EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.7.30.
COM(2020) 343 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az egyes, a halálbüntetés, a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés során alkalmazható áruk kereskedelméről szóló, 2019. január 16-i (EU) 2019/125 rendelet felülvizsgálatáról

1. BEVEZETÉS

Az (EU) 2019/125 rendelet[1] (a továbbiakban: rendelet) szabályozza a) a halálbüntetés és b) a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés során alkalmazható áruk kereskedelmét. A 2005-ben elfogadott rendelet tükrözi az EU határozott elkötelezettségét a kínzás és a halálbüntetés felszámolása mellett.

Az EU kínzás elleni rendelete segített kiküszöbölni egy súlyos hiányosságot az emberi jogokon alapuló kereskedelmi ellenőrzésekkel kapcsolatban. Eddig példátlan, kötelező erejű kereskedelmi korlátozásokat vezetett be számos olyan áru tekintetében, amelyek gyakran hiányoznak a katonai, a kettős felhasználású vagy más stratégiai termékeket tartalmazó exportellenőrzési jegyzékekből. A rendeletet széles körben dicsérték a nemzetközi emberi jogi közösségen belül: például Theo van Boven, az ENSZ kínzással foglalkozó különleges előadója a rendeletet a kínzás elleni küzdelem mérföldkövének, valamint olyan mintának nevezte, amelyet más régiók országai is követhetnek[2].

A rendelet kétszer módosult – 2011-ben és 2014-ben –, a rendelet tiltott és szabályozott árukat felsoroló mellékleteinek frissítése és bővítése érdekében. 2016-ban jelentősen módosították a rendeletet, különösen annak eljárási rendelkezéseit.

A rendelet 32. cikkében foglalt előírásoknak megfelelően ez a jelentés tájékoztatást nyújt a rendelet megvalósításáról és hatásáról 2017 és 2019 között, azaz a 2016-ban bekövetkezett legutóbbi módosítása óta eltelt időszakban. A jelentés különösen a következő területeket tárgyalja: a rendelet felhatalmazáson alapuló jogi aktusok útján elfogadott módosításait; a nemzeti végrehajtási intézkedéseket; a tájékoztatási követelményeket, valamint a kínzás elleni koordinációs csoport tevékenységeinek és az uniós állampolgárok külföldi tevékenységeinek értékelését.

A jelentés emellett áttekintést nyújt a rendelet szerinti legfontosabb adatokról, és értékeli a rendelet megvalósítását a relevancia, az eredményesség, a hatékonyság, a koherencia és az uniós hozzáadott érték alapelveivel kapcsolatban.

2. AZ (EU) 2019/125 RENDELET

2.1 Az (EU) 2019/125 rendelet célja és főbb rendelkezései

A rendelet célja egyrészről a halálbüntetés, másrészről a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés harmadik országokban történő megelőzése. Az alábbiak szerint különbözteti meg az árukat:

- hogy azok természetüknél fogva bántalmazóak-e, és nem képezhetik a kereskedelem tárgyát (II. melléklet), vagy
- hogy jogszerű módon is felhasználhatók-e – ilyenek például a bűnüldözési eszközök (III. melléklet), illetve bizonyos gyógyszerészeti vegyi anyagok (IV. melléklet) –,

[1] (EU) 2019/125 rendelet (2019. január 16.) egyes, a halálbüntetés, a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés során alkalmazható áruk kereskedelméről (HL L 30., 2019.1.31., 1. o.).
[2] Ahogy azt az Európai Tanács Főtitkársága által kiadott következő dokumentum idézi: A kínzással és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetéssel kapcsolatos uniós iránymutatás végrehajtása – helyzetértékelés és új végrehajtási intézkedések, 8407/1/08 REV 1, 2008. április 18.

amely esetben az adott árukkal való kereskedelemre meghatározott korlátozások vonatkoznak.

Ennek érdekében a rendelet korlátozásokat vezet be a nem uniós országokkal folytatott kereskedelem tekintetében. A rendelet pontosabban:

i. tiltja azoknak az áruknak az EU-ba történő behozatalát, onnan történő kivitelét, valamint az EU-n keresztül történő továbbítását, amelyek a halálbüntetéstől vagy a kínzástól eltérő egyéb gyakorlati felhasználásra nem alkalmasak (felsorolásukat lásd a II. mellékletben). Szintén tilos az ilyen árukhoz kapcsolódó technikai segítségnyújtás, ideértve különösen a felhasználásukkal kapcsolatban nyújtott képzéseket is. Ezenkívül tilos az említett árukat az interneten, a televízióban, a rádióban vagy kereskedelmi vásárokon reklámozni;

ii. azon áruk esetében (felsorolásukat lásd a III. mellékletben), amelyek felhasználhatók az említett célokra, azonban egyéb jogszerű (bűnüldözési) célokra is, előzetes kiviteli engedélyt ír elő, amelynek megadása eseti alapon történik; az engedély az áruk e kategóriájához kapcsolódó technikai segítségnyújtás és brókertevékenységek esetében is szükséges. A III. melléklet nem tartalmazza a következőket: a) a 258/2012/EU rendelet által ellenőrzött tűzfegyvereket[3]; b) a 428/2009/EK rendelet által ellenőrzött kettős felhasználású termékeket[4]; c) a 2008/944/KKBP közös álláspontt összhangban ellenőrzött árukat[5];

iii. szabályozza a halálbüntetés céljára felhasználható áruk – vegyi vagy gyógyszerészeti anyagok (IV. melléklet) – kereskedelmét (például olyan készítmények tartoznak ide, amelyeket fecskendő segítségével halálos adagot beadva emberek kivégzésére használhatnak fel). Ezek az áruk 2011-ben kerültek fel az exportellenőrzés hatálya alá tartozó áruk listájára. Külön engedélyt („uniós általános exportengedély”) vezettek be az említett anesztetikumok kivitelének ellenőrzésére, valamint annak megakadályozása céljából, hogy az említett anyagokat halálos injekció általi kivégzések során történő felhasználásra adják át, azonban ez nem korlátozza azok orvosi, állatgyógyászati vagy más jogszerű célból történő kereskedelmét. Amennyiben a gyógyszerek kivitelét a rendelet kiviteli engedélyhez köti, és emellett a kivitel a kábítószerekre és pszichotrop anyagokra vonatkozó nemzetközi egyezmények, például a pszichotrop anyagokról szóló 1971. évi egyezmény alapján is engedélyköteles, a tagállamok egységes eljárást alkalmazhatnak az e rendeletből, valamint a vonatkozó egyezményből eredő kötelezettségeik teljesítésére.

A rendelet részletes jegyzékeket tartalmaz a fenti i. pontban említett árukról, a következő címekkel:

- emberek kivégzésére tervezett áruk és azok alkatrészei,

[3] Az Európai Parlament és a Tanács 258/2012/EU rendelete (2012. március 14.) az Egyesült Nemzeteknek a nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményét kiegészítő, a tűzfegyverek, részeik, alkotóelemeik és a lőszerek tiltott gyártásáról és kereskedelméről szóló jegyzőkönyve (az ENSZ tűzfegyverekről szóló jegyzőkönyve) 10. cikkének végrehajtásáról, valamint a tűzfegyverek, tűzfegyverdarabok, alkotóelemeik és lőszereik kiviteli engedélyezési, behozatali és tranzit szabályainak létrehozásáról (HL L 94., 2012.3.30., 1. o.).

[4] A Tanács 428/2009/EK rendelete (2009. május 5.) a kettős felhasználású termékek kivitelére, transzferjére, brókertevékenységére és tranzitjára vonatkozó közösségi ellenőrzési rendszer kialakításáról (HL L 134., 2009.5.29., 1. o.).

[5] A Tanács 2008/944/KKBP közös álláspontja a katonai technológia és felszerelések kivitelének ellenőrzésére vonatkozó közös szabályok meghatározásáról (KKBP) (2020/C 85/01), HL C 85-1., 2020.3.13.

- áruk, amelyek nem alkalmasak a bűnüldöző hatóságok által emberek fogva tartása céljából történő használatra,
- hordozható eszközök, valamint a korbácsok bizonyos fajtái, amelyek nem alkalmasak a bűnüldöző hatóságok által tömegoszlatás vagy önvédelem céljából történő használatra.

A ii. kategóriában említett árukra jelenleg a következő címek vonatkoznak:

- emberek fogva tartására tervezett áruk,
- tömegoszlatás céljára és önvédelmi célokra tervezett fegyverek és eszközök,
- tömegoszlatás vagy önvédelem céljából cselekvőképtelenséget okozó vagy irritáló hatású anyagok vagy egyes kapcsolódó anyagok alkalmazására szolgáló fegyverek és eszközök.

A iii. kategóriába tartozó áruk elsősorban olyan gyógyszerek, amelyeket fecskendő segítségével halálos adagot beadva gyakran használnak fel emberek kivégzésére. Annak érdekében, hogy az életmentő gyógyszerek kivitelével kapcsolatban minimálisra csökkentse a társaságok szabályozásból eredő terheit, a rendelet a globális exportengedélyek[6] rendszerét alkalmazza, amely alapján a társaságoknak nem kell minden egyes gyógyszerszállítmány esetében külön exportengedélyt kérelmezniük. A globális engedély megszerzéséhez a társaságoknak igazolniuk kell, hogy megfelelő ellenőrzési mechanizmusokat alkalmaznak annak megelőzése céljából, hogy az érintett gyógyszereket kivégzések során való felhasználás céljából értékesítsék.

A II. melléklet szerinti áruk továbbítása (az Unió vámterületén áthaladó, harmadik országokba szállított nem uniós áruknak az Unió vámterületén belül történő szállítása) tilos. A III. mellékletben felsorolt szabályozott áruk továbbítása általában nem tilos, kivéve, ha az árutovábbítást megvalósító gazdasági szereplő „tudatában van annak, hogy ezen áruk szállítmányának bármely részét kínzásra vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódra vagy büntetésre szándékoznak felhasználni egy harmadik országban”.

A rendelet nem szabályozza azoknak a bűnüldözési eszközöknek és kapcsolódó áruknak az EU-ba történő behozatalát vagy az uniós tagállamok közötti továbbítását, amelyek jogszerű bűnüldözési céllal rendelkezhetnek, azonban a kínzás és más rossz bánásmód céljából vissza is lehet élni velük. A rendelet nem tiltja a természetüknél fogva bántalmazásra alkalmas vagy nem megfelelő áruk EU-n belüli átadását sem.

A rendelet jogilag kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi uniós tagállamban; az „exportőrökre” nézve állapít meg kötelezettségeket. Az illetékes tagállami hatóságok felelnek a rendeletben szereplő tilalmak és engedélyezési követelmények betartásának nyomon követéséért.

A rendelet éves tevékenységi jelentések közzétételére kötelezi az uniós tagállamokat, amelyekben részletesen be kell mutatni a vonatkozó engedélykérelmeket és a megadott

[6] Az „uniós általános exportengedély” olyan kiviteli engedély, amely a halálos injekció általi kivégzések során felhasználható vegyi anyagokra vonatkozik (a rendelet IV. melléklete). Akkor alkalmazzák, amikor az említett árukat/vegyi anyagokat olyan országokba exportálják, amelyek valamennyi bűncselekmény tekintetében eltörölték a halálbüntetést, és ezt nemzetközi kötelezettségvállalás útján is megerősítették. Azon országok közül, amelyek nem tagjai az Európa Tanácsnak, a listán azok az országok szerepelnek, amelyek nemcsak hogy minden bűncselekmény tekintetében eltörölték a halálbüntetést, hanem fenntartás nélkül megerősítették a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának a halálbüntetés eltörlésére irányuló Második Fakultatív Jegyzőkönyvét is.

engedélyeket. Emellett további intézkedéseket is tartalmaz az átláthatóság elősegítése céljából, valamint annak érdekében, hogy eltántorítsa az uniós tagállamokat attól, hogy kijátsszák valamely másik tagállam kiviteli engedélyt elutasító határozatát. Ezenkívül a tiltott és a szabályozott áruk jegyzékeinek rendszeres felülvizsgálatát és módosítását elősegítő rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek lehetővé teszik az uniós tagállamok számára, hogy megfelelően alátámasztott kérelmeket terjesszenek a Bizottság elé, azok Bizottság általi mérlegelése céljából.

2.2 A kereskedelemre vonatkozó korlátozások: a kínzás és a halálbüntetés megakadályozásának egyik alapvető eszköze

Az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának* 5. cikke, a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* 7. cikke, az *emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény* 3. cikke és különösen az *ENSZ kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezménye* egyaránt feltétlen és átfogó tilalmat ír elő a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tekintetében.

Az ENSZ Közgyűlése 2019-ben minden országot felszólított, hogy „hozzanak megfelelő jogszabályi, közigazgatási, igazságügyi és egyéb intézkedéseket azon eszközök előállításának, kereskedelmének, kivitelének, behozatalának és felhasználásának megakadályozása és megtiltása érdekében, amelyeknek a kínzáson vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódon vagy büntetésen kívül nincs más gyakorlati felhasználásuk”[7].

A kínzás Egyesült Nemzetek emberi jogi egyezményeiben foglalt abszolút tilalmát az EU szintjén az Európai Unió Alapjogi Chartája (a Charta)[8] rögzíti. A Charta 2. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy senkit sem lehet halálra ítélni vagy kivégezni. A Charta 4. cikke kimondja, hogy senkit nem lehet kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.

Az országok nemzetközi jog alapján fennálló kötelezettségei ellenére továbbra is előfordul kínzás és egyéb rossz bánásmód. Az elmúlt években a nemzetközi közösség egyre inkább elismerte, hogy szabályozni és korlátozni kell egyes bűnüldözési eszközök kereskedelmét annak biztosítása érdekében, hogy az adott árukat ne alkalmazzák kínzás vagy más rossz bánásmód céljaira.

Az uniós rendelet által vezérelve, az Európai Unió kezdeményezésére, Argentína és Mongólia támogatásával 2017-ben létrejött a Kínzóeszközök Kereskedelmének Beszüntetését Célzó Szövetség. A szervezet célja, hogy nemzetközi szinten jelentősen megnehezítse a halálbüntetés és a kínzás során történő felhasználásra szánt vagy arra potenciálisan alkalmas áruk kereskedelmét. A Szövetséghez való csatlakozással az országok többek között azt vállalják, hogy nemzeti jogszabályaik és a hatékony végrehajtás révén hatékony intézkedéseket hoznak a kínzás és a halálbüntetés céljára alkalmazott áruk kereskedelmének korlátozása érdekében.

Az ENSZ Közgyűlése az e területre vonatkozó közös nemzetközi normák létrehozását célzó jövőbeli ENSZ-szintű munka előkészítéseként 2019 júniusában jelentős határozatot fogadott el[9]. Az EU Tanácsa által is üdvözölt határozat[10] felhívja az országokat, hogy vizsgálják meg

[7] Az Egyesült Nemzetek Szervezetének közgyűlése által 2019. december 18-án elfogadott A/RES/74/143. határozat. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés.
[8] HL C 202., 2016.6.7., 389. o.
[9] A Közgyűlés által 2019. június 28-án elfogadott A/RES/73/304. határozat.

az érintett áruk kereskedelmére vonatkozó lehetséges közös nemzetközi normák megvalósíthatóságát, alkalmazási körét és alapvető irányait. Az ENSZ főtitkára várhatóan az ENSZ Közgyűlésének 74. ülésszaka során fog jelentést benyújtani a szóban forgó határozat végrehajtásáról. Az említett jelentés alapján második lépésként egy (a 2019 júniusában meghozott határozatban foglalt feltételeknek megfelelően az ENSZ rendszerén belül kijelölt) kormányzati szakértőkből álló csoport egy további jelentést készít, amelyet az ENSZ Közgyűlésének 75. ülésszaka során kell majd benyújtani 2021-ig.

Az Európa Tanács a maga részéről szintén vizsgálja, hogy ezen a területen milyen kezdeményezés lenne megvalósítható. 2019. november 28-án az Európa Tanács emberi jogi irányítóbizottsága vállalta, hogy támogatja az Európa Tanács egészére kiterjedő iránymutatások kidolgozására irányuló javaslatot, amelyek azt ösztönöznék vagy segítenék elő, hogy az Európa Tanács tagállamai ellenőrzést gyakoroljanak a kínzás, a rossz bánásmód vagy a halálbüntetés céljára felhasznált áruk kereskedelme felett. A javaslat ezenkívül arra is ösztönzi az Európa Tanács tagállamait, hogy csatlakozzanak a Kínzóeszközök Kereskedelmének Beszüntetését Célzó Szövetséghez, és támogassák a nemzetközi intézkedések e téren történő kidolgozására irányuló ENSZ-folyamatot. Svájc, Észak-Macedónia és Montenegró úgy döntött, hogy követi a rendeletben foglalt modellt, az Egyesült Királyság pedig szintén bejelentette, hogy az EU-ból történő kilépése után is betartja majd a rendelet rendelkezéseit.

2.3 A jelentés alkalmazási köre (a rendelet 32. cikke)

A rendelet 32. cikke kötelezi a Bizottságot, hogy 2020. július 31-ig, majd azt követően ötévenként átfogó megvalósítási és hatásvizsgálati jelentést terjesszen az Európai Parlament és a Tanács elé, amely a rendelet módosítására vonatkozó javaslatokat is tartalmazhat. A rendelet értelmében a felülvizsgálat értékeli, hogy be kell-e vonni az uniós állampolgárok külföldi tevékenységeit is.

A tagállamok minden megfelelő információt kötelesek a Bizottság rendelkezésére bocsátani a jelentés elkészítéséhez. A jelentés külön szakaszban foglalkozik a rendelet által létrehozott kínzás elleni koordinációs csoporttal (31. cikk) és annak tevékenységeivel, valamint tájékoztatást nyújt a tagállamok által a 33. cikk (1) bekezdése (szankciók) alapján hozott intézkedésekről.

Ez a jelentés tájékoztatást nyújt a rendelet megvalósításáról és hatásáról az annak 2016-ban bekövetkezett legutóbbi módosítása és a 2019 vége közötti időszak tekintetében, tehát lényegében a 2017-ben, 2018-ban és 2019-ben megvalósított tevékenységekről szól.

A jelentés emellett értékeli a rendelet megvalósítását a relevancia, az eredményesség, a hatékonyság, a koherencia és az uniós hozzáadott érték alapelveivel kapcsolatban. Az értékelés középpontjában az áll, hogy a rendelet elérte-e a fő célkitűzését (célkitűzéseit), és hogy 2016 óta merültek-e fel új problémák és kihívások. Ez segít megállapítani, hogy szükség van-e további intézkedésekre az azonosított hiányosságok kezeléséhez.

[10] A Tanács következtetései az EU harmadik országokra irányuló, a kínzással és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetéssel kapcsolatos politikájáról szóló iránymutatásaira, elfogadva a Tanács a 2019. szeptember 16-án tartott 3712. ülésén.

3. A RENDELET VÉGREHAJTÁSA

3.1 A szabályozási keret

A rendeletet eredetileg az egyes, a halálbüntetés, a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés során alkalmazható áruk kereskedelméről szóló 1236/2005/EK tanácsi rendeletként fogadták el. 2005. június 27-én fogadták el, és 2006. július 30-án lépett hatályba.[11] Az utolsó lényeges módosítás elfogadására 2016-ban került sor[12].

A rendeletet a következőképpen kodifikálták: az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/125 rendelete (2019. január 16.) egyes, a halálbüntetés, a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés során alkalmazható áruk kereskedelméről.[13]

3.1.1. A rendelet módosításai

A rendeletet kétszer módosították felhatalmazáson alapuló jogi aktusok útján, egyszer a tárgyidőszakban, egyszer pedig 2020-ban.

A 2017. október 18-i (EU) 2018/181 FELHATALMAZÁSON ALAPULÓ BIZOTTSÁGI RENDELET[14] felvette a Dominikai Köztársaságot, São Tomé és Príncipét, valamint Togót az uniós általános exportengedély alkalmazási körébe tartozó rendeltetési országok jegyzékébe (V. melléklet).

- A 2020. október 18-i (EU) 2020/621 FELHATALMAZÁSON ALAPULÓ BIZOTTSÁGI RENDELET[15] módosította az I. mellékletet (frissített több illetékes hatóságot) és az V. mellékletet (Gambiát és Madagaszkárt felvette az uniós általános exportengedély alkalmazási körébe tartozó rendeltetési országok jegyzékébe).

A Bizottság felhatalmazást kapott arra, hogy felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogadjon el a tiltott vagy ellenőrzött áruk jegyzékének módosítása érdekében, akár „sürgősségi eljárással” is, ha az rendkívüli sürgősség alapján indokolt.

3.1.2. Tagállami végrehajtási intézkedések

A rendelet teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. A végrehajtásáért az illetékes tagállami hatóságok felelnek. A tagállamok felelnek annak eseti alapon történő eldöntéséért, hogy megadják-e a kiviteli engedélyt, vagy elutasítják a rendelet III. és IV. mellékletében felsorolt szabályozott árukra vonatkozó kérelmet.

Az előírások megkerülésének megelőzése érdekében a rendelet kötelezi a tagállamok illetékes hatóságait arra, hogy amennyiben megtagadják az engedély kiadását, vagy megsemmisítenek egy már létező engedélyt, értesítsék az összes többi tagállam hatóságait és a Bizottságot. Ennélfogva ha egy uniós tagállam olyan ügylet engedélyezését mérlegeli, amely „lényegében azonos” egy olyan ügylettel, amelyet egy tagállam az előző 3 évben már elutasított, köteles konzultálni azzal a tagállammal, amely az elutasításról döntött. Ha ettől függetlenül megadja az engedélyt, az engedélyező tagállam köteles ennek okairól részletes magyarázattal szolgálni a Bizottság és a tagállamok számára. A hatóságok a kérelmek

[11] HL L 200., 2005.7.30., 1–19. o.
[12] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/2134 rendelete (2016. november 23.) az egyes, a halálbüntetés, a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés során alkalmazható áruk kereskedelméről szóló 1236/2005/EK tanácsi rendelet módosításáról (HL L 338., 2016.12.13., 1–33. o.).
[13] HL L 30., 2019.1.31., 1–57. o.
[14] HL L 40., 2018.2.13., 1. o.
[15] HL L 144., 2020.5.7., 1–5. o.

értékelése során kötelesek figyelembe venni a tervezett végfelhasználással és a jogellenes célokra történő felhasználás kockázatával kapcsolatos megfontolásokat.

A tagállamok „nem adják ki az engedélyt, amennyiben alapos okkal feltételezhető, hogy a III. mellékletben felsorolt árukat kínzásra vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódra vagy büntetésre használhatják fel, beleértve a harmadik országbeli bűnüldöző hatóság vagy bármely egyéb harmadik országbeli természetes vagy jogi személy általi, bíróság által elrendelt testi fenyítést is, valamint a halálbüntetés céljára történő felhasználást is”.

A rendelet a következő információforrásokat sorolja fel a hatóságok döntéshozatalának megkönnyítése érdekében:

- a rendelkezésre álló nemzetközi bírósági ítéletek,
- az ENSZ, az Európa Tanács és az EU illetékes szerveinek megállapításai,
- az Európa Tanácsnak a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére létrejött európai bizottsága és az ENSZ kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni küzdelemmel foglalkozó különleges előadója jelentései.

A határozathozatal során a hatóságok többek között az alábbi információkat is figyelembe vehetik:

- a rendelkezésre álló nemzeti bírósági ítéletek,
- civil társadalmi szervezetek jelentései, és
- a II. és III. mellékletben felsorolt áruk kivitelére a rendeltetési ország által alkalmazott korlátozásokra vonatkozó információk.

Ugyanezek a követelmények alkalmazandók a brókertevékenység végzésével és a technikai segítségnyújtással kapcsolatos kérelmek elbírálása során is.

A tagállamok 13 elutasításról értesítették a Bizottságot a tárgyidőszakban. A tárgyidőszak alatt kiadott kiviteli engedélyeket és az elutasított engedélykérelmeket a 3.5. pont mutatja be.

Ezenkívül a tagállamok illetékes hatóságainak a kiviteli engedélyekre irányuló kérelmek elutasítására vonatkozó minden adatot rögzíteniük kell egy bizottsági adatbázisban. Az adatbázis meghatározza az érintett uniós illetékes hatóságot, a rendeltetési helyet, az adott árut, az áru leírását, valamint a címzett és a végfelhasználó nevét.

A rendelet meghatározza az áruk II., III. vagy IV. mellékletbe történő felvételének mechanizmusát, ami lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy kellően indokolt kérelmet nyújtsanak be a Bizottsághoz megfontolásra. A tárgyidőszakban a Bizottsághoz nem érkezett ilyen kérelem.

Azon áruk jegyzékén kívül, amelyek kereskedelme tiltott vagy ellenőrzött, a rendelet arról is rendelkezik, hogy egyes további áruk kereskedelmének szabályozása céljából a tagállamok önállóan is jogosultak további nemzeti intézkedések bevezetésére.

A rendelet 10. cikke szerint a tagállamok jogosultak olyan nemzeti intézkedéseket elfogadni vagy fenntartani, amelyek korlátozzák a II. mellékletben felsorolt árukkal kapcsolatos szállítást, pénzügyi szolgáltatásokat, biztosítást vagy viszontbiztosítást, illetve általános

hirdetést vagy reklámozást. Az Egyesült Királyság[16] például nemzeti korlátozásokat alkalmaz az áruk EU-n kívüli harmadik országok között történő mozgása tekintetében.

Ezenkívül a rendelet 14. cikke szerint a tagállamok fenntarthatják a lábbilincsek, rabláncok és hordozható elektromos sokkolóeszközök kivitelére és behozatalára vonatkozó korlátozásaikat, vagy arra vonatkozóan korlátozást fogadhatnak el. A tagállamok a nagyméretű kézbilincsek kivitelét is engedélykötelessé tehetik. A Bizottság rendelkezésére bocsátott információk alapján Belgium[17], Görögország[18], Luxemburg[19], Spanyolország[20] és az Egyesült Királyság[21] alkalmaz ilyen jellegű további korlátozásokat. Magyarország és Olaszország szintén alkalmaz ehhez kapcsolódó intézkedéseket. Szlovákia arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy 2020-ban jogalkotási folyamatot indít a halálbüntetés, a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés során alkalmazható egyes áruk kereskedelméről szóló 2007. évi törvényének módosítása érdekében.

A tagállamok illetékes hatóságai a rendeletnek megfelelően tájékoztatják a Bizottságot a tevékenységeikről. A Bizottság éves jelentése a tagállamok által közölt információkon alapul, ideértve a 26. cikk (3) bekezdése szerint elkészített nemzeti jelentéseket is. A tárgyidőszak alatt a Bizottság jelentést adott ki a tagállamok által 2017-ben és 2018-ban a kínzásra vagy a halálbüntetés végrehajtására felhasználható áruk kivitelére vonatkozóan megadott engedélyekről.[22] A 2019-ben megadott kiviteli engedélyekről szóló jelentést várhatóan 2020 második felében fogadják el.

3.2 A kínzás elleni koordinációs csoport tevékenysége

A kínzás elleni koordinációs csoport (a továbbiakban esetenként: Csoport) a rendelet 2016. évi módosítása[23] után jött létre, annak érdekében, hogy megvizsgáljon „minden olyan kérdést, amely e rendelet alkalmazásával kapcsolatos”. A kínzás elleni koordinációs csoport –

[16] Ez a jelentés 2017-re, 2018-ra és 2019-re vonatkozik, vagyis az azt megelőző időszakra, hogy az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az Európai Unióból.

[17] A fegyverkereskedelemről szóló 2012. június 15-i flamand törvény tiltja minden olyan hordozható elektromos sokkoló behozatalát, amely védtelenné teheti az embereket, illetve amelyek fájdalmat okozhatnak, kivéve az orvosi vagy állatorvosi eszközöket (a hivatalos célra történő felhasználás lehetővé tétele érdekében kivételek alkalmazhatók). Ami a vallon régiót illeti, a fegyverkereskedelemről szóló 2012. június 21-i rendelet értelmében a hordozható elektromos sokkolóeszközök minden típusának behozatala, kivitele és továbbítása tilos – az orvosi és állatorvosi eszközök kivételével –, ha az képes az embereket védtelenné tenni, illetve fájdalmat okozni.

[18] Görögország kiegészítő nemzeti intézkedéseket alkalmaz a rendelet II. mellékletében felsorolt két áru, az elektromos sokkolóeszközök és az elektromos sokkolópántok tekintetében (lásd a 2168/1993. sz. (módosított) törvényt).

[19] A lábbilincsek és rabláncok kivitele és behozatala a kiviteli ellenőrzésről szóló, 2018. június 27-i módosított törvény 36. szakaszának (1) bekezdése szerint tilos. Tilos az elektromos sokkolóeszközök kivitele és behozatala, kivéve ha azokat a felhasználó személyes védelme céljára tartja magánál, a kiviteli ellenőrzésről szóló 2018. június 27-i módosított törvény 36. szakaszának (1) bekezdése szerint. Ezenkívül engedély szükséges azon kézbilincsek kiviteléhez, amelyek teljes mérete lánccal együtt, az egyik bilincs külső szélétől a másik bilincs külső széléig mérve meghaladja a 240 mm-t (a kiviteli ellenőrzésről szóló 2018. június 27-i módosított törvény 36. szakaszának (2) bekezdése).

[20] A 2014. augusztus 1-jei 679/2014. sz., a védelmi célú anyagok, egyéb anyagok, valamint kettős felhasználású termékek és technológiák külkereskedelmi ellenőrzését bevezető királyi rendelet alapján Spanyolország ellenőrzést gyakorol a hagyományos kézbilincsek kivitele felett, és kötelezi a leendő exportőröket, hogy szerezzenek be engedélyt az említett fogva tartásra szolgáló eszközök kiviteléhez.

[21] Az Egyesült Királyság kiviteli ellenőrzésről szóló 2008. évi rendeletének 9. szakasza a 14. cikk (1) bekezdésében felsorolt áruk kivitelét engedélyhez köti.

[22] COM(2019) 445, 2019.10.1.

[23] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/2134 rendelete (2016. november 23.) az egyes, a halálbüntetés, a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés során alkalmazható áruk kereskedelméről szóló 1236/2005/EK tanácsi rendelet módosításáról (HL L 338., 2016.12.13., 1. o.).

melynek elnöke a Bizottság egyik képviselője – olyan fórum, amelyen a tagállamok képviselői eszmét cserélhetnek a Bizottsággal a közigazgatási gyakorlatról. Emellett a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok előkészítése során a Bizottság a jogalkotás minőségének javításáról szóló 2016. április 13-i intézményközi megállapodásban[24] foglalt elveknek megfelelően konzultál a Csoporttal.

A kínzás elleni koordinációs csoport négy ülést tartott a tárgyidőszakban: 2017. július 12-én, 2018. június 28-án, 2019. április 29-én és 2019. december 17-én.

A rendelet 31. cikkének (4) bekezdésével összhangban a Bizottság jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek a kínzás elleni koordinációs csoport tevékenységéről, valamint az általa lefolytatott vizsgálatokról és konzultációkról. A Bizottság e jelentés tárgyidőszaka alatt a 2017. és a 2018. évre vonatkozóan fogadott el jelentést,[25] 2019 októberében. A kínzás elleni koordinációs csoport 2019. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadása 2020 második felére várható.

A kínzás elleni koordinációs csoport technikai információkat cserélt a Bizottság elektronikus adatbázisában rendelkezésre álló eszközökről; ez az adatbázis egy biztonságos és titkosított elektronikus rendszer, amelynek célja, hogy támogassa a kiviteli ellenőrzésekkel kapcsolatos ügyekért felelős nemzeti hatóságokat a Bizottsággal történő információcserében. A rendelet 23. cikkének (5) bekezdése értelmében az illetékes hatóságoknak ezen a rendszeren keresztül kell információkkal szolgálniuk azokról az esetekről, amikor elutasítottak egy exportengedélyezési kérelmet („megtagadás”).

A kínzás elleni koordinációs csoport megvitatta a rendelet 15. és 19. cikkében foglalt, a technikai segítségnyújtás és a brókertevékenységek bizonyos fajtáira vonatkozó előzetes engedélyezési követelményt. A kínzás elleni koordinációs csoport emellett technikai információkat cserélt a rendelet 8. és 9. cikkében meghatározott, a jegyzékekben felsorolt áruk kereskedelmi vásárokon és reklámokban történő szerepeltetésére vonatkozó tilalmakról. Ezeket a tilalmakat a rendelet 2016. évi módosítása vezette be. Az információcserék elsősorban az érintett hatóságoknak esetlegesen nyújtandó iránymutatásra, valamint a tilalmak érvényesítésének módjaira terjedtek ki. A Csoport kitért arra, hogy beszámolók szerint egyes európai szállítók internetes oldalain többször is jelentek meg áruhirdetések.

A (48) preambulumbekezdésnek megfelelően a kínzás elleni koordinációs csoport megvizsgálta a rendelet mellékleteinek módosítása céljából javasolt felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat is, amelyek végül 2017. október 18-án és 2020. február 18-án kerültek elfogadásra (lásd a fenti 3.1.1. pontot).

Munkája során a Csoport a nemzeti illetékes hatóságokra vonatkozó adatszolgáltatási követelményekkel is foglalkozott. E megbeszélések alapján jelenleg szélesebb körű kereskedelmi adatok gyűjtése van folyamatban a Bizottság 2019. évre vonatkozó jelentéséhez.

Végezetül pedig a kínzás elleni koordinációs csoport véleménycserét folytatott a Kínzóeszközök Kereskedelmének Beszüntetését Célzó Szövetségről és az e területre vonatkozó közös nemzetközi normák megállapításának lehetőségéről.

3.3 Átláthatóság és tájékoztatás

A rendelet 26. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a tagállamok kötelesek nyilvános, éves beszámolót készíteni, amely tájékoztatást tartalmaz a beérkezett kérelmek számáról, a

[24] HL L 123., 2016.5.12., 1. o.
[25] COM(2019) 449 final, 2019. október 7.

kérelmek által érintett árukról és országokról, valamint a kérelmekre vonatkozóan hozott határozatokról.

Csehország[26], Dánia[27], Németország[28], Románia[29] és az Egyesült Királyság[30] tájékoztatta a Bizottságot a 2019. évi nyilvános éves tevékenységi jelentéseikről[31]. Megjegyzendő, hogy a rendelet 26. cikkének (3) bekezdése szerint a nyilvános jelentések „nem tartalmazhatnak olyan információt, amelynek közlését a tagállam ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel".

Csak korlátozott számú illetékes hatóság tett közzé információt kormánya weboldalán a rendelet hatálya alá tartozó árukra vonatkozó szabályokról és előírásokról annak érdekében, hogy tájékoztassa a gazdasági szereplőket a kiviteli engedélyezési eljárásokról és a további követelményekről.

3.4 Az exportellenőrzés érvényesítése

Az illetékes tagállami hatóságok felelnek az exportellenőrzés érvényesítéséért. A rendelet 33. cikke szerint „a tagállamok megállapítják az e rendelet megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, és meghoznak minden szükséges intézkedést ezek végrehajtására. Az előírt szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük." Ennek megfelelően az uniós tagállamok nemzeti szintű szankciókat dolgoznak ki a rendelet mind természetes, mind jogi személyek által történő megsértésének eseteire.

Ezek a nemzeti szankciók közigazgatási és büntetőjogi szankciókat is magukban foglalnak, és általában a pénzbüntetésektől a szabadságvesztésig terjednek, beleértve az áruk elkobzását is.

A tárgyidőszak alatt az illetékes hatóságok nem értesítették a Bizottságot a rendelet megsértéséről. A rendelet nem kötelezi erre az illetékes hatóságokat.

3.5 Kiviteli engedélyek: főbb adatok

A Bizottság olyan adatokat gyűjt az illetékes hatóságoktól, amelyek lehetővé teszik számára, hogy átfogó képet alakítson ki a rendelet III. és IV. mellékletében foglalt ellenőrzött árukkal kapcsolatban megadott (vagy megtagadott) kiviteli engedélyekről.

A Bizottság 2017-re és 2018-ra vonatkozó jelentésében[32] szereplő adatok, valamint a Bizottság 2019-et tárgyaló 2020. évi jelentéséhez[33] gyűjtött adatok alapján a következőképpen foglalható össze a 2017-2019-ben megadott (vagy megtagadott) kiviteli

[26] Csehország: 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] Dánia: https://eksportkontrol.erhvervsstyrelsen.dk/produkter

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

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

[30] A Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás (HL L 29., 2020.1.31., 7. o.) 127. cikkének (6) bekezdése szerint a megállapodás 126. cikkében meghatározott átmeneti időszak alatt az alkalmazandó uniós jogban szereplő, a tagállamokra vonatkozó hivatkozásokat úgy kell érteni, hogy azok magukban foglalják az Egyesült Királyságot is.

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

[32] Jelentés az egyes, a halálbüntetés, a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés során alkalmazható áruk kereskedelméről szóló rendelet szerinti, 2017. és 2018. évi kiviteli engedélyekről – COM(2019) 445 final.

[33] Lásd a rendelet 26 cikkének (4) bekezdését.

engedélyek száma[34]*:* 2017-ben 12 tagállam által összesen 292 megadott engedélyről érkezett beszámoló. 2018-ban 11 tagállam összesen 231 engedély megadásáról számolt be. 2019-ben 10 tagállam által összesen 281 megadott engedélyről érkezett beszámoló.[35] A hároméves tárgyidőszak alatt tehát összesen 804 engedély megadására került sor.

Tizenöt tagállam arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy a tárgyidőszak alatt nem érkezett hozzájuk az (EU) 2019/125 rendelet szerinti engedély iránti kérelem.

A rendelet kiviteli engedélyezési követelményt ír elő, amely lehetővé teszi az illetékes hatóságok számára, hogy ellenőrizzék, hogy vannak-e arra utaló jelek, hogy exportálásuk esetén az árukat kínzásra vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódra vagy büntetésre (III. melléklet) vagy halálbüntetésre (IV. melléklet) használhatják fel. E célból a rendelet 20. cikkének (8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „az illetékes hatóságoknak meg kell kapniuk valamennyi, különösen a végfelhasználóval, a rendeltetési hely szerinti országgal és az áruk végfelhasználásával kapcsolatos információt”.

A hároméves tárgyidőszak alatt 13 kiviteli engedély iránti kérelem elutasításáról érkezett beszámoló: 2017-ben négyről, 2018-ban ötről, 2019-ben pedig szintén négyről.

A Bizottság rendelkezésére álló információk – amelyek az illetékes hatóságok által közölt adatokon alapulnak – lehetővé teszik a Bizottság számára, hogy különbséget tegyen a IV. mellékletben felsorolt áruk bűnüldözési vagy tudományos/egészségügyi célú végfelhasználása, biztonsági vállalkozások általi végfelhasználása, gyógyászati célú végfelhasználása (kórházak általi és állatgyógyászati felhasználás), valamint az ipari célú felhasználás és a kereskedőcégek részére történő kivitel között. Az e jelentés által érintett hároméves időszakban a beszámolók szerint 56 kiviteli engedélyt adtak ki bűnüldözési célból, 52-t tudományos/egészségügyi célból, a többi (74) engedélyt pedig egyéb célokból, főként kereskedőknek és biztonsági magánvállalkozásoknak. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy nem minden tagállam számol be teljeskörűen, és/vagy nyújt teljes körű tájékoztatást a végfelhasználókról, ennek megfelelően a végfelhasználásra vonatkozó adatok nem egyeznek meg az engedélyek fent említett teljes számával.

3.6 Az uniós állampolgárok külföldön

Ugyan nem képezi szorosan a rendelet megvalósítására vonatkozó értékelés részét, a rendelet 32. cikke alapján a felülvizsgálat értékeli, hogy be kell-e vonni a rendelet alkalmazási körébe az uniós állampolgárok külföldi tevékenységeit is. Ez a rész azokat a területeket mutatja be, amelyeken értékelhetők azon uniós székhelyű vállalkozások, uniós állampolgárok vagy valamely uniós tagállam lakosainak a tevékenységei, akik/amelyek harmadik országokban folytatnak tevékenységet. A következő tevékenységekről van szó:

- **Brókertevékenység,** azaz az eszközök Unión kívüli harmadik országok közötti átadásának megszervezése olyan esetekben, amikor az adott áruk nem lépnek be az Unió vámterületére, és az adott tevékenységeket uniós jogalanyok az Unión kívül valósítják meg:

  A rendelet nem tiltja a brókertevékenységet a II. melléklet szerinti áruk tekintetében, valamint nem szabályozza a brókertevékenységet a III. melléklet szerinti áruk

[34] Az uniós általános exportengedély (a rendelet V. melléklete) szerinti kivitel nem szerepel a tagállamok által megadott engedélyek számára vonatkozó adatokban.

[35] E jelentés véglegesítésének időpontjában három uniós tagállam még nem adta át a Bizottságnak a 2019-re vonatkozó kereskedelmi adatokat.

tekintetében, amennyiben azt az uniós brókerek az Unión kívül valósítják meg.

- Az uniós jogalanyok által az érintett árukkal és szolgáltatásokkal kapcsolatban az Unión kívül megvalósított **reklám-/marketingtevékenység**, illetve a szóban forgó marketingtevékenység harmadik országokban történő elősegítése, például fegyver-, biztonsági vagy más kapcsolódó kiállítások és vásárok megszervezése révén:

  A rendelet 8. cikke szerint „bármely természetes vagy jogi személynek, szervnek vagy szervezetnek, ideértve a társulást, függetlenül attól, hogy rendelkezik-e lakóhellyel vagy letelepedett-e valamely tagállamban, tilos a II. mellékletben felsorolt áruk bármelyikének kiállítása vagy eladásra való felkínálása az Unióban megrendezett kiállításokon vagy vásárokon” (kiemelés a szerzőtől).

- **Technikai segítségnyújtás** és a bűnüldözési eszközök használatával vagy bűnüldözési módszerekkel kapcsolatos képzés nyújtása uniós jogalanyok által harmadik országok katonai, biztonsági vagy rendőri szerveinek, illetve nem állami szereplőinek, például biztonsági magánvállalkozásoknak:

  A rendelet 7. cikke alapján „a technikai segítségnyújtást szolgáltatónak vagy a brókernek tilos a II. mellékletben felsorolt áruk felhasználásával kapcsolatos képzést nyújtania vagy kínálnia valamely harmadik országbeli személy, szerv vagy szervezet számára”. Ezenkívül a 15. cikk szerint a tagállamok kötelesek kifejezetten engedélyezni a III. mellékletben felsorolt árukhoz „kapcsolódó technikai segítségnyújtást”. A technikai segítségnyújtás – beleértve a képzést is – csak akkor tilos vagy ellenőrzött, ha közvetlenül a rendelet (a II. vagy a III. melléklet) hatálya alá tartozó eszközökre vonatkozik. A technikai segítségnyújtás a rendelet hatálya alá tartozó eszközök szállításától függetlenül is végezhető.

Az emberi jogokkal foglalkozó és a felülvizsgálat értékelésében részt vevő két nem kormányzati szervezet (NGO) felhívta a figyelmet azon Unión kívül tevékenykedő uniós állampolgárok esetére, akik például a bűnüldözési eszközök helytelen vagy visszaélésszerű használatára vonatkozó biztonsági és bűnüldözési képzési szolgáltatások nyújtásában vettek részt. Ezenkívül felhívták a figyelmet a harmadik országokban fegyvervásárokat vagy -kiállításokat szervező cégek esetére is. Pontosabban fogalmazva úgy vélik, hogy a 8. cikkben foglalt jelenlegi földrajzi korlátozást meg kellene szüntetni, és hogy minden uniós természetes vagy jogi személy, illetve szerv vagy szervezet számára meg kellene tiltani a II. mellékletben szereplő áruk kiállításokon vagy vásárokon történő reklámozását, függetlenül attól, hogy azokat melyik országban rendezik meg. Ezenkívül úgy gondolják, hogy (a rendeleten keresztül vagy más megfelelő intézkedésekkel) ellenőrzéseket kell bevezetni az összes érintett oktatási intézmény által nyújtott oktatás vagy képzés szabályozása céljából is, annak érdekében, hogy az említett oktatás vagy képzés ne népszerűsítsen, illetve ne foglaljon magában olyan helytelen vagy visszaélésszerű politikákat, gyakorlatokat vagy módszereket, amelyek elősegíthetik a kínzás vagy egyéb rossz bánásmód harmadik országokban történő megvalósítását, illetve amelyek ennek során alkalmazhatók lennének.

A kiemelt problémák kezelése az Unió joghatóságával kapcsolatos nehézségeket okoz. A nemzetközi jogban a joghatóság elméletileg egy adott területre vonatkozik, és azt az államok nem gyakorolhatják a területükön kívül, kivéve a nemzetközi szokásokból vagy valamely egyezményből levezetett megengedő szabály alapján. Léteznek azonban ezen elv alól a szóban forgó esetekre vonatkozó kivételek. A nemzetközi jog például lehetővé teszi az

országok számára, hogy a területükön kívül elkövetett bűncselekmények esetében szankcionálják az állampolgáraik területükön kívüli tevékenységeit.[36] Azon különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyekre valamely többoldalú szerződés[37] vagy a nemzetközi szokásjog alapján egyetemes joghatóság vonatkozik – ezek közé tartozik például a népirtás, a háborús bűncselekmények, az emberiesség elleni bűncselekmények és a kínzás –, az államok a bűncselekmények tekintetében az elkövetés helyétől és az elkövető vagy az áldozat állampolgárságától függetlenül gyakorolhatják a joghatóságukat.

A joghatóság EU területén kívüli gyakorlására vonatkozó egyoldalú döntéseket gondosan mérlegelni kell a nemzetközi jog és gyakorlat alapján. Mivel az, hogy egy adott ország jogszerűen gyakorolhatja-e a joghatóságát a területén kívül, nemzetközi jogi kérdés, fontos, hogy a rendelet által előmozdítani kívánt célkitűzésekre adott szélesebb körű globális válasz érdekében határozottan és hatékonyan kiálljunk a megfelelő nemzetközi fórumokon a kínzóeszközök kereskedelmének megszüntetése mellett.

Más megfelelő intézkedéseket is érdemes megvizsgálni, például a nagyobb átláthatóságot előmozdító és figyelemfelhívó intézkedéseket vagy az üzleti vállalkozások emberi jogi felelősségére vonatkozó ENSZ-irányelvek tényleges betartásának elősegítésére irányuló intézkedéseket.[38] Az üzleti vállalkozások emberi jogi felelősségére vonatkozó ENSZ-irányelvek valóban rögzítik, hogy az üzleti vállalkozásoknak tiszteletben kell tartaniuk az emberi jogokat. Nem sérthetik meg mások emberi jogait, és kezelniük kell az emberi jogokra gyakorolt kedvezőtlen hatásokat. Az emberi jogokra gyakorolt kedvezőtlen hatások kezeléséhez megfelelő intézkedéseket kell hozni az említett hatások megelőzése, enyhítése és – adott esetben – orvoslása érdekében.

4. A RENDELET VÉGREHAJTÁSÁNAK ÉRTÉKELÉSE

4.1 Az értékelés szempontjai és az adatforrások

A rendelet 32. cikkében meghatározott lényeges értékelési szempontok figyelembevételével a Bizottság a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásainak[39] megfelelően megvizsgálta a rendelet teljesítését, melynek során a következő elemeket értékelte:

- *Relevancia*: Megmutatja, hogy a rendelet általános célkitűzései és kialakítása, illetve a rendeletben előírt nemzeti végrehajtási intézkedések milyen mértékben kapcsolódnak a rendelet elfogadásának időpontjában fennálló, valamint az aktuális uniós prioritásokhoz.
- *Hatékonyság*: A rendelet hatékony megvalósításának mértéke. Idetartozik a tagállamok általi végrehajtás hatékonysága és ennek az Európai Bizottság általi felügyelete, valamint annak értékelése, hogy vannak-e olyan hiányosságok vagy átfedések a tájékoztatási követelményekben, amelyek alááshatják az eredményességet

[36] Lásd a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni 1984. évi egyezmény 5. cikke (1) bekezdésének b) pontját ([elfogadás napja: 1984. december 10., hatálybalépés napja: 1987. június 26.] 1465 UNTS 112; a továbbiakban: „a kínzás elleni egyezmény”).

[37] Lásd a négy genfi egyezményt (1949).

[38] „Az üzleti vállalkozások emberi jogi felelősségére vonatkozó irányelvek: a jogok védelmére, tiszteletben tartására és a jogorvoslatra vonatkozó ENSZ-keretrendszer végrehajtása” című dokumentumot az ENSZ-főtitkár transznacionális vállalatokkal és más üzleti vállalkozásokkal foglalkozó különleges képviselője készítette. Az Emberi Jogi Tanács a 2011. június 16-i 17/4. határozatában hagyta jóvá az irányelveket.

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

vagy a rendelet hatékony végrehajtását, valamint annak értékelése, hogy az adatszolgáltatási követelmények megfelelőek és arányosak-e.

- *Eredményesség*: Megmutatja, hogy a rendelet milyen mértékben valósítja meg a célkitűzéseit és az uniós prioritásokat.
- *Koherencia és kiegészítő jelleg*: Megmutatja, hogy a rendelet milyen mértékben segíti elő a többi vonatkozó uniós és tagállami kezdeményezésekkel való összhangot és azok kiegészítését.
- *Uniós hozzáadott érték*: Megmutatja, hogy a rendelet milyen mértékben ad hozzá értéket az uniós tagállamok egyedi intézkedéseihez.

Az értékeléshez szükséges bizonyítékok összegyűjtésének fő információforrásai írásbeli beadványok voltak, köztük egy tanulmány, felmérések,[40] interjúk és a főbb érdekelt felekkel megtartott munkaértekezlet.

Az érdekelt feleknek szervezett munkaértekezleten több mint 30 fő vett részt. A résztvevők számos különböző szervezettől érkeztek, ideértve a tagállamok illetékes hatóságait, az Európai Bizottságot, a nemzetközi szervezeteket – például az ENSZ-t és az Európa Tanácsot –, valamint a nem kormányzati szervezeteket.

Az összegyűjtött adatok és információk értékelése a következő megállapításokhoz vezetett.

4.2 Relevancia

4.2.1. Szakpolitikai megfontolások

A 2005-ben elfogadott eredeti formájában a rendelet arra az igényre reagált, amely szerint uniós szabályokat kell „megállapítani az olyan áruk harmadik országokkal folytatott kereskedelmére vonatkozóan, amelyek halálbüntetés végrehajtása, valamint amelyek kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés céljára használhatók”. Ezek a szabályok egy, az EU emberi jogokon alapuló kereskedelem-ellenőrzési mechanizmusaiban azonosított hiányosság kiküszöbölésére irányultak, és a világ első olyan kötelező erejű előírásait jelentették, amelyek kifejezetten ezzel a kérdéskörrel foglalkoztak. Relevanciájának fenntartása érdekében a rendeletet 2011-ben, 2014-ben és 2016-ban módosították.

Azon túl, hogy a kínzáshoz kapcsolódó áruk kereskedelmének szabályozása terén a világ első működő keretrendszerét alkotja, aktualitását tanúsítja az is, hogy más országokra és szervezetekre is inspirálólag hatott a szóban forgó területen végzett munkájukban. Így például inspirálta a kínzóeszközök kereskedelmére vonatkozó közös nemzetközi normák kialakítására irányuló ENSZ-határozatot.[41] A rendelet emellett arra ihlette az Európa Tanácsot, hogy a kínzás, a rossz bánásmód vagy a halálbüntetés céljára felhasznált áruk kereskedelmével kapcsolatban regionális szintű intézkedéseket dolgozzon ki.

A rendelet nyilvánvaló relevanciáját az is alátámasztja, hogy néhány nem EU-tagállam – például Svájc, Észak-Macedónia és Montenegró – úgy döntött, hogy követi a rendeletben

[40] Tizenegy tagállam adott visszajelzést, és 15 válaszadó – nyolc a nagyközönségből, négy a nem kormányzati szervezetek közül, kettő a magánszektorból, egy pedig a tudományos életből – vett részt a nyilvános felmérésben. A Bizottsághoz a nyilvános felmérésen kívül is érkeztek beadványok.

[41] A/73/L.94. határozat: „A kínzóeszközök kereskedelmének megszüntetése: a lehetséges közös nemzetközi normák megvalósíthatóságának, alkalmazási körének és alapvető irányainak vizsgálata”. A határozatot az ENSZ-közgyűlés 2019. június 28-án fogadta el.

foglalt modellt, az Egyesült Királyság pedig szintén bejelentette, hogy az EU-ból történő kilépése után is betartja majd a rendelet rendelkezéseit.

4.2.2. A rendelet hatálya alá tartozó áruk és szolgáltatások relevanciája

A rendelet jelenleg a halálbüntetéshez és a kínzáshoz kapcsolódó áruk széles körére alkalmazandó.

A rendelet hatálya alá tartozó áruk, tevékenységek és személyek tekintetében a rendelet 25. cikke úgy rendelkezik, hogy minden tagállam jogosult kellően indokolt kérelmet benyújtani a Bizottsághoz arra vonatkozóan, hogy vegyenek fel árukat a II., a III. vagy a IV. mellékletbe. A vizsgált időszakban nem érkeztek ilyen kérelmek.

A felülvizsgálatban részt vevő két emberi jogi nem kormányzati szervezet szerint a rendeletnek képesnek kell lennie arra, hogy reagáljon a nemzetközi biztonsági piacon jelentkező változásokra, amelyek mind technológiai, mind piaci szempontból gyakoriak. Álláspontjuk szerint a rendeletnek a bűnüldözési eszközök használatának jellegét, valamint az ilyen eszközökkel megvalósított visszaéléseket érintő változásokat is figyelembe kell vennie. Azt is megemlítették, hogy aggodalomra adnak okot azok az esetek, amelyekben a rendelet hatályának megkerülése érdekében átnevezik a termékeket – ez is megerősíti, hogy rendszeresen frissíteni kell az érintett áruk jegyzékét. Az említett nem kormányzati szervezetek szerint néhány olyan árut, amely jelenleg a III. mellékletben szerepel – így például a közvetlen érintkezéses elektromos sokkolófegyvereket (ideértve az elektromos sokkolóbotot, az elektromos sokkolópajzsot, továbbá a bénítólövedéket kilövő fegyvereket is) – át lehetne helyezni a II. mellékletbe, és egyéb áruk jegyzékbe történő felvétele is hasznos lehet, ideértve például a börtönökben használt csuklyákat és szemkötőket, a fogva tartásra szolgáló székeket, valamint a bűnüldözési célra alkalmazott, hevederekkel ellátott padokat és ágyakat. Az említett nem kormányzati szervezetek szerint a III. melléklet esetében az ellenőrzött árukhoz hozzá lehetne adni többek között a „hagyományos kézbilincseket”, az ütésre szolgáló kézi fegyvereket és bizonyos kinetikai energiát alkalmazó fegyvereket is.

A tömegoszlató anyagok külön problémát jelentenek. Az elmúlt években jelentősen megnövekedett az elérhetőségük és a használatuk. A felülvizsgálat értékelésében részt vevő két emberi jogi nem kormányzati szervezet szerint ezekre az anyagokra nem terjed ki megfelelően a rendelet, mivel nincs teljes mértékben összhangban az EU „közös katonai listájával”[42]. A rendelet kidolgozásakor (és felülvizsgálatakor) a más uniós aktusok hatálya alá tartozó árukat kifejezetten kizárták a rendelet alkalmazási köréből. A gyakorlatban ez a kizárás azt eredményezte, hogy a rendelet szabályozza egyes tömegoszlató anyagok ellenőrzését – például a paprikasprayt vagy az OC-t (*olajosgyanta-tartalmú kapszaicint*) –, azonban nem szabályozza azokat az anyagokat, amelyek a közös katonai listában szerepelnek. A felülvizsgálatban részt vevő emberi jogi nem kormányzati szervezetek jelezték, hogy ezeket a tömegoszlató anyagokat, amelyekre a rendelet jelenleg nem terjed ki, gyakran alkalmazzák kínzás és más rossz bánásmód vagy belső elnyomás lehetővé tétele vagy megvalósítása céljából.

A IV. melléklet szerinti árukkal kapcsolatban a rendelet tartalmazza egyes olyan vegyi anyagok/gyógyszerek listáját, amelyek a betegek életének és egészségének megmentésére és javítására irányulnak, azonban halálos injekciókban is felhasználhatók. Egy olyan szervezet

[42] Az Európai Unió közös katonai listája, amelyet a Tanács 2020. február 17-én fogadott el (a következő aktus hatálya alá tartozó eszközök: a Tanács 2008/944/KKBP közös álláspontja a katonai technológia és felszerelések kivitelének ellenőrzésére vonatkozó közös szabályok meghatározásáról) (KKBP) (2020/C 85/01), HL C 85-1, 2020.3.13.

szerint, amely a gyógyszerek halálos injekciókban történő visszaélésszerű felhasználásának megelőzésével foglalkozik, a rendelet hatálya az Egyesült Államok halálos injekciókról szóló állami és szövetségi protokolljaiban jelenleg felsorolt 14 gyógyszer közül kettőre terjed ki. Ellentétben a II. és a III. mellékletben felsorolt árukkal, a vegyi anyagok és a gyógyszerek említett fajtái alapvető életmentő funkciót töltenek be, ezért a kereskedelmüket korlátozó intézkedéseket körültekintően értékelni kell annak megelőzése érdekében, hogy ne gyakoroljanak negatív hatást a szabályszerű életmentő egészségügyi felszerelések kereskedelmére. Ezzel kapcsolatban figyelemre méltó a több uniós vállalkozás által elfogadott önszabályozási rendszer; ezek a vállalkozások önkéntes alapon olyan különféle terjesztési előírásokat alkalmaznak, amelyek több érdekképviseleti csoport szerint megakadályozzák az Unióból exportált gyógyszerek helytelen felhasználását.

Az érintett áruk és szolgáltatások relevanciájának értékelése során mérlegelni kell a célzott végfelhasználásról szóló rendelkezés vagy egy omnibusz-rendelkezés rendeletbe történő beiktatását is. A felülvizsgálatban részt vevő emberi jogi nem kormányzati szervezetek és egy tagállami hatóság támogatta egy ilyen jellegű rendelkezés bevezetését. Az említett rendelkezés konkrétan lehetővé tenné az egyes uniós tagállamok számára, hogy megakadályozzák egy olyan termék adott esetben történő átadását, amely nincs kifejezetten felsorolva a rendelet II. vagy III. mellékletében. Az adott termékről egyértelműen meg kellene állapítani, hogy a halálbüntetés, a kínzás vagy egyéb rossz bánásmód célján kívül nincs semmilyen egyéb gyakorlati felhasználása. A rendelkezés azokra az esetekre is kiterjedhetne, amelyekben arra vonatkozó bizonyíték áll rendelkezésre, hogy a jegyzékben nem szereplő valamely termék potenciális átadása következtében az adott terméket az említett célokra használnák fel.

A rendelet hatálya alá tartozó szolgáltatásokkal – azaz a rendelet által érintett árukhoz kapcsolódó brókertevékenységgel, technikai segítségnyújtással, valamint képzéssel és reklámtevékenységgel – kapcsolatban az értékelés nem talált arra utaló jelet, hogy ebből a szempontból módosításra lenne szükség. Megjegyzendő azonban, hogy a technikai segítségnyújtás – beleértve a képzést is – csak akkor tilos vagy ellenőrzött, ha közvetlenül a rendelet (a II. vagy a III. melléklet) hatálya alá tartozó eszközökre vonatkozik.

4.2.3. A rendelet Unión belüli kereskedelemre történő kiterjesztésének relevanciája

A rendelet végrehajtásáról szóló konzultációk során olyan javaslatok is születtek, amelyek szerint a rendelet hatálya úgy bővítendő, hogy kiterjedjen a II. és a III. melléklet szerinti áruk Unión belüli kereskedelmére, valamint a III. melléklet szerinti áruk Unióba történő behozatalára is. A rendelet eredetileg arra a megfontolásra reagált, amely szerint „helyénvaló közösségi szabályokat meghatározni az olyan áruk harmadik országokkal folytatott kereskedelmére vonatkozóan, amelyek halálbüntetés végrehajtása, valamint amelyek kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés céljára használhatók”. A harmadik országokkal fennálló kapcsolatokra fektetett hangsúly világosan szerepel a preambulumban, amely rögzíti, hogy „e rendelet intézkedéseinek célja, hogy megakadályozzák mind a halálbüntetést, mind a kínzást és a más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést a harmadik országokban. Ezen intézkedések korlátozásokat foglalnak magukban az olyan áruk harmadik országokkal folytatott kereskedelmére vonatkozóan, amelyek halálbüntetés vagy kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés céljára felhasználhatók. Az Unión belüli ügyletekre nem szükséges hasonló ellenőrzési rendszert bevezetni, mivel a tagállamokban nem létezik a halálbüntetés intézménye, és a tagállamok már meghozzák a megfelelő intézkedéseket a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés törvényen kívül helyezésére és megelőzésére.”

A kínzásra vagy rossz bánásmódra felhasználható áruk kereskedelme terén szakértelemmel rendelkező két emberi jogi nem kormányzati szervezet támogatta, hogy a rendelet hatályát ki kell terjeszteni azoknak a bűnüldözési eszközöknek és más kapcsolódó áruknak az Unióba történő behozatalára vagy az Unión belüli átadására, amelyek rendelkeznek jogszerű bűnüldözési céllal, azonban vissza lehet élni velük.

A rendelet egyértelműen a harmadik országokkal folytatott kereskedelem korlátozására összpontosít. Ezért a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés állítólagos Unión belüli eseteinek kezelése érdekében a bűnüldözési eszközök Unióba történő behozatalának és Unión belüli átadásának a rendeleten keresztül történő szabályozása nem tűnik összeegyeztethetőnek a rendelet fent említett célkitűzéseivel. Az emberi jogok védelméhez kapcsolódó, az Európai Unió és a tagállamok számára jelenleg elérhető egyéb eszközök és módszerek megfelelőbbnek tekinthetők ebből a szempontból.

4.3 Hatékonyság

4.3.1. Az engedélyek megadása és megtagadása

Az e jelentésben, valamint a 2017-ben és 2018-ban megadott kiviteli engedélyekről szóló előző bizottsági jelentésben[43] (lásd a 3.5. pontot) ismertetett adatok alapján érdemes megjegyezni, hogy jelentős számú (15) tagállam a hároméves időszak tekintetében egyetlen engedélyről sem számolt be. Ráadásul egyes tagállamok jelentősen több engedélyről számolnak be, mint mások.

A bemutatott adatokban továbbá csak korlátozott számú elutasított engedélykérelem szerepel az áruk tekintetében (a hároméves időszakra vonatkozóan 13 elutasítás 4 tagállamban), a rendeletben szereplő szolgáltatásokra vonatkozóan pedig egyetlen engedélyt sem adtak ki (vagy tagadtak meg). A végrehajtás a tagállamok illetékes hatóságainak feladata. Jelenleg csak korlátozott információ áll rendelkezésre az olyan kérdésekkel kapcsolatban, mint a nemzeti kockázatértékelési eljárások, valamint az exportált áruk és szolgáltatások végfelhasználásának nyomon követése.

A fent bemutatott információk alapján úgy tűnik, hogy valamilyen formában szükség van az Európai Unió iránymutatására vagy bevált gyakorlatokra a rendelet végrehajtásával kapcsolatban (például az érintett áruk fogalommeghatározása, a kockázatértékelések, az elutasítások, az értesítések stb. tekintetében), az illetékes hatóságoknak pedig több információt kell szolgáltatniuk a rendelet gyakorlati alkalmazásáról.

4.3.2. Jelentéstétel

A 3.3. pontban említetteknek megfelelően a rendelet 26. cikkének (3) bekezdése meghatározza az illetékes hatóságokra vonatkozó jelentéstételi követelményeket. Öt tagállam megerősítette, hogy a rendelet 26. cikkének (3) bekezdésével összhangban éves tevékenységi jelentéseket tesznek közzé. Megjegyzendő, hogy a rendelet 26. cikkének (3) bekezdése szerint a nyilvános jelentések „nem tartalmazhatnak olyan információt, amelynek közlését a tagállam ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel”.

Az éves jelentésekben foglalt adatok részletessége nem feltétlenül teszi mindig lehetővé a rendelet nemzeti szinten történő végrehajtásának pontos értékelését. Az árukkal kapcsolatos kockázatok miatt csak kevés tagállam nyújt nyilvánosan elérhető információt az eljárásokról vagy a végfelhasználás nyomon követésére irányuló intézkedésekről, és nem tüntetik fel az

[43] COM(2019) 445 final

érintett áruk mennyiségét és értékét sem, valamint azt sem, hogy alkalmaztak-e szankciókat a rendelet megsértése miatt. A 23. cikk szerinti értesítési és konzultációs mechanizmusról is csak korlátozott információ érhető el.

A 26. cikk (4) bekezdése alapján a Bizottság köteles éves tevékenységi jelentést közzétenni. 2019 októberében közzétettek egy jelentést a tagállamok által 2017-ben és 2018-ban megadott kiviteli engedélyekről, egy másik, 2019-ről szóló jelentést pedig 2020-ban fognak elfogadni. A 2019-re vonatkozó adatszolgáltatási formanyomtatvány szélesebb körben kér adatokat. Szintén lényegesek a megállapított jogsértésekre és az alkalmazott szankciókra vonatkozó információk, amelyeket hasznos lenne beépíteni az éves jelentésekbe. Ezenkívül a nagyobb átláthatóság biztosítása érdekében olyan további szempontok is bevonhatók, mint a kivitel értéke és nagyságrendje.

4.4 Eredményesség

A rendelet megvalósította azt a célkitűzést, amely szerint hatékonyabban kell ellenőrizni az olyan árukra vonatkozó harmadik országokkal folytatott kereskedelmet, amelyek felhasználhatók a halálbüntetés vagy a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés céljára. Egy tagállami hatóság szerint a rendelet megkönnyítette az érintett áruk felderítését, a kereskedőket pedig eltántorította attól, hogy megpróbálkozzanak a tiltott áruk kivitelével (ahogy azt az érintett árukkal való kereskedelem összességében korlátozott mértéke tanúsítja).

Mindazonáltal hasznos lenne, ha több információ állna rendelkezésre az uniós tagállamok által a rendelet 33. cikke alapján alkalmazott szankciókról, hogy ezáltal jobban fel lehessen mérni, hogy milyen mértékben kerül sor a rendelet megsértésének megállapítására és szankcionálására. Jóllehet a Bizottság szinte teljeskörűen ismeri az uniós tagállamokban a jogsértések esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó nemzeti jogszabályokat, arról nem rendelkezik elegendő információval, hogy a hatóságok konkrét jogsértések esetében alkalmazták-e ezeket szankciókat.

A halálbüntetés és a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés harmadik országokban történő megelőzésére irányuló szélesebb körű célkitűzés nehezebben értékelhető, mivel ebben számos egyéb tényező is közrehat. Az érintett áruk és szolgáltatások kereskedelmének korlátozása csupán egy eleme a kínzás elleni küzdelemnek. Ráadásul a kínzás és az egyéb rossz bánásmód nemcsak kifinomultabb eszközökkel végezhető, hanem gyakran olyan alapvető, könnyen elérhető eszközöket is alkalmaznak erre a célra, mint például a gumibotok, a rendőrbotok, a hagyományos kézbilincsek és a túlzott fizikai erő.

4.5 Koherencia és kiegészítő jelleg

A kiegészítő jelleg biztosítása érdekében a rendelet kifejezetten hivatkozik más kapcsolódó uniós aktusokra vagy keretszabályokra, és kifejezetten kizárja a rendelet alkalmazási köréből az említett rendelkezések hatálya alá tartozó árukat. A rendelet olyan anyagokra vonatkozik, amelyek nem szerepelnek más aktusban, és ebből a szempontból kiegészít más európai szabályozási keretrendszereket. A rendelet nem terjed ki olyan árukra, amelyek más rendeletekhez kapcsolódnak, és amelyek tekintetében már sor került egy engedélyezési rendszer bevezetésére, azaz nem terjed ki:

i. a 258/2012/EU rendelet által ellenőrzött tűzfegyverekre;
ii. a 428/2009/EK rendelet által ellenőrzött kettős felhasználású termékekre;

iii. a 2008/944/KKBP közös álláspontthal és a kapcsolódó közös katonai listával összhangban ellenőrzött árukra.[44]

Noha ez az exportellenőrzési eszközök egymást kiegészítő jellegének biztosítására irányuló megközelítés túlnyomórészt sikeres volt, fény derült néhány következetlenségre is. A fent jelzettek szerint ez a helyzet a tömegoszlató anyagokkal kapcsolatban. Néhány ilyen anyag – például a paprikaspray és az olajosgyanta-tartalmú kapszaicin (OC) – szerepel a rendeletben, a közös katonai listában feltüntetett néhány más anyag viszont nem – például a közönséges könnygázok (a CS-, a CR- és a CN-gáz) –, annak ellenére, hogy azokat gyakran alkalmazzák a kínzás vagy egyéb rossz bánásmód lehetővé tétele vagy megvalósítása céljából. Helyénvaló lenne megvizsgálni, hogy hogyan lehet a legjobban biztosítani a két aktus összhangját, az engedélyek megadására irányuló eljárások egységességét, valamint azt, hogy az engedélyek elutasításáról szóló értesítések mindkét ellenőrzési rendszerben elérhetők legyenek.

Ezenkívül bár kimondottan a „belső elnyomás” eseteire való reagálás céljából az EU fegyverembargókat vezetett be, és ennek érdekében kidolgozta a „belső elnyomásra” használt eszközök jegyzékét, ez a jegyzék nem tartalmaz a rendelet hatálya alá tartozó árukat. Meg lehetne vizsgálni annak lehetőségét, hogy a kifejezetten a „belső elnyomással” kapcsolatos aggályokra hivatkozó embargók hatálya kiterjesztésre kerüljön a rendelet által szabályozott egyes III. melléklet szerinti árukra.

Tágabb uniós emberi jogi célkitűzését tekintve a rendelet nagyrészt összhangban van a többi releváns uniós eszközzel és kezdeményezéssel, és kiegészíti azokat. Azonban nagyobb szinergiák alakíthatók ki egyrészről a harmadik országokban folytatott emberi jogi felügyeleti tevékenységek, másrészről pedig a rendelet szerint exportált áruk és szolgáltatások végfelhasználására vonatkozó ellenőrzések között.

A rendelet nagymértékben összhangban volt a globális és regionális szintű kezdeményezésekkel (Kínzóeszközök Kereskedelmének Beszüntetését Célzó Szövetség, Európa Tanács), és kiegészítette azokat. Az elmúlt három évben az Európai Unió (mind a gyakorlatban, mind a diplomácia szintjén) vezető szerepet vállalt azon kezdeményezések terén, amelyek nemzetközi szinten igyekeznek felhívni a kormányok figyelmét a kínzás, a rossz bánásmód és a halálbüntetés céljára felhasznált eszközökkel folytatott kereskedelemre. Az EU aktívan segítséget nyújtott az említett kereskedelem megakadályozására irányuló nemzetközi intézkedések kidolgozásához, elsősorban a Kínzóeszközök Kereskedelmének Beszüntetését Célzó Szövetség létrehozásának támogatása révén. Ez a munka a következő határozatban csúcsosodott ki: „A kínzóeszközök kereskedelmének megszüntetése: a lehetséges közös nemzetközi normák megvalósíthatósága, alkalmazási köre és alapvető irányai”, amelyet az ENSZ-közgyűlés 2019. június 28-án fogadott el.

Regionális szinten a rendelet ösztönzőként szolgált az Európa Tanács e területre vonatkozó, potenciális régiós szintű kereskedelem-ellenőrzési intézkedéseinek kidolgozásához.

[44] Lásd az Európai Unió közös katonai listáját, amelyet a Tanács 2020. február 17-én fogadott el (a következő aktus hatálya alá tartozó eszközök: a Tanács 2008/944/KKBP közös álláspontja a katonai technológia és felszerelések kivitelének ellenőrzésére vonatkozó közös szabályok meghatározásáról) (KKBP) (2020/C 85/01), HL C 85-1, 2020.3.13.

4.6 Uniós hozzáadott érték

Az uniós hozzáadott érték azokat az uniós beavatkozás miatt jelentkező változásokat vizsgálja, amelyek a tagállamok nemzeti intézkedései alapján észszerűen elvárható változásokon felül következtek be.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 207. cikke szerint a kereskedelem az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó terület. A rendelet uniós hozzáadott értéke nyilvánvaló, mivel olyan területre vonatkozik, amelyen az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, és mivel ennek megfelelően a rendelet célkitűzéseit legjobban az Unió szintjén lehet megvalósítani.

Bár a rendelet megengedi a tagállamoknak, hogy további intézkedéseket hozzanak, az általa meghatározott intézkedések nagyjából megfelelőnek tekinthetők. Öt tagállam fogadott el, illetve tartott fenn további intézkedéseket a rendelet 10. és 14. cikkének megfelelően.

4.7 A kínzás elleni koordinációs csoport

A kínzás elleni koordinációs csoport (Csoport) jogalapja maga a rendelet. Elnöke a Bizottság egyik képviselője, és minden tagállam egy képviselőt nevez ki a Csoportba. A kínzás elleni koordinációs csoport a következő konkrét, ám korlátozott feladatkört látja el: megvizsgálhatja a rendelet alkalmazásával kapcsolatos kérdéseket, beleértve a közigazgatási gyakorlatokról folyó információcserét is. A kínzás elleni koordinációs csoport eseti alapon konzultációt folytat a rendelet által érintett exportőrökkel, brókerekkel, technikai segítségnyújtást szolgáltatókkal és egyéb fontos érdekeltekkel. A rendelet (48) preambulumbekezdése szerint a kínzás elleni koordinációs csoport különleges szerepet tölt be a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok előkészítésében, mivel a Bizottság a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodásban foglalt elveknek megfelelően a Csoporton keresztül konzultál a tagállamokkal a Bizottság által benyújtott felhatalmazáson alapuló jogi aktusok tervezeteiről.

A jelentés megállapításai alapján és a megbízatásával összhangban a Csoport például részletesebb megbeszéléseket folytathat olyan kérdésekről, mint a rendelet lehetséges megsértése vagy olyan esetek, amelyek aggodalomra adhatnak okot. A 23. cikk (az elutasító határozatokról szóló értesítések, a többi tagállammal folytatott konzultáció és a tájékoztatási intézkedések) tagállamok általi megvalósításának elemzése szintén olyan fontos elem, amellyel a kínzás elleni koordinációs csoport rendszeresen foglalkozhatna a munkája során[45].

5. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS A JÖVŐBENI FELADATOK

A rendelet elfogadásának célja az volt, hogy létrejöjjön egy európai uniós eszköz az olyan áruk harmadik országokkal folytatott kereskedelmére vonatkozóan, amelyek felhasználhatók a halálbüntetés vagy a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy

[45] A 23. cikk kötelezi a tagállamokat, hogy értesítsék a Bizottságot és a többi tagállamot minden olyan határozatukról, amelyben elutasítanak valamely, a rendelet szerint az áruk kivitelére vagy továbbítására, illetve technikai segítségnyújtásra vagy brókertevékenységre vonatkozó engedély iránti kérelmet, illetve amelyben egy már megadott engedélyt semmissé nyilvánítanak. Ezenkívül előírja, hogy az országok tájékoztassák az érintett tagállamokat, valamint konzultáljanak velük, ha olyan ügylet engedélyezését mérlegelik, amely „lényegében azonos” egy olyan ügylettel, amelyet egy másik tagállam már elutasított, vagy amelyre vonatkozóan egy másik tagállam semmissé nyilvánította az engedélyt. Végül pedig a 23. cikk szerint ha a tagállam megadja az engedélyt a „lényegében azonos” ügyletekre vonatkozóan, köteles a döntéséről és annak indokairól értesíteni a Bizottságot és a tagállamokat.

büntetés céljára. A rendelet jelentős mértékben hozzájárul **az emberi élet és az alapvető emberi jogok tiszteletben tartásának** elősegítéséhez.

A rendelet az EU emberi jogokon alapuló kereskedelem-ellenőrzési mechanizmusaiban azonosított hézag betöltésére szolgál. **Pozitívan járult hozzá** elsődleges célkitűzése megvalósításához, azaz a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni hatékony és konkrét intézkedések meghozatalához. A világ e téren létrejött első jogilag kötelező szabályozási eszközeként a rendelet a **hasonló kereskedelmi intézkedések kidolgozásának példájaként** is szolgál a harmadik országok és a nemzetközi szervezetek számára.

A felülvizsgálat megerősítette, hogy a rendeletet összességében **kielégítő módon hajtják végre**, és az továbbra is alkalmas a kitűzött célok elérésére. Kellően megalapozottnak tekinthető, ezért jelen pillanatban nincs szükség annak teljes körű jogalkotási módosítására. Másrészt viszont a felülvizsgálat feltárta, hogy érdemes lenne tovább vizsgálni a rendelet egyes rendelkezéseinek hatékonyabb végrehajtását támogató nem jogalkotási intézkedések lehetőségét.

Ami a rendelet hatálya alá tartozó áruk körét illeti, annak **követnie kellene a változó technológiai és piaci helyzetet,** és figyelembe kellene vennie a bűnüldözési eszközök használatának jellegét, valamint az ilyen eszközökkel megvalósított visszaéléseket érintő változásokat is. Szintén további vizsgálatra érdemesek a más kapcsolódó uniós aktusokkal (a Tanács 2008/944/KKBP közös álláspontjával és a kifejezetten a „belső elnyomás" eseteinek kezelésére bevezetett fegyverembargókkal) fennálló ellentmondások. A rendelet hatálya alá tartozó vegyi anyagok körének bővítésére vonatkozó lehetőségek (vagy ezek hiányának) vizsgálata során továbbra is körültekintően értékelni kell az emberi jogi megfontolások és a jogszerű **életmentő egészségügyi felszerelések** kereskedelmének megvédésére irányuló igény összeegyeztethetőségét.

Annak elősegítése érdekében, hogy a fontosabb, illetve a kihívást jelentő területeken a tagállamok hatékonyabban és következetesebben/egységesebben hajtsák végre a rendeletet, szükség lehet a rendelet bizonyos aspektusainak gyakorlati alkalmazására vonatkozó **iránymutatásra**, például a mellékletekben felsorolt áruk fogalommeghatározásával, a kereskedelmi vásárokra és a kiállításokra vonatkozó előírásokkal, a kockázatértékeléssel, az engedélykérelmek elutasításával és az értesítésekkel kapcsolatban. Tovább kell vizsgálni, hogy milyen lehetőségek állnak rendelkezésre a rendelet lehetséges megsértésének és az exportált áruk **végfelhasználásának** szigorúbb **ellenőrzésére**. Ezenkívül nagyobb **szinergiák** alakíthatók ki – amelyeket tovább lehetne vizsgálni – egyrészről a harmadik országokban folytatott emberi jogi felügyeleti tevékenységek, másrészről pedig a rendelet szerint exportált áruk és szolgáltatások végfelhasználására vonatkozó ellenőrzések között.

Elismerjük a **nagyobb mértékű átláthatóságra és elszámoltathatóságra** vonatkozó igényt is (elsősorban az éves tevékenységi jelentésekkel kapcsolatban). A felülvizsgálat ezenkívül hangsúlyozza, hogy több **információt kell megosztani** a rendelet végrehajtásának módjáról, különösen a kockázatértékelésekre és az engedélyezési politikára vonatkozóan. Ezenkívül további releváns információkat is hasznos lenne beépíteni az éves jelentésekbe, például a jogsértésekre és a szankciókra vonatkozó adatokat.

Ösztönözni kell a megfelelő szakértelemmel rendelkező **nem kormányzati szervezetekkel, nemzetközi szervezetekkel és egyéb érdekeltekkel folytatott szisztematikusabb kommunikációt,** többek között a rendeletre és annak végrehajtására vonatkozó jelentések, tájékoztatók vagy egyéb információk benyújtásán keresztül. Ez elősegítené a lehetséges

jogsértésének alaposabb nyomon követését és felderítését, és információkkal szolgálna a nemzeti kockázatértékelési eljárások során.

A kiemelt kérdések vizsgálata, valamint a további bizonyítékok és szakértői vélemények beszerzése érdekében a Bizottság javasolja egy **szakértői csoport** létrehozását. A csoport többek között az érintett (azaz az emberi jogok és a fegyverek ellenőrzése terén tevékenykedő) nem kormányzati szervezetek és nemzetközi szervezetek, valamint a tudományos élet és az ipar megfelelő szakértelemmel rendelkező szakértőiből állna. A csoport rendszeresen támogatná a Bizottságot a szabálykövetés megerősítését célzó és a rendelet, illetve a rendelet végrehajtásának hatékonyabbá tételére irányuló új lehetőségek feltárásában. A feladata az lenne, hogy a kínzás elleni koordinációs csoport szerepét kiegészítő széles körű szakértelmet nyújtson, hogy érdemben hozzájáruljon a szakpolitikáról és a végrehajtásról folytatott vitákhoz, és azokat előmozdítsa, valamint hogy minden érdekelt fél számára lehetővé tegye a folyamatos párbeszédben való részvételt.

Ezenkívül nem jogalkotási intézkedéseket is meg lehetne vizsgálni **a külföldön tevékenykedő uniós állampolgárok és uniós székhelyű vállalkozások** egyes helytelen tevékenységeinek megakadályozása céljából (ideértve például az áruk és szolgáltatások reklámozását vagy marketingjét, valamint a bűnüldözési eszközök helytelen vagy visszaélésszerű használatára vonatkozó technikai segítségnyújtást és képzést). Az említett intézkedések közé tartozhatnának például a fokozottabb átláthatóságot előmozdító és a figyelemfelhívó intézkedések vagy az üzleti vállalkozások emberi jogi felelősségére vonatkozó ENSZ-irányelvek tényleges betartásának elősegítésére irányuló intézkedések.