ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 9.12.2025 г.
COM(2025) 748 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прегледа на Регламент (ЕС) 2019/125 от 16 януари 2019 г. относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел изпълнение на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Търговията със стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел а) изпълнение на смъртно наказание и б) изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание, се регламентира от Регламент (ЕС) 2019/125[1] („регламента“). В приетия през 2005 г. регламент е отразен силният ангажимент от страна на ЕС за премахване на изтезанията и смъртното наказание.

С Регламента на ЕС за борба с изтезанията се помогна за преодоляването на голям пропуск в търговския контрол, основан на правата на човека. С него бяха въведени безпрецедентни, обвързващи търговски ограничения за редица стоки, които често отсъстват от списъците с военни стоки, изделия с двойна употреба или други изделия, чийто износ подлежи на стратегически контрол. Международните участници в областта на правата на човека оцениха високо регламента: например специалният докладчик на ООН за изтезанията нарече регламента „положителен пример за регионална рамка, насочена срещу предмети, предназначени за изтезания или други форми на малтретиране“[2].

През 2016 г. бяха направени съществени изменения в регламента и по-специално в неговите процедурни разпоредби. През 2019 г. регламентът бе кодифициран. През 2011 г., 2014 г., 2020 г. и 2025 г. бяха приети делегирани актове за актуализиране или разширяване на приложенията към регламента.

В съответствие с изискванията на член 32 от регламента в настоящия доклад се предоставя информация относно прилагането и въздействието на регламента между 2020 г. и средата на 2025 г. По-конкретно в доклада са разгледани следните области: изменения на регламента чрез делегирани актове; изпълнение на национално равнище; изисквания за предоставяне на информация; дейности на координационната група за борба с изтезанията и на гражданите на ЕС в чужбина във връзка с регламента. В настоящия доклад също така се съдържа преглед на ключови данни съгласно регламента и се прави оценка на прилагането на регламента по отношение на основните принципи на уместност, ефективност, ефикасност, последователност и добавена стойност от ЕС.

2. РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2019/125

2.1 Цел и основни разпоредби на Регламент (ЕС) 2019/125

С регламента се цели предотвратяването на смъртното наказание, от една страна, и на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание в трети държави, от друга страна.

За тази цел с регламента се въвеждат ограничения върху търговията с държави извън ЕС. По-конкретно, с регламента:

[1] Регламент (ЕС) 2019/125 от 16 януари 2019 година относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел изпълнение на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание, ОВ L 30, 31.1.2019 г., стр. 1.
[2] A/78/324 от 24.8.2023 г.

i. се забранява вносът, износът и транзитът във, от или през ЕС на стоки (посочени в приложение II), които нямат друго практическо предназначение освен употребата им с цел изпълнение на смъртно наказание или с цел изтезания. Забранява се също предоставянето на техническа помощ по отношение на такива стоки, по-специално включващи обучение при тяхната употреба. Освен това се забранява рекламирането на такива стоки в интернет, в телевизионното пространство и радиопространството или на търговски панаири;

ii. се налага режим на предварително разрешение за износ, издадено за всеки отделен случай, по отношение на стоките (посочени в приложение III), които биха могли да бъдат използвани за такива цели, но могат да имат и друга законна употреба (правоприлагане); такова разрешение се изисква и по отношение на предоставянето на техническа помощ или за предоставянето на брокерски услуги, свързани с тази категория стоки. В приложение III не са обхванати: а) огнестрелните оръжия, контролирани съгласно Регламент (ЕС) № 258/2012[3]; б) изделията с двойна употреба, контролирани съгласно Регламент (ЕО) № 428/2009[4]; в) стоките, контролирани в съответствие с Обща позиция 2008/944/ОВППС[5];

iii. се регламентира търговията със стоки – химикали и фармацевтични вещества (приложение IV), които биха могли да се използват с цел изпълнение на смъртно наказание (напр. продукти, които биха могли да се използват за екзекутиране на хора чрез поставянето на инжекция със смъртоносна доза). Тези стоки са добавени към списъка със стоките, чийто износ подлежи на контрол, през 2011 г. Беше въведен конкретен вид разрешително („генерално разрешение на ЕС за износ“), с което да се контролира износът на такива анестетични химикали и да се предотвратява тяхното предаване за употреба с цел екзекутиране чрез поставянето на инжекция със смъртоносна доза, без да се ограничава търговията с такива химикали за медицински, ветеринарни или други законни цели[6]. Когато за износа на лекарствени продукти се изисква разрешение за износ съгласно настоящия регламент и за този износ се прилагат и изискванията за разрешение съгласно международни конвенции за контрол на наркотиците и психотропните вещества, като Конвенцията за психотропните вещества от 1971 г., държавите членки могат да използват единна процедура за изпълнение на задълженията, които са им наложени с настоящия регламент и със съответната конвенция.

Транзитът (превозът в рамките на митническата територия на ЕС на стоки с произход извън ЕС, които преминават през нея с местоназначение трети държави) на стоки от приложение II е забранен. Транзитът на регулирани стоки, посочени в приложение III, като цяло не е забранен, но е забранен, ако на оператора, който извършва транзита, му е

[3] Регламент (ЕС) № 258/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2012 г. за изпълнение на член 10 от Протокола на Организацията на обединените нации срещу незаконното производство и трафика с огнестрелни оръжия, техните части и компоненти и боеприпаси, допълващ Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу транснационалната организирана престъпност („Протокол за огнестрелните оръжия“), и за установяване на разрешения за износа и мерки за вноса и транзита на огнестрелни оръжия, техни части и компоненти и боеприпаси, ОВ L 94, 30.3.2012 г., стр. 1.

[4] Регламент (ЕО) № 428/2009 на Съвета от 5 май 2009 г. за въвеждане режим на Общността за контрол на износа, трансфера, брокерската дейност и транзита на изделия и технологии с двойна употреба, ОВ L 134, 29 5 2009 г., стр. 1.

[5] Обща позиция 2008/944/ОВППС на Съвета, определяща общи правила за режим на контрол върху износа на военни технологии и оборудване (ОВППС) (2020/C 85/01), ОВ, C 85-1, 13.3.2020 г.

[6] Член 20 и приложение V към регламента.

„известно, че част от тези стоки са предназначени да бъдат използвани с цел изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание в трета държава“.

С регламента не се контролира вносът в ЕС или прехвърлянето между държавите — членки на ЕС, на оборудване, което се използва за целите на правоприлагането, и на свързани с него стоки, които могат да бъдат използвани за законни цели на правоприлагането, но с които също така може да бъде злоупотребено с цел изтезания и други форми на малтретиране. С регламента не се забранява и прехвърлянето в рамките на ЕС на стоки, които по своята същност служат за насилие или са неподходящи.

Регламентът е правно обвързващ и се прилага пряко във всички държави — членки на ЕС; с него се създават задължения за „износителите“ съгласно определението в член 2, буква н). Прилагането на регламента е дело на държавите членки. Компетентните органи на държавите членки, съгласно определението в приложение I към регламента, са отговорни за наблюдаването на спазването на забраните и изискванията за лицензиране на регламента, а митническите органи са отговорни за проверката по външните граници на ЕС дали изнасяните или внасяните стоки съответстват на изискванията на регламента.

С регламента се въвежда изискване държавите — членки на ЕС, да оповестяват публично годишни доклади за дейността, в които да се съдържа информация за получените заявления и издадените разрешения. В него са включени допълнителни мерки, чиято цел е улесняване на прозрачността и възпиране на опитите на дадена държава — членка на ЕС, да заобиколи отказ на друга държава членка да издаде лицензия за износ. В него също така се съдържат разпоредби, улесняващи редовния преглед и изменението на списъците със забранени и регулирани стоки, което позволява на държавите — членки на ЕС, да отправят надлежно обосновано искане до Комисията за разглеждане.

2.2 Ограничения на търговията: ключов инструмент за предотвратяване на изтезанията и смъртното наказание

В член 5 от *Всеобщата декларация за правата на човека*, член 7 от *Международния пакт за граждански и политически права*, член 3 от *Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи* и най-вече в *Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание* е заложена безусловна и всеобхватна забрана на изтезанията и на други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание.

През 2022 г. Общото събрание на Организацията на обединените нации (ОС на ООН) призова всички държави да *„предприемат подходящи ефективни законодателни, административни, съдебни и други мерки, насочени към предотвратяване и забрана на производството, търговията, износа, вноса и употребата на оборудване, което няма друго практическо предназначение освен употреба с цел изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание“*[7].

Абсолютната забрана за изтезания, залегнала в конвенциите на ООН за правата на човека, е отразена на равнището на ЕС в Хартата на основните права на Европейския

[7] Резолюция на ООН, приета от Общото събрание на 15 декември 2022 г., A/RES/77/209. Изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание

съюз („хартата“)[8]. Член 2, параграф 2 от хартата гласи, че никой човек не може да бъде осъден на смърт, нито екзекутиран. Член 4 от хартата гласи, че никой човек не може да бъде подложен на изтезания или на нечовешко или унизително отношение или наказание.

Въпреки задълженията на държавите съгласно международното право, случаи на изтезания и други форми на малтретиране продължават да съществуват по целия свят. През последните години международната общност все по-често признава, че е необходимо търговията с определен вид оборудване, което се използва за целите на правоприлагането, да бъде регулирана и ограничена, за да се гарантира, че такива стоки не се използват за изтезания или друг вид малтретиране. Призивите от гражданското общество за допълнителни мерки за регулиране и ограничаване на тези стоки също се увеличават в целия свят през последните години.

По вдъхновение от регламента на ЕС, през 2017 г. е създаден Световният алианс срещу търговията със стоки, използвани с цел изтезания („Световният алианс“), под съвместното председателство на ЕС, Аржентина и Монголия. С него се цели значително да се затрудни на международно равнище търговията със стоки, които са предназначени или имат потенциал да бъдат използвани с цел прилагане на смъртно наказание и изтезания. С присъединяването си към Световния алианс държавите се ангажират, наред с другото, да прилагат ефективни мерки посредством националното си законодателство и ефективно правоприлагане, за да се ограничи търговията със стоки, използвани за изтезания и прилагане на смъртно наказание.

С резолюция на ОС на ООН, приета през 2019 г. по инициатива на Световния алианс[9], на генералния секретар на ООН беше възложено да изготви доклад, в който се описват възгледите на държавите членки относно осъществимостта и възможния обхват на редица варианти за установяване на общи международни стандарти по отношение на търговията със стоки, използвани за изтезания и смъртно наказание[10]. С резолюцията се даде също мандат на група от правителствени експерти на ООН да проучи възможности за установяване на общи международни стандарти за търговията със стоки, свързани с изтезания. В доклада[11], представен през 2022 г., се представят убедителни аргументи за това ОС на ООН да установи насочен към бъдещето процес срещу търговията със стоки, използвани с цел изтезания, с оглед да се регулират свързаните с изтезания стоки.

През октомври 2023 г. специалният докладчик на ООН за изтезанията представи тематичен доклад относно „Световната търговия с оръжия, оборудване и устройства, използвани за целите на правоприлагането и други публични органи, с които може да бъде злоупотребено с цел изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание“ пред Третия комитет на ОС на ООН[12]. Докладът включва приложение, в което се идентифицира оборудването, което по своята същност служи за насилие и следва да бъде забранено; както и още едно, в което се посочва оборудване за целите на правоприлагането, с което може да се злоупотреби за изтезания и търговията с което следва да се регулира. В допълнение към препоръките държавите да прегледат и изменят своето национално законодателство и процедури по отношение на включените в списъка изделия специалният докладчик призовава също за разработването на международен инструмент срещу търговията със стоки, използвани с

[8] ОВ L 202, 7.6.2016 г., стр. 389.
[9] A/RES/73/304, приета от общото събрание на 28.6.2019 г.
[10] A/74/969 от 28.7.2020 г.
[11] A/76/850 от 31.5.2022 г.
[12] A/78/324 от 24.8.2023 г.

цел изтезания, с оглед на това да се допълнят и подсилят съществуващите задължения за забрана и предотвратяване на изтезания и друго малтретиране или наказания. През април 2024 г. в рамките на две други специални процедури на ООН бе направен подобен призив, в който се подчертава, че „държавите следва да прегледат и изменят националното законодателство и процедури, за да се прекрати и забрани производството, търговията и употребата на инструменти и оборудване, нарушаващи правото на достойнство, живот, сигурност и свобода“[13].

Препоръката на Съвета на Европа („СЕ“) за мерки срещу търговията със стоки, използвани с цел изпълнение на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание, приета от Комитета на министрите на СЕ през 2021 г.[14], в значителна степен отразява регламента на ЕС[15]. В нея се препоръчва държавите — членки на СЕ, да забранят търговията със стоки и оборудване, които по своята същност служат за насилие; да се регулира и лицензира износът и транзитът на определени фармацевтични химикали; и да се въведат ефективни национални мерки за контрол върху износа и транзита по отношение на търговията със стоки и оборудване за целите на правоприлагането, с които може да бъде злоупотребено от страна на длъжностните лица с цел изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание. Препоръката включва три допълнения, в които се изброяват: (i) забранени стоки и оборудване, които по своята същност служат за насилие; (ii) фармацевтични химикали, използвани при екзекуции с инжекция със смъртоносна доза, износът и транзитът на които следва да бъде регулиран и лицензиран; и (iii) контролирани стоки и оборудване, които може да имат законни приложения за целите на правоприлагането в съответствие с международните и регионалните стандарти за човешките права, но с които може да бъде злоупотребено за изтезания или други форми на нечовешко или унизително отношение или наказание. В препоръката също така се насърчават всички държави — членки на СЕ, да се присъединят към Световния алианс срещу търговията със стоки, използвани с цел изтезания. Към момента на подготвяне на настоящия документ всички освен три държави — членки на СЕ, са членки на Световния алианс[16].

2.3 Преглед на Регламент 2019/125 (член 32)

В член 32 от регламента е поставено изискване до 31 юли 2020 г. и на всеки пет години след това Комисията да представя на Европейския парламент и на Съвета цялостен доклад относно прилагането и оценка на въздействието, който може да включва предложения за неговото изменение. В регламента е предвидено, че с този преглед ще бъде направена оценка на необходимостта от включване на дейностите на граждани на ЕС в чужбина.

Държавите членки са длъжни да предоставят на Комисията цялата необходима информация за изготвянето на доклада. В специални раздели на доклада ще се разглежда създадената с регламента (член 31) Координационна група за борба с изтезанията и

[13] Експертите от ООН призовават към международно споразумение срещу търговията със стоки, използвани с цел изтезания | OHCHR

[14] CM/Rec (2021) 2

[15] Борба с изтезанията в световен мащаб: Препоръка на Съвета на Европа, вдъхновена от Регламента на ЕС за борба с изтезанията — Служба за инструментите в областта на външната политика

[16] Към момента Андора, Азербайджан и Турция не са членки на Световния алианс срещу търговията със стоки, използвани с цел изтезания.

нейната дейност и ще се предоставя информация относно мерките, предприети от държавите членки съгласно член 33, параграф 1 (санкции).

2.3.1 Доклад от 2020 г. за преглед на регламента

Първият доклад за преглед от Комисията[17] беше представен през 2020 г. и обхващаше дейностите през 2017 г., 2018 г. и 2019 г. В доклада се стигна до заключение, че с регламента се попълва празнина в основаните на правата на човека контролни мерки на ЕС в областта на търговията и той има съществено значение за насърчаване на уважението към човешкия живот и правата на човека.

Въпреки че беше оценено, че регламентът се изпълнява удовлетворително, в доклада бе подчертано, че обхватът му следва да отговаря на променящото се технологично и пазарно развитие и да отчита промените в естеството на употребата и неправомерната употреба на оборудване, което се използва за целите на правоприлагането. Беше спомената също така възможността да се осигурят насоки относно практическото прилагане на някои аспекти на регламента, както и да се проучат начини за засилено наблюдение на нарушенията и крайната употреба на изнесените стоки, както и споделянето на информация относно изпълнението на регламента, включително оценката на риска.

И накрая, Комисията предложи да се създаде група от експерти, включително от подходящи неправителствени организации, международни организации, от академичните и промишлените среди, която да съветва Комисията относно укрепването на изпълнението на регламента.

2.3.2 Доклад за преглед от 2025 г.: Обхват на настоящия доклад

В настоящия доклад, втори по рода си, се предоставя информация относно изпълнението на регламента и неговото въздействие от 2020 г. до публикуването на Делегиран регламент на Комисията (ЕС) 2025/928 от 21 май 2025 г[18]. За някои аспекти от изпълнението на регламента обаче, по-специално разрешителните за износ и работата на Координационната група за борба с изтезанията (вж. раздели 3.2, 3.3, 3.4, 3.5), в доклада ще са обхванати дейностите до края на 2024 г., тъй като данните за 2025 г. се докладват от държавите членки едва през 2026 г.

В доклада също така се съдържа оценка на прилагането на регламента по отношение на основните принципи на уместност, ефективност, ефикасност, съгласуваност и европейска добавена стойност. В настоящата оценка се поставя акцент върху това дали регламентът постига основните си цели и дали от 2020 г. насам са възникнали нови предизвикателства. Благодарение на това може да се прецени дали е необходимо предприемането на допълнителни действия за преодоляване на установените слабости.

3. ПРИЛАГАНЕ НА РЕГЛАМЕНТА

3.1 Регулаторна рамка

Първоначално регламентът беше приет като Регламент (ЕО) № 1236/2005 относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел прилагане на

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

смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание. Той беше приет на 27 юни 2005 г. и влезе в сила на 30 юли 2006 г.[19]. Последното изменение беше прието на 21 май 2025 г. (вж. раздел 3.1.2).

Регламентът е кодифициран като Регламент (ЕС) 2019/125 на Европейския парламент и на Съвета от 16 януари 2019 г. относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел изпълнение на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание[20].

3.1.1 Делегиране на правомощия, предоставени на Комисията

В съответствие с член 29 от Регламент (ЕС) 2019/125 на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове за изменение на приложения I, II, III, IV, V, VI VII, VIII и IX към регламента. В член 29, параграф 2 от регламента е предвидено, че „делегирането на правомощия се продължава мълчаливо за срокове с еднаква продължителност, освен ако Европейският парламент или Съветът не възразят срещу подобно продължаване не по-късно от три месеца преди изтичането на всеки срок“. В съответствие с член 29, параграф 2 от регламента на 22 февруари 2021 г. Комисията прие доклад относно делегирането на правомощия[21], в който тя представи аргументи за удължаване на делегирането на правомощия за приемане на делегирани актове за допълнителен период от пет години и покани Европейския парламент и Съвета да вземат доклада под внимание.

3.1.2 Изменения на регламента

Комисията е упълномощена да приема делегирани актове за изменение на списъка на стоките, които са или забранени, или контролирани.

През отчетния период регламентът бе изменен три пъти чрез делегирани актове, два пъти през 2020 г. и веднъж през 2025 г.

С ДЕЛЕГИРАН РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2020/621 НА КОМИСИЯТА от 18 февруари 2020 г.[22] бяха изменени приложение I (актуализиране на въведените данни на някои компетентни органи) и приложение V (Гамбия и Мадагаскар бяха добавени към списъка на държавите на местоназначение, за които се прилага генералното разрешение на Съюза за износ) към регламента.

С ДЕЛЕГИРАН РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2021/139 от 4 декември 2020 година[23] бяха изменени приложения I и V към регламента, за да се вземе под внимание оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза[24].

[19] ОВ L 200, 30.7.2005 г., стр. 1—19
[20] ОВ L 30, 31.1.2019 г., стр. 1—57
[21] COM (2021) 75
[22] ОВ 144, 7.5.2020 г., стр. 1—5.
[23] ОВ L 43, 8.2.2021 г., стр. 5—7
[24] В съответствие с чл. 5, параграф 4 от Протокола за Ирландия/Северна Ирландия (ОВ CI 384/1 от 12.11.2019 г.) разпоредбите на правото на Съюза, изброени в приложение 2 към протокола, важат също за и във Обединеното кралство по отношение на Северна Ирландия. Регламент (ЕС) 2019/125 на Европейския парламент и на Съвета от 16 януари 2019 г. относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел изпълнение на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание (кодифициран текст) е включен в приложение 2, т. 47 към протокола.

С ДЕЛЕГИРАН РЕГЛАМЕНТ (ЕС) НА КОМИСИЯТА 2025/928 от 21 май 2025 г.[25] бяха изменени приложение II и приложение III към регламента.

Както е отбелязано в доклада за преглед на Комисията от 2020 г., списъкът на стоките, описани в приложенията към регламента, трябва да се поддържа актуален, за да се реагира на промените на международния пазар за решения в областта на сигурността и в употребата и неправилната употреба на оборудване за правоприлагане, както и на възникващите тенденции и предизвикателства, свързани със смъртното наказание, изтезанията или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание.

Благодарение на бързото технологично развитие бяха въведени нови инструменти за правоприлагане на пазара за решения в областта на сигурността. В същото време изтезанията и други видове малтретиране са не само широко разпространени в местата на задържане, но са често срещани също и в условия, различни от задържане под стража, например в контекста на полицейския контрол на събиранията[26]. В Делегиран регламент на Комисията 2025/928 от 21 май 2025 г. са разгледани тези тенденции и са разширени категориите на стоките, изброени в приложения II и III към регламента.

Посоченият по-горе делегиран регламент на Комисията доразвива най-вече заключенията от доклада за преглед на Комисията от 2020 г., подробните консултации с Координационната група за борба с изтезанията, работата на неформалната експертна група на Комисията за изпълнение на регламента, докладите от специалния докладчик на ООН за изтезанията, по-специално тематичния доклад от 2023 г., споменат в раздел 2.2, както и от неправителствени организации с експертен опит в областта.

3.1.3 Национални мерки за прилагане

Регламентът е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки. Затова разпоредбите във връзка със забраните за внос и износ са внесени в ТАРИК[27]. По този начин се осигурява последователно прилагане по цялата митническа територия на ЕС. Държавите — членки на ЕС, отговарят за неговото прилагане. Държавите членки отговарят за решаването във всеки отделен случай дали да се издаде разрешение за износ или да се отхвърли заявление по отношение на регулираните стоки, посочени в приложения III и IV към регламента.

За да се предотврати практиката на заобикаляне, в регламента е включено изискване компетентните органи в държавите членки да уведомяват всички други органи на държавите членки и Комисията всеки път, когато откажат издаването на разрешение или отменят съществуващо разрешение. Съответно, ако някоя държава членка смята да разреши сделка, която е „по същество идентична“ на сделка, отказана от друга държава членка, през периода от три години след издадения отказ, тя трябва да се консултира с държавата членка, отказала сделката. Ако въпреки това бъде издадено разрешение, държавата членка, която издава разрешението, трябва да представи на Комисията и на всички държави членки подробно изложение на мотивите си. При извършването на

[25] ОВ 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=bg

[27] Интегрираната тарифа на Европейския съюз представлява многоезична база данни, в която са интегрирани всички мерки, свързани със законодателството на ЕС в областта на митническите тарифи, търговията и селското стопанство. Вж. Регламент (ЕИО) № 2658/87 на Съвета от 23 юли 1987 г. относно тарифната и статистическа номенклатура и Общата митническа тарифа (Официален вестник L 256, 07/09/1987 г.).

оценка на заявлението, органите трябва да вземат предвид съображения относно предвижданата крайна употреба и риска от отклоняване за незаконни цели.

Държавите членки „не издават разрешение за износ, когато има сериозни основания да считат, че стоките, посочени в приложение III, могат да бъдат използвани за изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание, причинени от правоприлагащ орган или физическо или юридическо лице, включително телесно наказание, наложено от съдебните власти, или използвани за изпълнение на смъртно наказание в трета държава“.

В регламента са изброени следните източници на информация, които да насочват решенията на органите[28]:

- съществуващите съдебни решения, постановени от международни съдилища;
- заключенията на компетентните органи на ООН, Съвета на Европа и ЕС;
- докладите на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унизително отношение или наказание към Съвета на Европа, както и заключенията на специалния докладчик на ООН за изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание.

Друга информация, която органите могат да използват при вземане на решения, включва:

- съществуващи съдебни решения, постановени от национални съдилища;
- доклади, подготвени от организации на гражданското общество; както и
- данни за наложени ограничения върху износа на стоки, посочени в приложения II и III, в държавата на местоназначение.

Същите критерии се прилагат при вземане на решение относно заявления, свързани с предоставянето на брокерски услуги или техническа помощ.

Държавите членки уведомиха Комисията за 42 издадени отказа през отчетния период (2020—2024 г.). В раздел 3.6 е предоставена подробна информация относно издадените и отказани разрешения за износ през отчетния период.

Въз основа на член 23 от регламента, от компетентните органи в държавите членки се изисква също така да регистрират в база данни на Комисията цялата информация относно отказите на заявления за разрешение за износ. В базата данни, а именно Електронната система за стоки с двойно предназначение (Dues), се определя съответният компетентен орган на ЕС, крайното местоназначение, съответната стока, описание на стоката и името на получателя и на крайния потребител.

В регламента е установен механизъм за добавяне на стоки към приложение II, приложение III или приложение IV, който позволява на държавата членка на ЕС да отправя надлежно обосновано искане за разглеждане до Комисията. Комисията не е получила такъв вид искане през отчетния период.

В допълнение към списъка със стоки, чиято търговия е забранена или регулирана, регламентът включва и разпоредби, които дават възможност на държавите — членки на ЕС, да въвеждат самостоятелно допълнителни национални мерки за регулиране на търговията с някои допълнителни стоки.

[28] В чл. 12 от регламента е представен неизчерпателен списък на източниците, които държавите членки следва да вземат под внимание при вземане на решения по заявления за разрешения за износ.

Съгласно член 10 от регламента държавите членки могат да приемат или запазят национални мерки, ограничаващи превоза, финансовите услуги, застрахователните или презастрахователните услуги и общата реклама или популяризиране във връзка със стоките, посочени в приложение II. Освен това съгласно член 14 от регламента всяка държава членка може да наложи или да продължи да налага забрана върху износа и вноса на окови, вериги и преносими електрошокови устройства. Всяка държава членка може да наложи изискване за получаване на разрешение за износа на белезници с размер, по-голям от стандартния.

Освен това компетентните органи на държавите членки информират Комисията за своите дейности съгласно регламента, включително за броя на получените заявления. Годишният доклад на Комисията се основава на информацията, предоставена от държавите членки, включително чрез националните доклади, изготвени в съответствие с член 26, параграф 3. През отчетния период Комисията прие доклади относно издадените и отказаните от държавите членки разрешения през 2020 г.[29], 2021 г.[30], 2022 г.[31], 2023 г.[32] и 2024 г. за износа на стоки, които биха могли да бъдат използвани за изтезания или с цел прилагане на смъртно наказание[33]. Очаква се през втората половина на 2026 г. да бъде приет доклад относно разрешенията за износ, издадени през 2025 г.

3.2 Дейности на координационната група за борба с изтезанията

Координационната група за борба с изтезанията беше създадена след изменението на регламента през 2016 г.[34], за да „проучва всички въпроси, свързани с прилагането на настоящия регламент“. Координационната група, която се председателства от Комисията, служи като средище за представителите на държавите членки и Комисията за обмен на информация относно административни практики. Освен това при подготвянето на делегирани актове Комисията се консултира с координационната група в съответствие с принципите, посочени в Междуинституционалното споразумение от 13 април 2016 г. за по-добро законотворчество[35].

През отчетния период координационната група проведе десет заседания[36].

В съответствие с член 31, параграф 4 от регламента Комисията представя на Европейския парламент доклад относно работата, проверките и консултациите на координационната група. През обхванатия от настоящия доклад отчетен период Комисията прие доклади, които обхващат дейността на координационната група през

[29] COM(2021) 632 от 14.10.2021 г.
[30] COM(2022) 567 от 31.10.2022 г.
[31] COM(2023) 689 от 8.11.2023 г.
[32] COM(2024) 529 от 19.11.2024 г.
[33] COM(2019) 445 от 1.10.2019 г.
[34] Регламент (ЕС) 2016/2134 на Европейския парламент и на Съвета от 23 ноември 2016 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1236/2005 на Съвета относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел прилагане на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание (ОВ L 338, 13.12.2016 г., стр. 1).
[35] ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 1.
[36] Заседанията на координационната група бяха проведени на 12 октомври 2020 г.; на 10 март, 10 юни и 24 ноември 2021 г.; на 12 май и 1 декември 2022 г.; на 27 април и 23 ноември 2023 г.; на 6 юни и 5 декември 2024 г.

2020 г.[37], 2021 г.[38], 2022 г.[39], 2023 г.[40] и 2024 г[41]. Очаква се през втората половина на 2026 г. да бъде приет доклад относно дейността на координационната група през 2025 г.

По време на отчетния период координационната група за борба с изтезанията осъществи технически обмен относно наличните инструменти в електронната база данни на Комисията, а именно Електронната система за стоки с двойно предназначение — сигурна и криптирана система, предназначена да подпомага националните органи, които отговарят за свързаните с контрола на износа въпроси, при обмена на информация с Комисията. В член 23, параграф 5 от регламента е поставено изискване компетентните органи да използват тази система, за да предават информация относно случаите на предоставен отказ на заявление за издаване на разрешение за износ (наричани „откази“).

В съответствие със съображение 48 координационната група прегледа делегираните актове за изменение на приложенията към регламента, предложени от Комисията през отчетния период (вж. раздел 3.1.2 по-горе). През 2020 г. групата обсъди делегирания акт за изменение на приложение I към регламента, приет на 18 февруари 2020 г., както и делегирания акт за изменение на приложения I и V към регламента, за да се вземе предвид оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза, прието на 4 декември 2020 г. През 2023 г. и 2024 г. Комисията организира няколко технически консултации с членовете на координационната група относно делегирания акт за изменение на приложения II и III към регламента, който в крайна сметка беше приет през 2025 г.

Координационната група също така редовно се информира относно дейностите на неформалната експертна група на Комисията. И накрая, координационната група проведе обмен на възгледи относно Световния алианс и относно международните развития в борбата срещу търговията със стоки, използвани с цел изтезания. По-специално, Комисията предостави на групата актуална информация относно доклада от 2020 г. от генералния секретар на ООН, доклада от 2022 г. от групата от правителствени експерти на ООН, както и тематичния доклад от 2023 г. на специалния докладчик на ООН за изтезанията (вж. раздел 2.2), включително уместността им за укрепването на регламента на ЕС. В този контекст координационната група обсъди напредъка към възможни общи международни стандарти в областта на борбата срещу търговията със стоки, използвани с цел изтезания.

3.3 Неформална експертна група на Комисията

Неформалната експертна група на Комисията за изпълнението на Регламента на ЕС за борба с изтезанията беше създадена през 2021 г. в съответствие със заключенията от доклада за преглед от 2020 г. относно изпълнението на регламента. През отчетния период неформалната експертна група предоставяше техническа поддръжка на Комисията в качеството на съветник по различни аспекти на регламента, включително обхвата на забранените и регулираните стоки. През февруари 2025 г. мандатът на групата беше подновен за нов период от две години[42].

[37] COM(2021) 633 от 14.10.2021 г.
[38] COM(2022) 568 от 31.10.2022 г.
[39] COM(2023) 694 от 8.11.2023 г.
[40] COM(2024) 530 от 19.11.2024 г.
[41] COM(2025) 482 от 12.09.2025 г.
[42] https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=bg&groupID=3762

3.4 Прозрачност и информация

В член 26, параграф 3 от регламента се съдържа изискване държавите — членки на ЕС, да изготвят и оповестяват публично годишен доклад за дейността, който да съдържа информация за броя на получените заявления, за стоките и държавите, посочени в тях, както и за решенията, които са били взети по заявленията.

Австрия, Чехия[43], Дания[44], Унгария[45], Нидерландия[46], Румъния[47], Испания[48] и Швеция[49] са уведомили Комисията относно своите публични годишни доклади за дейността за 2024 г. Регламентът е включен в приложение 2 към Протокола за Ирландия/Северна Ирландия[50], в който са посочени разпоредбите на правото на Съюза, които важат също за и във Обединеното кралство по отношение на Северна Ирландия. Обединеното кралство също съобщи, че е публикувало своя доклад за дейността за 2024 г[51]. Следва да се отбележи, че съгласно член 26, параграф 3 от регламента тези публични доклади „не включват информация, разкриването на която държавата членка разглежда като противоречащо на съществени интереси, свързани с нейната сигурност“.

Ограничен брой компетентни национални органи публикуваха информация на уебсайта на техните правителства относно правилата и разпоредбите, приложими за стоките в обхвата на регламента, за да информират икономическите субекти относно процедурите за издаване на разрешения за износ и други изисквания.

3.5 Привеждане в действие на контрола на износа

Държавите — членки на ЕС, отговарят за привеждането в действие на контрола на износа. В съответствие с член 33 от регламента „държавите членки установяват система от санкции, приложими при нарушение на настоящия регламент, и вземат всички мерки, необходими за осигуряване на прилагането им. Предвидените санкциите са ефективни, пропорционални и възпиращи.“ Следователно държавите — членки на ЕС, установяват санкции на национално равнище, приложими при нарушение на регламента както от лица, така и от образувания.

Тези санкции на национално равнище са както административни, така и наказателноправни, обикновено вариращи от парични глоби до лишаване от свобода, включително конфискация на стоките.

През отчетния период компетентните органи не са уведомили Комисията за нарушения на регламента. В регламента не е предвидено изискване за компетентните органи да го правят.

---

[43]Чехия: „Mučicí“ nástroje | MPO
[44]Дания:https://eksportkontrol.erhvervsstyrelsen.dk/tilladelser-til-eksport-af-produkter-fordelt-paa-kategorinumre
[45]Унгария:https://mkeh.gov.hu/index.php?name=OE-eLibrary&file=download&keret=N&showheader=N&id=292660
[46]Нидерландия: Het Nederlander exportcontrolebeleid in 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl
[47]Румъния: https://economie.gov.ro/structura-organizatorica/directia-politici-comerciale/
[48]Испания:https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Paginas/Hitorico_Material_Defensa.aspx
[49]Швеция:https://www.kommerskollegium.se/contentassets/77abf57e47584da190a1537a7ac025d2/arsredovisning-24.pdf
[50] ОВ CI 384/1 от 12.11.2019 г.
[51] Обединено кралство: https://www.gov.uk/government/collections/united-kingdom-strategic-export-controls-annual-report

3.6 Разрешения за износ: Ключови данни

Комисията събира данни от компетентните органи, което ѝ позволява да разполага с общи сведения относно предоставените или отказаните разрешения за износ по отношение на контролирани стоки, включени в приложения III и IV към регламента.

Въз основа на данните от докладите на Комисията за периода 2020—2024 г. броят на предоставените или отказаните разрешения за износ може да се обобщи както следва[52]*:* През 2020 г. са отчетени общо 247 разрешения, предоставени от 11 държави членки. През 2021 г. 9 държави членки са отчели издаването на общо 275 разрешения. През 2022 г. са отчетени общо 246 разрешения, предоставени от 10 държави членки. През 2023 г. 11 държави членки са отчели издаването на общо 214 разрешения. През 2024 г. са отчетени общо 248 разрешения, предоставени от 7 държави членки. Следователно общият брой на предоставените разрешения през целия петгодишен отчетен период (2020—2024 г.) възлиза на 1230.

Петнадесет държави членки са уведомили Комисията, че през отчетния период не са получили никакви заявления за разрешение съгласно Регламент (ЕС) 2019/125.

С регламента се налага изискване за издаване на разрешение за износ, което предоставя възможност на компетентните органи да проверяват дали съществуват показания за това, че стоките, ако бъдат изнесени, може да бъдат използвани за изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание (приложение III) или с цел изпълнение на смъртно наказание (приложение IV). За тази цел в член 20, параграф 8 от регламента се предвижда, че компетентният орган следва да получава „цялата информация, по-специално относно крайния потребител, държавата на местоназначение и крайната употреба на стоките“.

Отчетено е, че през петгодишния отчетен период са отхвърлени 42 заявления за издаване на разрешение: 23 през 2020 г., 2 през 2021 г., 9 през 2022 г., 6 през 2023 г. и 2 през 2024 г.

Следва да се отбележи, че не всички държави членки осигуряват пълна отчетност и/или информация относно крайните потребители. Следователно, въз основа на предоставените от компетентните органи данни, Комисията не е в състояние да получи подробен обзор на крайната употреба на разрешения износ през периода на докладване.

[52] Износът по силата на генералното разрешение на Съюза за износ (приложение V към регламента) не е включен в информацията за броя на разрешенията, издадени от държавите членки.

Обзор: Издадени и отказани от държавите членки разрешения за износ през периода 2020—2024 г., за които е докладвано



3.7 Граждани на ЕС в чужбина

Понастоящем с регламента се контролират или забраняват разнообразни дейности в рамките на териториалното му приложение[53]. Въпреки че не е стриктна част от оценката на начина, по който се прилага регламентът, в член 32 от регламента е предвидено по време на прегледа също така да се преценява дали е необходимо в обхвата на регламента да се включат дейностите на граждани на ЕС в чужбина. Тези дейности биха могли потенциално да включват посредничество, популяризиране/предлагане на пазара и предоставяне на техническа помощ и обучение.

В доклада за преглед от 2020 г. този въпрос беше разгледан и беше отбелязано, че „преодоляването на изтъкнатите проблеми създава трудности във връзка с териториалния обхват на юрисдикцията на ЕС“. Освен това беше отбелязано, че „по принцип в международното право юрисдикцията е териториална и не може да се упражнява от дадена държава извън нейната територия, освен по силата на диспозитивна правна норма, произтичаща от международен обичай или конвенция“. Въпреки това се споменава също, че „в международното право се разрешава налагането на наказания за извънтериториални дейности на граждани на дадена държава, когато става дума за престъпления, извършени извън нейната територия[54]. В случай на особено тежки престъпления, които са обект на универсална юрисдикция или чрез многостранен договор[55], или съгласно обичайното международно право, като например геноцид, военни престъпления, престъпления срещу човечеството и изтезания, държавата може да упражнява юрисдикция по отношение на престъпленията, независимо от мястото на извършване на престъплението и независимо от националността на извършителя или жертвата“.

[53] Член 34 от регламента.
[54] Вж. член 5, параграф 1, буква б) от Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание от 1984 г. ([приета на 10 декември 1984 г., влиза в сила на 26 юни 1987 г.] 1465 UNTS 112; „CAT“).
[55] Вж. Женевски конвенции I—IV (1949 г.).

В доклада от 2020 г. се прави заключението, че взетите едностранно решения за упражняване на юрисдикция извън територията на ЕС следва да бъдат внимателно разгледани с оглед на международното право и практика. Като се има предвид, че дали една държава може законно да упражнява извънтериториална компетентност е въпрос, който се разглежда от международното право, е важно на подходящите международни форуми целеустремено и ефективно да се насърчава търговията със стоки, които не се използват с цел изтезания, така че да се постигне по-голям отговор на глобално равнище на заложените в регламента цели. Освен това в него се отбелязва, че могат да бъдат проучени незаконодателни мерки за възпиране на някои нецелесъобразни дейности на граждани на ЕС и на установени в ЕС дружества, които извършват дейност в чужбина (като популяризиране или предлагане на пазара на стоки и услуги и предоставяне на техническа помощ и обучение за употреба по нецелесъобразен начин или по начин, с който може да бъде злоупотребено, на оборудване, което се използва за целите на правоприлагането). Такива мерки могат да включват например мерки за насърчаване на по-голяма прозрачност и повишаване на осведомеността или мерки за насърчаване на ефективното спазване на Ръководните принципи на ООН за бизнеса и правата на човека.

В хода на текущите усилия за преглед беше потвърдено, че заключенията в доклада за преглед от 2020 г. остават в сила.

4. ОЦЕНЯВАНЕ НА ПРИЛАГАНЕТО НА РЕГЛАМЕНТА

4.1 Критерии за оценка и източници на данни

Включвайки критериите за фактическа оценка, определени в член 32 от регламента, Комисията направи оценка на изпълнението на регламента в съответствие със своите насоки за по-добро регулиране,[56] като оцени следните елементи:

- *Уместност*: В каква степен общите цели на регламента, начинът, по който е изготвен, и националните мерки за изпълнение, предвидени в регламента, отговарят на приоритетите на ЕС към момента на приемане на регламента, както и на текущите приоритети на ЕС.
- *Ефикасност*: В каква степен с регламента се постигат ефикасни резултати. Това обхваща ефикасността на прилагане от държавите членки и надзора от Комисията, като същевременно се прави оценка дали има пропуски или дублирания в изискванията за информация, които биха могли да подкопаят ефективността или ефикасното прилагане на регламента, и дали изискванията за отчитане са адекватни и пропорционални.
- *Ефективност*: В каква степен с регламента се постигат неговите цели и приоритетите на ЕС.
- *Съгласуваност и взаимно допълване*: В каква степен с регламента се улеснява съгласуваността и взаимното допълване с други свързани инициативи на ЕС и държавите членки.
- *Добавена стойност от ЕС*: В каква степен с регламента се добавя стойност към отделни мерки на държавите — членки на ЕС.

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

Основните източници на информация за събиране на доказателства за оценяване бяха писмени документи, а именно под формата на отговори на въпросници/анкети[57], както и събеседвания с ключови заинтересовани страни, включително компетентните органи на държавите — членки на ЕС, неформалната експертна група и други специализирани неправителствени организации (НПО), международни организации, като ООН и Съвета на Европа, както и различни генерални дирекции на Комисията. Оценката на събраните данни и информация доведе до следните констатации.

4.2 Уместност

4.2.1 Съображения във връзка с политиките

С регламента, първоначално приет през 2005 г., се отговори на необходимостта от „правила на Съюза за търговията с трети държави със стоки, които биха могли да се използват с цел изпълнение на смъртно наказание, както и със стоки, които биха могли да се използват с цел изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание“. С тези правила се целеше коригиране на установения пропуск в основания на правата на човека търговски контрол на ЕС и се състави първият в света задължителен инструмент, който се занимава конкретно с въпроса. За да се запази уместността на регламента, приложенията към Регламента бяха изменени през 2011, 2014, 2016 и 2025 г. Заинтересованите страни, които участваха в прегледа, потвърдиха, че регламентът продължава да е уместен за своя приоритет за насърчаване на борбата срещу търговията със стоки, използвани с цел изтезания, като по този начин се допринася за целта на ЕС да се изкоренят изтезанията и жестокото, нечовешко или унизително отношение или наказание по целия свят[58].

Освен че е първата в света оперативна рамка за регулиране на търговията със стоки, чиято употреба е свързана с изтезания, неговата уместност в момента се потвърждава от ролята му на източник на вдъхновение за работата в тази област на други държави и организации (вж. раздел 2.2).

4.2.2 Уместност на обхванатите стоки и услуги

Понастоящем в регламента е обхваната широка гама от **стоки**, свързани с изпълнение на смъртно наказание и изтезания.

За да остане уместен, списъкът на стоките, описани в приложенията към регламента, трябва да се поддържа актуален и да подлежи на редовен преглед. В доклада за прегледа на Комисията от 2020 г. е направено заключението, че списъкът на стоките трябва да се актуализира, за да се реагира на промените на международния пазар за решения в областта на сигурността и в употребата и неправилната употреба на оборудване за правоприлагане, както и на възникващите тенденции и предизвикателства, свързани със смъртното наказание, изтезанията или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание. За тази цел с Делегиран регламент (ЕС) 2025/928 на Комисията от 21 май 2025 г. беше актуализиран списъкът на стоките, описани в приложенията към регламента (раздел 3.1.2). Като цяло заинтересованите страни,

[57] Двадесет и три държави членки предоставиха информация чрез писмения въпросник, както и една международна организация и три НПО, които са членки на неформалната експертна група на Комисията. Комисията получи принос и от специализирани НПО.

[58] План за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията (2020—2027 г.)

участващи в процеса на преглед, подчертаха уместността на обхвата на регламента по отношение на стоките и услугите.

Комисията отбеляза всеобща подкрепа сред заинтересованите страни за текущата структура на регламента, като се прави разлика между предназначени за насилие стоки, търговията с които е забранена (приложение II), и стоки, които имат законни приложения, търговията с които се регулира (приложение III и приложение IV). Текущите списъци на стоките съгласно скорошните изменения всеобщо се считат за изчерпателни, подходящи и добре насочени. Няколко държави членки и НПО, които участваха в процеса на преглед, подчертаха значимостта на Делегиран регламент (ЕС) 2025/928 на Комисията за поддържане на уместността на регламента. Специалният докладчик на ООН за изтезанията, г-жа Alice Jill Edwards, приветства приемането на делегирания регламент на Комисията, като отбеляза, че е „окуражаващо да се наблюдава такъв напредък в един доста мрачен период, в който силите на сигурността редовно престъпват правилата на съобразените с правата на човека методи за контрол на струпването на хора“. Тя допълни, че с актуализирания регламент „ще се укрепят в значителна степен защитите срещу изтезания и друго малтретиране с помощта на оръжия и оборудване“[59].

Две държави членки отбелязаха, че въпреки че делегираният регламент на Комисията представлява значителна стъпка в правилната посока, от съществено значение остава да се поддържа бдителност, наблюдение и споделяне на информация. В това отношение една държава членка призова за въвеждане на механизъм за държавите членки да споделят редовно информация относно зараждащите се тенденции в злоупотребата със стоки, новите видове оборудване или съмнителни дейности. Въпреки че потвърди уместността на текущия обхват на регламента, друга държава членка подчерта, че обхватът на продуктите следва да остане твърдо свързан с основани на доказателства оценки на риска и злоупотребите и да се взема под внимание по-общия контекст на търговската политика.

Две НПО по правата на човека, участващи в процеса на преглед, се позоваха на равнището на разпространение на изтезанията в условия, различни от задържане под стража, и другите видове малтретиране в контекста на полицейски контрол на обществени събирания. С оглед на тези съображения те препоръчаха обхватът на описаните в приложенията към регламента стоки да бъде разширен допълнително, така че регламентът да съответства напълно на препоръките на специалния докладчик на ООН относно доклада от 2023 г. за изтезанията. Според една НПО някои стоки, които понастоящем са посочени в приложение III, биха могли да се преместят в приложение II, като например електрошоковите устройства с пряк допир, множествените снаряди с кинетично-ударно действие, реактивните системи за залпов огън и някои многоточкови системи за обезопасяване. В приложение II биха могли да се добавят и други стоки, като оръжие с милиметрови вълни, а други биха могли да се добавят в приложение III, включително обикновени белезници, ръчни оръжия за удряне, проектирани специално за целите на правоприлагането, по-специално стандартни палки, както и някои акустични устройства и оръжия, а също и зашеметяващи гранати.

Една НПО изрази мнение, че регламентът до голяма степен е насочен към физически стоки, като се пропускат нефизическите стоки, като софтуер за наблюдение,

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

биометрични бази данни, както и системи за кибер контрол, които все повече се използват като средство за изтезания или малтретиране.

По отношение на стоките в приложение IV в регламента се изброяват някои химикали/лекарства, предназначени за спасяване и подобряване на живота и здравето на пациенти, но които биха могли да бъдат търсени за употреба за инжекция със смъртоносна доза. За разлика от стоките, изброени в приложения II и III, тези видове химикали и лекарства изпълняват важна животоспасяваща функция и следователно трябва да бъде направена внимателна оценка на мерките, които биха могли да ограничат търговията им, за да се предотврати отрицателното въздействие върху търговията със законни животоспасяващи медицински консумативи.

Според организацията, ангажирана с предотвратяването на неправилна употреба на лекарствени средства за инжекции със смъртоносна доза, всяко прибързано разширяване на списъка в приложение IV би могло да натовари излишно снабдяването на важни животоспасяващи лекарствени продукти, но е необходимо да се поддържа бдителност. В тази връзка трябва да се обърне внимание на режима на саморегулиране, приет от няколко дружества от ЕС, за който се счита, че служи за предотвратяване на неправомерната употреба на лекарства, изнасяни от ЕС. Същата организация подчерта значимостта на подробното проследяване на развитията около употребата на азот газ в екзекуции. В този контекст една държава членка предложи да се добави азот газ в приложение IV към регламента.

В хода на прегледа заинтересованите страни потвърдиха също уместността на **услугите**, включени в обхвата на регламента, т.е. брокерски услуги, техническа помощ, обучение и реклама, свързани с обхванатите от регламента стоки. Една НПО в областта на правата на човека оцени, че регламентът следва също да обхваща предоставянето на техническа помощ, която би могла да улесни или да се използва за извършване на изтезания и друго малтретиране, независимо от разглежданото в регламента оборудване. Следва да се отбележи обаче, че предоставянето на техническа помощ, включително обучение, е забранено или се контролира само когато е пряко свързано с обхванато от регламента оборудване (приложение II или приложение III).

При оценяването на уместността на обхванатите стоки и услуги би могло да се обмисли и добавянето в регламента на клауза за предвидената крайна употреба или на всеобхватна клауза. НПО в областта на правата на човека, които участваха в процеса на преглед, се застъпиха за добавянето на такава клауза. Конкретно подобна клауза би позволила на отделни държави — членки на ЕС, да спрат точно определено прехвърляне на дадено изделие, което не е конкретно включено в приложение II или III към регламента. За такова изделие ще трябва да бъде ясно установено, че няма друга практическа употреба, различна от употребата при прилагане на смъртно наказание, изтезания и други форми на малтретиране. В клаузата могат да бъдат обхванати и случаите, когато има доказателства, че в резултат на евентуалното прехвърляне на невключеното в списъка изделие, то ще бъде използвано за такива цели.

4.3 Ефикасност

4.3.1 Разрешения и откази

Въз основа на данните, представени в настоящия доклад и в предишния доклад на Комисията относно издадените разрешения за износ през 2020, 2021, 2022, 2023 и 2024 г. (вж. раздел 3.5), си заслужава да се отбележи, че значителен брой държави членки (15)

отчитат, че не са получили искания за разрешения през петгодишния период. Освен това някои държави членки отчитат доста по-голям брой разрешения, отколкото други.

Представените данни също показват ограничен брой откази на разрешения за стоки (42 през петгодишния период на докладване), като услугите, обхванати от регламента, не са обект на разрешения (или откази). Прилагането е отговорност на компетентните органи в държавите членки.

Вътрешните процедури за предоставяне на разрешителни за износ е възможно да се различават между държавите членки. Според информацията, предоставена от органите на държавите членки, тези процедури често водят до консултации между различни министерства, власти и органи, а решенията се вземат въз основа на преценка, между другото, на крайната употреба, крайния потребител и риска от отклоняване. Източниците на информация, на които се основава тази оценка, включват голямо разнообразие от общодостъпна информация, включително доклади на ООН, ЕС, Съвета на Европа, както и доклади от организации на гражданското общество, както и достъпни съдебни решения на национални и международни съдилища. Някои държави членки споменаха също анализи, извършени от техните органи и посолства, както и предходни откази от страна на други държави членки.

Въпреки че наличната информация относно цялостните национални оценки на риска е ограничена, е ясно, че те се различават между държавите членки. В това отношение редица държави членки и НПО, които участваха в процеса на преглед, посочиха необходимостта да се хармонизират националните практики по отношение на процедурите за предоставяне/отказване на разрешителни за износ.

От представената по-горе информация изглежда е необходимо разработването на някакъв вид насоки на Европейския съюз или най-добри практики за прилагането на регламента (например по отношение на определението на обхванатите стоки, оценките на риска, отказите, уведомленията и т.н.) и компетентните органи да предоставят повече информация за това как регламентът се прилага на практика.

4.3.2 Търговски панаири

В член 8 от регламента се забранява показването или предлагането за продажба на стоки, включени в списъка в приложение II, на изложение или търговски панаир, провеждани в ЕС.

Някои държави членки позволяват, съдействат и/или съорганизират търговски изложения или изложби на оборудване за целите на правоприлагането. Две НПО в областта на правата на човека, които участваха в процеса на преглед, наблюдават едно от тези изложения и са установили, че в някои случаи са показвани стоки, обхванати от приложение II към регламента. НПО отбелязаха добро сътрудничество с организаторите на изложението, които са премахнали докладваните стоки и са въвели мерки за предотвратяване и справяне с показването на стоки, обхванати от приложение II.

Никоя от държавите членки, участвали в процеса на преглед, няма въведен специфичен протокол или процедура за гарантиране на спазването на член 8 от регламента на изложения или търговски панаири. Една държава членка, която участва в процеса на преглед, предложи да се разработят насоки за най-добри практики за органите на държавите членки и дружествата, участващи в организирането на търговски изложения, в които се показва оборудване за целите на правоприлагането. Това беше предложено също от редица НПО, които допринесоха за процеса на преглед.

4.3.3 Докладване

Както е посочено в раздел 3.3, в член 26 от регламента са определени изисквания за докладване на компетентни органи. Всички държави членки, които са участвали в процеса на преглед, считат тези изисквания за отчетност за подходящи и пропорционални.

Само осем държави членки обаче потвърдиха, че са публикували своите годишни доклади за дейността за 2024 г. в съответствие с член 26, параграф 3 от регламента. Съгласно член 26, параграф 3 от регламента тези публични доклади „не трябва да включват информация, разкриването на която държавата членка разглежда като противоречащо на съществени интереси, свързани с нейната сигурност“. Степента на подробност в тези годишни доклади не винаги позволява да бъде направена точна оценка на прилагането на регламента на национално равнище. Малък брой държави членки предоставят публично достъпна информация относно процедурите, прилагани по отношение на свързания със стоките риск, или относно предприетите последващи мерки за наблюдение на крайната употреба, както и не посочват обема и стойността на свързаните стоки или дали са наложени санкции за нарушения на регламента. По подобен начин е налична ограничена информация относно механизма за уведомяване и провеждане на консултации съгласно член 23.

В член 26, параграф 4 е поставено изискване Комисията да публикува годишен доклад за дейността. Всички държави членки са предоставяли информация на Комисията за изготвянето на тези отчети. През отчетния период са публикувани годишни отчети относно разрешителните за износ на държавите членки през 2020, 2021, 2022, 2023 и 2024 г. НПО, които съдействаха за процеса на преглед, счетоха годишния доклад на Комисията за съществен инструмент за гарантиране на прозрачност по отношение на изпълнението на регламента, по-специално при отсъствието на публично достъпни национални отчети от няколко държави членки. Те препоръчаха Комисията да включи допълнителна значима информация в годишния доклад, по-специално по отношение на предоставените и отказаните разрешения, включително например крайната употреба, стойността и обема на стоките.

4.4 Ефективност

Като цяло с регламента е постигната специфичната цел за по-ефективен контрол на търговията на ЕС с трети държави със стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел изпълнение на смъртно наказание или с цел изтезания и други форми на жестоко, унизително или нечовешко отношение или наказание. Заинтересованите страни, участващи в процеса на преглед, подчертаха превантивното и нормативното въздействие на регламента. Няколко държави членки отбелязаха, че с регламента успешно е предотвратена търговията със стоки, свързани с изтезания и друго малтретиране, като се възпират субектите да изнасят забранени стоки или стоки, които е вероятно да се използват неправомерно в трети държави. Според орган на една от държавите членки ефективното възпиране нагоре по веригата е сред факторите, с които се обяснява текущият ограничен обем на търговията със стоки, обхванати в регламента.

Една НПО посочи, че с регламента са се понижили аспектите на търговията с някои стоки, свързани с изтезания. По-специално тя посочи понижаване на предлагането на пазара на стоки, обхванати от приложение II, на изложения за оръжия и в интернет от страна на дружества от ЕС от влизането в сила на регламента. Според една НПО, участваща в предотвратяването на злоупотребата с лекарства в инжекции със смъртоносна доза, с регламента е постигнато значително и положително въздействие за

предотвратяване на износа на определени европейски лекарства за употреба в инжекции със смъртоносна доза, като също е подсилен ръководения от сектора контрол и е осигурена ясна правна рамка в подкрепа на дружествата за защита на техните вериги на доставки.

Въпреки това НПО, участващи в процеса на преглед, отбелязаха, че ограниченото количество публично достъпна информация затруднява цялостното оценяване на ефективността на регламента. В това отношение би била полезна допълнителна информация относно налагането на санкции от държави — членки на ЕС, съгласно член 33 от регламента, за да се направи по-добра оценка на степента, в която се установяват и санкционират нарушенията на регламента.

Като цяло заинтересованите страни бяха на мнение, че влизането в сила на регламента само по себе си е повишило осведомеността сред субектите относно въведените в ЕС контролни мерки. В допълнение няколко държави членки посочват информация относно основните разпоредби на регламента на сайта на съответното си министерство/орган. Шест държави членки също така посочиха, че организират събития за повишаване на осведомеността и/или извършват целева мобилна работа. Една държава членка и три НПО препоръчаха да се провеждат допълнителни дейности за повишаване на осведомеността, за да се популяризира по-добре регламентът и да се гарантира, че разпоредбите му се разбират добре от заинтересованите страни. Една от НПО предложи Комисията да предостави стандартен текст и допълнителни насоки относно изпълнението на регламента, за да се улесни постигането на осведоменост сред държавните субекти и да се гарантира съгласуваност между националните практики.

По-трудно е да се направи оценка на по-широката цел, свързана с предотвратяването на смъртното наказание и на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание в трети държави, тъй като са налице много други фактори, които оказват влияние. Ограничаването на търговията с тези стоки и услуги е само един елемент в борбата с изтезанията. Освен това за изтезанията и другите форми на малтретиране не се разчита само на усъвършенствани инструменти; често се използват най-обикновените и лесно достъпни инструменти, като например палки, пръстове, стандартни белезници и прекомерна физическа сила.

4.5 Съгласуваност и взаимно допълване

За да се осигури взаимно допълване, в регламента се прави конкретно позоваване на други свързани инструменти или рамки на ЕС и от обхвата на регламента изрично се изключват стоките, които те обхващат. В регламента са обхванати материали, които не са изброени в нито един друг правен инструмент, и в това отношение се допълват други европейски регулаторни рамки. С регламента се избягва насочването към стоки, свързани с други регламенти и за които вече има изградена система за издаване на разрешение, т.е.:

i. огнестрелните оръжия, контролирани съгласно Регламент (ЕС) № 258/2012;
ii. изделията с двойна употреба, контролирани съгласно Регламент (ЕО) № 428/2009;

iii. стоките, контролирани в съответствие с Обща позиция 2008/944/ОВППС и със свързания с нея общ списък на оръжията[60].

Въпреки че този подход за осигуряване на взаимно допълване сред инструментите за контрол на износа е успешен до голяма степен, НПО в областта на правата на човека, участващи в процеса на преглед, посочиха някои несъответствия. Някои вещества за борба с масови безредици, като лютивия спрей и олеорезините от растения от разред Capsicum (oleoresin capsicum), са обхванати от регламента, но други, които са включени в общия списък на оръжията на ЕС, като обикновени сълзотворни газове (CS газ, газ и CN газ), не са обхванати от регламента, въпреки че често се използват с цел улесняване или извършване на изтезания и други форми на малтретиране. Би било целесъобразно да се проучи как най-добре да се осигури по-добра съгласуваност и на двата инструмента, еднаквост на процедурите на одобрение на лицензи и разпространение на уведомленията за отказ и по двата режима за контрол.

По отношение на по-широката цел на ЕС за защита на правата на човека, регламентът до голяма степен е съгласуван и се допълва от други съответстващи инструменти и инициативи на ЕС. Съществува обаче възможност за по-голямо полезно взаимодействие между работата по наблюдение на правата на човека в трети държави, от една страна, и контрола на крайната употреба на стоки и услуги, изнасяни съгласно Регламента, от друга страна.

Налице е висока степен на съгласуваност и взаимно допълване с инициативи на глобално и регионално равнище (Световен алианс, Съвет на Европа). През периода на докладване Европейският съюз (както на техническо, така и на дипломатическо ниво) е начело на инициативите, целящи повишаване на международната осведоменост на правителствата относно търговията с оборудване, използвано за изтезания, малтретиране и изпълнение на смъртно наказание. ЕС продължи да взаимодейства с трети държави по този въпрос, включително в контекста на Световния алианс.

4.6 Добавена стойност от ЕС

С добавената стойност от ЕС се търсят промени вследствие на намесата на ЕС отвъд това, което разумно би могло да се очаква от националните действия на държавите членки.

Търговията е област на изключителна компетентност на ЕС съгласно член 207 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Добавената стойност на регламента от ЕС е очевидна, като се има предвид, че регламентът попада в област, в която ЕС има изключителни правомощия и поради това целите на регламента могат да бъдат постигнати най-добре на равнището на ЕС.

Въпреки че съгласно регламента държавите членки могат да предприемат допълнителни мерки, предвидените в регламента мерки могат да се считат за подходящи като цяло.

[60] Общ списък на оръжията на Европейския съюз, приет от Съвета на 24 февруари 2025 г. (оборудване, обхванато от Обща позиция 2008/944/ОВППС на Съвета, определяща общи правила за режим на контрол върху износа на военни технологии и оборудване), ОВ C, C/2025/1499.

4.7 Координационна група за борба с изтезанията

Правното основание за създаването на координационната група е заложено в самия регламент. Групата се председателства от Комисията, а съставът ѝ е ограничен до един представител от държава членка. Групата отговаря за специфичен набор от задачи: проучва въпроси, свързани с прилагането на регламента, включително обмена на информация относно административните практики. Групата може да се консултира, когато *сметне за необходимо*, с износители, брокери, доставчици на техническа помощ и други заинтересовани страни, които са засегнати от настоящия регламент. Съгласно съображение 48 от регламента координационната група има специфична роля при изготвянето на делегирани актове, тъй като чрез групата официално се провеждат консултации с държавите членки относно делегираните актове, представени от Комисията в съответствие с принципите, заложени в Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество.

Държавите членки, които участваха в процеса на преглед, признаха ключовата роля, изпълнявана от координационната група за гарантиране на ефективно и съгласувано изпълнение на регламента. Като цяло държавите членки бяха на мнение, че координационната група е полезна платформа за координиране и обмен на информация и най-добри практики. Някои държави членки гледат на координационната група също и като на форум за обсъждане на предизвикателствата във връзка с прилагането на регламента, включително въпросите, свързани с изпълнението и правното и регулаторното тълкуване, както и съгласуваността и логическата обвързаност между националните практики на държавите членки.

В това отношение две държави членки предложиха в заседанията на координационната група да се включват презентации на национални практики със специфични случаи от практиката, по-специално от държави членки, които получават по-голям брой заявления съгласно регламента. Три други държави членки препоръчаха координационната група да обсъжда редовно специфични ситуации в трети държави и да разглежда методиката и показателите за оценяване на рисковете за правата на човека в държави по местоназначение. Беше подчертана също ролята на координационната група в наблюдението на пазара чрез редовен обмен на информация относно технологични развития, които е възможно да водят до актуализации на приложенията към регламента. В този контекст някои държави членки насърчиха по-тясното взаимодействие с гражданското общество, като споменаха по-специално работата на неформалната експертна група. Този аспект беше подчертан и от някои НПО, които са членки на неформалната експертна група и участваха в процеса на преглед. По-специално беше предложено да се гарантира по-стабилна връзка между неформалната експертна група и координационната група, като се организират редовни презентации от членове на неформалната експертна група на заседания на координационната група.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Регламентът беше приет с цел създаване на инструмент на Европейския съюз за търговия с трети държави със стоки и свързаните с тях услуги, които биха могли да бъдат използвани с цел изпълнение на смъртно наказание, изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание. Това спомогна за насърчаването на **зачитането на човешкия живот и правата на човека.**

С регламента продължава да се запълва установен пропуск в съображения с правата на човека търговски контрол на ЕС. С него се осигурява **положителен принос** за

постигането на основната му цел за предприемане на ефективни, конкретни мерки срещу изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание.

Прегледът потвърди, че като цяло регламентът се **прилага по задоволителен начин** и продължава да бъде подходящ за тази цел. Счита се, че е достатъчно устойчив и следователно на този етап не се счита за необходимо да се прави изчерпателно актуализиране на законодателството.

От друга страна прегледът показа, че **националните практики** за изпълнението на регламента е възможно да се различават между държавите членки, по-специално по отношение на процедурите, на които се основават решенията за предоставяне или отказване на разрешителни за износ. В това отношение могат да бъдат допълнително проучени незаконодателни мерки, подкрепящи по-ефективното и съгласувано прилагане на някои разпоредби на регламента.

Комисията ще проучи възможността да се състави **списък за проверка** по отношение на **оценките на риска**, включително методиката за оценяване на рисковете за правата на човека в държавите по местоназначение. Може също да се проучи възможността да се разработи специфичен контролен списък за **протоколи за търговски изложения и изложби**. Освен това ще се насърчава допълнително обмен на най-добри практики сред държавите членки, включително в рамките на координационната група.

Обхватът на стоките в регламента следва да продължава да се актуализира с **променящото се технологично и пазарно развитие** и да отчита **промените в естеството на употребата и неправомерната употреба на оборудване, което се използва за целите на правоприлагането,** както и **тенденциите в изтезанията и другите форми на малтретиране**.

В това отношение **с прегледа беше потвърдена уместността на обхванатите стоки и услуги в регламента** съгласно изменението с делегиран регламент на Комисията от май 2025 г.

Въпреки това в процеса на преглед ясно се откроi необходимостта да се гарантира **запазването на бдителност** и редовното обсъждане на потенциално бъдещо разширение на обхванатите от приложенията към регламента стоки в съответствие с посочените по-горе тенденции. Наред с други, **констатациите** на компетентните органи на **ООН** и на **специалния докладчик на ООН за изтезанията** и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание ще продължат да осигуряват информация за тези усилия. Също така когато се прави оценка дали да се актуализира (или не) обхватът на включените химикали, намирането на баланс между съображенията за спазването на човешките права и необходимостта от защита на търговията със законни **животоспасяващи медицински консумативи** следва да продължи внимателно да се преценява.

Комисията ще проучи приложимостта на **неофициален механизъм за предупреждение** в рамките на координационната група с по-системно споделяне на информация и анализ, както и обмен относно технологичните и пазарните развития и тяхната употреба от страна на органите за правоприлагане в трети държави. Неформалната експертна група, чиято важна роля при предоставянето на технически консултации беше призната в хода на прегледа, би могла да подпомогне този процес чрез подаване на доклади или инцидентни устни прегледи.

Следва да бъдат допълнително проучени начините за по-внимателно **наблюдение** на **крайната употреба** на изнесените стоки. Съществува също така възможност за по-

голямо **полезно взаимодействие** между работата по наблюдение на правата на човека в трети държави, от една страна, и контрола на крайната употреба на стоки и услуги, изнасяни съгласно Регламента, от друга страна.

Също така се отчита и необходимостта от **по-голяма прозрачност и отчетност**, по-специално чрез публикуване на годишни доклади за дейността. Освен това в прегледа се поставя акцент върху необходимостта от по-мащабно **споделяне на информация** относно начина на прилагане на регламента, по-специално по отношение на оценките на риска и политиката относно лицензирането. Потенциално в годишния процес на отчитане от страна на Комисията би могла да се включи допълнителна значима информация, когато е уместно, включително за крайната употреба, нарушенията и санкциите.

Като първи в света правно обвързващ регулаторен инструмент в тази област регламентът също така послужи като **пример за разработването на подобни търговски мерки** от трети държави и международни организации. ЕС следва да продължи да споделя своя експертен опит във връзка с регламента с партньорски държави и организации, които се интересуват от приемането на мерки за предотвратяването на търговията със стоки, свързани с изтезания. Като съпредседател на Световния алианс, ЕС ще продължи да подкрепя инициативите за борба срещу търговията със стоки, използвани с цел изтезания, на многостранно равнище, включително форумите на ООН.