ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 30.7.2020 г.
COM(2020) 343 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прегледа на Регламент (ЕС) 2019/125 от 16 януари 2019 г. относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел изпълнение на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Търговията със стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел а) изпълнение на смъртно наказание и б) изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание, се регламентира от Регламент (ЕС) 2019/125[1] („регламента“). В приетия през 2005 г. регламент е отразен силният ангажимент от страна на ЕС за премахване на изтезанията и смъртното наказание.

С Регламента на ЕС за борба с изтезанията се помогна за преодоляването на голям пропуск в търговския контрол, основан на правата на човека. С него бяха въведени безпрецедентни, обвързващи търговски ограничения за редица стоки, които често отсъстват от списъците с военни стоки, изделия с двойна употреба или други изделия, чийто износ подлежи на стратегически контрол. Международната общност за правата на човека оцени високо регламента: например Theo van Boven, бивш специален докладчик на ООН относно изтезанията, обяви регламента за крайъгълен камък в борбата срещу изтезанията и модел, който може да бъде последван от държави в други региони[2].

Регламентът е изменян два пъти — през 2011 и 2014 г., във връзка с актуализирането и разширяването на обхвата на приложенията към регламента, в които са изброени забранените и регулираните стоки. През 2016 г. са направени съществени изменения в регламента, и по-специално в неговите процедурни разпоредби.

В съответствие с изискванията на член 32 от регламента настоящият доклад предоставя информация относно прилагането и въздействието на регламента между 2017 и 2019 г., тъй като той е изменен последно през 2016 г. По-конкретно в доклада са разгледани следните области: изменения на регламента чрез делегирани актове; национални мерки за прилагане; изисквания за информация и оценка на дейностите на координационната група за борба с изтезанията и на граждани на ЕС в чужбина.

В настоящия доклад също така се съдържа преглед на ключови данни съгласно регламента и се прави оценка на прилагането на регламента по отношение на основните принципи на уместност, ефективност, ефикасност, последователност и добавена стойност от ЕС.

2. РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2019/125

2.1 Цел и основни разпоредби на Регламент (ЕС) 2019/125

С регламента се цели предотвратяването на смъртното наказание, от една страна, и на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание в трети държави, от друга страна. В него се прави следното разграничение на стоките:

[1] Регламент (ЕС) 2019/125 от 16 януари 2019 година относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел изпълнение на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание (ОВ L 30, 31.1.2019 г., стр. 1).

[2] Цитирано по Генералния секретариат на Европейския съвет, Прилагане на насоките на ЕС по отношение на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание — преглед и нови мерки за прилагане, 8407/1/08 REV 1 от 18 април 2008 г.

- дали те по своята същност служат за насилие и дали изобщо трябва да се търгува с тях (приложение II), или
- дали те могат да имат законна употреба като например оборудване, което се използва за целите на правоприлагането (приложение III), както и някои фармацевтични химикали (приложение IV), като в този случай търговията с тези стоки подлежи на определени ограничения.

За тази цел с регламента се въвеждат ограничения върху търговията с държави извън ЕС. По-конкретно, с регламента:

i. се забранява вносът, износът и транзитът във, от или през ЕС на стоки (посочени в приложение II), които нямат друго практическо предназначение освен употребата им с цел изпълнение на смъртно наказание или с цел изтезания. Забранява се също предоставянето на техническа помощ по отношение на такива стоки, по-специално включващи обучение при тяхната употреба. Освен това се забранява рекламирането на такива стоки в интернет, в телевизионното пространство и радиопространството или на търговски панаири;

ii. се налага режим на предварително разрешение за износ, издадено за всеки отделен случай, по отношение на стоките (посочени в приложение III), които биха могли да бъдат използвани за такива цели, но могат да имат и друга законна употреба (правоприлагане); такова разрешение се изисква и по отношение на предоставянето на техническа помощ или за предоставянето на брокерски услуги, свързани с тази категория стоки. В приложение III не са обхванати: а) огнестрелните оръжия, контролирани съгласно Регламент (ЕС) № 258/2012[3]; б) изделията с двойна употреба, контролирани съгласно Регламент (ЕО) № 428/2009[4]; в) стоките, контролирани в съответствие с Обща позиция 2008/944/ОВППС[5];

iii. се регламентира търговията със стоки – химикали и фармацевтични вещества (приложение IV), които биха могли да се използват с цел изпълнение на смъртно наказание (напр. продукти, които биха могли да се използват за екзекутиране на хора чрез поставянето на инжекция със смъртоносна доза). Тези стоки са добавени към списъка със стоките, чийто износ подлежи на контрол, през 2011 г. Беше въведено конкретно разрешително с лиценз („генерално разрешение на ЕС за износ“), с което да се контролира износът на такива анестетични химикали и да се предотвратява тяхното предаване за употреба с цел екзекутиране чрез поставянето на инжекция със смъртоносна доза, без да се ограничава търговията с такива химикали за медицински, ветеринарни или

[3] РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 258/2012 от 14 март 2012 г. за изпълнение на член 10 от Протокола на Организацията на обединените нации срещу незаконното производство и трафика с огнестрелни оръжия, техните части и компоненти и боеприпаси, допълващ Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу транснационалната организирана престъпност („Протокол за огнестрелните оръжия“), и за установяване на разрешения за износа и мерки за вноса и транзита на огнестрелни оръжия, техни части и компоненти и боеприпаси (ОВ L 94, 30.3.2012 г., стр. 1).

[4] Регламент (ЕО) № 428/2009 на Съвета от 5 май 2009 г. за въвеждане режим на Общността за контрол на износа, трансфера, брокерската дейност и транзита на изделия и технологии с двойна употреба (ОВ L 134, 29.5.2009 г., стр. 1).

[5] Обща позиция 2008/944/ОВППС на Съвета, определяща общи правила за режим на контрол върху износа на военни технологии и оборудване (ОВППС) (2020/C 85/01) (ОВ, C 85-1, 13.3.2020 г.).

други законни цели. Когато за износа на лекарствени продукти се изисква разрешение за износ съгласно настоящия регламент и за този износ се прилагат и изискванията за разрешение съгласно международни конвенции за контрол на наркотиците и психотропните вещества, като Конвенцията за психотропните вещества от 1971 г., държавите членки могат да използват единна процедура за изпълнение на задълженията, които са им наложени с настоящия регламент и със съответната конвенция.

В регламента са включени подробни списъци със стоки съгласно i) по-горе със следните заглавия:

- стоки и техните компоненти, предназначени за екзекутиране на хора:
- стоки, които не са подходящи за използване от правоприлагащите органи за задържане на хора;
- преносими устройства, както и някои видове бичове, които не са подходящи за използване от правоприлагащите органи за контрол на безредици или за самозащита.

Стоките в категория ii) понастоящем попадат в раздели със следните заглавия:

- стоки, предназначени за задържане на хора;
- оръжия и устройства, предназначени за контрол на безредици или за самозащита;
- оръжия и оборудване за разпространяване на химически вещества, причиняващи временна недееспособност или дразнене и предназначени за контрол на безредици или самозащита, и свързаните с тях вещества.

Стоките в категория iii) включват по-конкретно лекарства, за които има по-голяма вероятност да бъдат използвани в инжекции със смъртоносни дози. С цел да се сведе до минимум регулаторната тежест върху предприятията при износа на животоспасяващи лекарства, в регламента е включена система за издаване на глобални разрешения за износ,[6] съгласно която от предприятията не се изисква да подават заявление за индивидуално разрешение за износ за всяка пратка с лекарства. За да бъде издадено глобално разрешение, предприятията трябва да докажат, че прилагат подходящи мерки за контрол, с цел предотвратяване на продажбата на тези лекарства за употреба при извършване на екзекуции.

Транзитът (превозът в рамките на митническата територия на ЕС на стоки с произход извън ЕС, които преминават през нея с местоназначение трети държави) на стоки от приложение II е забранен. Транзитът на регулирани стоки, посочени в приложение III, като цяло не е забранен, но е забранен, ако на оператора, който извършва транзита, му е „известно, че част от тези стоки са предназначени да бъдат използвани с цел

[6] „Генерално разрешение на Съюза за износ“ представлява разрешение за износ, което се прилага за химикали, които биха могли да се използват с цел екзекутиране чрез поставянето на инжекция със смъртоносна доза (приложение IV към регламента). Използва се, когато тези стоки/химикали се изнасят към държави, които са отменили смъртното наказание за всички престъпления и са потвърдили това с поемането на международен ангажимент. За държави, които не са членки на Съвета на Европа, този списък съдържа държавите, които не само са отменили смъртното наказание за всички престъпления, но и без резерва са ратифицирали Втория факултативен протокол към Международния пакт за граждански и политически права.

изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание в трета държава“.

С регламента не се контролира вносът в ЕС или прехвърлянето между държавите — членки на ЕС, на оборудване, което се използва за целите на правоприлагането, и на свързани с него стоки, които могат да бъдат използвани за законни цели на правоприлагането, но с които също така може да бъде злоупотребено с цел изтезания и други форми на малтретиране. С регламента не се забранява и прехвърлянето в рамките на ЕС на стоки, които по своята същност служат за насилие или са неподходящи.

Регламентът е правно обвързващ и се прилага пряко във всички държави — членки на ЕС; в него са залегнали определени задължения за „износителите“. Компетентните органи в държавите членки имат отговорност да следят за спазването на забраните и на изискванията за издаване на лицензии съгласно настоящия Регламент.

С регламента се въвежда изискване държавите — членки на ЕС, да оповестяват публично годишен доклад за дейността, в който да се съдържа информация за броя на получените заявления за издаване на лицензии и на разрешенията. В него са включени допълнителни мерки, чиято цел е улесняване на прозрачността и възпиране на опитите на дадена държава членка на ЕС да заобиколи отказ на друга държава членка да издаде лицензия за износ. В него също така се съдържат разпоредби, улесняващи редовния преглед и изменението на списъците със забранени и регулирани стоки, което позволява на държавите — членки на ЕС, да отправят надлежно обосновано искане до Комисията за разглеждане.

2.2 Ограничения на търговията: ключов инструмент за предотвратяване на изтезанията и смъртното наказание

В член 5 от *Всеобщата декларация за правата на човека*, член 7 от *Международния пакт за граждански и политически права*, член 3 от *Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи* и най-вече в *Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание* е заложена безусловна и всеобхватна забрана на изтезанията и на други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание.

През 2019 г. Общото събрание на ООН (ОС на ООН) призова всички държави да „предприемат подходящи ефективни законодателни, административни, съдебни и други мерки, насочени към предотвратяване и забрана на производството, търговията, износа, вноса и употребата на оборудване, което няма друго практическо предназначение освен употреба с цел изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание“[7].

Абсолютната забрана за изтезания, залегнала в конвенциите на ООН за правата на човека, е отразена на равнището на ЕС в Хартата на основните права на Европейския съюз („хартата“)[8]. Член 2, параграф 2 от хартата гласи, че никой човек не може да бъде осъден на смърт, нито екзекутиран. Член 4 от хартата гласи, че никой човек не може да бъде подложен на изтезания или на нечовешко или унизително отношение или наказание.

[7] Резолюция на ООН, приета от Общото събрание на 18 декември 2019 г., A/RES/74/143. Изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание.
[8] ОВ C 202, 7.6.2016 г., стр. 389.

Въпреки задълженията на държавите съгласно международното право продължават да възникват случаи на изтезания и други форми на малтретиране. През последните години международната общност все по-често признава, че е необходимо търговията с определен вид оборудване, което се използва за целите на правоприлагането, да бъде регулирана и ограничена, за да се гарантира, че такива стоки не се използват за изтезания или друг вид малтретиране.

Вдъхновен от регламента на ЕС и по инициатива на ЕС, осъществена съвместно с Аржентина и Монголия, през 2017 г. е създаден Алиансът срещу търговията със стоки, използвани с цел изтезания. С него се цели значително да се затрудни на международно равнище търговията със стоки, които са предназначени или имат потенциал да бъдат използвани с цел прилагане на смъртно наказание и изтезания. С присъединяването си към алианса държавите се ангажират, наред с другото, да прилагат ефективни мерки посредством националното си законодателство и ефективно правоприлагане, за да се ограничи търговията със стоки, използвани за изтезания и прилагане на смъртно наказание.

През юни 2019 г. ОС на ООН прие важна резолюция, с която бяха създадени условия за бъдещи действия на равнището на ООН за въвеждане на общи международни стандарти в тази област.[9]. С приветстваната от Съвета на ЕС резолюция[10] държавите се призовават да проучат дали е възможно да бъдат приложени евентуални общи международни стандарти относно търговията със съответните стоки, техния обхват и параметри. Очаква се на 74-тата сесия на ОС на ООН генералният секретар на ООН да внесе доклад за изпълнението на тази резолюция. Като втора стъпка и въз основа на този доклад ще бъде изготвен допълнителен доклад от група правителствени експерти (номинирани в рамките на системата на ООН в съответствие с критериите, определени в резолюцията от юни 2019 г.), който ще бъде представен на 75-ата сесия на Общото събрание на ООН през 2021 г.

От своя страна Съветът на Европа също проучва осъществимостта на инициатива в тази област. На 28 ноември 2019 г. Управителният комитет по правата на човека на Съвета на Европа се съгласи да подкрепи предложение за разработване на насоки, приложими за целия Съвет на Европа, които да насърчават или улесняват контрола от страна на държавите членки на Съвета на Европа на търговията със стоки, използвани за изтезания, малтретиране и смъртно наказание. Освен това с предложението всички държави от Съвета на Европа се насърчават да се присъединят към Алианса срещу търговията със стоки, използвани с цел изтезания, и да подкрепят процеса на ООН за разработване на международни мерки в тази област. Швейцария, Северна Македония и Черна гора избраха да следват модела на регламента, а Обединеното кралство също обяви, че ще запази разпоредбите на регламента след излизането си от ЕС.

2.3 Обхват на настоящия доклад (член 32 от регламента)

В член 32 от регламента е поставено изискване до 31 юли 2020 г. и на всеки 5 години след това Комисията да представи на Европейския парламент и на Съвета цялостен доклад относно прилагането и оценка на въздействието, който може да включва предложения за неговото изменение. В регламента е предвидено, че с този преглед ще бъде направена оценка на необходимостта от включване на дейностите на граждани на ЕС в чужбина.

[9] A/RES/73/304, приета от Общото събрание на 28 юни 2019 г.

[10] Заключения на Съвета относно насоките за политиката на ЕС към трети страни по отношение на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание, приети от Съвета на 3712-тото му заседание, проведено на 16 септември 2019 г.

Държавите членки са длъжни да предоставят на Комисията цялата необходима информация за изготвянето на доклада. В специални раздели на доклада ще се разглежда създадената с регламента (член 31) Координационна група за борба с изтезанията и нейната дейност и ще трябва да се предоставя информация относно мерките, предприети от държавите членки съгласно член 33, параграф 1 (санкции).

Този доклад предоставя информация относно прилагането и въздействието на регламента от последното му изменение през 2016 г. до края на 2019 г., като по същество са обхванатa дейности, изпълнени през 2017, 2018 и 2019 г.

В доклада също така се съдържа оценка на прилагането на регламента по отношение на основните принципи на уместност, ефективност, ефикасност, съгласуваност и европейска добавена стойност. В оценката се поставя акцент върху това дали регламентът постига основната/основните си цел/цели и дали от 2016 г. насам са възникнали нови опасения и предизвикателства. Благодарение на това може да се прецени дали е необходимо предприемането на допълнителни действия за преодоляване на установените слабости.

3. ПРИЛАГАНЕ НА РЕГЛАМЕНТА

3.1 Регулаторна рамка

Първоначално регламентът беше приет като Регламент (ЕО) № 1236/2005 относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел прилагане на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание. Той беше приет на 27 юни 2005 г. и влезе в сила на 30 юли 2006 г.[11]. Последното съществено изменение беше направено през 2016 година[12].

Регламентът е кодифициран като Регламент (ЕС) 2019/125 на Европейския парламент и на Съвета от 16 януари 2019 г. относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел изпълнение на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание[13].

3.1.1 Изменения на регламента

Регламентът е изменен два пъти чрез делегирани актове, веднъж през отчетния период и веднъж през 2020 г.

С ДЕЛЕГИРАН РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2018/181 НА КОМИСИЯТА от 18 октомври 2017 година [14] Доминиканската република, Сао Томе и Принсипи и Того бяха добавени към списъка на държавите на местоназначение, за които се прилага генералното разрешение на Съюза за износ (приложение V).

- С ДЕЛЕГИРАН РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2020/621 НА КОМИСИЯТА от 18 февруари 2020 година[15] са изменени приложение I (актуализиране на въведените данни на някои компетентни органи) и приложение V (Гамбия и Мадагаскар бяха

[11] ОВ L 200, 30.7.2005 г., стр. 1—19.
[12] Регламент (ЕС) 2016/2134 на Европейския парламент и на Съвета от 23 ноември 2016 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1236/2005 на Съвета относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел прилагане на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание (ОВ L 338, 13.12.2016 г., стр. 1—33).
[13] ОВ L 30, 31.1.2019 г., стр. 1—57.
[14] ОВ L 40, 13.2.2018 г., стр. 1.
[15] ОВ 144, 7.5.2020 г., стр. 1—5.

добавени към списъка на държавите на местоназначение, за които се прилага генералното разрешение на Съюза за износ).

На Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове за изменение на списъка със забранени или контролирани стоки, включително чрез прилагане на „процедура по спешност“, когато това се налага поради наложителни причини за спешност.

3.1.2 Национални мерки за прилагане

Регламентът е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки. Компетентните органи в държавите членки отговарят за неговото прилагане. Държавите членки отговарят за решаването във всеки отделен случай дали да се издаде разрешение за износ или да се отхвърли заявление по отношение на регулираните стоки, посочени в приложения III и IV към регламента.

За да се предотврати практиката на заобикаляне, в регламента е включено изискване компетентните органи в държавите членки да уведомяват всички други органи на държавите членки и Комисията, в случай че откажат издаването на разрешение или отменят съществуващо разрешение. Съответно, ако някоя държава членка смята да разреши сделка, която е „по същество същата“ като сделка, отказана от държава членка, през периода от 3 години след издадения отказ, следва да се консултира с държавата членка, отказала сделката. Ако въпреки това бъде издадено разрешение, държавата членка, която издава разрешението, трябва да представи на Комисията и на всички държави членки подробно изложение на мотивите си. При извършването на оценка на заявлението, органите трябва да вземат предвид съображения относно предвижданата крайна употреба и риска от отклоняване за незаконни цели.

Държавите членки „не издават разрешение за износ, когато има сериозни основания да считат, че стоките, посочени в приложение III, могат да бъдат използвани за изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание, причинени от правоприлагащ орган или физическо или юридическо лице, включително телесно наказание, наложено от съдебните власти, или използвани за изпълнение на смъртно наказание в трета държава“.

В регламента са изброени следните източници на информация, които да насочват решенията на органите:

- съществуващите присъди, постановени от международни съдилища;
- заключенията на компетентните органи на ООН, Съвета на Европа и ЕС;
- докладите на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унизително отношение или наказание към Съвета на Европа, както и заключенията на специалния докладчик на ООН за изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание.

Друга информация, която органите могат да използват при вземане на решения, включва:

- наличните присъди, постановени от националните съдилища;
- доклади, подготвени от организации на гражданското общество; както и
- данни за наложени ограничения върху износа на стоки, посочени в приложения II и III, в държавата на местоназначение.

Същите критерии се прилагат при вземане на решение относно заявления, свързани с предоставянето на брокерски услуги или техническа помощ.

Държавите членки уведомиха Комисията за 13 издадени отказа през отчетния период. В раздел 3.5 е предоставена подробна информация относно издадените и отказани разрешения за износ през отчетния период.

От компетентните органи в държавите членки се изисква също така да регистрират в база данни на Комисията цялата информация относно отказите на заявления за разрешение за износ. Базата данни определя съответния компетентен орган на ЕС, крайното местоназначение, съответната стока, описание на стоката и името на получателя и на крайния потребител.

В регламента е установен механизъм за добавяне на стоки към приложение II, приложение III или приложение IV, който позволява на държавата членка на ЕС да отправя надлежно обосновано искане за разглеждане до Комисията. Комисията не е получила такъв вид искане през отчетния период.

В допълнение към списъка със стоки, чиято търговия е забранена или регулирана, регламентът включва и разпоредби, които дават възможност на държавите — членки на ЕС, да въвеждат самостоятелно допълнителни национални мерки за регулиране на търговията с някои допълнителни стоки.

Съгласно член 10 от регламента държавите членки могат да приемат или запазят национални мерки, ограничаващи превоза, финансовите услуги, застрахователните или презастрахователните услуги и общата реклама или популяризиране във връзка със стоките, посочени в приложение II. По-специално в Обединеното кралство[16] са запазени национални ограничения за движението на стоки между трети държави извън ЕС.

Освен това съгласно член 14 от регламента всяка държава членка може да наложи или да продължи да налага забрана върху износа и вноса на окови, вериги и преносими електрошокови устройства. Всяка държава членка може да наложи изискване за получаване на разрешение за износа на белезници с размер, по-голям от стандартния. Въз основа на информацията, предоставена на Комисията, Белгия[17], Гърция[18], Люксембург[19], Испания[20] и Обединеното кралство[21] са наложили такива допълнителни

[16] Настоящият доклад обхваща 2017, 2018 и 2019 г., т.е. преди оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз на 31 януари 2020 г.

[17] С фламандския Закон за търговията с оръжие от 15 юни 2012 г. се забранява вносът на преносими електрошокови устройства, които биха могли да направят хората беззащитни или да причинят болка, с изключение на устройства с медицинско или ветеринарно предназначение (прилагат се изключения, за да се позволи официална употреба). По отношение на регион Валония с Указа относно търговията с оръжие от 21 юни 2012 г. се забранява вносът, износът и транзитът на всякакъв вид преносими електрошокови устройства, с изключение на инструменти с медицинско или ветеринарно предназначение, които биха могли да направят хората беззащитни или да им причинят болка.

[18] Гърция поддържа допълнителни национални мерки за два вида стоки, включени в приложение II към регламента, а именно електрошокови устройства и белезници (вж. Закон 2168/1993 с внесените в него изменения).

[19] Съгласно член 36, параграф 1 от изменения Закон за контрол на износа от 27 юни 2018 г. се забранява износът и вносът на окови и вериги. Износът и вносът на преносими електрошокови устройства са забранени, освен в случаите когато придружават потребителя с цел лична защита съгласно член 36, параграф 1 от изменения Закон за контрол на износа от 27 юни 2018 г. Освен това се изисква разрешение за износа на белезници, чийто общ размер, включително веригите, надвишава 240 mm, измерен от външния ръб на единия белезник до външния ръб на другия белезник (член 36, параграф 2 от изменения Закон за контрол на износа от 27 юни 2018 г.).

[20] Съгласно Кралски указ 679/2014 от 1 август 2014 г. относно контрола на външната търговия с отбранителни материали, други материали и стоки и технологии с двойна употреба Испания контролира износа на стандартни белезници, като изисква от бъдещите износители да получат лицензия за износ на тези окови.

ограничения. Унгария и Италия също са въвели подобни мерки. Словакия е уведомила Комисията, че през 2020 г. ще започне законодателен процес с цел изменение на нейния закон от 2007 г. относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел прилагане на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение.

Компетентните органи на държавите членки уведомяват Комисията за своите дейности съгласно регламента. Годишният доклад на Комисията се основава на информацията, предоставена от държавите членки, включително чрез националните доклади, изготвени в съответствие с член 26, параграф 3. През отчетния период Комисията издаде доклад относно издадените през 2017 г. и 2018 г. разрешения от държавите членки за износа на стоки, които биха могли да бъдат използвани за изтезания или с цел прилагане на смъртно наказание[22]. Очаква се през втората половина на 2020 г. да бъде приет доклад относно разрешенията за износ, издадени през 2019 г.

3.2 Дейности на координационната група за борба с изтезанията

Координационната група за борба с изтезанията беше създадена след изменението на регламента през 2016 г.[23] и „проучва всички въпроси, свързани с прилагането на настоящия регламент“. Координационната група, която се председателства от Комисията, служи като средище за представителите на държавите членки и Комисията за обмен на информация относно административни практики. Освен това при подготвянето на делегирани актове Комисията се консултира с групата в съответствие с принципите, заложени в Междуинституционалното споразумение от 13 април 2016 г. за по-добро законотворчество[24].

През отчетния период координационната група проведе четири заседания: на 12 юли 2017 г., 28 юни 2018 г., 29 април 2019 г. и 17 декември 2019 г.

В съответствие с член 31, параграф 4 от регламента Комисията представя на Европейския парламент доклад относно работата, проверките и консултациите на координационната група за борба с изтезанията. През обхванатия от настоящия доклад отчетен период Комисията прие доклад през октомври 2019 г.,[25] който обхваща 2017 г. и 2018 г. Очаква се през втората половина на 2020 г. да бъде приет доклад относно дейността на координационната група през 2019 г.

Координационната група за борба с изтезанията осъществи технически обмен относно наличните инструменти в електронната база данни на Комисията — сигурна и криптирана система, предназначена да подпомага националните органи, които отговарят за свързаните с контрола на износа въпроси, при обмена на информация с Комисията. В член 23, параграф 5 от регламента е поставено изискване компетентните органи да използват тази система, за да предават информация относно случаите на предоставен отказ на заявление за издаване на разрешение за износ (наричани „откази“).

---

[21] В член 9 от Наредбата относно контрола на износа от 2008 г. на Обединеното кралство е поставено изискване за получаване на лиценз за износа на стоки, включени в член 14, параграф 1.

[22] COM(2019) 445 от 1.10.2019 г.

[23] Регламент (ЕС) 2016/2134 на Европейския парламент и на Съвета от 23 ноември 2016 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1236/2005 на Съвета относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел прилагане на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание (ОВ L 338, 13.12.2016 г., стр. 1).

[24] ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 1.

[25] COM(2019) 449 final, 7.10.2019 г.

Координационната група обсъди предишното изискване за разрешение за някои видове техническа помощ и брокерски услуги, определени в членове 15 и 19 от регламента. Групата осъществи технически обмен във връзка със забраните, предвидени в членове 8 и 9 от регламента, относно включването на изброени стоки съответно в търговски панаири и реклама. Тези забрани бяха въведени с изменението на регламента през 2016 г. По време на техническия обмен бяха обсъдени въпросите за евентуални насоки за съответните органи и за реда и условията за налагане на забраните. Беше отбелязано, че е имало докладвани случаи на реклама на стоки на уебсайтовете на някои европейски доставчици.

Във връзка със съображение 48 Координационната група разгледа и предложените делегирани актове за изменение на приложенията към регламента, които бяха приети на 18 октомври 2017 г. и 18 февруари 2020 г. (вж. раздел 3.1.1 по-горе).

Друг аспект в работата на Координационната група за борба с изтезанията беше свързан с изискванията за докладване на националните компетентни органи. В допълнение към тези разисквания се събира по-широк спектър от търговски данни за подготовката на годишния доклад на Комисията за 2019 г.

И накрая, групата осъществи обмен на мнения относно Алианса срещу търговията със стоки, използвани с цел изтезания и напредъка в подготовката за евентуални общи международни стандарти в тази област.

3.3 Прозрачност и информация

В член 26, параграф 3 от регламента се съдържа изискване държавите — членки на ЕС, да изготвят и оповестяват публично годишен доклад за дейността, който да съдържа информация за броя на получените заявления, за стоките и държавите, посочени в тях, както и за решенията, които са били взети по заявленията.

Чехия[26], Дания[27], Германия[28], Румъния[29] и Обединеното кралство[30] са уведомили Комисията относно своите публични годишни доклади за дейността за 2019 г[31]. Следва да се отбележи, че съгласно член 26, параграф 3 от регламента тези публични доклади „не включват информация, разкриването на която държавата членка разглежда като противоречащо на съществени интереси, свързани с нейната сигурност“.

Ограничен брой компетентни органи публикуваха информация на уебсайта на техните правителства относно правилата и разпоредбите, приложими за стоките в обхвата на регламента, за да информират икономическите оператори относно процедурите за издаване на разрешения на износ и други изисквания.

---

[26] Чехия: https://www.mpo.cz/cz/zahranicni-obchod/licencni-sprava/mucici-nastroje/zprava-ministerstva-prumyslu-a-obchodu-o-plneni-narizeni-rady-es-c--1236-2005-za-rok-2018--54368/

[27] Дания: https://eksportkontrol.erhvervsstyrelsen.dk/produkter

[28] Германия: https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Antragsarten/Anti_Folter_Verordnung/anti_folter_node.html

[29] Румъния: http://www.imm.gov.ro/adaugare_fisiere_imm/2019/10/Rapoarte-anuale-comert-tortura-2017-2018.pdf

[30] Съгласно член 127, параграф 6 от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия (ОВ L 29, 31.1.2020 г., стр. 7) по време на преходния период, предвиден в член 126 от споразумението, всяко позоваване на държавите членки в правото на Съюза се разбира като включващо Обединеното кралство.

[31] Обединеното кралство: https://www.gov.uk/government/collections/strategic-export-controls-licensing-data

3.4 Привеждане в действие на контрола на износа

Компетентните органи в държавите членки отговарят за привеждането в действие на контрола на износа. В съответствие с член 33 от регламента „държавите членки установяват система от санкции, приложими при нарушение на настоящия регламент, и вземат всички мерки, необходими за осигуряване на прилагането им. Предвидените санкциите са ефективни, пропорционални и възпиращи.“ Следователно държавите — членки на ЕС, установяват санкции на национално равнище, приложими при нарушение на регламента както от лица, така и от образувания.

Тези санкции на национално равнище са както административни, така и наказателноправни, обикновено вариращи от парични глоби до лишаване от свобода, включително конфискация на стоките.

През отчетния период компетентните органи не са уведомили Комисията за нарушения на регламента. В регламента не е предвидено задължение за компетентните органи да го правят.

3.5 Разрешения за износ: Ключови данни

Комисията събира данни от компетентните органи, което ѝ позволява да разполага с общи сведения относно предоставените (или отказаните) разрешения за износ по отношение на контролирани стоки, включени в приложения III и IV към регламента.

Позовавайки се на данните от доклада на Комисията[32] за 2017 г. и 2018 г. и на данните, събрани за доклада на Комисията от 2020 г., обхващащ 2019 г.[33], броят на предоставените (или отказаните) разрешения за износ за 2017—2019 г. може да бъде обобщен, както следва[34]*:* През 2017 г. са отчетени общо 292 разрешения, предоставени от 12 държави членки. През 2018 г. 11 държави членки са отчели издаването на общо 231 разрешения. През 2019 г. са отчетени общо 281 разрешения, предоставени от 10 държави членки[35]. Следователно общият брой на предоставените разрешения през целия тригодишен отчетен период възлиза на 804.

Петнадесет държави членки са уведомили Комисията, че през отчетния период не са получили никакви заявления за разрешение съгласно Регламент (ЕС) 2019/125.

С регламента се налага изискване за издаване на разрешение за износ, което предоставя възможност на компетентните органи да проверяват дали съществуват показания за това, че стоките, ако бъдат изнесени, може да бъдат използвани за изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание (приложение III) или с цел изпълнение на смъртно наказание (приложение IV). За тази цел в член 20, параграф 8 от регламента се предвижда, че компетентният орган следва да получава „цялата информация, по-специално относно крайния потребител, държавата на местоназначение и крайната употреба на стоките“.

[32] Доклад за издадените през 2017 и 2018 г. разрешения за износ в съответствие с регламента относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел изпълнение на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание — COM(2019) 445 final.

[33] Вж. член 26, параграф 4 от регламента.

[34] Износът по силата на генералното разрешение на Съюза за износ (приложение V към регламента) не е включен в информацията за броя на разрешенията, издадени от държавите членки.

[35] При окончателното оформяне на настоящия доклад три държави — членки на ЕС, не бяха предоставили на Комисията търговските данни за 2019 г.

Отчетено е, че през тригодишния отчетен период са отхвърлени 13 заявления за издаване на разрешение: 4 през 2017 г., 5 през 2018 г. и 4 през 2019 г.

Информацията, която е на разположение на Комисията и се основава на данните, съобщени от компетентните органи, позволява на Комисията да прави разграничение между крайната употреба за целите на правоприлагането, научните здравни грижи, крайната употреба от охранителни фирми, крайната употреба в медицината (болници и ветеринарна употреба) на стоки, изброени в приложение IV, промишлената употреба и износа към търговски фирми. Отчетено е, че през тригодишния период, обхванат от настоящия доклад, 56 разрешения за износ са били предоставени за целите на правоприлагането, 52 за целите на науката/здравеопазването, а останалите (74) са издадени за други цели, предимно на търговци и частни охранителни фирми. В тази връзка следва да се отбележи, че не всички държави членки представят пълен отчет и/или информация относно крайните потребители и в такъв случай данните за крайната употреба не съответстват на общия брой лицензии, посочен по-горе.

3.6 Граждани на ЕС в чужбина

Въпреки че не е стриктна част от оценката на начина, по който се прилага регламентът, в член 32 от регламента е предвидено по време на прегледа също така да се преценява дали е необходимо в обхвата на регламента да се включат дейностите на граждани на ЕС в чужбина. В този раздел са очертани областите, в които могат да бъдат оценени дейностите на дружества, установени в ЕС, на граждани на ЕС или на лица, пребиваващи в държава членка на ЕС, които действат в трети държави. Това засяга следните дейности:

- **Брокерска дейност,** т.е. организиране на прехвърляне на оборудване между трети държави извън ЕС, когато изделията не влизат на митническата територия на ЕС и когато такива дейности се извършват извън ЕС от образувания от ЕС:

  В регламента няма забрана по отношение на брокерски дейности за стоки от приложение II, нито е предвиден контрол на брокерски дейности за стоки от приложение III, когато се извършват от брокери от ЕС, извършващи дейност извън ЕС.

- **Популяризиране/предлагане на пазара** извън ЕС на съответните стоки и услуги от образувания от ЕС или улесняване на такова предлагане на пазара, например чрез организиране на изложения, свързани с оръжие, по въпросите на сигурността и други подобни и панаири в трети държави:

  Съгласно член 8 от регламента „на физическите или юридическите лица, образуванията или органите, включително съдружията, независимо дали пребиват или са установени в държава членка, се забранява да излагат или предлагат за продажба стоките, изброени в приложение II, на изложение или панаир, провеждани в Съюза“ (подчертаването е добавено).

- **Предоставяне от страна на образувания от ЕС на техническа помощ** и обучение за работа с оборудване или техники, използвани за целите на правоприлагането, на военни, охранителни или полицейски сили или на недържавни субекти, като например частни охранителни дружества, в трети държави:

  Съгласно член 7 от регламента „на доставчиците на техническа помощ и на брокерите се забранява да осигуряват или предлагат на лица, образувания или

органи в трета държава обучение относно употребата на стоките, изброени в приложение II“. Освен това съгласно член 15 от държавите членки се изисква да издават специално разрешение за предоставянето на „техническа помощ, свързана със стоки“ от приложение III. Предоставянето на техническа помощ, включително обучение, се забранява или контролира само когато се отнася пряко за оборудване, попадащо в обхвата на регламента (приложение II или приложение III). Техническата помощ може да бъде предоставена независимо от доставката на оборудването, попадащо в обхвата на регламента.

Две неправителствени организации (НПО), работещи в областта на човешките права и ангажирани с оценката на прегледа, насочиха вниманието към случая с гражданите на ЕС, извършващи дейност извън ЕС, които предоставят, например, услуги по обучение в областта на сигурността и правоприлагането с оборудване, което се използва за целите на правоприлагането, по нецелесъобразен начин или по начин, с който може да бъде злоупотребено. Те също така насочиха вниманието към случая с дружествата, които организират панаири или изложения с оръжие в трети държави. По-специално те считат, че настоящото географско ограничение, посочено в член 8, следва да бъде премахнато и че на всяко физическо или юридическо лице, образувание или орган на ЕС следва да бъде забранено да популяризира стоки от приложение II на изложения или панаири, независимо от държавата, в която се провеждат. Освен това те считат, че следва да се въведе контрол (чрез регламента или чрез други подходящи мерки), за да се регулира предоставянето на инструктаж или обучение от всички съответни учебни заведения, така че тази разпоредба да не насърчава или включва нецелесъобразни политики или политики, с които може да се злоупотреби, практики или техники, които биха могли да улеснят или да бъдат използвани при изтезания или друг вид малтретиране в трети държави.

Преодоляването на изтъкнатите проблеми създава трудности във връзка с териториалния обхват на юрисдикцията на ЕС. По принцип в международното право юрисдикцията е териториална и не може да се упражнява от дадена държава извън нейната територия, освен по силата на диспозитивна правна норма, произтичаща от международен обичай или конвенция. Има обаче изключения от този принцип, които са приложими тук. Например в международното право се разрешава налагането на наказания за извънтериториални дейности на граждани на дадена държава, когато става дума за престъпления, извършени извън нейната територия[36]. В случай на особено тежки престъпления, които са обект на универсална юрисдикция или чрез многостранен договор, [37] или съгласно обичайното международно право, като например геноцид, военни престъпления, престъпления срещу човечеството и изтезания, държавата може да упражнява юрисдикция по отношение на престъпленията, независимо от мястото на извършване на престъплението и независимо от националността на извършителя или жертвата.

Взетите едностранно решения за упражняване на юрисдикция извън територията на ЕС следва да бъдат внимателно разгледани с оглед на международното право и практика. Като се има предвид, че дали една държава може законно да упражнява

[36] Вж. член 5, параграф 1, буква б) от Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание от 1984 г. ([приета на 10 декември 1984 г., влиза в сила на 26 юни 1987 г.] 1465 UNTS 112.

[37] Вж. Женевски конвенции I—IV (1949 г.).

извънтериториална компетентност е въпрос, който се разглежда от международното право, е важно на подходящите международни форуми целеустремено и ефективно да се насърчава търговията със стоки, които не се използват с цел изтезания, така че да се постигне по-голям отговор на глобално равнище на заложените в регламента цели.

Могат да се проучат и други подходящи мерки, например мерки за насърчаване на по-голяма прозрачност и повишаване на осведомеността или мерки за насърчаване на ефективното спазване на ръководните принципи на ООН за стопанската дейност и правата на човека[38]. В действителност в ръководните принципи на ООН за стопанската дейност и правата на човека е посочено, че предприятията следва да зачитат правата на човека. Те следва да не нарушават човешките права на другите хора и да се справят с неблагоприятните въздействия върху правата на човека. За преодоляване на неблагоприятните въздействия върху правата на човека е необходимо прилагане на подходящи мерки, които да доведат до тяхното предотвратяване, смекчаване и ликвидиране, когато е възможно.

4. ОЦЕНЯВАНЕ НА ПРИЛАГАНЕТО НА РЕГЛАМЕНТА

4.1 Критерии за оценка и източници на данни

Включвайки критериите за фактическа оценка, определени в член 32 от регламента, Комисията направи оценка на изпълнението на регламента в съответствие със своите насоки за по-добро регулиране,[39] като оцени следните елементи:

- *Уместност*: В каква степен общите цели на регламента, начинът, по който е изготвен, и националните мерки за изпълнение, предвидени в регламента, отговарят на приоритетите на ЕС към момента на приемане на регламента, както и на текущите приоритети на ЕС.
- *Ефикасност*: В каква степен с регламента се постигат ефикасни резултати. Това обхваща ефикасността на прилагане от държавите членки и надзора от Европейската комисия, като същевременно се прави оценка дали има пропуски или дублирания в изискванията за информация, които биха могли да подкопаят ефективността или ефикасното прилагане на регламента, и дали изискванията за отчитане са адекватни и пропорционални.
- *Ефективност*: В каква степен с регламента се постигат неговите цели и приоритетите на ЕС.
- *Съгласуваност и взаимно допълване*: В каква степен с регламента се улеснява съгласуваността и взаимното допълване с други свързани инициативи на ЕС и държавите членки.
- *Добавена стойност от ЕС*: В каква степен с регламента се добавя стойност към отделни мерки на държавите — членки на ЕС.

[38] „Ръководните принципи за стопанската дейност и правата на човека: прилагане на рамката „Утвърждаване, спазване и правни средства за защита“ на Организацията на обединените нации“ са разработени от специалния представител на генералния секретар на ООН по въпроса за правата на човека и транснационалните корпорации и други стопански предприятия. Съветът по правата на човека прие ръководните принципи в своята резолюция 17/4 от 16 юни 2011 г.

[39] Вж. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_bg.

Основните източници на информация за събиране на доказателства за оценката са писмени изявления, включително проучване, анкети[40], интервюта и семинар с ключови заинтересовани страни.

В работния семинар на заинтересованите страни се включиха повече от 30 участници. Те са от широк кръг организации, включително компетентните органи на държавите членки, Европейската комисия, международни организации като ООН и Съвета на Европа и неправителствени организации.

Оценката на събраните данни и информация доведе до следните констатации.

4.2 Уместност

4.2.1 Съображения във връзка с политиките

С регламента, първоначално приет през 2005 г., се отговори на необходимостта от „правила на Съюза за търговията с трети държави със стоки, които биха могли да се използват с цел изпълнение на смъртно наказание, както и със стоки, които биха могли да се използват с цел изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание“. С тези правила се целеше коригиране на установения пропуск в основания на правата на човека търговски контрол на ЕС и се състави първият в света задължителен инструмент, който се занимава конкретно с въпроса. За да се запази уместността на регламента, той беше изменен през 2011, 2014 и 2016 г.

Освен че е първата в света оперативна рамка за регулиране на търговията със стоки, чиято употреба е свързана с изтезания, неговата уместност в момента се потвърждава от ролята му на източник на вдъхновение за работата в тази област на други държави и организации. Най-важното е, че той вдъхнови решението на ООН да разработи общи международни стандарти за търговията с инструменти за изтезание[41]. На регламента се приписва също вдъхновяването на Съвета на Европа за разработването на мерки в целия регион, чиято цел е справяне с търговията с оборудване, използвано за изтезания, малтретиране и изпълнение на смъртно наказание.

Усещането за уместност на този инструмент допълнително се засилва от факта, че някои държави, които не са членки на ЕС, избраха да следват модела на регламента, като например Швейцария, Северна Македония и Черна гора, а Обединеното кралство също така обяви, че ще запази разпоредбите на регламента и след оттеглянето си от ЕС.

4.2.2 Уместност на обхванатите стоки и услуги

Понастоящем в регламента е обхваната широка гама от стоки, свързани с изпълнение на смъртно наказание и изтезания.

От гледна точка на обхвата на регламента по отношение на стоки, дейности и лица, в член 25 от регламента е предвидено, че всяка държава членка може да отправи до

[40] Единадесет държави членки предоставиха обратна информация, а 15 респонденти дадоха своя принос в проучването на общественото мнение, от които 8 бяха от обществеността, 4 от НПО, 2 от частния сектор и 1 от академичната общност. Освен това Комисията получи предложения извън проучването на общественото мнение.

[41] Резолюция A/73/L.94: „Към прекратяване на търговията със стоки, използвани за изтезания: проучване на осъществимостта, обхвата и параметрите на евентуални общи международни стандарти“, приета от Общото събрание на ООН на 28 юни 2019 г.

Комисията надлежно обосновано искане в приложение II, III или IV да бъдат добавени стоки. През разглеждания период не са отправяни такива искания.

Две правозащитни НПО, които участват в провеждането на прегледа, считат по-конкретно, че с регламента следва да може да се реагира на промените на международния пазар в областта на сигурността, където често се наблюдава технологично и пазарно развитие. Според тях в регламента следва също така да бъдат отчетени промените в естеството на употребата и неправомерната употреба на оборудване, което се използва за целите на правоприлагането. Като повод за загриженост беше посочен и конкретният случай на преименуване на продукти с цел заобикаляне на приложното поле на регламента, потвърждаващ необходимостта от редовно актуализиране на списъците с обхванатите стоки. Според тези НПО някои стоки, изброени понастоящем в приложение III, биха могли да бъдат преместени в приложение II, като например електрошокови оръжия с пряк контакт (включително електрошокови палки, електрошокови щитове и зашеметяващи оръжия), а други стоки също могат да бъдат добавени, като затворнически качулки и превръзки за очи, столове за задържане, дъски и легла с каиши, предназначени за целите на правоприлагането. Според тези НПО контролирани стоки, които могат да бъдат добавени в приложение III, включват „стандартни белезници“, ръчни ударни оръжия и някои видове оръжия с ударно-кинетично действие с изстрелване.

Конкретен проблем представляват веществата за борба с масовите безредици. През последните години се наблюдава нарастване на тяхната наличност и употреба. Две правозащитни НПО, които участват в оценката на прегледа, считат, че те не са обхванати по подходящ начин от регламента, тъй като съществува известна степен на несъответствие с „общия списък на оръжията“ на Европейския съюз[42]. При разработването (и преразглеждането) на регламента стоките, които вече бяха обхванати от други инструменти на ЕС, бяха специално изключени от обхвата на регламента. На практика това изключване доведе до ситуация, в която с регламента се обхваща контролът на някои вещества за борба с масовите безредици, като например лютив спрей и олеорезини от растения от разред Capsicum (*oleoresin capsicum*), но не и тези, които са изброени в общия списък на оръжията. Правозащитни НПО, участващи в провеждането на прегледа, посочват, че тези вещества за борба с масовите безредици, които понастоящем не са обхванати от регламента, често се използват с цел улесняване или извършване на изтезания и други форми на малтретиране или вътрешни репресии.

По отношение на стоките от приложение IV в регламента са изброени някои химикали/лекарства, чието предназначение е да спасяват и подобряват живота и здравето на пациентите, но които биха могли да бъдат търсени с цел употреба при инжекции със смъртоносна доза. Според една организация, ангажирана с борбата срещу злоупотребата с лекарства при инжекции със смъртоносна доза, в регламента са обхванати 2 от 14-те лекарства, които понастоящем са изброени в щатските и във федералния протокол на САЩ за изпълнение на присъди със смъртоносна инжекция. За разлика от стоките, изброени в приложения II и III, тези видове химикали и лекарства изпълняват важна животоспасяваща функция и следователно трябва да бъде

[42] Общ списък на оръжията на Европейския съюз, приет от Съвета на 17 февруари 2020 г. (оборудване, обхванато от Обща позиция 2008/944/ОВППС на Съвета, определяща общи правила за режим на контрол върху износа на военни технологии и оборудване (ОВППС) (2020/C 85/01) (ОВ, C 85-1, 13.3.2020 г.).

направена внимателна оценка на мерките, които биха могли да ограничат търговията им, за да се предотврати отрицателното въздействие върху търговията със законни животоспасяващи медицински консумативи. В тази връзка трябва да се обърне внимание на режима на саморегулиране, приет от няколко дружества от ЕС, прилагащи доброволно различни протоколи за разпространение, които според различни заинтересовани страни служат за предотвратяване на неправомерната употреба на лекарства, изнасяни от ЕС.

При оценяването на уместността на обхванатите стоки и услуги би могло да се обмисли и въвеждането в регламента на клауза за предвидената крайна употреба или на всеобхватна клауза. За въвеждането на такава клауза се обявиха правозащитни НПО, участващи в преразглеждането, и орган на държава членка. Конкретно подобна клауза би позволила на отделни държави — членки на ЕС, да спрат точно определено прехвърляне на дадено изделие, което не е конкретно включено в приложение II или III към регламента. За такова изделие ще трябва да бъде ясно установено, че няма друга практическа употреба, различна от употребата при прилагане на смъртно наказание, изтезания и други форми на малтретиране. В клаузата могат да бъдат обхванати и случаите, когато има доказателства, че в резултат на евентуалното прехвърляне на невключеното в списъка изделие, то ще бъде използвано за такива цели.

По отношение на услугите, включени в обхвата на регламента, т.е. брокерски услуги, техническа помощ, обучение и реклама, свързани с обхванатите от регламента стоки, при оценката не бяха установени признаци, че е необходимо изменение в това отношение. Следва да се отбележи обаче, че предоставянето на техническа помощ, включително обучение, е забранено или се контролира само когато е пряко свързано с обхванато от регламента оборудване (приложение II или приложение III).

4.2.3 Уместност на добавянето на търговията в рамките на ЕС

По време на консултациите относно прилагането на регламента бяха направени предложения за разширяване на обхвата на регламента, така че да се обхване търговията в рамките на ЕС на стоки от приложение II и приложение III, както и вноса в ЕС на стоки от приложение III. Първоначално в регламента се отговори на съображението, че „е подходящо да бъдат установени правила на Съюза за търговията с трети държави със стоки, които биха могли да се използват с цел изпълнение на смъртно наказание, както и със стоки, които биха могли да се използват с цел изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание“. Този акцент върху отношенията с трети държави беше ясно упоменат в преамбюла, който гласи следното: „Мерките в настоящия регламент са насочени към предотвратяване както на изпълнението на смъртното наказание, така и на изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание в трети държави. Те обхващат ограниченията върху търговията с трети държави със стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел изпълнение на смъртно наказание или с цел изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание. Не се счита за необходимо да се установяват подобни мерки за контрол и върху сделките в рамките на Съюза, тъй като в държавите членки смъртното наказание не съществува и те трябва да приемат подходящи мерки за предотвратяване на изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание и да ги обявят за престъпления.“

Две правозащитни НПО с експертни познания в търговията със стоки, които биха могли да се използват за изтезания или за други форми на малтретиране, препоръчаха обхватът на регламента да бъде разширен, за да обхване вноса в ЕС или прехвърлянето

в рамките на ЕС на оборудване, което се използва за целите на правоприлагането, и свързани с него стоки, които се използват за законни цели на правоприлагането, но с които също така може да бъде злоупотребено.

В регламента се поставя ясен акцент върху ограничаването на търговията с трети държави. Следователно регламентирането на вноса в ЕС и прехвърлянето в рамките на ЕС на оборудване, което се използва за целите на правоприлагането, с цел справяне с предполагаеми случаи на изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание в рамките на ЕС посредством регламента не изглежда да е в съответствие със заявените цели на регламента. Други инструменти и средства, свързани със защитата на правата на човека, които понастоящем са на разположение на Европейския съюз и на неговите държави членки, могат да се разглеждат като по-подходящи в това отношение.

4.3 Ефикасност

4.3.1 Разрешения и откази

Въз основа на данните, представени в настоящия доклад и в предишния доклад на Комисията относно издадените разрешения за износ през 2017 и 2018 г.[43] (вж. раздел 3.5), си заслужава да се отбележи, че значителен брой държави членки (15) отчитат, че не са издали разрешения през тригодишния период. Освен това някои държави членки отчитат доста по-голям брой разрешения, отколкото други.

Представените данни също показват ограничен брой откази на разрешения за стоки (13 от 4 държави членки през тригодишния период), като услугите, обхванати от регламента, не са обект на разрешения (или откази). Прилагането е отговорност на компетентните органи в държавите членки. Понастоящем е налице само ограничена информация по въпроси като национални процедури за оценка на риска и наблюдение на крайната употреба на изнесените стоки и услуги.

От представената по-горе информация изглежда е необходимо разработването на някакъв вид насоки на Европейския съюз относно най-добрите практики за прилагането на регламента (например по отношение на определението на обхванатите стоки, оценки на риска, откази, уведомления и т.н.) и повече информация от компетентните органи за това как регламентът се прилага на практика.

4.3.2 Докладване

Както е посочено в раздел 3.3, в член 26, параграф 3 от регламента са определени изисквания за докладване на компетентни органи. Пет държави членки потвърдиха, че публикуват годишни доклади за дейността в съответствие с член 26, параграф 3 от регламента. Следва да се отбележи, че съгласно член 26, параграф 3 от регламента тези публични доклади „не включват информация, разкриването на която държавата членка разглежда като противоречащо на съществени интереси, свързани с нейната сигурност“.

Степента на подробност в тези годишни доклади не винаги позволява да бъде направена точна оценка на прилагането на регламента на национално равнище. Малък брой държави членки предоставят публично достъпна информация относно процедурите, прилагани по отношение на свързания със стоките риск, или относно предприетите последващи мерки за наблюдение на крайната употреба, както и не

[43] COM(2019) 445 final.

посочват обема и стойността на свързаните стоки или дали са наложени санкции за нарушения на регламента. По подобен начин е налична ограничена информация относно механизма за уведомяване и провеждане на консултации съгласно член 23.

В член 26, параграф 4 е поставено изискване Комисията да публикува годишен доклад за дейността. През октомври 2019 г. е публикуван един доклад относно издадените от държавите членки разрешения за износ през 2017 и 2018 г., а през 2020 г. ще бъде приет допълнителен доклад, обхващащ 2019 г. В отчетния формуляр за 2019 г. се изискват данни, свързани с по-широк спектър от въпроси. Друга подходяща информация, която може да бъде включена по ползотворен начин в цялостния процес на годишно докладване, е информацията относно установените нарушения и наложените санкции. Освен това могат да бъдат включени и други аспекти, като например стойността и обема на износа, с цел осигуряване на по-голяма прозрачност.

4.4 Ефективност

С регламента е постигната специфичната цел за по-ефективен контрол на търговията на ЕС с трети държави със стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел изпълнение на смъртно наказание или с цел изтезания и други форми на жестоко, унизително или нечовешко отношение или наказание. Според орган на държава членка регламентът улеснява прихващането на съответните стоки, докато търговците са разубедени да се опитват да изнасят забранени стоки (което се доказва от ограничения обхват на такава търговия като цяло).

Въпреки това би била полезна допълнителна информация относно налагането на санкции от държави — членки на ЕС, съгласно член 33 от регламента, за да се направи по-добра оценка на степента, в която се установяват и санкционират нарушенията на регламента. Въпреки че Комисията има почти пълна представа за въведеното в държавите — членки на ЕС, национално законодателство по отношение на санкциите, налагани в случаите на нарушения, тя не разполага с достатъчно информация дали органите са приложили тези санкции в конкретни случаи на нарушения.

По-трудно е да се направи оценка на по-широката цел, свързана с предотвратяването на смъртното наказание и на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание в трети държави, тъй като са налице много други фактори, които оказват влияние. Ограничаването на търговията с тези стоки и услуги е само един елемент в борбата с изтезанията. Освен това за изтезанията и другите форми на малтретиране не се разчита само на усъвършенствани инструменти; често се използват най-обикновените и лесно достъпни инструменти, като например палки, пръстове, стандартни белезници и прекомерна физическа сила.

4.5 Съгласуваност и взаимно допълване

За да се осигури взаимно допълване, в регламента се прави конкретно позоваване на други свързани инструменти или рамки на ЕС и от обхвата на регламента изрично се изключват стоките, които те обхващат. В регламента са обхванати материали, които не са изброени в нито един друг правен инструмент, и в това отношение се допълват други европейски регулаторни рамки. С регламента се избягва насочването към стоки, свързани с други регламенти и за които вече има изградена система за издаване на разрешение, т.е.:

i. огнестрелните оръжия, контролирани съгласно Регламент (ЕС) № 258/2012;

ii. изделията с двойна употреба, контролирани съгласно Регламент (ЕО) № 428/2009;
iii. стоките, контролирани в съответствие с Обща позиция 2008/944/ОВППС и със свързания с нея общ списък на оръжията[44].

Въпреки че този подход за осигуряване на взаимно допълване сред инструментите за контрол на износа е успешен до голяма степен, се появиха някои несъответствия. Както беше посочено по-горе, това се отнася за веществата за борба с масовите безредици. Някои от тях като лютивия спрей и олеорезините от растения от разред Capsicum (*oleoresin capsicum*) са обхванати от регламента, но други, които са включени в общия списък на оръжията, като обикновени сълзотворни газове (CS газ, газ и CN газ), не са обхванати от регламента, въпреки че често се използват с цел улесняване или извършване на изтезания и други форми на малтретиране. Би било целесъобразно да се проучи как най-добре да се осигури по-добра съгласуваност и на двата инструмента, еднаквост на процедурите на одобрение на лицензи и разпространение на уведомленията за отказ и по двата режима за контрол.

По подобен начин, въпреки че ЕС е наложил оръжейно ембарго като изричен отговор на случаи на „вътрешна репресия“ и за тази цел е разработил списък на оборудването, използвано за „вътрешна репресия“, този списък не включва изделия, обхванати от регламента. Може да се проучи възможността някои стоки от приложение III, контролирани от регламента, да бъдат изрично включвани в обхвата на наложено ембарго, което конкретно се отнася до притеснения, свързани с „вътрешната репресия“.

По отношение на по-широката цел на ЕС за защита на правата на човека, регламентът до голяма степен е съгласуван и се допълва от други съответстващи инструменти и инициативи на ЕС. Съществува обаче възможност за по-голямо полезно взаимодействие между работата по наблюдение на правата на човека в трети държави, от една страна, и контрола на крайната употреба на стоки и услуги, изнасяни съгласно Регламента, от друга страна.

Налице е висока степен на съгласуваност и взаимно допълване с инициативи на глобално и регионално равнище (Алианс срещу търговията със стоки, използвани с цел изтезания, Съвета на Европа). През последните 3 години Европейският съюз (както на техническо, така и на дипломатическо ниво) е начело на инициативите, целящи повишаване на международната осведоменост на правителствата относно търговията с оборудване, използвано за изтезания, малтретиране и изпълнение на смъртно наказание. ЕС активно помагаше за разработването на международни мерки за борба с тази търговия, по-специално чрез подкрепата си за създаването на Алианса срещу търговията със стоки, използвани с цел изтезания. Кулминацията на тази дейност беше изготвянето на резолюцията „Към прекратяване на търговията със стоки, използвани за изтезания: проучване на осъществимостта, обхвата и параметрите на възможните общи международни стандарти“, която беше приета от Общото събрание на ООН на 28 юни 2019 г.

На регионално равнище с регламента беше мотивирано разработването на потенциални мерки за контрол на търговията в целия регион на Съвета на Европа в тази област.

[44] Вж. общ списък на оръжията на Европейския съюз, приет от Съвета на 17 февруари 2020 г. (оборудване, обхванато от Обща позиция 2008/944/ОВППС на Съвета, определяща общи правила за режим на контрол върху износа на военни технологии и оборудване (ОВППС) (2020/C 85/01) (ОВ, C 85-1, 13.3.2020 г.).

4.6 Добавена стойност от ЕС

С добавената стойност от ЕС се търсят промени вследствие на намесата на ЕС отвъд това, което разумно би могло да се очаква от националните действия на държавите членки.

Търговията е област на изключителна компетентност на ЕС съгласно член 207 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Добавената стойност на регламента от ЕС е очевидна, като се има предвид, че регламентът попада в област, в която ЕС има изключителни правомощия и поради това целите на регламента могат да бъдат постигнати най-добре на равнището на Съюза.

Въпреки че съгласно регламента държавите членки могат да предприемат допълнителни мерки, предвидените в регламента мерки могат да се считат за подходящи като цяло. Пет държави членки са приели или запазили допълнителни мерки съгласно членове 10 и 14 от регламента.

4.7 Координационна група за борба с изтезанията

Правното основание за създаването на координационната група е заложено в самия регламент. Групата се председателства от Комисията, а съставът ѝ е ограничен до един представител от държава членка. Групата отговаря за специфичен, но ограничен набор от задачи. проучва въпроси, свързани с прилагането на регламента, включително обмена на информация относно административните практики. Групата може да се консултира, когато сметне за необходимо, с износители, брокери, доставчици на техническа помощ и други заинтересовани страни, които са засегнати от настоящия регламент. Съгласно съображение 48 от регламента координационната група има специфична роля при изготвянето на делегирани актове, тъй като чрез групата официално се провеждат консултации с държавите членки относно делегираните актове, представени от Комисията в съответствие с принципите, заложени в Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество.

Предвид констатациите на този доклад и в съответствие с нейния мандат координационната група би могла, например, да участва в по-задълбочени дискусии по въпроси като евентуални нарушения на регламента или потенциални случаи, които будят безпокойство. Анализът на прилагането на член 23 от държавите членки (уведомяване при вземане на решения за отказ, консултации с други държави членки и мерки за предоставяне на информация) също е важен елемент, който би могъл да се включва редовно в работата на групата[45].

[45] В член 23 е поставено изискване държавите членки да уведомяват Комисията и всички останали държави членки за своите решения съгласно регламента за отказ или отмяна на разрешения за износ или транзит на стоки или предоставяне на техническа помощ или брокерски услуги. Съгласно него от държавите членки се изисква да информират и да се консултират със съответните държави членки, ако обмислят да предоставят разрешение на „по същество същата“ сделка като такава, която е отхвърлена или отменена от друга държава членка. И накрая, съгласно член 23 от всяка държава членка, която предостави разрешение за такава „по същество същата“ сделка, се изисква да информира Комисията и другите държави членки за своето решение и да обясни мотивите за това.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Регламентът беше приет с цел създаване на инструмент на Европейския съюз за търговия с трети държави със стоки и свързаните с тях услуги, които биха могли да бъдат използвани с цел изпълнение на смъртно наказание, изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание. Това спомогна за насърчаването на **зачитането на човешкия живот и основните права на човека.**

С регламента се преодолява установен пропуск в основания на правата на човека търговски контрол на ЕС. С него се постигна **положителен принос** за постигането на основната му цел за предприемане на ефективни, конкретни мерки срещу изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание. Като първи правно обвързващ регулаторен инструмент в света в тази област той също така служи като **пример за разработването на подобни търговски мерки** от трети държави и международни организации.

Прегледът потвърди, че като цяло регламентът се **прилага по задоволителен начин** и продължава да бъде подходящ за тази цел. Счита се, че е достатъчно устойчив и следователно на този етап не се счита за необходимо да се прави изчерпателно актуализиране на законодателството. От друга страна, прегледът показа, че могат да бъдат допълнително проучени някои незаконодателни мерки, подкрепящи по-ефективното прилагане на някои разпоредби на регламента.

По отношение на обхвата на стоките в регламента той следва да **отговаря на променящото се технологично и пазарно развитие** и да отчита промените в естеството на употребата и неправомерната употреба на оборудване, което се използва за целите на правоприлагането. Допълнително биха могли да бъдат проучени и несъответствия с други свързани инструменти на ЕС (Обща позиция 2008/944/ОВППС на Съвета на ЕС и случаи на оръжейно ембарго, специално наложено с цел справяне с „вътрешна репресия“). Също така когато се прави оценка дали да се актуализира обхватът на включените химикали, намирането на баланс между съображенията за спазването на човешките права и необходимостта от защита на търговията със законни **животоспасяващи медицински консумативи** следва да продължи внимателно да се преценява.

За да се помогне на държавите членки да прилагат регламента по-ефективно и последователно/еднакво в ключови или сложни области, може да има нужда от изготвяне на **насоки** относно практическото прилагане на някои аспекти на регламента, като например определения на стоките, изброени в приложенията, протоколи за търговски панаири и изложения, оценка на риска, откази или уведомления. Следва да бъдат допълнително проучени начините за по-внимателно **наблюдение** на възможните нарушения на регламента и **крайната употреба** на изнесените стоки. Има възможност и за допълнителни **полезни взаимодействия,** които биха могли да бъдат допълнително проучени, между работата по наблюдение на правата на човека в трети държави, от една страна, и контрола върху крайната употреба на стоки и услуги, изнасяни съгласно регламента, от друга страна.

Също така се отчита и необходимостта от **по-голяма прозрачност и отчетност** (по-специално чрез публикуване на годишни доклади за дейността). Освен това в прегледа се поставя акцент върху необходимостта от по-мащабно **споделяне на информация** относно начина на прилагане на регламента, по-специално по отношение на оценките на риска и политиката относно лицензирането. По ползотворен начин в процеса на годишно докладване може да бъде включена допълнителна подходяща информация, като информация относно установените нарушения и наложените санкции.

Следва да се насърчава по-системното **взаимодействие с неправителствени организации, международни организации и други заинтересовани страни,** които имат съответния експертен опит, включително чрез представяне на доклади, брифинги или друга информация, свързана с регламента и неговото прилагане. Това би улеснило по-надеждното проследяване и засичане на случаи на евентуални нарушения и би помогнало за изготвянето на национални процедури за оценка на риска.

За да се разгледат изтъкнатите проблеми и да се съберат допълнителни доказателства и експертни становища, Комисията предлага да се създаде **група от експерти**. В такава група могат да бъдат включени експерти с подходящ опит от съответните неправителствени организации (а именно тези, които работят в областта на човешките права и контрола на оръжията), международни организации, академичната общност и промишлеността. Групата редовно ще предоставя подкрепа на Комисията при проучване на варианти за засилване на съответствието и за увеличаване на ефективността на регламента и на неговото прилагане. Нейната функция ще бъде да предоставя широк експертен опит, който да допълва ролята на Координационната група за борба с изтезанията, да предоставя важен принос за стимулиране на дискусията относно политиката и прилагането и да дава възможност на всички заинтересовани страни да участват в непрекъснат диалог.

Освен това могат да бъдат проучени незаконодателни мерки за възпиране на някои нецелесъобразни дейности на **граждани на ЕС и на установени в ЕС дружества, които извършват дейност в чужбина** (като популяризиране или предлагане на пазара на стоки и услуги и предоставяне на техническа помощ и обучение за употреба по нецелесъобразен начин или по начин, с който може да бъде злоупотребено, на оборудване, което се използва за целите на правоприлагането). Такива мерки могат да включват например мерки за насърчаване на по-голяма прозрачност и повишаване на осведомеността или мерки за насърчаване на ефективното спазване на Ръководните принципи на ООН за бизнеса и правата на човека.