KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.7.2020 r.
COM(2020) 343 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące przeglądu rozporządzenia (UE) 2019/125 z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania

1. WPROWADZENIE

Handel towarami, które mogłyby być użyte do a) wykonywania kary śmierci oraz b) tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, regulowany jest przez rozporządzenie (UE) 2019/125[1] („rozporządzenie"). Rozporządzenie to, przyjęte w 2005 r., jest odzwierciedleniem zdecydowanego zaangażowania UE na rzecz wyeliminowania tortur i zniesienia kary śmierci.

Unijne rozporządzenie w sprawie przeciwdziałania torturom przyczyniło się do zlikwidowania poważnej luki, jeżeli chodzi o kontrole handlu na rzecz ochrony praw człowieka. Rozporządzeniem tym wprowadzono bezprecedensowe, wiążące ograniczenia w handlu dotyczące asortymentu towarów, których często nie ma w wykazach uzbrojenia, wykazach produktów podwójnego zastosowania lub w innych wykazach strategicznych towarów objętych kontrolą wywozu. Rozporządzenie to było powszechnie chwalone wśród międzynarodowej społeczności ochrony praw człowieka: np. były specjalny sprawozdawca ONZ ds. tortur, Theo van Boven, nazwał rozporządzenie kamieniem milowym w walce przeciwko torturom oraz modelem, na którym mogłyby wzorować się państwa w innych regionach[2].

Rozporządzenie zmieniano dwukrotnie: w latach 2011 i 2014 w celu zaktualizowania i rozszerzenia załączników do rozporządzenia, w których wymieniono towary zakazane oraz towary podlegające regulacjom. W 2016 r. rozporządzenie zmieniono w znacznym stopniu, a w szczególności jego przepisy proceduralne.

Zgodnie z wymogami określonymi w art. 32 rozporządzenia w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono informacje na temat wdrażania rozporządzenia oraz jego skutków w latach 2017–2019, czyli od chwili wprowadzenia ostatnich zmian w 2016 r. Niniejsze sprawozdanie dotyczy w szczególności następujących obszarów: zmian w rozporządzeniu wprowadzonych za pośrednictwem aktów delegowanych; krajowych środków wykonawczych; wymogów dotyczących informacji, a także oceny działań Grupy Koordynacyjnej ds. Przeciwdziałania Torturom oraz obywateli UE za granicą.

Niniejsze sprawozdanie obejmuje także przegląd najważniejszych danych na mocy rozporządzenia oraz ocenę wdrażania rozporządzenia w odniesieniu do podstawowych zasad adekwatności, skuteczności, efektywności, spójności i europejskiej wartości dodanej.

2. ROZPORZĄDZENIE (UE) 2019/125

2.1 Cel i główne przepisy rozporządzenia (UE) 2019/125

Rozporządzenie ma na celu z jednej strony zapobieganie karze śmierci, a z drugiej – zapobieganie torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu w państwach trzecich. W rozporządzeniu tym dzieli się towary w zależności od tego, czy:

[1] Rozporządzenie (UE) 2019/125 z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, Dz.U. L 30 z 31.1.2019, s. 1.

[2] Jak zacytowano w dokumencie Sekretariatu Generalnego Rady Europejskiej pt: „Realizacja wytycznych UE w sprawie tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania – Ocena sytuacji i nowe środki wykonawcze", 8407/1/08 REV 1, 18 kwietnia 2008 r.

- nierozerwalnie wiążą się one z nadużyciami i w ogóle nie powinny być przedmiotem handlu (załącznik II); lub
- czy mogą mieć zgodne z prawem zastosowania, tak jak produkty służące egzekwowaniu prawa (załącznik III) lub niektóre farmaceutyczne substancje chemiczne (załącznik IV), w którym to przypadku handel tymi towarami podlega pewnym ograniczeniom.

W tym celu w rozporządzeniu wprowadzono ograniczenia w handlu z państwami niebędącymi członkami UE. W szczególności w rozporządzeniu:

i. zakazuje się przywozu, wywozu oraz tranzytu do, z lub przez UE towarów (wymienionych w załączniku II), które nie mają żadnego innego praktycznego zastosowania niż wykonywanie kary śmierci lub stosowanie tortur. Zakazane jest także udzielanie wszelkiego rodzaju pomocy technicznej związanej z takimi towarami, zwłaszcza prowadzenia szkoleń dotyczących ich używania. Ponadto zakazane jest reklamowanie takich towarów w internecie, w telewizji, w radiu lub na targach handlowych;

ii. wprowadza się zobowiązanie do uzyskania uprzedniego, wydawanego w wyniku indywidualnej oceny pozwolenia na wywóz towarów (wymienionych w załączniku III), które można wykorzystywać do takich celów, ale które mogą mieć także inne, zgodne z prawem zastosowania; uzyskania takiego pozwolenia wymaga się także w celu świadczenia pomocy technicznej lub usług pośrednictwa w odniesieniu do tej kategorii towarów. Załącznik III nie obejmuje: a) broni palnej podlegającej kontroli na mocy rozporządzenia (UE) nr 258/2012[3]; b) produktów podwójnego zastosowania podlegających kontroli na mocy rozporządzenia (WE) nr 428/2009[4]; c) towarów podlegających kontroli zgodnie ze wspólnym stanowiskiem 2008/944/WPZiB[5];

iii. reguluje się handel towarami – substancjami chemicznymi lub farmaceutycznymi (załącznik IV) – które mogłyby zostać wykorzystane w celu wykonania kary śmierci (np. produktami, które mogłyby zostać wykorzystane w celu przeprowadzania egzekucji ludzi przez śmiertelny zastrzyk). Towary te dodano do wykazu towarów podlegających kontrolom wywozu w 2011 r. W celu kontrolowania wywozu takich znieczulających substancji chemicznych oraz zapobiegania ich przekazywaniu do stosowania w celu wykonywania kary śmierci przez śmiertelny zastrzyk bez ograniczania handlu takimi substancjami chemicznymi do celów medycznych, weterynaryjnych lub innych celów zgodnych z prawem wprowadzono oddzielne pozwolenie („generalne unijne pozwolenie na wywóz”). W przypadku gdy wywóz produktów leczniczych wymaga uzyskania pozwolenia na wywóz zgodnie z rozporządzeniem, a wywóz ten podlega również wymogom w zakresie udzielania

[3] ROZPORZĄDZENIE Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 258/2012 z dnia 14 marca 2012 r. wdrażające art. 10 Protokołu Narodów Zjednoczonych przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (protokół NZ w sprawie broni palnej), oraz ustanawiające zezwolenia na wywóz i środki dotyczące przywozu i tranzytu dla broni palnej, jej części i komponentów oraz amunicji, Dz.U. L 94 z 30.3.2012, s. 1.

[4] Rozporządzenie Rady (WE) nr 428/2009 z dnia 5 maja 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania, Dz.U. L 134 z 29.5.2009, s. 1.

[5] Wspólne stanowisko Rady 2008/944/WPZiB określające wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego (WPZiB) (2020/C 85/01), Dz.U. C 85-1 z 13.3.2020.

pozwoleń ustanowionym w międzynarodowych konwencjach w sprawie kontrolowania środków odurzających i substancji psychotropowych, takich jak Konwencja o substancjach psychotropowych z 1971 r., państwa członkowskie mogą stosować jednolitą procedurę w celu wywiązania się z zobowiązań spoczywających na nich na mocy niniejszego rozporządzenia i odnośnej konwencji.

Rozporządzenie zawiera szczegółowe wykazy towarów, o których mowa w ppkt (i) powyżej, obejmujące następujące pozycje:

- towary i ich komponenty przeznaczone do przeprowadzania egzekucji ludzi;
- towary, które nie są odpowiednie do stosowania przez organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa w celu krępowania ludzi;
- urządzenia przenośne oraz niektóre rodzaje biczów, które nie są odpowiednie do stosowania przez organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa w celu tłumienia zamieszek lub samoobrony.

Towary wymienione w kategorii (ii) obejmują obecnie następujące pozycje:

- towary zaprojektowane do krępowania ludzi;
- broń i urządzenia zaprojektowane do celów tłumienia zamieszek lub samoobrony;
- broń i sprzęt rozprowadzające obezwładniające lub drażniące substancje chemiczne przeznaczone do tłumienia zamieszek lub samoobrony i określone substancje powiązane.

Towary wymienione w kategorii (iii) obejmują zwłaszcza leki, które szczególnie nadają się do stosowania w śmiertelnych zastrzykach. Aby zminimalizować obciążenie regulacyjne nałożone na przedsiębiorstwa podczas wywozu leków ratujących życie, rozporządzenie obejmuje system globalnych pozwoleń na wywóz[6], w ramach którego nie wymaga się, aby przedsiębiorstwa ubiegały się o indywidualne pozwolenie na wywóz w odniesieniu do każdej przesyłki leków. Aby uzyskać globalne pozwolenie, przedsiębiorstwa muszą wykazać, że wdrażają odpowiednie kontrole mające na celu zapobieganie sprzedaży tych leków do wykorzystania w celu wykonania egzekucji.

Tranzyt (transport w obrębie obszaru celnego UE towarów nieunijnych przewożonych przez ten obszar i przeznaczonych dla państw trzecich) towarów wymienionych w załączniku II jest zakazany. Tranzyt towarów podlegających regulacjom wymienionych w załączniku III nie jest co do zasady zakazany, jednak jest zakazany wówczas, gdy podmiot wykonujący tranzyt towarów wie, „że jakakolwiek część przesyłki takich towarów ma być użyta w celu stosowania tortur lub do innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania w państwie trzecim".

Rozporządzenie nie dotyczy kontroli przywozu do UE ani przekazywania między państwami członkowskimi UE produktów służących egzekwowaniu prawa oraz powiązanych z nimi towarów, które mogą mieć zgodne z prawem zastosowania do celów egzekwowania prawa,

[6] „Generalne unijne pozwolenie na wywóz" to pozwolenie na wywóz stosowane w przypadku substancji chemicznych, które mogłyby zostać wykorzystane w celu wykonania egzekucji przez śmiertelny zastrzyk (załącznik IV do rozporządzenia). Pozwolenie to wykorzystuje się wówczas, gdy takie towary/substancje chemiczne wywozi się do państw, które zniosły karę śmierci w odniesieniu do wszystkich rodzajów przestępstw i które podjęły zobowiązania międzynarodowe w tym zakresie. W przypadku państw, które nie są członkami Rady Europy, wykaz ten obejmuje te państwa, które nie tylko zniosły karę śmierci w odniesieniu do wszystkich rodzajów przestępstw, ale również ratyfikowały Drugi protokół fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych bez zastrzeżeń.

ale mogą być także nadużywane do stosowania tortur lub do innego rodzaju złego traktowania. W rozporządzeniu nie zakazuje się także wewnątrzunijnego przekazywania towarów, które nierozerwalnie wiążą się z nadużyciami, ani niewłaściwych towarów.

Rozporządzenie jest prawnie wiążące i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE; nakłada się w nim obowiązki na „eksporterów". Właściwe organy w państwach członkowskich odpowiadają za monitorowanie zgodności z zakazami oraz wymogami w zakresie udzielania pozwoleń określonymi w rozporządzeniu.

W rozporządzeniu wymaga się, aby państwa członkowskie UE publikowały roczne sprawozdania z działalności, w których zostaną wyszczególnione odpowiednie wnioski o udzielenie pozwoleń oraz pozwolenia. Obejmuje ono kolejne środki mające na celu ułatwienie przejrzystości oraz zniechęcenie państw członkowskich UE do obchodzenia odmowy wydania pozwolenia na wywóz przez inne państwa członkowskie. Rozporządzenie obejmuje także przepisy ułatwiające dokonywanie regularnych przeglądów wykazów towarów zakazanych i towarów podlegających regulacjom oraz wprowadzanie zmian w tych wykazach, co umożliwia państwom członkowskim UE skierowanie do Komisji należycie uzasadnionego wniosku w celu jego rozpatrzenia.

2.2 Ograniczenia w handlu: zasadniczy instrument mający na celu zapobieganie stosowaniu tortur i kary śmierci

W art. 5 Powszechnej deklaracji praw człowieka, w art. 7 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, w art. 3 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a zwłaszcza w Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania ustanowiono bezwarunkowy, całościowy zakaz tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania.

W 2019 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ (ZO ONZ) wezwało wszystkie państwa do „wdrożenia odpowiednich, skutecznych środków prawnych, administracyjnych, sądowych i innych w celu zapobiegania produkcji, wywozowi, przywozowi i wykorzystywaniu produktów, które nie mają innego praktycznego zastosowania niż do celów stosowania tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, oraz zakazania tych procederów, a także w celu zapobiegania handlowi takimi produktami i jego zakazywania"[7].

Bezwzględny zakaz stosowania tortur ustanowiony w konwencjach Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących praw człowieka odzwierciedlono na szczeblu UE w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta")[8]. Art. 2 ust. 2 Karty stanowi, że nikt nie może być skazany na karę śmierci ani poddany jej wykonaniu. Art. 4 Karty stanowi, że nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

Pomimo obowiązków państw na mocy prawa międzynarodowego przypadki tortur i innego rodzaju złego traktowania wciąż się zdarzają. W ostatnich latach międzynarodowa społeczność w coraz większym stopniu uznaje potrzebę regulacji i ograniczania handlu niektórymi produktami służącymi egzekwowaniu prawa w celu zagwarantowania, aby takich towarów nie używano do stosowania tortur lub do innego rodzaju złego traktowania.

[7] Rezolucja ONZ przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 18 grudnia 2019 r., A/RES/74/143. Tortury i inne okrutne, nieludzkie lub poniżającego traktowanie albo karanie.
[8] Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 389.

Dzięki inspiracji, jaką było rozporządzenie UE, w 2017 r. utworzono sojusz na rzecz zwalczania handlu narzędziami tortur propagowany przez Unię Europejską i współfinansowany przez Argentynę i Mongolię. Jego celem jest znaczne utrudnienie handlu towarami przeznaczonymi do wykonywania kary śmierci i stosowania tortur lub towarami, które potencjalnie mogłyby zostać w takim celu wykorzystane, na szczeblu międzynarodowym. Dołączając do sojuszu, państwa zobowiązują się między innymi do wdrożenia skutecznych środków za pośrednictwem przepisów krajowych oraz sprawnego egzekwowania prawa, aby ograniczyć handel towarami wykorzystywanymi w celu stosowania tortur i kary śmierci.

W czerwcu 2019 r. ZO ONZ przyjęło ważną rezolucję, torując drogę przyszłym pracom na szczeblu ONZ w celu ustanowienia wspólnych norm międzynarodowych w tej dziedzinie[9]. W rezolucji tej, przyjętej z zadowoleniem przez Radę UE[10], wzywa się państwa do przeanalizowania wykonalności, zakresu oraz parametrów ewentualnych wspólnych norm międzynarodowych w zakresie handlu odnośnymi towarami. Oczekuje się, że Sekretarz Generalny ONZ złoży sprawozdanie z wdrażania tej rezolucji podczas 74. sesji ZO ONZ. W drugim etapie oraz na podstawie tego sprawozdania grupa rządowych ekspertów (powołanych w ramach systemu ONZ zgodnie z kryteriami określonymi w rezolucji z czerwca 2019 r.) opracuje kolejne sprawozdanie, które zostanie zaprezentowane podczas 75. sesji ZO ONZ w 2021 r.

Rada Europy (RE) również bada wykonalność inicjatywy w tej dziedzinie. Dnia 28 listopada 2019 r. Komitet Sterujący Rady Europy ds. Praw Człowieka zgodził się poprzeć wniosek dotyczący opracowania wytycznych Rady Europy mających na celu zachęcenie do przeprowadzania przez państwa członkowskie Rady Europy kontroli dotyczących handlu towarami wykorzystywanymi do stosowania tortur, złego traktowania oraz wykonywania kary śmierci lub ułatwienie przeprowadzania takich kontroli. We wniosku zachęca się także wszystkie państwa Rady Europy do dołączenia do sojuszu na rzecz zwalczania handlu narzędziami tortur oraz poparcia procesu ONZ mającego na celu opracowanie międzynarodowych środków w tym obszarze. Szwajcaria, Macedonia Północna oraz Czarnogóra opowiedziały się za zastosowaniem modelu rozporządzenia, przy czym Zjednoczone Królestwo również zapowiedziało, że po wystąpieniu z UE utrzyma przepisy rozporządzenia.

2.3 Zakres niniejszego sprawozdania (art. 32 rozporządzenia)

W art. 32 rozporządzenia wymaga się, aby do dnia 31 lipca 2020 r., a następnie co pięć lat, Komisja złożyła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wyczerpujące sprawozdanie z jego wykonania i oceny skutków, które może zawierać propozycje jego zmian. Rozporządzenie stanowi, że w ramach przeglądu zostanie przeprowadzona ocena potrzeby objęcia nią działalności obywateli Unii za granicą.

Wymaga się, aby państwa członkowskie dostarczyły Komisji wszelkich stosownych informacji potrzebnych do przygotowania sprawozdania. Szczególne części sprawozdania mają dotyczyć Grupy Koordynacyjnej ds. Przeciwdziałania Torturom utworzonej na mocy rozporządzenia (art. 31) i jej działalności, przy czym muszą one zawierać informacje dotyczące środków wdrożonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 33 ust. 1 (sankcje).

[9] Rezolucja A/RES/73/304 przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 28 czerwca 2019 r.

[10] Konkluzje Rady dotyczące „Wytycznych w sprawie polityki UE wobec państw trzecich dotyczącej tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania" przyjęte przez Radę podczas jej 3712. posiedzenia, które odbyło się dnia 16 września 2019 r.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono informacje na temat wdrażania rozporządzenia oraz jego skutków od chwili wprowadzenia ostatnich zmian w 2016 r. do końca 2019 r., a zatem zasadniczo uwzględnia się w nim działania, które miały miejsce w latach 2017, 2018 i 2019.

Sprawozdanie to obejmuje także ocenę wdrażania rozporządzenia w odniesieniu do podstawowych zasad adekwatności, skuteczności, efektywności, spójności i europejskiej wartości dodanej. Ocena ta koncentruje się na kwestii spełnienia przez rozporządzenie jego głównego celu lub głównych celów oraz na tym, czy od 2016 r. pojawiły się nowe problemy i wyzwania. Ma to pomóc w sprawdzeniu, czy niezbędne są dalsze działania w celu usunięcia wszelkich zidentyfikowanych niedociągnięć.

3. WYKONANIE ROZPORZĄDZENIA

3.1 Ramy prawne

Rozporządzenie przyjęto pierwotnie jako rozporządzenie Rady (WE) nr 1236/2005 w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Przyjęto je dnia 27 czerwca 2005 r., a weszło ono w życie dnia 30 lipca 2006 r.[11] Ostatnią zmianę merytoryczną wprowadzono w 2016 r.[12]

Rozporządzenie ujednolicono jako rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/125 z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania[13].

3.1.1 Zmiany w rozporządzeniu

Rozporządzenie zmieniono za pośrednictwem aktów delegowanych dwukrotnie: raz w okresie sprawozdawczym i raz w 2020 r.

ROZPORZĄDZENIEM DELEGOWANYM KOMISJI (UE) 2018/181 z dnia 18 października 2017 r.[14] do wykazu krajów przeznaczenia, do których ma zastosowanie generalne unijne pozwolenie na wywóz (załącznik V), dodano Republikę Dominikańską, Wyspy Świętego Tomasza i Książęcą oraz Togo.

- ROZPORZĄDZENIEM DELEGOWANYM KOMISJI (UE) 2020/621 z dnia 18 lutego 2020 r.[15] zmieniono załącznik I (aktualizując wpisy kilku właściwych organów) oraz załącznik V (dodając do wykazu krajów przeznaczenia, do których ma zastosowanie generalne unijne pozwolenie na wywóz, Gambię i Madagaskar).

Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych w celu wprowadzania zmian w wykazach towarów zakazanych albo kontrolowanych, w tym w „trybie pilnym”, kiedy jest to uzasadnione szczególnie pilną potrzebą.

[11] Dz.U. L 200 z 30.7.2005, s. 1.
[12] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2134 z dnia 23 listopada 2016 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1236/2005 w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, Dz.U. L 338 z 13.12.2016, s. 1.
[13] Dz.U. L 30 z 31.1.2019, s. 1.
[14] Dz.U. L 40 z 13.2.2018, s. 1.
[15] Dz.U. 144 z 7.5.2020, s. 1.

3.1.2 Krajowe środki wykonawcze

Rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Za jego wdrażanie odpowiadają właściwe organy w państwach członkowskich. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za podejmowanie, w wyniku indywidualnej oceny, decyzji o udzieleniu pozwolenia na wywóz lub o oddaleniu wniosku dotyczącego towarów podlegających regulacjom wymienionych w załącznikach III i IV do rozporządzenia.

Aby zapobiec obchodzeniu przepisów, w rozporządzeniu wymaga się, aby właściwe organy w państwach członkowskich powiadamiały wszystkie pozostałe państwa członkowskie oraz Komisję o swojej decyzji dotyczącej odmowy wydania pozwolenia lub uchylenia istniejącego pozwolenia. W związku z tym każde państwo członkowskie UE rozważające wydanie pozwolenia w odniesieniu do „zasadniczo identycznej" transakcji jak ta, co do której inne państwo członkowskie odmówiło wydania pozwolenia, w ciągu trzech lat po odmowie musi skonsultować się z państwem członkowskim, które postanowiło o odmowie. Jeżeli mimo to pozwolenie zostanie wydane, państwo członkowskie, które wydaje takie pozwolenie, musi przedstawić Komisji i wszystkim państwom członkowskim szczegółowe uzasadnienie swojej decyzji. Podczas oceny wniosku organy muszą wziąć pod uwagę kwestie związane z zamierzonym końcowym zastosowaniem oraz ryzykiem przekierowania do nielegalnych celów.

Państwa członkowskie nie udzielają pozwolenia, „jeśli istnieją uzasadnione podstawy, aby przypuszczać, że takie towary wymienione w załączniku III mogłyby być użyte przez organ odpowiedzialny za egzekwowanie prawa lub jakąkolwiek osobę fizyczną lub prawną w państwie trzecim w celu stosowania tortur lub do innego okrutnego, poniżającego lub nieludzkiego traktowania albo karania, w tym w celu wykonania orzeczonych przez sąd kar cielesnych", lub jeśli takie towary mogłyby być użyte do wykonania kary śmierci.

W rozporządzeniu wymieniono następujące źródła informacji, które pomogą organom w podejmowaniu decyzji:

- dostępne orzeczenia trybunałów międzynarodowych;
- ustalenia właściwych organów ONZ, Rady Europy i UE;
- sprawozdania Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu Rady Europy oraz specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania.

Inne informacje, które organy mogą wykorzystać, podejmując decyzje, obejmują:

- dostępne orzeczenia sądów krajowych;
- sprawozdania przygotowywane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz
- informacje dotyczące ograniczeń w wywozie towarów wymienionych w załącznikach II i III stosowane w państwach przeznaczenia.

Te same kryteria mają zastosowanie przy rozpatrywaniu wniosków dotyczących świadczenia usług pośrednictwa lub pomocy technicznej.

Państwa członkowskie powiadomiły Komisję o 13 przypadkach odrzucenia, które miały miejsce w okresie sprawozdawczym. Szczegółowe informacje na temat pozwoleń na wywóz, które wydano i których wydania odmówiono w okresie sprawozdawczym, opisano w sekcji 3.5.

Właściwe organy w państwach członkowskich zobowiązane są także do rejestrowania w bazie danych Komisji wszystkich danych dotyczących odmowy udzielenia pozwolenia na

wywóz. Baza danych zawiera informacje na temat właściwego organu UE, miejsca przeznaczenia, przedmiotowego produktu, opis produktu oraz imię i nazwisko/nazwę odbiorcy i użytkownika końcowego.

W rozporządzeniu zdefiniowano mechanizm dodawania towarów do załącznika II, załącznika III lub załącznika IV, który umożliwia państwom członkowskim UE zwrócenie się do Komisji z należycie uzasadnionym wnioskiem. W okresie sprawozdawczym Komisja nie otrzymała żadnego tego rodzaju wniosku.

Poza wykazem towarów, którymi handel jest zakazany lub podlega regulacjom, rozporządzenie zawiera także przepisy umożliwiające państwom członkowskim UE autonomiczne wprowadzanie kolejnych krajowych środków w celu regulowania handlu pewnymi dodatkowymi towarami.

Zgodnie z art. 10 rozporządzenia państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać krajowe środki ograniczające transport, usługi finansowe, działalność ubezpieczeniową lub reasekuracyjną lub ogólną reklamę lub promocję w związku z towarami wymienionymi w załączniku II. W szczególności Zjednoczone Królestwo[16] utrzymuje krajowe ograniczenia dotyczące przepływu towarów między państwami trzecimi poza UE.

Ponadto zgodnie z art. 14 rozporządzenia państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać zakaz wywozu oraz przywozu kajdan na nogi, łańcuchów na nogi oraz przenośnych urządzeń do wywoływania elektrowstrząsów. Państwa członkowskie mogą także nałożyć wymóg uzyskania pozwolenia na wywóz dużych kajdanek. Jak wynika z informacji udostępnionych Komisji, Belgia[17], Grecja[18], Luksemburg[19], Hiszpania[20] oraz Zjednoczone Królestwo[21] wdrożyły takie dodatkowe ograniczenia. Węgry oraz Włochy wdrożyły także powiązane środki. Słowacja poinformowała Komisję, że w 2020 r. uruchomi proces legislacyjny w celu zmiany aktu z 2007 r. dotyczącego handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania.

[16] Niniejsze sprawozdanie obejmuje lata 2017, 2018 oraz 2019, tj. do chwili opuszczenia Unii Europejskiej przez Zjednoczone Królestwo dnia 31 stycznia 2020 r.

[17] Na mocy flamandzkiej ustawy o handlu bronią z dnia 15 czerwca 2012 r. zakazuje się przywozu wszystkich przenośnych urządzeń do wywoływania elektrowstrząsów, które mogą obezwładnić daną osobę lub które mogą sprawiać ból, z wyjątkiem urządzeń medycznych lub weterynaryjnych (wprowadzono wyjątki w celu umożliwienia ich wykorzystywania w celach służbowych). Jeżeli chodzi o Region Waloński, zgodnie z dekretem o handlu bronią z dnia 21 czerwca 2012 r. zakazany jest przywóz, wywóz oraz tranzyt wszelkiego rodzaju przenośnych urządzeń do wywoływania elektrowstrząsów, które mogą obezwładnić człowieka lub sprawiać mu ból, z wyjątkiem urządzeń medycznych lub weterynaryjnych.

[18] Grecja utrzymuje dodatkowe krajowe środki w odniesieniu do dwóch towarów wymienionych w załączniku II do rozporządzenia, a mianowicie do urządzeń porażających prądem i kajdanek (zob. ustawa 2168/1993 ze zm.).

[19] Wywóz oraz przywóz kajdan na nogi i łańcuchów na nogi jest zakazany na mocy art. 36 ust. 1 zmienionej ustawy z dnia 27 czerwca 2018 r. dotyczącej kontroli wywozu. Wywóz oraz przywóz przenośnych urządzeń do wywoływania elektrowstrząsów jest zakazany z wyjątkiem przypadków, w których użytkownik ma przy sobie te urządzenia w celu obrony własnej, na mocy art. 36 ust. 1 zmienionej ustawy z dnia 27 czerwca 2018 r. dotyczącej kontroli wywozu. Ponadto pozwolenie jest wymagane do celów wywozu kajdanek, których łączna długość, łącznie z łańcuchem, mierzona od zewnętrznej krawędzi jednej obręczy do zewnętrznej krawędzi drugiej obręczy, przekracza 240 mm (art. 36 ust. 2 zmienionej ustawy z dnia 27 czerwca 2018 r. dotyczącej kontroli wywozu).

[20] Na mocy dekretu królewskiego 679/2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r. ustanawiającego kontrolę handlu zewnętrznego materiałami obronnymi, innymi materiałami oraz produktami i technologiami podwójnego zastosowania Hiszpania kontroluje wywóz standardowych kajdanek, nakładając na potencjalnych eksporterów wymóg uzyskania pozwolenia na wywóz tych urządzeń służących do krępowania.

[21] W art. 9 rozporządzenia Zjednoczonego Królestwa w sprawie kontroli wywozu z 2008 r. wymaga się pozwolenia na wywóz towarów wymienionych w art. 14 ust. 1.

Właściwe organy państw członkowskich informują Komisję o swoich działaniach na mocy rozporządzenia. Sprawozdanie roczne Komisji opiera się na informacjach przekazanych przez państwa członkowskie, w tym na sprawozdaniach krajowych sporządzonych zgodnie z art. 26 ust. 3. W okresie sprawozdawczym Komisja opublikowała sprawozdanie na temat wydanych przez państwa członkowskie w 2017 r. i 2018 r. pozwoleń na wywóz towarów, które mogłyby być użyte do tortur lub wykonywania kary śmierci[22]. Sprawozdanie na temat pozwoleń na wywóz w 2019 r. ma zostać przyjęte w drugiej połowie 2020 r.

3.2 Działalność Grupy Koordynacyjnej ds. Przeciwdziałania Torturom

Grupę Koordynacyjną ds. Przeciwdziałania Torturom (ATCG) utworzono w następstwie zmiany rozporządzenia w 2016 r.[23], a jej zadaniem jest „rozpatrywanie wszelkich spraw dotyczących stosowania niniejszego rozporządzenia". Grupa ta, pod przewodnictwem Komisji, służy jako platforma umożliwiająca przedstawicielom państw członkowskich i Komisji wymianę informacji na temat praktyk administracyjnych. Podczas przygotowywania aktów delegowanych Komisja konsultuje się ponadto z ATCG zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.[24]

W okresie sprawozdawczym odbyły się cztery posiedzenia ATCG: w dniach 12 lipca 2017 r., 28 czerwca 2018 r., 29 kwietnia 2019 r. i 17 grudnia 2019 r.

Zgodnie z art. 31 ust. 4 rozporządzenia Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z działalności Grupy Koordynacyjnej ds. Przeciwdziałania Torturom, rozpatrzonych przez nią spraw i przeprowadzonych przez nią konsultacji. W okresie sprawozdawczym objętym niniejszym sprawozdaniem Komisja przyjęła w październiku 2019 r.[25] sprawozdanie obejmujące lata 2017 i 2018. Sprawozdanie z działalności Grupy Koordynacyjnej ds. Przeciwdziałania Torturom w 2019 r. ma zostać przyjęte w drugiej połowie 2020 r.

ATCG przeprowadziła techniczną wymianę informacji dotyczących narzędzi dostępnych w elektronicznej bazie danych Komisji, zabezpieczonym i szyfrowanym systemie utworzonym, aby pomóc organom krajowym odpowiedzialnym za kwestie związane z kontrolą wywozu w wymianie informacji z Komisją. W art. 23 ust. 5 rozporządzenia nałożono na właściwe organy wymóg przekazywania informacji na temat przypadków, w których wniosek o pozwolenie na wywóz został odrzucony (tzw. decyzja odmowna) za pomocą tego systemu.

ATCG omówiła wymóg uzyskania pozwolenia w odniesieniu do niektórych rodzajów pomocy technicznej i usług pośrednictwa, o których mowa w art. 15 i 19 rozporządzenia. ATCG przeprowadziła również techniczną wymianę informacji na temat zakazów ustanowionych w art. 8 i 9 rozporządzenia dotyczących wykorzystania towarów wymienionych w wykazie odpowiednio na targach handlowych i w reklamie. Zakazy te wprowadzono w drodze zmiany rozporządzenia w 2016 r. Wymiana informacji dotyczyła w szczególności ewentualnych wytycznych dla właściwych organów oraz sposobów

[22] COM(2019) 445 z 1.10.2019.
[23] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2134 z dnia 23 listopada 2016 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1236/2005 w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, Dz.U. L 338 z 13.12.2016, s. 1.
[24] Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1.
[25] COM(2019) 449 final z 7.10.2019.

egzekwowania przepisów. Zauważono, że zgłoszono przypadki reklamowania towarów na stronach internetowych niektórych europejskich dostawców.

Zgodnie z motywem 48 ATCG przeanalizowała również proponowane akty delegowane zmieniające załączniki do rozporządzenia, które zostały ostatecznie przyjęte w dniach 18 października 2017 r. i 18 lutego 2020 r. (zob. sekcja 3.1.1 powyżej).

Inny aspekt, który został uwzględniony w pracach ATCG, dotyczył wymogów sprawozdawczych właściwych organów krajowych. W następstwie tych dyskusji do celów rocznego sprawozdania Komisji za 2019 r. gromadzi się szerszy zakres danych dotyczących handlu.

Ponadto ATCG przeprowadziła wymianę poglądów na temat sojuszu na rzecz zwalczania handlu narzędziami tortur oraz postępów w kierunku ewentualnych wspólnych międzynarodowych standardów w tej dziedzinie.

3.3 Przejrzystość i informacje

W art. 26 ust. 3 rozporządzenia wymaga się, aby państwa członkowskie sporządzały publiczne roczne sprawozdanie z działalności, zawierające informacje o liczbie otrzymanych wniosków, towarach i krajach, których dotyczyły wnioski, oraz o decyzjach, które podjęto w tych sprawach.

Czechy[26], Dania[27], Niemcy[28], Rumunia[29] i Zjednoczone Królestwo[30] poinformowały Komisję o swoich publicznych rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2019[31]. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 26 ust. 3 rozporządzenia publiczne sprawozdania „nie zawierają informacji, których ujawnienie, zdaniem państwa członkowskiego, naruszałoby jego żywotne interesy w zakresie bezpieczeństwa".

Ograniczona liczba właściwych organów opublikowała na swojej rządowej stronie internetowej informacje na temat zasad i przepisów mających zastosowanie do towarów objętych zakresem stosowania rozporządzenia w celu poinformowania podmiotów gospodarczych o procedurach wydawania pozwoleń na wywóz i dalszych wymogach.

3.4 Egzekwowanie przepisów w zakresie kontroli wywozu

Właściwe organy w państwach członkowskich są odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów w zakresie kontroli wywozu. Zgodnie z art. 33 rozporządzenia „państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące sankcji mających zastosowanie w przypadkach naruszeń niniejszego rozporządzenia i podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia ich wykonania. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne

[26] Czechy: 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] Dania: https://eksportkontrol.erhvervsstyrelsen.dk/produkter

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

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

[30] Zgodnie z art. 127 ust. 6 Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. L 29 z 31.1.2020, s. 7) w okresie przejściowym przewidzianym w art. 126 tej umowy wszelkie odniesienia do państw członkowskich w odpowiednim prawie Unii rozumie się jako odniesienia obejmujące również Zjednoczone Królestwo.

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

i odstraszające". W związku z tym państwa członkowskie UE opracowują krajowe sankcje mające zastosowanie do naruszeń przedmiotowego rozporządzenia przez osoby i podmioty.

Te krajowe sankcje obejmują zarówno sankcje administracyjne, jak i karne, zazwyczaj od grzywien pieniężnych po karę pozbawienia wolności, w tym konfiskatę towarów.

W okresie sprawozdawczym właściwe organy nie poinformowały Komisji o żadnych naruszeniach przepisów rozporządzenia. W rozporządzeniu nie nakłada się na właściwe organy takiego obowiązku.

3.5 Pozwolenia na wywóz: główne dane

Komisja gromadzi dane od właściwych organów, które umożliwiają jej przeprowadzenie przeglądu udzielonych pozwoleń na wywóz (lub takich, których udzielenia odmówiono) w odniesieniu do towarów podlegających kontroli opisanych w załącznikach III i IV do rozporządzenia.

Na podstawie danych ze sprawozdania Komisji[32] za lata 2017 i 2018 oraz danych gromadzonych na potrzeby sprawozdania Komisji z 2020 r. obejmującego rok 2019[33] liczbę pozwoleń na wywóz udzielonych (lub takich, których udzielenia odmówiono) w latach 2017–2019 można podsumować w następujący sposób[34]*:* w 2017 r. zgłoszono łącznie 292 pozwolenia wydane przez 12 państw członkowskich. W 2018 r. 11 państw członkowskich zgłosiło, że wydało łącznie 231 pozwoleń. W 2019 r. zgłoszono łącznie 281 pozwoleń udzielonych przez 10 państw członkowskich[35]. W związku z tym całkowita liczba pozwoleń wydanych w całym trzyletnim okresie sprawozdawczym wynosi 804.

Piętnaście państw członkowskich poinformowało Komisję, że w okresie sprawozdawczym nie otrzymało żadnych wniosków o udzielenie pozwolenia zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2019/125.

W rozporządzeniu nałożono wymóg uzyskania pozwolenia na wywóz, aby zapewnić właściwym organom możliwość sprawdzenia, czy istnieją przesłanki świadczące o tym, że po wywiezieniu dane towary mogłyby być użyte do tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (załącznik III) lub do wykonywania kary śmierci (załącznik IV). Dlatego też art. 20 ust. 8 rozporządzenia stanowi, że właściwy organ powinien otrzymać „pełne informacje, w szczególności na temat użytkownika końcowego, państwa przeznaczenia oraz końcowego zastosowania towarów".

W trzyletnim okresie sprawozdawczym odrzucono 13 wniosków o udzielenie pozwolenia na wywóz: 4 w 2017 r., 5 w 2018 r. i 4 w 2019 r.

Informacje, którymi dysponuje Komisja i które opierają się na danych przekazanych przez właściwe organy, umożliwiają jej rozróżnienie między zastosowaniem końcowym towarów na potrzeby organów ścigania, nauką w dziedzinie ochrony zdrowia, zastosowaniem końcowym na potrzeby firm ochroniarskich, zastosowaniem końcowym do celów medycznych (korzystanie z towarów w szpitalach i w celach weterynaryjnych) towarów

[32] Sprawozdanie dotyczące pozwoleń na wywóz udzielonych w 2017 i 2018 r. zgodnie z rozporządzeniem w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania – COM(2019) 445 final.

[33] Zob. art. 26 ust. 4 rozporządzenia.

[34] Towary wywożone na podstawie generalnego unijnego pozwolenia na wywóz (załącznik V do rozporządzenia) nie zostały uwzględnione w danych dotyczących liczby pozwoleń udzielonych przez państwa członkowskie.

[35] Do chwili ukończenia niniejszego sprawozdania trzy państwa członkowskie UE nie dostarczyły Komisji danych dotyczących handlu za rok 2019.

wymienionych w załączniku IV oraz zastosowaniem przemysłowym towarów i wywozem realizowanym na potrzeby firm zajmujących się handlem. W trzyletnim okresie objętym niniejszym sprawozdaniem zgłoszono, że 56 pozwoleń na wywóz udzielono do celów egzekwowania prawa, 52 do celów naukowych/ochrony zdrowia, a pozostałe (74) wydano do innych celów, głównie przedsiębiorstwom handlowym i prywatnym firmom ochroniarskim. W związku z tym należy zauważyć, że nie wszystkie państwa członkowskie podają pełne rozliczenia lub informacje dotyczące użytkowników końcowych, a zatem dane dotyczące zastosowania końcowego nie odpowiadają całkowitej liczbie pozwoleń, o których mowa powyżej.

3.6 Obywatele Unii za granicą

Mimo że nie jest to ściśle związane z oceną sposobu wdrażania rozporządzenia, art. 32 rozporządzenia przewiduje, że w ramach przeglądu zostanie również ocenione, czy konieczne jest włączenie działalności obywateli Unii za granicą do zakresu stosowania rozporządzenia. W niniejszej sekcji przedstawiono obszary, w których można by ocenić działalność przedsiębiorstw mających siedzibę w UE, obywateli Unii lub rezydentów państwa członkowskiego UE, którzy działają w państwach trzecich. Dotyczy to następujących rodzajów działalności:

- **pośrednictwa** tj. organizowania transferu sprzętu między państwami trzecimi poza UE, w przypadku gdy produkty nie są wprowadzane na obszar celny UE i gdy takie działania są prowadzone przez podmioty unijne poza UE:

  w rozporządzeniu nie zakazuje się pośrednictwa w odniesieniu do towarów wymienionych w załączniku II ani nie kontroluje pośrednictwa w odniesieniu do towarów wymienionych w załączniku III, jeżeli usługi te są świadczone przez pośredników unijnych działających poza UE;

- **promocji/marketingu** odnośnych towarów i usług przez podmioty unijne działające poza UE lub ułatwiania takiego marketingu, np. poprzez organizację wystaw i targów broni i technologii bezpieczeństwa oraz powiązanych wystaw i targów w państwach trzecich:

  na mocy art. 8 rozporządzenia zakazuje się „osobom fizycznym i prawnym, podmiotom i organom, w tym spółkom osobowym, niezależnie od tego czy mają miejsce pobytu lub siedzibę w państwie członkowskim, wystawiania lub oferowania na sprzedaż towarów wymienionych w załączniku II na wystawach lub targach odbywających się w Unii" (podkreślenie dodano);

- **świadczenia pomocy technicznej** i zapewniania szkoleń w zakresie stosowania produktów lub technik służących egzekwowaniu prawa przez podmioty z UE na rzecz sił zbrojnych, bezpieczeństwa lub policji lub podmiotów niepaństwowych, takich jak prywatne firmy ochroniarskie, w państwach trzecich:

  na mocy art. 7 rozporządzenia „dostawcom pomocy technicznej i pośrednikom zakazuje się świadczenia lub oferowania jakimkolwiek osobom, podmiotom lub organom w państwie trzecim szkolenia dotyczącego używania towarów wymienionych w załączniku II". Ponadto, zgodnie z art. 15, państwa członkowskie są zobowiązane do wyraźnego udzielenia pozwolenia na świadczenie „pomocy technicznej w związku z" towarami wymienionymi w załączniku III. Świadczenie pomocy technicznej, w tym zapewnianie szkoleń, jest zabronione lub kontrolowane jedynie w przypadku, gdy dotyczy bezpośrednio produktów objętych

rozporządzeniem (załącznik II lub załącznik III). Pomoc techniczna może być świadczona niezależnie od dostawy produktów objętych zakresem rozporządzenia.

Dwie organizacje pozarządowe (NGO) zajmujące się prawami człowieka i zaangażowane w ocenę przeglądu zwróciły uwagę na przypadek obywateli Unii działających poza UE, zaangażowanych w zapewnianie np. usług szkoleniowych z zakresu bezpieczeństwa i egzekwowania prawa w odniesieniu do niewłaściwego lub stanowiącego nadużycie wykorzystania produktów służących egzekwowaniu prawa. Zwróciły one również uwagę na przypadek przedsiębiorstw organizujących targi lub wystawy broni w państwach trzecich. W szczególności wspominane organizacje pozarządowe uważają, że obecne ograniczenie geograficzne określone w art. 8 powinno zostać usunięte oraz że wszystkim osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom lub organom z UE należy zakazać promowania towarów wymienionych w załączniku II na wystawach lub targach, niezależnie od państwa, w którym się one odbywają. Ponadto uważają one, że należy wprowadzić kontrole (w drodze rozporządzenia albo innych odpowiednich środków) w celu uregulowania udzielania instrukcji lub prowadzenia szkoleń przez wszystkie właściwe placówki edukacyjne, tak aby takie przepisy nie promowały ani nie obejmowały niewłaściwych lub stanowiących nadużycie polityk, praktyk lub technik, które mogłyby ułatwiać stosowanie tortur lub prowadzić do innego złego traktowania w państwach trzecich bądź być wykorzystywane do takich celów.

Rozwiązanie wskazanych problemów stwarza trudności w odniesieniu do terytorialnego zasięgu jurysdykcji UE. W prawie międzynarodowym jurysdykcja ma co do zasady charakter terytorialny i nie może być wykonywana przez państwo poza jego terytorium, chyba że na mocy normy zezwalającej wynikającej ze zwyczaju międzynarodowego lub z konwencji. Istnieją jednak wyjątki od tej zasady, które są istotne w tym przypadku. Na przykład prawo międzynarodowe zezwala na karanie działalności eksterytorialnej obywateli danego państwa, jeżeli chodzi o przestępstwa popełnione poza jego terytorium[36]. W przypadku szczególnie poważnych przestępstw, które zostały objęte jurysdykcją uniwersalną na mocy traktatu wielostronnego[37] albo międzynarodowego prawa zwyczajowego, takich jak ludobójstwo, zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości i tortury, państwo może sprawować jurysdykcję w odniesieniu do przestępstw niezależnie od miejsca ich popełnienia i niezależnie od przynależności państwowej sprawcy lub ofiary.

Jednostronne decyzje dotyczące wykonywania jurysdykcji poza terytorium UE powinny być starannie rozważane w świetle prawa międzynarodowego i praktyki międzynarodowej. Biorąc pod uwagę, że to, czy państwo może zgodnie z prawem sprawować jurysdykcję eksterytorialną, jest kwestią prawa międzynarodowego, ważne jest, aby energicznie i skutecznie wspierać zwalczanie handlu narzędziami tortur na odpowiednich forach międzynarodowych, tak aby rozszerzyć globalną reakcję na cele wspierane przez rozporządzenie.

Można by również zbadać inne odpowiednie środki, np. środki promujące większą przejrzystość i podnoszenie świadomości lub środki promujące skuteczne przestrzeganie

[36] Zob. art. 5 ust. 1 lit. b) Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania z 1984 r. ([przyjętej dnia 10 grudnia 1984 r., która weszła w życie w dniu 26 czerwca 1987 r.] 1465 UNTS 112; „CAT").

[37] Zob. konwencje genewskie I–IV (1949 r.).

Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka[38]. Wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka stanowią bowiem, że przedsiębiorstwa powinny przestrzegać praw człowieka. Nie powinny one naruszać praw człowieka przysługujących innym osobom i powinny przeciwdziałać negatywnemu wpływowi na prawa człowieka. Aby zapobiec negatywnemu wpływowi na prawa człowieka, złagodzić go i, w stosownych przypadkach, naprawić jego skutki, konieczne jest podjęcie odpowiednich działań.

4. OCENA WYKONANIA ROZPORZĄDZENIA

4.1 Kryteria oceny i źródła danych

Włączając kryteria oceny merytorycznej zawarte w art. 32 rozporządzenia, Komisja oceniła działanie rozporządzenia zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa[39], oceniając następujące elementy:

- *adekwatność*: zakres, w jakim ogólne cele rozporządzenia, jego koncepcja i krajowe środki wykonawcze przewidziane w rozporządzeniu odpowiadają priorytetom UE w czasie, gdy rozporządzenie było przyjmowane, jak również obecnym priorytetom UE;
- *efektywność*: zakres, w jakim rozporządzenie jest efektywne. Obejmuje to efektywność wykonania rozporządzenia przez państwa członkowskie oraz nadzór sprawowany przez Komisję Europejską, przy jednoczesnej ocenie, czy istnieją luki lub powielenia, jeżeli chodzi o wymogi dotyczące informacji, które mogłyby osłabić skuteczność lub efektywne wykonanie rozporządzenia, oraz czy wymogi w zakresie sprawozdawczości są odpowiednie i proporcjonalne;
- *skuteczność*: zakres, w jakim osiąga się cele rozporządzenia i realizuje priorytety UE;
- *spójność i komplementarność*: zakres, w jakim rozporządzenie ułatwia spójność i komplementarność z innymi odpowiednimi inicjatywami UE i państw członkowskich;
- *europejską wartość dodaną*: zakres, w jakim rozporządzenie wnosi wartość dodaną do poszczególnych środków wdrażanych przez państwa członkowskie UE.

Głównymi źródłami informacji do celów gromadzenia dowodów na potrzeby oceny były pisemne zgłoszenia, w tym badanie, ankiety[40], wywiady i warsztaty z kluczowymi zainteresowanymi stronami.

W warsztatach dla zainteresowanych stron wzięło udział ponad 30 osób. Pochodziły one z wielu różnych organizacji, w tym z właściwych organów państw członkowskich, Komisji Europejskiej, organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ i Rada Europy, oraz organizacji pozarządowych.

[38] „Wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka: wdrażanie dokumentu ramowego ONZ »Chronić, szanować, naprawiać«" zostały opracowane przez specjalnego przedstawiciela Sekretarza Generalnego ONZ ds. respektowania praw człowieka przez korporacje transnarodowe i inne przedsiębiorstwa. Rada Praw Człowieka zatwierdziła wytyczne w swojej rezolucji 17/4 z dnia 16 czerwca 2011 r.

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

[40] Jedenaście państw członkowskich przekazało informacje zwrotne, a 15 respondentów wzięło udział w badaniu opinii publicznej, z czego 8 pochodziło z ogółu społeczeństwa, 4 z organizacji pozarządowych, 2 z sektora prywatnego i 1 ze środowiska akademickiego. Komisja otrzymała ponadto zgłoszenia poza badaniem opinii publicznej.

Ocena zebranych danych i informacji doprowadziła do następujących wniosków.

4.2 Adekwatność

4.2.1 Kwestie związane z polityką

Rozporządzenie, przyjęte pierwotnie w 2005 r., stanowiło odpowiedź na potrzebę ustanowienia „przepisów unijnych dotyczących handlu z państwami trzecimi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, oraz towarami, które mogłyby być użyte w celu stosowania tortur oraz do innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania". Przepisy te miały na celu wypełnienie stwierdzonej luki w unijnej kontroli handlu prowadzonej na rzecz ochrony praw człowieka i stanowiły pierwszy na świecie wiążący instrument specjalnie ukierunkowany na tę kwestię. Aby utrzymać adekwatność rozporządzenia, zmieniono je w latach 2011, 2014 i 2016.

Oprócz tego, że rozporządzenie stanowi pierwsze na świecie ramy operacyjne regulujące handel towarami używanymi do tortur, fakt, że nadal jest ono adekwatne, potwierdza rola, jaką odegrało jako źródło inspiracji dla działań prowadzonych w tej dziedzinie przez inne państwa i organizacje. W szczególności zainspirowało ONZ do podjęcia decyzji w sprawie opracowania wspólnych norm międzynarodowych w zakresie handlu narzędziami tortur[41]. Uważa się również, że rozporządzenie to stanowiło inspirację do opracowania środków stosowanych przez Radę Europy w całym regionie, ukierunkowanych na rozwiązanie problemu handlu produktami wykorzystywanymi do tortur, złego traktowania i wykonywania kary śmierci.

Kolejnym potwierdzeniem postrzeganej adekwatności tego instrumentu jest fakt, że niektóre państwa członkowskie spoza UE opowiedziały się za zastosowaniem modelu rozporządzenia, np. Szwajcaria, Macedonia Północna i Czarnogóra, a Zjednoczone Królestwo również zapowiedziało, że utrzyma przepisy rozporządzenia po wystąpieniu z UE.

4.2.2 Adekwatność towarów i usług objętych rozporządzeniem

Rozporządzenie obejmuje obecnie szeroki zakres towarów związanych z karą śmierci i torturami.

Jeżeli chodzi o zakres stosowania rozporządzenia w odniesieniu do towarów, działań i osób, art. 25 rozporządzenia stanowi, że każde państwo członkowskie może skierować do Komisji należycie uzasadniony wniosek o dodanie towarów do załącznika II, załącznika III lub załącznika IV. W okresie objętym przeglądem nie złożono żadnych takich wniosków.

Dwie organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka, które uczestniczyły w przeglądzie, uważają w szczególności, że rozporządzenie powinno być w stanie zapewnić reakcję na aktualną sytuację na międzynarodowym rynku bezpieczeństwa, na którym często zachodzą zmiany technologiczne i rynkowe. Ich zdaniem rozporządzenie powinno również uwzględniać zmiany w charakterze użycia i niewłaściwego użycia produktów służących egzekwowaniu prawa. Jako powód do obaw wskazano również szczególny przypadek zmiany marki produktów w celu obejścia zakresu rozporządzenia, co potwierdza potrzebę regularnej aktualizacji wykazów towarów objętych rozporządzeniem. Według tych organizacji pozarządowych niektóre z towarów obecnie wymienionych w załączniku III

[41] Rezolucja A/73/L.94: „Zwalczanie handlu narzędziami tortur: zbadanie wykonalności, zakresu i parametrów ewentualnych wspólnych standardów międzynarodowych", przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 28 czerwca 2019 r.

mogłyby zostać przeniesione do załącznika II, takie jak elektryczna broń porażeniowa o działaniu bezpośrednim (w tym pałki elektryczne, tarcze i paralizatory), a także inne użyteczne towary, które warto by dodać, takie jak kaptury więzienne i opaski na oczy, krzesła do krępowania, deski i łóżka z pasami, przeznaczone do celów egzekwowania prawa. Zdaniem tych organizacji pozarządowych w przypadku załącznika III towary podlegające kontroli, które można by dodać, obejmują „standardowe kajdanki", ręczną broń służącą do bicia oraz niektóre rodzaje wystrzeliwanej broni kinetycznej.

Środki rozpraszania tłumu stanowią szczególny problem. W ostatnich latach ich dostępność i wykorzystanie znacznie wzrosły. Dwie organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka uczestniczące w procesie przeglądu uważają, że rozporządzenie nie obejmuje ich w wystarczającym stopniu, ponieważ istnieje pewien stopień niespójności z unijnym „wspólnym wykazem uzbrojenia"[42]. Podczas opracowywania (i zmiany) rozporządzenia z jego zakresu wyraźnie wyłączono towary objęte już innymi unijnymi instrumentami. W praktyce wyłączenie to doprowadziło do sytuacji, w której rozporządzenie obejmuje kontrolę niektórych środków rozpraszania tłumu, takich jak gaz pieprzowy i OC (oleożywica *capsicum*), ale nie środków ujętych we wspólnym wykazie uzbrojenia. Organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka uczestniczące w przeglądzie twierdzą, że te środki rozpraszania tłumu, które nie są obecnie objęte rozporządzeniem, są często wykorzystywane w celu ułatwienia stosowania lub przeprowadzania tortur i innego złego traktowania lub represji wewnętrznych.

W przypadku towarów ujętych w załączniku IV w rozporządzeniu wymieniono pewne substancje chemiczne/leki służące ratowaniu i poprawie jakości życia oraz zdrowia pacjentów, które mogą być jednak stosowane w śmiertelnych zastrzykach. Zdaniem jednej organizacji zajmującej się zapobieganiem niewłaściwemu stosowaniu leków w śmiertelnych zastrzykach rozporządzenie obejmuje dwa z 14 leków wymienionych obecnie w amerykańskich stanowych i federalnych protokołach śmiertelnych zastrzyków. W przeciwieństwie do towarów wymienionych w załącznikach II i III tego rodzaju substancje chemiczne i leki pełnią podstawową funkcję ratowania życia, w związku z czym środki mogące ograniczyć handel tymi towarami należy poddać ostrożnej ocenie, aby zapobiec negatywnemu wpływowi na handel zgodnymi z prawem środkami medycznymi ratującymi życie. W tym zakresie na uwagę zasługuje system samoregulacji przyjęty przez kilka unijnych przedsiębiorstw dobrowolnie stosujących różne protokoły dystrybucji, w odniesieniu do których różne grupy zainteresowanych stron uważają, że zapobiegają one niewłaściwemu wykorzystaniu leków wywożonych z UE.

Podczas oceny znaczenia przedmiotowych towarów i usług należy również rozważyć wprowadzenie do rozporządzenia ukierunkowanej klauzuli dotyczącej końcowego zastosowania lub klauzuli uniwersalnej. Organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka uczestniczące w przeglądzie i organ państwa członkowskiego postulują o wprowadzenie takiej klauzuli. Konkretnie rzecz ujmując, taka klauzula umożliwiłaby poszczególnym państwom członkowskim UE powstrzymanie konkretnej operacji przekazania określonego produktu, który nie jest wyraźnie wymieniony w załączniku II lub III do rozporządzenia. W przypadku takiego produktu konieczne byłoby stwierdzenie, że ewidentnie nie ma żadnego innego praktycznego zastosowania poza wykonaniem kary śmierci, stosowaniem tortur i innego złego traktowania. Klauzula mogłaby również

[42] Wspólny wykaz uzbrojenia Unii Europejskiej przyjęty przez Radę w dniu 17 lutego 2020 r. (sprzęt objęty wspólnym stanowiskiem Rady 2008/944/WPZiB określającym wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego) (WPZiB) (2020/C 85/01), Dz.U. C 85-1 z 13.3.2020.

obejmować przypadki, w których istnieją dowody potwierdzające, że potencjalne przekazanie nieujętego w załączniku produktu prowadziłoby do jego zastosowania w takich celach.

W odniesieniu do usług objętych zakresem rozporządzenia, tj. usług pośrednictwa, pomocy technicznej, szkoleń i reklamy w związku z towarami objętymi rozporządzeniem, podczas oceny nie stwierdzono żadnych przesłanek koniecznej zmiany w tym zakresie. Należy jednak zauważyć, że świadczenie pomocy technicznej, w tym zapewnianie szkoleń, jest zabronione lub kontrolowane jedynie w przypadku, gdy dotyczy bezpośrednio produktów objętych rozporządzeniem (załącznik II lub załącznik III).

4.2.3 Adekwatność dodania handlu wewnątrzunijnego

Podczas konsultacji w sprawie wykonania rozporządzenia wyrażono sugestie dotyczące poszerzenia zakresu rozporządzenia, aby obejmował handel wewnątrzunijny towarami ujętymi w załączniku II i załączniku III oraz przywóz do UE towarów ujętych w załączniku III. Rozporządzenie stanowiło pierwotnie odpowiedź na twierdzenie, że stosowne było „ustanowienie przepisów wspólnotowych dotyczących handlu z państwami trzecimi towarami, które mogą być stosowane w celu wykonywania kary śmierci, oraz towarami, które mogą być stosowane do zadawania tortur i do innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania". Ten nacisk na stosunki z państwami trzecimi wyraźnie określono w preambule, która stanowi, że „środki przewidziane w niniejszym rozporządzeniu mają być stosowane w celu zapobieżenia zarówno wykonywaniu kary śmierci, jak i zadawaniu tortur oraz innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu w państwach trzecich. Obejmują one ograniczenia w handlu z państwami trzecimi towarami, które mogą być stosowane w celu wykonywania kary śmierci lub do zadawania tortur oraz do innego okrutnego, poniżającego lub nieludzkiego traktowania albo karania. Nie uważa się za konieczne ustanowienia podobnej kontroli transakcji w ramach Wspólnoty, ponieważ w państwach członkowskich kara śmierci nie istnieje, a państwa członkowskie przyjmą odpowiednie środki, by zakazać i zapobiec stosowaniu tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania".

Dwie organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka mające wiedzę ekspercką na temat handlu towarami, które mogłyby być użyte w celu zadawania tortur lub złego traktowania, stoją na stanowisku, że zakres rozporządzenia należy rozszerzyć, aby obejmował przywóz do UE lub wewnątrzunijne przekazywanie produktów służących egzekwowaniu prawa i powiązanych towarów, które mają zgodne z prawem zastosowanie w celach egzekwowania prawa, ale mogą być niewłaściwie wykorzystane.

W rozporządzeniu wyraźnie skupiono się na ograniczeniu handlu z państwami trzecimi. W związku z tym uregulowanie przywozu do UE produktów służących egzekwowaniu prawa i ich przekazywania wewnątrz UE w celu uniknięcia domniemanych przypadków tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania w granicach UE za pośrednictwem rozporządzenia nie wydaje się spójne z określonymi celami rozporządzenia. Inne narzędzia i środki związane z ochroną praw człowieka, którymi dysponują obecnie Unia Europejska i jej państwa członkowskie, można uznać w tym zakresie za odpowiednie.

4.3 Efektywność

4.3.1 Pozwolenia i odmowy

Opierając się na danych przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu i wcześniejszym sprawozdaniu Komisji dotyczącym pozwoleń na wywóz udzielonych w 2017 i 2018 r.[43] (zob. sekcja 3.5), należy zauważyć, że znaczna liczba państw członkowskich (15) stwierdziła, że w ciągu trzyletniego okresu nie udzieliła żadnych pozwoleń. Ponadto niektóre państwa członkowskie zgłaszają znacznie więcej pozwoleń niż inne.

Przedstawione dane wskazują również na ograniczoną liczbę odmów udzielenia pozwolenia w odniesieniu do towarów (13 wydanych przez cztery państwa członkowskie w ciągu trzyletniego okresu), przy czym usługi objęte rozporządzeniem nie były przedmiotem żadnych pozwoleń (ani odmów). Wdrażanie przepisów należy do obowiązków właściwych organów w państwach członkowskich. Obecnie dostępne są jedynie ograniczone informacje na temat kwestii takich jak procedury krajowej oceny ryzyka i monitorowanie końcowego zastosowania wywożonych towarów i usług.

Na podstawie informacji przedstawionych powyżej wydaje się, że istnieje potrzeba stworzenia pewnej formy wytycznych Unii Europejskiej lub najlepszych praktyk w zakresie wykonania rozporządzenia (np. w odniesieniu do definicji towarów objętych rozporządzeniem, ocen ryzyka, odmów, zawiadamiania itp.) oraz przekazywania przez właściwe organy większej ilości informacji na temat stosowania rozporządzenia w praktyce.

4.3.2 Sprawozdawczość

Jak wskazano w sekcji 3.3, w art. 26 ust. 3 rozporządzenie określono wymogi dotyczące sprawozdawczości dla właściwych organów. Pięć państw członkowskich potwierdziło, że publikuje roczne sprawozdanie z działalności zgodnie z art. 26 ust. 3 rozporządzenia. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 26 ust. 3 rozporządzenia publiczne sprawozdania „nie zawierają informacji, których ujawnienie, zdaniem państwa członkowskiego, naruszałoby jego żywotne interesy w zakresie bezpieczeństwa".

Poziom szczegółowości przedstawiony w tych rocznych sprawozdaniach może nie zawsze umożliwiać właściwą ocenę wykonywania rozporządzenia na szczeblu krajowym. Niewiele państw członkowskich zapewnia udostępniane publicznie informacje na temat procedur dotyczących ryzyka związanego z towarami lub dalszych działań podejmowanych w celu monitorowania zastosowania końcowego; nie podają one też ilości i wartości powiązanych towarów ani informacji na temat ewentualnego zastosowania sankcji za naruszenie rozporządzenia. Również informacje na temat mechanizmu zawiadamiania i konsultacji, o którym mowa w art. 23, są ograniczone.

W art. 26 ust. 4 zobowiązano Komisję do publikacji rocznego sprawozdania z działalności. Jedno sprawozdanie dotyczące pozwoleń na wywóz udzielonych przez państwa członkowskie w latach 2017 i 2018 opublikowano w październiku 2019 r., natomiast kolejne sprawozdanie obejmujące 2019 r. zostanie przyjęte w 2020 r. W formularzu sprawozdawczym dotyczącym 2019 r. należy podać dane na temat szerszego zakresu zagadnień. Inne istotne informacje, które warto by uwzględnić w ogólnej rocznej sprawozdawczości obejmują informacje dotyczące wykrytych naruszeń i zastosowanych sankcji. Ponadto w celu zapewnienia większej przejrzystości można by uwzględnić również kolejne aspekty, takie jak wartość i wielkość wywozu.

[43] COM/2019/445 final

4.4 Skuteczność

Rozporządzenie osiągnęło szczególny cel dotyczący skuteczniejszego kontrolowania handlu UE z państwami trzecimi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci lub w celu stosowania tortur oraz do innego okrutnego, poniżającego lub nieludzkiego traktowania albo karania. Zdaniem jednego z organów państw członkowskich rozporządzenie ułatwiło przechwytywanie istotnych towarów, przy jednoczesnym zniechęceniu przedsiębiorców do podejmowania prób wywozu zabronionych towarów (o czym świadczy ograniczony zakres tego handlu w ujęciu ogólnym).

Udzielenie większej ilości informacji na temat nakładania sankcji przez państwa członkowskie UE zgodnie z art. 33 rozporządzenia byłoby jednak przydatne, aby przeprowadzić lepszą ocenę zakresu wykrywania i sankcjonowania naruszeń rozporządzenia. Chociaż Komisja uzyskała niemal pełny obraz krajowych przepisów obowiązujących w państwach członkowskich UE w odniesieniu do sankcji mających zastosowanie do naruszeń, nie ma wystarczających informacji na temat tego, czy organy stosują te sankcje w konkretnych przypadkach naruszeń.

Ocena osiągnięcia szerszego celu polegającego na przyczynieniu się do zapobiegania karze śmierci, torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu w państwach trzecich jest trudniejsza, ponieważ istnieje wiele innych sprzyjających czynników. Ograniczenie handlu tymi towarami i usługami stanowi jedynie jeden element zwalczania tortur. Ponadto tortury i innego rodzaju złe traktowanie nie są wyłącznie zależne od skomplikowanych narzędzi; często stosowane są najbardziej podstawowe i łatwo dostępne instrumenty, np. kije, pałki, standardowe kajdanki i nadmierna siła fizyczna.

4.5 Spójność i komplementarność

Aby zapewnić komplementarność, w rozporządzeniu zawarto wyraźne odniesienie do innych powiązanych unijnych instrumentów lub ram i wyraźnie wyłączono towary, które przepisy te obejmują, z zakresu rozporządzenia. Rozporządzenie obejmuje materiały niewymienione w żadnym innym instrumencie prawnym i w tym względzie uzupełnia inne europejskie ramy regulacyjne. W rozporządzeniu uniknięto ukierunkowania na towary związane z innymi rozporządzeniami i w przypadku których istnieje już system udzielania pozwoleń, tj.:

i. broń palną podlegającą kontroli na mocy rozporządzenia (UE) nr 258/2012;
ii. produkty podwójnego zastosowania podlegające kontroli na mocy rozporządzenia (WE) nr 428/2009;
iii. towary podlegające kontroli zgodnie ze wspólnym stanowiskiem 2008/944/WPZiB i powiązanym wspólnym wykazem uzbrojenia[44].

Chociaż takie podejście do zapewnienia komplementarności między instrumentami kontroli wywozu jest w znacznym stopniu skuteczne, pojawiły się pewne niespójności. Jak stwierdzono powyżej, ma to miejsce w przypadku środków rozpraszania tłumu. Niektóre z nich, takie jak gaz pieprzowy i oleożywica *capsicum* (OC), są objęte rozporządzeniem, natomiast inne wymienione we wspólnym wykazie uzbrojenia, np. zwykłe gazy łzawiące (gaz CS, gaz CR i gaz CN), nie są nim objęte, mimo że są one często stosowane w celu ułatwienia stosowania lub przeprowadzania tortur i innego rodzaju złego traktowania.

[44] Zob. wspólny wykaz uzbrojenia Unii Europejskiej przyjęty przez Radę w dniu 17 lutego 2020 r. (sprzęt objęty wspólnym stanowiskiem Rady 2008/944/WPZiB określającym wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego) (WPZiB) (2020/C 85/01), Dz.U. C 85-1 z 13.3.2020.

Właściwe byłoby zbadanie najlepszego sposobu zagwarantowania, by oba instrumenty były bardziej spójne, by procedury udzielania zezwoleń był jednolite oraz by zawiadomienia o odmowach były przekazywane w ramach obu systemów kontroli.

Podobnie, chociaż UE ustanowiła embarga na broń, aby wyraźne zareagować na przypadki „represji wewnętrznych", i opracowała w tym celu wykaz sprzętu stosowanego w celu „represji wewnętrznych", wykaz ten nie obejmuje produktów objętych rozporządzeniem. Należałoby zbadać możliwość wyraźnego włączenia niektórych towarów ujętych w załączniku III podlegających kontroli na mocy rozporządzenia do zakresu embarg stanowiących konkretnie reakcję na obawy związane z „represjami wewnętrznymi".

Jeżeli chodzi o jego szerszy cel dotyczący praw człowieka w UE, rozporządzenie jest w dużej mierze spójne z innymi istotnymi unijnymi instrumentami i inicjatywami oraz je uzupełnia. Istnieje jednak możliwość osiągnięcia większych synergii między pracami w zakresie monitorowania praw człowieka w państwach trzecich z jednej strony a kontrolami dotyczącymi zastosowania końcowego towarów i usług wywożonych zgodnie z rozporządzeniem z drugiej strony.

Osiągnięto wysoki stopień spójności i komplementarności z inicjatywami na szczeblu globalnym i regionalnym (sojusz na rzecz zwalczania handlu narzędziami tortur, Rada Europy). W ciągu ostatnich trzech lat Unia Europejska (zarówno na szczeblu technicznym, jak i dyplomatycznym) przewodziła inicjatywom na rzecz zwiększenia świadomości rządów międzynarodowych na temat handlu sprzętem wykorzystywanym do tortur, złego traktowania i wykonywania kary śmierci. UE aktywnie przyczyniła się do opracowania środków międzynarodowych służących zwalczeniu tego handlu, zwłaszcza poprzez wsparcie ustanowienia sojuszu na rzecz zwalczania handlu narzędziami tortur. Zwieńczeniem tej pracy była rezolucja pt. „Zwalczanie handlu narzędziami tortur: zbadanie wykonalności, zakresu i parametrów ewentualnych wspólnych standardów międzynarodowych", która została przyjęta przez ZO ONZ w dniu 28 czerwca 2019 r.

Na szczeblu regionalnym rozporządzenie stanowiło inspirację do opracowania możliwych ogólnoregionalnych środków kontroli handlu Rady Europy w tej dziedzinie.

4.6 Europejska wartość dodana

Europejska wartość dodana dotyczy zmian wynikających z interwencji UE przekraczających skutki działań krajowych państw członkowskich, których można by racjonalnie oczekiwać.

Handel stanowi obszar wyłącznej kompetencji UE zgodnie z art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Europejska wartość dodana rozporządzenia jest oczywista, biorąc pod uwagę, że rozporządzenie wchodzi w zakres dziedziny, w której UE ma wyłączne uprawnienia, oraz że cele rozporządzenia można zatem osiągnąć w najlepszy sposób na szczeblu Unii.

Chociaż zgodnie z rozporządzeniem państwa członkowskie mogą wprowadzać dodatkowe środki, można uznać, że środki przewidziane w rozporządzeniu są zasadniczo odpowiednie. Pięć państw członkowskich przyjęło lub utrzymało dodatkowe środki zgodnie z art. 10 i 14 rozporządzenia.

4.7 Grupa Koordynacyjna ds. Przeciwdziałania Torturom (ATCG)

Podstawę prawną ATCG stanowi samo rozporządzenie. Jej skład, któremu przewodniczy Komisja, jest ograniczony do jednego przedstawiciela wyznaczanego przez każde państwo

członkowskie. Zestaw zadań ATCG jest szczególny, ale ograniczony: może ona badać kwestie dotyczące stosowania rozporządzenia, w tym wymianę informacji na temat praktyk administracyjnych. ATCG może przeprowadzać na zasadzie *ad hoc* konsultacje z eksporterami, pośrednikami, dostawcami pomocy technicznej oraz innymi odnośnymi zainteresowanymi stronami, których dotyczy rozporządzenie. Zgodnie z motywem 48 rozporządzenia ATCG pełni szczególną rolę w przygotowywaniu aktów delegowanych, ponieważ za pośrednictwem ATCG prowadzone są formalne konsultacje z państwami członkowskimi dotyczące projektów aktów delegowanych przedkładanych przez Komisję zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa.

W świetle wniosków z niniejszego sprawozdania oraz zgodnie z jej mandatem ATCG mogłaby na przykład brać udział w bardziej pogłębionych dyskusjach dotyczących kwestii takich jak możliwe naruszenia rozporządzenia lub potencjalne problematyczne przypadki. Analiza wykonywania przez państwa członkowskie art. 23 (zawiadomienie o decyzjach o odrzuceniu, konsultacje z innymi państwami członkowskim i środki przekazywania informacji) stanowi również ważny element, który mógłby stanowić regularny element prac ATCG[45].

5. WNIOSKI I PLANY NA PRZYSZŁOŚĆ

Rozporządzenie przyjęto w celu utworzenia instrumentu Unii Europejskiej dotyczącego handlu z państwami trzecimi towarami i związanymi z nimi usługami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, w celu stosowania tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Odgrywa ono podstawową rolę w propagowaniu **poszanowania życia ludzkiego i podstawowych praw człowieka.**

Rozporządzenie wypełnia stwierdzoną lukę w unijnej kontroli handlu prowadzonej na rzecz ochrony praw człowieka. Wniosło ono **pozytywny wkład** w osiągnięcie swojego głównego celu polegającego na wprowadzeniu skutecznych, konkretnych środków przeciwko torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Jako pierwszy na świecie prawnie wiążący instrument regulacyjny w tym obszarze stanowi również **przykład na potrzeby opracowania podobnych środków handlowych** przez państwa trzecie i organizacje międzynarodowe.

W wyniku przeglądu potwierdzono, że w ujęciu ogólnym rozporządzenie jest **wykonywane w zadowalającym stopniu** i pozostaje dostosowane do celu. Uznano, że jest ono wystarczająco solidne, i w związku z tym nie stwierdzono, by na tym etapie konieczne było dokonanie całościowej aktualizacji przepisów. Z drugiej strony przegląd wykazał, że można dogłębniej zbadać środki o charakterze nielegislacyjnym wspierające skuteczniejsze wykonywanie niektórych przepisów rozporządzenia.

[45] W art. 23 zobowiązano państwa do zgłoszenia Komisji i wszystkim innym państwom członkowskim podjętych decyzji o odmowie lub cofnięciu pozwoleń wydawanych na podstawie rozporządzenia dotyczących wywozu lub tranzytu towarów lub świadczenia usług pomocy technicznej bądź usług pośrednictwa. Zawarto w nim również wymóg informowania odpowiednich państw członkowskich i przeprowadzania z nimi konsultacji, jeżeli rozważają udzielenie pozwolenia w odniesieniu do transakcji „zasadniczo identycznej" w stosunku do transakcji, w przypadku której inne państwo członkowskie odmówiło udzielenia pozwolenia lub je cofnęło. Ponadto w art. 23 zobowiązano każde państwo udzielające pozwolenia w odniesieniu do takich „zasadniczo identycznych" transakcji do informowania Komisji i wszystkich państw członkowskich o swojej decyzji i powodach jej podjęcia.

Jeżeli chodzi o zakres towarów objętych rozporządzeniem, powinien on **odpowiadać ciągłym zmianom technologicznym i rynkowym** i uwzględniać zmiany w charakterze użycia i niewłaściwego użycia produktów służących egzekwowaniu prawa. Dogłębniej zbadać można by również niespójności z innymi powiązanymi unijnymi instrumentami (wspólne stanowisko Rady UE 2008/944/WPZiB i embarga na broń wprowadzone w szczególności, aby zlikwidować przypadki „represji wewnętrznych"). Podczas oceny możliwości (lub jej braku) zaktualizowania zakresu substancji chemicznych objętych rozporządzeniem należy również nadal uważnie analizować kwestię równowagi między prawami człowieka a koniecznością ochrony handlu zgodnymi z prawem **środkami medycznymi ratującymi życie.**

Aby pomóc państwom członkowskim w skuteczniejszym i bardziej spójnym/jednolitym wykonywaniu rozporządzenia w najważniejszych lub stanowiących wyzwanie obszarach, konieczne może być stworzenie **wytycznych** w sprawie praktycznego stosowania określonych aspektów rozporządzenia, takich jak definicja towarów wymienionych w załącznikach, protokoły targów handlowych i wystaw, ocena ryzyka, odmowy lub zawiadomienia. Należy przeprowadzić dalszą analizę sposobów prowadzenia dokładniejszego **monitorowania** możliwych naruszeń rozporządzenia oraz **końcowego zastosowania** wywożonych towarów. Istnieje również możliwość osiągnięcia większych **synergii** między pracami w zakresie monitorowania praw człowieka w państwach trzecich z jednej strony a kontrolami dotyczącymi zastosowania końcowego towarów i usług wywożonych zgodnie z rozporządzeniem z drugiej strony, którą można by dogłębniej zbadać.

Uznano również konieczność **większej przejrzystości i odpowiedzialności** (zwłaszcza dzięki publikacji rocznych sprawozdań z działalności). Ponadto podczas przeglądu podkreślono potrzebę lepszej **wymiany informacji** na temat sposobu wykonywania rozporządzenia, zwłaszcza w odniesieniu do ocen ryzyka i polityki w zakresie udzielania pozwoleń. W rocznej sprawozdawczości można by w użyteczny sposób uwzględnić dodatkowe istotne informacje, np. dane na temat naruszeń i sankcji.

Należy zachęcać do prowadzenia bardziej regularnej **interakcji z organizacjami pozarządowymi, organizacjami międzynarodowymi i innymi zainteresowanymi stronami** mającymi istotną wiedzę ekspercką, w tym za pośrednictwem przedkładania sprawozdań, briefingów lub innych informacji związanych z rozporządzeniem i jego wykonywaniem. Działanie to ułatwiłoby prowadzenie solidniejszego monitorowania i wykrywanie przypadków możliwych naruszeń oraz pomogłoby zapewnić informacje na potrzeby procedur krajowej oceny ryzyka**.**

Komisja proponuje ustanowienie **grupy ekspertów** w celu przeanalizowania wskazanych problemów i zgromadzenia dalszych dowodów i opinii ekspertów. W skład takiej grupy mogliby wchodzić między innymi inni odpowiednio wykwalifikowani eksperci z odpowiednich organizacji pozarządowych (tj. działających w dziedzinie praw człowieka i kontroli zbrojeń), organizacji międzynarodowych, ośrodków akademickich i przemysłu. Grupa zapewniałaby regularne wsparcie Komisji w zakresie poszukiwania metod zwiększenia zgodności oraz skuteczności rozporządzenia i jego wykonywania. Jej zadanie polegałoby na zapewnianiu bogatej wiedzy fachowej, która stanowiłaby uzupełnienie roli ATCG, wnoszeniu znaczącego wkładu w moderowanie dyskusji na temat polityki i wdrażania przepisów oraz umożliwianiu wszystkim zaangażowanym zainteresowanym stronom wzięcia udziału w stałym dialogu.

Ponadto można by zbadać środki o charakterze nielegislacyjnym, aby powstrzymać pewne niewłaściwe działania **obywateli UE i przedsiębiorstw z siedzibą w UE prowadzących działalność za granicą** (takie jak promowanie lub wprowadzanie do obrotu towarów i usług

oraz świadczenie pomocy technicznej i zapewnianie szkoleń w celu niewłaściwego lub stanowiącego nadużycie wykorzystania produktów służących egzekwowaniu prawa). Mogłyby one obejmować na przykład środki na rzecz większej przejrzystości i podnoszenia świadomości lub środki mające na celu promowanie skutecznego przestrzegania Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka.