EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 9.12.2025
COM(2025) 748 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

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

1. INLEDNING

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

EU:s förordning mot tortyr har bidragit till att avhjälpa en stor brist i den människorättsbaserade handelskontrollen. Genom förordningen infördes bindande handelsbegränsningar av ett slag som aldrig tidigare använts för en rad varor som ofta saknas på exportkontrollförteckningar över militära varor, varor med dubbla användningsområden eller andra strategiska varor. Förordningen har lovordats brett av internationella människorättsaktörer. Exempelvis har FN:s särskilda rapportör om tortyr omnämnt förordningen som ett positivt exempel på ett regionalt regelverk inriktat på föremål avsedda för tortyr eller annan misshandel[2].

År 2016 ändrades förordningen väsentligt, särskilt i fråga om dess förfarandebestämmelser. År 2019 kodifierades förordningen. År 2011, 2014, 2020 och 2025 antogs delegerade akter för att uppdatera eller utvidga bilagorna till förordningen.

I enlighet med kraven i artikel 32 i förordningen ger denna rapport information om förordningens genomförande och inverkan mellan 2020 och mitten av 2025. Rapporten behandlar särskilt ändringar av förordningen genom delegerade akter, genomförande på nationell nivå, informationskrav samt verksamheten i samordningsgruppen mot tortyr och unionsmedborgares verksamhet utomlands i samband med förordningen. Denna rapport ger också en översikt över nyckeldata enligt förordningen och utvärderar förordningens genomförande i förhållande till de grundläggande principerna relevans, effektivitet, ändamålsenlighet, samstämmighet och europeiskt mervärde.

2. FÖRORDNING (EU) 2019/125

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

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

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

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

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/125 av den 16 januari 2019 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, EUT L 30, 31.1.2019, s. 1.
[2] A/78/324, 24.8.2023.

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

iii. Reglerar handeln med varor – kemikalier eller farmaceutiska ämnen (bilaga IV) – som skulle kunna användas för dödsstraff (t.ex. produkter som skulle kunna användas för att avrätta människor med dödlig injektion). Dessa varor lades till i förteckningen över varor som omfattas av exportkontroller 2011. En särskild typ av tillstånd (”EU:s generella exporttillstånd”) infördes för att kontrollera exporten av sådana anestetiska kemikalier och för att förhindra överföring av dem för användning i avrättningar genom dödlig injektion utan att begränsa handeln med sådana kemikalier för medicinska, veterinära eller andra legitima syften[6]. Om export av läkemedel kräver exporttillstånd enligt förordningen och exporten också omfattas av tillståndskrav i enlighet med internationella konventioner om narkotika och psykotropa ämnen, till exempel 1971 års konvention om psykotropa ämnen, får medlemsstater använda ett enda förfarande för att uppfylla åtagandena i denna förordning och i den relevanta konventionen.

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

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

Förordningen är rättsligt bindande och direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater, och den ålägger *exportörer* enligt definitionen i artikel 2 n skyldigheter. Medlemsstaterna ansvarar för genomförandet och verkställandet av förordningen. Medlemsstaternas behöriga myndigheter, såsom dessa förtecknas i bilaga I till förordningen, är ansvariga för att övervaka efterlevnaden av förbuden och tillståndskraven i förordningen, och tullmyndigheterna är ansvariga för att vid

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

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

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

[6] Artikel 20 i och bilaga V till förordningen.

EU:s yttre gräns kontrollera om de varor som exporteras eller importeras uppfyller kraven i förordningen.

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

2.2 Handelsrestriktioner: ett nyckelinstrument för att förhindra tortyr och dödsstraff

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

År 2022 uppmanade FN:s generalförsamling alla stater att vidta lämpliga ändamålsenliga lagstiftande, administrativa, rättsliga och andra åtgärder för att förhindra och förbjuda produktion, handel, export, import och användning av utrustning som inte har någon annan praktisk användning än för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning[7].

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

Trots staternas skyldigheter enligt internationell lagstiftning förekommer det alltjämt tortyr och annan misshandel runt om i världen. Under de senaste åren har det internationella samfundet fått en växande insikt om behovet av att reglera och begränsa handeln med viss utrustning för brottsbekämpning för att säkerställa att sådana varor inte används till tortyr eller annan misshandel. Även det civila samhällets krav på ytterligare åtgärder för att reglera och begränsa dessa varor har ökat globalt de senaste åren.

Den globala alliansen för tortyrfri handel inrättades 2017, med inspiration av EU-förordningen och under Europeiska unionens, Argentinas och Mongoliets gemensamma ordförandeskap. Den syftar till att göra handeln med varor avsedda för, eller med potential att användas för, dödsstraff och tortyr betydligt svårare på internationell nivå. Genom att gå med i den globala alliansen för tortyrfri handel åtar sig länderna bland annat att vidta effektiva åtgärder genom nationell lagstiftning och effektiv verkställighet för att begränsa handel med varor som används för tortyr och dödsstraff.

I en resolution från FN:s generalförsamling som antogs 2019 på initiativ av den globala alliansen för tortyrfri handel[9] gavs FN:s generalsekreterare i uppdrag att utfärda en rapport med

[7] FN:s resolution antagen av generalförsamlingen den 15 december 2022, A/RES/77/209, om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
[8] EUT C 202, 7.6.2016, s. 389.
[9] A/RES/73/304, antagen av generalförsamlingen den 28 juni 2019.

en redogörelse för medlemsstaternas synpunkter på genomförbarheten hos och det möjliga tillämpningsområdet för ett antal möjliga åtgärder för att fastställa gemensamma internationella standarder för handeln med varor som används för tortyr och dödsstraff[10]. Genom resolutionen gavs också en FN-grupp av regeringsexperter i uppdrag att undersöka möjligheterna att fastställa gemensamma internationella standarder för handel med tortyrrelaterade varor. Rapporten[11], som lades fram 2022, utgör ett övertygande argument för att FN:s generalförsamling bör inrätta en framåtblickande process för tortyrfri handel som syftar till att reglera handeln med tortyrrelaterade varor.

I oktober 2023 lade FN:s särskilda rapportör om tortyr fram en tematisk rapport om global handel med vapen och utrustning som används av brottsbekämpande myndigheter och andra offentliga myndigheter men som också kan användas för att utöva tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning för FN:s generalförsamlings tredje utskott[12]. Rapporten innehåller en bilaga med en förteckning över utrustning som till sin natur är kränkande och som bör förbjudas och en bilaga med en förteckning över utrustning för brottsbekämpning som skulle kunna missbrukas för tortyr och med vilken handeln bör begränsas. Utöver att rekommendera stater att se över och ändra sina nationella lagar och förfaranden när det gäller de förtecknade varorna uppmanar den särskilda rapportören också till utarbetande av ett instrument för tortyrfri handel som skulle komplettera och stärka de befintliga skyldigheterna att förbjuda och förhindra tortyr och annan misshandel eller bestraffning. I april 2024 kom en liknande uppmaning inom ramen för två andra särskilda FN-förfaranden, där man underströk att stater bör se över och ändra nationella lagar och förfaranden i syfte att upphöra med och förbjuda tillverkning av, handel med och användning av verktyg och utrustning som kränker rätten till värdighet, liv, säkerhet och frihet[13].

Europarådets rekommendation om åtgärder mot handeln med varor som används för dödsstraff, tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, antagen av Europarådets ministerkommitté 2021[14], återspeglar i stort sett EU-förordningen[15]. I rekommendationen uppmanas Europarådets medlemsstater att förbjuda handel med varor och utrustning som är kränkande till sin natur, att reglera och bevilja tillstånd för export och transitering av vissa farmaceutiska kemikalier och att införa ändamålsenliga nationella åtgärder för export- och transiteringskontroll avseende handel med varor och utrustning för brottsbekämpning som kan missbrukas av tjänstemän för att utföra tortyr eller annan omänsklig eller kränkande behandling eller bestraffning. Rekommendationen innehåller tre bilagor över i) förbjudna varor och förbjuden utrustning som är kränkande till sin natur, ii) farmaceutiska kemikalier som används vid avrättningar genom dödlig injektion, vars export och transitering bör vara reglerad och tillståndsbelagd, respektive iii) kontrollerade varor och kontrollerad utrustning som kan användas i legitima brottsbekämpande syften som överensstämmer med internationella och regionala normer för mänskliga rättigheter men som kan missbrukas för att utöva tortyr eller annan omänsklig eller kränkande behandling eller bestraffning. I rekommendationen uppmuntras också alla stater i Europarådet att ansluta sig till den globala alliansen för tortyrfri handel. I skrivande stund är alla utom tre av staterna i Europarådet medlemmar i den globala alliansen för tortyrfri handel[16].

[10] A/74/969, 28.7.2020.
[11] A/76/850, 31.5.2022.
[12] A/78/324, 24.8.2023.
[13] *UN experts call for international torture-free trade agreement*, OHCHR:s webbplats.
[14] CM/Rec (2021) 2.
[15] Tjänsten för utrikespolitiska instrument, *Combatting torture globally: Council of Europe's Recommendation inspired by EU's 'Anti-Torture' Regulation*.
[16] Andorra, Azerbajdzjan och Turkiet är för närvarande inte medlemmar i den globala alliansen för tortyrfri handel.

2.3 Översyn av förordning (EU) 2019/125 (artikel 32)

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

Medlemsstaterna är skyldiga att förse kommissionen med alla relevanta uppgifter som den behöver för att utarbeta rapporten. Särskilda avsnitt i rapporten ska behandla den samordningsgrupp mot tortyr som inrättas genom förordningen (artikel 31) och gruppens verksamhet. Det ska också finnas avsnitt med information om de åtgärder som medlemsstaterna vidtar i enlighet med artikel 33.1 (sanktioner).

2.3.1 2020 års rapport om översyn av förordningen

Kommissionens första översynsrapport[17] lades fram 2020 och omfattade 2017, 2018 och 2019 års verksamhet. I rapporten dras slutsatsen att förordningen har fyllt en lucka i EU:s människorättsbaserade handelskontroll och bidragit till att främja respekten för mänskligt liv och mänskliga rättigheter.

I rapporten bedöms att förordningen genomfördes på ett tillfredsställande sätt. Det betonas dock också att förordningens tillämpningsområde bör svara på ny teknisk utveckling och marknadsutveckling med beaktande av förändringar i hur utrustning för brottsbekämpning används och missbrukas. I rapporten nämns också möjligheten att erbjuda vägledning om den praktiska tillämpningen av vissa aspekter av förordningen samt att utforska sätt att intensifiera övervakningen av överträdelser och av slutanvändningen av exporterade varor och utbyta information om genomförandet av förordningen, inbegripet riskbedömning.

Slutligen föreslog kommissionen inrättandet av en expertgrupp, med deltagare bland annat från relevanta icke-statliga organisationer, internationella organisationer, den akademiska världen och industrin, med uppgift att ge kommissionen råd om hur genomförandet av förordningen kan stärkas.

2.3.2 Översynsrapport 2025: rapportens omfattning

Den här rapporten, som är den andra i sitt slag, innehåller information om förordningens genomförande och effekter från 2020 fram till offentliggörandet av kommissionens delegerade förordning (EU) 2025/928 av den 21 maj 2025[18]. För vissa aspekter av genomförandet, nämligen exporttillstånd och arbetet i samordningsgruppen mot tortyr (se avsnitten 3.2, 3.3, 3.4 och 3.5), omfattar rapporten dock endast verksamhet fram till slutet av 2024, eftersom medlemsstaterna rapporterar uppgifter om 2025 först 2026.

I rapporten utvärderas också förordningens genomförande i förhållande till de grundläggande principerna relevans, effektivitet, ändamålsenlighet, samstämmighet och europeiskt mervärde. Den bedömningen inriktas på huruvida förordningen uppfyller sina huvudmål och om nya utmaningar har uppstått sedan 2020. Detta görs för att hjälpa till att avgöra om ytterligare åtgärder behövs för att hantera eventuella identifierade brister.

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

3. GENOMFÖRANDET AV FÖRORDNINGEN

3.1 Regelverk

Förordningen antogs ursprungligen som förordning (EG) nr 1236/2005 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Den antogs den 27 juni 2005 och trädde i kraft den 30 juli 2006[19]. Den senaste ändringen antogs den 21 maj 2025 (se avsnitt 3.1.2).

Förordningen kodifierades som Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/125 av den 16 januari 2019 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning[20].

3.1.1 Delegering av befogenheter till kommissionen

I enlighet med artikel 29 i förordning (EU) 2019/125 ska kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter för att ändra bilagorna I, II, III, IV, V, VI VII, VIII och IX till förordningen. Enligt artikel 29.2 i förordningen ska delegeringen av befogenhet ”genom tyst medgivande förlängas med perioder av samma längd, såvida inte Europaparlamentet eller rådet motsätter sig en sådan förlängning senast tre månader före utgången av perioden i fråga”. I enlighet med artikel 29.2 i förordningen antog kommissionen den 22 februari 2021 en rapport om delegeringen av befogenhet[21], i vilken den argumenterade för att delegeringen av befogenheten att anta delegerade akter skulle förlängas med ytterligare fem år och uppmanade Europaparlamentet och rådet att ta del av rapporten.

3.1.2 Ändringar av förordningen

Kommissionen har befogenhet att anta delegerade akter för att ändra förteckningen över varor som är förbjudna eller kontrollerade.

Under rapporteringsperioden ändrades förordningen tre gånger genom delegerade akter: två gånger 2020 och en gång 2025.

Genom kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/621 av den 18 februari 2020[22] ändrades bilagorna I (uppdatering av uppgifterna från flera behöriga myndigheter) och V (tillägg av Gambia och Madagaskar i förteckningen över bestämmelseländer som omfattas av unionens generella exporttillstånd) till förordningen.

Genom kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/139 av den 4 december 2020[23] ändrades bilagorna I och V till förordningen för att beakta Förenade kungarikets utträde ur unionen[24].

[19] EUT L 200, 30.7.2005, s. 1.
[20] EUT L 30, 31.1.2019, s. 1.
[21] COM(2021) 75 final.
[22] EUT L 144, 7.5.2020, s. 1.
[23] EUT L 43, 8.2.2021, s. 5.
[24] Enligt artikel 5.4 i protokollet om Irland/Nordirland (EUT C 384 I, 12.11.2019, s. 1) ska de unionsrättsliga bestämmelser som förtecknas i bilaga 2 till protokollet också tillämpas på och i Förenade kungariket med avseende på Nordirland. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/125 av den 16 januari 2019 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (kodifiering) ingår i punkt 47 i bilaga 2 till protokollet.

Genom kommissionens delegerade förordning (EU) 2025/928 av den 21 maj 2025[25] ändrades bilagorna II och III till förordningen.

Såsom konstateras i kommissionens översynsrapport från 2020 måste förteckningen över varor i bilagorna till förordningen hållas uppdaterad i syfte att svara på förändringar på den internationella säkerhetsmarknaden och inom användning och missbruk av utrustning för brottsbekämpning samt på nya trender och utmaningar kopplade till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Den snabba tekniska utvecklingen har lett till att nya verktyg för brottsbekämpning har kommit ut på säkerhetsmarknaden. Samtidigt är tortyr och annan misshandel vanligt förekommande inte bara på platser där personer hålls frihetsberövade utan även i andra sammanhang, t.ex. i samband med polisarbete vid sammankomster[26]. Kommissionens delegerade förordning (EU) 2025/928 av den 21 maj 2025 hanterar dessa trender genom att utöka de varukategorier som förtecknas i bilagorna II och III till förordningen.

Den ovannämnda delegerade kommissionsförordningen bygger främst på slutsatserna i kommissionens översynsrapport från 2020, omfattande samråd med samordningsgruppen mot tortyr, arbetet i kommissionens informella expertgrupp för genomförandet av förordningen, rapporter från FN:s särskilda rapportör om tortyr, särskilt den tematiska rapport från 2023 som avses i avsnitt 2.2, samt rapporter från icke-statliga organisationer med sakkunskap på området.

3.1.3 Nationella genomförandeåtgärder

Förordningen är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Dess bestämmelser om import- och exportförbud införs därför i Taric[27]. Detta säkerställer en enhetlig tillämpning över hela EU:s tullområde. EU:s medlemsstater ansvarar för förordningens genomförande. Medlemsstaterna har ansvaret att från fall till fall besluta om att bevilja ett exporttillstånd eller avslå en ansökan om de reglerade varor som förtecknas i bilagorna III och IV till förordningen.

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

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

---

[25] EUT 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?prefLang=sv.

[27] Europeiska unionens integrerade tulltaxa är en flerspråkig databas som innehåller samtliga åtgärder som rör EU:s tulltaxor samt handels- och jordbrukslagstiftningen. Se rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan, EGT L 256, 7.9.1987.

I förordningen anges följande informationskällor för att vägleda myndigheternas beslut[28]:

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

Övrig information som myndigheterna kan använda som stöd i beslutsfattandet inkluderar

- tillgängliga nationella domstolsavgöranden,
- rapporter från det civila samhällets organisationer,
- information om de exportbegränsningar för varorna i bilagorna II och III som bestämmelselandet tillämpar.

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

Medlemsstaterna meddelade kommissionen 42 avslag under rapporteringsperioden (2020–2024). Mer ingående information om exporttillstånd som utfärdats och avslagits under rapporteringsperioden finns i avsnitt 3.6.

På grundval av artikel 23 i förordningen uppmanas de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna också att registrera alla uppgifter om avslag på ansökningar om exporttillstånd i kommissionens databas. I databasen, e-systemet för produkter med dubbla användningsområden, identifieras relevant behörig EU-myndighet, slutdestination, berörd artikel, beskrivning av objektet och namnet på mottagaren och slutanvändaren.

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

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

Enligt artikel 10 i förordningen får medlemsstaterna anta eller behålla nationella åtgärder som begränsar transport, finansiella tjänster, försäkring eller återförsäkring samt allmän reklam eller marknadsföring i samband med varor som anges i bilaga II. Vidare, enligt artikel 14 i förordningen, får medlemsstater anta eller behålla ett förbud avseende export och import av benfängsel, kedjor för att binda samman flera personer samt bärbara elchocksanordningar. Medlemsstaterna kan också införa ett krav på tillstånd för export av stora handfängsel.

Dessutom informerar medlemsstaternas behöriga myndigheter kommissionen om sin verksamhet inom ramen för förordningen, inklusive antalet mottagna ansökningar. Kommissionens årsrapport bygger på information från medlemsstaterna, inklusive de nationella rapporter som utarbetas i enlighet med artikel 26.3. Under rapporteringsperioden antog kommissionen rapporter om de tillstånd för export av varor som kan användas till tortyr

[28] I artikel 12 i förordningen finns en icke-uttömmande förteckning över källor som medlemsstaterna ska ta hänsyn till när de fattar beslut om ansökningar om exporttillstånd.

eller dödsstraff som beviljats och vägrats av medlemsstaterna under 2020[29], 2021[30], 2022[31], 2023[32] och 2024[33]. Man planerar att anta en rapport om exporttillstånd 2025 under andra halvåret 2026.

3.2 Verksamheten i samordningsgruppen mot tortyr

Samordningsgruppen mot tortyr inrättades efter ändringen av förordningen år 2016[34] och har i uppgift att ”undersöka frågor som avser tillämpningen av denna förordning”. Samordningsgruppen mot tortyr, som leds av kommissionen, fungerar som en plattform för medlemsstaternas företrädare och kommissionen för utbyte av information om administrativa metoder. Under kommissionens förberedande arbete med delegerade akter samråder kommissionen med samordningsgruppen i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning av den 13 april 2016[35].

Samordningsgruppen mot tortyr höll tio möten under rapporteringsperioden[36].

I enlighet med artikel 31.4 i förordningen lägger kommissionen fram en rapport för Europaparlamentet om verksamheten, undersökningarna och samråden i samordningsgruppen mot tortyr. Under den period som omfattas av denna rapport antog kommissionen rapporter om den verksamhet som samordningsgruppen mot tortyr bedrivit under 2020[37], 2021[38], 2022[39], 2023[40] och 2024[41]. Man planerar att anta en rapport om verksamheten i samordningsgruppen mot tortyr 2025 under andra halvåret 2026.

Under rapporteringsperioden hade samordningsgruppen mot tortyr tekniska diskussioner om verktygen i kommissionens elektroniska databas, närmare bestämt e-systemet för produkter med dubbla användningsområden, som är ett säkert och krypterat system skapat för att hjälpa de nationella myndigheter som ansvarar för exportkontrollfrågor att utbyta information med kommissionen. Enligt artikel 23.5 i förordningen ska de behöriga myndigheterna använda det systemet för att lämna information om fall där en begäran om ett exporttillstånd avvisats (s.k. avslag).

I enlighet med skäl 48 granskade samordningsgruppen mot tortyr de delegerade akter om ändring av bilagorna till förordningen som föreslagits av kommissionen under rapporteringsperioden (se avsnitt 3.1.2). Under 2020 diskuterade gruppen den delegerade akten om ändring av bilaga I till förordningen, som antogs den 18 februari 2020, samt den delegerade akten om ändring av bilagorna I och V till förordningen i syfte att beakta Förenade kungarikets utträde ur unionen, som antogs den 4 december 2020. Under 2023 och 2024 anordnade kommissionen flera tekniska samråd med medlemmarna i samordningsgruppen mot tortyr om

[29] COM(2021) 632 final, 14.10.2021.
[30] COM(2022) 567 final, 31.10.2022.
[31] COM(2023) 689 final, 8.11.2023.
[32] COM(2024) 529 final, 19.11.2024.
[33] COM(2019) 445 final, 1.10.2019.
[34] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2134 av den 23 november 2016 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1236/2005 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, EUT L 338, 13.12.2016, s. 1.
[35] EUT L 123, 12.5.2016, s. 1.
[36] Gruppen sammanträdde den 12 oktober 2020, den 10 mars, den 10 juni och den 24 november 2021, den 12 maj och den 1 december 2022, den 27 april och den 23 november 2023 samt den 6 juni och den 5 december 2024.
[37] COM(2021) 633 final, 14.10.2021.
[38] COM(2022) 568 final, 31.10.2022.
[39] COM(2023) 694 final, 8.11.2023.
[40] COM(2024) 530 final, 19.11.2024.
[41] COM(2025) 482 final, 12.9.2025.

den delegerade akten om ändring av bilagorna II och III till förordningen, som slutligen antogs 2025.

Samordningsgruppen mot tortyr fick också regelbundna uppdateringar om verksamheten i kommissionens informella expertgrupp. Slutligen höll samordningsgruppen mot tortyr diskussioner om den globala alliansen för tortyrfri handel och om den internationella utvecklingen när det gäller tortyrfri handel. I synnerhet uppdaterade kommissionen gruppen om 2020 års rapport från FN:s generalsekreterare, 2022 års rapport från FN:s grupp av regeringsexperter samt 2023 års tematiska rapport från FN:s särskilda rapportör om tortyr (se avsnitt 2.2) och om rapporternas relevans när det gäller att stärka EU-förordningen. I detta sammanhang diskuterade samordningsgruppen mot tortyr de framsteg som gjorts när det gäller möjliga gemensamma internationella standarder på området för tortyrfri handel.

3.3 Kommissionens informella expertgrupp

Kommissionens informella expertgrupp för genomförandet av EU:s förordning mot tortyr inrättades 2021, i linje med slutsatserna i 2020 års översynsrapport om genomförandet av förordningen. Under rapporteringsperioden tillhandahöll den informella expertgruppen tekniskt stöd till kommissionen, i egenskap av rådgivare om olika aspekter av förordningen, inbegripet omfattningen av förbud och reglering av varor. I februari 2025 förlängdes gruppens mandatperiod med ytterligare två år[42].

3.4 Öppenhet och information

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

Danmark[43], Nederländerna[44], Rumänien[45], Spanien[46], Sverige[47], Tjeckien[48], Ungern[49] och Österrike informerade kommissionen om sina offentliga årliga verksamhetsrapporter för 2024. Förordningen ingår i bilaga 2 till protokollet om Irland/Nordirland[50], som innehåller en förteckning över de bestämmelser i unionsrätten som också ska tillämpas på och i Förenade kungariket med avseende på Nordirland. Förenade kungariket meddelade också kommissionen att landet hade offentliggjort sin årliga verksamhetsrapport för 2024[51]. Det bör noteras att enligt

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

artikel 26.3 i förordningen får de offentliga rapporterna ”inte innehålla uppgifter vars avslöjande en medlemsstat anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen”.

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

3.5 Verkställande av exportkontroller

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

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

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

3.6 Exporttillstånd: nyckeluppgifter

Kommissionen samlar in uppgifter från de behöriga myndigheterna, så att den kan få en översikt över exporttillstånd som beviljats (eller vägrats) i förhållande till de kontrollerade varor som beskrivs i bilagorna III och IV till förordningen.

På grundval av uppgifterna i kommissionens rapporter för perioden 2020–2024 kan antalet exporttillstånd som beviljats eller vägrats sammanfattas på följande sätt[52]: År 2020 rapporterades totalt 247 tillstånd som beviljats av elva medlemsstater. År 2021 rapporterade nio medlemsstater att de hade beviljat totalt 275 tillstånd. År 2022 rapporterades totalt 246 tillstånd som beviljats av tio medlemsstater. År 2023 rapporterade elva medlemsstater att de hade beviljat totalt 214 tillstånd. År 2024 rapporterades totalt 248 tillstånd som beviljats av sju medlemsstater. Följaktligen uppgår det totala antalet tillstånd som beviljats under hela den fem år långa rapporteringsperioden (2020–2024) till 1 230.

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

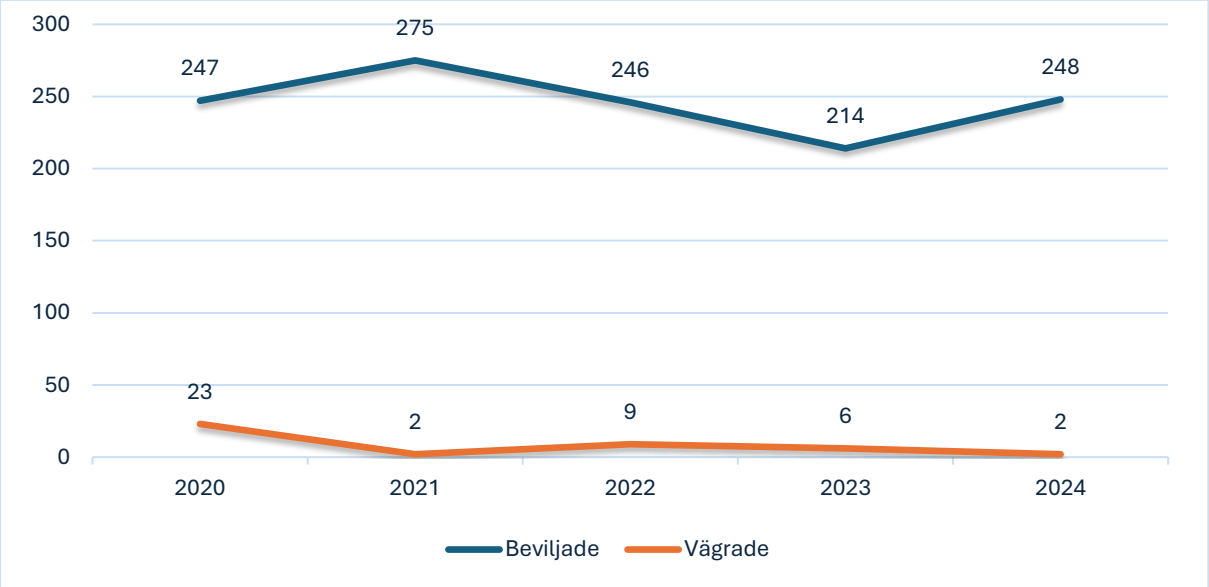
Genom förordningen införs ett krav på exporttillstånd vilket gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att kontrollera om det finns indikationer på att varorna, om de exporteras, kan användas till tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (bilaga III) eller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

Under den femåriga rapporteringsperioden rapporterades 42 ansökningar om exporttillstånd som avslagits: 23 år 2020, 2 år 2021, 9 år 2022, 6 år 2023 och 2 år 2024.

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

Det bör noteras att inte alla medlemsstater tillhandahåller en fullständig redovisning av och/eller information om slutanvändare. Kommissionen kan alltså inte på grundval av de uppgifter som lämnas av de behöriga myndigheterna sammanställa någon detaljerad översikt över slutanvändningen av den export som tillåtits under rapporteringsperioden.

Översikt: rapporterade exporttillstånd som beviljats och vägrats av medlemsstaterna 2020–2024



3.7 Unionsmedborgare utomlands

I nuläget är en rad verksamheter enligt förordningen kontrollerade eller förbjudna inom dess territoriella tillämpningsområde[53]. Även om det i sig inte är en del av bedömningen av hur förordningen genomförs, föreskrivs i artikel 32 i förordningen att översynen ska bedöma behovet av att inkludera unionsmedborgares verksamhet utomlands inom ramen för förordningen. Sådan verksamhet skulle kunna omfatta förmedling, marknadsföring och tillhandahållande av tekniskt bistånd och utbildning.

Frågan behandlades i 2020 års översynsrapport, där det konstateras att det ”innebär svårigheter i relation till den territoriella räckvidden för EU:s jurisdiktion” att ”ta itu med de frågor som lyfts fram”. Vidare noteras det i rapporten att jurisdiktion i internationell rätt i regel är territoriell och inte kan utövas av en stat utanför dess territorium, förutom på grundval av en tillåtande regel som härrör från internationell sedvana eller från en konvention. Det anges dock också att ”internationell rätt [tillåter] att extraterritoriell verksamhet av en medborgare i en stat straffas när det gäller brott som begås utanför dess territorium[54]. När det gäller särskilt allvarliga brott som har blivit föremål för universell jurisdiktion antingen genom ett multilateralt fördrag[55] eller enligt internationell sedvanerätt såsom folkmord, krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och tortyr, kan en stat utöva jurisdiktion med avseende på brott oberoende av platsen för brottet och oavsett gärningsmannens eller offrets nationalitet”.

[53] Artikel 34 i förordningen.
[54] Se artikel 5.1 b i konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning från 1984 (antogs den 10 december 1984, trädde i kraft den 26 juni 1987, 1465 UNTS 112, *tortyrkonventionen*).
[55] Se Genèvekonventionerna I–IV (1949).

I 2020 års rapport drogs slutsatsen att unilaterala beslut om att utöva jurisdiktion utanför EU:s territorium bör övervägas noggrant mot bakgrund av internationell lag och praxis. Med tanke på att huruvida en stat lagligen kan utöva extraterritoriell jurisdiktion är en fråga om internationell rätt, är det viktigt att kraftfullt och effektivt främja tortyrfri handel i lämpliga internationella forum för att utvidga det globala svaret till de mål som förordningen syftar till att främja. I rapporten noterades det vidare att icke-lagstiftande åtgärder skulle kunna utforskas för att motarbeta vissa olämpliga verksamheter hos unionsmedborgare och EU-baserade företag som är verksamma utomlands (t.ex. reklam för eller marknadsföring av varor och tjänster och tillhandahållande av tekniskt bistånd och utbildning för en olämplig användning av eller missbruk av utrustning för brottsbekämpning). Dessa åtgärder skulle till exempel kunna inkludera åtgärder som främjar ökad öppenhet och ökad medvetenhet eller åtgärder som främjar effektiv efterlevnad av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.

Den aktuella översynen har bekräftat att slutsatserna i 2020 års översynsrapport fortfarande är giltiga.

4. BEDÖMNING AV FÖRORDNINGENS GENOMFÖRANDE

4.1 Bedömningskriterier och datakällor

Med hänsyn till de materiella bedömningskriterierna i artikel 32 i förordningen har kommissionen bedömt förordningens resultat i enlighet med sina riktlinjer för bättre lagstiftning[56] och utvärderat följande element:

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

De viktigaste informationskällorna för insamlingen av bevis för bedömningen var skriftliga inlagor, närmare bestämt svar på frågeformulären/undersökningarna[57], samt intervjuer med viktiga intressenter, däribland de behöriga myndigheterna i EU:s medlemsstater, den

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

[57] Återkoppling via det skriftliga frågeformuläret inkom från tjugotre medlemsstater, en internationell organisation och tre icke-statliga organisationer, som är medlemmar i kommissionens informella expertgrupp. Kommissionen har också mottagit inlagor från specialiserade icke-statliga organisationer.

informella expertgruppen och andra specialiserade icke-statliga organisationer, internationella organisationer såsom FN och Europarådet samt olika generaldirektorat inom kommissionen. Bedömningen av de uppgifter och den information som samlats in ledde till följande iakttagelser.

4.2 Relevans

4.2.1 Politiska överväganden

Förordningen, i sin ursprungliga form från 2005, svarade på behovet av ”unionsregler beträffande handel med tredjeländer med varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning”. Dessa regler syftade till att avhjälpa en konstaterad brist i EU:s människorättsbaserade handelskontroll, och de utgjorde världens första bindande instrument som specifikt behandlade denna fråga. För att bibehålla förordningens relevans ändrades dess bilagor 2011, 2014, 2016 och 2025. De intressenter som deltog i översynen har bekräftat att förordningen är fortsatt relevant i förhållande till sitt prioriterade syfte, nämligen att främja tortyrfri handel, och att den därmed bidrar till EU:s mål att på global nivå avskaffa tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning[58].

Utöver att utgöra världens första operativa ram för att reglera handel med tortyrrelaterade varor bekräftas dess aktuella relevans av den roll den har spelat som en inspirationskälla för andra länders och organisationers arbete inom detta område (se avsnitt 2.2).

4.2.2. Relevansen hos de varor och tjänster som omfattas

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

För att den ska förbli relevant måste förteckningen över varor i bilagorna till förordningen hållas uppdaterad och ses över regelbundet. I kommissionens översynsrapport från 2020 konstateras det att förteckningen över varor måste svara på förändringar på den internationella säkerhetsmarknaden och inom användning och missbruk av utrustning för brottsbekämpning samt på nya trender och utmaningar kopplade till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. I detta syfte uppdaterades genom kommissionens delegerade förordning (EU) 2025/928 av den 21 maj 2025 förteckningen över varor i bilagorna till förordningen (avsnitt 3.1.2). Intressenter som deltagit i översynsprocessen har generellt sett framhållit att förordningens tillämpningsområde med avseende på varor och tjänster är relevant.

Kommissionen konstaterade ett brett stöd bland intressenterna för förordningens nuvarande uppbyggnad, där det görs en åtskillnad mellan å ena sidan varor som är kränkande till sin natur och med vilka handel är förbjuden (bilaga II), å andra sidan varor som kan ha legitima användningsområden med vilka handel är reglerad (bilaga III och bilaga IV). De aktuella förteckningarna över varor, som nyligen ändrats, betraktas allmänt som fullständiga, lämpliga och välriktade. Flera medlemsstater och icke-statliga organisationer som deltog i översynen betonade vikten av kommissionens delegerade förordning (EU) 2025/928 för att bibehålla förordningens relevans. FN:s särskilda rapportör om tortyr, Alice Jill Edwards, välkomnade antagandet av kommissionens delegerade förordning, och menade att det var uppmuntrande att

[58] *EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2027* (inte översatt till svenska).

se sådana framsteg under en tämligen dyster period där säkerhetsstyrkor rutinmässigt överträder reglerna om människorättskompatibla metoder för kontroll av folksamlingar. Hon uppgav också att den uppdaterade förordningen avsevärt skulle stärka skyddet mot tortyr och annan misshandel som underlättas av vapen och utrustning[59].

Två medlemsstater ansåg att även om kommissionens delegerade förordning är ett viktigt steg i rätt riktning förblir fortsatt vaksamhet, övervakning och informationsutbyte avgörande. I detta avseende efterlyste en medlemsstat en mekanism för regelbundet informationsutbyte mellan medlemsstaterna om nya trender när det gäller missbruk av varor, nya typer av utrustning eller misstänkt verksamhet. En annan medlemsstat bekräftade att förordningens nuvarande tillämpningsområde var relevant, men underströk att produktomfattningen måste fortsätta avgöras på grundval av evidensbaserade bedömningar av risker och missbruk och med beaktande av den bredare handelspolitiska kontexten.

Två icke-statliga organisationer för mänskliga rättigheter som deltog i översynen hänvisade till förekomsten av tortyr och annan misshandel utanför ramen för frihetsberövande, i samband med polisarbete vid offentliga sammankomster. Mot bakgrund av detta rekommenderade de att omfattningen av varor i bilagorna till förordningen utvidgas ytterligare för att säkerställa att förordningen fullt ut stämmer överens med rekommendationerna i 2023 års rapport från FN:s särskilda rapportör om tortyr. Enligt en icke-statlig organisation skulle vissa varor som för närvarande förtecknas i bilaga III kunna flyttas till bilaga II, t.ex. vissa anordningar för elchocker med direktkontakt, flera projektiler med kinetisk anslagsverkan, flerpipiga utskjutningsanordningar och vissa flerpunktsfasthållningsanordningar. Det finns andra varor som skulle kunna läggas till i bilaga II, såsom millimetervågvapen, eller i bilaga III, såsom vanliga handfängsel, handhållna slagvapen som är särskilt utformade för brottsbekämpande ändamål – i synnerhet standardbatonger, viss akustisk utrustning och vissa akustiska vapen samt distraktionsgranater.

En icke-statlig organisation ansåg att förordningen till stor del fokuserar på fysiska varor och bortser från icke-fysiska verktyg, såsom övervakningsprogramvara, biometriska databaser och it-kontrollsystem, som i allt högre grad används för att underlätta tortyr eller misshandel.

När det gäller varor i bilaga IV anges i förordningen vissa kemikalier/läkemedel som är avsedda att rädda och förbättra patienters liv och hälsa, men som kan efterfrågas för användning i dödlig injektion. Till skillnad från de varor som anges i bilagorna II och III fyller dessa typer av kemikalier och läkemedel en viktig livräddande funktion, och därför måste åtgärder som kan begränsa handeln med dem noggrant utvärderas för att förhindra att handel med legitima livräddande medicinska förnödenheter påverkas negativt.

Enligt en organisation som arbetar med att förhindra missbruk av läkemedel i dödliga injektioner skulle en för tidig utvidgning av förteckningen i bilaga IV i onödan kunna försvåra tillhandahållandet av viktiga livräddande läkemedel, men kontinuerlig vaksamhet måste iakttas. Av betydelse i detta avseende är den ordning för självreglering som antagits av flera företag i EU och som anses förhindra olämplig användning av läkemedel som exporteras från EU. Samma organisation betonade vikten av att noga följa utvecklingen när det gäller användning av kvävgas vid avrättningar. I detta sammanhang föreslog en medlemsstat att man skulle överväga att lägga till kvävgas i bilaga IV till förordningen.

Vid översynen bekräftade intressenterna också att de **tjänster** som omfattas av förordningen, dvs. förmedlingstjänster, tekniskt bistånd, utbildning och reklam med anknytning till de varor som omfattas av förordningen, är relevanta. En icke-statlig människorättsorganisation

[59] https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/08/un-expert-welcomes-revised-eu-regulations-against-trade-instruments-torture.

bedömde att förordningen även bör omfatta tillhandahållande av tekniskt bistånd som skulle kunna underlätta eller användas för att utföra tortyr och annan misshandel, oavsett den utrustning som behandlas i förordningen. Det bör emellertid noteras att tillhandahållandet av tekniskt bistånd, inklusive utbildning, endast är förbjudet eller kontrollerat när det är direkt avsett för utrustning som omfattas av förordningen (bilaga II eller bilaga III).

Vid bedömningen av relevansen hos de varor och tjänster som omfattas skulle man också kunna överväga att lägga till en riktad slutanvändnings- eller generalklausul i förordningen. Icke-statliga människorättsorganisationer som deltagit i översynen har förespråkat att en sådan klausul läggs till. Konkret skulle en sådan klausul göra det möjligt för enskilda EU-medlemsstater att stoppa en specifik överföring av en viss artikel som inte specifikt anges bilagorna II eller III till förordningen. En sådan artikel måste konstateras vara helt utan någon praktisk användning, förutom dödsstraff, tortyr och annan misshandel. Klausulen skulle också kunna täcka fall där det finns bevis för att den potentiella överföringen av den icke-förtecknade artikeln skulle leda till att den användes för sådana ändamål.

4.3 Effektivitet

4.3.1 Tillstånd och avslag

Utifrån de uppgifter som presenteras i denna rapport och kommissionens tidigare rapport om exporttillstånd under 2020, 2021, 2022, 2023 och 2024 (se avsnitt 3.5) är det värt att notera att ett betydande antal medlemsstater (15) inte rapporterade några ansökningar om tillstånd under femårsperioden. Dessutom rapporterar vissa medlemsstater betydligt fler tillstånd än andra.

De framlagda uppgifterna visar också ett begränsat antal avslag på tillstånd för varor (42 under den femåriga rapporteringsperioden), där de tjänster som omfattas av förordningen inte omfattas av några tillstånd (eller avslag). I medlemsstaterna är genomförandet de behöriga myndigheternas ansvar.

De interna förfarandena för beviljande av exporttillstånd kan variera mellan medlemsstaterna. Enligt information från medlemsstaternas myndigheter innebär dessa förfaranden ofta samråd mellan olika ministerier, myndigheter och organ, och beslut fattas på grundval av en bedömning av bland annat slutanvändning, slutanvändare och risk för omdirigering. Bland de informationskällor som ligger till grund för sådana bedömningar finns information från en rad öppna källor, däribland rapporter från FN, EU och Europarådet och från det civila samhällets organisationer, samt tillgängliga nationella och internationella domstolsavgöranden. Vissa medlemsstater nämnde också analyser utförda av deras myndigheter och ambassader samt tidigare avslag från andra EU-medlemsstater.

Även om den tillgängliga informationen om de nationella riskbedömningarna i stort är begränsad är det uppenbart att de ser olika ut i olika medlemsstater. I detta avseende hänvisade ett antal medlemsstater och icke-statliga organisationer som deltog i översynsprocessen till behovet av att harmonisera de nationella förfarandena för att bevilja/avslå exporttillstånd.

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

4.3.2 Mässor

Enligt artikel 8 i förordningen är det förbjudet att visa eller saluföra alla sådana varor som anges i bilaga II på utställningar eller mässor i unionen.

Vissa medlemsstater tillåter, underlättar och/eller deltar i anordnandet av mässor eller utställningar för utrustning för brottsbekämpning. Två icke-statliga människorättsorganisationer, som deltog i översynsprocessen, har övervakat en av dessa mässor och har vid vissa tillfällen konstaterat att varor som omfattas av bilaga II till förordningen visades upp. De icke-statliga organisationerna rapporterade ett gott samarbete med mässans anordnare, som avlägsnade de anmälda varorna och införde åtgärder för att förhindra och hantera visning av varor som omfattas av bilaga II.

Ingen av de medlemsstater som deltog i översynen har infört något särskilt protokoll eller förfarande för att säkerställa att artikel 8 i förordningen efterlevs i samband med utställningar och mässor. En medlemsstat som deltog i översynsprocessen föreslog att en vägledning om bästa praxis skulle utarbetas för medlemsstaternas myndigheter och för företag som deltar i anordnandet av mässor för utrustning för brottsbekämpning. Detta har också föreslagits av ett antal av de icke-statliga organisationer som bidragit till översynsprocessen.

4.3.3 Rapportering

Såsom anges i avsnitt 3.3 fastställer artikel 26 i förordningen de behöriga myndigheternas rapporteringskrav. Alla medlemsstater som deltog i översynen anser att sådana rapporteringskrav är lämpliga och proportionerliga.

Emellertid var det endast åtta medlemsstater som bekräftade att de har offentliggjort sin årliga verksamhetsrapport för 2024 i enlighet med artikel 26.3 i förordningen. Enligt artikel 26.3 i förordningen ska de offentliga rapporterna ”inte innehålla uppgifter vars avslöjande en medlemsstat anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen”. Detaljnivån i dessa årliga rapporter kanske inte alltid möjliggör en korrekt utvärdering av förordningens genomförande på nationell nivå. Få medlemsstater tillhandahåller allmänt tillgänglig information om förfaranden för risken för varor eller om uppföljningsåtgärder som vidtagits för att övervaka slutanvändningen och anger inte heller volymen och värdet på relaterade varor eller huruvida sanktioner tillämpades för brott mot förordningen. På samma sätt finns det begränsad information om anmälnings- och samrådsmekanismen i artikel 23.

Enligt artikel 26.4 ska kommissionen offentliggöra en årlig verksamhetsrapport. Alla medlemsstater har lämnat information till kommissionen för utarbetandet av dessa rapporter. Under rapporteringsperioden offentliggjordes årliga rapporter om medlemsstaternas exporttillstånd 2020, 2021, 2022, 2023 och 2024. Icke-statliga organisationer som bidrog till översynen ansåg att kommissionens årsrapport var ett viktigt verktyg för att säkerställa öppenhet kring genomförandet av förordningen, särskilt i avsaknad av offentliggjorda nationella rapporter från flera medlemsstater. De rekommenderade att ytterligare relevant information skulle införas i kommissionens årsrapport, särskilt när det gäller tillstånd som beviljats och vägrats, exempelvis uppgifter om varornas slutanvändning, värde och volym.

4.4 Ändamålsenlighet

På det hela taget har förordningen uppfyllt det specifika målet att mer effektivt kontrollera EU:s handel med tredjeländer vad gäller varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr och annan grym, förnedrande eller omänsklig behandling eller bestraffning. Intressenter som deltog i översynen framhöll förordningens förebyggande och normativa effekter. Flera medlemsstater ansåg att förordningen framgångsrikt har förhindrat handel med varor kopplade till tortyr och

annan misshandel och avskräckt aktörer från att exportera förbjudna varor eller varor som sannolikt kommer att missbrukas i tredjeländer. Enligt en myndighet från en medlemsstat är effektiv avskräckning i tidigare led en av orsakerna till att handeln med varor som omfattas av förordningen i dag är av begränsad omfattning.

En icke-statlig organisation ansåg att några aspekter av handeln med vissa tortyrrelaterade varor har minskat tack vare förordningen. Organisationen pekade särskilt på att företag i EU har dragit ner på sin marknadsföring av varor som omfattas av bilaga II på vapenmässor och på internet sedan förordningen trädde i kraft. Enligt en icke-statlig organisation som arbetar med att förhindra missbruk av läkemedel i dödliga injektioner har förordningen haft en betydande och positiv inverkan när det gäller att förhindra export av vissa europeiska läkemedel för användning i dödliga injektioner. Förordningen har även bidragit till att stärka de branschledda kontrollerna och skapa en tydlig rättslig ram som hjälper företag att skydda sina leveranskedjor.

De icke-statliga organisationer som deltog i översynen konstaterade dock att den begränsade mängden offentligt tillgänglig information gör det svårare att till fullo utvärdera förordningens ändamålsenlighet. I detta avseende skulle information om sanktioner som utdömts av EU:s medlemsstater i enlighet med artikel 33 i förordningen vara av intresse för att bättre kunna bedöma i vilken utsträckning överträdelser av förordningen identifieras och straffas.

På det hela taget ansåg intressenterna att förordningens ikraftträdande i sig skapade en ökad medvetenhet bland aktörerna om de kontroller som utförs i EU. Dessutom informerar flera medlemsstater om förordningens huvudbestämmelser på relevant ministeriums/myndighets webbplats. Sex medlemsstater har också uppgett att de anordnar evenemang för att öka medvetenheten och/eller bedriver riktad uppsökande verksamhet. En medlemsstat och tre icke-statliga organisationer rekommenderade ytterligare åtgärder för att öka medvetenheten för att bättre främja förordningen och säkerställa att intressenterna förstår dess bestämmelser. En icke-statlig organisation föreslog att kommissionen skulle tillhandahålla standardtexter och ytterligare vägledning om genomförandet av förordningen, i syfte att främja medvetenheten bland statliga aktörer och säkerställa överensstämmelse mellan praxis i olika länder.

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

4.5 Samstämmighet och komplementaritet

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

i. vapen som kontrolleras genom förordning (EU) nr 258/2012,
ii. varor med dubbla användningsområden som kontrolleras genom förordning (EG) nr 428/2009,

iii. varor som kontrolleras i enlighet med gemensam ståndpunkt 2008/944/Gusp och den tillhörande gemensamma militära förteckningen[60].

Trots att denna strategi för att säkerställa komplementaritet mellan exportkontrollinstrument i stort sett har varit framgångsrik, har vissa inkonsekvenser påpekats av icke-statliga människorättsorganisationer som deltagit i översynen. Vissa agenser för uppploppskontroll, såsom pepparspray och oljeharts av spansk peppar (oleoresin capsicum) (OC), ingår i förordningen medan andra som anges i EU:s gemensamma militära förteckning, såsom vanliga tårgaser (CS-gas, CR-gas och CN-gas), inte ingår trots att dessa ofta används för att underlätta eller utöva tortyr och annan misshandel. Det skulle vara lämpligt att undersöka hur man bäst säkerställer att båda instrumenten blir mer konsekventa, att tillståndsprocesserna är enhetliga och att meddelanden om avslag cirkulerar i båda kontrollsystemen.

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

Graden av samstämmighet och komplementaritet med initiativ på global och regional nivå (den globala alliansen för tortyrfri handel, Europarådet) har varit hög. Under rapporteringsperioden har Europeiska unionen, på både teknisk och diplomatisk nivå, gått i bräschen för initiativ för att internationellt öka medvetenheten om handeln med utrustning som används för tortyr, misshandel och dödsstraff bland regeringar. EU har fortsatt att samarbeta med tredjeländer i denna fråga, bland annat inom ramen för den globala alliansen för tortyrfri handel.

4.6 EU-mervärde

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

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

Även om förordningen tillåter medlemsstaterna att vidta ytterligare åtgärder, kan de åtgärder som föreskrivs i förordningen i det stora hela anses lämpliga.

4.7 Samordningsgruppen mot tortyr

Samordningsgruppen mot tortyr har sin rättsliga grund i själva förordningen. Samordningsgruppen leds av kommissionen, dess sammansättning är begränsad till en representant utsedd av varje medlemsstat och den har en specifik uppsättning arbetsuppgifter: den kan granska frågor rörande förordningens tillämpning, inklusive utbyte av information om administrativ praxis. Samordningsgruppen mot tortyr kan vid behov samråda med exportörer, förmedlare, tillhandahållare av tekniskt bistånd och andra relevanta intressenter som berörs av förordningen. Enligt skäl 48 i förordningen har samordningsgruppen mot tortyr en särskild roll

[60] Europeiska unionens gemensamma militära förteckning antagen av rådet den 24 februari 2025 (utrustning som omfattas av rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel), EUT C, C/2025/1499.

i förberedandet av delegerade akter, eftersom medlemsstaterna formellt konsulteras genom samordningsgruppen mot tortyr om utkast till delegerade akter som lämnats in av kommissionen i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning.

Medlemsstater som bidrog till översynsprocessen erkände samordningsgruppens nyckelroll för att säkerställa ett effektivt och konsekvent genomförande av förordningen. På det hela taget betraktade medlemsstaterna samordningsgruppen som en användbar plattform för samordning och utbyte av information och bästa praxis. Samordningsgruppen ses också av vissa medlemsstater som ett forum för att diskutera utmaningar när det gäller genomförandet av förordningen, inbegripet frågor som rör verkställande och tolkning av lagar och regler samt samstämmighet och konsekvens mellan praxis i olika medlemsstater.

I detta avseende föreslog två medlemsstater att presentationer av nationell praxis, med särskilda fallstudier, skulle kunna hållas i samband med samordningsgruppens möten, särskilt av medlemsstater som får fler ansökningar enligt förordningen. Tre andra medlemsstater rekommenderade att samordningsgruppen regelbundet skulle diskutera särskilda situationer i tredjeländer samt metoder och indikatorer för att utvärdera människorättsrisker i bestämmelseländer. Den roll som samordningsgruppen, genom regelbundna diskussioner om teknisk utveckling som skulle kunna motivera uppdateringar av förordningens bilagor, spelar för marknadskontrollen betonades också. I detta sammanhang uppmuntrade vissa medlemsstater till ett närmare samarbete med det civila samhället, och nämnde särskilt den informella expertgruppens arbete. Denna aspekt lyftes även fram av vissa icke-statliga organisationer som ingår i den informella expertgruppen och som deltog i översynsprocessen. Närmare bestämt föreslog man ett närmare samarbete mellan den informella expertgruppen och samordningsgruppen mot tortyr, t.ex. genom att medlemmar i den informella expertgruppen regelbundet håller presentationer vid samordningsgruppens möten.

5. SLUTSATSER OCH DET FORTSATTA ARBETET

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

Förordningen fortsätter att avhjälpa en konstaterad brist i EU:s människorättsbaserade handelskontroll. Den **bidrar positivt** till uppfyllandet av sitt främsta mål: att vidta effektiva, konkreta åtgärder mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Översynen har bekräftat att förordningen totalt sett **genomförs på ett tillfredsställande sätt** och fortsatt är ändamålsenlig. Förordningen anses vara tillräckligt robust, och en fullständig lagstiftningsuppdatering bedöms därför inte vara nödvändig i detta skede.

Å andra sidan har översynen visat att **nationell praxis** för genomförandet av förordningen kan variera mellan medlemsstaterna, särskilt när det gäller de förfaranden som ligger till grund för beslut om att bevilja eller avslå exporttillstånd. I detta avseende skulle icke-lagstiftningsåtgärder till stöd för ett mer ändamålsenligt och konsekvent genomförande av vissa av förordningens bestämmelser kunna undersökas ytterligare.

Kommissionen kommer att undersöka möjligheten att utarbeta en **checklista** för **riskbedömningar**, inklusive metoder för att utvärdera människorättsrisker i bestämmelseländer. Man kunde även undersöka möjligheten att utarbeta en särskild checklista för **protokoll för mässor och utställningar**. Dessutom kommer man att främja ytterligare

utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna, exempelvis via samordningsgruppen mot tortyr.

När det gäller de varor som omfattas av förordningen bör man fortsätta hålla jämna steg med **ny teknisk utveckling och marknadsutveckling** och anpassa varuförteckningarna efter **förändringar i användning och missbruk av utrustning för brottsbekämpning** samt efter **tendenser inom tortyr och annan misshandel**.

I detta avseende har **översynen bekräftat relevansen hos de varor och tjänster som omfattas av förordningen**, i dess lydelse enligt kommissionens delegerade förordning från maj 2025.

Emellertid har det under översynsprocessen tydligt framkommit ett behov av att säkerställa **kontinuerlig övervakning** och att regelbundet diskutera huruvida förordningens bilagor bör utvidgas till att omfatta ännu fler varor, i linje med de tendenser som nämns ovan. **Resultat** från behöriga **FN-organ** och från **FN:s särskilda rapportör om tortyr** och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning kommer att fortsätta ingå i underlaget för dessa överväganden. Man bör också fortsättningsvis noggrant avväga de mänskliga rättigheterna mot behovet av att skydda handeln med legitima **livräddande medicinska förnödenheter** vid bedömningen av huruvida man bör uppdatera vilka kemikalier som omfattas.

Kommissionen kommer att undersöka genomförbarheten av en **informell varningsmekanism** inom samordningsgruppen mot tortyr, med mer systematisk delning av information och analyser samt diskussioner om den tekniska och marknadsmässiga utvecklingen och hur den används av brottsbekämpande myndigheter i tredjeländer. Den informella expertgruppen, vars viktiga roll när det gäller att tillhandahålla teknisk rådgivning har erkänts vid översynen, skulle kunna bidra till denna process genom rapporter eller särskilda muntliga genomgångar.

Man bör ytterligare undersöka sätten att noggrannare **övervaka** slutanvändningen av exporterade varor. Det finns också utrymme för större **synergier** mellan å ena sidan arbetet med att övervaka de mänskliga rättigheterna i tredjeländer, å andra sidan kontroller av slutanvändningen av varor och tjänster som exporteras enligt förordningen.

Kommissionen erkänner också behovet av **ökad öppenhet och ansvarsskyldighet**, särskilt genom offentliggörandet av årliga verksamhetsrapporter. I översynen understryks dessutom behovet av mer **informationsdelning** om hur förordningen genomförs, särskilt när det gäller riskbedömningar och tillståndspolitiken. Ytterligare relevant information skulle kunna införlivas i kommissionens årliga rapportering i relevanta fall, inbegripet uppgifter om slutanvändning, överträdelser och sanktioner.

Som världens första rättsligt bindande regleringsinstrument på detta område har förordningen också fungerat som ett **exempel för utveckling av liknande handelsåtgärder** av tredjeländer och internationella organisationer. EU bör fortsätta att dela med sig av sina erfarenheter av förordningen till partnerländer och partnerorganisationer som är intresserade av att vidta åtgärder för att förhindra handel med tortyrrelaterade varor. Som medordförande för den globala alliansen för tortyrfri handel kommer EU att fortsätta att stödja initiativ för tortyrfri handel på multilateral nivå, t.ex. i FN-forum.