



V Bruselu dne 27.6.2019
COM(2019) 293 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**Hodnocení akčního plánu proti nedovolenému obchodování s palnými zbraněmi mezi
EU a regionem jihovýchodní Evropy pro období 2015–2019**

{SWD(2019) 282 final}

**Hodnocení akčního plánu proti nedovolenému obchodování s palnými zbraněmi mezi
EU a regionem jihovýchodní Evropy pro období 2015–2019**

Obsah

1.	ÚVOD	2
1.1.	Souvislosti	2
1.2.	Náplň akčního plánu.....	3
1.3.	Cíle hodnocení a metodika	4
2.	PROVEDENÍ AKČNÍHO PLÁNU	4
3.	ZÁVĚRY HODNOCENÍ.....	6
3.1.	Význam	6
3.2.	Přidaná hodnota Unie a udržitelnost	7
3.3.	Účinnost.....	8
3.4.	Efektivita	12
3.5.	Soudržnost.....	13
4.	ZÁVĚRY.....	14

1. ÚVOD

1.1. Souvislosti

EU přijala v rámci bezpečnostní unie přísná opatření s cílem zbavit teroristy a pachatele trestné činnosti prostředků k tomu, aby mohli jednat. Znesnadnila jim: i) přístup k palným zbraním a prekurzorům výbušnin; ii) financování jejich aktivit a iii) možnost cestovat bez odhalení¹. Důležitou součástí tohoto postupu jsou opatření: i) ke kontrole nabývání a držení zbraní² a ii) k omezení dodávek nedovolených zbraní, k nimž mají pachatelé trestných činů a teroristé přístup³. Nedovolené obchodování s palnými zbraněmi a ručními palnými a lehkými zbraněmi (dále jen „ruční zbraně“)⁴ patří k hlavní činnosti organizovaných zločineckých skupin, je úzce spojeno s terorismem a vyžaduje odpovídající ráznou reakci. Západní Balkán je hlavním zdrojem palných a jiných zbraní pašovaných do EU⁵, a proto se posílená spolupráce v otázkách bezpečnosti mezi EU a jejími partnery v tomto regionu zaměřuje právě na něj. Tato spolupráce je prováděna formou politického dialogu a operativní a technické pomoci⁶.

V prosinci 2014 přijala EU a její partnerské země západního Balkánu akční plán proti nedovolenému obchodování s palnými zbraněmi mezi EU a regionem jihovýchodní Evropy pro období 2015–2019⁷. Cílem akčního plánu je poskytnout soudržný rámec spolupráce mezi EU a daným regionem, a to stanovením cílů a opatření, které mají posílit spolupráci na základě specifických potřeb těchto partnerských zemí a pomoci jim v boji proti nedovolenému obchodování s palnými zbraněmi.

¹ Pro přehled viz osmnáctá zpráva o pokroku na cestě k účinné a skutečné bezpečnostní unii (COM(2019) 145 final, 20.3.2019).

² Viz směrnice (EU) 2017/853 ze dne 17. května 2017, kterou se mění směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní.

³ Viz akční plán proti nedovolenému obchodu se střelnými zbraněmi a výbušninami a proti jejich používání z prosince 2015 (COM(2015) 624 final, 2.12.2015).

⁴ Ruční palné a lehké zbraně a střelivo pro ně jsou zbraně pro vojenské účely; zahrnují: a) ruční zbraně: útočné pušky, vojenské poloautomatické pušky a karabiny, vojenské revolvery a samonabíjecí pistole, lehké kulomety, samopaly, včetně automatických pistolí; b) lehké zbraně: těžké kulomety, děla, houfnice a minomety ráže do 100 mm, granátomety, bezzákluzové pušky, rakety odpalované z ramene a jiné protitankové systémy a systémy vzdušné obrany, které vystřelují projektily, včetně přenosných systémů protivzdušné obrany, a to vše pod podmínkou, že se jedná o přenosné nebo přechodné zbraně; c) díly ručních palných a lehkých zbraní; d) příslušenství ručních palných a lehkých zbraní (např. teleskopy s nočním viděním, tlumiče zvuku atd.) a e) střelivo pro ruční palné a lehké zbraně.

Pojem „palné zbraně“ má širší rozsah a zahrnuje civilní i vojenské palné zbraně. Protokol OSN o palných zbraních z 11. července 2001 definuje palnou zbraň jako jakoukoli ruční zbraň s hlavní, která vystřeluje nebo je konstruována či může být přeměněna tak, aby vystřelovala jednotnou nebo hromadnou střelu nebo projektil působením výbuštiny, ale s vyloučením historických palných zbraní nebo jejich napodobenin. Je potřeba poukázat na to, že některé lehké zbraně, jako raketomety, nejsou palnými zbraněmi. Pojem „palné zbraně“ tudíž nezahrnuje všechny ruční palné a lehké zbraně.

⁵ Posouzení hrozeb závažné a organizované trestné činnosti za rok 2017 vypracované Europolem, <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/>.

⁶ Albánie, Srbsko, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Severní Makedonie a Kosovo*. Jakýmkoli odkazy na Kosovo v tomto dokumentu nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a odkazy jsou v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1244 (1999) a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova.

⁷ 14. listopadu 2014, dokument Rady 15516/14, který Rada přijala ve dnech 4. a 5. prosince 2014 (dokument Rady 15516/14); setkání ministrů spravedlnosti a vnitra na fóru EU – západní Balkán dne 12. prosince 2014 v Bělehradě.

Nutnost prohloubené spolupráce v této oblasti vedla partnerské země v jihovýchodní Evropě v roce 2018 k přijetí regionálního plánu pro udržitelné řešení problému nezákonného držení ručních palných a lehkých zbraní a střeliva pro ně, jejich zneužívání a nedovolené obchodování s nimi na západním Balkáně do roku 2024, který byl vypracován v rámci iniciativy Francie a Německa a podpořen Radou.⁸

Regionální středisko pro jihovýchodní a východní Evropu pro kontrolu ručních palných a lehkých zbraní (dále jen „středisko SEESAC“), které bylo zřízeno v Bělehradě v roce 2002 a je financováno Evropskou unií⁹ coby útvar technické podpory, odjakživa hrálo významnou úlohu při zajišťování spolupráce mezi různými iniciativami a využívání finančních prostředků EU v daném regionu. Zejména koordinuje zasedání sítě odborníků ze zemí jihovýchodní Evropy na palné zbraně (SEEFEN – dále jen „odborníci ze západního Balkánu“), mezi něž patří zástupci policie, celních orgánů, státní zástupci a balističtí odborníci. Tato síť zahrnuje také podskupinu – skupinu odborníků ze zemí jihovýchodní Evropy na palné zbraně (SEEFEG) – která byla vytvořena v návaznosti na přijetí akčního plánu.

1.2. Náplň akčního plánu

Cílem akčního plánu je: i) zlepšit výměnu informací a zpravodajských informací týkajících se trestné činnosti; ii) zlepšit operativní spolupráci mezi donucovacími orgány; iii) zlepšit shromažďování a výměnu statistických údajů; iv) podpořit propojení na všech úrovních a v) harmonizovat vnitrostátní právní předpisy partnerských zemí západního Balkánu v oblasti palných zbraní s normami EU a mezinárodními normami. Pro období 2015–2019 stanoví akční plán několik operativních opatření s cílem dosáhnout tří strategických cílů.

Cílem 1 je modernizace donucovacích orgánů na západním Balkáně. K dosažení tohoto cíle jsou naplánována tři různá opatření:

Opatření 1 vyžaduje, aby všechny partnerské země v regionu jihovýchodní Evropy do konce roku 2019 zřídily kontaktní místo pro palné zbraně. Toto kontaktní místo musí využívat všechny dostupné nástroje k sledování palných zbraní, včetně systémů iTRACE¹⁰, iARMS¹¹ a analytického systému Europolu.

Opatření 2 představuje vytvoření pilotního projektu shromažďování údajů.

Opatření 3 vyžaduje vypracování studie zaměřené na systémy pro výměnu informací za účelem zlepšení strategické a operativní analýzy informací.

⁸ Rozhodnutí Rady (SZBP) 2018/1788 ze dne 19. listopadu 2018 na podporu Střediska pro jihovýchodní a východní Evropu pro kontrolu ručních palných a lehkých zbraní (SEESAC) pro provádění regionálního plánu pro boj proti nedovolenému obchodování se zbraněmi v oblasti západního Balkánu, Úř. věst. L 293, 20.11.2018, s. 11–23.

⁹ Rozhodnutí Rady 2002/842/SZBP ze dne 21. října 2002, kterým se provádí společná akce 2002/589/SZBP s ohledem na příspěvek Evropské unie k boji proti destabilizujícímu hromadění a šíření ručních palných a lehkých zbraní v jihovýchodní Evropě (Úř. věst. L 289, 26.10.2002, s. 1), několikrát rozšířené a pozměněné, naposledy rozhodnutím Rady (SZBP) 2016/2356 ze dne 19. prosince 2016 na podporu činností střediska SEESAC zaměřených na odzbrojení a kontrolu zbraní v jihovýchodní Evropě v rámci strategie EU pro boj proti nedovolenému hromadění ručních palných a lehkých zbraní a střeliva pro ně a proti nedovolenému obchodování s nimi (Úř. věst. L 348, 21.12.2016, s. 60–71).

¹⁰ iTrace je projekt financovaný Evropskou unií, který tvůrcům politik poskytuje dynamické, kvantifikované údaje o přesunech konvenčních zbraní, střeliva a souvisejícího materiálu, které byly odkloněny.

¹¹ Systém Interpolu pro správu záznamů o nedovolených zbraních a sledování jejich pohybu (iARMS) je moderní nástroj, který usnadňuje výměnu informací mezi donucovacími orgány a jejich spolupráci při vyšetřování, pokud jde o mezinárodní pohyb nedovolených palných zbraní, jakož i dovolených palných zbraní, které byly použity ke spáchání trestného činu.

Cílem 2 je posílit vzájemnou důvěru.

Opatření 1 vyžaduje pořádání společných zasedání odborníků na palné zbraně. Smíšený výbor odborníků z EU a partnerských zemí západního Balkánu na palné zbraně zašel ještě dále a přizval odborníky z jihovýchodní Evropy na palné zbraně na zasedání evropské odborné skupiny pro otázky palných zbraní.

Opatření 2 je zaměřeno na pořádání každoročních dnů společné akce¹² a zapojení partnerských zemí západního Balkánu do evropské multidisciplinární platformy pro boj proti hrozbám vyplývajícím z trestné činnosti (EMPACT, dále jen „platforma pro palné zbraně“) v rámci politického cyklu EU.

Cílem 3 je budování kapacit pořádáním školení zaměřených na nedovolené obchodování s palnými zbraněmi. Smíšený výbor rovněž požádal o vypracování studie proveditelnosti týkající se pokračujícího dobrovolného odevzdávání nevidovaných zbraní.

1.3. Cíle hodnocení a metodika

Tato zpráva představuje úspěchy dosažené v rámci akčního plánu od roku 2015 při řešení nedovoleného obchodování s palnými zbraněmi mezi EU a regionem jihovýchodní Evropy. Hodnocení vychází převážně z konzultací s donucovacími orgány členských států, partnerskými zeměmi západního Balkánu, agenturami EU, mezi něž patří Agentura Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol), Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex) a Agentura Evropské unie pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva (CEPOL), a mezinárodními organizacemi zapojenými přímo na místě, jako je středisko SEESAC nebo Úřad OSN pro drogy a kriminalitu. V rámci těchto konzultací zaslala Evropská komise uvedeným skupinám v červnu 2018 dotazník.

Komise rovněž uspořádala čtyři zvláštní setkání,¹³ jejichž výstupy použila v hodnocení.

Ve zprávě jsou také zohledněny výsledky zasedání odborníků ze západního Balkánu, operativních schůzí donucovacích orgánů a zasedání komisí pro ruční zbraně na západním Balkáně.

Komise dále zohlednila řadu externích studií vypracovaných nezávislými organizacemi.

Hodnocení provádění akčního plánu bylo složité vzhledem k absenci ukazatelů výkonnosti. Analýzu znesnadnily také rozdílná míra podrobnosti zpráv a omezení z hlediska srovnatelnosti informací na úrovni EU. Komise vycházela zejména z kvalitativních zpráv založených na svědectvích spíše než číselných údajích. V případech, kdy byly dostupné, ovšem číselné údaje potvrzovaly stanoviska zúčastněných subjektů a tato shoda zaručuje důvěryhodnost závěrů a odpovídá na otázky hodnocení.

2. PROVEDENÍ AKČNÍHO PLÁNU

V rámci opatření 1 zřizovaly členské státy EU a země v regionu národní kontaktní místa pro palné zbraně. Jejich zřizování probíhalo za podpory střediska SEESAC, které poskytlo potřebné vybavení, školení a poradenství. EU v téže době přijala pokyny k osvědčeným

¹² Den společné akce představuje jeden nebo více dní, kdy donucovací orgány různých zemí provádějí koordinované kontroly zaměřené na organizované zločinecké skupiny zapojené do nedovoleného obchodování s palnými zbraněmi.

¹³ 26. ledna 2016, 30. listopadu 2016, 26. ledna 2018 a 24. září 2018.

postupům při vytváření kontaktních míst pro palné zbraně.¹⁴ Ke dni 31. prosince 2018 byla na západním Balkáně zřízena čtyři kontaktní místa (kontaktní místo v Kosovu* bylo plně funkční a kontaktní místa v Albánii, Severní Makedonii a Srbsku již byla zřízena, ale zatím nebyla zprovozněna).

V rámci opatření 2 vyvinulo středisko SEESAC metodiku pro regionální průzkumy týkající se ručních zbraní. Cílem tohoto opatření bylo podpořit: i) budování kapacit v donucovacích orgánech; a ii) lepší tok dat umožňující koordinované posuzování. Všech šest partnerských zemí se do vývoje metodiky zapojilo a nyní ji využívá. Aby toto opatření mohlo být provedeno, přidělila Evropská komise Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu 1,5 milionu eur z Fondu pro vnitřní bezpečnost na shromažďování údajů a získávání relevantních hodnot, které umožní měření ukazatelů týkajících se partnerských zemí západního Balkánu¹⁵.

V rámci opatření 3 vypracovalo středisko SEESAC studii proveditelnosti¹⁶ s názvem „Propojení systémů pro registraci ručních a lehkých zbraní v jihovýchodní Evropě“ (Linking small arms & light weapons registration systems in south-east Europe). Cílem studie bylo zlepšit strategickou a operativní analýzu informací o legálních palných zbraních a zabránit jejich odklonu.

V rámci cíle 2, týkajícího se vzájemné důvěry, uspořádala Komise v období 2016–2018 čtyři koordinační schůze za účelem posouzení přijatých operativních opatření a usměrnění jednotlivých činností, aby byl zásah v regionu lépe koordinovaný.

Hlavní část operativní spolupráce proběhla v platformě pro palné zbraně v rámci politického cyklu EU¹⁷. Každý rok probíhaly na hranicích i ve vnitrozemí koordinované kontroly za podpory Europolu, zaměřené na dálkové autobusy a obchodníky s palnými zbraněmi. Podporu k posílení hraničních kontrol v regionu a jeho okolí poskytla také agentura Frontex, jelikož nedovolené obchodování s palnými zbraněmi spadá pod definici „přeshraniční trestné činnosti“, což je oblast, za kterou je agentura odpovědná. Agentura Frontex označila západní Balkán za významnou operační oblast a podporuje koordinované shromažďování údajů o nedovoleném obchodování s palnými zbraněmi pomocí ukazatelů schválených v rámci sítě pro analýzu rizik v zemích západního Balkánu, kterou agentura vytvořila.

Mezi Europolem a Albánií, Bosnou a Hercegovinou, Černou Horou, Severní Makedonií a Srbskem existují dohody o spolupráci¹⁸. Tyto dohody poskytují příležitost k výměně informací a zpravodajských informací a k operativní spolupráci. Pět partnerských zemí západního Balkánu¹⁹ se zapojilo do 16 z 19 operativních opatření v rámci platformy pro palné zbraně.

V rámci cíle 3 uzavřela agentura CEPOL se všemi partnerskými zeměmi západního Balkánu pracovní ujednání týkající se školení a budování kapacit (s výjimkou Severní Makedonie, s níž jednání o pracovním ujednání stále probíhají). Zajistila dvě až čtyři školení a webináře ročně, jakož i online moduly a výměnný program. Kromě toho vytvořilo středisko SEESAC specializované vzdělávací moduly týkající se kontaktních míst pro palné zbraně, určené pro

¹⁴ 15. května 2018, dokument Rady č. 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 Závěry Rady o vytvoření a provádění politického cyklu EU pro boj proti organizované a závažné mezinárodní trestné činnosti (dokument 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94, 10.6.2011).

¹⁸ Ze dnů 9. prosince 2013, 31. srpna 2016, 29. září 2014, 22. prosince 2011 a 16. ledna 2014.

¹⁹ Albánie, Bosna a Hercegovina, Severní Makedonie, Černá Hora a Srbsko.

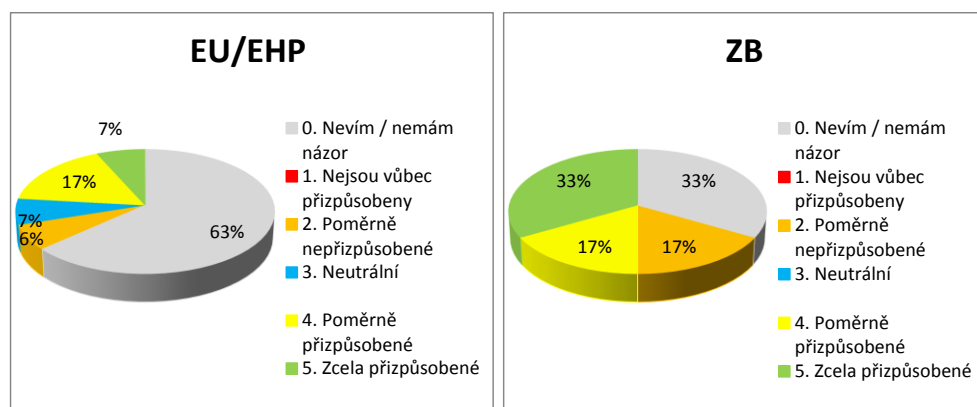
operativní analytiky, vyšetřovatele trestných činů, analytiky zpravodajství o trestné činnosti a forenzní vyšetřovatele. Dále pomohlo vládním institucím zkoordinovat činnosti v oblasti kontroly ručních zbraní a harmonizovat jejich vnitrostátní právní předpisy s normami EU a příslušnými národními akčními plány.

3. ZÁVĚRY HODNOCENÍ

3.1. Význam

Nedovolené obchodování s palnými zbraněmi na území západního Balkánu, jejich dovážení na toto území či vývoz z něj nadále představují hrozbu pro celý evropský kontinent. Podle odhadů je 2,3 milionu zbraní v rukou civilistů na západním Balkáně zaregistrováno, a 3,8 milionu nikoli²⁰.

Rozvíjí se trend odklonu zbraní ke střelbě slepými náboji nebo plynových či poplašných zbraní nelegálně přeměněných na skutečné palné zbraně a tento region představuje tranzitní místo pro překupníky těchto typů zbraní.



Graf 1. Relevance akčního plánu vzhledem ke stávajícím potřebám²¹

Obecně partnerské země západního Balkánu považovali akční plán a spolupráci s EU za relevantnější a důležitější než členské státy EU.

Zúčastněné subjekty, s nimiž byly vedeny konzultace, kladně ohodnotily zaměření akčního plánu na struktury, spolupráci donucovacích orgánů a technickou pomoc a školení. Uvedly však, že by měla být rozvinuta spolupráce s dalšími zeměmi, jako je Moldavsko a Ukrajina, kde jsou kontroly palných zbraní méně přísné. Rozšíření stávajících operativních opatření na tyto země schválila také platforma pro palné zbraně. Zúčastněné subjekty, s nimiž byly vedeny konzultace, uvedly, že se akční plán dostatečně nevěnuje politice v oblasti trestního práva, upevnění trestních sankcí a trestním řízením. Tato témata zjevně představovala významný problém, jelikož trestní sankce na západním Balkáně často náležitě neřeší nedovolené obchodování s palnými zbraněmi jako samostatný trestný čin, a proto vnitrostátní orgány pachatele málokdy stíhají. Zúčastněné subjekty rovněž zdůraznily, že nebyla věnována dostatečná pozornost činnostem zaměřeným na zvyšování informovanosti o řízení zásob, snižování nadbytečných zásob ani otázce rovnosti žen a mužů (nedostatečné zastoupení žen, povědomí o genderově podmíněném násilí).

²⁰ Posílení odolnosti na západním Balkáně (Strengthening Resilience in the Western Balkans), op. cit.

²¹ Odpovědi na dotazník zasláný donucovacím orgánům v červnu 2018.

Zúčastněné subjekty obecně uvedly, že ačkoli hrál akční plán důležitou úlohu při zlepšování spolupráce v boji proti nedovolenému obchodování s palnými zbraněmi, stále vyžadoval zlepšování a aktualizace.

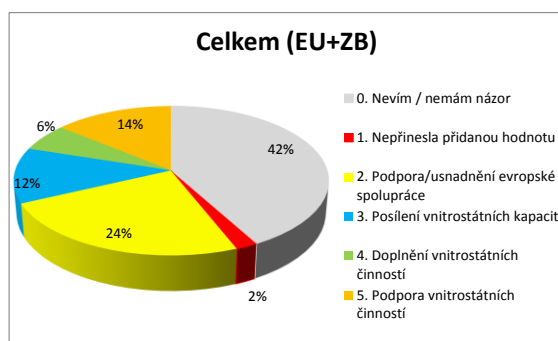
Klíčová zjištění

- Akční plán byl zaměřen na hlavní otázky boje proti nedovolenému obchodování s palnými zbraněmi a zabýval se společnými správními strukturami, dohodnutým způsobem práce a potřebami společné odborné přípravy.
- Akční plán prosazoval koordinované shromažďování údajů za účelem posouzení hrozeb a identifikoval společné hrozby.
- Prosazoval společné koordinované cílené kontroly za podpory agentur EU.
- Akční plán se dostatečně nevěnoval politice v oblasti trestního práva, upevnění trestních sankcí a trestním řízením.
- Akční plán dostatečně neřeší případné budoucí hrozby spojené s nedovoleným obchodováním, jehož trasy vedou z nebo do Ukrajiny a Moldavska.
- Partnerské země západního Balkánu jsou celkově více zapojeny než členské státy EU
- Akční plán dostatečně nezohledňuje otázky trestních sankcí, politik v oblasti trestního práva a snižování zásob.

3.2. Přidaná hodnota Unie a udržitelnost

Mezi činnostmi zmíněnými v akčním plánu a současnými trendy v nedovoleném obchodování s palnými zbraněmi, které jsou ovlivněny řadou jiných faktorů a individuálními nebo dvoustrannými iniciativami, neexistuje přímá příčinná souvislost. Kvantifikaci přidané hodnoty Unie, kterou akční plán přinesl, znesnadnila také absence ukazatelů výkonnosti v akčním plánu, jakož i odlišná míra podrobnosti zpráv.

Většina zúčastněných subjektů však přidanou hodnotu akčního plánu uznala. Kladně hodnocen byl význam úlohy Evropské komise coby koordinátora, jelikož Komise donucovacím orgánům poskytuje fórum k setkávání, rozvoji propojení a zlepšení spolupráce s partnerskými zeměmi západního Balkánu. Zúčastněné subjekty uvedly, že toto lze v regionu, kde vládne značné politické napětí, samo o sobě považovat za významný úspěch.



Graf 2. Hlavní oblasti akčního plánu s přidanou hodnotou²²

²² Odpovědi na dotazník zaslaný donucovacím orgánům v červnu 2018.

Pokud jde o operativní spolupráci, chválena byla především organizace společných koordinovaných cílených kontrol, jelikož usnadňují shromažďování zpravodajských informací, sdílení informací a pomáhají identifikovat překážky.

Většina partnerských zemí západního Balkánu uznala podporu operativní spolupráce ze strany Europolu prostřednictvím zapojení jeho operačního střediska a nepřetržitého podávání zpráv. Zároveň však některé partnerské země západního Balkánu vyjádřily svůj názor, že podpora ze strany Europolu nezahrnovala včasnou zpětnou vazbu a užitečnou analýzu zpravodajských informací. Europol ve vztahu k západnímu Balkánu zpracoval jen malé množství zpravodajských informací (5,4 % všech případů v roce 2017, 7,6 % v roce 2018)²³. Partnerské země západního Balkánu se domnívaly, že ostatní agentury, jako Eurojust a Frontex, přispěly jen okrajově. Eurojust na západním Balkáně nepodpořil žádný společný vyšetřovací tým pro nedovolené obchodování s palnými zbraněmi a zapojení agentury Frontex a využití služeb fúze dat systému EUROSUR²⁴ neposkytlo dostatečně užitečné informace, které by vedly k významným zabavením palných zbraní²⁵.

Všechny zúčastněné subjekty z EU a západního Balkánu kladně hodnotily zasedání odborníků ze západního Balkánu, která umožnila zřizování kontaktních míst pro palné zbraně na západním Balkáně. Dále tato zasedání umožnila zapojení donucovacích orgánů zemí západního Balkánu do operativního akčního plánu platformy pro palné zbraně na rok 2019.

Udržitelnost výsledků dosažených v rámci akčního plánu silně závisí na tom, zda a jak se akční plán bude v budoucnu vyvíjet. Pouhé prodloužení akčního plánu bez přihlédnutí k novým skutečnostem a zjištěným potřebám by pravděpodobně nepřineslo žádný znatelný účinek.

Akční plán je však dynamickým dokumentem, jenž stanovil obecné cíle, ale také z něj smíšený výbor odborníků z EU a z partnerských zemí jihovýchodní Evropy v oblasti palných zbraní mohl vyvodit závěry a stanovit na jeho základě specifické cíle a opatření k jeho provedení.

Klíčová zjištění

- Akční plán poskytl celkový rámec pro spolupráci tím, že vytvořil fórum k setkávání, rozvoji propojení a zlepšení spolupráce mezi donucovacími orgány.
- Vzájemné hodnocení a podpora zřizování národních kontaktních míst a pořádání společných vzdělávacích kurzů.
- Plné zapojení do platformy pro palné zbraně EMPACT na stejné úrovni jako členské státy EU.
- Nevelké zapojení agentur EU (Europol, Eurojust a Frontex) do provádění opatření akčního plánu.

3.3. Účinnost

Jak již bylo vysvětleno v sekci 3.2, hodnocení účinnosti plánu znesnadnily dva faktory: absence ukazatelů výkonnosti v akčním plánu a rozdílná míra podrobnosti zpráv. Při

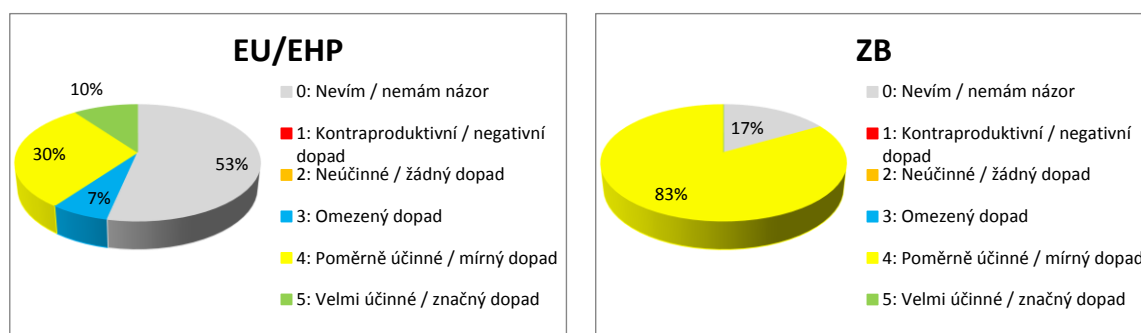
²³ Zdroj: Europol.

²⁴ Evropský systém ostrahy hranic.

²⁵ Albánie, Bosna a Hercegovina, Severní Makedonie, Černá Hora a Srbsko.

provádění tohoto hodnocení měla Komise jen omezený přístup k operativním informacím od Europolu, členských států EU a partnerských zemí jihovýchodní Evropy. Případy zabavení a společných operací zřídka kdy doprovázely podrobné informace, které by umožnily vyhodnocení tras nedovoleného obchodování a operačních metod překupníků. Komise rovněž obdržela číselné údaje, které byly ve vzájemném rozporu, a tudíž zkomplikovaly hodnocení zapojení jednotlivých zemí. Statistické údaje o zabavování, dobrovolném odevzdávání a likvidaci zbraní nebyly dostatečně podrobné, aby umožnily analýzu trendů a srovnání různých jurisdikcí.

Zúčastněné subjekty vyjádřily ohledně účinnosti akčního plánu smíšené pocity. Činnosti zaměřené na modernizaci donucovacích orgánů (cíl 1) byly obecně považovány za účinnější než činnosti zaměřené na budování vzájemné důvěry a samotnou spolupráci (cíl 2). Obdobně byly vyjádřeny smíšené pocity ohledně činností zaměřených na zlepšení školení a budování kapacit (cíl 3).



Graf 3. Účinnost opatření v rámci cíle 1²⁶

V rámci cíle 1 zůstává harmonizované shromažďování údajů o zabavování palných zbraní jednou z hlavních překážek, a to v EU i na západním Balkáně. Do globální studie o palných zbraních, kterou vypracoval Úřad OSN pro drogy a kriminalitu a kterou financovala EU, se zapojilo jen 16 členských států²⁷ a 4 partnerské země západního Balkánu²⁸, což omezuje účinnost studie. Příčinou takto nízké míry účasti je skutečnost, že existuje jen několik kontaktních míst, která jsou v takové fázi provozu, která umožňuje získání potřebných údajů. Nebyla vypracována šablona s minimálními standardními požadavky na zpravodajské informace a donucovací orgány se často domnívaly, že by šablona omezovala užitečnost vyměňovaných informací.

Vnitrostátní právní předpisy partnerských zemí západního Balkánu byly obecně sladěny s právními předpisy EU²⁹, nicméně revize směrnice o palných zbraních³⁰ a její prováděcí opatření vyžadují, aby partnerské země provedly legislativní změny, zejména pokud jde o normy pro znehodnocování a označování palných zbraní.

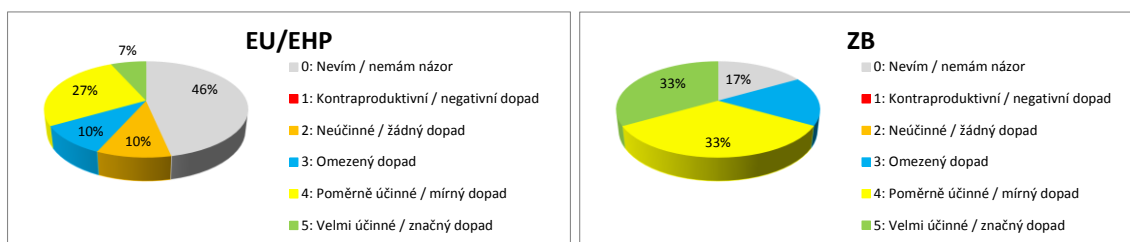
²⁶ Odpovědi na dotazník zaslaný donucovacím orgánům v červnu 2018.

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

²⁸ AL, BiH, MD, ME.

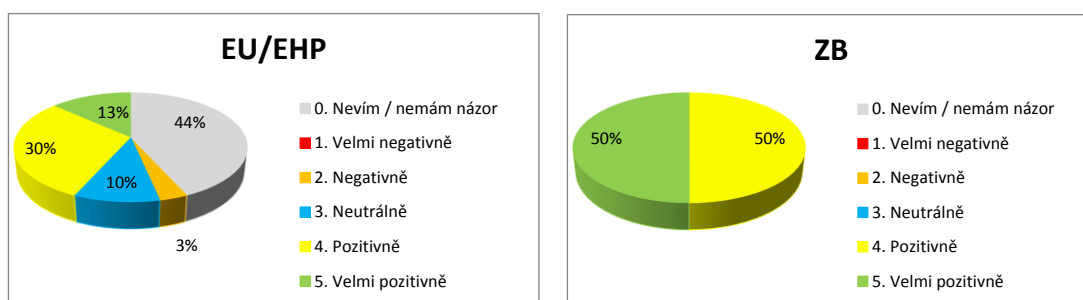
²⁹ Zejména směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní, Úř. věst. L 256, 13.9.1991, s. 51; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 258/2012 ze dne 14. března 2012, kterým se provádí článek 10 protokolu Organizace spojených národů proti nedovolené výrobě střelných zbraní a jejich součástí, dílů a střeliva a obchodování s nimi, který doplňuje Úmluvu Organizace spojených národů proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (protokol OSN o střelných zbraních), a stanoví vývozní povolení, opatření pro dovoz a tranzit střelných zbraní, jejich součástí, dílů a střeliva, Úř. věst. L 94, 30.3.2012, s. 1–15.

³⁰ Směrnice (EU) 2017/853 ze dne 17. května 2017, kterou se mění směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní, Úř. věst. L 137, 24.5.2017, s. 22–39.



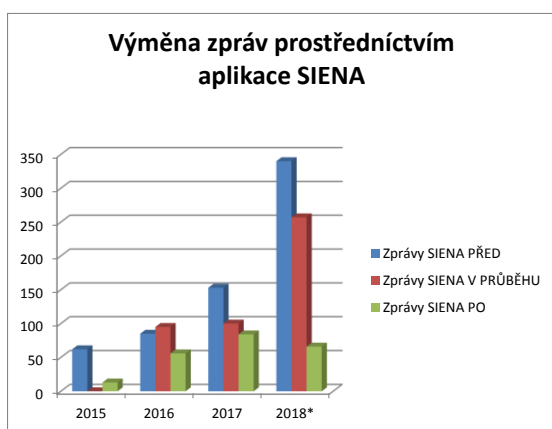
Graf 4. Účinnost opatření v rámci cíle 2³¹

V rámci cíle 2 shledaly zúčastněné subjekty účinnost společných zasedání jako obecně uspokojivou, ale konstatovaly, že ji někdy omezovala skutečnost, že jejich účastníci byli níže postavení vyšetřovatelé, kteří potřebovali povolení a pokyny k účasti na mezinárodních zasedáních a nebyli vždy obeznámeni s obecnějším vývojem ve svých institucích.

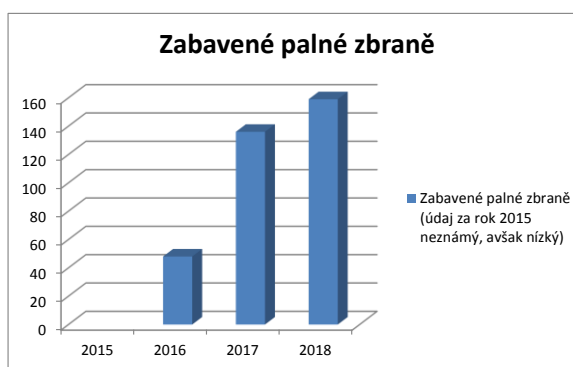


Graf 5. Účinnost společných zasedání zástupců EU a západního Balkánu³²

Každodenní spolupráci a výměnu informací komplikovala vysoká fluktuace pracovníků donucovacích orgánů partnerských zemí západního Balkánu. Dostupné údaje nicméně svědčí o tom, že účastníci byli schopni poučit se z problémů vzniklých během společných koordinovaných cílených kontrol. Nasvědčuje tomu nárůst počtu zpráv vyměněných prostřednictvím aplikace sítě pro bezpečnou výměnu informací (SIENA) v průběhu společných cílených operací (viz graf 6). Počet zabavených palných zbraní (během dnů společné akce a následného šetření) rovněž soustavně rostl (viz graf 7).



Graf 6.³³



Graf 7.³⁴

Přímo na místě se projevila neúčinnost kontrol na hranicích mezi partnerskými zeměmi západního Balkánu. Ačkoli existují důkazy, že se palné zbraně převážejí po zemích západního

³¹ Odpovědi na dotazník zaslaný donucovacím orgánům v červnu 2018.

³² Odpovědi na dotazník zaslaný donucovacím orgánům v červnu 2018.

³³ Zdroje: Europol, EMPACT. Údaje za rok 2018 nejsou konečné.

³⁴ Tamtéž.

Balkánu, směrem z Evropské unie i do ní, což potvrdily všechny zúčastněné subjekty i vyhodnocení zpravodajských informací, k zabavování zbraní většinou nedochází na hranicích, ale ve vnitrozemí. Několik zúčastněných subjektů také upozornilo na tyto nedostatky: příslušníci pohraniční stráže a celníci se dostatečně neopírají o profilování rizik a dřívější zpravodajské informace, nejsou náležitě vybaveni a speciálně vyškoleni, aby palné zbraně byli schopni odhalit, a zaměřují se na hraniční přechody, aniž by měli jasnou strategii pro kontrolu zbývajících částí hranic, které pašeráci využívají.

Díky operativní spolupráci mezi EU a západním Balkánem bylo zjištěno několik nedostatků v trestních řízeních jednotlivých zemí v obou regionech: zvláštní vyšetřovací metody se v jednotlivých zemích značně liší a sledování dodávek je omezeno obecnou neochotou v tranzitních zemích tyto operace povolit. Dále se domnívaly, že by podpůrný společný legislativní rámec na úrovni jednotlivých států mohl vést k účinnější výměně informací pro zpravodajské účely mimo konkrétní šetření.

V oblasti forenzních věd (zejména balistiky) se technologie používané v regionu značně liší, což znemožňuje výměny a vzájemné přeshraniční srovnávání. Balistické analýzy a mezinárodní srovnání se provádějí pro každý případ zvlášť a nejsou systematické ani plně automatizované.

Pokud jde o cíl 3, je třeba poznamenat, že se značně zvýšila účast partnerských zemí západního Balkánu na školeních pořádaných agenturou CEPOL. Údaje svědčí o nerovnoměrné účasti členských států EU, přičemž nebyl zaznamenán žádný zvláštní trend, a o stabilní a nízké míře účasti.³⁵ Dvě země z hlediska účasti vynikají: Řecko a Portugalsko s podstatně vyšším počtem osob, které se webinářů skutečně zúčastnily (průměrně 66 účastníků z Řecka a 15 účastníků z Portugalska).

Některé zúčastněné subjekty však vyjádřily politování nad nedostatečným praktickým zaměřením školení; poukázaly také na potřeby v souvislosti s vytvářením společných vyšetřovacích týmů a různými konkrétními otázkami, jako jsou přeměnitelné palné zbraně, i konkrétními činnostmi zaměřenými na zvyšování informovanosti celníků a příslušníků pohraniční stráže.

³⁵ Členské státy vyslaly na školení každý rok v průměru celkem 3,8 účastníka (rezidenční školení a webináře), zatímco partnerské země západního Balkánu vyslaly 2,7 účastníka.

Klíčová zjištění

- Činnosti vykonávané v rámci akčního plánu zaměřené na modernizaci donucovacích orgánů.
- Sbližování právních předpisů na západním Balkáně s normami EU.
- Pořádání společných zasedání a vytvoření jedinečného prostoru pro dialog a výměnu osvědčených postupů mezi odborníky na palné zbraně.
- Neustálé zlepšování výměny informací a operativní spolupráce při společných koordinovaných cílených kontrolách.
- Kladná odezva zemí západního Balkánu na příležitosti ke vzdělávání a budování kapacit.
- Absence klíčových ukazatelů výkonnosti, které by umožnily komplexní posouzení pokroku při dosahování cílů.
- Národní kontaktní místa dosud nebyla zřízena ve všech zemích nebo nebyla zprovozněna, v důsledku čehož:
 - nebylo harmonizováno shromažďování údajů o zabavování palných zbraní,
 - databáze iArms není systematicky doplňována,
 - zabavené zbraně nejsou systematicky sledovány,
 - neprovádí se systematické nebo automatizované analýzy a přeshraniční srovnání.
- Hraniční kontroly na západním Balkáně se ukázaly jako nedostatečné pro odhalování nedovoleného obchodování s palnými zbraněmi, a to zejména kvůli nekvalifikovaným, nevyzkučeným a nevybaveným příslušníkům pohraniční stráže a celním úředníkům.
- Neadekvátnost vyšetřovacích nástrojů během přeshraničních operací kvůli odlišným

3.4. Efektivita

Provedení analýzy nákladů a přínosů akčního plánu znesnadňovala skutečnost, že neexistují téměř žádné číselné údaje a přesná data, zejména pokud jde o finanční náklady.

Platforma pro palné zbraně může členským státům EU a partnerským zemím západního Balkánu v zásadě poskytnout značnou finanční podporu. Tato finanční podpora může pokrýt výdaje jako např. náklady na účast na dnech společné akce, odměny pro veřejnost za poskytnuté informace, financování zvláštního vybavení nebo pronájem prostor pro tajné operace. Tato finanční podpora je dostupná prostřednictvím různých fondů, jako je Fond pro vnitřní bezpečnost GR HOME, nástroj předvstupní pomoci na období 2015–2020, nástroj přispívající ke stabilitě a míru (2014–2020) a společná zahraniční a bezpečnostní politika (2017–2019). Styční úředníci členských států EU v partnerských zemích západního Balkánu a vnitrostátní vyšetřovatelé však s tímto nástrojem zjevně nejsou plně obeznámeni a většinou spoléhají na vnitrostátní financování a čistě dvoustrannou spolupráci.

V průběhu let se operativní spolupráce mezi Evropskou unií a partnerskými zeměmi západního Balkánu nezlepšila, nebo byl její vývoj dokonce nepříznivý. Svědčí o tom klesající počet zpráv v aplikaci SIENA (vnější společné kontrolní operace) od partnerských zemí západního Balkánu, který klesl z 67 % v roce 2017 na 29 % v roce 2018. Tentýž trend lze pozorovat v případech sdílených s Europol: zatímco v případě členských států EU se jejich počet mezi lety 2017 a 2018 zvýšil (z 26 na 29), v případě partnerských zemí západního Balkánu se snížil (ze 4 na 2)³⁶.

³⁶ Zdroj: Europol.

Pokud jde o školení, agentura CEPOL se rozhodla pokrýt výdaje účastníků jejich činností z partnerských zemí západního Balkánu (6 v roce 2016 a 2017 a 4 v roce 2018) a tyto země vyslaly dvakrát více účastníků, než byl počet účastníků financovaný agenturou CEPOL³⁷. Svědčí to o úměrně větším odhodlání a zájmu partnerských zemí západního Balkánu o mezinárodní vzdělávací příležitosti ve srovnání s členskými státy EU, s čímž je spojena vyšší hodnota za vynaložené prostředky. Středisko SEESAC rovněž zajistilo užitečná praktická školení pro úředníky donucovacích orgánů v celém regionu. Vyvinulo například platformu pro identifikaci zbraní, která donucovacím orgánům pomáhá: i) identifikovat zabavené zbraně, střelivo a výbušniny; a ii) vytvářet zprávy pro další vyšetřování trestné činnosti. Je ovšem obtížné posoudit efektivitu školení, jelikož jejich organizátoři nepředložili žádnou analýzu navazujících školení (tj. dalších školení na vnitrostátní úrovni pořádaných účastníky regionálních školení). Většina dotázaných účastníků se k absolvovaným školením nijak nevyjádřila. Ti, kteří svůj názor vyjádřili, poukázali na nedostatek praktických doporučení ohledně vytváření společných vyšetřovacích týmů a konkrétních otázek, jako jsou přeměnitelné palné zbraně.

Klíčová zjištění

- Užitečná podpora operativní spolupráce ze strany platformy pro palné zbraně EMPACT.
- Velký zájem partnerských zemí západního Balkánu a vysoká míra účasti na školeních pořádaných agenturou CEPOL a střediskem SEESAC.
- Nedostatek údajů o konkrétních výstupech. Nedostatečné povědomí o podpoře, již poskytuje platforma EMPACT, a o jiných nástrojích EU.
- Výměny informací mezi Europolem a zeměmi západního Balkánu nezajistily

3.5. Soudržnost

Cílem Evropské komise bylo zajistit, aby se činnosti všech zúčastněných subjektů vzájemně doplňovaly. Sníží se tak riziko překrývání a zlepší se spolupráce při vyšetřování přeshraniční trestné činnosti v souladu se závěry Rady ze dne 13. prosince 2016³⁸. Nedovolené obchodování s palnými zbraněmi bylo rovněž zahrnuto do společného akčního plánu pro boj proti terorismu na západním Balkáně ze dne 5. října 2018³⁹. Platforma pro palné zbraně a činnosti střediska SEESAC byly rovněž zakotveny v přístupu integračního řízení vnitřní bezpečnosti na západním Balkáně, které má tři pilíře: boj proti terorismu, boj proti závažné a organizované trestné činnosti a bezpečnost hranic⁴⁰.

Středisko SEESAC bylo koordinačním subjektem pro integrační řízení vnitřní bezpečnosti uznáno jako zprostředkovatel koordinace činností v oblasti kontroly zbraní a boje proti nedovolenému obchodování s palnými zbraněmi. Tímto bude zajištěn soulad s dalšími činnostmi a působením skupin odborníků.

Spolupráce mezi EU a regionem jihovýchodní Evropy je nadále složitá kvůli množství zúčastněných subjektů, jejichž činnost není vždy koordinovaná. V regionu působí také jiné země a různé mezinárodní organizace, jako Small Arms Survey, Středisko pro vymáhání práva v jihovýchodní Evropě, Severoatlantická aliance (NATO), Úřad OSN pro drogy a

³⁷ Zdroj: CEPOL.

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; viz cíl 5.

⁴⁰ <https://wb-iisg.com/>

kriminalitu nebo Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE). Činnosti těchto skupin však nejsou jasně zkoordinované s činnostmi střediska SEESAC, platformou pro palné zbraně a integračním řízením vnitřní bezpečnosti.

Řada zúčastněných subjektů se zmínila o zbytečných duplicitních zasedáních, kdy podobní účastníci vedou tytéž diskuse. Kvůli nedostatečné vnitřní koordinaci a sdílení informací se naopak zástupci jednotlivých zemí často účastní různých zasedání, aniž vědí o podobných diskusích nebo prezentacích, které se již konaly.

Různé zdroje financování (například nástroj předvstupní pomoci, včetně nástroje pro technickou pomoc a výměnu informací, nebo Fond pro vnitřní bezpečnost) zprvu vedly k nesrovnalostem a nedostatečné koordinaci. Tyto otázky však byly s pomocí Komise vyřešeny. Jedním ze zbývajících problémů je skutečnost, že finanční prostředky v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky jsou někdy přidělovány bez celkového přehledu podobných aktivit v regionu.

V neposlední řadě byl zajištěn soulad mezi akčním plánem a regionálním plánem. Komise, platforma pro palné zbraně, Europol a středisko SEESAC se aktivně zapojily do vypracování posouzení potřeb regionálního plánu a přípravy jeho cílů.

Klíčová zjištění

- vysoká soudržnost s jinými zastřešujícími strategiemi, včetně strategie EU týkající se ručních a lehkých zbraní a regionálního plánu,
- zajištěna úzká koordinace s legislativním vývojem v EU v oblasti kontroly palných zbraní, aby bylo zajištěno sblížení právních předpisů zemí západního Balkánu s normami EU, zajištěn soulad s mezinárodními nástroji,
- nízká soudržnost činností různých zúčastněných subjektů, mnoho případů překrývání, chybějící integrovaná řídicí struktura pro organizaci různých činností,
- chybějící integrovaný, komplexní rozpočtový přístup na úrovni EU.

4. ZÁVĚRY

EU a partnerské země západního Balkánu se potýkají se společnými problémy.

Přidaná hodnota akčního plánu byla nejvíce patrná při zlepšování propojení, výměně informací a pokládání základů budoucí spolupráce.

Z hodnocení akčního plánu však vyplývá, že některá plánovaná opatření dosud nebyla plně provedena, což snížilo celkovou účinnost akčního plánu. Jedná se zejména o oblasti zřizování kontaktních míst pro palné zbraně, která jsou nezbytná pro vytváření vhodných donucovacích strategií, koordinace, zpravodajských informací a výměny informací na vnitrostátní i evropské úrovni. Dosud také neprobíhá harmonizované shromažďování údajů o zabavování palných zbraní, které by umožnilo tvorbu politiky založené na důkazech a náležité a spolehlivé hodnocení trendů v nedovoleném obchodování. Obdobně zúčastněné subjekty dosud nevytvořily standardní formát zpráv pro účely výměny informací, což bylo jedním ze záměrů akčního plánu.

Z hodnocení dále vyplývá, že by mohla být zlepšena účinnost akčního plánu. K tomu, aby například společná zasedání mohla přinášet konkrétní výsledky, by jim pomohly jasné pokyny pro účastníky, kteří by měli být zmocněni k tomu, aby mohli vydávat stanoviska nebo se vyjadřovat k případným výstupům. Řada zúčastněných subjektů se domnívala, že by školení

mohla být účinnější, pokud by byla zaměřena na praktické případy, vytváření společných vyšetřovacích týmů a konkrétní otázky, jako jsou přeměnitelné palné zbraně.

Pokud jde o jeho zeměpisný rozsah, opatření byla zaměřena na západní Balkán, ale s ohledem na budoucí problémy by mohla být pokryta v podstatě celá jihovýchodní Evropa, včetně Moldavské republiky a Ukrajiny, aby mohla být vyvinuta řešení pro východní sousedství EU, která obstojí i v budoucnosti.

Členské státy a partnerské země západního Balkánu by nyní měly svou politickou angažovanost zaměřit na operativní priority a výstupy. Nezbytná je užší spolupráce mezi členskými státy, partnerskými zeměmi západního Balkánu, agenturami EU a mezinárodními organizacemi, která ve společném boji proti nedovolenému obchodování s palnými zbraněmi zajistí lepší a konkrétnější výsledky. V této souvislosti představuje regionální plán komplexní posouzení potřeb budoucí politiky v tomto regionu. Mohl by být doplněn o operativní cíle pro jednotlivé země, podrobnější ukazatele výkonnosti a jasnou řídicí a rozpočtovou strukturu. Komise je připravena členské státy, partnerské země západního Balkánu, agentury EU a mezinárodní organizace při řešení těchto výzev podpořit. Různé zúčastněné strany, které byly konzultovány, vyjádřily potřebu akčního plánu. Celkově bude třeba hodnocení tohoto akčního plánu zohlednit, aby byla v budoucnu v této oblasti zajištěna trvalá spolupráce.