predovšetkým na vnútroštátne financovanie a výhradne dvojstrannú spoluprácu.

Operačná spolupráca medzi Európskou úniou a partnermi zo západného Balkánu sa v priebehu rokov nezlepšovala, alebo mala dokonca negatívny trend. Poukazuje na to klesajúci počet správ v aplikácii SIENA (mimo spoločných operácií kontroly) od partnerov zo západného Balkánu, ktorý klesol zo 67 % v roku 2017 na 29 % v roku 2018. Rovnaký trend je možné pozorovať, pokiaľ ide o prípady zdieľané s Europolom: zatiaľ čo v rokoch 2017 až 2018 tento počet v prípade členských štátov EÚ vzrástol (z 26 na 29), v prípade partnerov zo západného Balkánu klesol (zo 4 na 2)[36].

Pokiaľ ide o odbornú prípravu, agentúra CEPOL sa rozhodla uhradiť náklady účastníkov všetkých partnerov zo západného Balkánu spojené s účasťou na jej aktivitách (6 v rokoch 2016 a 2017 a 4 v roku 2018) a oni vyslali dvakrát viac účastníkov než počet, na ktorý dostali finančné prostriedky (členské štáty EÚ pritom vyslali 1,62 až 1,69-krát viac účastníkov odbornej prípravy než počet účastníkov financovaných agentúrou CEPOL)[37]. To poukazuje na proporcionálne väčšiu angažovanosť a záujem partnerov zo západného Balkánu než členských štátov EÚ, pokiaľ ide o možnosti nadnárodnej odbornej prípravy, a teda vysokú hodnotu za vynaložené peniaze. Stredisko takisto zabezpečilo užitočnú praktickú odbornú prípravu príslušníkov orgánov presadzovania práva v celom regióne. Vypracovalo napríklad platformu na identifikáciu zbraní s cieľom pomôcť orgánom presadzovania práva: i) identifikovať zaistené zbrane, strelivo a výbušniny a ii) vypracúvať správy pre ďalšie vyšetrovanie trestných činov. Je však ťažké posúdiť efektívnosť odbornej prípravy, keďže organizátori neposkytli žiadnu analýzu následných kurzov odbornej prípravy (t. j. ďalších kurzov odbornej prípravy na vnútroštátnej úrovni, ktoré zabezpečovali účastníci regionálnej odbornej prípravy). Väčšina z oslovených účastníkov odbornej prípravy nevyjadrila žiadny názor na kurzy, ktoré absolvovali. Tí, ktorí svoj názor vyjadrili, zdôraznili nedostatok praktických rád, pokiaľ ide o vytváranie spoločných vyšetrovacích tímov a konkrétne otázky, ako sú upraviteľné strelné zbrane.

Kľúčové zistenia

- Užitočná podpora operačnej spolupráce zo strany platformy pre strelné zbrane EMPACT.
- Vysoká miera záujmu a účasti partnerov zo západného Balkánu v prípade odbornej prípravy zabezpečovanej agentúrou CEPOL a strediskom SEESAC.
- Nedostatok údajov o konkrétnych výsledkoch. Nedostatočná informovanosť o podpore poskytovanej prostredníctvom platformy EMPACT alebo iných nástrojov EÚ.

3.5. Konzistentnosť

Európska komisia sa snažila zabezpečiť, aby sa opatrenia všetkých zainteresovaných strán navzájom dopĺňali. Zníži sa tak riziko prekrývania a zlepší sa spolupráca pri vyšetrovaní cezhraničných trestných činov v súlade so závermi Rady z 13. decembra 2016[38]. Obchodovanie so strelnými zbraňami bolo zahrnuté aj do spoločného akčného plánu pre boj

[36] Zdroj: Europol.
[37] Zdroj: agentúra CEPOL.
[38] Dokument Rady 15536/16.

proti terorizmu na západnom Balkáne z 5. októbra 2018[39]. Platforma pre strelné zbrane a činnosti strediska boli súčasťou prístupu integračného riadenia vnútornej bezpečnosti (IISG) pre západný Balkán, ktoré má tri piliere: boj proti terorizmu, boj proti závažnej a organizovanej trestnej činnosti a bezpečnosť hraníc[40].

Koordinačný orgán IISG uznal stredisko za sprostredkovateľa koordinácie činností v oblasti kontroly zbraní a boja proti nedovolenému obchodovaniu so strelnými zbraňami. Zabezpečí sa tak konzistentnosť s inými oblasťami činnosti a skupinami expertov.

Spolupráca medzi EÚ a regiónom juhovýchodnej Európy je vzhľadom na existenciu veľkého počtu zainteresovaných strán, ktoré nie sú vždy koordinované, aj naďalej zložitá. V tomto regióne sú aktívne aj rôzne krajiny a medzinárodné organizácie, napríklad Small Arms Survey, Centrum pre presadzovanie práva v juhovýchodnej Európe, Organizácia Severoatlantickej zmluvy (NATO), úrad UNODC alebo Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE). Koordinácia činností týchto skupín so strediskom, s platformou pre strelné zbrane a integračným riadením vnútornej bezpečnosti je však nejasná.

Mnohé zainteresované strany hovorili o zbytočnej duplicite stretnutí s podobným zložením účastníkov a rovnakými diskusiami. Naopak, v dôsledku nedostatku vnútornej koordinácie a výmeny informácií sa predstavitelia krajín často zúčastňujú na rôznych stretnutiach bez toho, aby vopred vedeli, že podobné diskusie alebo prezentácie v podobnom formáte sa už konali.

Rôzne kanály financovania [napríklad nástroj predvstupovej pomoci vrátane modality nástroja technickej pomoci a výmeny informácií (TAIEX), Fond pre vnútornú bezpečnosť] na začiatku spôsobili nekonzistentnosť a nedostatočnú koordináciu. Tieto problémy sa však s pomocou Komisie riešili a prekonali. Jednou z pretrvávajúcich výziev je, že financovanie spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky sa niekedy poskytuje bez celkového prehľadu o iných podobných aktivitách v danom regióne.

Napokon možno konštatovať, že bola zabezpečená konzistentnosť medzi akčným plánom a regionálnym plánom. Komisia, platforma pre strelné zbrane, Europol a stredisko úzko spolupracovali pri posudzovaní formulovania potrieb regionálneho plánu a pri navrhovaní cieľov.

Kľúčové zistenia

- Vysoká miera konzistentnosti s inými zastrešujúcimi stratégiami vrátane stratégie EÚ v oblasti ručných a ľahkých zbraní a regionálneho plánu.
- Úzka koordinácia s legislatívnym vývojom v rámci EÚ v oblasti kontroly strelných zbraní s cieľom zaistiť aproximáciu právnych predpisov na západnom Balkáne s normami EÚ, pričom konzistentnosť je zabezpečená pomocou medzinárodných nástrojov.
- Slabá súdržnosť medzi aktivitami rôznych zainteresovaných strán; mnohé prípady prekrývania; chýbajúca integrovaná riadiaca štruktúra pri organizácii rôznych aktivít.

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

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

4. ZÁVERY

EÚ a partneri zo západného Balkánu čelia spoločným výzvam.

Pridaná hodnota akčného plánu bola najviac viditeľná v zlepšovaní vytvárania sietí, vo výmene informácií a v budovaní základov budúcej spolupráce.

Hodnotenie akčného plánu však ukazuje, že viaceré plánované opatrenia ešte stále neboli vykonané, čo znižuje účinnosť akčného plánu. Je to najmä prípad vytvárania kontaktných miest pre strelné zbrane, ktoré sú potrebné pre stratégie riadneho presadzovania práva, koordináciu, spravodajstvo a výmenu informácií, a to na vnútroštátnej aj európskej úrovni. Stále neprebieha ani harmonizované zhromažďovanie údajov o zaisteniach strelných zbraní, ktoré by umožnilo politiku založenú na dôkazoch a riadne a spoľahlivé posudzovanie trendov v obchodovaní so zbraňami. Podobne zainteresované strany nevypracovali štandardný formát podávania správ na výmenu informácií, s ktorým sa počítalo v akčnom pláne.

Z hodnotenia ďalej vyplýva, že účinnosť akčného plánu by sa dala zvýšiť. Napríklad k tomu, aby spoločné rokovania mohli prinášať konkrétne výsledky, by mohli prispieť jednoznačné inštrukcie pre účastníkov, ktorí by mali mať právo vyjadriť stanovisko alebo poskytnúť príspevok k možným výstupom. Mnohé zainteresované strany zastávali názor, že odborná príprava by bola efektívnejšia, ak by bola zameraná na praktické prípady, zavádzanie spoločného vyšetrovania a konkrétne otázky, ako sú upraviteľné strelné zbrane.

Pokiaľ ide o geografický rozsah, aktivity sa zameriavajú na západný Balkán, ale vzhľadom na budúce výzvy by sa mohli rozšíriť v podstate na celú juhovýchodnú Európu vrátane Moldavskej republiky a Ukrajiny s cieľom vypracovať nadčasové riešenia vo východnom susedstve EÚ.

Členské štáty a partneri zo západného Balkánu by teraz mali svoje politické záväzky premietnuť do operačných priorít a výstupov. Na zabezpečenie lepších a konkrétnych výsledkov v boji proti obchodovaniu so strelnými zbraňami je potrebná užšia koordinácia medzi členskými štátmi, partnermi zo západného Balkánu, agentúrami EÚ a medzinárodnými organizáciami. V tejto súvislosti predstavuje regionálny plán komplexné posúdenie potrieb pre budúcu politiku v regióne. Doplnený by mohol byť operačnými cieľmi špecifickými pre jednotlivé krajiny, podrobnejšími ukazovateľmi výkonnosti a prehľadnou štruktúrou riadenia a rozpočtu. Komisia je pripravená podporovať členské štáty, partnerov zo západného Balkánu, agentúry EÚ a medzinárodné organizácie pri riešení týchto výziev. Jednotlivé zainteresované strany, s ktorými sa konzultovalo, vyjadrili potrebu akčného plánu. Celkovo bude treba hodnotenie tohto akčného plánu zohľadniť, aby sa v tejto oblasti zabezpečila nepretržitá budúca spolupráca.