EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.7.2020
COM(2020) 343 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om översynen av förordning (EU) 2019/125 av den 16 januari 2019 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

1. INLEDNING

Handeln med varor som kan användas till a) dödsstraff och b) tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning regleras genom förordning (EU) 2019/125[1] (nedan kallad *förordningen*). Förordningen som antogs år 2005 återspeglar EU:s starka åtagande att utrota tortyr och dödsstraff.

EU:s förordning mot tortyr har bidragit till att täppa till en stor lucka i den människorättsbaserade handelskontrollen. Genom denna infördes bindande handelsbegränsningar av ett slag som aldrig tidigare använts för en rad varor som ofta saknas på exportkontrollförteckningar över militära varor, varor med dubbla användningsområden eller andra strategiska varor. Förordningen har lovordats brett av den internationella människorättsrörelsen: FN:s tidigare särskilda rapportör om tortyr, Theo van Boven, kallade till exempel förordningen en milstolpe i kampen mot tortyr och en modell som skulle kunna följas av länder i andra regioner[2].

Förordningen har ändrats två gånger, 2011 och 2014, för att uppdatera och utöka bilagorna till förordningen, där förbjudna och reglerade varor anges. År 2016 ändrades förordningen väsentligt, särskilt dess förfarandebestämmelser.

I enlighet med kraven i artikel 32 i förordningen ger denna rapport information om förordningens genomförande och konsekvenser mellan 2017 och 2019, sedan den senast ändrades 2016. Rapporten behandlar särskilt följande områden: Ändringar av förordningen genom delegerade akter. Nationella genomförandeåtgärder. Informationskrav samt en bedömning av verksamheten i samordningsgruppen mot tortyr och av EU-medborgare utomlands.

Denna rapport ger också en översikt över nyckeldata enligt förordningen och utvärderar förordningens genomförande i förhållande till de grundläggande principerna relevans, effektivitet, ändamålsenlighet, samstämmighet och europeiskt mervärde.

2. FÖRORDNING (EU) 2019/125

2.1 Mål och huvudbestämmelser i förordning (EU) 2019/125

Förordningens mål är å ena sidan att förhindra dödsstraff, å andra sidan att förhindra tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i tredjeländer. Den särskiljer varor enligt

- huruvida de till sin natur är kränkande och inte bör handlas med alls (bilaga II), eller
- huruvida de kan ha legitima användningar, såsom utrustning för brottsbekämpning (bilaga III) samt vissa farmaceutiska kemikalier (bilaga IV), i vilket fall handeln med dessa varor är föremål för vissa begränsningar.

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/125 av den 16 januari 2019 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, EUT L 30, 31.1.2019, s. 1.

[2] Europeiska rådets generalsekretariat, *Genomförande av EU:s riktlinjer om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning – lägesbedömning och nya genomförandeåtgärder*, 8407/1/08 REV 1, den 18 april 2008.

För detta ändamål inför förordningen restriktioner för handel med länder utanför EU. Förordningen gör särskilt följande:

i. Förbjuder import, export och transitering till, från eller genom EU av varor (angivna i bilaga II) som inte har någon annan praktisk användning än för dödsstraff eller tortyr. Tillhandahållande av all teknisk hjälp relaterad till sådana varor, särskilt inklusive utbildning i användning av dessa, är också förbjuden. Dessutom är det förbjudet att marknadsföra sådana varor på internet, tv, radio eller mässor.

ii. Innehåller ett krav på att varor (angivna i bilaga III) som skulle kunna användas för sådana ändamål, men som även kan ha andra legitima användningar (brottsbekämpning) har ett förhandsexporttillstånd, som beviljas från fall till fall. Ett sådant tillstånd krävs också för att tillhandahålla tekniskt bistånd eller förmedlingstjänster relaterade till denna kategori av varor. Bilaga III omfattar inte a) vapen som kontrolleras genom förordning (EU) nr 258/2012[3], b) varor med dubbla användningsområden som kontrolleras genom förordning (EG) nr 428/2009[4], c) varor som kontrolleras i enlighet med gemensam ståndpunkt 2008/944/Gusp[5].

iii. Reglerar handeln med varor – kemikalier eller farmaceutiska ämnen (bilaga IV) – som skulle kunna användas för dödsstraff (t.ex. produkter som skulle kunna användas för att avrätta människor med dödlig injektion). Dessa varor lades till förteckningen över varor som omfattas av exportkontroller 2011. Ett särskilt licenstillstånd (”EU:s generella exporttillstånd”) infördes för att kontrollera exporten av sådana anestetiska kemikalier och för att förhindra överföring av dem för användning i avrättningar genom dödlig injektion utan att begränsa handeln med sådana kemikalier för medicinska, veterinära eller andra legitima syften. Om export av läkemedel kräver exporttillstånd enligt förordningen och exporten också omfattas av tillståndskrav i enlighet med internationella konventioner om narkotika och psykotropa ämnen, till exempel 1971 års konvention om psykotropa ämnen, får medlemsstater använda ett enda förfarande för att uppfylla åtagandena i denna förordning och i den relevanta konventionen.

Förordningen innehåller detaljerade förteckningar över de varor som avses under i) ovan med följande rubriker:

- Produkter och deras komponenter avsedda för avrättning av människor.
- Varor som inte är lämpliga för användning av brottsbekämpande myndigheter i syfte att begränsa människors rörelsefrihet.
- Bärbara anordningar, såväl som vissa typer av piskor, som inte är lämpliga för användning av brottsbekämpande myndigheter vid uppploppskontroll eller självförsvar.

[3] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition, EUT L 94, 30.3.2012, s. 1.

[4] Rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden, EUT L 134, 29.5.2009, s. 1.

[5] Rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp av den 8 december 2008 om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel (Gusp) (2020/C 85/01), EUT C 85-1, 13.3.2020.

Varor i kategori ii) faller för närvarande under följande rubriker:

- Varor avsedda att begränsa människors rörelsefrihet.
- Vapen och utrustning avsedda för uppploppskontroll eller självförsvar.
- Vapen och utrustning för spridning av oskadliggörande eller irriterande ämnen vid uppploppskontroll eller självförsvar samt vissa besläktade ämnen.

Varor i kategori iii) inkluderar i synnerhet läkemedel som särskilt används vid dödliga injektioner. För att minimera regelbördan som företag åläggs vid export av livsuppehållande läkemedel innehåller förordningen ett system med globala exporttillstånd[6] som inte kräver att företag ansöker om enskilda exporttillstånd för varje läkemedelsförsändelse. För att få ett globalt tillstånd måste företag visa att de har lämpliga kontroller för att förhindra försäljning av dessa läkemedel för användning i avrättningar.

Transitering (transport inom EU:s tullområde av varor som kommer från länder utanför EU men som passerar EU och som är avsedda för tredjeländer) av varor enligt bilaga II är förbjuden. Transitering av reglerade varor som anges i bilaga III är i allmänhet inte förbjuden, men är förbjuden om den aktör som utför transiteringen av varor ”har kännedom om att en del av en leverans av sådana varor är avsedd att användas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i ett tredjeland”.

Förordningen kontrollerar inte import till EU, eller överföring mellan EU:s medlemsstater, av utrustning för brottsbekämpning och relaterade varor som kan ha legitima brottsbekämpande syften, men som också skulle kunna missbrukas för tortyr och annan misshandel. Förordningen förbjuder inte heller överföring inom EU av kränkande eller olämpliga varor.

Förordningen är rättsligt bindande och direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater, och den ålägger ”exportörerna” skyldigheter. De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna är ansvariga för att övervaka att förbuden och licenskraven i förordningen iakttas.

I förordningen krävs att EU:s medlemsstater ska offentliggöra årliga verksamhetsrapporter med närmare uppgifter om relevanta licensansökningar och tillstånd. Den innehåller ytterligare åtgärder för att underlätta öppenhet och avskräcka en EU-medlemsstat från att kringgå en annan medlemsstats nekande av exporttillstånd. Den innehåller också bestämmelser som underlättar regelbunden översyn och ändring av förteckningar över förbjudna och reglerade varor, vilket gör det möjligt för EU:s medlemsstater att lämna en vederbörligen underbyggd begäran till kommissionen för behandling.

2.2 Handelsrestriktioner: ett nyckelinstrument för att förhindra tortyr och dödsstraff

I artikel 5 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, artikel 7 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 3 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och framför allt FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning fastställs ett ovillkorligt, omfattande förbud mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

[6] ”Unionens generella exporttillstånd” är ett exporttillstånd som gäller kemikalier som kan användas för avrättning genom dödlig injektion (bilaga IV till förordningen). Det används när dessa varor/kemikalier exporteras till länder som har avskaffat dödsstraff för alla brott och bekräftat avskaffandet genom ett internationellt åtagande. För länder som inte är medlemmar av Europarådet, omfattar förteckningen de länder som inte bara har avskaffat dödsstraff för alla brott, utan också ratificerat det andra fakultativa protokollet till den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter utan reservation.

FN:s generalförsamling uppmanade 2019 alla stater att vidta lämpliga effektiva lagstiftande, administrativa, rättsliga och andra åtgärder för att förhindra och förbjuda produktion, handel, export, import och användning av utrustning som inte har någon annan praktisk användning än för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning[7].

Det absoluta förbud mot tortyr som fastställs i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter återspeglas på EU-nivå i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*)[8]. I artikel 2.2 i stadgan anges att ingen får dömas till döden eller avrättas. I artikel 4 i stadgan anges att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling.

Trots staternas skyldigheter enligt internationell lagstiftning förkommer tortyr och annan misshandel fortfarande. Under de senaste åren har det internationella samfundet fått en växande insikt om behovet av att reglera och begränsa handeln med viss utrustning för brottsbekämpning för att säkerställa att sådana varor inte används till tortyr eller annan misshandel.

Inspirerad av EU-förordningen lanserades år 2017 alliansen för tortyrfri handel, med stöd av Europeiska unionen och medfinansierad av Argentina och Mongoliet. Den syftar till att göra handeln med varor avsedda för, eller med potential att användas för, dödsstraff och tortyr betydligt svårare på internationell nivå. Genom att gå med i alliansen åtar sig länderna bland annat att vidta effektiva åtgärder genom nationell lagstiftning och effektiv verkställighet för att begränsa handel med varor som används för tortyr och dödsstraff.

I juni 2019 antog FN:s generalförsamling en viktig resolution som banar vägen för framtida arbete på FN-nivå för att fastställa gemensamma internationella standarder på detta område.[9] I resolutionen, som välkomnades av Europeiska unionens råd[10], uppmanas länder att undersöka genomförbarhet, omfattning och parametrar för möjliga gemensamma internationella standarder för handel med relevanta varor. FN:s generalsekreterare förväntas lämna in en rapport om genomförandet av denna resolution till FN:s generalförsamlings 74:e session. Som ett andra steg, och på grundval av den rapporten, kommer en ytterligare rapport att utarbetas av en grupp regeringsexperter (nominerade inom FN-systemet, i enlighet med de kriterier som fastställts i resolutionen från juni 2019) som ska läggas fram vid FN:s generalförsamlings 75:e session under 2021.

Europarådet undersöker också för sin del genomförbarheten av ett initiativ på detta område. Den 28 november 2019 enades Europarådets styrkommitté för mänskliga rättigheter om att stödja ett förslag om att utarbeta riktlinjer för alla Europarådets medlemmar som främjar eller underlättar kontroll av Europarådets medlemsstater av handel med varor som används för tortyr, misshandel och dödsstraff. I förslaget uppmuntras vidare alla stater i Europarådet att ansluta sig till den globala alliansen för tortyrfri handel och att stödja FN-processen för att utveckla internationella åtgärder inom detta område. Schweiz, Nordmakedonien och Montenegro har valt att följa förordningsmodellen, och Förenade kungariket har också meddelat att man kommer att behålla bestämmelserna i förordningen efter sitt utträde ur EU.

2.3 Rapportens omfattning (artikel 32 i förordningen)

[7] FN:s resolution antagen av generalförsamlingen den 18 december 2019, A/RES/74/143, om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling.
[8] EUT C 202, 7.6.2016, s. 389.
[9] A/RES/73/304, antagen av generalförsamlingen den 28 juni 2019.
[10] Rådets slutsatser om riktlinjerna för EU:s politik gentemot tredjeländer i fråga om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning som antogs av rådet vid dess 3 712:e möte den 16 september 2019.

Enligt artikel 32 i förordningen ska kommissionen senast den 31 juli 2020, och därefter vart femte år, för Europaparlamentet och rådet lägga fram en heltäckande rapport om genomförandet med bedömning av genomförandets konsekvenser , vilken kan innehålla ändringsförslag. I förordningen föreskrivs att behovet av att inkludera unionsmedborgares verksamhet utomlands ska bedömas vid denna översyn.

Medlemsstaterna är skyldiga att tillhandahålla kommissionen all lämplig information för att utarbeta rapporten. Särskilda avsnitt i rapporten ska behandla den samordningsgrupp mot tortyr som inrättats genom förordningen (artikel 31) och dess verksamhet, och måste innehålla information om åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna i enlighet med artikel 33.1 (sanktioner).

I denna rapport ges information om förordningens genomförande och konsekvenser sedan den senast ändrades 2016 fram till slutet av 2019, och täcker i huvudsak verksamhet under 2017, 2018 och 2019.

I rapporten utvärderas också förordningens genomförande i förhållande till de grundläggande principerna relevans, effektivitet, ändamålsenlighet, samstämmighet och europeiskt mervärde. En sådan bedömning inriktas på huruvida förordningen uppfyller sina huvudmål och om nya problem och utmaningar har uppstått sedan 2016. Detta görs för att hjälpa till att avgöra om ytterligare åtgärder behövs för att hantera eventuella identifierade brister.

3. GENOMFÖRANDET AV FÖRORDNINGEN

3.1 Regelverk

Förordningen antogs ursprungligen som förordning (EG) nr 1236/2005 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Den antogs den 27 juni 2005 och trädde i kraft den 30 juli 2006.[11] Den senaste innehållsmässiga ändringen antogs 2016.[12]

Förordningen kodifierades som Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/125 av den 16 januari 2019 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.[13]

3.1.1 Förändringar av förordningen

Förordningen ändrades två gånger genom delegerade akter, en gång under rapporteringsperioden och en gång 2020.

Genom kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/181 av den 18 oktober 2017[14] lades Dominikanska republiken, São Tomé och Príncipe och Togo till i förteckningen över de bestämmelseländer som omfattas av unionens generella exporttillstånd (bilaga V).

- Genom kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/621 av den 18 februari 2020[15] ändrades bilaga I (uppdatering av uppgifterna från flera behöriga myndigheter)

[11] EUT L 200, 30.7.2005, s. 1.
[12] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2134 av den 23 november 2016 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1236/2005 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, EUT L 338, 13.12.2016, s. 1.
[13] EUT L 30, 31.1.2019, s. 1.
[14] EUT L 40, 13.2.2018, s. 1.
[15] EUT L 144, 7.5.2020, s. 1.

och bilaga V (tillägg av Gambia och Madagaskar i förteckningen över bestämmelseländer som omfattas av unionens allmänna exporttillstånd).

Kommissionen har befogenhet att anta delegerade akter för att ändra förteckningen över varor som antingen är förbjudna eller kontrollerade, inklusive genom ett ”skyndsamt förfarande” när tvingande skäl till skyndsamhet kräver detta.

3.1.2 Nationella genomförandeåtgärder

Förordningen är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna är ansvariga för dess genomförande. Medlemsstaterna har ansvaret att från fall till fall besluta om att bevilja ett exporttillstånd eller avslå en ansökan om de reglerade varor som förtecknas i bilagorna III och IV till förordningen.

För att förhindra kringgående kräver förordningen att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ska underrätta alla andra myndigheter i medlemsstaterna och kommissionen om de vägrar att utfärda ett tillstånd eller återkallar ett befintligt tillstånd. Följaktligen ska varje EU-medlemsstat som överväger att godkänna en transaktion som är ”i allt väsentligt identisk” med en som avvisats av en medlemsstat under de tre år som följer efter avslaget samråda med den medlemsstat som beslutade om avslaget. Om ett godkännande ändå beviljas, måste den tillståndsgivande medlemsstaten lämna en detaljerad förklaring över sitt resonemang till kommissionen och alla medlemsstater. Vid bedömningen av en ansökan ska myndigheterna beakta överväganden om avsedd slutanvändning och risken för omdirigering i olagliga syften.

Medlemsstater ”ska inte bevilja något tillstånd om det finns rimliga skäl att anta att varor som anges i bilaga III skulle kunna användas till tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, inbegripet kroppslig bestraffning utdömd av domstol, av en brottsbekämpande myndighet eller någon fysisk eller juridisk person i ett tredjeland”.

I förordningen anges följande informationskällor för att vägleda myndigheternas beslut:

- Tillgängliga internationella domstolsavgöranden.
- Resultat som härrör från FN, Europarådet och EU.
- Rapporter från Europarådets Europeiska kommitté till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning samt FN:s särskilda rapportör om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Övrig information som myndigheterna kan använda som stöd i beslutsfattandet inkluderar

- tillgängliga nationella domstolsavgöranden,
- rapporter från det civila samhällets organisationer, och
- information om begränsningar för export av varor som anges i bilagorna II och III som tillämpas av bestämmelselandet.

Samma kriterier gäller vid beslut om ansökningar relaterade till tillhandahållandet av förmedlingstjänster eller tekniskt bistånd.

Medlemsstaterna meddelade kommissionen 13 avslag under rapporteringsperioden. Mer ingående information om exporttillstånd som utfärdats och avslagits under rapporteringsperioden finns i avsnitt 3.5.

De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna uppmanas också att registrera alla uppgifter om avslag på ansökningar om tillstånd till export i kommissionens databas. I databasen

identifieras relevant behörig EU-myndighet, slutdestination, berörd artikel, beskrivning av objektet och namnet på mottagaren och slutanvändaren.

I förordningen definieras en mekanism för att lägga till varor i bilaga II, bilaga III eller bilaga IV, vilket gör det möjligt för en EU-medlemsstat att lämna en vederbörligen motiverad begäran till kommissionen för behandling. Kommissionen har inte mottagit någon sådan begäran under rapporteringsperioden.

Förutom förteckningen över varor med vilka handel är förbjuden eller reglerad innehåller förordningen också bestämmelser som gör det möjligt för EU:s medlemsstater att autonomt införa ytterligare nationella åtgärder för att reglera handeln med vissa ytterligare varor.

Enligt artikel 10 i förordningen får medlemsstaterna anta eller behålla nationella åtgärder som begränsar transport, finansiella tjänster, försäkring eller återförsäkring samt allmän reklam eller marknadsföring i samband med varor som anges i bilaga II. Det är särskilt viktigt att Förenade kungariket[16] bibehåller nationella begränsningar för rörelse av varor mellan tredjeländer utanför EU.

Vidare, enligt artikel 14 i förordningen, får medlemsstater anta eller behålla ett förbud avseende export och import av benfängsel, kedjor för att binda samman flera personer samt bärbara elchocksanordningar. Medlemsstaterna kan också införa ett krav på tillstånd för export av stora handfängsel. Baserat på den information som lämnats till kommissionen har Belgien[17], Grekland[18], Luxemburg[19], Spanien[20] och Förenade kungariket[21] infört sådana ytterligare restriktioner. Ungern och Italien har också infört relaterade åtgärder. Slovakien har informerat kommissionen om att landet kommer att inleda en lagstiftningsprocess 2020 för att ändra sin akt från 2007 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling.

De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna informerar kommissionen om sin verksamhet i enlighet med förordningen. Kommissionens årsrapport bygger på information från medlemsstaterna, inklusive de nationella rapporter som utarbetas i enlighet med artikel 26.3. Under rapporteringsperioden utfärdade kommissionen en rapport om medlemsstaternas

[16] Denna rapport omfattar 2017, 2018 och 2019, det vill säga perioden före Förenade kungariket utträde ur Europeiska unionen den 31 januari 2020.

[17] Den flamländska vapenhandelslagen av den 15 juni 2012 förbjuder import av alla bärbara elchocksanordningar som kan göra personer försvarslösa eller som kan orsaka smärta, med undantag för medicinska eller veterinära apparater (undantag gäller för att tillåta officiell användning). Vad gäller regionen Vallonien, enligt vapenhandelsdekretet av den 21 juni 2012, är import, export och transitering av alla typer av bärbara elchocksanordningar, förutom medicinska eller veterinära verktyg, som kan invalidisera personer eller orsaka dem smärta förbjudna.

[18] Grekland bibehåller nationella ytterligare åtgärder för två varor som anges i bilaga II till förordningen, nämligen elchocksanordningar och handfängsel (se lag 2168/1993 i dess ändrade lydelse).

[19] Export och import av benfängsel och kedjor för att binda samman flera personer är förbjudna enligt artikel 36.1 i den ändrade lagen av den 27 juni 2018 om exportkontroll. Export och import av bärbara elchocksanordningar är förbjuden, förutom när dessa åtföljer användaren i syfte av personligt skydd enligt artikel 36.1 i den ändrade lagen av den 27 juni 2018 om exportkontroll. Dessutom krävs ett tillstånd för export av handfängsel som har ett totalt mått, inklusive kedjor och mätt från det ena fängslets yttersta kant till det andra fängslets yttersta kant, som överstiger 240 mm (artikel 36.2 i den ändrade lagen av den 27 juni 2018 om exportkontroll).

[20] I enlighet med kungligt dekret 679/2014 av den 1 augusti 2014 som fastställer kontroll av utrikeshandeln med försvarsmaterial, annat material och artiklar och teknologi med dubbla användningsområden kontrollerar Spanien exporten av standardhandfängsel och kräver att potentiella exportörer ska ansöka om licens för att exportera sådana tvångsmedel.

[21] Enligt artikel 9 i Förenade kungarikets Export Control Order 2008 krävs licens för export av varor som anges i artikel 14.1.

tillstånd under 2017 och 2018 för export av varor som kan användas för tortyr eller dödsstraff.[22] En rapport om exporttillstånd 2019 förväntas antas under andra halvåret 2020.

3.2 Verksamheten i samordningsgruppen mot tortyr

Samordningsgruppen mot tortyr inrättades efter ändringen av förordningen år 2016[23] och har till uppgift att ”undersöka frågor som avser tillämpningen av denna förordning”. Samordningsgruppen mot tortyr, som leds av kommissionen, fungerar som en plattform för medlemsstaternas företrädare och kommissionen för utbyte av information om administrativa metoder. Under kommissionens förberedande arbete med delegerade akter samråder kommissionen dessutom med samordningsgruppen i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning av den 13 april 2016[24].

Samordningsgruppen mot tortyr höll fyra möten under rapporteringsperioden: den 12 juli 2017, den 28 juni 2018, den 29 april 2019 och den 17 december 2019.

I enlighet med artikel 31.4 i förordningen lägger kommissionen fram en rapport för Europaparlamentet om verksamheten, undersökningarna och samråden i samordningsgruppen mot tortyr. Under den rapporteringsperiod som omfattas av denna rapport antog kommissionen en rapport i oktober 2019[25] som omfattar 2017 och 2018. En rapport om den verksamhet som samordningsgruppen mot tortyr bedrivit under 2019 förväntas antas under andra halvåret 2020.

Samordningsgruppen mot tortyr hade tekniska utbyten om verktygen i kommissionens elektroniska databas, ett säkert och krypterat system skapat för att hjälpa de nationella myndigheter som ansvarar för exportkontrollfrågor att utbyta information med kommissionen. Enligt artikel 23.5 i förordningen ska de behöriga myndigheterna använda det systemet för att lämna information om fall där en begäran om ett exporttillstånd avvisats (s.k. avslag).

Samordningsgruppen mot tortyr diskuterade kravet på förhandstillstånd för vissa typer av tekniskt bistånd och förmedlingstjänster som fastställs i artiklarna 15 och 19 i förordningen. Samordningsgruppen mot tortyr hade också tekniska diskussioner om förbuden i artiklarna 8 och 9 i förordningen om inkludering av angivna varor i mässor respektive reklam. Dessa förbud infördes i 2016 års ändring av förordningen. Diskussionerna handlade i synnerhet om eventuell vägledning för relevanta myndigheter och formerna för genomförandet av förbuden. Det noterades att det hade rapporterats om fall där varor hade marknadsförts på vissa europeiska leverantörers webbplatser.

I enlighet med skäl 48 granskade samordningsgruppen mot tortyr också de föreslagna delegerade akterna om ändring av bilagorna till förordningen, som slutligen antogs den 18 oktober 2017 och den 18 februari 2020 (se avsnitt 3.1.1 ovan).

En annan aspekt som lyftes fram i det arbete som samordningsgruppen mot tortyr utför gällde nationella behöriga myndigheters rapporteringskrav. Utöver dessa diskussioner pågår en insamling av en bredare uppsättning handelsuppgifter för kommissionens årsrapport för 2019.

[22] COM(2019) 445 final, 1.10.2019.
[23] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2134 av den 23 november 2016 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1236/2005 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, EUT L 338, 13.12.2016, s. 1.
[24] EUT L 123, 12.5.2016, s. 1.
[25] COM (2019) 449 final, 7.10.2019.

Avslutningsvis diskuterade samordningsgruppen mot tortyr alliansen för tortyrfri handel och framstegen mot möjliga gemensamma internationella standarder på detta område.

3.3 Öppenhet och information

Enligt artikel 26.3 i förordningen ska EU-medlemsstaterna sammanställa en offentlig, årlig verksamhetsrapport med information om antalet ansökningar som mottagits, om de varor och länder som berörs av dessa ansökningar och om de beslut som har fattats beträffande dessa ansökningar.

Tjeckien[26], Danmark[27], Tyskland[28], Rumänien[29] och Förenade kungariket[30] informerade kommissionen om sina offentliga, årliga verksamhetsrapporter för 2019.[31] Det bör noteras att enligt artikel 26.3 i förordningen får de offentliga rapporterna ”inte innehålla uppgifter vars avslöjande en medlemsstat anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen”.

Ett begränsat antal behöriga myndigheter har offentliggjort information på sin regerings webbplats om de regler och förordningar som gäller för varor som omfattas av förordningen i syfte att informera ekonomiska aktörer om exporttillståndsförfaranden och ytterligare krav.

3.4 Verkställighet av exportkontroll

De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna är ansvariga för att verkställa exportkontroller. I artikel 33 i förordningen fastställs följande: ”Medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner som ska tillämpas mot överträdelser av denna förordning och ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de genomförs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.” Därför utvecklar EU:s medlemsstater nationella sanktioner som är tillämpliga på överträdelser av förordningen av både personer och enheter.

Dessa nationella sanktioner inbegriper både administrativa och straffrättsliga sanktioner, som vanligtvis sträcker sig från böter till fängelse, inklusive förverkande av varorna.

Under rapporteringsperioden informerade de behöriga myndigheterna inte kommissionen om några överträdelser av förordningen. Förordningen förpliktar inte de behöriga myndigheterna att göra det.

3.5 Exporttillstånd: nyckeluppgifter

Kommissionen samlar in uppgifter från de behöriga myndigheterna som gör det möjligt för den att få en översikt över exporttillstånd som beviljats (eller avslagits) i förhållande till de kontrollerade varor som beskrivs i bilagorna III och IV till förordningen.

---

[26] Tjeckien: 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] Danmark: https://eksportkontrol.erhvervsstyrelsen.dk/produkter

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

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

[30] Enligt artikel 127.6 i avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 31.1.2020, s. 7), ska under den övergångsperiod som föreskrivs i artikel 126 i det avtalet, alla hänvisningar till medlemsstaterna i den unionsrätt som är tillämplig förstås så att de inbegriper Förenade kungariket.

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

På grundval av uppgifter i kommissionens rapport[32] för både 2017 och 2018 och av de uppgifter som samlas in för kommissionens rapport 2020 som omfattar 2019[33], kan antalet exporttillstånd som beviljats (eller avslagits) för 2017–2019 sammanfattas enligt följande[34]: År 2017 rapporterades totalt 292 tillstånd som beviljats av tolv medlemsstater. År 2018 rapporterade elva medlemsstater att de hade beviljat totalt 231 tillstånd. År 2019 rapporterades totalt 281 tillstånd som beviljats av tio medlemsstater.[35] Följaktligen uppgår det totala antalet tillstånd som beviljats under hela treårsperioden till 804.

Femton medlemsstater informerade kommissionen om att de under rapporteringsperioden inte hade tagit emot någon ansökan om tillstånd enligt förordning (EU) 2019/125.

Genom förordningen införs ett krav på exporttillstånd vilket gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att kontrollera om det finns indikationer på att varorna, om de exporteras, kan användas till tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (bilaga III) eller till verkställande av dödsstraff (bilaga IV). I detta syfte föreskrivs i artikel 20.8 i förordningen att den behöriga myndigheten ska ”erhålla fullständig information, i synnerhet om slutanvändare, bestämmelseland och varornas slutanvändning”.

Under den treåriga rapporteringsperioden rapporterades 13 ansökningar om exporttillstånd som avslagits: fyra under 2017, fem under 2018 och fyra under 2019.

Den information som finns tillgänglig för kommissionen, som är baserad på de uppgifter som lämnats av de behöriga myndigheterna, gör det möjligt för kommissionen att skilja mellan slutanvändning för brottsbekämpning, vetenskap, hälso- och sjukvård, slutanvändning av säkerhetsföretag, medicinsk slutanvändning (sjukhus och veterinäranvändning) av varor som anges i bilaga IV, industriell användning och export till handelsföretag. Under den treårsperiod som omfattas av denna rapport rapporterades att 56 exporttillstånd beviljades för brottsbekämpning, 52 för vetenskap/hälso- och sjukvårdsändamål, medan resten (74) utfärdades för andra ändamål, främst handlare och privata säkerhetsföretag. Det bör noteras i detta avseende att inte alla medlemsstater tillhandahåller ett komplett konto och/eller information om slutanvändare, och som sådana överensstämmer uppgifterna om slutanvändning inte med det totala antalet licenser som nämns ovan.

3.6 Unionsmedborgare utomlands

Även om det i sig inte är en del av bedömningen hur förordningen genomförs, föreskrivs i artikel 32 i förordningen att översynen också ska bedöma behovet av att inkludera unionsmedborgares verksamhet utomlands inom ramen för förordningen. I detta avsnitt beskrivs områden där verksamheten för EU-etablerade företag, unionsmedborgare eller invånare i en EU-medlemsstat som agerar i tredjeländer skulle kunna bedömas. Detta omfattar följande verksamheter:

- **Förmedling**, det vill säga att ordna med överföring av utrustning mellan tredjeländer utanför EU, där artiklarna inte kommer in i EU:s tullområde och där sådan

[32] Rapport om exporttillstånd 2017 och 2018 enligt förordningen om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning , COM(2019) 445 final.

[33] Se artikel 26.4 i förordningen.

[34] Exporter inom ramen för unionens generella exporttillstånd (bilaga V till förordningen) ingår inte i uppgifterna om antalet exporttillstånd som beviljades av medlemsstaterna.

[35] Vid slutförandet av denna rapport hade tre EU-medlemsstater inte tillhandahållit kommissionen uppgifter om handel relaterade till 2019.

verksamhet bedrivs av EU-enheter utanför EU.

Förordningen förbjuder inte förmedlingsverksamhet för varor som anges i bilaga II och kontrollerar inte heller förmedlingsverksamhet för varor som anges i bilaga III när den bedrivs av EU-förmedlare som verkar utanför EU.

- **Reklam/marknadsföring** av relevanta varor och tjänster av EU-enheter utanför EU, eller underlättande av sådan marknadsföring till exempel genom att organisera mässor eller utställningar med anknytning till vapen, säkerhet och liknande i tredjeländer:

  genom artikel 8 i förordningen förbjuds ”alla fysiska och juridiska personer, enheter och organ, inklusive partnerskap, oberoende av om de är bosatta eller etablerade i en medlemsstat, [...]att på en utställning eller mässa i unionen visa eller saluföra alla sådana varor som anges i bilaga II” (understrykning tillagd).

- **Tillhandahållande av tekniskt bistånd** och utbildning i användning av brottsbekämpande utrustning eller tekniker som erbjuds av EU-enheter till militär, säkerhetsstyrkor eller polisstyrkor eller till icke-statliga aktörer, såsom privata säkerhetsföretag, i tredjeländer:

  genom artikel 7 i förordningen förbjuds ”en tillhandahållare av tekniskt bistånd eller en förmedlare” att ”tillhandahålla eller erbjuda personer, enheter eller organ i ett tredjeland tekniskt bistånd i form av utbildning i användningen av varor som anges i bilaga II”. Enligt artikel 15 är medlemsstaterna dessutom skyldiga att specifikt godkänna tillhandahållande av ”tekniskt bistånd som rör” varor som anges i bilaga III. Tillhandahållandet av tekniskt bistånd, inklusive utbildning, är endast förbjudet eller kontrollerat när det är direkt avsett för utrustning som omfattas av förordningen (bilaga II eller bilaga III). Tekniskt bistånd kan erbjudas oberoende av tillhandahållandet av utrustningen inom ramen för förordningen.

Två icke-statliga organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter och deltar i bedömningen inom ramen för översynen har uppmärksammat fall där unionsmedborgare som verkar utanför EU varit involverade i att tillhandahålla till exempel utbildningstjänster för säkerhet och brottsbekämpning med olämplig eller kränkande användning av utrustning för brottsbekämpning. De har också uppmärksammat fall där företag organiserar vapenmässor eller utställningar i tredjeländer. I synnerhet anser de att den nuvarande geografiska begränsningen som beskrivs i artikel 8 bör tas bort och att alla fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i EU bör förbjudas att marknadsföra varor som anges i bilaga II på utställningar eller mässor oavsett det land där de hålls. Dessutom anser de att kontroller bör införas (antingen genom förordningen eller genom andra lämpliga åtgärder) för att reglera alla relevanta utbildningsanstalters tillhandahållande av handledning eller utbildning, så att sådana bestämmelser inte främjar eller inkluderar olämplig eller kränkande policyer, praxis eller tekniker som kan underlätta eller användas vid tortyr eller annan misshandel i tredjeländer.

Att ta itu med de frågor som lyfts fram innebär svårigheter i relation till den territoriella räckvidden för EU:s jurisdiktion. I internationell rätt är jurisdiktion i regel territoriell och kan inte utövas av en stat utanför dess territorium, förutom på grundval av en tillåtande regel som härrör från internationell sedvana eller från en konvention. Det finns dock undantag från denna princip som är relevanta här. Exempelvis tillåter internationell rätt att extraterritoriell verksamhet av en medborgare i en stat straffas när det gäller brott som begås utanför dess

territorium.[36] När det gäller särskilt allvarliga brott som har blivit föremål för universell jurisdiktion antingen genom ett multilateralt fördrag[37] eller enligt internationell sedvanerätt såsom folkmord, krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och tortyr, kan en stat utöva jurisdiktion med avseende på brott oberoende av platsen för brottet och oavsett gärningsmannens eller offrets nationalitet.

Unilaterala beslut om att utöva jurisdiktion utanför EU:s territorium bör noggrant övervägas mot bakgrund av internationell lag och praxis. Med tanke på att huruvida en stat lagligen kan utöva extraterritoriell jurisdiktion är en fråga om internationell rätt, är det viktigt att kraftfullt och effektivt främja tortyrfri handel i lämpliga internationella forum för att utvidga det globala svaret till de mål som förordningen syftar till att främja.

Andra lämpliga åtgärder kan också utforskas, till exempel åtgärder som främjar ökad öppenhet och ökad medvetenhet eller åtgärder som främjar effektiv efterlevnad av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter[38]. I FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter konstateras faktiskt att företag bör respektera mänskliga rättigheter. De bör inte kränka andras mänskliga rättigheter och bör ta itu med negativa effekter på mänskliga rättigheter. Att ta itu med negativa effekter på mänskliga rättigheter kräver lämpliga åtgärder för att förebygga, begränsa och, i förekommande fall, åtgärda dem.

4. BEDÖMNING AV FÖRORDNINGENS GENOMFÖRANDE

4.1 Bedömningskriterier och datakällor

Med hänsyn till de materiella bedömningskriterierna i artikel 32 i förordningen har kommissionen bedömt förordningens resultat i enlighet med sina riktlinjer för bättre lagstiftning[39] och utvärderat följande element:

- *Relevans:* I vilken utsträckning förordningens övergripande syfte, dess utformning och de nationella genomförandeåtgärder som föreskrivs i förordningen motsvarar EU:s prioriteringar vid tidpunkten då förordningen antogs, såväl som EU:s nuvarande prioriteringar.
- *Effektivitet:* I vilken utsträckning förordningen leder till faktiska resultat. Detta täcker effektiviteten i medlemsstaternas genomförande och kommissionens tillsyn, samtidigt som man bedömer om det finns några luckor eller dubbletter i informationskraven, vilket kan undergräva ändamålsenligheten eller det effektiva genomförandet av förordningen samt huruvida rapporteringskraven är tillräckliga och proportionerliga.
- *Ändamålsenlighet:* I vilken utsträckning förordningen uppfyller sina mål och EU:s prioriteringar.
- *Samstämmighet och komplementaritet:* I vilken utsträckning förordningen underlättar samstämmighet och komplementaritet med andra relevanta initiativ från EU och

[36]Se artikel 5.1 b i konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning från 1984 (antogs den 10 december 1984, trädde i kraft den 26 juni 1987 1465 UNTS 112).
[37]Se Genèvekonventionerna I–IV (1949).
[38] *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework* utvecklades av generalsekreterarens särskilda representant för de mänskliga rättigheterna och transnationella bolag och andra affärsföretag. Människorättsrådet godkände de vägledande principerna i sin resolution 17/4 av den 16 juni 2011.
[39]Se https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_sv

medlemsstaterna.

- *Europeiskt mervärde:* I vilken utsträckning förordningen ger mervärde till enskilda åtgärder från EU:s medlemsstater.

De viktigaste informationskällorna för insamlingen av bevis för bedömningen var skriftliga inlagor inklusive en studie, undersökningar[40], intervjuer och en workshop med viktiga intressenter.

Över 30 deltagare deltog i workshoppen för intressenter. De kom från en rad olika organisationer, inklusive de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, Europeiska kommissionen, internationella organisationer såsom FN och Europarådet samt icke-statliga organisationer.

Bedömningen av de uppgifter och den information som samlats in ledde till följandeiakttagelser.

4.2 Relevans

4.2.1 Politiska överväganden

Förordningen, i sin ursprungliga form från 2005, svarade på behovet av ”unionsregler beträffande handel med tredjeländer med varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning”. Dessa regler syftade till att fylla en identifierad lucka i EU:s människorättsbaserade handelskontroll och utgjorde världens första bindande instrument som specifikt behandlade denna fråga. För att bibehålla sin relevans ändrades förordningen 2011, 2014 och 2016.

Utöver att utgöra världens första operativa ram för att reglera handel med tortyrrelaterade varor bekräftas dess aktuella relevans av den roll den har spelat som en inspirationskälla för andra länders och organisationers arbete inom detta område. Den har framför allt inspirerat FN:s beslut att utveckla gemensamma internationella standarder för handel med tortyrredskap[41]. Förordningen har också fått beröm för att inspirera till utvecklingen av Europarådets regionomfattande åtgärder mot handel med utrustning som används till tortyr, misshandel och dödsstraff.

Den uppfattade relevansen av detta instrument förstärks ytterligare av det faktum att vissa länder utanför EU, till exempel Schweiz, Nordmakedonien och Montenegro, har valt att följa förordningsmodellen. Även Förenade kungariket har meddelat att landet kommer att bibehålla bestämmelserna i förordningen efter sitt utträde ur EU.

4.2.2. Relevansen hos de varor och tjänster som omfattas

Förordningen omfattar för närvarande en bred uppsättning varor relaterade till dödsstraff och tortyr.

Med avseende på förordningens täckning när det gäller varor, verksamhet och personer, föreskrivs i artikel 25 i förordningen att varje medlemsstat får rikta en vederbörligen

[40] Elva medlemsstater gav återkoppling, medan femton svarande bidrog till den offentliga undersökningen, varav åtta var från allmänheten, fyra från icke-statliga organisationer, två från den privata sektorn och en från den akademiska världen. Kommissionen har vidare mottagit inlagor utanför ramarna för den offentliga undersökningen.

[41] Resolution A/73/L.94: *Towards torture-free trade: examining the feasibility, scope and parameters for possible common international standards*, antagen av FN:s generalförsamling den 28 juni 2019.

motiverad begäran till kommissionen om att lägga till varor till bilaga II, III eller IV. Under översynsperioden gjordes inga sådana förfrågningar.

Två människorättsorganisationer som har varit delaktiga i översynen anser särskilt att förordningen bör kunna reagera på förändringar på den internationella säkerhetsmarknaden där teknisk utveckling och marknadsutveckling ofta förekommer. Enligt dem bör förordningen också ta hänsyn till förändringar i hur brottsbekämpningsutrustning används och eventuell felaktig användning. Det speciella fallet med ommärkning av produkter för att kringgå förordningens tillämpningsområde togs också upp som ett orosmoment, vilket bekräftade behovet av att regelbundet uppdatera förteckningarna över varor som omfattas. Enligt dessa icke-statliga organisationer skulle en del av de varor som för närvarande anges i bilaga III kunna flyttas till bilaga II, såsom elchocksvapen med direktkontakt (inklusive elektriska batonger, elektriska sköldar och elchockspistoler), och även andra varor kunde mycket väl läggas till, exempelvis fängelsehuvor och ögonbindlar, tvångsstolar, bräden och sängar med remmar avsedda för brottsbekämpning. Dessa icke-statliga organisationer anser att kontrollerade varor som kunde läggas till bilaga III inbegriper ”standardhandfängsel”, handhållna slagvapen och vissa lanserade vapen med kinetisk energi.

Agenser för uppploppskontroll innebär ett särskilt problem. Under de senaste åren har tillgängligheten och användningen av dessa ökat. Två icke-statliga människorättsorganisationer som deltog i översynsbedömningen anser att dessa inte omfattas tillräckligt av förordningen eftersom det finns en viss grad av inkonsekvens med EU:s ”gemensamma militära förteckning”[42]. Vid utveckling (och omarbetning) av förordningen utesluts specifikt varor som redan omfattas av andra EU-instrument från förordningens tillämpningsområde. I praktiken har denna uteslutning lett till att förordningen täcker kontrollen av vissa agenser för uppploppskontroll, till exempel pepparspray och oljeharts av spansk peppar (*oleoresin capsicum*, OC) men inte dem som anges i den gemensamma militära förteckningen. De människorättsorganisationer som deltar i översynen anger att dessa agenser för uppploppskontroll som för närvarande inte omfattas av förordningen ofta används för att underlätta eller bedriva tortyr och annan misshandel eller internt förtryck.

När det gäller varor i bilaga IV anges i förordningen vissa kemikalier/läkemedel som är avsedda att rädda och förbättra liv och hälsa hos patienter, men som kan sökas för användning i dödlig injektion. Enligt en organisation som deltar i att förhindra missbruk av läkemedel i dödliga injektioner, omfattar förordningen två av de fjorton läkemedel som för närvarande anges i Förenta staternas delstatliga och federala protokoll för dödliga injektioner. Till skillnad från de varor som anges i bilagorna II och III har dessa typer av kemikalier och läkemedel en viktig livräddningsfunktion, och därför måste åtgärder som kan begränsa deras handel noggrant utvärderas för att förhindra att handel med legitima livräddande medicinska förnödenheter påverkas negativt. Betydande i detta avseende är den ordning för självreglering som antagits av flera EU-företag, som frivilligt tillämpar olika distributionsprotokoll som av olika intressentgrupper anses förhindra olämplig användning av läkemedel som exporteras från EU.

Vid bedömningen av relevansen hos de varor och tjänster som omfattas skulle man också kunna överväga att införa en riktad slutanvändnings- eller generalklausul i förordningen. De icke-statliga människorättsorganisationer som deltar i översynen och den behöriga myndigheten i en medlemsstat har förespråkat införandet av en sådan klausul. Konkret skulle

[42]EU:s gemensamma militära förteckning, antagen av rådet den 17 februari 2020 ((utrustning som omfattas av rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel)) (Gusp) (2020/C 85/01), EUT C 85-1, 13.3.2020.

en sådan klausul göra det möjligt för enskilda EU-medlemsstater att stoppa en specifik överföring av en viss artikel som inte specifikt anges bilagorna II eller III till förordningen. En sådan artikel måste konstateras vara helt utan någon praktisk användning, förutom dödsstraff, tortyr och annan misshandel. Klausulen skulle också kunna täcka fall där det finns bevis för att den potentiella överföringen av den icke-förtecknade artikeln skulle leda till att den användes för sådana ändamål.

När det gäller de tjänster som ingår i förordningens tillämpningsområde, dvs. förmedlingstjänster, tekniskt bistånd, utbildning och reklam relaterade till de varor som omfattas av förordningen, har man vid bedömningen inte funnit något som tyder på att en ändring i detta avseende skulle vara nödvändig. Det bör emellertid noteras att tillhandahållandet av tekniskt bistånd, inklusive utbildning, endast är förbjudet eller kontrollerat när det är direkt avsett för utrustning som omfattas av förordningen (bilaga II eller bilaga III).

4.2.3 Relevans av att lägga till handel inom EU

Under samråden om genomförandet av förordningen har det framkommit förslag om att utvidga tillämpningsområdet för förordningen till att täcka handeln inom EU med varor som anges i bilaga II och bilaga III samt import till EU av varor som anges i bilaga III. Förordningen utarbetades ursprungligen som ett svar på inställningen att det var ”lämpligt att fastställa gemenskapsregler beträffande handel med tredjeländer med varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning”. Denna betoning på relationer med tredjeländer anges tydligt i ingressen, där följande fastslås: ”Åtgärderna i denna förordning syftar till att förhindra både dödsstraff och tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i tredjeländer. De omfattar restriktioner för handel med tredjeländer med varor som kan användas till dödsstraff eller till tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det anses inte nödvändigt att införa liknande kontroller av transaktioner inom unionen eftersom dödsstraff inte existerar i medlemsstaterna och eftersom dessa kommer att ha vidtagit lämpliga åtgärder för att förbjuda och förhindra tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.”

Två icke-statliga människorättsorganisationer med expertkunskap om handel med varor som kan användas till tortyr eller misshandel har förespråkat att förordningens tillämpningsområde borde utvidgas till att omfatta import till EU eller överföring inom EU av utrustning för brottsbekämpning och relaterade varor som har legitima brottsbekämpande syften men som kan missbrukas.

Förordningen fokuserar tydligt på att begränsa handeln med tredjeländer. Därför verkar inte reglering av import till EU av utrustning för brottsbekämpning och överföring av sådan inom EU för att hantera påstådda fall av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller straff inom EU genom förordningen vara förenligt med förordningens angivna mål. Andra verktyg och medel relaterade till skyddet av de mänskliga rättigheterna, som för närvarande är tillgängliga för Europeiska unionen och dess medlemsstater, kan anses vara mer lämpliga i detta avseende

4.3 Effektivitet

4.3.1 Tillstånd och avslag

Utifrån de uppgifter som presenteras i denna rapport och kommissionens tidigare rapport om exporttillstånd under 2017 och 2018[43] (se avsnitt 3.5) är det värt att notera att ett betydande antal medlemsstater (15) inte rapporterade några tillstånd under treårsperioden. Dessutom rapporterar vissa medlemsstater betydligt fler tillstånd än andra.

De framlagda uppgifterna visar också ett begränsat antal avslag på tillstånd för varor (tretton av fyra medlemsstater under treårsperioden), där de tjänster som omfattas av förordningen inte omfattas av några tillstånd (eller avslag). I medlemsstaterna är genomförandet de behöriga myndigheternas ansvar. För närvarande finns det endast begränsad information tillgänglig om frågor såsom nationella riskbedömningsförfaranden och övervakning av slutanvändningen av exporterade varor och tjänster.

På grundval av ovanstående information verkar det finnas ett behov av någon slags EU-vägledning eller bästa praxis för genomförandet av förordningen (t.ex. när det gäller definitionen av varor som omfattas, riskbedömningar, avslag, anmälningar osv.) och av mer information från de behöriga myndigheterna om hur förordningen tillämpas i praktiken.

4.3.2 Rapportering

Såsom anges i avsnitt 3.3 fastställer artikel 26.3 i förordningen de behöriga myndigheternas rapporteringskrav. Fem medlemsstater bekräftade att de offentliggör årliga verksamhetsrapporter i enlighet med artikel 26.3 i förordningen. Det bör noteras att enligt artikel 26.3 i förordningen ska de offentliga rapporterna ”inte innehålla uppgifter vars avslöjande en medlemsstat anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen”.

Detaljnivån i dessa årliga rapporter kanske inte alltid möjliggör en korrekt utvärdering av förordningens genomförande på nationell nivå. Få medlemsstater tillhandahåller allmänt tillgänglig information om förfaranden för risken för varor eller om uppföljningsåtgärder som vidtagits för att övervaka slutanvändningen och anger inte heller volymen och värdet på relaterade varor eller huruvida sanktioner tillämpades för brott mot förordningen. På samma sätt finns det begränsad information om anmälnings- och samrådsmekanismen i artikel 23.

Enligt artikel 26.4 ska kommissionen offentliggöra en årlig verksamhetsrapport. En rapport offentliggjordes i oktober 2019 för medlemsstaternas exporttillstånd under 2017 och 2018, medan en ytterligare rapport om 2019 kommer att antas 2020. I rapporteringsformuläret för 2019 begärs uppgifter om ett bredare spektrum av frågor. Ytterligare relevant information som skulle kunna införlivas på ett användbart sätt i den årliga rapporteringsövningen inbegriper uppgifter om överträdelser och utdömda sanktioner. För att säkerställa större öppenhet skulle ytterligare aspekter såsom exportens värde och volym också kunna inkluderas.

4.4 Ändamålsenlighet

Förordningen har uppfyllt det specifika målet att mer effektivt kontrollera EU:s handel med tredjeländer med varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr och annan grym, förnedrande eller omänsklig behandling eller bestraffning. Enligt en medlemsstats myndigheter har förordningen gjort det lättare att fånga upp relevanta varor samtidigt som handlare har blivit avskräckta från att försöka exportera förbjudna varor (vilket framgår av den begränsade omfattningen av sådan handel totalt sett).

[43] COM(2019)445 final.

Mer information om sanktioner som utdömts av EU:s medlemsstater i enlighet med artikel 33 i förordningen skulle emellertid vara av intresse för att bättre kunna bedöma i vilken utsträckning överträdelser av förordningen identifieras och straffas. Trots att kommissionen har en nästan fullständig bild av den nationella lagstiftningen i EU:s medlemsstater beträffande sanktioner för överträdelser, har den inte tillräcklig information om huruvida myndigheterna har tillämpat dessa sanktioner vid särskilda fall av överträdelser.

Det bredare målet, att hjälpa till att förhindra dödsstraff och tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i tredjeländer är svårare att bedöma eftersom det finns många andra bidragande faktorer. Begränsningen av handeln med dessa varor och tjänster är bara en del av kampen mot tortyr. Vidare är tortyr och annan misshandel inte bara beroende av sofistikerade redskap: ofta används de mest grundläggande och lättillgängliga instrumenten, till exempel batonger, standardhandfängsel och överdriven fysisk kraft.

4.5 Samstämmighet och komplementaritet

För att säkerställa komplementaritet hänvisar förordningen specifikt till andra relaterade EU-instrument eller ramar och utesluter uttryckligen de varor dessa täcker från förordningens tillämpningsområde. Förordningen omfattar materiel som inte anges i något annat rättsligt instrument och som i detta avseende kompletterar andra europeiska regelverk. Förordningen omfattar inte varor relaterade till andra förordningar och för vilka ett tillståndssystem redan finns, det vill säga

i. vapen som kontrolleras genom förordning (EU) nr 258/2012,
ii. varor med dubbla användningsområden som kontrolleras genom förordning (EG) nr 428/2009,
iii. varor som kontrolleras i enlighet med gemensam ståndpunkt 2008/944/Gusp och den tillhörande gemensamma militära förteckningen[44].

Trots att denna strategi för att säkerställa komplementaritet mellan exportkontrollinstrument i stort sett har varit framgångsrik har vissa inkonsekvenser uppkommit. Såsom anges ovan är detta fallet för agenser för upploppskontroll. Vissa, såsom pepparspray och *oleoresin capsicum* (OC), ingår i förordningen medan andra som anges i den gemensamma militära förteckningen, såsom vanliga tårgaser (CS-gas, CR-gas och CN-gas), inte ingår trots att dessa ofta används för att underlätta eller utöva tortyr och annan misshandel. Det skulle vara lämpligt att undersöka hur man bäst säkerställer att båda instrumenten blir mer konsekventa, att processerna för licensgodkännande är enhetliga och att avvisningsmeddelanden cirkulerar i båda kontrollsystemen.

Även om EU har upprättat vapenembargon för att uttryckligen svara på fall av ”internt förtryck” och för detta ändamål har utvecklat en förteckning över utrustning som används för ”internt förtryck”, inkluderar denna förteckning inte artiklar som omfattas av förordningen. Möjligheten att uttryckligen inkludera vissa varor som anges i bilaga III och kontrolleras genom förordningen i embargon som specifikt hänvisar till problem i relation till ”internt förtryck” skulle kunna utforskas.

[44]EU:s gemensamma militära förteckning, antagen av rådet den 17 februari 2020 (utrustning som omfattas av rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel)) (Gusp) (2020/C 85/01), EUT C 85-1, 13.3.2020.

När det gäller dess bredare mål för mänskliga rättigheter i EU är förordningen i stort sett enhetlig med och kompletterar andra relevanta EU-instrument och initiativ. Det finns emellertid utrymme för större synergier mellan arbetet med att övervaka de mänskliga rättigheterna i tredjeländer å ena sidan och kontroller av slutanvändningen av varor och tjänster som exporteras enligt förordningen å andra sidan.

Det har varit en hög grad av samstämmighet och komplementaritet med initiativ på global och regional nivå (alliansen för tortyrfri handel, Europarådet). Under de senaste tre åren har Europeiska unionen (både på teknisk och diplomatisk nivå) gått i bräschen för initiativ för att öka den internationella statliga medvetenheten om handeln med utrustning som används till tortyr, misshandel och dödsstraff. EU har aktivt bidragit till att utveckla internationella åtgärder för att bekämpa denna handel, särskilt genom sitt stöd för upprättandet av alliansen för tortyrfri handel. Detta arbete kulminerade i resolutionen *Towards torture-free trade: examining the feasibility, scope and parameters for possible common international standards*, som antogs av FN:s generalförsamling den 28 juni 2019.

På regional nivå har förordningen inspirerat utvecklingen av potentiella regionala kontrollåtgärder av Europarådet för handel på detta område.

4.6 Europeiskt mervärde

Europeiskt mervärde avser förändringar till följd av EU:s ingripande, utöver vad som rimligen kunde ha förväntats av nationella åtgärder av medlemsstaterna.

Handel är ett område där EU har exklusiv behörighet enligt artikel 207 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förordningens europeiska mervärde är uppenbart med tanke på att förordningen faller inom ett område där EU har exklusiva befogenheter och där målen i förordningen därför bäst kan uppnås på unionsnivå.

Även om förordningen tillåter medlemsstaterna att vidta ytterligare åtgärder, kan de åtgärder som föreskrivs i förordningen i det stora hela anses lämpliga. Fem medlemsstater har antagit eller behållit ytterligare åtgärder i enlighet med artikel 10 och 14 i förordningen.

4.7 Samordningsgruppen mot tortyr

Samordningsgruppen mot tortyr har sin rättsliga grund i själva förordningen. Den leds av kommissionen, och dess sammansättning är begränsad till en representant utsedd av varje medlemsstat. Samordningsgruppen mot tortyr har en specifik, men begränsad, uppsättning arbetsuppgifter: den kan granska frågor rörande förordningens tillämpning, inklusive utbyte av information om administrativ praxis. Samordningsgruppen mot tortyr kan samråda på ad hoc-basis med exportörer, förmedlare, leverantörer av tekniskt bistånd och andra relevanta intressenter som berörs av förordningen. Enligt skäl 48 i förordningen har samordningsgruppen mot tortyr en särskild roll i förberedandet av delegerade akter, eftersom medlemsstaterna formellt konsulteras genom samordningsgruppen mot tortyr om utkast till delegerade akter som lämnats in av kommissionen i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning.

Mot bakgrund av resultaten av denna rapport och i enlighet med dess mandat, kan samordningsgruppen mot tortyr till exempel delta i mer djupgående diskussioner om frågor såsom möjliga överträdelser av förordningen eller potentiella oroväckande fall. Analysen av medlemsstaternas genomförande av artikel 23 (anmälan om beslut avslag, samråd med andra

medlemsstater och åtgärder för att tillhandahålla information) är också ett viktigt inslag som skulle kunna förekomma regelbundet i samordningsgruppens arbete.[45]

5. SLUTSATSER OCH DET FORTSATTA ARBETET

Förordningen antogs för att skapa ett EU-instrument för handel med tredjeländer med varor och relaterade tjänster som kan användas till dödsstraff, tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Den har bidragit till att främja **respekten för mänskligt liv och grundläggande mänskliga rättigheter**.

Förordningen fyller en identifierad lucka i EU:s människorättsbaserade handelskontroll. Den har **bidragit positivt** till uppfyllandet av sitt främsta mål: att vidta effektiva, konkreta åtgärder mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Som världens första rättsligt bindande regleringsinstrument på detta område har det också fungerat som ett **exempel för utveckling av liknande handelsåtgärder** i tredjeländer och internationella organisationer.

Översynen har bekräftat att förordningen totalt sett **genomförs på ett tillfredsställande sätt** och fortsatt är ändamålsenlig. Den anses vara tillräckligt robust, och en fullständig lagstiftningsuppdatering bedöms därför inte vara nödvändig i detta skede. Å andra sidan har översynen visat att icke-lagstiftande åtgärder till stöd för ett mer effektivt genomförande av vissa bestämmelser i förordningen skulle kunna utforskas ytterligare.

När det gäller tillämpningsområdet för varor som omfattas av förordningen, bör den **svara på den nya tekniska utvecklingen och marknadsutvecklingen** och ta hänsyn till förändringar i hur utrustning för brottsbekämpning används och missbrukas. Inkonsekvenser med andra relaterade EU-instrument (rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp och vapenembargon som specifikt inrättats för att ta i tu med fall av ”internt förtryck”) skulle också kunna utforskas ytterligare. Avvägning av mänskliga rättigheter mot behovet av att skydda handeln med legitima **livräddande medicinska förnödenheter** vid bedömningen av möjligheten (eller inte) att uppdatera de kemikalier som omfattas bör också fortsättningsvis bedömas noggrant.

För att hjälpa medlemsstaterna att mer effektivt och konsekvent/enhetligt genomföra förordningen på viktiga eller utmanande områden kan det finnas behov av **vägledning** för den praktiska tillämpningen av vissa aspekter av förordningen, såsom definitionen av de varor som anges i bilagorna, protokoll för handelsmässor och utställningar, riskbedömning, avslag eller anmälningar. Sätt att noggrannare **övervaka** eventuella överträdelser av förordningen och slutanvändning av exporterade varor bör undersökas ytterligare. Det finns också utrymme för större **synergier** som skulle kunna utforskas ytterligare, mellan arbetet för att övervaka de mänskliga rättigheterna i tredjeländer å ena sidan och kontroller av slutanvändningen av varor och tjänster som exporteras enligt förordningen å andra sidan.

Behovet av **ökad öppenhet och ansvarsskyldighet** (särskilt genom offentliggörandet av årliga verksamhetsrapporter) erkänns också. I översynen understryks dessutom behovet av mer **informationsdelning** om hur förordningen genomförs, särskilt när det gäller

[45]Enligt artikel 23 ska medlemsstaterna meddela kommissionen och alla andra medlemsstater om sina beslut om att avslå eller återkalla ett tillstånd enligt förordningen för export eller transitering av varor eller tillhandahållande av tekniskt bistånd eller förmedlingstjänster. Där slås även fast att medlemsstaterna ska informera och samråda med relevanta medlemsstater om de överväger att bevilja en ”i stort sett identisk” transaktion som en som tidigare nekats eller återkallats av en annan medlemsstat. Slutligen krävs det enligt artikel 23 att varje stat som beviljar tillstånd för sådana ”i stort sett identiska” transaktioner ska underrätta kommissionen och alla medlemsstater om sitt beslut och skälen till detta.

riskbedömningar och politiken för licensiering. Ytterligare relevant information skulle kunna införlivas på ett användbart sätt i den årliga rapporteringen, såsom uppgifter om överträdelser och sanktioner.

En mer systematisk **interaktion med icke-statliga organisationer, internationella organisationer och andra intressenter** med relevant expertis bör uppmuntras, bland annat genom inlämnande av rapporter, informationsmöten eller annan information som rör förordningen och dess genomförande. Detta skulle underlätta en mer robust övervakning och upptäckt av fall av möjliga överträdelser samt ligga till grund för nationella riskbedömningsförfaranden.

För att undersöka de frågor som lyfts fram och samla ytterligare bevis och expertutlåtanden föreslår kommissionen att man inrättar en **expertgrupp**. En sådan grupp skulle bland annat kunna inkludera lämpligt kvalificerade experter från relevanta icke-statliga organisationer (nämligen de som arbetar inom områdena för mänskliga rättigheter och vapenkontroll), internationella organisationer, den akademiska världen och industrin. Gruppen skulle regelbundet ge kommissionen stöd för att utforska sätt att stärka efterlevnaden och göra förordningen och dess genomförande mer ändamålsenligt. Dess funktion skulle vara att tillhandahålla bred expertis som skulle komplettera den roll som samordningsgruppen mot tortyr har, tillhandahålla underlag som grund för diskussionen om politik och genomförande och göra det möjligt för alla berörda parter att delta i en kontinuerlig dialog.

Vidare skulle icke-lagstiftande åtgärder kunna utforskas för att motarbeta vissa olämpliga verksamheter hos **unionsmedborgare och EU-baserade företag som är verksamma utomlands** (t.ex. reklam för eller marknadsföring av varor och tjänster och tillhandahållande av tekniskt bistånd och utbildning för en olämplig användning av eller missbruk av utrustning för brottsbekämpning). Dessa åtgärder skulle till exempel kunna inkludera åtgärder som främjar ökad öppenhet och ökad medvetenhet eller åtgärder som främjar effektiv efterlevnad av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.