

Bruksela, dnia 27.6.2019 r.
COM(2019) 293 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Ocena planu działania w sprawie nielegalnego handlu bronią palną między UE a Europą
Południowo-Wschodnią (2015–2019)**

{SWD(2019) 282 final}

**Ocena planu działania w sprawie nielegalnego handlu bronią palną między UE a Europą
Południowo-Wschodnią (2015–2019)**

Spis treści

1.	WPROWADZENIE	2
1.1.	Kontekst.....	2
1.2.	Treść planu działania.....	3
1.3.	Cele oceny i metodyki.....	4
2.	REALIZACJA PLANU DZIAŁANIA	5
3.	WNIOSKI Z OCENY	6
3.1.	Adekwatność	6
3.2.	Unijna wartość dodana oraz trwałość.....	8
3.3.	Skuteczność	9
3.4.	Wydajność	13
3.5.	Spójność	15
4.	WNIOSKI.....	16

1. WPROWADZENIE

1.1. Kontekst

Unia Europejska podjęła stanowcze działania w ramach unii bezpieczeństwa, aby pozbawić terrorystów i przestępców środków do działania. Działania UE sprawiły, że grupom tym trudniej jest: (i) uzyskać dostęp do broni palnej i prekursorów materiałów wybuchowych, (ii) finansować swoją działalność oraz (iii) podróżować bez wykrycia¹. Ważny aspekt tych prac stanowią działania mające na celu: (i) kontrolę nabywania i posiadania broni² oraz (ii) ograniczenie podaży nielegalnej broni dostępnej dla przestępców i terrorystów³. Handel bronią palną oraz bronią strzelecką i lekką (BSiL, zwaną dalej „bronią strzelecką”)⁴ stanowi kluczową część działalności organizacji przestępczych i jest ściśle powiązany z terroryzmem, w związku z czym wymaga adekwatnej i stanowczej reakcji. Bałkany Zachodnie są głównym źródłem broni palnej i uzbrojenia przemycanych do UE⁵, w związku z czym koncentruje się na nich coraz ściślejsza współpraca w kwestiach bezpieczeństwa między UE a jej partnerami w regionie, która obejmuje dialog merytoryczny, pomoc operacyjną i pomoc techniczną⁶.

W grudniu 2014 r. UE, wraz z partnerami z Bałkanów Zachodnich, zatwierdziła plan działania w sprawie nielegalnego handlu bronią palną między UE a Europą Południowo-Wschodnią na lata 2015–2019⁷. Plan działania ma na celu zapewnienie spójnych ram współpracy między UE a przedmiotowym regionem przez wyznaczenie celów i określenie działań na rzecz zacieśnienia współpracy z uwzględnieniem konkretnych potrzeb tych

¹ Informacje na temat tej współpracy można znaleźć w osiemnastym sprawozdaniu z postępu prac nad stworzeniem rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa (COM(2019) 145 final z 20.3.2019).

² Zob. dyrektywa (UE) 2017/853 (175.2017) zmieniająca dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni.

³ Zob. plan działania z grudnia 2015 r. przeciwko nielegalnemu handlowi bronią palną i materiałami wybuchowymi oraz ich wykorzystywaniu do celów niezgodnych z prawem (COM(2015) 624 final z 2.12.2015).

⁴ Broń strzelecka i lekka oraz amunicja do tych rodzajów broni to broń klasy wojskowej (BSiL). Obejmuje ona: a) broń strzelecką: karabiny automatyczne; karabiny i karabinki półautomatyczne klasy wojskowej; rewolwery i pistolety samopowtarzalne klasy wojskowej; lekkie karabiny maszynowe; pistolety maszynowe, w tym pistolety samoczynno-samopowtarzalne; b) broń lekką: wielkokalibrowe karabiny maszynowe; armaty, haubice i moździerz o kalibrze mniejszym niż 100 mm; granatniki; działa bezodrzutowe; rakiety odpalane z ramienia oraz inne systemy przeciwpancerne i przeciwlotnicze zdolne do wystrzeliwania pocisków, w tym przenośne przeciwlotnicze zestawy rakietowe (MANPADS), pod warunkiem że wszystkie one mają charakter broni przenośnej transportowanej przez jedną osobę lub przez grupę osób; c) części do BSiL; d) osprzęt do BSiL (taki jak noktowizory, tłumiki itp.); a także e) amunicję do BSiL.

Określenie „broń palna” ma szerszy zakres i obejmuje zarówno broń palną do użytku cywilnego, jak i broń palną klasy wojskowej. W protokole ONZ z dnia 11 lipca 2001 r. broń palna została zdefiniowana jako każda przenośna broń lufowa, która miota, jest przeznaczona do miotania lub może zostać przerobiona tak, aby miotała śrut, kulę lub pocisk w wyniku działania materiału wybuchowego, z wyłączeniem zabytkowej broni palnej lub jej replik. Należy zauważyć, że niektóre rodzaje broni lekkiej, takie jak wyrzutnie rakiet, nie są bronią palną. Dlatego też termin „broń palna” nie obejmuje całej broni strzeleckiej.

⁵ Europol, Ocena zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością, 2017 r., <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/>

⁶ Albania, Serbia, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia Północna i Kosowo*. Żadne nawiązanie do Kosowa w niniejszym dokumencie nie wpływa na stanowiska w sprawie jego statusu i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244 (1999) oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

⁷ 14 listopada 2014 r., dokument Rady nr 15516/14, przyjęty przez Radę w dniach 4 i 5 grudnia 2014 r. (dokument Rady nr 16526/14); Forum ministerialne UE – Bałkany Zachodnie dotyczące wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, 12 grudnia 2014 r., Belgrad.

partnerów, jak również udzielenie im pomocy w celu skuteczniejszego zwalczania nielegalnego handlu bronią.

Potrzeba pogłębionej współpracy w tym obszarze spowodowała, że w 2018 r. partnerzy z Europy Południowo-Wschodniej przyjęli regionalny plan działania na rzecz trwałego rozwiązania kwestii nielegalnego posiadania i niewłaściwego wykorzystywania BSiL oraz amunicji do nich, a także nielegalnego handlu taką bronią i amunicją na Bałkanach Zachodnich do 2024 r., który powstał z inicjatywy Francji i Niemiec oraz został zatwierdzony przez Radę⁸.

Centrum Kontroli Broni Strzeleckiej i Lekkiej dla Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej (SEESAC), utworzone w Belgradzie w 2002 r. i finansowane przez Unię Europejską⁹ jako jednostka wsparcia technicznego, zawsze było jednym z głównych podmiotów zapewniających współpracę w ramach różnych inicjatyw i wykorzystanie funduszy UE w regionie. W szczególności SEESAC koordynuje spotkania sieci ekspertów ds. broni palnej w krajach Europy Południowo-Wschodniej (SEEFEN, zwanych dalej „ekspertami ds. Bałkanów Zachodnich”), w których uczestniczą przedstawiciele policji, organów celnych, prokuratorzy oraz eksperci w dziedzinie balistyki. Przy SEESAC powstała również podgrupa, tj. grupa ekspertów ds. broni palnej w krajach Europy Południowo-Wschodniej (SEEFEG), którą utworzono po przyjęciu planu działania.

1.2. Treść planu działania

Przewidziane w planie działania cele obejmują: (i) usprawnienie wymiany informacji kryminalnych i wywiadowczych; (ii) zacieśnienie współpracy operacyjnej w zakresie egzekwowania prawa; (iii) usprawnienie gromadzenia i wymiany danych statystycznych; (iv) propagowanie tworzenia sieci kontaktów na wszystkich poziomach; oraz (v) zharmonizowanie ustawodawstw krajowych partnerów z Bałkanów Zachodnich dotyczących broni palnej z normami UE i normami międzynarodowymi. Przedstawiono w nim szereg działań operacyjnych, które należy przeprowadzić w latach 2015–2019, aby osiągnąć trzy cele strategiczne.

Cel 1 polega na zmodernizowaniu organów ścigania na Bałkanach Zachodnich. Aby go osiągnąć, zaplanowano podjęcie trzech różnych działań.

W ramach działania 1 wymaga się, aby do końca 2019 r. każdy z partnerów w Europie Południowo-Wschodniej utworzył punkt kontaktowy ds. broni palnej. Taki punkt kontaktowy

⁸ Decyzja Rady (WPZiB) 2018/1788 z dnia 19 listopada 2018 r. w sprawie wsparcia Centrum Kontroli Broni Strzeleckiej i Lekkiej dla Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej (SEESAC) w realizacji regionalnego planu działania w sprawie zwalczania nielegalnego handlu bronią na Bałkanach Zachodnich, Dz.U. L 293 z 20.11.2018, s. 11–23.

⁹ Decyzja Rady 2002/842/WPZiB z dnia 21 października 2002 r. dotycząca wykonania wspólnego działania 2002/589/WPZiB w celu wniesienia wkładu Unii Europejskiej w zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej w Europie Południowo-Wschodniej (Dz.U. 289 z 26.10.2002, s. 1), kilkakrotnie rozszerzana i zmieniana, ostatnio decyzją Rady (WPZiB) 2016/2356 z dnia 19 grudnia 2016 r. wspierającą działania SEESAC w zakresie rozbrojenia i kontroli zbrojeń w Europie Południowo-Wschodniej w ramach strategii UE w zakresie zwalczania nielegalnego gromadzenia broni strzeleckiej i lekkiej i amunicji do tych rodzajów broni oraz handlu nimi, Dz.U. L 348 z 21.12.2016, s. 60–71.

musi wykorzystywać wszystkie dostępne narzędzia służące do śledzenia broni palnej, w tym iTRACE¹⁰, iARMS¹¹ oraz system analizy Europolu.

Działanie 2 polega na utworzeniu projektu pilotażowego w zakresie zbierania danych.

W ramach działania 3 wymaga się przeprowadzenia badania w zakresie wymiany informacji w celu usprawnienia strategicznej i operacyjnej analizy informacji.

Cel 2 polega na zwiększeniu wzajemnego zaufania.

W ramach działania 1 wzywa się do regularnego odbywania wspólnych spotkań ekspertów ds. broni palnej. Wspólny komitet ekspertów ds. broni palnej z UE i krajów partnerskich z Bałkanów Zachodnich poczynił kolejny krok, zapraszając do uczestnictwa w spotkaniu Europejskiej grupy ekspertów ds. broni palnej ekspertów ds. broni palnej z Europy Południowo-Wschodniej.

Działanie 2 dotyczyło corocznej organizacji dni wspólnego działania¹² oraz zaangażowania partnerów z Bałkanów Zachodnich w działalność prowadzoną w ramach europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko zagrożeniom przestępstwami (EMPACT, zwanej dalej „platformą ds. broni palnej”) w kontekście cyklu polityki UE.

Cel 3 polega na budowaniu zdolności przez organizowanie szkoleń związanych z nielegalnym handlem bronią palną. Wspólny komitet zwrócił się również o przeprowadzenie studium wykonalności w sprawie kontynuacji dobrowolnego zdawania niezarejestrowanej broni.

1.3. Cele oceny i metodyki

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono odnotowane od 2015 r. osiągnięcia przedmiotowego planu działania zakresie zwalczania nielegalnego handlu bronią palną oraz bronią strzelecką między UE a Europą Południowo-Wschodnią. Niniejsza ocena opiera się głównie na konsultacjach z organami ścigania państw członkowskich, partnerami z Bałkanów Zachodnich, agencjami UE takimi jak organ ścigania UE (Europol), Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) oraz organizacjami międzynarodowymi prowadzącymi działania w terenie, np. SEESAC i Biurem Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości. Elementem ww. konsultacji było udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, który Komisja Europejska przesłała tym grupom w czerwcu 2018 r.

Komisja zorganizowała również cztery specjalne spotkania¹³, których wynik wykorzystano na potrzeby oceny.

¹⁰ iTrace to projekt finansowany przez Unię Europejską, w ramach którego podmioty kształtujące politykę otrzymują dynamiczne dane ilościowe dotyczące transferów broni konwencjonalnej, amunicji i materiałów pokrewnych, które trafiły na nielegalny rynek.

¹¹ System Interpolu do zarządzania rejestrowaniem i śledzeniem nielegalnej broni (iARMS) to najnowocześniejsze narzędzie, które ułatwia wymianę informacji i współpracę dochodzeniową między organami ścigania w odniesieniu do międzynarodowego przepływu nielegalnej broni palnej, a także legalnej broni palnej, którą wykorzystano do popełnienia przestępstwa.

¹² Dzień wspólnego działania to dzień lub dni, kiedy organy ścigania z różnych krajów prowadzą skoordynowane kontrole skierowane przeciwko organizacjom przestępczym zaangażowanym w nielegalny handel bronią palną.

¹³ W dniach 26 stycznia 2016 r., 30 listopada 2016 r., 26 stycznia 2018 r. i 24 września 2018 r.

W sprawozdaniu uwzględniono również wynik spotkań ekspertów ds. Bałkanów Zachodnich; spotkań operacyjnych w zakresie egzekwowania prawa; oraz posiedzeń komisji ds. broni strzeleckiej na Bałkanach Zachodnich.

Komisja wzięła również pod uwagę szereg badań zewnętrznych przeprowadzonych przez niezależne organizacje.

Ocenę realizacji planu działania utrudniło nieuwzględnienie w nim wskaźników skuteczności działania. Analizę utrudniał również nierównomierny stopień szczegółowości poszczególnych sprawozdań i ograniczenia w zakresie porównywalności informacji na poziomie UE. Komisja bazowała głównie na sprawozdaniach dotyczących jakości opartych na zeznaniach, a nie na danych liczbowych. W miarę możliwości używano jednak danych liczbowych, aby potwierdzić opinie wyrażane przez zainteresowane strony, a zbieżność między tymi źródłami gwarantuje wiarygodność wyciągniętego wniosku i stanowi odpowiedź na pytania postawione w ocenie.

2. REALIZACJA PLANU DZIAŁANIA

W ramach działania 1 państwa członkowskie UE oraz kraje z regionu współpracowały nad utworzeniem krajowych punktów kontaktowych ds. broni palnej. Pomocy udzieliło SEESAC, które zapewniło potrzebny sprzęt, szkolenia i doradztwo. Jednocześnie UE przyjęła wytyczne dotyczące najlepszej praktyki w zakresie tworzenia punktów kontaktowych ds. broni palnej¹⁴. Na dzień 31 grudnia 2018 r. istniały cztery punkty kontaktowe na Bałkanach Zachodnich (punkt kontaktowy w Kosowie* był w pełni funkcjonalny, natomiast punkty kontaktowe w Albanii, Macedonii Północnej i Serbii zostały utworzone, ale nie były jeszcze w pełni funkcjonalne).

W ramach działania 2 SEESAC opracowało metodykę prowadzenia regionalnych badań dotyczących broni strzeleckiej. Celem tego działania było wspieranie: (i) budowania zdolności organów ścigania oraz (ii) lepszego przepływu danych na potrzeby skoordynowanej oceny. Każdy z sześciu partnerów przedstawił swoje uwagi i obecnie wszyscy stosują tę metodykę. Na realizację tego działania Komisja Europejska przydzieliła UNODC kwotę 1,5 mln EUR z Funduszy Bezpieczeństwa Wewnętrznego na rok 2016, przeznaczoną na gromadzenie danych i generowanie odpowiednich wartości do pomiaru wskaźników dotyczących partnerów z Bałkanów Zachodnich¹⁵.

W ramach działania 3 SEESAC przeprowadziło studium wykonalności¹⁶ dotyczące „Łączenia systemów rejestracji broni strzeleckiej i lekkiej w Europie Południowo-Wschodniej”. Studium miało na celu usprawnienie strategicznej i operacyjnej analizy informacji na temat legalnej broni palnej, a także zapobieganie przenikaniu takiej broni na nielegalny rynek.

W ramach celu 2 dotyczącego zwiększenia wzajemnego zaufania Komisja zorganizowała cztery skoordynowane posiedzenia w latach 2016–2018, aby ocenić wprowadzone środki operacyjne oraz ukierunkować poszczególne działania w celu zapewnienia lepiej skoordynowanej interwencji w regionie.

¹⁴ Dnia 15 maja 2018 r., dokument Rady nr 8586/18.

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

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

Zasadniczą część współpracy operacyjnej prowadzono w ramach platformy ds. broni palnej w kontekście cyklu polityki UE¹⁷. Każdego roku przy wsparciu Europolu organizowano skoordynowane kontrole na granicach i w obrębie terytorium poszczególnych krajów, ukierunkowane na autobusy długodystansowe i handlarzy bronią palną. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna (Frontex) również udzieliła wsparcia w celu wzmocnienia kontroli granicznych w regionie i na terenach z nim sąsiadujących, ponieważ nielegalny handel bronią palną wchodzi w zakres definicji „przestępczości transgranicznej”, za którą to dziedzinę Frontex ponosi odpowiedzialność. Frontex określił Bałkany Zachodnie jako ważny obszar operacyjny i wspiera skoordynowane gromadzenie danych na temat nielegalnego handlu bronią palną dzięki wskaźnikom uzgodnionym w ramach utworzonej przez Frontex zachodniobałkańskiej sieci ds. analizy ryzyka.

Europol zawarł umowy o współpracy z Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Czarnogórą, Macedonią Północną oraz Serbią¹⁸. Umożliwiają one wymianę informacji i danych wywiadowczych oraz współpracę operacyjną. Pięciu partnerów z Bałkanów Zachodnich¹⁹ uczestniczyło w 16 z 19 działań operacyjnych prowadzonych w ramach platformy ds. broni palnej.

W ramach celu 3 CEPOL wypracował ustalenia robocze ze wszystkimi partnerami z Bałkanów Zachodnich dotyczące szkoleń i budowania zdolności (z wyjątkiem Macedonii Północnej, z którą trwają negocjacje w tej sprawie). Przewidziano od dwóch do czterech szkoleń i seminariów internetowych rocznie, a także moduły internetowe i program wymiany. Ponadto SEESAC opracowało specjalistyczne moduły szkoleniowe dotyczące punktów kontaktowych ds. broni palnej dla analityków operacyjnych, funkcjonariuszy śledczych, analityków wywiadu kryminalnego oraz ekspertów z dziedziny kryminalistyki. SEESAC udzieliło również wsparcia instytucjom rządowym w koordynowaniu działań w zakresie kontroli broni strzeleckiej oraz dostosowania ustawodawstwa krajowego do norm UE i odpowiednich krajowych planów działania.

3. WNIOSKI Z OCENY

3.1. Adekwatność

Broń palna przemycana do krajów Bałkanów Zachodnich, w obrębie ich granic oraz z ich terytorium ciągle stanowi zagrożenie dla całego kontynentu europejskiego. Szacuje się, że w posiadaniu cywilów na Bałkanach Zachodnich znajduje się 2,3 mln zarejestrowanych sztuk broni, zaś 3,8 mln sztuk nie zostało zarejestrowane²⁰.

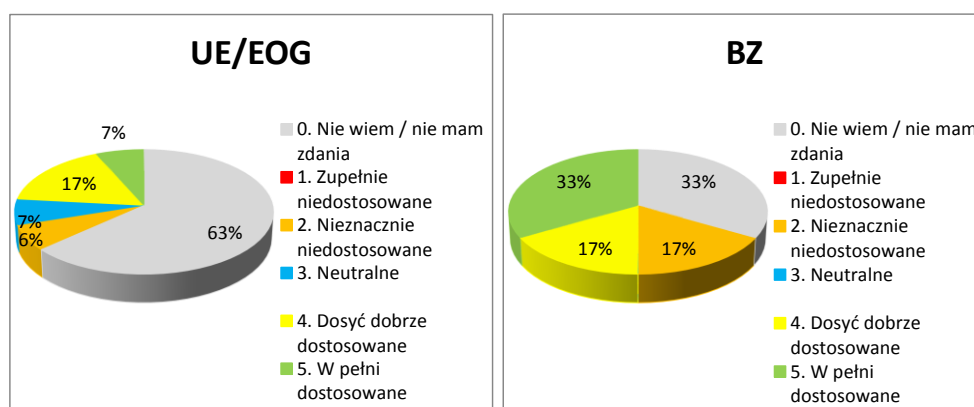
Przenikanie broni gazowej i alarmowej, którą nielegalnie przerobiono na prawdziwą broń palną, na nielegalny rynek to nowy trend, zaś region Bałkanów Zachodnich stanowi punkt tranzytowy dla handlujących tymi rodzajami broni.

¹⁷ Konkluzje Rady w sprawie opracowania i wdrażania cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej (dok. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94, 10.6.2011).

¹⁸ Odpowiednio dnia 9 grudnia 2013 r., 31 sierpnia 2016 r., 29 września 2014 r., 22 grudnia 2011 r. i 16 stycznia 2014 r.

¹⁹ Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia Północna oraz Serbia.

²⁰ Wzmacnianie odporności na Bałkanach Zachodnich, *op. cit.*



Wykres 1 – Adekwatność planu działania z punktu widzenia bieżących potrzeb²¹

Ogólnie rzecz biorąc, partnerzy z Bałkanów Zachodnich postrzegali plan działania i współpracę z UE jako bardziej adekwatną i ważną niż państwa członkowskie UE.

Zainteresowane strony, z którymi się skonsultowano, pozytywnie oceniły takie aspekty planu działania, jak ukierunkowanie na struktury, współpraca w zakresie egzekwowania prawa oraz pomoc techniczna i szkolenia. Strony uznały jednak, że należy rozwijać współpracę z innymi krajami, takimi jak Mołdawia i Ukraina, w których kontrola broni palnej jest mniej rygorystyczna. W ramach platformy ds. broni palnej zaakceptowano również rozszerzenie obecnie prowadzonego działania operacyjnego na te kraje. Zainteresowane strony, z którymi się skonsultowano, stwierdziły, że w planie działania zbyt mało uwagi poświęcono polityce kryminalnej oraz zaostreżeniu sankcji i procedur karnych. Zagadnienia te wydają się ważnymi kwestiami, ponieważ nielegalny handel bronią palną często nie jest traktowany na Bałkanach Zachodnich jako odrębne przestępstwo zagrożone wystarczająco surowymi sankcjami karnymi, co sprawia, że jest ono rzadko ścigane przez organy krajowe. Zainteresowane strony zaznaczyły również, że nie poświęcono wystarczającej uwagi działaniom służącym szerzeniu wiedzy na temat zarządzania zapasami broni, zmniejszania nadwyżki czy też uwzględnienia aspektu płci (niedostateczna reprezentacja kobiet, świadomość przemocy ze względu na płeć).

Ogólnie zainteresowane strony stwierdziły, że chociaż plan działania odegrał ważną rolę w zacieśnianiu współpracy w zakresie zwalczania nielegalnego handlu bronią palną, w dalszym ciągu należy go udoskonalać i aktualizować.

²¹ Odpowiedzi udzielone na pytania zawarte w kwestionariuszu przesłanym organom ścigania w czerwcu 2018 r.

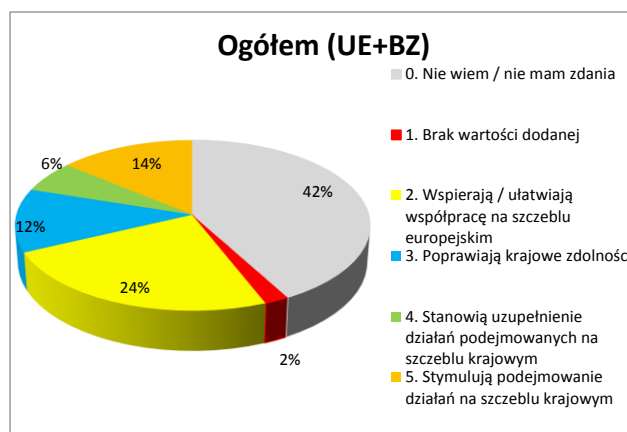
Najważniejsze ustalenia

- W planie działania skupiono się na głównych problemach w zwalczaniu nielegalnego handlu bronią palną przez uwzględnienie wspólnych struktur administracyjnych, uzgodnionego sposobu pracy oraz wspólnych potrzeb szkoleniowych.
- W planie działania propagowano skoordynowane gromadzenie danych w celu oceny zagrożeń, a także wskazano wspólne zagrożenia.
- Ponadto propagowano wspólne, skoordynowane i ukierunkowane kontrole wspierane przez agencje UE.
- W planie działania zbyt mało uwagi poświęcono polityce kryminalnej oraz zaostrzeniu sankcji i procedur karnych.
- Nie odniesiono się w nim w wystarczającym stopniu do kwestii przyszłych potencjalnych zagrożeń związanych z przemytem z Ukrainy i Mołdawii oraz do tych krajów.
- Partnerzy z Bałkanów Zachodnich wykazują większe zaangażowanie niż państwa członkowskie UE.
- W planie działania w niewystarczającym stopniu uwzględniono problem sankcji i procedur kryminalnych oraz zmniejszenia zapasów broni.

3.2. Unijna wartość dodana oraz trwałość

Nie można ustalić bezpośredniego związku przyczynowego między działaniami wymienionymi w planie działania a obecnymi tendencjami w nielegalnym handlu bronią palną, na które wpływają różne inne czynniki oraz inicjatywy indywidualne lub dwustronne. Nieuwzględnienie w planie działania wskaźników skuteczności działania, a także nierówny poziom szczegółowości składanych sprawozdań również spotęgowały trudności w ilościowym określeniu unijnej wartości dodanej planu.

Większość zainteresowanych stron dostrzegła jednak jego wartość dodaną. Znaczenie roli Komisji Europejskiej jako organu koordynującego oceniono pozytywnie, ponieważ Komisja udziela wsparcia, tworząc forum, na którym organy ścigania mogą się spotykać z partnerami z Bałkanów Zachodnich, rozwijać z nimi kontakty i zacieśniać współpracę. Zainteresowane strony zauważyły, że ten fakt sam w sobie można uznać za duże osiągnięcie w regionie, w którym występują poważne napięcia polityczne.



Wykres 2 – Główny obszar, w którym plan działania przynosi wartość dodaną²²

W większości przypadków chwalono takie rozwiązania jak współpraca operacyjna czy organizacja wspólnych, skoordynowanych i ukierunkowanych kontroli, ponieważ ułatwiają one gromadzenie danych wywiadowczych, wymianę informacji, a także umożliwiają identyfikację wąskich gardeł.

Większość partnerów z Bałkanów Zachodnich doceniła wkład Europolu we współpracę operacyjną w postaci zaangażowania jego centrum operacyjnego oraz przygotowywania w trybie całodobowym przez siedem dni w tygodniu raportów z danych wywiadowczych. Jednocześnie niektórzy partnerzy z Bałkanów Zachodnich wyrazili pogląd, że w ramach udzielanego wsparcia Europol nie zapewniał na czas informacji zwrotnych i użytecznej analizy danych wywiadowczych. Europol był w stanie przedstawić dane wywiadowcze jedynie w odniesieniu do niewielkiej liczby spraw dotyczących Bałkanów Zachodnich (5,4 % wszystkich spraw w 2017 r., 7,6 % w 2018 r.)²³. Partnerzy z Bałkanów Zachodnich uznali, że wkład innych agencji, takich jak Eurojust i Frontex, był nieznaczny. Eurojust nie wsparł działań żadnego wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego ds. nielegalnego handlu bronią palną na Bałkanach Zachodnich, a zaangażowanie Fronteksu i wykorzystanie połączonych usług Eurosur²⁴ nie dostarczyło wystarczająco przydatnych informacji, aby umożliwić konfiskatę broni palnej na dużą skalę²⁵.

Wszystkie zainteresowane strony z UE i Bałkanów Zachodnich pozytywnie oceniły spotkania ekspertów z Bałkanów Zachodnich, które ułatwiły utworzenie punktów kontaktowych ds. broni palnej na Bałkanach Zachodnich. Ponadto spotkania te ułatwiły zaangażowanie organów ścigania z Bałkanów Zachodnich w realizację operacyjnego planu działania na rok 2019 w ramach platformy ds. broni palnej.

Trwałość wyników osiągniętych w ramach planu działania w bardzo dużym stopniu zależy od tego, czy i w jaki sposób plan ten będzie nadal realizowany w przyszłości. Samo przedłużenie planu bez uwzględnienia nowych realiów i potrzeb zapewne nie przyniosłoby żadnego zauważalnego efektu.

Plan działania to jednak dynamiczny dokument, w którym wskazano ogólne cele i założenia, ale także umożliwiono wspólnemu komitetowi ekspertów UE ds. broni palnej oraz ekspertów

²² Odpowiedzi udzielone na pytania zawarte w kwestionariuszu przesłanym organom ścigania w czerwcu 2018 r.

²³ Źródło: Europol.

²⁴ Europejski system nadzorowania granic.

²⁵ Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia Północna oraz Serbia.

partnerów z Europy Południowo-Wschodniej wykorzystanie wniosków sformułowanych w tym planie do określenia konkretnych celów i działań potrzebnych do jego wdrożenia.

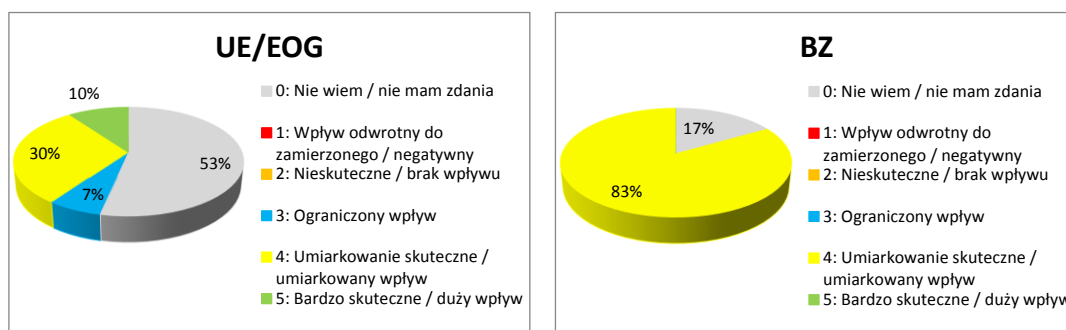
Najważniejsze ustalenia

- Plan działania zapewnił ogólne ramy współpracy przez stworzenie forum, na którym organy ścigania mogą się spotykać, rozwijać kontakty i zacieśniać współpracę.
- Wzajemna ocena i poparcie dla tworzenia krajowych punktów kontaktowych oraz odbywania wspólnych szkoleń.
- Pełne zaangażowanie, na równi z państwami członkowskimi UE, w działania prowadzone w ramach platformy EMPACT ds. broni palnej.
- Umiarkowane zaangażowanie agencji UE (Europol, Eurojust i Frontex) w realizację planu działania.

3.3. Skuteczność

Jak wyjaśniono również w pkt 3.2, ocenę skuteczności planu utrudniły dwa czynniki: brak przewidzianych w planie działania wskaźników skuteczności działania i nierównomierny stopień szczegółowości poszczególnych sprawozdań. Podczas przeprowadzania oceny Komisja miała jedynie ograniczony dostęp do informacji operacyjnych będących w posiadaniu Europolu, państw członkowskich UE i partnerów z Europy Południowo-Wschodniej. Przypadki konfiskat i wspólnych operacji bardzo rzadko były źródłem szczegółowych informacji, które umożliwiłyby ocenę szlaków handlowych oraz metod działania handlarzy bronią. Komisja otrzymała również sprzeczne dane liczbowe, co utrudniło jej ocenę zaangażowania poszczególnych krajów. Statystyki dotyczące konfiskat oraz przypadków dobrowolnego zdania i zniszczenia broni nie były wystarczająco szczegółowe, aby można było na ich podstawie analizować tendencje oraz porównywać dane z różnych krajów.

Zainteresowane strony, z którymi się skonsultowano, miały mieszane odczucia co do skuteczności planu działania. Działania związane z modernizacją organów ścigania (cel 1) ogólnie uznano za skuteczniejsze niż działania związane z budowaniem wzajemnego zaufania i faktyczną współpracą (cel 2). Podobnie mieszane odczucia wzbudziły działania związane z usprawnieniem szkoleń i budowaniem zdolności (cel 3).

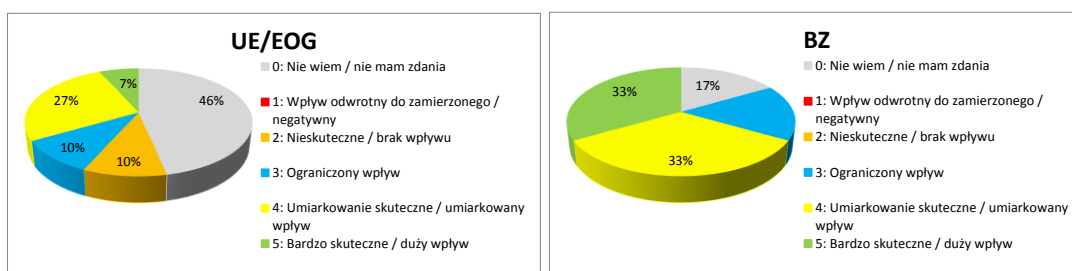


Wykres 3 – Skuteczność działań podejmowanych w ramach realizacji celu 1²⁶

²⁶ Odpowiedzi udzielone na pytania zawarte w kwestionariuszu przesłanym organom ścigania w czerwcu 2018 r.

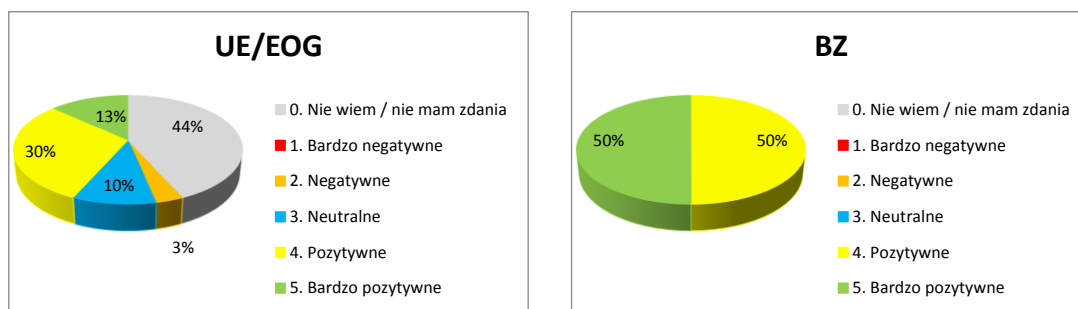
Zharmonizowanie gromadzenia danych na temat konfiskat broni palnej pozostaje jedną z głównych przeszkód dla osiągnięcia celu nr 1 zarówno w UE, jak i na Bałkanach Zachodnich. Tylko 16 państw członkowskich UE²⁷ i 4 partnerów z Bałkanów Zachodnich²⁸ uczestniczy w finansowanym przez UE globalnym badaniu UNODC na temat broni palnej, co ogranicza jego skuteczność. Powodem tak niskiego poziomu uczestnictwa jest to, że zaledwie kilka punktów kontaktowych jest na tyle funkcjonalnych, aby dostarczać wymagane dane. Nie opracowano modelu zawierającego minimalne wymogi dotyczące standardowych danych wywiadowczych, a organy ścigania często wskazywały, że model ograniczał użyteczność wymienianych informacji.

Ustawodawstwo krajowe partnerów z Bałkanów Zachodnich zostało co do zasady dostosowane do prawa UE²⁹, ale w rewizji dyrektywy w sprawie broni palnej³⁰ oraz środków ją wdrażających wymaga się od partnerów wprowadzenia zmian legislacyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do norm dotyczących pozbawiania cech użytkowych i znakowania broni palnej.



Wykres 4 – Skuteczność działań podejmowanych w ramach realizacji celu 2³¹

Jeżeli chodzi o cel 2, zainteresowane strony były ogólnie zadowolone ze skuteczności wspólnych spotkań, zauważyły jednak, że utrudnieniem był niekiedy fakt, iż w spotkaniach uczestniczyli funkcjonariusze śledczy średniej rangi, którzy potrzebowali upoważnień i instrukcji, aby móc przemawiać podczas spotkań międzynarodowych, i którzy nie zawsze mieli świadomość szerzej zakrojonych zmian, jakie zaszły w ich instytucjach.



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

²⁸ AL, BiH, MD, ME.

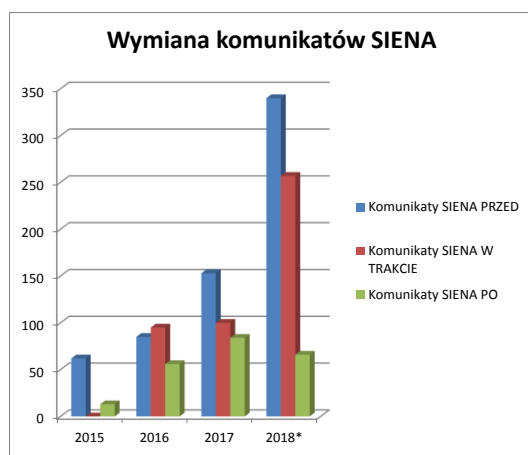
²⁹ W szczególności dyrektywa Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni, Dz.U. L 256 z 13.9.1991, s. 51; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 258/2012 z dnia 14 marca 2012 r. wdrażające art. 10 Protokołu Narodów Zjednoczonych przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (protokół NZ w sprawie broni palnej), oraz ustanawiające zezwolenia na wywóz i środki dotyczące przywozu i tranzytu dla broni palnej, jej części i komponentów oraz amunicji, Dz.U. L 94 z 30.3.2012, s. 1–15.

³⁰ Dyrektywa (UE) 2017/853 z dnia 17 maja 2017 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni, Dz.U. L 137 z 24.5.2017, s. 22–39.

³¹ Odpowiedzi udzielone na pytania zawarte w kwestionariuszu przesłanym organom ścigania w czerwcu 2018 r.

Wykres 5 – Skuteczność wspólnych spotkań UE-BZ³²

Duża rotacja personelu w krajowych organach ścigania u partnerów z Bałkanów Zachodnich utrudniała codzienną współpracę i wymianę informacji. Dostępne dane wskazywały jednak, że uczestnicy potrafią wyciągnąć wnioski z trudności napotykanych podczas wspólnych, skoordynowanych i ukierunkowanych kontroli. Dowodzi tego zwiększona liczba komunikatów, jakie wymieniano za pomocą aplikacji sieci bezpiecznej wymiany informacji (SIENA) w ramach wspólnych ukierunkowanych operacji (jak pokazano na wykresie 6). Stale rośnie również liczba skonfiskowanych sztuk broni palnej (w dniach podejmowania działań i w trakcie prowadzonych następnie dochodzeń) (jak pokazano na wykresie 7).



Wykres 6³³



Wykres 7³⁴

Kontrole graniczne w terenie prowadzone przez partnerów z Bałkanów Zachodnich na ich granicach okazały się nieadekwatne. Chociaż istnieją dowody, że broń palna jest przemieszczana przez Bałkany Zachodnie, z terytorium Unii Europejskiej i na jej terytorium, jak przyznają wszystkie zainteresowane strony i jak wynika z ocen danych wywiadowczych, do konfiskat rzadko dochodzi na granicy, a najczęściej na terytorium poszczególnych krajów. Szereg zainteresowanych stron zwróciło także uwagę na niedociągnięcia: funkcjonariusze straży granicznej i funkcjonariusze celni nie opierają się w wystarczającym stopniu na profilowaniu ryzyka i wcześniejszych danych wywiadowczych, a ponadto nie są szkoleni w wykrywaniu broni palnej, nie posiadają odpowiedniego wyposażenia, a w swoich działaniach skupiają się na przejściach granicznych, nie mając jasnej strategii w zakresie kontroli pozostałych granic lądowych wykorzystywanych przez przemytników.

Współpraca operacyjna między UE a Bałkanami Zachodnimi pozwoliła wskazać szereg słabych punktów w procedurach karnych każdego kraju w obu regionach: specjalne techniki dochodzeniowe różnią się znacznie w poszczególnych krajach, a liczba dostaw objętych kontrolami jest ograniczona ze względu na ogólną niechęć do zezwalania na takie działania w krajach tranzytowych. Uznano również, że ustanowienie na poziomie krajowym wspólnych ram legislacyjnych umożliwiających działanie mogłoby sprzyjać skuteczniejszej wymianie informacji do celów wywiadowczych niezwiązanych z konkretnymi dochodzeniami.

W dziedzinie kryminalistyki (w szczególności balistyki) technologie różnią się znacznie w zależności od regionu, co utrudnia wymianę informacji i porównywanie danych z różnych

³² Odpowiedzi udzielone na pytania zawarte w kwestionariuszu przesłanym organom ścigania w czerwcu 2018 r.

³³ Źródła: Europol, EMPACT. Dane liczbowe za rok 2018 nie są ostateczne.

³⁴ Tamże.

krajów. Analizę balistyczną i porównania międzynarodowe przeprowadza się w każdym przypadku indywidualnie, w sposób niesystematyczny i nie w pełni zautomatyzowany.

Jeżeli chodzi o cel 3, warto odnotować, że znacznie wzrósł poziom uczestnictwa partnerów z Bałkanów Zachodnich w szkoleniach oferowanych przez CEPOL. Dane liczbowe wskazują na nierównomierny udział państw członkowskich UE niewykazujący żadnej określonej tendencji, a także na stabilny i niski poziom uczestnictwa³⁵. Pod względem uczestnictwa wyróżniają się dwa kraje, tj. Grecja i Portugalia, gdzie znacznie więcej uczestników wzięło efektywnie udział w seminariach internetowych (odpowiednio średnio 66 i 15 uczestników).

Kilka zainteresowanych stron wyraziło jednak ubolewanie z powodu braku bardziej praktycznych szkoleń. Zwróciły one również uwagę na potrzeby związane z ustanowieniem wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych oraz na konkretne kwestie, takie jak dająca się przerobić broń palna, a także na konkretne działania służące poszerzaniu wiedzy funkcjonariuszy celnych i funkcjonariuszy straży granicznej.

Najważniejsze ustalenia

- Działania prowadzone w ramach przedmiotowego planu działania w celu zmodernizowania organów ścigania.
- Zbliżenie ustawodawstw krajów Bałkanów Zachodnich do norm UE.
- Organizacja wspólnych spotkań w celu stworzenia unikalnej przestrzeni do prowadzenia dialogu i wymiany najlepszych praktyk między ekspertami ds. broni palnej.
- Ciągłe usprawnianie wymiany informacji i współpracy operacyjnej podczas wspólnych, skoordynowanych i ukierunkowanych kontroli.
- Pozytywna reakcja krajów Bałkanów Zachodnich na oferowane możliwości w zakresie szkoleń i budowania zdolności.

- Brak kluczowych wskaźników skuteczności działania, które umożliwiłyby kompleksową ocenę postępów w realizacji wyznaczonych celów.
- Krajowe punkty kontaktowe nadal nie zostały utworzone i nie są funkcjonalne we wszystkich krajach, w rezultacie czego:
 - nadal nie funkcjonuje zharmonizowane gromadzenie danych na temat konfiskat broni palnej,
 - baza danych iArms nie jest systematycznie uzupełniana,
 - nie ma systematycznego śledzenia skonfiskowanej broni,
 - nie prowadzi się systematycznej ani zautomatyzowanej analizy balistycznej i porównań danych z różnych krajów.
- Kontrole graniczne na Bałkanach Zachodnich okazały się niewystarczające pod względem wykrywania nielegalnego handlu bronią palną, głównie z powodu braku informacji, przeszkolenia i wyposażenia wśród funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej.
- Niewystarczające narzędzia dochodzeniowe w operacjach transgranicznych z powodu rozbieżności ram prawnych.

³⁵ Średnia liczba uczestników wysyłanych każdego roku na wszystkie szkolenia (szkolenia stacjonarne i seminaria internetowe) przez państwa członkowskie wyniosła 3,8, a przez partnerów z Bałkanów Zachodnich – 2,7.

3.4. Wydajność

Możliwość przeprowadzenia oceny kosztów i korzyści planu działania była ograniczona ze względu na niemal całkowity brak danych liczbowych i twardych danych, zwłaszcza w odniesieniu do kosztów finansowych.

Zasadniczo państwa członkowskie UE i partnerzy z Bałkanów Zachodnich mogą otrzymać znaczne wsparcie finansowe w ramach platformy ds. broni palnej. Z otrzymanego wsparcia finansowego można pokryć takie wydatki, jak koszty uczestnictwa w dniach wspólnego działania, nagrody dla obywateli za przekazanie informacji, finansowanie specjalnego wyposażenia czy wynajem pomieszczeń na tajne operacje. Wspomniane wsparcie finansowe można uzyskać za pomocą różnych funduszy, np. Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego DG HOME, Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej na lata 2015–2020, Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju (2014–2020), wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (2017–2019). Wydaje się jednak, że urzędnicy łącznikowi państw członkowskich UE u partnerów z Bałkanów Zachodnich i śledczy krajowi nie są w pełni świadomi istnienia tych funduszy i polegają głównie na finansowaniu krajowym i współpracy czysto dwustronnej.

Na przestrzeni lat współpraca operacyjna między Unią Europejską a partnerami z Bałkanów Zachodnich nie poprawiła się, lub nawet pogorszyła się. Świadczy o tym malejąca liczba komunikatów SIENA (poza tymi wysyłanymi w ramach wspólnych działań kontrolnych) od partnerów z Bałkanów Zachodnich, która spadła z 67 % w 2017 r. do 29 % w 2018 r. Taką samą tendencję można zaobserwować w przypadku spraw prowadzonych wspólnie z Europolem: podczas gdy w przypadku państw członkowskich UE liczba komunikatów wzrosła w latach 2017–2018 (z 26 do 29), w przypadku partnerów z Bałkanów Zachodnich odnotowano spadek (z 4 do 2)³⁶.

Jeżeli chodzi o szkolenia, CEPOL zdecydował się pokryć wydatki uczestników jego działań pochodzących z każdego z krajów partnerskich z Bałkanów Zachodnich (6 w latach 2016 i 2017 oraz 4 w 2018 r.) i kraje te wysłały dwa razy więcej uczestników niż liczba uczestników objętych kwotą otrzymanego dofinansowania (natomiast w tym samym czasie państwa członkowskie UE wysłały od 1,62 do 1,69 razy więcej uczestników niż liczba uczestników objętych dofinansowaniem CEPOL)³⁷. Wskazuje to na proporcjonalnie większe zaangażowanie i zainteresowanie możliwościami, jakie oferuje szkolenie transnarodowe, ze strony partnerów z Bałkanów Zachodnich niż państw członkowskich UE, a w rezultacie na wysoki stosunek jakości do ceny. SEESAC zorganizowało również użyteczne szkolenia praktyczne dla funkcjonariuszy organów ścigania w całym regionie. Na przykład opracowało ono platformę do identyfikacji broni, aby pomóc organom ścigania w: (i) identyfikowaniu skonfiskowanej broni, amunicji i materiałów wybuchowych oraz w (ii) sporządzaniu raportów na potrzeby przyszłych dochodzeń. Trudno jest jednak ocenić efektywność szkoleń, ponieważ organizatorzy nie przedstawili żadnej analizy szkoleń kaskadowych (tj. dalszych szkoleń na poziomie krajowym prowadzonych przez uczestników szkoleń na poziomie regionalnym). Większość uczestników szkoleń, z którymi się skonsultowano, nie wyraziła opinii na temat szkoleń, w których wzięli oni udział. Ci, którzy wyrazili swoją opinię, podkreślali brak praktycznych porad dotyczących tworzenia wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych oraz konkretnych kwestii, takich jak dająca się przerobić broń palna.

³⁶ Źródło: Europol.

³⁷ Źródło: CEPOL.

Najważniejsze ustalenia

- Użyteczne wsparcie w ramach platformy EMPACT ds. broni palnej na rzecz współpracy operacyjnej.
- Duże zainteresowanie szkoleniami i wysoki poziom uczestnictwa partnerów z Bałkanów Zachodnich w szkoleniach oferowanych przez CEPOL i SEESAC.
- Niewystarczające dane na temat wyników konkretnych działań; brak świadomości wsparcia, jakie można uzyskać w ramach platformy EMPACT lub innych narzędzi UE.

3.5. Spójność

Komisja Europejska dąży do zapewnienia, aby działania wszystkich zainteresowanych stron były komplementarne. Zmniejszy to ryzyko pokrywania się działań i usprawni współpracę w trakcie dochodzeń dotyczących przestępstw transgranicznych, zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 13 grudnia 2016 r.³⁸ Handel bronią palną uwzględniono również we wspólnym planie działania dla Bałkanów Zachodnich w zakresie zwalczania terroryzmu z dnia 5 października 2018 r.³⁹ Platforma ds. broni palnej oraz działania SEESAC stały się również elementem podejścia na rzecz Bałkanów Zachodnich dotyczącego zintegrowanego zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym, które opiera się na trzech filarach: zwalczaniu terroryzmu, zwalczaniu poważnej i zorganizowanej przestępczości i bezpieczeństwu granic⁴⁰.

Organ koordynujący zintegrowane zarządzanie bezpieczeństwem wewnętrznym uznał SEESAC za podmiot ułatwiający koordynację działań w zakresie kontroli broni i zwalczania nielegalnego handlu bronią palną. Zapewni to spójność z innymi obszarami pracy i grupami ekspertów.

Współpraca między UE a Europą Południowo-Wschodnią jest nadal trudna ze względu na istnienie licznych zainteresowanych stron, które nie zawsze działają w sposób skoordynowany. Działania w regionie prowadzą również różne państwa i organizacje międzynarodowe, takie jak Small Arms Survey, Centrum Organów Ścigania Europy Południowo-Wschodniej, Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), UNODC czy Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Nie ma jednak jasności co do sposobu koordynacji działań tych grup z działaniami SEESAC, platformy ds. broni palnej i działaniami w ramach zintegrowanego zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym.

Wiele zainteresowanych stron zgłaszało kwestię niepotrzebnego powielania spotkań w zbliżonym składzie osobowym, podczas których prowadzono takie same dyskusje. Z drugiej strony, ze względu na brak koordynacji wewnętrznej i wymiany informacji, przedstawiciele poszczególnych krajów często uczestniczą w różnych spotkaniach, nie mając świadomości, że podobne dyskusje lub prezentacje miały już wcześniej miejsce w podobnych formatach.

Różne kanały finansowania (takie jak instrument pomocy przedakcesyjnej, w tym moduł instrumentu pomocy technicznej i wymiany informacji (TAIEX), Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego) początkowo spowodowały brak spójności i koordynacji. Z pomocą Komisji udało się jednak te problemy przezwyciężyć. Jednym z utrzymujących się wyzwań jest fakt,

³⁸ Dokument Rady 15536/16.

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

⁴⁰ <https://wb-iisg.com/>

że finansowanie w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przyznaje się niekiedy bez dokonania globalnego przeglądu innych podobnych działań prowadzonych w regionie.

Ponadto zapewniono spójność planu działania z planem regionalnym. Komisja, platforma ds. broni palnej, Europol i SEESAC ściśle uczestniczyły w formułowaniu oceny potrzeb w ramach regionalnego planu działania i opracowywaniu celów.

Najważniejsze ustalenia

- Wysoka spójność z innymi nadrzędnymi strategiami, w tym strategią UE w zakresie broni strzeleckiej i lekkiej oraz regionalnym planem działania.
- Zapewniono ścisłą koordynację ze zmianami unijnego prawodawstwa w zakresie kontroli dostępu do broni palnej w celu zagwarantowania zbliżenia ustawodawstw krajów Bałkanów Zachodnich do norm UE oraz spójności z instrumentami międzynarodowymi.
- Niska spójność między działaniami poszczególnych zainteresowanych stron; wiele pokrywających się działań; brak zintegrowanej struktury kierowniczej w organizacji różnych działań.
- Brak zintegrowanego i kompleksowego podejścia budżetowego na poziomie UE.

4. WNIOSKI

UE i partnerzy z Bałkanów Zachodnich stoją w obliczu wspólnych wyzwań.

Wartość dodana planu działania była najbardziej widoczna w usprawnieniu tworzenia sieci kontaktów i wymiany informacji oraz położeniu fundamentów pod przyszłą współpracę.

Z oceny planu działania wynika jednak, że kilka zaplanowanych działań nie zostało jeszcze w pełni wdrożonych, co zmniejszyło jego skuteczność. Dotyczy to w szczególności utworzenia punktów kontaktowych ds. broni palnej, które są niezbędne do wdrażania właściwych strategii egzekwowania prawa, koordynacji, pozyskiwania danych wywiadowczych i wymiany informacji zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Nadal brakuje zharmonizowanego gromadzenia danych na temat konfiskat broni palnej, które umożliwiłyby prowadzenie polityki opartej na dowodach oraz właściwą i wiarygodną ocenę tendencji w zakresie handlu bronią. Podobnie zainteresowane strony nie opracowały standardowego formatu sprawozdawczości na potrzeby wymiany informacji, jak przewidziano w planie działania.

Ocena pokazuje także, że skuteczność planu działania można poprawić. Na przykład wspólne spotkania przynosiłyby konkretne rezultaty, gdyby przygotowano jasne instrukcje dla uczestników, którzy powinni mieć możliwość przedstawienia stanowiska lub przekazania informacji na temat potencjalnych rezultatów. Wiele zainteresowanych stron uznało, że szkolenia byłyby bardziej efektywne, gdyby skupiały się na praktycznych przypadkach, prowadzeniu wspólnych dochodzeń i konkretnych problemach, takich jak dająca się przerobić broń palna.

Jeżeli chodzi o zakres geograficzny działań, skupiono się na Bałkanach Zachodnich, ale przyszłe wyzwania mogą uzasadniać skuteczne rozszerzenie tego zakresu na całą Europę Południowo-Wschodnią, w tym Republikę Mołdawii i Ukrainę, tak aby opracować dostosowane do przyszłych wyzwań rozwiązania w krajach wschodniego sąsiedztwa UE.

Państwa członkowskie i partnerzy z Bałkanów Zachodnich powinni teraz przekształcić swoje zobowiązania polityczne w priorytety operacyjne i rezultaty. Konieczna jest ściślejsza koordynacja działań między państwami członkowskimi, partnerami z Bałkanów Zachodnich, agencjami UE i organizacjami międzynarodowymi, aby wspólna walka z handlem bronią palną przynosiła lepsze i bardziej wymierne rezultaty. W tym kontekście w regionalnym planie działania przedstawiono kompleksową ocenę potrzeb w zakresie przyszłej polityki w regionie. Można ją uzupełnić o cele operacyjne istotne dla poszczególnych krajów, bardziej szczegółowe wskaźniki skuteczności działania oraz jasną strukturę kierowniczo-budżetową. Komisja jest gotowa wspierać państwa członkowskie, partnerów z Bałkanów Zachodnich, agencje UE i organizacje międzynarodowe w działaniach mających na celu sprostanie tym wyzwaniom. Różne zainteresowane strony, z którymi się skonsultowano, wyraziły potrzebę opracowania planu działania. Ogólnie rzecz biorąc, konieczne będzie uwzględnienie oceny tego planu działania, aby zapewnić w przyszłości ciągłość współpracy w tej dziedzinie.