EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 9.12.2025
COM(2025) 748 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

16. jaanuari 2019. aasta määruse (EL) 2019/125 (mis käsitleb kauplemist teatavate kaupadega, mida on võimalik kasutada surmanuhtluse täideviimiseks, piinamiseks või muuks julmaks, ebainimlikuks või alandavaks kohtlemiseks või karistamiseks) läbivaatamise kohta

1. SISSEJUHATUS

Kauplemist selliste kaupadega, mida on võimalik kasutada a) surmanuhtluse täideviimiseks ja b) piinamiseks või muuks julmaks, ebainimlikuks või alandavaks kohtlemiseks või karistamiseks, reguleeritakse määrusega (EL) 2019/125[1] (edaspidi „määrus“). See 2005. aastal vastu võetud määrus kajastab ELi kindlat pühendumust piinamise ja surmanuhtluse kaotamisele.

ELi piinamisvastane määrus on aidanud täita suurt lünka inimõigustel põhinevas kaubanduskontrollis. Sellega on kehtestatud enneolematud siduvad piirangud kauplemisele paljude selliste kaupadega, mis sageli ei ole kantud sõjaliste, kahesuguse kasutusega kaupade või muudesse strateegiliste ekspordikontrolli loenditesse. Inimõiguste valdkonnas tegutsevad rahvusvahelised osalejad on määrust laialdaselt tunnustanud: näiteks on piinamisküsimustega tegelev ÜRO eriraportöör osutanud määrusele kui „positiivsele näitele piirkondlikust raamistikust, kus on tähelepanu keskmes piinamiseks või muuks väärkohtlemiseks mõeldud esemed“[2].

2016. aastal muudeti määrust oluliselt, eelkõige selle menetlussätteid. 2019. aastal määrus kodifitseeriti. 2011., 2014., 2020. ja 2025. aastal võeti vastu delegeeritud õigusaktid, et ajakohastada või laiendada määruse lisasid.

Kooskõlas määruse artiklis 32 sätestatud nõuetega antakse käesolevas aruandes teavet määruse rakendamise ja mõju kohta ajavahemikus 2020. aastast kuni 2025. aasta keskpaigani. Aruandes käsitletakse eelkõige järgmisi valdkondi: määruse muutmine delegeeritud õigusaktidega; rakendamine riigi tasandil; teabe esitamise nõuded; piinamise tõkestamise koordineerimisrühma ja välismaal viibivate ELi kodanike tegevus seoses määrusega. Käesolevas aruandes antakse ka ülevaade määrusega seotud põhiandmetest ja hinnatakse määruse rakendamist asjakohasuse, tulemuslikkuse, tõhususe, sidususe ja ELi lisaväärtuse aluspõhimõtete seisukohast.

2. MÄÄRUS (EL) 2019/125

2.1. Määruse (EL) 2019/125 eesmärk ja peamised sätted

Määruse eesmärk on hoida ära ühelt poolt surmanuhtlus ning teiselt poolt piinamine ja muu julm, ebainimlik või alandav kohtlemine või karistamine kolmandates riikides.

Selleks on määrusega kehtestatud piirangud kauplemisele kolmandate riikidega. Määrusega:

i. keelatakse selliste (II lisas loetletud) kaupade import, eksport ja transiit ELi, EList või läbi ELi, millel puudub muu praktiline otstarve kui kasutamine surmanuhtluse täideviimiseks või piinamiseks. Keelatud on ka selliste kaupadega seotud mis tahes tehnilise abi andmine, eriti nende kasutamise õpetamine. Lisaks on keelatud selliste kaupade reklaam internetis, televisioonis, raadios või kaubandusmessidel;

[1] 16. jaanuari 2019. aasta määrus (EL) 2019/125, mis käsitleb kauplemist teatavate kaupadega, mida on võimalik kasutada surmanuhtluse täideviimiseks, piinamiseks või muuks julmaks, ebainimlikuks või alandavaks kohtlemiseks või karistamiseks (ELT L 30, 31.1.2019, lk 1).
[2] A/78/324, 24.8.2023.

ii. kehtestatakse kohustus hankida selliste (III lisas loetletud) kaupade eksportimiseks, mida võidakse kasutada kuritahtlikel eesmärkidel, kuid millel võib olla ka muu seaduslik otstarve (õiguskaitse), eelnev ekspordiluba, mis antakse igal üksikjuhul eraldi; luba on vaja ka selle kategooria kaupadega seotud tehnilise abi või vahendusteenuste osutamiseks. III lisa ei hõlma a) tulirelvi, mis kuuluvad määruse (EL) nr 258/2012[3] kohaldamisalasse; b) kahesuguse kasutusega kaupu, mis kuuluvad määruse (EÜ) nr 428/2009[4] kohaldamisalasse; c) kaupu, mis kuuluvad ühise seisukoha 2008/944/ÜVJP[5] kohaldamisalasse;

iii. reguleeritakse kauplemist niisuguste kaupadega – kemikaalid või farmatseutilised ained (IV lisa) –, mida võidakse kasutada surmanuhtluse täideviimiseks (nt tooted, mida saab kasutada inimeste hukkamiseks surmava süsti abil). Kõnealused kaubad lisati 2011. aastal nende kaupade loetellu, mille suhtes kohaldatakse ekspordikontrolli. Kasutusele on võetud eri liiki luba (liidu üldine ekspordiluba), et kontrollida selliste anesteetikumide eksporti ja vältida nende üleandmist surmava süstimise eesmärgil, piiramata nende kemikaalidega kauplemist meditsiinilistel, veterinaarsetel või muudel seaduslikel eesmärkidel[6]. Kui ravimite ekspordiks nõutakse nii määruse kohast ekspordiluba kui ka luba, mis vastab narkootilisi ja psühhotroopseid aineid käsitlevatele rahvusvahelistele konventsioonidele, näiteks 1971. aasta psühhotroopsete ainete konventsioonile, võivad liikmesriigid kasutada määruse ja asjaomase konventsiooniga kehtestatud kohustuste täitmiseks sama menetlust.

II lisas loetletud kaupade transiit (kolmandatesse riikidesse suunduvate ELi-väliste kaupade vedu ELi tolliterritooriumil) on keelatud. III lisas loetletud reguleeritud kaupade transiit ei ole üldjuhul keelatud, kuid on keelatud juhul, kui kaupade transiiti teostav ettevõtja „teab, et sellise kaubasaadetise mis tahes osa kavatsetakse kasutada kolmandas riigis piinamiseks või muuks julmaks, ebainimlikuks või inimväärikust alandavaks kohtlemiseks või karistamiseks“.

Määrusega ei kontrollita sellise politseivarustuse ja sellega seotud kaupade importi ELi ega vedu ELi liikmesriikide vahel, millel võivad olla seaduslikud õiguskaitse eesmärgid, kuid mida võidakse väärkasutada ka piinamiseks ja muuks väärkohtlemiseks. Määrusega ei keelata ka oma olemuselt kuritahtlike või sobimatute kaupade ELi-sisest vedu.

Määrus on õiguslikult siduv ja vahetult kohaldatav kõikides ELi liikmesriikides; sellega pannakse kohustused artikli 2 punktis n määratletud eksportijatele. Määruse rakendamise ja täitmise tagamise eest vastutavad liikmesriigid. Määruse I lisas määratletud liikmesriikide pädevad asutused vastutavad määruses sätestatud keeldude ja litsentsimisnõuete täitmise järelevalve eest ning tolliasutuste ülesanne on kontrollida ELi välispiiril, kas eksporditav või imporditav kaup vastab määruse nõuetele.

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. märtsi 2012. aasta määrus (EL) nr 258/2012, millega rakendatakse rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendava tulirelvade, nende osade ja laskemoona ebaseaduslikku valmistamist ja nendega ebaseaduslikku kauplemist tõkestava ÜRO protokolli (ÜRO tulirelvade protokoll) artiklit 10 ning kehtestatakse tulirelvade, nende osade ja laskemoona ekspordilubade andmise menetlus ning importi ja transiiti käsitlevad meetmed (ELT L 94, 30.3.2012, lk 1).

[4] Nõukogu 5. mai 2009. aasta määrus (EÜ) nr 428/2009, millega kehtestatakse ühenduse kord kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi, edasitoimetamise, vahendamise ja transiidi kontrollimiseks (ELT L 134, 29.5.2009, lk 1).

[5] Nõukogu ühine seisukoht 2008/944/ÜVJP, millega määratletakse sõjatehnoloogia ja -varustuse ekspordi kontrolli reguleerivad ühiseeskirjad (ÜVJP) (2020/C 85/01) (ELT C 85, 13.3.2020, lk 1).

[6] Määruse artikkel 20 ja V lisa.

Määruses nõutakse, et ELi liikmesriigid avaldaksid igal aastal tegevusaruanded, milles käsitletakse üksikasjalikult asjaomaseid taotlusi ja lube. See sisaldab täiendavaid meetmeid, et suurendada läbipaistvust ja vältida olukordi, kus üks ELi liikmesriik hiilib mööda teise liikmesriigi keeldumisest anda ekspordiluba. Samuti sisaldab see sätteid, mis hõlbustavad keelatud ja reguleeritud kaupade loetelude korrapärast läbivaatamist ja muutmist; see võimaldab ELi liikmesriikidel esitada komisjonile kaalumiseks nõuetekohaselt põhjendatud taotlus.

2.2. Kaubanduspiirangud: peamine vahend piinamise ja surmanuhtluse ennetamiseks

Inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 5, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 7, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 3 ja eriti piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastases ÜRO konventsioonis on sätestatud piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise või karistamise tingimusteta ja kõikehõlmav keeld.

ÜRO Peaassamblee kutsus 2022. aastal kõiki riike üles „võtma asjakohaseid tõhusaid seadusandlikke, haldus-, õiguskaitse- ja muid meetmeid, et tõkestada ja keelustada selliste seadmete tootmine, sissevedu, väljavedu, kasutamine ja nendega kauplemine, millel puudub muu praktiline kasutus kui kasutamine piinamiseks või muul julmal, ebainimlikul või alandaval moel kohtlemiseks või karistamiseks“[7].

ÜRO inimõiguste konventsioonides sätestatud piinamise täielik keelustamine kajastub ELi tasandil Euroopa Liidu põhiõiguste hartas[8] (edaspidi „harta“). Harta artikli 2 lõikes 2 on sätestatud, et kedagi ei tohi surma mõista ega hukata. Harta artikli 4 kohaselt ei tohi kedagi piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada.

Hoolimata rahvusvahelisest õigusest tulenevatest riikide kohustustest, esineb kõikjal maailmas endiselt piinamist ja muud väärkohtlemist. Viimastel aastatel on rahvusvaheline üldsus üha enam tunnistanud vajadust reguleerida ja piirata teatava politseivarustusega kauplemist, tagamaks, et selliseid kaupu ei kasutata piinamiseks või muul viisil väärkohtlemiseks. Samuti on kogu maailmas sagenenud kodanikuühiskonna üleskutsed võtta täiendavaid meetmeid nende kaupade reguleerimiseks ja piiramiseks.

ELi määrusest mõjutatuna loodi 2017. aastal ülemaailmne piinamisvaba kaubanduse liit (edaspidi „ülemaailmne liit“), mille kaaseesistujad on Euroopa Liit, Argentina ja Mongoolia. Selle eesmärk on muuta rahvusvahelisel tasandil tunduvalt raskemaks kauplemine kaupadega, mis on ette nähtud või mida võidakse kasutada surmanuhtluse täideviimiseks ja piinamiseks. Selle ülemaailmse liiduga ühinedes kohustuvad riigid muu hulgas võtma riigisiseste õigusaktide ja tõhusa jõustamise abil tulemuslikke meetmeid, et piirata kauplemist piinamiseks ja surmanuhtluse täideviimiseks kasutatavate kaupadega.

2019. aastal ülemaailmse liidu algatusel vastu võetud ÜRO Peaassamblee resolutsioonis[9] tehti ÜRO peasekretärile ülesandeks esitada aruanne, milles on kokku võetud liikmesriikide seisukohad piinamiseks ja surmanuhtluse täideviimiseks kasutatavate kaupadega kauplemist käsitlevate ühiste rahvusvaheliste standardite kehtestamiseks välja pakutud mitmesuguste lahenduste teostatavuse ja võimaliku ulatuse kohta[10]. Samuti anti resolutsiooniga ÜRO

[7] ÜRO Peaassamblee 15. detsembri 2022. aasta resolutsioon „Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment“ (Piinamine ning muu julm, ebainimlik või alandav kohtlemine või karistamine), A/RES/77/209.
[8] ELT C 202, 7.6.2016, lk 389.
[9] A/RES/73/304, 28.6.2019.
[10] A/74/969, 28.7.2020.

valitsusekspertide rühmale volitused uurida piinamisega seotud kaupadega kauplemist käsitlevate ühiste rahvusvaheliste standardite kehtestamise võimalusi. 2022. aasta aruandes[11] on esitatud ÜRO Peaassambleele kaalukas argument piinamisvaba kaubanduse alase tulevikku suunatud protsessi loomiseks, et reguleerida kauplemist piinamisega seotud kaupadega.

2023. aasta oktoobris esitas piinamisküsimustega tegelev ÜRO eriraportöör ÜRO Peaassamblee kolmandas komitees temaatilise aruande, mis käsitleb ülemaailmset kauplemist õiguskaitse- ja muude avaliku sektori asutuste kasutatavate relvade, seadmete ja vahenditega, mida võidakse kasutada piinamiseks ja muuks julmaks, ebainimlikuks või alandavaks kohtlemiseks või karistamiseks[12]. Aruandel on lisa, milles on kindlaks määratud oma olemuselt kuritahtlikud seadmed, mis tuleks keelata, ning üks teine lisa, mis hõlmab politseivarustust, mida võidakse väärkasutada piinamiseks ja millega kauplemist tuleks reguleerida. Lisaks soovitusele, et riigid analüüsiksid ja muudaksid oma õigusakte ja menetlusi seoses loetletud kaupadega ja vajaduse korral muudaksid neid, kutsub eriraportöör üles töötama välja rahvusvaheline piinamisvaba kaubanduse vahend, et täiendada ja tugevdada olemasolevaid kohustusi keelata ja ära hoida piinamine ja muu väärkohtlemine või karistamine. 2024. aasta aprillis esitasid ÜRO eksperdid sarnase üleskutse, rõhutades, et „[r]iigid peaksid analüüsima ja muutma oma õigusakte ja menetlusi, et lõpetada ja keelata inimväärikust, elu, julgeolekut ja vabadust ohtu seadvate vahendite ja seadmete tootmine, nendega kauplemine ja nende kasutamine“[13].

Euroopa Nõukogu ministrite komitee 2021. aasta soovitus liikmesriikidele meetmete kohta, mis on suunatud surmanuhtluse täideviimiseks, piinamiseks või muul julmal, ebainimlikul või alandaval moel kohtlemiseks või karistamiseks kasutatavate kaupadega kauplemise vastu,[14] sarnaneb suures osas ELi määrusega[15]. Selles soovitatakse Euroopa Nõukogu liikmesriikidel keelata kauplemine oma olemuselt kuritahtlike kaupade ja seadmetega, reguleerida ja litsentsida teatavate farmatseutiliste kemikaalide eksport ja transiit ning kehtestada tõhusad riiklikud ekspordi- ja transiidikontrollimeetmed, mis hõlmavad kauplemist selliste õiguskaitsealase otstarbega kaupade ja teenustega, mida ametnikud võivad väärkasutada piinamiseks ja muuks ebainimlikuks või alandavaks kohtlemiseks või karistamiseks. Soovitusel on kolm liidet, kus on loetletud i) oma olemuselt kuritahtlikud kaubad ja seadmed, mis on keelatud; ii) surmavates süstides kasutatavad farmatseutilised kemikaalid, mille eksport ja transiit peaks olema reguleeritud ja litsentsitud, ning iii) kontrollitavad kaubad ja seadmed, millel võib olla seaduslik õiguskaitsealane otstarve kooskõlas rahvusvaheliste ja piirkondlike inimõiguste standarditega, kuid mida võidakse väärkasutada piinamiseks või muuks ebainimlikuks või alandavaks kohtlemiseks või karistamiseks. Soovituses julgustatakse ka kõiki Euroopa Nõukogu liikmesriike ühinema ülemaailmse piinamisvaba kaubanduse liiduga. Käesoleva aruande koostamise ajal on ülemaailmse liidu liikmed kõik Euroopa Nõukogu liikmesriigid peale kolme[16].

[11] A/76/850, 31.5.2022.
[12] A/78/324, 24.8.2023.
[13] „UN experts call for international torture-free trade agreement“ (ÜRO eksperdid kutsuvad üles sõlmima piinamisvaba kaubanduse lepingu) |ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo.
[14] CM/Rec(2021)2.
[15] „Combatting torture globally: Council of Europe’s Recommendation inspired by EU’s ‘Anti-Torture’ Regulation“ (Üleilmne võitlus piinamise vastu – ELi piinamisvastasest määrusest inspireeritud Euroopa Nõukogu soovitus) – välispoliitika vahendite talitus.
[16] Andorra, Aserbaidžaan ja Türgi ei ole praegu ülemaailmse piinamisvaba kaubanduse liidu liikmed.

2.3. Määruse (EL) 2019/125 läbivaatamine (artikkel 32)

Määruse artikli 32 kohaselt peab komisjon esitama 31. juuliks 2020 ja seejärel iga viie aasta järel Euroopa Parlamendile ja nõukogule põhjaliku rakendamise ja mõju hindamise aruande, mis võib sisaldada määruse muutmise ettepanekuid. Määruses on sätestatud, et läbivaatamise käigus hinnatakse vajadust hõlmata ELi kodanike tegevus välismaal.

Liikmesriigid peavad esitama komisjonile aruande koostamiseks kogu asjakohase teabe. Aruande eraldi osades tuleb käsitleda määrusega (artikliga 31) loodud piinamise tõkestamise koordineerimisrühma tegevust ning esitada teave meetmete kohta, mida liikmesriigid on võtnud artikli 33 lõike 1 kohaselt (karistused).

2.3.1. Komisjoni 2020. aasta aruanne määruse läbivaatamise kohta

Esimene komisjoni läbivaatamisaruanne,[17] mis hõlmab tegevust aastatel 2017, 2018 ja 2019, esitati 2020. aastal. Aruandes jõuti järeldusele, et määrusega, mis on osutunud oluliseks inimelu ja inimõiguste austamise edendamisel, on täidetud lünk inimõigustel põhinevas ELi kaubanduskontrollis.

Ehkki leiti, et määrust on rakendatud rahuldavalt, rõhutati aruandes, et määruse kohaldamisala peaks vastama tehnoloogia ja turu arengule ning selles tuleks arvesse võtta muutusi politseivarustuse kasutamise ja väärkasutamise laadis. Nimetati ka võimalust anda suuniseid määruse teatavate aspektide praktilise kohaldamise kohta, samuti selle uurimist, kuidas jälgida paremini määruse võimalikke rikkumisi ja eksporditud kaupade lõppkasutust, ning teabe jagamist määruse rakendamise, sealhulgas riskihindamise kohta.

Lõpetuseks tegi komisjon ettepaneku moodustada eksperdirühm, mis hõlmab muu hulgas asjaomaste valitsusväliste organisatsioonide, rahvusvaheliste organisatsioonide, akadeemiliste ringkondade ja tööstusharu eksperte, et anda komisjonile nõu määruse rakendamise tugevdamise kohta.

2.3.2. Komisjoni 2025. aasta läbivaatamisaruande ulatus

Käesolevas aruandes, mis on teine omataoline, antakse teavet määruse rakendamise ja mõju kohta alates 2020. aastast kuni komisjoni 21. mai 2025. aasta delegeeritud määruse (EL) 2025/928[18] avaldamiseni. Teatavate määruse rakendamise aspektide, nimelt ekspordilubade ja piinamise tõkestamise koordineerimisrühma töö puhul (vt punktid 3.2, 3.3, 3.4, 3.5), hõlmab aruanne siiski tegevust kuni 2024. aasta lõpuni, kuna liikmesriigid esitavad 2025. aastaga seotud andmed alles 2026. aastal.

Aruandes hinnatakse ka määruse rakendamist asjakohasuse, tulemuslikkuse, tõhususe, sidususe ja ELi lisaväärtuse aluspõhimõtete seisukohast. Hindamisel keskendutakse sellele, kas määrus täidab oma peamist eesmärki (peamisi eesmärke) ning kas alates 2020. aastast on esile kerkinud uusi probleeme. See aitab kindlaks teha, kas tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks on vaja võtta täiendavaid meetmeid.

[17] COM(2020) 343, 30.7.2020.
[18] ELT L, 2025/928.

3. MÄÄRUSE RAKENDAMINE

3.1. Õigusraamistik

Määruse eelkäija oli määrus (EÜ) nr 1236/2005, mis käsitleb kauplemist teatavate kaupadega, mida on võimalik kasutada surmanuhtluse täideviimiseks, piinamiseks või muul julmal, ebainimlikul või alandaval moel kohtlemiseks või karistamiseks. See võeti vastu 27. juunil 2005 ja jõustus 30. juulil 2006[19]. Viimane muudatus võeti vastu 21. mail 2025 (vt punkt 3.1.2).

Määrus kodifitseeriti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. jaanuari 2019. aasta määruseks (EL) 2019/125, mis käsitleb kauplemist teatavate kaupadega, mida on võimalik kasutada surmanuhtluse täideviimiseks, piinamiseks või muuks julmaks, ebainimlikuks või alandavaks kohtlemiseks või karistamiseks[20].

3.1.1. Komisjonile delegeeritud volitused

Komisjonil on määruse (EL) 2019/125 artikli 29 kohaselt õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte määruse I, II, III, IV, V, VI VII, VIII ja IX lisa muutmiseks. Määruse artikli 29 lõikes 2 on sätestatud, et „[v]olituste delegeerimist pikendatakse automaatselt samaks ajavahemikuks, välja arvatud juhul, kui Euroopa Parlament või nõukogu esitab selle suhtes vastuväite hiljemalt kolm kuud enne iga ajavahemiku lõppemist“. Kooskõlas määruse artikli 29 lõikega 2 võttis komisjon 22. veebruaril 2021 vastu delegeeritud volitusi käsitleva aruande,[21] milles ta väitis, et delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise õiguse delegeerimist tuleks pikendada veel viie aasta võrra, ning palus Euroopa Parlamendil ja nõukogul see aruanne teadmiseks võtta.

3.1.2. Määruse muutmine

Komisjonil on õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte, et muuta keelatud või kontrollitavate kaupade loetelu.

Aruandeperioodil muudeti määrust delegeeritud õigusaktiga kolm korda: 2020. aastal kaks korda ja 2025. aastal üks kord.

KOMISJONI 18. veebruari 2020. aasta DELEGEERITUD MÄÄRUSEGA (EL) 2020/621[22] muudeti määruse I lisa (et ajakohastada mitme pädeva asutuse kanded) ja V lisa (et lisada Gambia ja Madagaskar nende sihtriikide loetellu, mille suhtes kohaldatakse liidu üldist ekspordiluba).

KOMISJONI 4. detsembri 2020. aasta DELEGEERITUD MÄÄRUSEGA (EL) 2021/139[23] muudeti määruse I ja V lisa, et võtta arvesse Ühendkuningriigi liidust väljaastumist[24].

[19] ELT L 200, 30.7.2005, lk 1–19.
[20] ELT L 30, 31.1.2019, lk 1–57.
[21] COM(2021) 75.
[22] ELT 144, 7.5.2020, lk 1–5.
[23] ELT L 43, 8.2.2021, lk 5–7.
[24] Iirimaa ja Põhja-Iirimaa protokolli (ELT CI 384/1, 12.11.2019) artikli 5 lõike 4 kohaselt kohaldatakse protokolli 2. lisas loetletud liidu õiguse sätteid ka Ühendkuningriigi suhtes ja Ühendkuningriigis seoses Põhja-Iirimaaga. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. jaanuari 2019. aasta määrus (EL) 2019/125, mis käsitleb kauplemist teatavate kaupadega, mida on võimalik kasutada surmanuhtluse täideviimiseks, piinamiseks või muuks julmaks, ebainimlikuks või alandavaks kohtlemiseks või karistamiseks (kodifitseeritud), kuulub protokolli 2. lisasse (punkt 47).

KOMISJONI 21. mai 2025. aasta DELEGEERITUD MÄÄRUSEGA (EL) 2025/928[25] muudeti määruse II ja III lisa.

Nagu on märgitud komisjoni 2020. aasta läbivaatamisaruandes, peavad määruse lisades kirjeldatud kaupade loetelud jääma ajakohaseks, et reageerida muutustele rahvusvahelisel julgeolekuturul ning politseivarustuse kasutamises ja väärkasutamises ning esilekerkivatele suundumustele ja probleemidele, mis on seotud surmanuhtluse, piinamise või muu julma, ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamisega.

Tehnoloogia kiire areng on toonud julgeolekuturule uued õiguskaitse otstarbel kasutatavad vahendid. Samal ajal ei ole piinamine ja muu väärkohtlemine levinud üksnes kinnipidamiskohtades, vaid on sage ka väljaspool kinnipidamist, näiteks korra tagamisel avalikel kogunemistel[26]. Komisjoni 21. mai 2025. aasta delegeeritud määruses (EL) 2025/928 on neid suundumusi arvesse võetud, laiendades määruse II ja III lisas loetletud kaubakategooriaid.

Eespool nimetatud komisjoni delegeeritud määrus tugineb peamiselt komisjoni 2020. aasta läbivaatamisaruande järeldustele, ulatuslikele konsultatsioonidele piinamise tõkestamise koordineerimisrühmaga, määruse rakendamiseks loodud komisjoni mitteametliku eksperdirühma tööle ning aruannetele, mis on saadud piinamisküsimustega tegelevalt ÜRO eriraportöörilt (eelkõige punktis 2.2 osutatud 2023. aasta temaatiline aruanne) ja kõnealuses valdkonnas eksperditeadmisi omavatelt valitsusvälistelt organisatsioonidelt.

3.1.3. Riikide rakendusmeetmed

Määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. Seepärast rakendatakse selle impordi- ja ekspordikeeldudega seotud sätteid TARICis[27]. Sellega tagatakse ühetaoline kohaldamine kogu ELi tolliterritooriumil. Määruse rakendamise eest vastutavad ELi liikmesriigid. Liikmesriigid on kohustatud igal üksikjuhul eraldi otsustama, kas anda ekspordiluba määruse III ja IV lisas loetletud reguleeritud kaupade jaoks või jätta taotlus rahuldamata.

Kõrvalehoidmise vältimiseks nõutakse määruses, et liikmesriikide pädevad asutused teavitaksid kõiki teiste liikmesriikide asutusi ja komisjoni, kui nad keelduvad luba väljastamast või tühistavad olemasoleva loa. Seetõttu peab iga ELi liikmesriik, kes kaalub loa andmist tehingu jaoks, mis on „olemuselt samasugune“ tehinguga, mille teine liikmesriik on tagasi lükanud, konsulteerima kolme aasta jooksul pärast tagasilükkamist liikmesriigiga, kes on otsustanud tehingu tagasi lükata. Kui luba siiski antakse, peab luba andev liikmesriik esitama komisjonile ja kõikidele liikmesriikidele oma otsuse kohta üksikasjaliku põhjenduse. Taotluse hindamisel peavad ametiasutused arvesse võtma kavandatud lõppkasutust ja ebaseaduslikel eesmärkidel kasutamise ohtu.

Liikmesriigid „ei anna luba, kui on põhjendatult alust arvata, et III lisas loetletud kaupu võidakse kasutada piinamiseks või muuks julmaks, ebainimlikuks või alandavaks kohtlemiseks või karistamiseks, sealhulgas kehaliseks karistamiseks kolmanda riigi õiguskaitseasutuse või

[25] ELT L, 2025/928.

[26] https://fpi.ec.europa.eu/news/eus-fight-against-torture-and-other-ill-treatment-working-towards-torture-free-trade-2025-05-21_en.

[27] Euroopa Liidu integreeritud tariifistik (TARIC) on mitmekeelne andmebaas, mis hõlmab kõiki ELi tollitariifistiku ning kaubandus- ja põllumajandusõigusaktidega seotud meetmeid. Vt nõukogu 23. juuli 1987. aasta määrus (EMÜ) nr 2658/87 tariifi- ja statistikanomenklatuuri ning ühise tollitariifistiku kohta (EÜT L 256, 7.9.1987).

mis tahes füüsilise või juriidilise isiku poolt, või neid kaupu kasutatakse surmanuhtluse täideviimiseks kolmandas riigis“.

Määruses on loetletud järgmised teabeallikad, millest ametiasutused peavad juhinduma oma otsuste tegemisel[28]:

- kättesaadavad rahvusvahelise kohtu otsused;
- ÜRO, Euroopa Nõukogu ja ELi pädevate asutuste järeldused;
- Euroopa Nõukogu piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise ja karistamise tõkestamise Euroopa komitee ning ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise eriraportööri aruanded.

Muu teave, mida ametiasutused võivad otsuste tegemisel kasutada, on järgmine:

- kättesaadavad liikmesriikide kohtute otsused;
- kodanikuühiskonna organisatsioonide aruanded ning
- teave II ja III lisas loetletud kaupade ekspordipiirangute kohta, mida kohaldab sihtriik.

Samu kriteeriume kohaldatakse vahendusteenuste või tehnilise abi pakkumisega seotud taotluste üle otsustamisel.

Liikmesriigid teatasid komisjonile 42 tagasilükkamisest aruandeperioodil (2020–2024). Aruandeperioodil välja antud ekspordilubade ja rahuldamata jäetud ekspordilubade taotluste üksikasju kirjeldatakse punktis 3.6.

Määruse artikli 23 alusel nõutakse liikmesriikide pädevatelt asutustelt ka seda, et nad registreeriksid komisjoni andmebaasis kõik andmed ekspordiloa taotluste tagasilükkamise kohta. Sellesse andmebaasi – kahesuguse kasutusega kaupade elektroonilisse süsteemi – kantakse asjaomane ELi pädev asutus, lõppsihtkoht, asjaomane kaup, kauba kirjeldus ning kaubasaaja ja lõppkasutaja nimi.

Määruses on ette nähtud mehhanism kaupade lisamiseks II, III või IV lisasse. See võimaldab ELi liikmesriigil esitada komisjonile kaalumiseks nõuetekohaselt põhjendatud taotluse. Aruandeperioodil komisjon ühtki sellist taotlust ei saanud.

Lisaks loetelule kaupadest, millega kauplemine on keelatud või reguleeritud, sisaldab määrus sätteid, mis võimaldavad ELi liikmesriikidel kehtestada iseseisvalt täiendavaid riiklikke meetmeid teatavate muude kaupadega kauplemise reguleerimiseks.

Määruse artikli 10 kohaselt võivad liikmesriigid võtta vastu või jätta kehtima riiklikud meetmed, millega piiratakse II lisas loetletud kaupade transporti, nendega seotud finantsteenuseid, nende kindlustamist või edasikindlustamist ning üldist reklaami või müügiedendust. Peale selle võivad liikmesriigid määruse artikli 14 kohaselt vastu võtta või kehtima jätta jalaraudade, rühmaahelate ja kaasaskantavate elektrišokivahendite impordi- ja ekspordikeelu. Liikmesriigid võivad samuti kehtestada loanõude ülemõõduliste käeraudade ekspordile.

Liikmesriikide pädevad asutused teavitavad komisjoni oma määrusekohasest tegevusest, sealhulgas saadud taotluste arvust. Komisjoni aastaaruanne põhineb liikmesriikide esitatud teabel, sealhulgas artikli 26 lõike 3 kohaselt koostatud riiklikel aruannetel. Aruandeperioodil võttis komisjon vastu aruanded lubade kohta, mille liikmesriigid olid andnud või mille

[28] Määruse artiklis 12 on esitatud mittetäielik loetelu allikatest, mida liikmesriigid peaksid ekspordilubade taotluste üle otsustamisel arvesse võtma.

andmisest nad olid keeldunud 2020.,[29] 2021.,[30] 2022.,[31] 2023.[32] ja 2024. aastal seoses selliste kaupade ekspordiga, mida on võimalik kasutada piinamiseks või surmanuhtluse täideviimiseks[33]. 2025. aasta ekspordilube käsitlev aruanne võetakse eeldatavasti vastu 2026. aasta teises pooles.

3.2. Piinamise tõkestamise koordineerimisrühma tegevus

Piinamise tõkestamise koordineerimisrühm loodi pärast määruse eelkäija muutmist 2016. aastal[34]. Koordineerimisrühma eesmärk on käsitleda „kõiki käesoleva määruse kohaldamisega seotud küsimusi“. Komisjoni juhitav piinamise tõkestamise koordineerimisrühm on platvorm, kus liikmesriikide esindajad ja komisjon saavad vahetada teavet haldustavade kohta. Lisaks konsulteerib komisjon vastavalt 13. aprilli 2016. aasta institutsioonidevahelises parema õigusloome kokkuleppes sätestatud põhimõtetele koordineerimisrühmaga delegeeritud õigusaktide ettevalmistamisel[35].

Piinamise tõkestamise koordineerimisrühm pidas aruandeperioodil kümme koosolekut[36].

Kooskõlas määruse artikli 31 lõikega 4 esitab komisjon Euroopa Parlamendile aruande piinamise tõkestamise koordineerimisrühma tegevuse, kontrollide ja konsultatsioonide kohta. Käesoleva aruandega hõlmatud aruandeperioodil võttis komisjon vastu aruanded, mis käsitlevad koordineerimisrühma tegevust 2020.,[37] 2021.,[38] 2022.,[39] 2023.[40] ja 2024. aastal[41]. Koordineerimisrühma 2025. aasta tegevust käsitlev aruanne võetakse eeldatavasti vastu 2026. aasta teises pooles.

Aruandeperioodil vahetas piinamise tõkestamise koordineerimisrühm tehnilist teavet komisjoni elektroonilises andmebaasis (st kahesuguse kasutusega kaupade elektroonilises süsteemis) kättesaadavate vahendite kohta. See andmebaas on turvaline ja krüpteeritud süsteem, mis on loodud selleks, et aidata ekspordikontrolli eest vastutavatel riiklikel ametiasutustel vahetada komisjoniga teavet. Määruse artikli 23 lõike 5 kohaselt peavad pädevad asutused kasutama seda süsteemi teabe edastamiseks ekspordiloa taotluse tagasilükkamise juhtumite kohta (edaspidi „keeldumised“).

Kooskõlas põhjendusega 48 vaatas piinamise tõkestamise koordineerimisrühm läbi aruandeperioodil kavandatud komisjoni delegeeritud õigusaktid määruse lisade muutmiseks (vt punkt 3.1.2). 2020. aastal arutas koordineerimisrühm 18. veebruaril 2020 vastu võetud delegeeritud õigusakti, millega muudetakse määruse I lisa, ning 4. detsembril 2020 vastu võetud delegeeritud õigusakti, millega muudetakse määruse I ja V lisa, et võtta arvesse

[29] COM(2021) 632, 14.10.2021.
[30] COM(2022) 567, 31.10.2022.
[31] COM(2023) 689, 8.11.2023.
[32] COM(2024) 529, 19.11.2024.
[33] COM(2019) 445, 1.10.2019.
[34] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. novembri 2016. aasta määrus (EL) 2016/2134, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 1236/2005, mis käsitleb kauplemist teatavate kaupadega, mida on võimalik kasutada surmanuhtluse täideviimiseks, piinamiseks või muul julmal, ebainimlikul või alandaval moel kohtlemiseks või karistamiseks (ELT L 338, 13.12.2016, lk 1).
[35] ELT L 123, 12.5.2016, lk 1.
[36] Koosolekud toimusid 12. oktoobril 2020; 10. märtsil, 10. juunil ja 24. novembril 2021; 12. mail ja 1. detsembril 2022; 27. aprillil ja 23. novembril 2023; 6. juunil ja 5. detsembril 2024.
[37] COM(2021) 633, 14.10.2021.
[38] COM(2022) 568, 31.10.2022.
[39] COM(2023) 694, 8.11.2023.
[40] COM(2024) 530, 19.11.2024.
[41] COM(2025) 482, 12.09.2025.

Ühendkuningriigi liidust väljaastumist. 2023. ja 2024. aastal korraldas komisjon mitu tehnilist konsultatsiooni koordineerimisrühma liikmetega seoses delegeeritud õigusaktiga, millega muudetakse määruse II ja III lisa, mis võeti lõpuks vastu 2025. aastal.

Piinamise tõkestamise koordineerimisrühma hoiti pidevalt kursis komisjoni mitteametliku eksperdirühma tegevusega. Samuti vahetas koordineerimisrühm arvamusi ülemaailmse liidu ja piinamisvaba kaubanduse valdkonnas tehtud rahvusvaheliste edusammude teemal. Eelkõige andis komisjon koordineerimisrühmale värsket teavet seoses ÜRO peasekretäri 2020. aasta aruandega, ÜRO valitsusekspertide rühma 2022. aasta aruandega ning piinamisküsimustega tegeleva ÜRO eriraportööri 2023. aasta temaatilise aruandega (vt punkt 2.2), sealhulgas selle kohta, mis puudutab nende asjakohasust ELi määruse tugevdamise seisukohast. Selle teabe valguses arutas koordineerimisrühm liikumist piinamisvaba kaubanduse valdkonnas rakendatavate võimalike ühiste rahvusvaheliste standardite suunas.

3.3. Komisjoni mitteametlik eksperdirühm

Komisjoni mitteametlik eksperdirühm ELi piinamisvastase määruse rakendamiseks loodi 2021. aastal kooskõlas määruse rakendamist käsitleva 2020. aasta läbivaatamisaruande järeldustega. Mitteametlik eksperdirühm pakkus komisjonile aruandeperioodil nõuandjana tehnilist tuge määruse eri aspektides, sealhulgas hõlmatud keelatud ja reguleeritud kaupade osas. 2025. aasta veebruaris pikendati eksperdirühma volitusi veel kahe aasta võrra[42].

3.4. Läbipaistvus ja teave

Määruse artikli 26 lõikes 3 on sätestatud, et liikmesriigid esitavad avaliku iga-aastase tegevusaruande, milles antakse teavet saadud taotluste arvu, nendes taotlustes käsitletud kaupade ja riikide ning nende taotluste suhtes tehtud otsuste kohta.

Oma 2024. aasta avalikest tegevusaruannetest on teavitanud komisjoni Austria, Tšehhi,[43] Taani,[44] Ungari,[45] Madalmaad,[46] Rumeenia,[47] Hispaania[48] ja Rootsi[49]. Käesolev määrus kuulub Iirimaa ja Põhja-Iirimaa protokolli[50] 2. lisasse, kus on loetletud liidu õiguse sätted, mida kohaldatakse ka Ühendkuningriigi suhtes ja Ühendkuningriigis seoses Põhja-Iirimaaga. 2024. aasta tegevusaruande avaldamisest teatas ka Ühendkuningriik[51]. Tuleb märkida, et määruse artikli 26 lõike 3 kohaselt ei sisalda avalikud aruanded „teavet, mille avalikustamist peab liikmesriik oma oluliste julgeolekuhuvide vastaseks“.

---

[42] https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3762.
[43] Tšehhi: „Mučicí“ nástroje |MPO.
[44] Taani: https://eksportkontrol.erhvervsstyrelsen.dk/tilladelser-til-eksport-af-produkter-fordelt-paa-kategorinumre.
[45] Ungari: https://mkeh.gov.hu/index.php?name=OE-eLibrary&file=download&keret=N&showheader=N&id=292660.
[46] Madalmaad: „Het Nederlander exportcontrolebeleid in 2024“ | Rapport |Rijksoverheid.nl.
[47] Rumeenia: https://economie.gov.ro/structura-organizatorica/directia-politici-comerciale/.
[48] Hispaania: https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Paginas/Hitorico_Material_Defensa.aspx.
[49] Rootsi: https://www.kommerskollegium.se/contentassets/77abf57e47584da190a1537a7ac025d2/arsredovisning-24.pdf.
[50] ELT CI 384/1, 12.11.2019.
[51] Ühendkuningriik: https://www.gov.uk/government/collections/united-kingdom-strategic-export-controls-annual-report.

Piiratud arv liikmesriikide pädevaid asutusi on avaldanud oma valitsuse veebisaidil teabe määruse kohaldamisalasse kuuluvate kaupade suhtes kohaldatavate eeskirjade kohta, et teavitada ettevõtjaid ekspordiloa menetlusest ja täiendavatest nõuetest.

3.5. Ekspordikontrolli rakendamine

Ekspordikontrolli rakendamise eest vastutavad ELi liikmesriigid. Määruse artiklis 33 on sätestatud, et „[l]iikmesriigid kehtestavad käesoleva määruse rikkumise korral kohaldatavad karistusnormid ja võtavad kõik vajalikud meetmed nende rakendamise tagamiseks. Ettenähtud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.“ Seega töötavad ELi liikmesriigid välja karistused, mida kohaldatakse nende riigis määrust rikkuvate isikute ja üksuste suhtes.

Need karistused hõlmavad nii haldus- kui ka kriminaalkaristusi, ulatudes tavaliselt rahatrahvidest vangistuseni, sealhulgas kauba konfiskeerimiseni.

Aruandeperioodil ei teavitanud pädevad asutused komisjoni ühestki määruse rikkumisest. Määrus ei kohusta pädevaid asutusi seda tegema.

3.6. Ekspordiload: põhiandmed

Komisjon kogub pädevatelt asutustelt andmeid, mis võimaldavad saada ülevaate ekspordilubadest, mis on antud või andmata jäetud määruse III ja IV lisas kirjeldatud kontrollitavate kaupade jaoks.

Tuginedes ajavahemikku 2020–2024 käsitlevates komisjoni aruannetes esitatud andmetele, võib antud ekspordilubade ja nende andmisest keeldumiste arvu kokku võtta järgmiselt[52]: 2020. aastal teatati kokku 247 loa andmisest 11 liikmesriigis; 2021. aastal teatasid 9 liikmesriiki, et nad olid andnud kokku 275 luba; 2022. aastal teatati kokku 246 loa andmisest 10 liikmesriigis; 2023. aastal teatasid 11 liikmesriiki, et nad olid andnud kokku 214 luba; 2024. aastal teatati kokku 248 loa andmisest 7 liikmesriigis. Seega anti viieaastase aruandeperioodi (2020–2024) jooksul kokku 1 230 luba.

15 liikmesriiki teatas komisjonile, et ei saanud aruandeperioodil ühtki määruse (EL) 2019/125 kohast loataotlust.

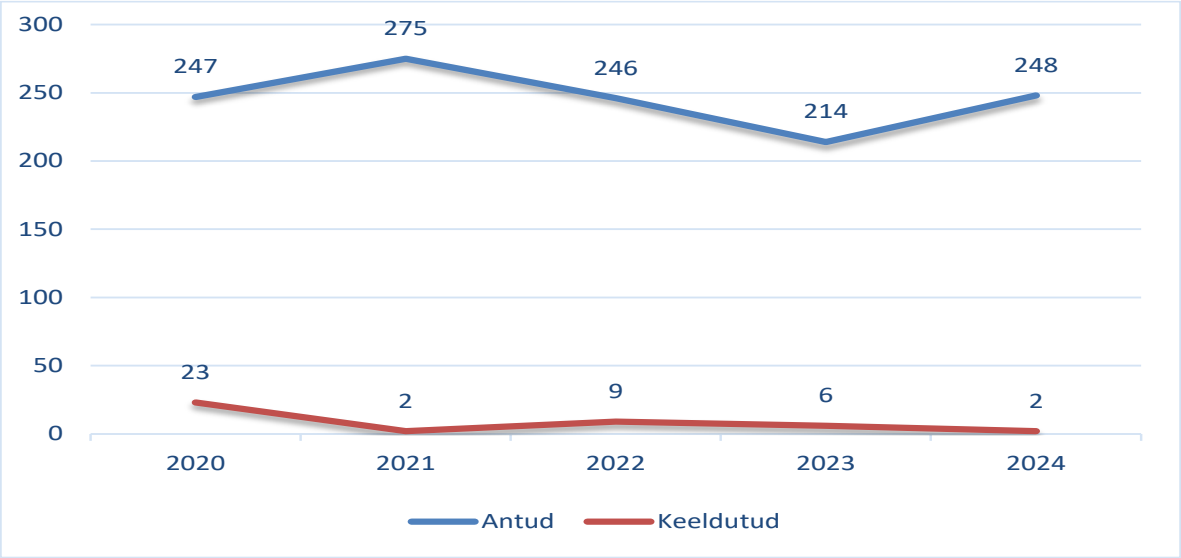
Määrusega on kehtestatud ekspordiloa nõue, et pädevad asutused kontrolliksid, kas leidub märke sellest, et eksportimise korral võidakse kaupu kasutada piinamiseks või muuks julmaks, ebainimlikuks või alandavaks kohtlemiseks või karistamiseks (III lisa) või surmanuhtluse täideviimiseks (IV lisa). Selleks on määruse artikli 20 lõikes 8 sätestatud, et pädevale asutusele tuleks esitada „täielik teave eelkõige konkreetse lõppkasutaja, sihtriigi ja kaupade lõppkasutuse kohta“.

Viieaastase aruandeperioodi jooksul teatati 42 ekspordiloa taotluse tagasilükkamisest: 2020. aastal 23 juhtumit, 2021. aastal 2 juhtumit, 2022. aastal 9 juhtumit, 2023. aastal 6 juhtumit ja 2024. aastal 2 juhtumit.

Tuleb märkida, et kõik liikmesriigid ei esita täielikku arvestust ja/või teavet lõppkasutajate kohta. Seega ei ole komisjonil pädevate asutuste edastatud andmete põhjal võimalik saada üksikasjalikku ülevaadet aruandeperioodil lubatud ekspordi lõppkasutusest.

[52] Teave liikmesriikides antud lubade arvu kohta ei hõlma liidu üldise ekspordiloa alusel toimunud eksporti (määruse V lisa).

Ülevaade komisjonile teatatud ning liikmesriikides antud ekspordilubade ja nende andmisest keeldumiste arvust ajavahemikul 2020–2024



3.7. ELi kodanikud välismaal

Määruse alusel rakendatakse praegu kontrolli või keeldu mitmesuguse tegevuse suhtes määruse territoriaalses kohaldamisalas[53]. Kuigi see ei ole rangelt osa määruse rakendamise hindamisest, on määruse artikliga 32 ette nähtud, et läbivaatamise käigus hinnatakse, kas määruse kohaldamisalasse on vaja lisada ELi kodanike tegevus välismaal. Selline tegevus võib hõlmata vahendamist, edendamist/turustamist ning tehnilise abi ja koolituse pakkumist.

2020. aasta läbivaatamisaruandes on seda küsimust käsitletud ja märgitud, et „[e]siletõstetud probleemide lahendamine tekitab raskusi ELi jurisdiktsiooni territoriaalse piiratuse tõttu“. Lisaks on selles nenditud, et „[r]ahvusvahelises õiguses on jurisdiktsioon põhimõtteliselt territoriaalne ja seda ei saa riik väljaspool oma territooriumi teostada, välja arvatud rahvusvahelisest tavast või konventsioonist tuleneva lubava eeskirja alusel“. Ent selles on ka öeldud, et „rahvusvaheline õigus [võimaldab] karistada riigi kodanike eksterritoriaalset tegevust, kui tegemist on väljaspool riigi territooriumi toime pandud kuritegudega[54]. Eriti ränkade kuritegude puhul, mille korral kohaldatakse universaalset jurisdiktsiooni kas mitmepoolse lepingu[55] või rahvusvahelise tavaõiguse alusel, näiteks genotsiidi, sõjakuritegude, inimsusvastaste kuritegude ja piinamise puhul, võib riik teostada jurisdiktsiooni kuritegudega seoses, olenemata kuriteo toimepanemise kohast või toimepanija või ohvri kodakondsusest“.

2020. aasta aruandes jõuti järeldusele, et „[ü]hepoolseid otsuseid jurisdiktsiooni teostamiseks väljaspool ELi territooriumi tuleks hoolikalt kaaluda, võttes arvesse rahvusvahelist õigust ja tavasid. Arvestades, et see, kas riik võib õiguspäraselt teostada eksterritoriaalset jurisdiktsiooni, on rahvusvahelise õiguse küsimus, on oluline edendada piinamisvaba kaubanduse põhimõtet aktiivselt ja tõhusalt asjakohastel rahvusvahelistel foorumitel, et laiendada määruse eesmärkide üleilmset kõlapinda“. Lisaks märgiti selles, et „võiks uurida mitteseadusandlikke meetmeid, mis aitaksid tõkestada välismaal tegutsevate ELi kodanike ja ELi äriühingute teatavat sobimatut tegevust (näiteks kaupade ja teenuste reklaamimist või

[53] Määruse artikkel 34.
[54] Vt 1984. aasta piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni artikli 5 lõike 1 punkt b ([vastu võetud 10. detsembril 1984, jõustunud 26. juunil 1987] 1465, UNTS 112; „ÜRO piinamisvastane konventsioon“).
[55] Vt Genfi I–IV konventsioon (1949).

turustamist ning tehnilise abi ja koolituse pakkumist politseivarustuse sobimatuks või kuritahtlikuks kasutamiseks). Sellised meetmed võiksid hõlmata näiteks läbipaistvuse ja teadlikkuse suurendamist või ÜRO äritegevuse ja inimõiguste juhtpõhimõtete tulemusliku järgimise edendamist“.

Praegune läbivaatamine on kinnitanud, et 2020. aasta läbivaatamisaruande järeldused jäävad kehtima.

4. MÄÄRUSE RAKENDAMISE HINDAMINE

4.1. Hindamiskriteeriumid ja andmeallikad

Võttes arvesse määruse artiklis 32 sätestatud sisulisi hindamiskriteeriume, hindas komisjon kooskõlas parema õigusloome suunistega määruse tulemuslikkust,[56] vaadeldes järgmisi elemente.

- *Asjakohasus*: mil määral vastavad määruse üldeesmärgid, selle ülesehitus ja sellega ette nähtud riiklikud rakendusmeetmed määruse vastuvõtmise ajal seatud ELi prioriteetidele ning praegustele ELi prioriteetidele.
- *Tõhusus*: mil määral on määrus tõhus. Siin peeti silmas liikmesriikides toimuva rakendamise ja komisjoni tehtava järelevalve tõhusust. Seejuures hinnati, kas teavitamisnõuetes leidub lünki või dubleerimist, mis võib kahjustada määruse tulemuslikku või tõhusat rakendamist, ning kas aruandlusnõuded on piisavad ja proportsionaalsed.
- *Tulemuslikkus*: mil määral täidab määrus oma eesmärke ja ELi prioriteete.
- *Sidusus ja vastastikune täiendavus:* mil määral suurendab määrus sidusust ja vastastikust täiendavust muude asjakohaste ELi ja liikmesriikide algatustega.
- *ELi lisaväärtus:* mil määral annab määrus ELi liikmesriikide üksikmeetmetele lisaväärtust.

Peamised teabeallikad hindamiseks vajalike tõendite kogumiseks olid kirjalikud vastused küsimustikele/uuringutele[57] ning intervjuud peamiste sidusrühmadega, sealhulgas ELi liikmesriikide pädevate asutustega, mitteametliku eksperdirühma ja muude spetsialiseerunud valitsusväliste organisatsioonidega, rahvusvaheliste organisatsioonidega, nagu ÜRO ja Euroopa Nõukogu, ning komisjoni peadirektoraatidega. Kogutud andmete ja teabe hindamisel jõuti allpool esitatud järeldustele.

4.2. Asjakohasus

4.2.1. Poliitilised kaalutlused

Algselt 2005. aastal vastu võetud määrusega reageeriti vajadusele kehtestada „liidu õigusnormid, mis käsitlevad kaubavahetust kolmandate riikidega selliste kaupade osas, mida on võimalik kasutada surmanuhtluse täideviimiseks, ning kaupade osas, mida on võimalik kasutada piinamiseks ja muuks julmaks, ebainimlikuks või alandavaks kohtlemiseks või

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

[57] Kirjaliku küsimustiku kaudu andsid tagasisidet 23 liikmesriiki ning üks rahvusvaheline organisatsioon ja kolm valitsusvälist organisatsiooni, kes on komisjoni mitteametliku eksperdirühma liikmed. Komisjon on saanud teavet ka spetsialiseerunud valitsusvälistelt organisatsioonidelt.

karistamiseks“. Nende õigusnormide eesmärk oli täita lünk inimõigustel põhinevas ELi kaubanduskontrollis ning määrus olid maailma esimene siduv õigusakt, milles seda küsimust konkreetselt käsitleti. Määruse asjakohasuse säilitamiseks muudeti 2011., 2014., 2016. ja 2025. aastal määruse lisasid. Läbivaatamises osalenud sidusrühmad kinnitasid määruse jätkuvat asjakohasust seoses selle prioriteediga edendada piinamisvaba kaubandust, millega määrus aitab saavutada ELi eesmärki kaotada kogu maailmas piinamine ning julm, ebainimlik või alandav kohtlemine või karistamine[58].

Lisaks sellele, et tegemist on maailma esimese tegevusraamistikuga piinamisega seotud kaupadega kauplemise reguleerimiseks, kinnitab määruse praegust asjakohasust tõsiasi, et sellest saavad asjaomases valdkonnas tegutsemiseks inspiratsiooni muud riigid ja organisatsioonid (vt punkt 2.2).

4.2.2. Hõlmatud kaupade ja teenuste asjakohasus

Määrus hõlmab praegu mitmesuguseid surmanuhtluse täideviimise ja piinamisega seotud **kaupu**.

Selleks et säilitada asjakohasus, peavad määruse lisades kirjeldatud kaupade loetelud olema ajakohased ja need tuleb korrapäraselt läbi vaadata. Komisjoni 2020. aasta läbivaatamisaruandes jõuti järeldusele, et kaupade loetelud peavad võimaldama reageerida muutustele rahvusvahelisel julgeolekuturul ning politseivarustuse kasutamises ja väärkasutamises ning esilekerkivatele suundumustele ja probleemidele, mis on seotud surmanuhtluse, piinamise või muu julma, ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamisega. Selleks ajakohastati komisjoni 21. mai 2025. aasta delegeeritud määrusega (EL) 2025/928 määruse lisades kirjeldatud kaupade loetelusid (punkt 3.1.2). Üldiselt kinnitasid läbivaatamises osalenud sidusrühmad määrusega hõlmatud kaupade ja teenuste asjakohasust.

Komisjon täheldas sidusrühmade laialdast toetust määruse praegusele ülesehitusele, kus tehakse vahet oma olemuselt kuritahtlikel kaupadel, millega kauplemine on keelatud (II lisa), ja kaupadel, millel võib olla seaduslik otstarve ja millega kauplemine on reguleeritud (III ja IV lisa). Kehtivaid kaupade loetelusid, mida on hiljuti muudetud, peetakse üldiselt kõikehõlmavateks, asjakohasteks ja sihipärasteks. Mitu läbivaatamises osalenud liikmesriiki ja valitsusvälist organisatsiooni rõhutas komisjoni delegeeritud määruse (EL) 2025/928 tähtsust määruse asjakohasuse säilitamisel. Piinamisküsimustega tegelev ÜRO eriraportöör Alice Jill Edwards väljendas heameelt komisjoni delegeeritud määruse vastuvõtmise üle, märkides, et on „julgustav näha sellist edasiminekut sel üsna rõõmutul ajal, kus julgeolekujõud ületavad pidevalt inimõigusi austavaid rahvahulga kontrolli all hoidmise meetodite piire“. Lisaks märkis ta, et ajakohastatud määrus „tugevdab märkimisväärselt kaitset piinamise ja muu väärkohtlemise eest, mida hõlbustavad relvad ja muu varustus“[59].

Kaks liikmesriiki leidsid, et kuigi komisjoni delegeeritud määrus on oluline samm õiges suunas, jäävad tähtsaks pidev valvsus, järelevalve ja teabe jagamine. Sellega seoses kutsus üks liikmesriik üles looma mehhanismi, mille abil liikmesriigid saaksid jagada korrapäraselt teavet uute suundumuste kohta kaupade väärkasutamises, uut liiki seadmete või kahtlase tegevuse kohta. Kinnitades määruse praeguse kohaldamisala asjakohasust, rõhutas üks teine liikmesriik, et tootehõlmavus peaks ka edaspidi tuginema kindlalt tõenditel põhinevale riskide ja väärkasutuse hindamisele ning selle puhul tuleks arvesse võtta laiemat kaubanduspoliitika konteksti.

[58] ELi inimõiguste ja demokraatia tegevuskava (2020–2027).
[59] https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/08/un-expert-welcomes-revised-eu-regulations-against-trade-instruments-torture.

Kaks läbivaatamises osalenud inimõigustega tegelevat valitsusvälist organisatsiooni osutasid väljaspool kinnipidamist toimuvale piinamisele ja muule väärkohtlemisele korra tagamisel avalikel kogunemistel. Seda silmas pidades soovitasid nad määruse lisades kirjeldatud kaupade loetelusid veelgi laiendada, et viia määrus täielikult kooskõlla piinamisküsimustega tegeleva ÜRO eriraportööri 2023. aasta aruande soovitustega. Ühe valitsusvälise organisatsiooni sõnul võiks mõned kaubad, mis praegu on loetletud III lisas, viia üle II lisasse (nt teatavad otsekontaktiga elektrišokiseadmed, mitut kineetilised laskekeha sisaldav laskemoon, mitmeraudsed heitjad ja mõned mitme kinnituspunktiga ohjeldamisvahendid). Võiks lisada muud kaubad, näiteks II lisasse millimeeterlainerelvad ja III lisasse tavalised käerauad ja õiguskaitse otstarbel välja töötatud käeshoitavad löögirelvad (eelkõige standardsed (kummi)nuiad), samuti mõned akustilised seadmed ja relvad ning šokigranaadid.

Üks valitsusväline organisatsioon leidis, et määruses keskendutakse peamiselt füüsilistele kaupadele, jättes tähelepanuta mittefüüsilised vahendid, nagu jälgimistarkvara, biomeetrilised andmebaasid ja küberkontrollisüsteemid, mida kasutatakse üha enam piinamise või väärkohtlemise hõlbustamiseks.

Määruse IV lisas on loetletud teatavad kemikaalid/ravimid, mille eesmärk on päästa patsientide elu ja parandada nende tervist, kuid mida võidakse kasutada ka surmavas süstis. Erinevalt II ja III lisas loetletud kaupadest mängivad need kemikaalid ja ravimid olulist roll elude päästmisel ning seetõttu tuleb hoolikalt hinnata meetmeid, mis võivad piirata nendega kauplemist, et vältida negatiivset mõju selliste seaduslike elupäästvate meditsiinitarvetega kauplemisele.

Üks organisatsioon, kes püüab ära hoida ravimite väärkasutamist surmavates süstides, märkis, et IV lisas esitatud loetelu enneaegne laiendamine võib seada tarbetu surve alla elupäästvate ravimite tarnimise, kuid valvsus tuleb siiski säilitada. Siinkohal väärib märkimist mitme ELi äriühingu rakendatav eneseregulatsiooni kord, mis hinnangute kohaselt aitab ennetada EList eksporditud ravimite sobimatut kasutamist. Sama organisatsioon rõhutas, et tähtis on hoolikalt jälgida tendentse seoses lämmastikgaasi kasutamisega hukkamistel. Sellega seoses soovitas üks liikmesriik kaaluda lämmastikgaasi lisamist määruse IV lisasse.

Läbivaatamise käigus kinnitasid sidusrühmad ka määruse kohaldamisalasse kuuluvate **teenuste**, st määrusega hõlmatud kaupadega seotud vahendus-, tehnilise abi ning koolitus- ja reklaamiteenuste asjakohasust. Üks inimõigustega tegelev valitsusväline organisatsioon leidis, et määrus peaks hõlmama ka sellise tehnilise abi andmist, mis võib hõlbustada piinamist ja muud väärkohtlemist või mida võidakse selleks kasutada, olenemata sellest, kas kasutatav seade on määrusega hõlmatud. Tuleb siiski märkida, et tehnilise abi, sealhulgas koolituse pakkumine on keelatud või seda kontrollitakse ainult siis, kui see on otseselt mõeldud määrusega (II või III lisaga) hõlmatud seadmete jaoks.

Hõlmatud kaupade ja teenuste asjakohasuse hindamisel võiks kaaluda ka sihipärase lõppkasutust käsitleva klausli või kõikehõlmava klausli lisamist määrusesse. Sellise klausli lisamist on pooldanud läbivaatamises osalenud valitsusvälised organisatsioonid, kes tegelevad inimõigustega. Konkreetselt võimaldaks taoline klausel üksikutel ELi liikmesriikidel peatada määruse II või III lisas loetlemata kaubaartikli üleandmine. Sellise artikli puhul peab olema ilmselge, et sellel ei ole muud praktilist otstarvet kui surmanuhtluse täideviimine, piinamine või muu väärkohtlemine. Klausel võiks hõlmata ka juhtumeid, kus esineb tõendeid selle kohta, et loetlemata kaubaartikli võimalik üleandmine tooks kaasa selle kasutamise kõnealustel eesmärkidel.

4.3. Tõhusus

4.3.1. Loa andmine ja loa andmisest keeldumine

Tuginedes käesolevas aruandes esitatud andmetele ning komisjoni eelmisele aruandele 2020., 2021., 2022., 2023. ja 2024. aasta ekspordilubade kohta (vt punkt 3.5), tasub märkida, et märkimisväärne arv liikmesriike (15) ei ole viieaastasel aruandeperioodil ühtki loataotlust saanud. Lisaks on mõni liikmesriik teatanud tunduvalt suuremast lubade arvust kui teised.

Esitatud andmed osutavad ka sellele, et kauba jaoks loa andmisest keeldumiste arv on piiratud (42 keeldumist viieaastase aruandeperioodi jooksul) ning et määrusega hõlmatud teenuste jaoks ei ole lube antud (ega nende andmisest keeldutud). Määruse rakendamise eest vastutavad liikmesriikide pädevad asutused.

Ekspordilubade andmise kord võib liikmesriigiti erineda. Liikmesriikide ametiasutuste esitatud teabe kohaselt hõlmab see kord sageli konsultatsioone eri ministeeriumide, ametiasutuste ja organite vahel ning otsuse tegemiseks hinnatakse muu hulgas lõppkasutust, lõppkasutajat ja kõrvalesuunamise ohtu. Sellisel hindamisel kasutatavad teabeallikad hõlmavad mitmesugust avatud lähtekoodiga teavet, sealhulgas ÜRO, ELi, Euroopa Nõukogu ja kodanikuühiskonna organisatsioonide aruandeid, samuti kättesaadavaid riikide ja rahvusvahelisi kohtuotsuseid. Mõni liikmesriik nimetas ka oma ametiasutuste ja saatkondade tehtud analüüse ning teiste ELi liikmesriikide varasemaid keeldumisi.

Kuigi kättesaadav teave üldiste riiklike riskihindamiste kohta on piiratud, on selge, et need on liikmesriigiti erinevad. Sellega seoses osutasid mitu läbivaatamises osalenud liikmesriiki ja valitsusvälist organisatsiooni vajadusele ühtlustada riiklikke tavasid, mis puudutavad ekspordilubade andmise / nende andmisest keeldumise korda.

Eespool esitatud teabest ilmneb, et on tarvis Euroopa Liidu suuniseid või parimaid tavasid määruse rakendamise (nt hõlmatud kaupade määratluse, riskihindamise, keeldumise, teavitamise jms) kohta ning pädevad asutused peaksid andma rohkem teavet selle kohta, kuidas määrust tegelikult kohaldatakse.

4.3.2. Kaubandusmessid

Määruse artikliga 8 on keelatud ELis toimuvatel näitustel või kaubandusmessidel eksponeerida või pakkuda müügiks II lisas loetletud kaupu.

Mõni liikmesriik lubab, hõlbustab ja/või korraldab politseivarustuse messe või näitusi. Kaks läbivaatamises osalenud inimõigustega tegelevat valitsusvälist organisatsiooni on ühel neist messidest silma peal hoidnud ja on paaril korral avastanud, et eksponeeritud on määruse II lisaga hõlmatud kaupu. Valitsusvälised organisatsioonid teatasid heast koostööst messi korraldajatega, kes eemaldasid asjaomased kaubad ning võtsid meetmeid, et vältida II lisaga hõlmatud kaupade eksponeerimist.

Üheski läbivaatamises osalenud liikmesriigis ei ole kehtestatud eriprotokolli ega -menetlust, et tagada määruse artikli 8 järgimine näituste või kaubandusmesside korraldamisel. Üks läbivaatamises osalenud liikmesriik tegi ettepaneku töötada välja parimate tavade suunised liikmesriikide ametiasutustele ja ettevõtjatele, kes on seotud selliste messide korraldamisega, kus eksponeeritakse politseivarustust. Seda on soovitanud ka mitu läbivaatamisele kaasa aidanud valitsusvälist organisatsiooni.

4.3.3. Aruandlus

Nagu on märgitud punktis 3.3, on määruse artiklis 26 sätestatud pädevate asutuste aruandlusnõuded. Kõik läbivaatamises osalenud liikmesriigid peavad selliseid aruandlusnõudeid piisavaks ja proportsionaalseks.

Ometi kinnitasid vaid kaheksa liikmesriiki, et nad avaldasid oma 2024. aasta tegevusaruande kooskõlas määruse artikli 26 lõikega 3. Määruse artikli 26 lõike 3 kohaselt ei sisalda avalikud aruanded „teavet, mille avalikustamist peab liikmesriik oma oluliste julgeolekuhuvide vastaseks“. Kõnealuste aastaaruannete üksikasjalikkuse tase ei pruugi alati võimaldada määruse rakendamist konkreetses riigis täpselt hinnata. Vaid vähesed liikmesriigid esitavad üldsusele kättesaadavat teavet kaupadest tulenevate riskidega seotud menetluste või lõppkasutuse jälgimiseks võetud järelmeetmete kohta, samuti ei märgi liikmesriigid seotud kaupade mahtu ja väärtust ega seda, kas määruse rikkumise eest on kohaldatud karistusi. Samamoodi on esitatud vaid piiratud teavet artiklis 23 sätestatud teavitamis- ja konsulteerimismehhanismi kohta.

Artikli 26 lõike 4 kohaselt peab ka komisjon avaldama igal aastal tegevusaruande. Nende aruannete koostamiseks on esitanud komisjonile teavet kõik liikmesriigid. Aruandeperioodil avaldati aastaaruanded liikmesriikide 2020., 2021., 2022., 2023. ja 2024. aasta ekspordilubade kohta. Läbivaatamisele kaasa aidanud valitsusvälised organisatsioonid pidasid komisjoni aastaaruannet oluliseks vahendiks, et tagada määruse rakendamise läbipaistvus, eriti kuna mitu liikmesriiki ei ole teinud oma aruandeid avalikult kättesaadavaks. Nad soovitasid lisada komisjoni aastaaruandesse täiendavat asjakohast teavet, eelkõige lubade kohta, mis on antud või mille andmisest on keeldutud (nt kauba lõppkasutus, väärtus ja kogus).

4.4. Tõhusus

Üldiselt on määrusega saavutatud selle eesmärk kontrollida tulemuslikumalt ELi kaubavahetust kolmandate riikidega selliste kaupade puhul, mida on võimalik kasutada surmanuhtluse täideviimiseks või piinamiseks või muuks julmaks, alandavaks või ebainimlikuks kohtlemiseks või karistamiseks. Läbivaatamises osalenud sidusrühmad rõhutasid määruse ennetavat ja normatiivset mõju. Mitu liikmesriiki leidis, et määrus on edukalt pärssinud kauplemist piinamise ja muu väärkohtlemisega seotud kaupadega, takistades ettevõtjaid eksportimast keelatud kaupu või kaupu, mida kolmandates riikides tõenäoliselt kuritarvitatakse. Ühe liikmesriigi ametiasutuse sõnul on tõhus hoiatav mõju üks teguritest, mis seletab määrusega hõlmatud kaupadega kauplemise praegust piiratud ulatust.

Üks valitsusväline organisatsioon leidis, et määrus on vähendanud mõne piinamisega seotud kaubaga kauplemist mõnes aspektis. Eelkõige märkis organisatsioon, et alates määruse jõustumisest on vähenenud ELi ettevõtjate seas II lisaga hõlmatud kaupade turustamine relvamessidel ja internetis. Üks valitsusväline organisatsioon, kes püüab ära hoida ravimite väärkasutamist surmavates süstides, märkis, et määrus on märkimisväärselt tõkestanud Euroopa ravimite eksportimist surmavates süstides kasutamise eesmärgil, samuti tugevdanud tööstuse juhitavat kontrolli ja taganud selge õigusraamistiku, et toetada ettevõtjaid tarneahelate kaitsmisel.

Sellegipoolest täheldasid läbivaatamises osalenud valitsusvälised organisatsioonid, et avalikult kättesaadava teabe piiratus raskendab määruse tõhususe täielikku hindamist. Sellega seoses soovitakse saada rohkem teavet määruse artikliga 33 ette nähtud karistuste määramise kohta ELi liikmesriikides, et paremini hinnata, mil määral määruse rikkumisi tuvastatakse ja karistatakse.

Üldiselt leidsid sidusrühmad, et määruse jõustumine ise suurendas ettevõtjate teadlikkust ELis tehtavatest kontrollidest. Lisaks on mitu liikmesriiki lisanud teabe määruse peamiste sätete kohta oma asjaomase ministeeriumi/asutuse veebisaidile. Kuus liikmesriiki teatasid, et nad korraldavad teadlikkuse suurendamise üritusi ja/või sihipärast teavitustegevust. Üks liikmesriik ja kolm valitsusvälist organisatsiooni soovitasid täiendavaid teadlikkuse suurendamise meetmeid, et määrust paremini tutvustada ja tagada, et sidusrühmad saavad selle sätetest hästi aru. Üks valitsusväline organisatsioon tegi komisjonile ettepaneku esitada standardtekst ja lisasuunised määruse rakendamise kohta, et suurendada teadlikkust riiklike osalejate seas ja tagada riiklike tavade kooskõla.

Üldisemat eesmärki, milleks on aidata hoida kolmandates riikides ära surmanuhtlust, piinamist ja muud julma, ebainimlikku või inimväärikust alandavat kohtlemist või karistamist, on raskem hinnata, sest seda mõjutab palju muid tegureid. Kõnealuste kaupade ja teenustega kauplemise piiramine on vaid osa piinamisvastasest võitlusest. Pealegi ei ole piinamiseks ja muuks väärkohtlemiseks vaja keerukaid vahendeid – sageli kasutatakse kõige lihtsamaid ja kättesaadavamaid vahendeid, näiteks (kummi)nuiasid, standardseid käeraudu ja ülemäärast füüsilist jõudu.

4.5. Sidusus ja vastastikune täiendavus

Vastastikuse täiendavuse tagamiseks on määruses konkreetselt viidatud muudele asjaomastele ELi õigusaktidele või raamistikele ning määruse kohaldamisalast on sõnaselgelt välja jäetud kaubad, mida on käsitletud neis teistes õigusaktides või raamistikes. Määrus hõlmab materjale, mida ei ole loetletud üheski muus õigusaktis, ning täiendab sellega muid Euroopa õigusraamistikke. Määruses välditakse selliste kaupade käsitlemist, mis on seotud muude määrustega ja mille jaoks on juba kehtestatud loasüsteem. Need kaubad on näiteks järgmised:

i. tulirelvad, mida reguleeritakse määrusega (EL) nr 258/2012;
ii. kahesuguse kasutusega kaubad, mida reguleeritakse määrusega (EÜ) nr 428/2009;
iii. kaubad, mida reguleeritakse kooskõlas ühise seisukohaga 2008/944/ÜVJP ja sellega seotud sõjaliste kaupade ühise nimekirjaga[60].

Ehkki selline ekspordikontrolli vahendite vastastikuse täiendavuse tagamise käsitus on olnud paljuski edukas, on läbivaatamises osalenud inimõigustega tegelevad valitsusvälised organisatsioonid juhtinud tähelepanu mõnele puudujäägile. Mõni massirahutuste ohjeldamiseks mõeldud keemiline aine, näiteks pipragaas ja Oleoresin Capsicum, on lisatud määrusesse, aga teised sõjaliste kaupade ühises ELi nimekirjas loetletud ained, näiteks tavalised pisargaasid (CS-gaas, CR-gaas ja CN-gaas), ei ole, ehkki neid kasutatakse sageli piinamise ja muu väärkohtlemise hõlbustamiseks või läbiviimiseks. Oleks asjakohane uurida, kuidas kõige paremini tagada, et mõlemad õigusaktid oleksid rohkem kooskõlas, et litsentside heakskiitmise menetlused oleksid ühtsed ja et edastataks mõlema kontrollikorra alusel välja antud keeldumisteateid.

ELi laiema inimõigustealase eesmärgi puhul on määrus suures osas kooskõlas muude asjakohaste ELi õigusaktide ja algatustega ning täiendab neid. Samas oleks võimalik veelgi suurendada ühelt poolt kolmandates riikides inimõiguste järgimise üle tehtava järelevalve ning

[60] Sõjaliste kaupade ühine Euroopa Liidu nimekiri, mille nõukogu võttis vastu 24. veebruaril 2025 (varustus, mis on hõlmatud nõukogu ühise seisukohaga 2008/944/ÜVJP, millega määratletakse sõjatehnoloogia ja -varustuse ekspordi kontrolli reguleerivad ühiseeskirjad) (ELT C, C/2025/1499).

teiselt poolt määruse alusel eksporditavate kaupade ja teenuste lõppkasutuse kontrolli koostoimet.

Sidusus ja vastastikune täiendavus üleilmse ja piirkondliku tasandi algatustega (ülemaailmne liit, Euroopa Nõukogu) on suur. Aruandeperioodil oli Euroopa Liit nii tehnilisel kui ka diplomaatilisel tasandil esirinnas algatustes, mille eesmärk on suurendada kõikjal maailmas valitsusasutuste teadlikkust kauplemisest piinamiseks, väärkohtlemiseks ja surmanuhtluse täideviimiseks kasutatavate seadmetega. EL jätkas selles küsimuses suhtlemist kolmandate riikidega, sealhulgas ülemaailmse liidu raames.

4.6. ELi lisaväärtus

ELi lisaväärtus tähendab ELi sekkumisest tingitud muutusi, mis on suuremad kui need, mida oleks võinud mõistlikult eeldada liikmesriikide meetmete puhul.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 207 kohaselt kuulub kaubandus ELi ainupädevusse. Määruse ELi lisaväärtus on ilmne, sest määrus käsitleb valdkonda, milles ELil on ainupädevus, ning seetõttu on määruse eesmärke kõige parem saavutada ELi tasandil.

Kuigi määrus võimaldab liikmesriikidel võtta lisameetmeid, võib määruses sätestatud meetmeid pidada üldiselt asjakohasteks.

4.7. Piinamise tõkestamise koordineerimisrühm

Piinamise tõkestamise koordineerimisrühma tegevuse õiguslik alus on määrus. Komisjoni juhitavasse koordineerimisrühma kuulub igast liikmesriigist üks esindaja. Koordineerimisrühm täidab konkreetseid ülesandeid: rühm võib uurida küsimusi, mis on seotud määruse kohaldamisega, sealhulgas haldustavasid käsitleva teabe vahetamisega. Koordineerimisrühm võib vajaduse korral konsulteerida eksportijate, vahendajate, tehnilise abi osutajate ja muude asjaomaste sidusrühmadega, keda määrus puudutab. Määruse põhjenduse 48 kohaselt on koordineerimisrühmal eriroll delegeeritud õigusaktide ettevalmistamisel, sest koordineerimisrühma kaudu konsulteeritakse liikmesriikidega ametlikult delegeeritud õigusaktide eelnõude üle, mille komisjon esitab kooskõlas paremat õigusloomet käsitlevas institutsioonidevahelises kokkuleppes sätestatud põhimõtetega.

Läbivaatamises osalenud liikmesriigid tunnistasid piinamise tõkestamise koordineerimisrühma keskset rolli määruse tõhusa ja järjekindla rakendamise tagamisel. Üldiselt leidsid liikmesriigid, et koordineerimisrühm on kasulik platvorm teabe ja parimate tavade koordineerimiseks ja vahetamiseks. Mõni liikmesriik pidas koordineerimisrühma ka foorumiks, kus arutada määruse rakendamisega seotud probleeme, sealhulgas täitmise tagamise ning õigusliku ja regulatiivse tõlgendamisega seotud küsimusi ning liikmesriikide riiklike tavade sidusust ja järjepidevust.

Sellega seoses tegid kaks liikmesriiki ettepaneku, et koordineerimisrühma koosolekutel võiksid liikmesriigid, kes saavad määruse alusel rohkem taotlusi, tutvustada konkreetsete juhtumiuuringute abil oma riiklikke tavasid. Kolm muud liikmesriiki soovitasid arutada koordineerimisrühmas korrapäraselt konkreetset olukorda kolmandates riikides ning vahetada teavet metoodika ja näitajate kohta, mida kasutada inimõigustega seotud riskide hindamiseks sihtriikides. Rõhutati ka rolli, mida koordineerimisrühm mängib turujärelevalves, vahetades korrapäraselt teavet tehnoloogia arengu kohta, mis võib õigustada määruse lisade ajakohastamist. Sellega seoses julgustas mõni liikmesriik tegema tihedamat koostööd kodanikuühiskonnaga, viidates eelkõige mitteametliku eksperdirühma tööle. Seda aspekti rõhutas ka mõni mitteametlikku eksperdirühma kuuluv valitsusväline organisatsioon, kes

osales läbivaatamises. Konkreetsemalt tehti ettepanek tagada sisukam seos mitteametliku eksperdirühma ja koordineerimisrühma vahel, sealhulgas mitteametliku eksperdirühma liikmete korrapäraste ettekannete pidamisega koordineerimisrühma koosolekutel.

5. JÄRELDUSED JA EDASISED SAMMUD

Määrus võeti vastu selleks, et Euroopa Liidul oleks õigusakt, mis käsitleb selliste kaupade ja nendega seotud teenustega kauplemist kolmandate riikidega, mida on võimalik kasutada surmanuhtluse täideviimiseks, piinamiseks ning muuks julmaks, ebainimlikuks või alandavaks kohtlemiseks või karistamiseks. Sellel on olnud oluline roll **inimelu ja inimõiguste austamise** edendamisel.

Määrus täidab jätkuvalt lünka ELi inimõigustel põhinevas kaubanduskontrollis. Määrusega **panustatakse edukalt** määruse peamise eesmärgi saavutamisse, milleks on võtta tõhusaid ja konkreetseid meetmeid piinamise ning muu julma, ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise vastu.

Läbivaatamine kinnitas, et määrust **rakendatakse üldiselt rahuldavalt** ja see on endiselt eesmärgipärane. Määrust peetakse piisavalt tõhusaks ja seetõttu ei ole praeguses etapis vaja seda täies mahus ajakohastada.

Teisest küljest näitas läbivaatamine, et **riiklikud tavad** määruse rakendamisel võivad liikmesriigiti erineda, eriti mis puudutab ekspordilubade andmise või nende andmisest keeldumise otsuste aluseks olevaid menetlusi. Sellega seoses võiks täiendavalt uurida mitteseadusandlikke meetmeid, mis toetavad määruse teatavate sätete tõhusamat ja järjekindlamat rakendamist.

Komisjon uurib võimalust koostada **riskihindamise** jaoks **kontrollnimekiri**, sealhulgas töötada välja metoodika inimõigustega seotud riskide hindamiseks sihtriikides. Samuti võiks uurida võimalust koostada konkreetne kontrollnimekiri **kaubandusmesside ja näituste** tarvis. Lisaks soodustatakse parimate tavade vahetamist liikmesriikide seas, sealhulgas piinamise tõkestamise koordineerimisrühma raames.

Hõlmatud kaupade osas peaks määrus pidama jätkuvalt sammu **tehnoloogia ja turu arenguga** ning võtma arvesse **muutusi politseivarustuse kasutamise ja väärkasutamise laadis**, samuti **piinamise ja muu väärkohtlemisega seotud suundumusi**.

Sellega seoses **kinnitas läbivaatamine, et määrusega** (nagu seda on muudetud komisjoni 2025. aasta mai delegeeritud määrusega) **hõlmatud kaubad ja teenused on asjakohased**.

Siiski tuli läbivaatamise käigus selgelt esile vajadus **säilitada valvsus** ja korrapäraselt arutada määruse lisades esitatud kaupade loetelude võimalikku edasist laienemist kooskõlas eespool nimetatud suundumustega. Siin on muu hulgas abiks **ÜRO pädevate organite** ja piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise **ÜRO eriraportööri järeldused**. Samuti tuleks määrusega hõlmatud kemikaalide loetelu ajakohastamise võimalust hinnates hoolikalt vaagida inimõigustega seotud kaalutluste ja seaduslike **elupäästvate meditsiinitarvetega** kauplemise kaitsmise vajaduse tasakaalustamist.

Komisjon uurib võimalust luua piinamise tõkestamise koordineerimisrühma raames **mitteametlik hoiatusmehhanism**, mis võimaldab süstemaatilisemalt teavet jagada ja analüüse teha, ent samuti vahetada teavet tehnoloogia ja turu arengu kohta ning selle kohta, kuidas kolmandate riikide õiguskaitseasutused seda ära kasutavad. Mitteametlik eksperdirühm, kelle olulist rolli tehnilise nõu andmisel on läbivaatamise käigus tunnistatud, võiks anda sellesse oma panuse aruannete või *ad hoc* suuliste ülevaadete esitamise kaudu.

Täiendavalt tuleks uurida võimalusi, kuidas paremini **jälgida** eksporditud kaupade **lõppkasutust**. Samuti on võimalik veelgi suurendada ühelt poolt kolmandates riikides inimõiguste järgimise üle tehtava järelevalve ning teiselt poolt määruse alusel eksporditud kaupade ja teenuste lõppkasutuse kontrolli **koostoimet**.

Tunnistatakse ka vajadust **suurendada läbipaistvust ja vastutust**, eelkõige iga-aastaste tegevusaruannete avaldamise kaudu. Lisaks rõhutati läbivaatamisel vajadust **jagada rohkem teavet** selle kohta, kuidas määrust rakendatakse, eelkõige riskihindamise ja litsentsimispoliitika osas. Komisjon võiks vajaduse korral lisada iga-aastasesse aruandesse täiendavat asjakohast teavet, sealhulgas lõppkasutuse, rikkumiste ja karistuste kohta.

Maailma esimese õiguslikult siduva reguleeriva vahendina selles valdkonnas on määrus olnud **eeskujuks sarnaste kaubandusmeetmete väljatöötamisel** kolmandates riikides ja rahvusvahelistes organisatsioonides. EL peaks jätkama määrusega seotud kogemuste jagamist nende partnerriikide ja -organisatsioonidega, kes soovivad võtta meetmeid piinamisega seotud kaupadega kauplemise tõkestamiseks. Ülemaailmse liidu kaasesimehena jätkab EL piinamisvaba kaubanduse algatuste toetamist mitmepoolsel tasandil, sealhulgas ÜRO foorumitel.