EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 30.7.2020
COM(2020) 343 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

tiettyjen sellaisten tavaroiden kaupasta, joita voi käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen, 16 päivänä tammikuuta 2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/125 uudelleentarkastelusta

1. JOHDANTO

Asetuksella (EU) 2019/125[1], jäljempänä ’asetus’, säännellään sellaisten tavaroiden kauppaa, joita voidaan käyttää a) kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon ja b) kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen. Vuonna 2005 annettu asetus osoittaa, että EU on sitoutunut vahvasti kidutuksen ja kuolemanrangaistuksen poistamiseen.

EU:n kidutuksen vastainen asetus on auttanut paikkaamaan merkittävän aukon ihmisoikeuksiin perustuvissa kaupan valvontatoimissa. Sillä otettiin käyttöön ennennäkemättömiä, sitovia kaupan rajoituksia, jotka koskevat erilaisia tavaroita, jotka eivät usein sisälly sotilas- tai kaksikäyttötuotteiden tai muiden strategisten tuotteiden vientivalvontaluetteloihin. Kansainvälinen ihmisoikeusyhteisö on antanut asetukselle laajalti kiitosta: esimerkiksi entinen YK:n kidutusta käsittelevä erityisraportoija Theo van Boven kutsui asetusta virstanpylvääksi kidutuksen torjunnassa ja malliksi, jota muiden alueiden maat voisivat seurata[2].

Asetusta muutettiin kahteen otteeseen vuosina 2011 ja 2014 sen saattamiseksi ajan tasalle ja kiellettyjen ja säänneltyjen tavaroiden luettelot sisältävien liitteiden laajentamiseksi. Asetukseen ja erityisesti sen menettelysäännöksiin tehtiin merkittäviä muutoksia vuonna 2016.

Asetuksen 32 artiklan vaatimusten mukaisesti tässä kertomuksessa annetaan tietoja asetuksen täytäntöönpanosta ja vaikutuksista vuosina 2017–2019 sen jälkeen, kun asetusta on viimeksi muutettu vuonna 2016. Kertomuksessa käsitellään erityisesti seuraavia asioita: asetukseen delegoiduilla säädöksillä tehdyt muutokset; kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet; tietojen antamista koskevat vaatimukset, kidutuksen vastaisen koordinointiryhmän toiminnan arviointi ja unionin kansalaisten toiminta ulkomailla.

Tässä kertomuksessa esitetään myös yleiskatsaus asetuksen mukaisista keskeisistä tiedoista ja arvioidaan asetuksen täytäntöönpanoa suhteessa merkityksellisyyden, tehokkuuden, vaikuttavuuden, johdonmukaisuuden ja EU:n lisäarvon perusperiaatteisiin.

2. ASETUS (EU) 2019/125

2.1 Asetuksen (EU) 2019/125 tavoite ja tärkeimmät säännökset

Asetuksen tavoitteena on yhtäältä kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanon ja toisaalta kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rankaisemisen estäminen kolmansissa maissa. Asetuksessa erotellaan tavarat toisistaan sen mukaan,

- ovatko ne luontaisesti sellaisia, että niitä voidaan käyttää väärin, minkä vuoksi niillä ei pitäisi käydä kauppaa lainkaan (liite II), vai

[1] Euroopan parlamentin asetus (EU) 2019/125, annettu 16 päivänä tammikuuta 2019, tiettyjen sellaisten tavaroiden kaupasta, joita voi käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen (EUVL L 30, 31.1.2019, s. 1).

[2] Lainaus Eurooppa-neuvoston pääsihteeristön asiakirjasta ”Kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä ja halventavaa kohtelua tai rangaistusta koskevien EU:n suuntaviivojen täytäntöönpano – Selvitys ja uudet täytäntöönpanotoimet”, 8407/1/08 REV 1, 18. huhtikuuta 2008.

- voiko niillä olla laillisia käyttötarkoituksia esimerkiksi lainvalvontavälineistönä (liite III) tai tiettyinä farmaseuttisina kemikaaleina (liite IV), jolloin näiden tavaroiden kauppaan sovelletaan tiettyjä rajoituksia.

Tätä varten asetuksessa säädetään EU:n ulkopuolisten maiden kanssa käytävää kauppaa koskevia rajoituksia. Asetuksessa erityisesti

i. kielletään sellaisten tavaroiden (lueteltu liitteessä II) tuonti, vienti ja kuljetus EU:sta tai EU:n kautta, joilla ei ole muuta käytännön tarkoitusta kuin kuolemanrangaistuksen täytäntöönpano tai kidutus. Myös tällaisiin tavaroihin liittyvän teknisen avun toimittaminen, erityisesti niiden käyttöä koskeva koulutus, on kielletty. Lisäksi tällaisten tavaroiden mainostaminen internetissä, televisiossa, radiossa tai messuilla on kielletty;

ii. edellytetään, että tavaroilla (lueteltu liitteessä III), joita voidaan käyttää tällaisiin tarkoituksiin mutta joilla voi olla myös muita laillisia käyttötarkoituksia (lainvalvonta), on oltava etukäteen myönnetty vientilupa, joka myönnetään tapauskohtaisesti; tällainen lupa tarvitaan myös tähän luokkaan kuuluviin tavaroihin liittyvän teknisen avun tai liittyvien välityspalvelujen toimittamista varten. Liitteeseen III eivät sisälly a) ampuma-aseet, joita valvotaan asetuksella (EU) N:o 258/2012[3]; b) kaksikäyttötuotteet, joita valvotaan asetuksella (EY) N:o 428/2009[4]; c) tavarat, joita valvotaan yhteisen kannan 2008/944/YUTP[5] mukaisesti;

iii. säännellään sellaisilla tavaroilla – kemikaaleilla tai farmaseuttisilla aineilla (liite IV) – käytävää kauppaa, joita voidaan käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon (esim. valmisteet, joita voidaan käyttää henkilöiden teloittamiseen ruiskuttamalla tappava annos). Nämä tavarat lisättiin vientivalvonnan alaisten tavaroiden luetteloon vuonna 2011. Erityinen lupa (”unionin yleinen vientilupa”) otettiin käyttöön tällaisten anesteettisten kemikaalien viennin valvomiseksi ja sen estämiseksi, ettei niitä siirretä käytettäväksi henkilöiden teloittamiseen ruiskuttamalla tappava annos, rajoittamatta tällaisten kemikaalien kauppaa lääketieteellisiä, eläinlääketieteellisiä tai muita laillisia tarkoituksia varten. Jos lääkevalmisteiden vienti edellyttää tämän asetuksen mukaista vientilupaa ja tällaiseen vientiin sovelletaan myös huumausaineita ja psykotrooppisia aineita koskevien kansainvälisten yleissopimusten, kuten vuonna 1971 tehdyn psykotrooppisia aineita koskevan yleissopimuksen, mukaisia lupavaatimuksia, jäsenvaltiot voivat käyttää yhtä menettelyä niille tässä asetuksessa ja asianomaisessa yleissopimuksessa asetettujen velvoitteiden täyttämiseen.

Asetus sisältää yksityiskohtaiset luettelot edellä i kohdassa tarkoitetuista tavaroista, ja niiden jaottelulla on seuraavat otsikot:

- henkilöiden teloittamiseen tarkoitetut tavarat ja niiden komponentit;

[3] ASETUS (EU) N:o 258/2012, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2012, kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaista Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimusta täydentävän, ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja laittoman kaupan torjuntaa koskevan lisäpöytäkirjan (YK:n ampuma-asepöytäkirja) 10 artiklan täytäntöönpanosta ja ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden vientiluvasta ja tuonti- ja kauttakuljetusmenettelyistä (EUVL L 94, 30.3.2012, s. 1).

[4] Neuvoston asetus (EY) N:o 428/2009, annettu 5 päivänä toukokuuta 2009, kaksikäyttötuotteiden vientiä, siirtoa, välitystä ja kauttakulkua koskevan yhteisön valvontajärjestelmän perustamisesta (EUVL L 134, 29.5.2009, s. 1).

[5] Neuvoston yhteinen kanta 2008/944/YUTP sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä (YUTP) (2020/C 85/01) (EUVL C 85-1, 13.3.2020).

- tavarat, jotka eivät sovellu lainvalvontaviranomaisten käyttöön henkilöihin kohdistuvassa voimankäytössä;
- kannettava välineistö – mukaan lukien tietynlaiset ruoskat –, joka ei sovellu lainvalvontaviranomaisten käyttöön mellakantorjunnassa tai itsesuojelussa.

Luokkaan ii kuuluvat tavarat on otsikoitu seuraavasti:

- henkilöihin kohdistuvaan voimankäyttöön suunnitellut tavarat;
- mellakantorjuntaan tai itsesuojeluun suunnitellut aseet ja välineet;
- mellakantorjuntaan tai itsesuojeluun tarkoitetut, lamaannuttavia tai ärsyttäviä kemiallisia aineita levittävät aseet ja välineet sekä tietyt niihin liittyvät aineet.

Luokkaan iii kuuluviin tavaroihin sisältyvät erityisesti lääkkeet, joiden osalta on erityisen todennäköistä, että niitä käytetään henkilöiden teloittamiseen ruiskuttamalla tappava annos. Yrityksille koituvan sääntelytaakan minimoimiseksi elintärkeiden lääkkeiden viennin yhteydessä asetukseen sisältyy koontilupajärjestelmä[6], jossa ei edellytetä, että yritysten olisi haettava erillistä vientilupaa jokaista lääkelähetystä varten. Koontiluvan myöntämistä varten yritysten on osoitettava, että ne ovat ryhtyneet asianmukaisiin valvontatoimiin sen estämiseksi, että näitä lääkkeitä myytäisiin käytettäviksi teloituksissa.

Liitteen II tavaroiden kuljetus (sellaisten EU:n ulkopuolisten tavaroiden kuljetus EU:n tullialueella, jotka kuljetetaan tämän alueen kautta ja joiden kohteena ovat kolmannet maat) on kielletty. Liitteessä III lueteltujen säänneltyjen tavaroiden kuljetusta ei ole yleisesti kielletty. Se on kuitenkin kielletty tapauksissa, joissa tavaroiden kuljetuksesta vastaava toimija ”tietää, että osa tällaisten tavaroiden kuljetuksesta on tarkoitettu käytettäväksi kidutukseen tai muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen kolmannessa maassa.”

Asetuksella ei säännellä lainvalvontavälineistön ja siihen liittyvien tavaroiden, joilla voi olla laillinen lainvalvontaan liittyvä käyttötarkoitus mutta joita voidaan myös käyttää väärin kidutukseen ja muuhun väärään kohteluun, tuontia EU:hun tai kuljetusta EU:n jäsenvaltioiden välillä. Asetuksessa ei myöskään kielletä sellaisten tavaroiden EU:n sisäistä kuljetusta, jotka on tehty väärinkäyttöä varten tai jotka ovat sopimattomia.

Asetus on oikeudellisesti velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa; siinä asetetaan velvoitteita ”viejille”. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ovat vastuussa asetuksessa säädettyjen kieltojen ja lupavaatimusten noudattamisen valvonnasta.

Asetuksessa edellytetään, että EU:n jäsenvaltioiden on julkaistava vuotuiset toimintakertomukset, joissa kerrotaan yksityiskohtaisesti asiaankuuluvista lupahakemuksista ja luvista. Asetukseen sisältyy lisätoimenpiteitä, joilla parannetaan läpinäkyvyyttä ja varoitetaan EU:n jäsenvaltioita kiertämästä tilannetta, jossa jokin toinen jäsenvaltio ei ole myöntänyt vientilupaa. Asetus sisältää myös säännöksiä, joilla helpotetaan kiellettyjen ja säänneltyjen tavaroiden luettelojen säännöllistä tarkistamista ja muuttamista ja annetaan EU:n

[6] ”Unionin yleinen vientilupa” on sellaisten kemikaalien vientilupa, joita voidaan käyttää henkilön teloittamiseen ruiskuttamalla tappava annos (asetuksen liite IV). Sitä käytetään, kun tällaisia tavaroita/kemikaaleja viedään maihin, jotka ovat poistaneet kuolemanrangaistuksen kaikkien rikosten osalta ja tehneet asiaa koskevan kansainvälisen sitoumuksen. Niiden maiden osalta, jotka eivät ole Euroopan neuvoston jäseniä, luettelo sisältää maat, jotka ovat poistaneet kuolemanrangaistuksen kaikkien rikosten osalta ja ratifioineet kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen toisen valinnaisen pöytäkirjan ilman varaumia.

jäsenvaltioille mahdollisuus esittää komissiolle asianmukaisesti perusteltu pyyntö päätöksen tekemistä varten.

2.2 Kaupan rajoitukset: keskeinen väline kidutuksen ja kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanon estämiseksi

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 5 artiklassa, *kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen* 7 artiklassa, *ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen* 3 artiklassa ja erityisesti *kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisessa yleissopimuksessa* kielletään ehdottomasti ja kattavasti kidutus ja muu julma, epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rankaiseminen.

YK:n yleiskokous kehotti vuonna 2019 kaikkia valtioita ryhtymään asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin, oikeudellisiin ja muihin toimenpiteisiin sellaisten tarvikkeiden tuotannon, kaupan, viennin, tuonnin ja käytön estämiseksi ja kieltämiseksi, joilla ei ole käytännössä muita käyttötarkoituksia kuin kidutus tai muu julma, epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rankaiseminen[7].

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeussopimuksissa määrätty kidutuksen absoluuttinen kielto kuvastuu myös EU:n tasolla Euroopan unionin perusoikeuskirjasta, jäljempänä ’perusoikeuskirja’[8]. Perusoikeuskirjan 2 artiklan 2 kohdassa määrätään, ettei ketään saa tuomita kuolemaan tai teloittaa. Perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

Vaikka valtioilla on kansainvälisestä oikeudesta johtuvia velvollisuuksia, kidutusta ja muuta kaltoinkohtelua esiintyy yhä. Kansainvälinen yhteisö on tunnustanut viime vuosina entistä laajemmin tarpeen säännellä ja rajoittaa tietyn lainvalvontavälineistön kauppaa sen varmistamiseksi, että tällaisia tavaroita ei käytetä kidutukseen tai muuhun kaltoinkohteluun.

EU:n asetuksen vaikutuksesta vuonna 2017 käynnistettiin Euroopan unionin edistämä sekä Argentiinan ja Mongolian yhteisrahoittama kidutusvälineiden kaupan vastainen allianssi. Sen tavoitteena on vaikeuttaa merkittävästi kansainvälisellä tasolla sellaisten tavaroiden kauppaa, joita on tarkoitus tai mahdollista käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon tai kidutukseen. Liittymällä tähän allianssiin maat sitoutuvat muun muassa toteuttamaan tehokkaita toimenpiteitä omassa lainsäädännössään ja rajoittamaan tehokkaasti kidutukseen ja kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon käytettävien tavaroiden kauppaa.

YK:n yleiskokous hyväksyi kesäkuussa 2019 tärkeän päätöslauselman, jolla pohjustetaan YK:n tasolla tehtävää työtä alan yhteisten kansainvälisten normien laatimiseksi[9]. Tässä Euroopan unionin neuvoston myönteisenä pitämässä[10] päätöslauselmassa kehotetaan maita tutkimaan mahdollisten asiaankuuluvien tavaroiden kauppaa koskevien yhteisten kansainvälisten standardien toteuttamiskelpoisuutta, soveltamisalaa ja parametrejä. YK:n pääsihteerin on määrä toimittaa raportti tämän päätöslauselman täytäntöönpanosta YK:n yleiskokouksen 74. istuntoon. Toisessa vaiheessa ryhmä hallinnon asiantuntijoita (jotka on nimetty YK:n järjestelmän puitteissa kesäkuussa 2019 annetun päätöslauselman perusteiden

[7] YK:n yleiskokouksen 18. joulukuuta 2019 hyväksymä päätöslauselma, A/RES/74/143. Kidutus ja muu julma, epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rankaiseminen.
[8] EUVL C 202, 7.6.2016, s. 389.
[9] YK:n yleiskokouksen 28. kesäkuuta 2019 hyväksymä päätöslauselma, A/RES/73/304.
[10] Neuvoston 16. syyskuuta 2019 järjestetyssä 3712. kokouksessaan hyväksymät neuvoston päätelmät EU:n politiikan suuntaviivoista suhteissa kolmansiin maihin kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rangaistukseen liittyvissä kysymyksissä.

mukaisesti) valmistelee tämän edellisen raportin pohjalta jatkoraportin, joka esitellään YK:n yleiskokouksen 75. istunnossa vuonna 2021.

Myös Euroopan neuvosto tutkii tähän alaan liittyvän aloitteen toteuttamiskelpoisuutta. Euroopan neuvoston ihmisoikeusasioiden johtokomitea suostui 28. marraskuuta 2019 tukemaan ehdotusta siitä, että kehitetään Euroopan neuvoston laajuiset suuntaviivat, joilla kannustetaan tai edistetään Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden valvontatoimia, jotka liittyvät kidutukseen, väärin kohteluun ja kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon käytettävien tavaroiden kauppaan. Ehdotuksessa kannustetaan edelleen kaikkia Euroopan neuvoston jäsenmaita liittymään kidutusvälineiden kaupan vastaiseen allianssiin ja tukemaan YK:n prosessia kansainvälisten toimenpiteiden kehittämiseksi tällä alalla. Sveitsi, Pohjois-Makedonia ja Montenegro ovat päättäneet seurata asetuksen mallia, ja myös Yhdistynyt kuningaskunta on ilmoittanut, että se säilyttää voimassa asetuksen säännökset EU:sta eroamisensa jälkeen.

2.3 Tämän kertomuksen soveltamisala (asetuksen 32 artikla)

Asetuksen 32 artiklassa edellytetään, että komission on esiteltävä 31. heinäkuuta 2020 mennessä ja sen jälkeen viiden vuoden välein kattava täytäntöönpano- ja vaikutustenarviointikertomus, johon voi sisältyä muutosehdotuksia. Asetuksessa säädetään, että tässä uudelleentarkastelussa arvioidaan tarvetta sisällyttää asetukseen unionin kansalaisten toiminta ulkomailla.

Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kaikki asianmukaiset tiedot, jotka tarvitaan kertomuksen eri osien valmistelemiseen. Näissä osissa käsitellään asetuksella (31 artikla) perustettua kidutuksen vastaista koordinointiryhmää ja sen toimintaa, ja niissä on annettava tietoja jäsenvaltioiden 33 artiklan 1 kohdan (seuraamukset) nojalla toteuttamista toimista.

Tässä kertomuksessa annetaan tietoja asetuksen täytäntöönpanosta ja vaikutuksista sen jälkeen, kun sitä muutettiin viimeksi vuonna 2016, vuoden 2019 loppuun asti. Näin ollen kertomus kattaa pääasiassa toiminnan vuosina 2017, 2018 ja 2019.

Kertomuksessa arvioidaan myös asetuksen täytäntöönpanoa suhteessa merkityksellisyyden, vaikuttavuuden, tehokkuuden, johdonmukaisuuden ja EU:n lisäarvon perusperiaatteisiin. Tällaisessa arvioinnissa keskitytään siihen, täyttääkö asetus päätavoitteensa ja onko vuoden 2016 jälkeen esille noussut uusia huolenaiheita ja haasteita. Tämä auttaa määrittämään, tarvitaanko lisätoimenpiteitä mahdollisten havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

3. ASETUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

3.1 Sääntelykehys

Asetus hyväksyttiin aluksi asetuksena (EY) N:o 1236/2005 tiettyjen sellaisten tavaroiden kaupasta, joita voi käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen. Asetus hyväksyttiin 27. kesäkuuta 2005, ja se tuli voimaan 30. heinäkuuta 2006[11]. Viimeisin merkittävä muutos hyväksyttiin vuonna 2016[12].

[11] EUVL L 200, 30.7.2005, s. 1–19.

[12] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/2134, annettu 23 päivänä marraskuuta 2016, tiettyjen sellaisten tavaroiden kaupasta, joita voi käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1236/2005 muuttamisesta (EUVL L 338, 13.12.2016, s. 1–33).

Asetus kodifioitiin tiettyjen sellaisten tavaroiden kaupasta, joita voi käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen 16 päivänä tammikuuta 2019 annettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksena (EU) 2019/125[13].

3.1.1. Asetukseen tehdyt muutokset

Asetusta muutettiin kahteen otteeseen delegoiduilla säädöksillä: kerran raportointikauden aikana ja kerran vuonna 2020.

Lokakuun 18. päivänä 2017 annetulla KOMISSION DELEGOIDULLA ASETUKSELLA (EU) 2018/181[14] lisättiin Dominikaaninen tasavalta, São Tomé ja Príncipe sekä Togo niiden määräpaikkojen luetteloon, joihin sovelletaan unionin yleistä vientilupaa (liite V).

- Helmikuun 18. päivänä 2020 annetulla KOMISSION DELEGOIDULLA ASETUKSELLA (EU) 2020/621[15] muutettiin liitettä I (saattamalla ajan tasalle usean toimivaltaisen viranomaisen tiedot) ja liitettä V (lisäämällä Gambia ja Madagaskar niiden kohdemaiden luetteloon, joihin sovelletaan unionin yleistä vientilupaa).

Komissiolla on valtuudet hyväksyä delegoituja säädöksiä kiellettyjen tai valvottujen tavaroiden luettelojen muuttamiseksi – myös kiireellisessä menettelyssä, kun tämä on tarpeen erittäin kiireellisessä tapauksessa.

3.1.2. Kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet

Asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ovat vastuussa sen täytäntöönpanosta. Jäsenvaltioiden vastuulla on päättää tapauskohtaisesti vientiluvan myöntämisestä tai hakemuksen hylkäämisestä asetuksen liitteissä III ja IV lueteltujen säänneltyjen tuotteiden osalta.

Kiertämisen estämiseksi asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava kaikkien muiden jäsenvaltioiden viranomaisille ja komissiolle, jos ne kieltäytyvät myöntämästä lupaa tai kumoavat jo myönnetyn luvan. Näin ollen kaikkien EU:n jäsenvaltioiden, jotka harkitsevat luvan myöntämistä jollekin toimelle, joka on ”olennaisesti samanlainen” kuin toisen jäsenvaltion viimeisten kolmen vuoden aikana hylkäämä toimi, sen on kuultava hylkäämispäätöksen tehnyttä jäsenvaltiota. Jos lupa myönnetään tästä huolimatta, luvan myöntävän jäsenvaltion on annettava yksityiskohtainen selitys perusteluistaan komissiolle ja kaikille jäsenvaltioille. Hakemusta arvioidessaan viranomaisten on otettava huomioon näkökohdat, jotka liittyvät käyttötarkoitukseen ja luvan kiertämisen vaaraan laittomissa tarkoituksissa.

Jäsenvaltiot eivät saa myöntää lupaa, jos on perusteltuja syitä olettaa, että kolmannen maan lainvalvontaviranomainen taikka luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi käyttää liitteessä III lueteltuja tavaroita kidutukseen tai muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen, mukaan lukien tuomioistuimen määräämän ruumiinrangaistuksen täytäntöönpano, tai kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon.

Asetuksessa luetellaan seuraavat tietolähteet, jotka ohjaavat viranomaisten päätöksiä:

- saatavilla olevat kansainväliset tuomioistuinratkaisut;
- YK:n, Euroopan neuvoston ja EU:n toimivaltaisten elinten havainnot;

[13] EUVL L 30, 31.1.2019, s. 1–57.
[14] EUVL L 40, 13.2.2018, s. 1.
[15] EUVL 144, 7.5.2020, s. 1–5.

- Euroopan neuvoston eurooppalaisen komitean kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi ja YK:n kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rankaisemista käsittelevän erityisraportoijan raportit.

Muita tietoja, joita viranomaiset voivat käyttää päätöksiä tehdessään, ovat muun muassa

- saatavilla olevat kansalliset tuomioistuinratkaisut;
- valtioista riippumattomien järjestöjen laatimat raportit; ja
- tiedot määrämaan soveltamista liitteissä II ja III lueteltuja tavaroita koskevista vientirajoituksista.

Samoja perusteita käytetään tehtäessä päätöksiä lupahakemuksista, jotka liittyvät välityspalvelujen tai teknisen avun toimittamiseen.

Jäsenvaltiot ilmoittivat komissiolle 13:sta hylkäämisestä kertomuskaudella. Tarkemmat tiedot raportointikaudella myönnetyistä ja hylätyistä vientiluvista on esitetty kohdassa 3.5.

Jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia pyydetään myös rekisteröimään komission tietokantaan kaikki tiedot vientilupahakemusten hylkäämisistä. Tietokannassa määritellään asiaankuuluva EU:n toimivaltainen viranomainen, lopullinen kohde, kyseessä oleva tuote, tuotteen kuvaus sekä vastaanottajan ja loppukäyttäjän nimi.

Asetuksessa määritellään mekanismit tavaroiden lisäämiseksi liitteisiin II, III tai IV ja annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus esittää asianmukaisesti perusteltu pyyntö komissiolle. Komissio ei ole vielä vastaanottanut yhtään tällaista pyyntöä tällä kertomuskaudella.

Sen lisäksi, että asetuksessa luetellaan tavarat, joiden kauppa on kielletty tai joita säännellään, asetus sisältää myös säännöksiä, joiden nojalla EU:n jäsenvaltiot voivat ryhtyä itsenäisesti muihin kansallisiin toimenpiteisiin tiettyjen tavaroiden kaupan sääntelemiseksi.

Asetuksen 10 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tai pitää voimassa kansallisia toimenpiteitä, joilla rajoitetaan liitteessä II lueteltuihin tavaroihin liittyviä kuljetus-, rahoitus-, vakuutus- ja jälleenvakuutuspalveluja tai yleistä mainontaa ja myynninedistämistä. On huomattava, että Yhdistynyt kuningaskunta[16] pitää voimassa kansalliset rajoitukset, jotka koskevat tavaroiden liikkumista kolmansien maiden välillä EU:n ulkopuolella.

Lisäksi asetuksen 14 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat kieltää jalkarautojen, joukkokahleiden ja kannettavien sähköshokkilaitteiden viennin ja tuonnin tai pitää voimassa niitä koskevan vienti- ja tuontikiellon. Jäsenvaltiot voivat myös säätää ylisuurten käsirautojen vientiä koskeva lupavaatimuksia. Komission saataville toimitettujen tietojen perusteella Belgia[17], Kreikka[18], Luxemburg[19], Espanja[20] ja Yhdistynyt kuningaskunta[21] ovat asettaneet

[16] Tämä kertomus kattaa vuodet 2017, 2018 ja 2019 eli ajanjakson ennen Yhdistyneen kuningaskunnan eroamista Euroopan unionista 31. tammikuuta 2020.

[17] Asekaupasta 15. kesäkuuta 2012 Flanderin alueella annetussa laissa kielletään kaikkien sellaisten kannettavien sähköshokkilaitteiden tuonti, jotka voivat tehdä ihmisistä puolustuskyvyttömiä tai joilla voidaan aiheuttaa kipua. Kielto ei koske lääkinnällisiä tai eläinlääkinnällisiä laitteita (poikkeuksia sovelletaan virkakäytön sallimiseksi). Asekaupasta 21. kesäkuuta 2012 annetun säädöksen nojalla Vallonian alueella on kielletty kaikkien sellaisten kannettavien sähköshokkilaitteiden tuonti, vienti ja kuljetus, jotka voivat vammauttaa ihmisiä tai aiheuttaa heille kipua. Kielto ei koske lääkinnällisiä tai eläinlääkinnällisiä laitteita.

[18] Kreikka on toteuttanut kansallisia lisätoimenpiteitä kahden asetuksen liitteessä II luetellun tavaran eli sähköshokkilaitteiden ja rannekkeiden osalta (ks. laki nro 2168/1993, sellaisena kuin se on muutettuna).

[19] Jalkarautojen ja joukkokahleiden vienti ja tuonti on kielletty vientivalvonnasta 27. kesäkuuta 2018 annetun lain, sellaisena kuin se on muutettuna, 36 §:n 1 momentin nojalla. Vientivalvonnasta 27. kesäkuuta 2018 annetun lain, sellaisena kuin se on muutettuna, 36 §:n 1 momentin mukaan kannettavien sähköshokkilaitteiden vienti ja tuonti on kielletty. Kielto ei koske niiden hallussapitoa itsepuolustusta varten. Lisäksi lupa vaaditaan

tällaisia lisärajoituksia. Myös Unkari ja Italia ovat ottaneet käyttöön asiaan liittyviä toimenpiteitä. Slovakia on tiedottanut komissiolle, että se käynnistää vuonna 2020 lainsäädäntöprosessin, jolla se muuttaa vuonna 2007 antamaansa säädöstä sellaisten tiettyjen tavaroiden kaupasta, joita voidaan käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, kidutukseen tai muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun.

Toimivaltaiset jäsenvaltioiden viranomaiset tiedottavat komissiolle asetuksen mukaisista toimistaan. Komission vuosikertomus perustuu jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin, joita ne toimittavat muun muassa 26 artiklan 3 kohdan mukaisesti laadituissa kansallisissa kertomuksissa. Komissio antoi raportointikaudella kertomuksen jäsenvaltioiden vuosina 2017 ja 2018 myöntämistä luvista sellaisten tavaroiden vientiä varten, joita voidaan käyttää kidutukseen ja kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon.[22] Kertomus vientiluvista vuonna 2019 on määrä antaa vuoden 2020 jälkipuoliskolla.

3.2 Kidutuksen vastaisen koordinointiryhmän toiminta

Kidutuksen vastainen koordinointiryhmä perustettiin sen jälkeen, kun asetusta muutettiin vuonna 2016[23]. Se ”tutkii kaikki tämän asetuksen soveltamista koskevat asiat”. Komissio toimii kidutuksen vastaisen koordinointiryhmän puheenjohtajana. Koordinointiryhmä toimii foorumina, jolla jäsenvaltioiden edustajat ja komissio voivat vaihtaa tietoja hallinnollisista käytännöistä. Lisäksi komissio kuulee koordinointiryhmää paremmasta lainsäädännöstä 13. huhtikuuta 2016 tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti silloin kun se valmistelee delegoituja säädöksiä.[24]

Kidutuksen vastainen koordinointiryhmä järjesti raportointikaudella neljä kokousta: 12. heinäkuuta 2017, 28. kesäkuuta 2018, 29. huhtikuuta 2019 ja 17. joulukuuta 2019.

Asetuksen 31 artiklan 4 kohdan mukaan komissio toimittaa Euroopan parlamentille kertomuksen kidutuksen vastaisen koordinointiryhmän toiminnasta, tutkimuksista ja kuulemisista. Tämän kertomuksen kattavalla raportointikaudella komissio antoi kertomuksen lokakuussa 2019[25]. Se kattoi vuodet 2017 ja 2018. Kertomus kidutuksen vastaisen koordinointiryhmän toiminnasta vuonna 2019 on määrä antaa vuoden 2020 jälkipuoliskolla.

Kidutuksen vastainen koordinointiryhmä vaihtoi teknisiä tietoja komission sähköisessä tietokannassa käytettävissä olevien välineiden avulla. Tämä tietokanta on suojattu ja koodattu järjestelmä, joka on luotu helpottamaan vientivalvonnasta vastuussa olevien kansallisten viranomaisten tietojenvaihtoa komission kanssa. Asetuksen 23 artiklan 5 kohdassa

---

sellaisten käsirautojen vientiä varten, joiden kokonaispituus on ketju mukaan luettuna toisen rannekkeen ulkoreunasta toisen rannekkeen ulkoreunaan mitattuna yli 240 millimetriä (vientivalvonnasta 27. kesäkuuta 2018 annetun lain, sellaisena kuin se on muutettuna, 36 §:n 2 momentin mukaan).

[20] Puolustustarvikkeiden, muiden tarvikkeiden sekä kaksikäyttötuotteiden ja -teknologian ulkomaankaupan valvonnasta 1. elokuuta 2014 annetulla Espanjan kuninkaan asetuksella nro 679/2014 säännellään tavallisten käsirautojen vientiä. Asetuksessa edellytetään, että näiden kahlitsemisvälineiden vientiä suunnittelevien viejien on hankittava lupa vientiä varten.

[21] Yhdistyneen kuningaskunnassa vuonna 2008 annetun vientivalvontamääräyksen 9 artiklassa edellytetään lupaa 14 artiklan 1 kohdassa lueteltujen tavaroiden vientiä varten.

[22] COM(2019) 445, 1.10.2019.

[23] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/2134, annettu 23 päivänä marraskuuta 2016, tiettyjen sellaisten tavaroiden kaupasta, joita voi käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1236/2005 muuttamisesta (EUVL L 338, 13.12.2016, s. 1).

[24] EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1.

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

edellytetään, että toimivaltaisten viranomaisten on käytettävä kyseistä järjestelmää tietojen ilmoittamiseksi tapauksista, joissa vientilupapyyntö on hylätty (ns. epäämiset).

Kidutuksen vastainen koordinointiryhmä keskusteli asetuksen 15 ja 19 artiklassa tarkoitetusta ennakkolupavaatimuksesta tietynlaisen teknisen avun ja tietynlaisten välityspalvelujen osalta. Kidutuksen vastainen koordinointiryhmä vaihtoi myös teknisiä tietoja asetuksen 8 ja 9 artiklassa säädetyistä kielloista, jotka koskevat luetteloihin kuuluvien tavaroiden sisällyttämistä messuille ja mainontaan. Nämä kiellot otettiin käyttöön asetukseen vuonna 2016 tehdyllä muutoksella. Tietojenvaihdossa käsiteltiin erityisesti asiaan liittyville viranomaisille mahdollisesti annettavia ohjeita sekä täytäntöönpanokeinoja. Merkille pantiin, että joissakin raportoiduissa tapauksissa tavaroita oli mainostettu eurooppalaisten tavarantoimittajien verkkosivustoilla.

Kidutuksen vastainen koordinointiryhmä tutki johdanto-osan 48 kappaleen mukaisesti asetuksen liitteiden muuttamisesta annetut delegoidut säädökset, jotka hyväksyttiin lopulta 18. lokakuuta 2017 ja 18. helmikuuta 2020 (ks. 3.1.1 kohta edellä).

Toinen kidutuksen vastaisen koordinointiryhmän työhön liittynyt näkökohta koski kansallisten toimivaltaisten viranomaisten raportointivaatimuksia. Näiden keskustelujen lisäksi komission vuosikertomukseen 2019 kerätään monia erilaisia tietoja.

Lisäksi kidutuksen vastainen koordinointiryhmä vaihtoi näkemyksiä kidutusvälineiden kaupan vastaisesta allianssista ja edistymisestä kohti mahdollisia yhteisiä kansainvälisiä standardeja tällä alalla.

3.3 Läpinäkyvyys ja tiedot

Asetuksen 26 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että EU:n jäsenvaltioiden on laadittava vuosittain julkinen toimintakertomus, jossa ne antavat tiedot vastaanotettujen hakemusten määrästä, hakemuksen kohteena olevista tavaroista ja maista sekä hakemusten johdosta tehdyistä päätöksistä.

Tšekki[26], Tanska[27], Saksa[28], Romania[29] ja Yhdistynyt kuningaskunta[30] tiedottivat komissiolle julkisista vuoden 2019 vuotuisista toimintakertomuksistaan[31]. On huomattava, että asetuksen 26 artiklan 3 kohdan nojalla julkisiin kertomuksiin ”ei sisällytetä tietoja, joiden ilmaisemisen jäsenvaltio katsoo keskeisten turvallisuusetujensa vastaiseksi”.

Muutamat toimivaltaiset viranomaiset ovat julkaisseet hallituksensa verkkosivustolla tietoja asetuksen soveltamisalaan kuuluviin tavaroihin sovellettavista säännöistä ja määräyksistä, jotta talouden toimijoille voidaan tiedottaa vientilupamenettelyistä ja muista vaatimuksista.

3.4 Vientivalvonnan täytäntöönpano

[26] Tšekki: 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] Tanska: https://eksportkontrol.erhvervsstyrelsen.dk/produkter

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

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

[30] Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen (EUVL L 29, 31.1.2020, s. 7) 127 artiklan 6 kohdan nojalla viittauksia jäsenvaltioihin asiaankuuluvassa unionin oikeudessa on 126 artiklassa säädetyn siirtymäkauden ajan pidettävä viittauksina myös Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

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

Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ovat vastuussa vientivalvonnan täytäntöönpanosta. Asetuksen 33 artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden on säädettävä tämän asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.” Näin ollen EU:n jäsenvaltiot laativat kansallisia seuraamuksia henkilöiden ja toimijoiden suorittamista asetukseen liittyvistä rikkomuksista.

Näihin kansallisiin rangaistuksiin sisältyy sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia seuraamuksia, jotka vaihtelevat tavallisesti sakoista vankeusrangaistukseen ja myös tavaroiden takavarikoimiseen.

Toimivaltaiset viranomaiset eivät ilmoittaneet komissiolle yhdestäkään asetusta koskevasta rikkomuksesta raportointikaudella. Asetus ei velvoita toimivaltaisia viranomaisia antamaan tällaista ilmoitusta.

3.5 Vientiluvat: Ratkaisevat tiedot

Komissio kerää toimivaltaisilta viranomaisilta tietoja, joiden avulla se voi saada yleiskatsauksen myönnetyistä (tai hylätyistä) vientiluvista liittyen asetuksen liitteissä III ja IV kuvailtuihin valvottuihin tavaroihin.

Komission vuosina[32] 2017 ja 2018 antamien kertomusten tietojen ja vuoden 2019 kattavaa komission vuoden 2020 kertomusta varten kerättävien tietojen perusteella [33]myönnettyjen (tai hylättyjen) vientilupien määrä vuosina 2017–2019 voidaan esittää tiivistetysti seuraavasti[34]*:* Vuonna 2017 kaikkiaan 12 jäsenvaltiota raportoi myöntäneensä yhteensä 292 lupaa. Vuonna 2018 kaikkiaan 11 jäsenvaltiota raportoi myöntäneensä yhteensä 231 lupaa. Vuonna 2019 kaikkiaan 10 jäsenvaltiota raportoi myöntäneensä yhteensä 281 lupaa[35]. Näin ollen koko kolmen vuoden kertomuskauden aikana myönnettyjen lupien kokonaismäärä on 804.

Yhteensä 15 jäsenvaltiota ilmoitti komissiolle, että ne eivät olleet vastaanottaneet asetuksen (EU) 2019/125 mukaisia lupahakemuksia.

Asetuksessa säädetään vientilupavaatimuksesta, jonka nojalla toimivaltaiset viranomaiset tarkastavat, onko viitteitä siitä, että vientiin meneviä tavaroita voitaisiin käyttää kidutukseen tai muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen (liite III) tai kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon (liite IV). Tämän vuoksi asetuksen 20 artiklan 8 kohdassa säädetään, että toimivaltaisen viranomaisen on saatava ”täydelliset tiedot erityisesti loppukäyttäjästä, määrämaasta ja tavaroiden lopullisesta käytöstä”.

Kolmen vuoden kertomuskauden aikana 13 vientilupahakemusta raportoitiin hylätyiksi: 4 vuonna 2017, 5 vuonna 2018 ja 4 vuonna 2019.

Komission saatavilla olevat tiedot, jotka perustuvat toimivaltaisten viranomaisten ilmoittamiin tietoihin, antavat komissiolle mahdollisuuden erottaa toisistaan liitteessä IV lueteltujen tavaroiden lopulliset käyttötarkoitukset, jotka voivat liittyä lainvalvontaan, tieteeseen, terveydenhuoltoon, turvapalveluihin, lääketieteelliseen käyttöön (sairaalat ja eläinlääkärit), teolliseen käyttöön ja vientiin niitä myyville yrityksille. Tämän raportin

[32] Kertomus vuosina 2017 ja 2018 myönnetyistä vientiluvista tiettyjen sellaisten tavaroiden kaupasta, joita voi käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen, annetun asetuksen mukaisesti – COM(2019) 445 final.

[33] Ks. asetuksen 26 artiklan 4 kohta.

[34] Unionin yleisen vientiluvan (asetuksen liite V) nojalla tapahtuvaa vientiä ei ole sisällytetty jäsenvaltioiden myöntämien lupien lukumäärää koskeviin tietoihin.

[35] Kolme EU:n jäsenvaltiota ei ollut toimittanut komissiolle kauppaa koskevia tietoja vuoden 2019 osalta, kun tätä kertomusta viimeisteltiin.

kattaman kolmen vuoden ajanjakson aikana myönnettiin 56 vientilupaa lainvalvontaa varten ja 52 vientilupaa tiedettä/terveydenhuoltoa varten, kun taas loput (74) luvista myönnettiin muihin tarkoituksiin, enimmäkseen kauppiaille ja yksityisille turvapalveluille. Tältä osin on pantava merkille, että kaikki jäsenvaltiot eivät toimita täydellistä selontekoa ja/tai kaikkia tietoja loppukäyttäjistä, joten loppukäyttöä koskevat tiedot eivät täsmää edellä mainittujen lupien kokonaismäärän kanssa.

3.6 EU:n kansalaiset ulkomailla

Asetuksen 32 artiklassa säädetään, että uudelleentarkastelussa arvioidaan myös, onko EU:n kansalaisten toiminta ulkomailla sisällytettävä asetuksen soveltamisalaan, vaikka tämä ei tarkkaan ottaen kuulukaan asetuksen täytäntöönpanon arviointiin. Tässä osiossa hahmotellaan alat, joilla kolmansissa maissa toimivien EU:hun sijoittautuneiden yritysten, EU:n kansalaisten tai EU:n jäsenvaltion asukkaiden toiminta voitaisiin arvioida. Tämä koskee seuraavia toimintoja:

- **Välityspalvelut** eli välineistön kuljetuksen järjestäminen EU:n ulkopuolisten kolmansien maiden välillä siten, että tuotteet eivät saavu EU:n tullialueelle ja että tällaista toimintaa harjoittavat EU:n toimijat EU:n ulkopuolella:

  asetuksessa ei kielletä välitystoimintaa liitteessä II lueteltujen tavaroiden osalta tai valvota välitystoimintaa liitteessä III lueteltujen tavaroiden osalta, kun tällaista toimintaa harjoittavat EU:n ulkopuolella toimivat EU:n välittäjät.

- Asiaankuuluvien tavaroiden ja palvelujen **mainonta/markkinointi** EU:n ulkopuolisten EU:n toimijoiden toimesta tai tällaisen markkinoinnin helpottaminen esimerkiksi järjestämällä ase- ja turvallisuusalan ja muiden vastaavien alojen messuja ja näyttelyjä kolmansissa maissa:

  asetuksen 8 artiklassa kielletään ”luonnollista henkilöä, oikeushenkilöä, yhteisöä tai elintä, kumppanuus mukaan lukien, riippumatta siitä, onko tällä asuinpaikka jäsenvaltiossa tai onko tämä sijoittautunut jäsenvaltioon, asettamasta esille tai tarjoamasta myytäväksi liitteessä II lueteltua tavaraa näyttelyssä tai messuilla, jotka järjestetään unionin alueella” (alleviivaus lisätty).

- **Teknisen avun tarjoaminen** ja koulutuksen tarjoaminen lainvalvontavälineistön tai -tekniikoiden käytössä EU:n toimijoiden toimesta asevoimille, turvallisuuspalveluille tai poliisille tai muille kuin valtiollisille toimijoille, kuten yksityisille turvapalveluille, kolmansissa maissa:

  Asetuksen 7 artiklassa kielletään ”teknisen avun toimittajaa tai välittäjää toimittamasta tai tarjoamasta kolmannessa maassa olevalle henkilölle, yhteisölle tai elimelle koulutusta liitteessä II lueteltujen tavaroiden käytöstä”. Lisäksi 15 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava erityinen lupa liitteen III tavaroihin ”liittyvän teknisen avun” toimittamista varten. Teknisen avun ja myös koulutuksen toimittaminen on kielletty tai valvottu vain silloin, kun se koskee suoraan asetuksen kattamaa välineistöä (liite II tai liite III). Teknistä apua voidaan toimittaa erillään asetuksen soveltamisalaan kuuluvan välineistön toimittamisesta.

Kaksi ihmisoikeuksien parissa työskentelevää ja uudelleentarkasteluun liittyvään arviointiin osallistunutta kansalaisjärjestöä kiinnitti huomiota EU:n ulkopuolella toimiviin EU:n kansalaisiin, jotka ovat osallistuneet esimerkiksi epäasianmukaista tai väärinkäyttöön liittyvää lainvalvontavälineistöä koskevien turvallisuus- ja lainvalvontakoulutuspalvelujen

tarjoamiseen. Ne ovat myös kiinnittäneet huomiota sellaisiin tapauksiin, joissa yritykset järjestävät asemessuja tai -näyttelyjä kolmansissa maissa. Ne katsovat erityisesti, että 8 artiklassa määritellyt nykyiset maantieteelliset rajoitukset olisi poistettava ja että kaikkia EU:n luonnollisia henkilöitä, oikeushenkilöitä, yhteisöjä ja elimiä olisi kiellettävä markkinoimasta liitteessä II lueteltuja tavaroita näyttelyissä tai messuilla riippumatta siitä, missä maassa ne järjestetään. Lisäksi nämä kansalaisjärjestöt katsovat, että olisi toteutettava valvontatoimia (joko asetuksen tai muiden asianmukaisten toimenpiteiden avulla) kaikkien asiaankuuluvien koulutusalan toimijoiden tarjoaman opetuksen tai koulutuksen sääntelemiseksi, jotta tällaisessa tarjonnassa ei edistetä tai jotta siihen ei sisällytetä epäasianmukaisia tai väärinkäyttöön liittyviä politiikkoja, käytäntöjä tai tekniikkoja, jotka voisivat helpottaa kidutusta tai muuta kaltoinkohtelua tai joita voitaisiin käyttää niihin kolmansissa maissa.

Esille nostettujen kysymysten ratkaiseminen aiheuttaa vaikeuksia, jotka liittyvät EU:n tuomiovallan alueelliseen ulottuvuuteen. Kansainvälisessä oikeudessa tuomiovalta on periaatteessa alueellista, eikä valtio voi harjoittaa sitä alueensa ulkopuolella muuten kuin kansainvälisestä käytännöstä tai yleissopimuksesta johdetun sallivan säännön nojalla. Tähän periaatteeseen on kuitenkin olemassa poikkeuksia, jotka ovat tässä asiassa merkityksellisiä. Esimerkiksi kansainvälisessä oikeudessa sallitaan rankaiseminen valtion kansalaisten toiminnasta ulkomailla, jos kyse on valtion alueen ulkopuolella tehdyistä rikoksista.[36] Jos kyseessä ovat erityisen vakavat rikokset, jotka kuuluvat universaalin tuomiovallan soveltamisalaan joko monenvälisen sopimuksen[37] tai kansainvälisen tapaoikeuden nojalla, kuten kansanmurha, sotarikokset, rikokset ihmisyyttä vastaan ja kidutus, valtio voi käyttää tuomiovaltaansa tällaisten rikosten osalta riippumatta rikoksen tapahtumapaikasta ja rikoksentekijän tai uhrin kansalaisuudesta.

Yksipuoliset päätökset tuomiovallan käyttämisestä EU:n alueen ulkopuolella olisi pohdittava tarkkaan kansainvälisen oikeuden ja käytännön perusteella. Kun otetaan huomioon, että valtion mahdollisuus käyttää laillisesti tuomiovaltaansa alueensa ulkopuolella on kansainväliseen oikeuteen liittyvä kysymys, on tärkeää edistää painokkaasti ja tehokkaasti kidutusvälineiden kaupan vastaisuutta asianmukaisilla kansainvälisillä foorumeilla, jotta maailmanlaajuiset toimet voidaan sovittaa yhteen asetuksen tavoitteiden kanssa.

Lisäksi voidaan tutkia muita asianmukaisia toimenpiteitä, kuten toimenpiteitä, joilla parannetaan läpinäkyvyyttä tai lisätään tietoisuutta, tai toimenpiteitä, joilla edistetään yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevien YK:n ohjaavien periaatteiden tehokasta noudattamista.[38] YK:n ohjaavissa periaatteissa yritysten ihmisoikeusvastuusta todetaankin, että yritysten olisi kunnioitettava ihmisoikeuksia. Ne eivät saa rikkoa muiden ihmisoikeuksia, ja niiden olisi puututtava haitallisiin ihmisoikeusvaikutuksiin. Haitallisiin ihmisoikeusvaikutuksiin puuttuminen edellyttää asianmukaisia toimenpiteitä tällaisten vaikutusten torjumiseksi ja hillitsemiseksi sekä tarvittaessa asianmukaisia korjaavia toimenpiteitä.

[36]Ks. kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen vuoden 1984 yleissopimuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohta ([hyväksytty 10. joulukuuta 1984 ja tullut voimaan 26. kesäkuuta 1987] 1465 UNTS 112; ”CAT”).

[37]Ks. Geneven sopimukset I–IV (1949).

[38] Ihmisoikeuksia ja ylikansallisia yrityksiä sekä muita yrityksiä käsittelevä YK:n pääsihteerin erityisedustaja laati ohjeet ”Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations ’Protect, Respect and Remedy’ Framework”. Ihmisoikeusneuvosto hyväksyi nämä ohjeet 16. kesäkuuta 2011 antamassaan päätöslauselmassa nro 17/4.

4. ASETUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON ARVIOINTI

4.1 Arviointiperusteet ja tietolähteet

Komissio on arvioinut asetuksen 32 artiklan aineellisten arviointiperusteiden mukaisesti asetuksen tehokkuuden parempaa sääntelyä koskevien suuntaviivojensa pohjalta[39]. Komissio arvioi seuraavat asiat:

- *Merkityksellisyys*: missä määrin asetuksen yleiset tavoitteet, sen rakenne ja siinä säädetyt kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet vastaavat EU:n painopisteitä asetuksen hyväksymishetkellä ja nykyään.
- *Tehokkuus*: missä määrin asetus toimii tehokkaasti. Tämä kattaa jäsenvaltioiden täytäntöönpanon ja Euroopan komission valvonnan tehokkuuden, samalla kun arvioidaan, onko tietovaatimuksissa mahdollisia puutteita tai päällekkäisyyksiä, jotka voisivat heikentää asetuksen vaikuttavuutta tai tehokasta täytäntöönpanoa, ja ovatko raportointivaatimukset asianmukaisia ja oikeasuhtaisia.
- *Tuloksellisuus*: missä määrin asetuksen avulla saavutetaan sen omat tavoitteet ja EU:n painopisteet.
- *Johdonmukaisuus ja täydentävyys*: missä määrin asetuksen avulla edistetään johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä muiden asiaankuuluvien EU:n ja jäsenvaltioiden aloitteiden kanssa.
- *EU:n tasolla saatava lisäarvo*: missä määrin asetus tuottaa lisäarvoa EU:n jäsenvaltioiden yksittäisille toimenpiteille.

Tärkeimmät tietolähteet näytön keräämiseksi arviointia varten olivat kirjalliset lausumat, mukaan lukien tutkimus, kyselyt[40], haastattelut ja keskeisten sidosryhmien kanssa järjestetty työpaja.

Yli 30 henkilöä osallistui sidosryhmien työpajaan. He edustivat monia erilaisia organisaatioita, kuten jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia, Euroopan komissiota, YK:n kaltaisia kansainvälisiä organisaatioita ja Euroopan neuvostoa sekä kansalaisjärjestöjä.

Kerättyjen tietojen perusteella tehtiin seuraavat havainnot.

4.2 Merkityksellisyys

4.2.1 Poliittiset näkökohdat

Asetus, sellaisena kuin se oli alkuperäisessä muodossaan hyväksyttynä vuonna 2005, vastasi tarpeeseen saada aikaan ”unionin säännöt kolmansien maiden kanssa käytävälle sellaisten tavaroiden kaupalle, joita voi käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, sekä sellaisten tavaroiden kaupalle, joita voi käyttää kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen.” Näiden sääntöjen tarkoituksena oli korjata havaittu vaje EU:n ihmisoikeuksiin perustuvissa kaupan valvontatoimissa, ja ne olivat maailman ensimmäinen sitova väline juuri tämän asian

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

[40] Palautetta antoi 11 jäsenvaltiota, kun taas 15 vastaajaa vastasi julkiseen kyselyyn. Vastaajista kahdeksan oli kansalaisia, neljä kansalaisjärjestöjä, kaksi yksityisen sektorin edustajia ja yksi tiedemaailman edustaja. Komissio on saanut lisäksi lausumia julkisen kyselyn ulkopuolella.

ratkaisemista varten. Asetuksen merkityksellisyyden säilyttämiseksi asetusta muutettiin vuosina 2011, 2014 ja 2016.

Sen lisäksi, että asetus on maailman ensimmäinen toimintakehys, jolla säännellään kidutukseen liittyvien tavaroiden kauppaa, sen nykyisen merkityksellisyyden vahvistaa sen rooli tällä alalla muissa maissa ja muiden järjestöjen toimesta tehtävän työn inspiraation lähteenä. Merkittävin saavutus on, että asetus on inspiroinut YK:ta kehittämään kidutusvälineiden kauppaa koskevat yhteiset kansainväliset standardit.[41] Asetuksen ansioksi luetaan myös se, että se inspiroi Euroopan neuvostoa kehittämään koko alueen laajuisia toimenpiteitä, joilla puututaan kidutukseen, väärin kohteluun ja kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon käytettävien välineiden kauppaan.

Tämän välineen havaittua merkityksellisyyttä lisää vielä se, että jotkin EU:n ulkopuoliset maat ovat päättäneet seurata asetuksen mallia. Tällaisia maita ovat esim. Sveitsi, Pohjois-Makedonia ja Montenegro. Lisäksi Yhdistynyt kuningaskunta on ilmoittanut, että se säilyttää asetuksen säännökset voimassa EU:sta eroamisensa jälkeen.

4.2.2. Asetuksen kattamien tavaroiden ja palvelujen merkityksellisyys

Asetus kattaa tällä hetkellä hyvin erilaisia tavaroita, jotka liittyvät kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon ja kidutukseen.

Kattavuudesta tavaroiden, toimintojen ja henkilöiden osalta asetuksen 25 artiklassa säädetään, että kukin jäsenvaltio voi esittää komissiolle asianmukaisesti perustellun pyynnön tavaroiden lisäämisestä liitteeseen II, III tai IV. Raportointi kaudella ei esitetty tällaisia pyyntöjä.

Kaksi ihmisoikeuskansalaisjärjestöä, jotka osallistuivat uudelleentarkasteluun, katsoivat erityisesti, että asetuksen avulla olisi voitava vastata kansainvälisten turvallisuusalan markkinoiden muutoksiin, sillä teknologia ja markkinat kehittyvät tällä alalla nopeasti. Kansalaisjärjestöjen mielestä asetuksessa olisi otettava huomioon myös lainvalvontavälineistön käytön ja väärinkäytön luonteessa tapahtuvat muutokset. Erityisesti tuotteiden uudelleenbrändäys asetuksen soveltamisalan kiertämiseksi nostettiin esille yhtenä huolenaiheena, mikä vahvisti tarpeen asetuksen kattamien tavaroiden luettelojen säännölliselle päivittämiselle. Näiden kansalaisjärjestöjen mukaan jotkin tällä hetkellä liitteessä III luetellut tavarat voitaisiin siirtää liitteeseen II. Tällaisia tavaroita ovat esimerkiksi suoran kontaktin sähköshokkiaseet (mukaan lukien sähköpamput, -kilvet ja -pistoolit). Hyödyllistä voisi olla myös lisätä siihen muita tavaroita, kuten vankihuput, silmien eteen sidottavat siteet, kahletuolit sekä hihnoilla varustellut -pöydät ja -sängyt, jotka on tarkoitettu lainvalvontaa varten. Näiden kansalaisjärjestöjen mukaan liitteeseen III lisättäviä tavaroita voisivat olla ”tavalliset käsiraudat”, kädessä pidettävät lyömäaseet ja tietyt laukaistavat kineettiseen voimaan perustuvat aseet.

Mellakantorjunta-aineet ovat erityinen kysymys. Niiden saatavuus ja käyttö ovat lisääntyneet viime vuosina. Kaksi uudelleentarkasteluun osallistunutta ihmisoikeuskansalaisjärjestöä, katsoi, ettei asetus kata riittävällä tavalla näitä aineita, koska EU:n ”yhteisessä puolustustarvikeluettelossa”[42] on jonkin verran epäyhtenäisyyksiä. Asetusta laadittaessa (ja

[41] Päätöslauselma A/73/L.94: ”Towards torture-free trade: examining the feasibility, scope and parameters for possible common international standards”, hyväksytty YK:n yleiskokouksessa 28. kesäkuuta 2019.

[42] Euroopan unionin yhteinen puolustustarvikeluettelo, hyväksytty neuvostossa 17. helmikuuta 2020 (välineet, jotka kuuluvat sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä annetun neuvoston yhteisen kannan 2008/944/YUTP soveltamisalaan) (YUTP) (2020/C 85/01) (EUVL C 85-1, 13.3.2020).

tarkistettaessa) muiden EU:n välineiden jo kattamat tavarat suljettiin nimenomaisesti tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä on johtanut käytännössä tilanteeseen, jossa asetus kattaa joidenkin mellakantorjunta-aineiden, kuten pippurisumutteen ja Oleoresin capsicumin, valvonnan mutta ei yhteiseen puolustustarvikeluetteloon kuuluvien aineiden valvontaa. Uudelleenarviointiin osallistuneet ihmisoikeuskansalaisjärjestöt toteavat, että näitä mellakantorjunta-aineita, joita asetus ei tällä hetkellä kata, käytetään säännöllisesti kidutukseen ja muuhun kaltoinkohteluun tai sisäiseen painostukseen tai helpottamaan niitä.

Liitteeseen IV kuuluvien tavaroiden tapauksessa asetuksessa luetellaan tietyt kemikaalit/lääkkeet, joiden tarkoituksena on pelastaa potilaiden henki tai parantaa potilaiden elämänlaatua ja terveyttä, mutta joita voidaan myös käyttää tappavissa ruiskeissa. Lääkkeiden tappavissa ruiskeissa käyttämisen estämistä ajavan organisaation mukaan asetus kattaa kaksi lääkeainetta yhteensä 14 lääkeaineesta, jotka ovat tällä hetkellä lueteltuina Yhdysvaltojen liittovaltion ja sen osavaltioiden tappavia ruiskeita koskevissa käytännöissä. Toisin kuin liitteissä II ja III luetelluilla tavaroilla tällaisilla kemikaaleilla ja lääkkeillä on olennainen elintärkeä tehtävä, minkä vuoksi niiden kaupan rajoittamista koskevat toimenpiteet olisi arvioitava huolellisesti, jotta torjutaan mahdolliset haitalliset vaikutukset tällaisten laillisten elintärkeiden lääkintätarvikkeiden kauppaan. Tältä osin on pantava merkille useiden EU:n yritysten käyttöön ottama itsesääntelyjärjestelmä. Nämä yritykset soveltavat vapaaehtoisesti erilaisia jakelukäytäntöjä, joilla useiden sidosryhmien mukaan torjutaan EU:sta vietyjen lääkkeiden epäasianmukaista käyttöä.

Arvioitaessa asetuksen kattamien tavaroiden ja palvelujen merkityksellisyyttä huomiota voitaisiin kiinnittää myös siihen, että asetukseen sisällytettäisiin kohdennettu tiettyä käyttötarkoitusta koskeva lauseke tai koontilauseke. Uudelleentarkasteluun osallistuneet ihmisoikeuksia puolustavat kansalaisjärjestöt ja yhden jäsenvaltion viranomainen ovat puoltaneet tällaisen lausekkeen käyttöönottoa. Tällainen lauseke antaisi konkreettisesti yksittäisille EU:n jäsenvaltioille mahdollisuuden keskeyttää sellaisen tietyn tuotteen yksittäinen kuljetus, jota ei ole lueteltu nimenomaisesti asetuksen liitteessä II tai III. Tällaisesta tuotteesta olisi oltava todettu, ettei sillä ole käytännössä muuta käyttötarkoitusta kuin kuolemanrangaistuksen täytäntöönpano, kidutus ja muu väärin kohtelu. Lauseke voisi kattaa myös tapaukset, joissa on olemassa näyttöä siitä, että luetteloon kuulumattoman tuotteen mahdollinen kuljetus voisi johtaa sen käyttöön tällaisissa tarkoituksissa.

Asetuksen soveltamisalaan kuuluvien palvelujen eli asetuksen kattamiin tavaroihin liittyvien välityspalvelujen, teknisen avun, koulutuksen ja mainonnan osalta arvioinnissa ei havaittu mitään viitteitä tältä tarvittavista muutoksista. Merkille on kuitenkin pantava, että teknisen avun ja myös koulutuksen toimittaminen on kielletty tai valvottu vain silloin, kun se koskee suoraan asetuksen kattamaa välineistöä (liite II tai liite III).

4.2.3. EU:n sisäisen kaupan lisäämisen merkityksellisyys

Asetuksen täytäntöönpanosta järjestetyissä kuulemisissa on ehdotettu asetuksen soveltamisalan laajentamista siten, että se kattaisi liitteen II ja III tavaroiden EU:n sisäisen kaupan sekä liitteen III tavaroiden tuonnin EU:hun. Asetuksella vastattiin aluksi näkemykseen siitä, että oli ”aiheellista vahvistaa yhteisön säännöt kolmansien maiden kanssa käytävälle sellaisten tavaroiden kaupalle, joita voi käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, sekä sellaisten tavaroiden kaupalle, joita voi käyttää kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen”. Tämä suhteita kolmansiin maihin koskeva korostus määriteltiin selvästi johdanto-osassa, jossa todetaan: ”Tämän asetuksen mukaisilla toimenpiteillä pyritään estämään kuolemanrangaistuksen käyttäminen, kidutus ja muu julma, epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rankaiseminen. Näihin toimenpiteisiin kuuluvat rajoitukset kolmansien maiden

kanssa käytävässä sellaisten tavaroiden kaupassa, joita voi käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen. Samanlaisen valvonnan käyttöönottoa ei katsota tarpeelliseksi unionin sisäisissä liiketoimissa, koska kuolemanrangaistus ei ole käytössä jäsenvaltioissa ja koska jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön asianmukaisia toimenpiteitä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rankaisemisen kieltämiseksi ja estämiseksi.”

Kaksi ihmisoikeuksia puolustavaa kansalaisjärjestöä, joilla on asiantuntemusta sellaisten tavaroiden kaupasta, joita voidaan käyttää kidutukseen tai väärin kohteluun, on puoltanut sitä, että asetuksen soveltamisala laajennettaisiin kattamaan sellaisen lainvalvontavälineistön ja siihen liittyvien tavaroiden tuonti EU:hun tai kuljetus EU:n sisällä, joilla on laillisia lainvalvontaan liittyviä käyttötarkoituksia mutta joita voidaan myös käyttää väärin.

Asetuksessa keskitytään selvästi rajoittamaan kolmansien maiden kanssa käytävää kauppaa. Siksi lainvalvontavälineistön EU:hun tuonnin ja EU:n sisällä kuljettamisen sääntely asetuksessa väitettyyn kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen puuttumiseksi EU:n alueella ei vaikuta olevan sopusoinnussa asetuksessa ilmoitettujen tavoitteiden kanssa. Muut tällä hetkellä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden käytettävissä olevat ihmisoikeuksien suojeluun liittyvät työkalut ja keinot voivat olla asianmukaisempia tämän asian ratkaisemiseksi.

4.3 Tehokkuus

4.3.1. Luvat ja epäämiset

Tässä kertomuksessa ja komission aiemmissa vientilupia koskeneissa kertomuksissa vuosina 2017 ja 2018[43] (ks. 3.5 kohta) esiteltyjen tietojen perusteella on syytä todeta, että huomattava määrä jäsenvaltioita (15) ei ole raportoinut luvista kolmen vuoden ajanjakson aikana. Lisäksi jotkin jäsenvaltiot raportoivat myöntäneensä huomattavasti enemmän lupia kuin muut jäsenvaltiot.

Esitellyistä tiedoista käy myös ilmi, että tavaroita koskevia lupia on evätty jonkin verran (yhteensä neljä jäsenvaltiota on evännyt 13 lupaa kolmen vuoden ajanjakson aikana), kun taas asetuksen kattamien palvelujen osalta ei ole myönnetty (tai hylätty) lupia. Täytäntöönpano kuuluu kunkin jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten tehtäviin. Kansallisista riskinarviointimenettelyistä ja vietyjen tavaroiden ja palveluiden käyttötarkoituksen valvonnasta sekä muista vastaavista kysymyksistä on tällä hetkellä saatavilla vain rajallisesti tietoja.

Edellä esiteltyjen tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että Euroopan unionilta tarvitaan jonkinlaisia ohjeita tai parhaita käytäntöjä asetuksen täytäntöönpanosta (esim. katettujen tavaroiden määritelmän, riskinarviointien, epäämisten, ilmoitusten jne. osalta) ja toimivaltaisilta viranomaisilta lisätietoja siitä, miten asetusta sovelletaan käytännössä.

4.3.2. Raportointi

Kuten 3.3 kohdassa on todettu, asetuksen 26 artiklan 3 kohdassa vahvistetaan toimivaltaisia viranomaisia koskevat raportointivaatimukset. Viisi jäsenvaltiota on vahvistanut, että ne julkaisevat vuotuiset toimintakertomukset asetuksen 26 artiklan 3 kohdan mukaisesti. On

[43] COM(2019) 445 final.

huomattava, että asetuksen 26 artiklan 3 kohdan nojalla julkisiin kertomuksiin ”ei sisällytetä tietoja, joiden ilmaisemisen jäsenvaltio katsoo keskeisten turvallisuusetujensa vastaiseksi”.

Näiden vuosikertomusten yksityiskohtaisuuden taso ei ehkä mahdollista aina sen tarkkaa arviointia, miten asetus on pantu täytäntöön kansallisella tasolla. Harvat jäsenvaltiot tarjoavat julkisesti saataville tietoja tavaroihin liittyviä riskejä koskevista menettelyistä tai käyttötarkoituksen valvomiseksi toteutetuista jatkotoimista, eivätkä ne myöskään ilmoita asiaankuuluvien tavaroiden määrää ja arvoa tai sitä, onko asetuksen rikkomisesta rangaistu. Vastaavasti 23 artiklan ilmoitus- ja kuulemismekanismista on saatavilla vain vähän tietoja.

Asetuksen 26 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että komission on julkaistava vuosittain toimintakertomus. Lokakuussa 2019 julkaistiin kertomus jäsenvaltioiden vientiluvista vuosina 2017 ja 2018, ja seuraava, vuotta 2019 koskeva kertomus hyväksytään vuonna 2020. Vuoden 2019 raportointilomakkeessa pyydetään tietoja useammasta eri asiasta. Muita asiaankuuluvia tietoja, joita yleiseen vuotuiseen raportointiin voisi olla hyödyllistä sisällyttää, ovat muun muassa tiedot havaituista rikkomuksista ja määrätyistä rangaistuksista. Lisäksi paremman läpinäkyvyyden varmistamiseksi niihin voitaisiin sisällyttää myös muita näkökohtia, kuten viennin arvo ja määrä.

4.4 Vaikuttavuus

Asetus on täyttänyt erityisen tavoitteensa, jonka mukaan olisi valvottava tehokkaammin EU:n kolmansien maiden kanssa sellaisilla tavaroilla käymää kauppaa, joita voidaan käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon tai kidutukseen ja muuhun julmaan, halventavaan tai epäinhimilliseen kohteluun tai rankaisemiseen. Jäsenvaltion viranomaisen mukaan asetus on helpottanut asiaankuuluvien tavaroiden takavarikoimista, kun taas elinkeinonharjoittajia on estetty yrittämästä viedä kiellettyjä tavaroita (mistä osoituksena on tällaisen kaupan yleisesti pieni määrä).

EU:n jäsenvaltioiden asetuksen 33 artiklan nojalla määräämistä rangaistuksista olisi kuitenkin hyödyllistä saada lisätietoja, jotta voitaisiin paremmin arvioida, missä määrin asetukseen liittyviä rikkomuksia on havaittu ja missä määrin niistä on rangaistu. Vaikka komissiolla on lähes täydellinen kuva EU:n jäsenvaltioissa säädetystä rikkomuksiin sovellettavia rangaistuksia koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä, sillä ei ole riittävästi tietoa siitä, ovatko viranomaiset panneet näitä rangaistuksia täytäntöön tiettyjen rikkomusten osalta.

On vaikeampi arvioida laajempaa tavoitetta, jonka mukaan pyrkimyksenä on auttaa torjumaan kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoa ja kidutusta sekä muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rankaisemista kolmansissa maissa, sillä tähän tavoitteeseen vaikuttavat monet muut tekijät. Näiden tavaroiden ja palvelujen kaupan rajoittaminen on vain yksi tekijä kidutuksen torjunnassa. Lisäksi kidutus ja muu kaltoinkohtelu ei ole riippuvaista ainoastaan tätä varten kehitetyistä välineistä: usein käytetään alkeellisimpia ja helpoimmin saatavilla olevia välineitä, kuten pamppuja, patukoita, tavallisia käsirautoja sekä kohtuutonta fyysistä voimaa.

4.5 Johdonmukaisuus ja täydentävyys

Täydentävyyden varmistamiseksi asetuksessa viitataan erityisesti muihin asiaankuuluviin EU:n välineisiin tai kehyksiin ja suljetaan nimenomaisesti asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle niiden kattamat tavarat. Asetus kattaa materiaalit, joita ei ole lueteltu missään muussa oikeusvälineessä, ja täydentää siten muita eurooppalaisia sääntelykehyksiä.

Asetuksessa pyritään olemaan ottamatta kohteiksi tavaroita, jotka liittyvät muihin asetuksiin ja joiden osalta käytössä voi jo olla lupajärjestelmä, esim.

i. ampuma-aseet, joita valvotaan asetuksella (EU) N:o 258/2012;
ii. kaksikäyttötuotteet, joita valvotaan asetuksella (EY) N:o 428/2009;
iii. tavarat, joita valvotaan yhteisen kannan 2008/944/YUTP ja siihen liittyvän yhteisen puolustustarvikeluettelon mukaisesti[44].

Vaikka tämä lähestymistapa viennin valvonnan välineiden välisen täydentävyyden varmistamiseksi on ollut pitkälti onnistunut, esiin on noussut joitakin ristiriitaisuuksia. Kuten edellä on jo todettu, tämä koskee esimerkiksi mellakantorjunta-aineita. Jotkin niistä, kuten pippurisumute ja Oleoresin capsicum, sisältyvät asetukseen, kun jotkin yhteisessä puolustustarvikeluettelossa luetellut aineet, kuten tavalliset kyynelkaasut (CS-kaasu, CR-kaasu ja CN-kaasu), eivät sisälly asetukseen, vaikka niitä käytetään usein kidutukseen ja muuhun kaltoinkohteluun tai sen helpottamiseen. Olisi asianmukaista tutkia, miten voidaan parhaiten varmistaa, että molemmat välineet ovat johdonmukaisempia, että lupien hyväksyntäprosessit ovat yhdenmukaisia ja että hylkäämisilmoitukset välitetään molemmissa valvontajärjestelmissä.

Vastaavasti vaikka EU on määrittänyt aseidenvientikieltoja, joilla on vastattu nimenomaisesti ”kansallisiin tukahduttamistoimiin”, ja laatinut tätä varten luettelon välineistä, joita käytetään ”kansallisiin tukahduttamistoimiin”, kyseinen luettelo ei sisällä asetuksen kattamia tuotteita. Voitaisiin tutkia, olisiko mahdollista sisällyttää nimenomaisesti tietyt asetuksella valvotut liitteen III tavarat aseidenvientikieltojen soveltamisalaan viittaamalla nimenomaisesti ”kansallisiin tukahduttamistoimiin” liittyviin huolenaiheisiin.

Laajemman EU:n ihmisoikeuksia koskevan tavoitteen osalta asetus on pitkälti sopusoinnussa muiden asiaankuuluvien EU:n välineiden ja aloitteiden kanssa ja täydentää niitä. Kolmansissa maissa tehtävän ihmisoikeuksien seurantatyön ja asetuksen nojalla vietyjen tavaroiden ja palveluiden käyttötarkoituksen valvonnan välisiä synergiaetuja voitaisiin kuitenkin hyödyntää paremmin.

Maailmanlaajuisella tasolla ja alueellisella tasolla toteutetut aloitteet (kidutusvälineiden kaupan vastainen allianssi, Euroopan neuvosto) ovat olleet hyvin yhdenmukaisia ja ne ovat täydentäneet toisiaan. Euroopan unioni on ollut viimeisten kolmen vuoden aikana (sekä teknisellä että diplomaattisella tasolla) sellaisten aloitteiden edelläkävijä, joilla on lisätty kansainvälisen hallinnon tietoisuutta kidutukseen, väärin kohteluun ja kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon käytettyjen välineiden kaupasta. EU on auttanut aktiivisesti kehittämään kansainvälisiä toimenpiteitä tämän kaupan torjumiseksi erityisesti tukemalla kidutusvälineiden kaupan vastaisen allianssin perustamista. Tämä työ huipentui päätöslauselmaan aiheesta ”Towards torture-free trade: examining the feasibility, scope and parameters for possible common international standards”, joka hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 28. kesäkuuta 2019.

Alueellisella tasolla asetus on inspiroinut kehittämään mahdollisia Euroopan neuvoston alueen laajuisia kaupan valvontatoimenpiteitä tällä alalla.

[44]Ks. Euroopan unionin yhteinen puolustustarvikeluettelo, hyväksytty neuvostossa 17. helmikuuta 2020 (välineet, jotka kuuluvat sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä annetun neuvoston yhteisen kannan 2008/944/YUTP soveltamisalaan) (YUTP) (2020/C 85/01) (EUVL C 85-1, 13.3.2020).

4.6 EU:n lisäarvo

EU:n lisäarvon osalta tarkastellaan EU:n toimista johtuvia muutoksia, jotka ovat suurempia kuin mitä olisi voitu kohtuudella odottaa saavutettavan jäsenvaltioiden kansallisten toimien avulla.

Kauppa on yksinomaan EU:n toimivaltaan kuuluva alue Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 207 artiklan mukaisesti. Asetuksen avulla saadaan selvästi EU:n lisäarvoa, kun otetaan huomioon, että asetus on säädetty alalla, jolla EU:lla on yksinomainen toimivalta, ja että asetuksen tavoitteet voidaan siten saavuttaa parhaiten unionin tasolla.

Vaikka asetus sallii jäsenvaltioiden toteuttaa myös muita toimenpiteitä, asetuksessa säädettyjä toimenpiteitä voidaan pitää laajasti asianmukaisina. Viisi jäsenvaltiota on hyväksynyt tai jatkanut muita toimenpiteitä asetuksen 10 ja 14 artiklan mukaisesti.

4.7 Kidutuksen vastainen koordinointiryhmä

Kidutuksen vastaisen koordinointiryhmän oikeusperusta on itse asetus. Komissio toimii koordinointiryhmän puheenjohtajana, ja sen kokoonpano on rajoitettu yhteen kunkin jäsenvaltion nimittämään edustajaan. Kidutuksen vastaisella koordinointiryhmällä on tarkasti rajatut tehtävät. Se voi tutkia asetuksen soveltamista koskevia kysymyksiä, myös tietojenvaihtoa hallinnollisista käytännöistä. Kidutuksen vastainen koordinointiryhmä voi kuulla tapauskohtaisesti viejiä, välittäjiä, teknisen avun toimittajia ja muita asiaankuuluvia sidosryhmiä, joita asetus koskee. Asetuksen johdanto-osan 48 kappaleen mukaan kidutuksen vastaisella koordinointiryhmällä on erityinen rooli delegoitujen säädösten valmistelussa, sillä jäsenvaltioita kuullaan virallisesti kidutuksen vastaisen koordinointiryhmän välityksellä komission esittämistä luonnoksista delegoiduiksi säädöksiksi, kuten parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen periaatteissa todetaan.

Tämän kertomuksen havaintojen ja kidutuksen vastaisen koordinointiryhmän toimeksiannon perusteella koordinointiryhmä voisi esimerkiksi osallistua enemmän perusteellisiin keskusteluihin erilaisista asioista, kuten mahdollisista asetukseen kohdistuneista rikkomuksista, tai mahdollisista huolenaiheista. Tärkeää on myös analysoida sitä, miten jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön 23 artiklan (ilmoittaminen hylkäämispäätöksistä, muiden jäsenvaltioiden kuuleminen ja tietojen toimittamista koskevat toimenpiteet), ja tämä analyysi voisi olla säännöllinen osa kidutuksen vastaisen koordinointiryhmän työtä.[45]

5. PÄÄTELMÄT JA TULEVAT TOIMET

Asetus hyväksyttiin, jotta Euroopan unionille voitiin luoda väline, jolla säännellään kaupankäyntiä kolmansien maiden kanssa sellaisten tavaroiden ja palveluiden osalta, joita voidaan käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, kidutukseen ja muuhun julmaan,

[45] Asetuksen 23 artiklassa vaaditaan jäsenvaltioita ilmoittamaan komissiolle ja kaikille muille jäsenvaltioille päätöksistään, jotka koskevat asetuksen mukaisten tavaroiden vientiä tai kuljetusta tai teknisen avun tai välityspalvelujen toimittamista koskevien lupien hylkäämistä tai kumoamista. Siinä edellytetään myös, että jäsenvaltioiden on ilmoitettava asiaankuuluville jäsenvaltioille ja kuultava niitä, jos ne aikovat myöntää luvan, johon kuuluva toimi on ”olennaisesti samanlainen” kuin toimi, joka kuului jonkin toisen jäsenvaltion hylkäämään tai kumoamaan lupaan. Lisäksi 23 artiklassa edellytetään, että kaikkien jäsenvaltioiden, jotka myöntävät luvan tällaisia ”olennaisesti samanlaisia” toimia varten, on ilmoitettava päätöksestään ja sen perusteluista komissiolle ja kaikille jäsenvaltioille.

epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen. Asetus on ollut erittäin tärkeä, sillä se on lisännyt **kunnioitusta ihmiselämää ja perusoikeuksia kohtaan.**

Asetus korjaa EU:n ihmisoikeuksiin perustuvien kaupan valvontatoimissa havaitun puutteen. Sillä on ollut **myönteinen vaikutus** päätavoitteensa saavuttamiseen eli tehokkaisiin ja konkreettisiin toimenpiteisiin ryhtymiseen kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rankaisemisen torjumiseksi. Koska kyseessä on maailman ensimmäinen oikeudellisesti sitova väline tällä alalla, se on toiminut myös **esimerkkinä samanlaisten kaupan toimenpiteiden kehittämiselle** kolmansissa maissa ja kansainvälisissä organisaatioissa.

Uudelleentarkastelussa vahvistettiin, että asetus on yleisesti ottaen **pantu täytäntöön tyydyttävällä tavalla** ja että se on yhä tarkoituksenmukainen. Asetuksen katsottiin olevan riittävän vahva, minkä vuoksi täydellistä lainsäädännön päivittämistä ei tarvita tässä vaiheessa. Toisaalta uudelleentarkastelussa osoitettiin, että asetuksen tiettyjen säännösten tehokkaampaa täytäntöönpanoa tukevien muiden kuin lainsäädäntötoimien mahdollisuutta voitaisiin tarkastella.

Asetuksen kattamien tavaroiden osalta asetuksen olisi **vastattava teknologian ja markkinoiden kehitykseen** ja huomioitava lainvalvontavälineistön käytön ja väärinkäytön luonteessa tapahtuvat muutokset. Myös epäjohdonmukaisuuksia muiden EU:n välineiden (Euroopan unionin neuvoston yhteinen kanta 2008/944/YUTP ja erityisesti ”sisäisten tukahduttamistoimien” vuoksi käyttöönotetut aseidenvientikiellot) kanssa voitaisiin tutkia lisää. Myös jatkossa – kun arvioidaan, olisiko katettujen kemikaalien soveltamisala saatettava ajan tasalle – olisi arvioitava huolellisesti tasapaino ihmisoikeusnäkökohtien ja sen välillä, että meidän on suojeltava laillisten **elintärkeiden lääkintätarvikkeiden** kauppaa.

Jotta jäsenvaltioita voidaan auttaa panemaan asetus tehokkaammin ja johdonmukaisemmin/yhdenmukaisemmin täytäntöön keskeisillä tai haastavilla aloilla, saatetaan tarvita **ohjeita** asetuksen tiettyjen näkökohtien soveltamisesta käytännössä, kuten liitteissä lueteltujen tavaroiden määrittelemisestä, messuja ja näyttelyjä koskevista käytännöistä, riskinarvioinnista, hylkäämisistä tai ilmoituksista. Lisäksi olisi tutkittava tarkemmin keinoja **valvoa** tiiviimmin mahdollisia asetukseen kohdistuvia rikkomuksia ja vietyjen tavaroiden **lopullista käyttötarkoitusta**. Myös kolmansissa maissa tehtävän ihmisoikeuksien seurantatyön ja asetuksen nojalla vietyjen tavaroiden ja palveluiden käyttötarkoituksen valvonnan välisiä synergiaetuja voitaisiin hyödyntää paremmin, mitä voitaisiin tutkia tarkemmin.

Merkille pantiin myös se, että tarvitaan **lisää läpinäkyvyyttä ja vastuuvelvollisuutta** (erityisesti julkaisemalla vuotuisia toimintakertomuksia). Uudelleentarkastelussa korostetaan myös tarvetta **jakaa enemmän tietoja** siitä, miten asetus pannaan täytäntöön, erityisesti riskinarviointien ja lupia koskevien käytäntöjen osalta. Vuotuiseen raportointiin voisi olla hyödyllistä sisällyttää muita asiaankuuluvia tietoja, kuten tietoja rikkomuksista ja rangaistuksista.

Olisi myös edistettävä järjestelmällisempää **vuorovaikutusta kansalaisjärjestöjen, kansainvälisten organisaatioiden ja muiden sellaisten sidosryhmien kanssa**, joilla on asiaankuuluvaa asiantuntemusta. Tällaista vuorovaikutusta voitaisiin saada aikaan muun muassa toimittamalla raportteja, selvityksiä tai muita tietoja, jotka liittyvät asetukseen ja sen täytäntöönpanoon. Tämä edistäisi mahdollisten rikkomusten tehokkaampaa valvontaa ja havaitsemista ja auttaisi tarjoamaan tietoja kansallisia riskinarviointimenettelyjä varten**.**

Esille nostettujen kysymysten tutkimiseksi ja lisänäytön sekä asiantuntijalausuntojen keräämiseksi komissio ehdottaa **asiantuntijaryhmän** perustamista. Tällaisessa ryhmässä

voisi olla muun muassa asianmukaisella tavalla päteviä asiantuntijoita kansalaisjärjestöistä (erityisesti sellaisista järjestöistä, jotka työskentelevät ihmisoikeuksien ja asevalvonnan aloilla), kansainvälisistä organisaatioista, tiedemaailmasta ja teollisuudesta. Ryhmä tukisi säännöllisellä tavalla komissiota, kun se tutkii keinoja vahvistaa asetuksen noudattamista ja parantaa asetuksen ja sen täytäntöönpanon tehokkuutta. Ryhmän tehtävänä olisi tarjota laajaa asiantuntemusta, jolla täydennettäisiin kidutuksen vastaisen koordinointiryhmän roolia, antaa merkittävä panos politiikkaa ja täytäntöönpanoa koskevan keskustelun edistämiseksi ja mahdollistaa kaikkien sidosryhmien osallistuminen jatkuvaan vuoropuheluun.

Lisäksi voitaisiin tutkia muita kuin lainsäädäntötoimia, jotta **ulkomailla toimivat EU:n kansalaiset ja EU:hun sijoittautuneet yritykset** saataisiin luopumaan tietyistä sopimattomista toimista (kuten tavaroiden ja palveluiden mainonnasta ja markkinoinnista ja teknisten avun ja koulutuksen toimittamisesta epäasianmukaista tai väärinkäyttöön liittyvää lainvalvontavälineistöä varten). Näihin voisi kuulua esimerkiksi toimenpiteitä, joilla parannetaan läpinäkyvyyttä ja lisätään tietoisuutta, tai toimenpiteitä, joilla edistetään yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevien YK:n ohjaavien periaatteiden tehokasta noudattamista.