KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.12.2025 r.
COM(2025) 748 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące przeglądu rozporządzenia (UE) 2019/125 z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania

1. WPROWADZENIE

Handel towarami, które mogłyby być użyte do a) wykonywania kary śmierci oraz b) tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, regulowany jest przez rozporządzenie (UE) 2019/125[1] („rozporządzenie"). Rozporządzenie to, przyjęte w 2005 r., odzwierciedla zdecydowane zaangażowanie UE na rzecz wyeliminowania tortur i zniesienia kary śmierci.

Unijne rozporządzenie w sprawie przeciwdziałania torturom przyczyniło się do zlikwidowania poważnej luki, jeżeli chodzi o kontrole handlu na rzecz ochrony praw człowieka. Rozporządzeniem tym wprowadzono bezprecedensowe, wiążące ograniczenia w handlu dotyczące asortymentu towarów, których często nie ma w wykazach uzbrojenia, wykazach produktów podwójnego zastosowania lub w innych wykazach strategicznych towarów objętych kontrolą wywozu. Rozporządzenie to było powszechnie chwalone przez międzynarodowe podmioty działające na rzecz praw człowieka: na przykład specjalna sprawozdawczyni ONZ ds. tortur odniosła się do rozporządzenia jako „dobrego przykładu regionalnych ram dotyczących produktów przeznaczonych do tortur lub innego rodzaju złego traktowania"[2].

W 2016 r. rozporządzenie zmieniono w znacznym stopniu, a w szczególności jego przepisy proceduralne. W 2019 r. rozporządzenie ujednolicono. W latach 2011, 2014, 2020 i 2025 przyjęto akty delegowane w celu zaktualizowania i rozszerzenia załączników do rozporządzenia.

Zgodnie z wymogami określonymi w art. 32 rozporządzenia w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono informacje na temat wdrażania rozporządzenia oraz jego skutków w okresie od 2020 r. do połowy 2025 r. Niniejsze sprawozdanie dotyczy w szczególności następujących obszarów: zmian w rozporządzeniu wprowadzonych za pośrednictwem aktów delegowanych; wdrażania na szczeblu krajowym; wymogów dotyczących informacji; działalności Grupy Koordynacyjnej ds. Przeciwdziałania Torturom oraz obywateli Unii za granicą w związku z rozporządzeniem. Niniejsze sprawozdanie obejmuje także przegląd najważniejszych danych na mocy rozporządzenia oraz ocenę wdrażania rozporządzenia w odniesieniu do podstawowych zasad adekwatności, skuteczności, efektywności, spójności i europejskiej wartości dodanej.

2. ROZPORZĄDZENIE (UE) 2019/125

2.1 Cel i główne przepisy rozporządzenia (UE) 2019/125

Rozporządzenie ma na celu z jednej strony zapobieganie karze śmierci, a z drugiej – zapobieganie torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu w państwach trzecich.

[1] Rozporządzenie (UE) 2019/125 z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, Dz.U. L 30 z 31.1.2019, s. 1.
[2] A/78/324 z 24.8.2023.

W tym celu w rozporządzeniu wprowadzono ograniczenia w handlu z państwami niebędącymi członkami UE. W szczególności w rozporządzeniu:

i. zakazuje się przywozu, wywozu oraz tranzytu do, z lub przez UE towarów (wymienionych w załączniku II), które nie mają żadnego innego praktycznego zastosowania niż wykonywanie kary śmierci lub stosowanie tortur. Zakazane jest także udzielanie wszelkiego rodzaju pomocy technicznej związanej z takimi towarami, zwłaszcza prowadzenie szkoleń dotyczących ich używania. Ponadto zakazane jest reklamowanie takich towarów w internecie, w telewizji, w radiu lub na targach handlowych;

ii. wprowadza się zobowiązanie do uzyskania uprzedniego, wydawanego w wyniku indywidualnej oceny pozwolenia na wywóz towarów (wymienionych w załączniku III), które można wykorzystywać do takich celów, ale które mogą mieć także inne, zgodne z prawem zastosowania; uzyskania takiego pozwolenia wymaga się także w celu świadczenia pomocy technicznej lub usług pośrednictwa w odniesieniu do tej kategorii towarów. Załącznik III nie obejmuje: a) broni palnej podlegającej kontroli na mocy rozporządzenia (UE) nr 258/2012[3]; b) produktów podwójnego zastosowania podlegających kontroli na mocy rozporządzenia (WE) nr 428/2009[4]; c) towarów podlegających kontroli zgodnie ze wspólnym stanowiskiem 2008/944/WPZiB[5];

iii. reguluje się handel towarami – substancjami chemicznymi lub farmaceutycznymi (załącznik IV) – które mogłyby zostać wykorzystane w celu wykonania kary śmierci (np. produktami, które mogłyby zostać wykorzystane w celu przeprowadzania egzekucji ludzi przez śmiertelny zastrzyk). Towary te dodano do wykazu towarów podlegających kontrolom wywozu w 2011 r. W celu kontrolowania wywozu takich znieczulających substancji chemicznych oraz zapobiegania ich przekazywaniu do stosowania w celu wykonywania kary śmierci przez śmiertelny zastrzyk bez ograniczania handlu takimi substancjami chemicznymi do celów medycznych, weterynaryjnych lub innych celów zgodnych z prawem wprowadzono oddzielny rodzaj pozwolenia („generalne unijne pozwolenie na wywóz”)[6]. W przypadku gdy wywóz produktów leczniczych wymaga uzyskania pozwolenia na wywóz zgodnie z rozporządzeniem, a wywóz ten podlega również wymogom w zakresie udzielania pozwoleń ustanowionym w międzynarodowych konwencjach w sprawie kontrolowania środków odurzających i substancji psychotropowych, takich jak Konwencja o substancjach psychotropowych z 1971 r., państwa członkowskie mogą stosować jednolitą procedurę w celu wywiązania się z zobowiązań spoczywających na nich na mocy niniejszego rozporządzenia i odnośnej konwencji.

Tranzyt (transport w obrębie obszaru celnego UE towarów nieunijnych przewożonych przez ten obszar i przeznaczonych dla państw trzecich) towarów wymienionych w załączniku II jest

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 258/2012 z dnia 14 marca 2012 r. wdrażające art. 10 Protokołu Narodów Zjednoczonych przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (protokół NZ w sprawie broni palnej), oraz ustanawiające zezwolenia na wywóz i środki dotyczące przywozu i tranzytu dla broni palnej, jej części i komponentów oraz amunicji, Dz.U. L 94 z 30.3.2012, s. 1.

[4] Rozporządzenie Rady (WE) nr 428/2009 z dnia 5 maja 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania, Dz.U. L 134 z 29.5.2009, s. 1.

[5] Wspólne stanowisko Rady 2008/944/WPZiB określające wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego (WPZiB) (2020/C 85/01), Dz.U. C 85-1 z 13.3.2020.

[6] Art. 20 i załącznik V do rozporządzenia.

zakazany. Tranzyt towarów podlegających regulacjom wymienionych w załączniku III nie jest co do zasady zakazany, jednak jest zakazany wówczas, gdy podmiot wykonujący tranzyt towarów wie, „że jakakolwiek część przesyłki takich towarów ma być użyta w celu stosowania tortur lub do innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania w państwie trzecim".

Rozporządzenie nie dotyczy kontroli przywozu do UE ani przekazywania między państwami członkowskimi UE produktów służących egzekwowaniu prawa oraz powiązanych z nimi towarów, które mogą mieć zgodne z prawem zastosowania do celów egzekwowania prawa, ale mogą być także nadużywane do stosowania tortur lub do innego rodzaju złego traktowania. W rozporządzeniu nie zakazuje się także wewnątrzunijnego przekazywania towarów, które nierozerwalnie wiążą się z nadużyciami, ani niewłaściwych towarów.

Rozporządzenie jest prawnie wiążące i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE; nakłada się w nim obowiązki na „eksporterów" w rozumieniu art. 2 lit. n). Za wdrażanie i egzekwowanie rozporządzenia odpowiedzialne są państwa członkowskie. Właściwe organy państw członkowskich, określone w załączniku I do rozporządzenia, odpowiadają za monitorowanie zgodności z zakazami oraz wymogami w zakresie udzielania pozwoleń określonymi w rozporządzeniu, a organy celne odpowiadają za sprawdzanie na granicach zewnętrznych UE, czy towary, które są wywożone lub przywożone, spełniają wymogi rozporządzenia.

W rozporządzeniu wymaga się, aby państwa członkowskie UE publikowały roczne sprawozdania z działalności, w których zostaną wyszczególnione odpowiednie wnioski oraz pozwolenia. Obejmuje ono kolejne środki mające na celu ułatwienie przejrzystości oraz zniechęcenie państw członkowskich UE do obchodzenia odmowy wydania pozwolenia na wywóz przez inne państwa członkowskie. Rozporządzenie obejmuje także przepisy ułatwiające dokonywanie regularnych przeglądów wykazów towarów zakazanych i towarów podlegających regulacjom oraz wprowadzanie zmian w tych wykazach, co umożliwia państwom członkowskim UE skierowanie do Komisji należycie uzasadnionego wniosku w celu jego rozpatrzenia.

2.2 Ograniczenia w handlu: zasadniczy instrument mający na celu zapobieganie stosowaniu tortur i kary śmierci

W art. 5 *Powszechnej deklaracji praw człowieka,* w art. 7 *Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych,* w art. 3 *europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,* a zwłaszcza w *Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania* ustanowiono bezwarunkowy, całościowy zakaz tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania.

W 2022 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ (ZO ONZ) wezwało wszystkie państwa do „wdrożenia odpowiednich, skutecznych środków prawnych, administracyjnych, sądowych i innych w celu zapobiegania produkcji, wywozowi, przywozowi i wykorzystywaniu produktów, które nie mają innego praktycznego zastosowania niż do celów stosowania tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, oraz zakazania tych procederów,

a także w celu zapobiegania handlowi takimi produktami i jego zakazywania”[7].

Bezwzględny zakaz stosowania tortur ustanowiony w konwencjach Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących praw człowieka odzwierciedlono na szczeblu UE w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”)[8]. Art. 2 ust. 2 Karty stanowi, że nikt nie może być skazany na karę śmierci ani poddany jej wykonaniu. Art. 4 Karty stanowi, że nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

Pomimo obowiązków państw na mocy prawa międzynarodowego przypadki tortur i innego rodzaju złego traktowania wciąż mają miejsce na całym świecie. W ostatnich latach międzynarodowa społeczność w coraz większym stopniu uznaje potrzebę regulacji i ograniczania handlu niektórymi produktami służącymi egzekwowaniu prawa w celu zagwarantowania, aby takich towarów nie używano do stosowania tortur lub do innego rodzaju złego traktowania. W ostatnich latach na całym świecie nasiliły się również apele społeczeństwa obywatelskiego o zastosowanie dalszych środków w celu uregulowania i ograniczenia handlu tymi towarami.

Dzięki inspiracji, jaką było rozporządzenie UE, w 2017 r. utworzono globalny sojusz na rzecz zwalczania handlu narzędziami tortur (globalny sojusz) przy współprzewodnictwie Unii Europejskiej, Argentyny i Mongolii. Jego celem jest znaczne utrudnienie handlu towarami przeznaczonymi do wykonywania kary śmierci i stosowania tortur lub towarami, które potencjalnie mogłyby zostać w takim celu wykorzystane, na szczeblu międzynarodowym. Dołączając do globalnego sojuszu, państwa zobowiązują się między innymi do wdrożenia skutecznych środków za pośrednictwem przepisów krajowych oraz sprawnego egzekwowania prawa, aby ograniczyć handel towarami wykorzystywanymi w celu stosowania tortur i kary śmierci.

W rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2019 r. z inicjatywy globalnego sojuszu[9] zlecono Sekretarzowi Generalnemu ONZ sporządzenie sprawozdania przedstawiającego poglądy państw członkowskich na temat wykonalności i możliwego zakresu różnych wariantów ustanowienia wspólnych norm międzynarodowych w zakresie handlu towarami wykorzystywanymi w celu stosowania tortur i kary śmierci[10]. W rezolucji upoważniono również grupę ekspertów rządowych ONZ do zbadania możliwości ustanowienia wspólnych norm międzynarodowych w zakresie handlu towarami używanymi do tortur. W sprawozdaniu[11] z 2022 r. przedstawiono przekonujące argumenty za ustanowieniem przez Zgromadzenie Ogólne ONZ perspektywicznego procesu zwalczania handlu narzędziami tortur w celu uregulowania handlu towarami używanymi do tortur.

W październiku 2023 r. na posiedzeniu Trzeciego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego ONZ specjalna sprawozdawczyni ONZ ds. tortur przedstawiła sprawozdanie tematyczne na temat globalnego handlu bronią, sprzętem i urządzeniami wykorzystywanymi przez organy ścigania i inne organy publiczne, mogącymi służyć do stosowania tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania[12]. Sprawozdanie zawiera załącznik, w którym określono sprzęt nierozerwalnie związany z nadużyciami, który to sprzęt powinien być zakazany, oraz załącznik zawierający wykaz produktów, które służą egzekwowaniu prawa, a które mogą być wykorzystywane do tortur i którymi handel powinien podlegać regulacjom.

[7] Rezolucja ONZ przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 15 grudnia 2022 r., A/RES/77/209. Tortury i inne okrutne, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie.
[8] Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 389.
[9] Rezolucja A/RES/73/304 przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 28 czerwca 2019 r.
[10] A/74/969 z 28.7.2020.
[11] A/76/850 z 31.5.2022.
[12] A/78/324 z 24.8.2023.

Oprócz zalecenia, aby państwa dokonały przeglądu i zmiany krajowych przepisów i procedur w odniesieniu do produktów ujętych w wykazie, specjalna sprawozdawczyni wzywa również do opracowania międzynarodowego instrumentu na rzecz zwalczania handlu narzędziami tortur w celu uzupełnienia i wzmocnienia istniejących zobowiązań w zakresie zakazu tortur i innego rodzaju złego traktowania albo karania i zapobiegania im. W kwietniu 2024 r. w dwóch innych specjalnych procedurach ONZ wystosowano podobne wezwanie, podkreślając, że „państwa powinny dokonać przeglądu i zmiany krajowych przepisów i procedur, aby zaprzestać i zakazać produkcji i stosowania narzędzi i sprzętu naruszających prawo do godności, życia, bezpieczeństwa i wolności oraz handlu nimi”[13].

Zalecenie Rady Europy w sprawie środków przeciwko handlowi towarami wykorzystywanymi do wykonywania kary śmierci, tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w 2021 r.[14], w dużej mierze odzwierciedla rozporządzenie UE[15]. Zaleca się w nim, aby państwa członkowskie Rady Europy zakazały handlu towarami i sprzętem, które nierozerwalnie wiążą się z nadużyciami; aby uregulowały wywóz i tranzyt niektórych farmaceutycznych substancji chemicznych i wymagały uzyskania pozwolenia na taki wywóz lub tranzyt; a także aby wprowadziły skuteczne krajowe środki kontroli wywozu i tranzytu w odniesieniu do handlu towarami i urządzeniami stosowanymi w egzekwowaniu prawa, które mogą być wykorzystywane przez funkcjonariuszy do zadawania tortur i do innego nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Do zalecenia dołączono trzy załączniki zawierające wykazy: (i) zakazanych towarów i sprzętu, które nierozerwalnie wiążą się z nadużyciami; (ii) farmaceutycznych substancji chemicznych stosowanych w celu wykonywania kary śmierci przez podanie śmiertelnego zastrzyku, których wywóz i tranzyt powinny podlegać regulacjom i wymogowi uzyskania pozwolenia; oraz (iii) towarów i sprzętu podlegających kontroli, które mogą mieć zgodne z prawem zastosowania w egzekwowaniu prawa zgodnie z międzynarodowymi i regionalnymi standardami praw człowieka, ale mogą być wykorzystywane do zadawania tortur lub do innego nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. W zaleceniu zachęca się również wszystkie państwa członkowskie Rady Europy, aby dołączyły do sojuszu na rzecz zwalczania handlu narzędziami tortur. W chwili sporządzania niniejszego dokumentu członkami sojuszu są wszystkie państwa członkowskie Rady Europy z wyjątkiem trzech[16].

2.3 Przegląd rozporządzenia 2019/125 (art. 32)

W art. 32 rozporządzenia wymaga się, aby do dnia 31 lipca 2020 r., a następnie co pięć lat, Komisja złożyła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wyczerpujące sprawozdanie z jego wykonania i oceny skutków, które może zawierać propozycje jego zmian. Rozporządzenie stanowi, że w ramach przeglądu zostanie przeprowadzona ocena potrzeby objęcia nią działalności obywateli Unii za granicą.

Wymaga się, aby państwa członkowskie przekazały Komisji wszelkie stosowne informacje potrzebne do przygotowania sprawozdania. Szczególne części sprawozdania mają dotyczyć Grupy Koordynacyjnej ds. Przeciwdziałania Torturom utworzonej na mocy rozporządzenia (art. 31) i jej działalności, przy czym muszą one zawierać informacje dotyczące środków wdrożonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 33 ust. 1 (sankcje).

[13] Eksperci ONZ apelują o międzynarodową umowę o zwalczaniu handlu narzędziami tortur | OHCHR
[14] CM/Rec (2021) 2
[15] Zwalczanie tortur na całym świecie: Zalecenie Rady Europy inspirowane rozporządzeniem UE w sprawie przeciwdziałania torturom – Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej
[16] Do sojuszu na rzecz zwalczania handlu narzędziami tortur nie należą obecnie Andora, Azerbejdżan i Turcja.

2.3.1 Sprawozdanie z przeglądu rozporządzenia z 2020 r.

Pierwsze sprawozdanie Komisji z przeglądu[17] zostało przedstawione w 2020 r. i uwzględniono w nim działania podjęte w latach 2017, 2018 i 2019. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że rozporządzenie wypełnia lukę w unijnej kontroli handlu prowadzonej na rzecz ochrony praw człowieka oraz że odgrywa ono zasadniczą rolę w propagowaniu poszanowania życia ludzkiego i praw człowieka.

Chociaż oceniono, że rozporządzenie zostało wdrożone w zadowalający sposób, w sprawozdaniu podkreślono, że jego zakres powinien odpowiadać ciągłym zmianom technologicznym i rynkowym i uwzględniać zmiany w charakterze użycia i niewłaściwego użycia produktów służących egzekwowaniu prawa. Wspomniano również o możliwości zapewnienia wytycznych w sprawie praktycznego stosowania określonych aspektów rozporządzenia, oraz o analizie sposobów prowadzenia lepszego monitorowania naruszeń i końcowego zastosowania wywożonych towarów, a także o wymianie informacji na temat wdrażania rozporządzenia, w tym oceny ryzyka.

Ponadto Komisja zaproponowała utworzenie grupy ekspertów, w skład której wchodziliby między innymi przedstawiciele odpowiednich organizacji pozarządowych, organizacji międzynarodowych, ośrodków akademickich i przemysłu, która to grupa będzie doradzać Komisji w sprawie wzmocnienia wdrażania rozporządzenia.

2.3.2 Sprawozdanie z przeglądu z 2025 r.: zakres niniejszego sprawozdania

W niniejszym sprawozdaniu, które stanowi drugie tego rodzaju sprawozdanie, przedstawiono informacje na temat wdrażania rozporządzenia oraz jego skutków od 2020 r. do czasu publikacji rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2025/928 z dnia 21 maja 2025 r.[18] W odniesieniu do niektórych aspektów wdrażania rozporządzenia, a mianowicie pozwoleń na wywóz i prac Grupy Koordynacyjnej ds. Przeciwdziałania Torturom (zob. sekcje 3.2, 3.3, 3.4, 3.5), sprawozdanie obejmuje jednak działania do końca 2024 r., ponieważ dane dotyczące 2025 r. zostaną przekazane przez państwa członkowskie dopiero w 2026 r.

Sprawozdanie to obejmuje także ocenę wdrażania rozporządzenia w odniesieniu do podstawowych zasad adekwatności, skuteczności, efektywności, spójności i europejskiej wartości dodanej. Ocena ta koncentruje się na kwestii spełnienia przez rozporządzenie jego głównego celu lub głównych celów oraz na tym, czy od 2020 r. pojawiły się nowe wyzwania. Ma to pomóc w sprawdzeniu, czy niezbędne są dalsze działania w celu usunięcia wszelkich zidentyfikowanych niedociągnięć.

3. WYKONANIE ROZPORZĄDZENIA

3.1 Ramy regulacyjne

Rozporządzenie przyjęto pierwotnie jako rozporządzenie Rady (WE) nr 1236/2005 w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Przyjęto je dnia 27 czerwca 2005 r., a weszło ono w życie dnia 30 lipca 2006 r.[19] Ostatnią poprawkę przyjęto 21 maja 2025 r. (zob. sekcja 3.1.2).

[17] COM(2020) 343 z 30.7.2020.
[18] Dz.U. L, 2025/928.
[19] Dz.U. L 200 z 30.7.2005, s. 1.

Rozporządzenie ujednolicono jako rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/125 z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania[20].

3.1.1 Przekazanie uprawnień powierzonych Komisji

Na mocy art. 29 rozporządzenia (UE) 2019/125 Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych w celu zmiany załączników I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII i IX do rozporządzenia. Art. 29 ust. 2 rozporządzenia stanowi, że „[p]rzekazanie uprawnień zostaje automatycznie przedłużone na takie same okresy, chyba że Parlament Europejski lub Rada sprzeciwią się takiemu przedłużeniu nie później niż trzy miesiące przed końcem każdego okresu". Zgodnie z art. 29 ust. 2 rozporządzenia w dniu 22 lutego 2021 r. Komisja przyjęła sprawozdanie dotyczące przekazania uprawnień[21], w którym stwierdziła przedłużenie przekazania uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych na kolejny okres pięciu lat i zwróciła się do Parlamentu Europejskiego i Rady o przyjęcie tego sprawozdania do wiadomości.

3.1.2 Zmiany w rozporządzeniu

Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych w celu wprowadzania zmian w wykazach towarów zakazanych lub podlegających kontroli.

W okresie sprawozdawczym rozporządzenie zmieniono za pośrednictwem aktów delegowanych trzykrotnie: dwukrotnie w 2020 r. i raz w 2025 r.

ROZPORZĄDZENIEM DELEGOWANYM KOMISJI (UE) 2020/621 z dnia 18 lutego 2020 r.[22] zmieniono załącznik I (aktualizując wpisy kilku właściwych organów) oraz załącznik V (dodając do wykazu krajów przeznaczenia, do których ma zastosowanie generalne unijne pozwolenie na wywóz, Gambię i Madagaskar) do rozporządzenia.

ROZPORZĄDZENIEM DELEGOWANYM KOMISJI (UE) 2021/139 z dnia 4 grudnia 2020 r.[23] zmieniono załączniki I i V do rozporządzenia w celu uwzględnienia wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii[24].

ROZPORZĄDZENIEM DELEGOWANYM KOMISJI (UE) 2025/928 z dnia 21 maja 2025 r.[25] zmieniono załącznik II i załącznik III do rozporządzenia.

Jak zauważono w sprawozdaniu Komisji z przeglądu z 2020 r., wykaz towarów opisanych w załącznikach do rozporządzenia musi pozostawać aktualny, aby odzwierciedlał zmiany zachodzące na międzynarodowym rynku bezpieczeństwa oraz zmiany w charakterze użycia i niewłaściwego użycia produktów służących egzekwowaniu prawa, a także na pojawiające się

[20] Dz.U. L 30 z 31.1.2019, s. 1.
[21] COM (2021) 75.
[22] Dz.U. 144 z 7.5.2020, s. 1.
[23] Dz.U. L 43 z 8.2.2021, s. 5.
[24] Zgodnie z art. 5 ust. 4 Protokołu w sprawie Irlandii/Irlandii Północnej (Dz.U. C 384/1 z 12.11.2019) przepisy prawa Unii wymienione w załączniku 2 do Protokołu mają również zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa i w Zjednoczonym Królestwie w odniesieniu do Irlandii Północnej. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/125 z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (tekst jednolity) wymieniono w pkt 47 załącznika 2 do Protokołu.
[25] Dz.U. L, 2025/928.

tendencje i wyzwania związane z wykonywaniem kary śmierci, torturami lub innym okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem.

Szybki rozwój technologiczny przyczynił się do wprowadzenia nowych narzędzi egzekwowania prawa na rynku bezpieczeństwa. Jednocześnie tortury i innego rodzaju złe traktowanie są powszechne nie tylko w miejscach zatrzymań, ale również poza zakładami karnymi np. w kontekście utrzymywania przez policję porządku w trakcie zgromadzeń[26]. W rozporządzeniu delegowanym Komisji 2025/928 z dnia 21 maja 2025 r. uwzględniono te tendencje, rozszerzając kategorie towarów wymienionych w załącznikach II i III do rozporządzenia.

Wspomniane rozporządzenie delegowane Komisji opiera się przede wszystkim na wnioskach ze sprawozdania z przeglądu Komisji z 2020 r., szeroko zakrojonych konsultacjach z Grupą Koordynacyjną ds. Przeciwdziałania Torturom, pracach nieformalnej grupy ekspertów Komisji ds. wdrażania rozporządzenia, sprawozdaniach specjalnej sprawozdawczyni ONZ ds. tortur, w szczególności sprawozdaniu tematycznym z 2023 r., o którym mowa w sekcji 2.2, a także sprawozdaniach organizacji pozarządowych posiadających wiedzę fachową w tej dziedzinie.

3.1.3 Krajowe środki wykonawcze

Rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. W związku z tym jego przepisy dotyczące zakazów przywozu i wywozu są wdrażane w TARIC[27]. Zapewnia to ich jednolite stosowanie na całym obszarze celnym UE. Odpowiedzialność za wdrożenie rozporządzenia spoczywa na państwach członkowskich UE. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za podejmowanie, w wyniku indywidualnej oceny, decyzji o udzieleniu pozwolenia na wywóz lub o oddaleniu wniosku dotyczącego towarów podlegających regulacjom wymienionych w załącznikach III i IV do rozporządzenia.

Aby zapobiec obchodzeniu przepisów, w rozporządzeniu wymaga się, aby właściwe organy w państwach członkowskich powiadamiały wszystkie pozostałe państwa członkowskie oraz Komisję o swojej decyzji dotyczącej odmowy wydania pozwolenia lub uchylenia istniejącego pozwolenia. W związku z tym każde państwo członkowskie UE rozważające wydanie pozwolenia w odniesieniu do „zasadniczo identycznej" transakcji jak ta, co do której inne państwo członkowskie odmówiło wydania pozwolenia, w ciągu trzech lat po odmowie ma obowiązek skonsultować się z państwem członkowskim, które postanowiło o odmowie. Jeżeli mimo to pozwolenie zostanie wydane, państwo członkowskie, które wydaje takie pozwolenie, musi przedstawić Komisji i wszystkim państwom członkowskim szczegółowe uzasadnienie swojej decyzji. Podczas oceny wniosku organy muszą wziąć pod uwagę kwestie związane z zamierzonym końcowym zastosowaniem oraz ryzykiem przekierowania do nielegalnych celów.

Państwa członkowskie nie udzielają pozwolenia, „jeśli istnieją uzasadnione podstawy, aby przypuszczać, że takie towary wymienione w załączniku III mogłyby być użyte przez organ odpowiedzialny za egzekwowanie prawa lub jakąkolwiek osobę fizyczną lub prawną w państwie trzecim w celu stosowania tortur lub do innego okrutnego, poniżającego lub

[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=pl

[27] Zintegrowana taryfa Unii Europejskiej jest wielojęzyczną bazą danych zawierającą wszystkie środki związane z taryfą celną UE, prawodawstwem handlowym i rolnym. Zob. rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz.U. L 256 z 7.9.1987).

nieludzkiego traktowania albo karania, w tym w celu wykonania orzeczonych przez sąd kar cielesnych", lub jeśli takie towary mogłyby być użyte do wykonania kary śmierci.

W rozporządzeniu wymieniono następujące źródła informacji, które pomogą organom w podejmowaniu decyzji[28]:

- dostępne orzeczenia trybunałów międzynarodowych;
- ustalenia właściwych organów ONZ, Rady Europy i UE;
- sprawozdania Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu Rady Europy oraz specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania.

Inne informacje, które organy mogą wykorzystać, podejmując decyzje, obejmują:

- dostępne orzeczenia sądów krajowych;
- sprawozdania przygotowywane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz
- informacje dotyczące ograniczeń w wywozie towarów wymienionych w załącznikach II i III stosowane w państwach przeznaczenia.

Te same kryteria mają zastosowanie przy rozpatrywaniu wniosków dotyczących świadczenia usług pośrednictwa lub pomocy technicznej.

Państwa członkowskie powiadomiły Komisję o 42 przypadkach odrzucenia, które miały miejsce w okresie sprawozdawczym (2020–2024). Szczegółowe informacje na temat pozwoleń na wywóz, które wydano i których wydania odmówiono w okresie sprawozdawczym, opisano w sekcji 3.6.

Na podstawie art. 23 rozporządzenia właściwe organy w państwach członkowskich zobowiązane są także do rejestrowania w bazie danych Komisji wszystkich danych dotyczących odmowy udzielenia pozwolenia na wywóz. Baza danych, tj. elektroniczny system rejestracji produktów podwójnego zastosowania (DUeS), zawiera informacje na temat właściwego organu UE, miejsca przeznaczenia, przedmiotowego produktu, a także opis produktu oraz imię i nazwisko/nazwę odbiorcy i użytkownika końcowego.

W rozporządzeniu zdefiniowano mechanizm dodawania towarów do załącznika II, załącznika III lub załącznika IV, który umożliwia państwom członkowskim UE zwrócenie się do Komisji z należycie uzasadnionym wnioskiem. W okresie sprawozdawczym Komisja nie otrzymała żadnego tego rodzaju wniosku.

Poza wykazem towarów, którymi handel jest zakazany lub podlega regulacjom, rozporządzenie zawiera także przepisy umożliwiające państwom członkowskim UE autonomiczne wprowadzanie kolejnych krajowych środków w celu regulowania handlu pewnymi dodatkowymi towarami.

Zgodnie z art. 10 rozporządzenia państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać krajowe środki ograniczające transport, usługi finansowe, działalność ubezpieczeniową lub reasekuracyjną lub ogólną reklamę lub promocję w związku z towarami wymienionymi w załączniku II. Ponadto zgodnie z art. 14 rozporządzenia państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać zakaz wywozu oraz przywozu kajdan na nogi, łańcuchów na nogi oraz przenośnych urządzeń do wywoływania elektrowstrząsów. Państwa członkowskie mogą także nałożyć wymóg uzyskania pozwolenia na wywóz dużych kajdanek.

[28] Art. 12 rozporządzenia zawiera niewyczerpujący wykaz źródeł, które państwa członkowskie powinny uwzględnić przy podejmowaniu decyzji w sprawie wniosków o udzielenie pozwolenia na wywóz.

Ponadto właściwe organy państw członkowskich informują Komisję o działaniach podejmowanych na podstawie rozporządzenia, w tym o liczbie otrzymanych wniosków. Sprawozdanie roczne Komisji opiera się na informacjach przekazanych przez państwa członkowskie, w tym na sprawozdaniach krajowych sporządzonych zgodnie z art. 26 ust. 3. W okresie sprawozdawczym Komisja przyjęła sprawozdania na temat pozwoleń, których państwa członkowskie udzieliły lub których udzielenia odmówiły w latach 2020[29], 2021[30], 2022[31], 2023[32] i 2024 na wywóz towarów, które mogłyby być użyte do tortur lub wykonywania kary śmierci[33]. Sprawozdanie na temat pozwoleń na wywóz w 2025 r. ma zostać przyjęte w drugiej połowie 2026 r.

3.2 Działalność Grupy Koordynacyjnej ds. Przeciwdziałania Torturom

Grupę Koordynacyjną ds. Przeciwdziałania Torturom (ATCG) utworzono w następstwie zmiany rozporządzenia w 2016 r.[34], a jej zadaniem jest „rozpatrywanie wszelkich spraw dotyczących stosowania niniejszego rozporządzenia". Grupa ta, pod przewodnictwem Komisji, służy jako platforma umożliwiająca przedstawicielom państw członkowskich i Komisji wymianę informacji na temat praktyk administracyjnych. Podczas przygotowywania aktów delegowanych Komisja konsultuje się ponadto z ATCG zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.[35]

W okresie sprawozdawczym odbyło się dziesięć posiedzeń ATCG[36]:

Zgodnie z art. 31 ust. 4 rozporządzenia Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z działalności ATCG, rozpatrzonych przez nią spraw i przeprowadzonych przez nią konsultacji. W okresie sprawozdawczym objętym niniejszym sprawozdaniem Komisja przyjęła sprawozdania obejmujące działalność ATCG w latach 2020[37], 2021[38], 2022[39], 2023[40] i 2024[41]. Sprawozdanie z działalności ATCG w 2025 r. ma zostać przyjęte w drugiej połowie 2026 r.

W okresie sprawozdawczym ATCG przeprowadziła techniczną wymianę informacji dotyczących narzędzi dostępnych w elektronicznej bazie danych Komisji, tj. elektronicznym systemie rejestracji produktów podwójnego zastosowania (DUeS), zabezpieczonym i szyfrowanym systemie utworzonym, aby pomóc organom krajowym odpowiedzialnym za kwestie związane z kontrolą wywozu w wymianie informacji z Komisją. W art. 23 ust. 5 rozporządzenia nałożono na właściwe organy wymóg przekazywania informacji na temat

[29] COM(2021) 632 z 14.10.2021.
[30] COM(2022) 567 z 31.10.2022.
[31] COM(2023) 689 z 8.11.2023.
[32] COM(2024) 529 z 19.11.2024.
[33] COM(2019) 445 z 1.10.2019.
[34] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2134 z dnia 23 listopada 2016 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1236/2005 w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, Dz.U. L 338 z 13.12.2016, s. 1.
[35] Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1.
[36] Posiedzenia ATCG odbyły się 12 października 2020 r.; 10 marca, 10 czerwca i 24 listopada 2021 r.; 12 maja i 1 grudnia 2022 r.: 27 kwietnia i 23 listopada 2023 r.; 6 czerwca i 5 grudnia 2024 r.
[37] COM(2021) 633 z 14.10.2021.
[38] COM(2022) 568 z 31.10.2022.
[39] COM(2023) 694 z 8.11.2023.
[40] COM(2024) 530 z 19.11.2024.
[41] COM(2025) 482 z 12.9.2025.

przypadków, w których wniosek o pozwolenie na wywóz został odrzucony (tzw. decyzja odmowna) za pomocą tego systemu.

Zgodnie z motywem 48 ATCG przeanalizowała proponowane akty delegowane zmieniające załączniki do rozporządzenia, zaproponowane przez Komisję w okresie sprawozdawczym (zob. sekcja 3.1.2 powyżej). W 2020 r. grupa omówiła akt delegowany zmieniający załącznik I do rozporządzenia, przyjęty w dniu 18 lutego 2020 r., a także akt delegowany zmieniający załączniki I i V do rozporządzenia, aby uwzględnić wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii, przyjęty w dniu 4 grudnia 2020 r. W latach 2023 i 2024 Komisja zorganizowała szereg konsultacji technicznych z członkami ATCG dotyczących aktu delegowanego zmieniającego załączniki II i III do rozporządzenia, który to akt został ostatecznie przyjęty w 2025 r.

ATCG była również regularnie informowana o działalności nieformalnej grupy ekspertów Komisji. Ponadto ATCG wymieniała poglądy na temat globalnego sojuszu i rozwoju sytuacji na szczeblu międzynarodowym w obszarze zwalczania handlu narzędziami tortur. W szczególności Komisja poinformowała grupę o sprawozdaniu Sekretarza Generalnego ONZ z 2020 r., sprawozdaniu grupy ekspertów rządowych ONZ z 2022 r., a także o sprawozdaniu tematycznym z 2023 r. sporządzonym przez specjalną sprawozdawczynię ONZ ds. tortur (zob. sekcja 2.2), w tym o ich znaczeniu dla wzmocnienia rozporządzenia UE. W tym kontekście ATCG omówiła postępy w kierunku ewentualnych wspólnych międzynarodowych standardów w dziedzinie zwalczania handlu narzędziami tortur.

3.3 Nieformalna grupa ekspertów Komisji

Nieformalna grupa ekspertów Komisji ds. wdrażania unijnego rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania torturom została utworzona w 2021 r. zgodnie z wnioskami zawartymi w sprawozdaniu z przeglądu wdrażania rozporządzenia z 2020 r. W okresie sprawozdawczym nieformalna grupa ekspertów zapewniała Komisji wsparcie techniczne o charakterze doradczym w odniesieniu do różnych aspektów rozporządzenia, w tym do zakresu towarów zakazanych i podlegających regulacjom. W lutym 2025 r. kadencję grupy przedłużono o kolejne dwa lata[42].

3.4 Przejrzystość i informacje

W art. 26 ust. 3 rozporządzenia wymaga się, aby państwa członkowskie sporządzały publiczne roczne sprawozdanie z działalności, zawierające informacje o liczbie otrzymanych wniosków, towarach i krajach, których dotyczyły wnioski, oraz o decyzjach, które podjęto w tych sprawach.

[42] https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=pl&groupID=3762

Austria, Czechy[43], Dania[44], Węgry[45], Niderlandy[46], Rumunia[47], Hiszpania[48] i Szwecja[49] poinformowały Komisję o swoich publicznych rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2024. Rozporządzenie figuruje w załączniku 2 do Protokołu w sprawie Irlandii/Irlandii Północnej[50], w którym wymieniono przepisy prawa Unii, które mają zastosowanie również do Zjednoczonego Królestwa i w Zjednoczonym Królestwie w odniesieniu do Irlandii Północnej. Zjednoczone Królestwo poinformowało również, że opublikowało roczne sprawozdanie z działalności za rok 2024[51]. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 26 ust. 3 rozporządzenia publiczne sprawozdania „nie zawierają informacji, których ujawnienie, zdaniem państwa członkowskiego, naruszałoby jego żywotne interesy w zakresie bezpieczeństwa".

Ograniczona liczba właściwych organów krajowych opublikowała na swojej rządowej stronie internetowej informacje na temat zasad i przepisów mających zastosowanie do towarów objętych zakresem stosowania rozporządzenia w celu poinformowania podmiotów gospodarczych o procedurach wydawania pozwoleń na wywóz i dalszych wymogach.

3.5 Egzekwowanie przepisów w zakresie kontroli wywozu

Państwa członkowskie UE są odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów w zakresie kontroli wywozu. Zgodnie z art. 33 rozporządzenia „państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące sankcji mających zastosowanie w przypadkach naruszeń niniejszego rozporządzenia i podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia ich wykonania. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające". W związku z tym państwa członkowskie UE opracowują krajowe sankcje mające zastosowanie do naruszeń przedmiotowego rozporządzenia przez osoby i podmioty.

Te krajowe sankcje obejmują zarówno sankcje administracyjne, jak i karne, zazwyczaj od grzywien pieniężnych po karę pozbawienia wolności, w tym konfiskatę towarów.

W okresie sprawozdawczym właściwe organy nie poinformowały Komisji o żadnych naruszeniach przepisów rozporządzenia. W rozporządzeniu nie nakłada się na właściwe organy takiego obowiązku.

3.6 Pozwolenia na wywóz: główne dane

Komisja gromadzi dane od właściwych organów, które umożliwiają jej przeprowadzenie przeglądu udzielonych pozwoleń na wywóz lub takich, których udzielenia odmówiono, w odniesieniu do towarów podlegających kontroli opisanych w załącznikach III i IV do rozporządzenia.

---

[43]Czechy: „Mučicí" nástroje | MPO.
[44]Dania:https://eksportkontrol.erhvervsstyrelsen.dk/tilladelser-til-eksport-af-produkter-fordelt-paa-kategorinumre.
[45]Węgry:https://mkeh.gov.hu/index.php?name=OE-eLibrary&file=download&keret=N&showheader=N&id=292660.
[46]Niderlandy: Het Nederlander exportcontrolebeleid in 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl.
[47] Rumunia: https://economie.gov.ro/structura-organizatorica/directia-politici-comerciale/
[48]Hiszpania:https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Paginas/Hitorico_Material_Defensa.aspx.
[49]Szwecja:https://www.kommerskollegium.se/contentassets/77abf57e47584da190a1537a7ac025d2/arsredovisning-24.pdf.
[50] OJ CI 384/1 z 12.11.2019.
[51] Zjednoczone Królestwo: https://www.gov.uk/government/collections/united-kingdom-strategic-export-controls-annual-report.

Na podstawie danych ze sprawozdań Komisji za lata 2020–2024 liczbę pozwoleń na wywóz, których udzielono lub których udzielenia odmówiono, można podsumować w następujący sposób[52]: w 2020 r. zgłoszono łącznie 247 pozwolenia wydane przez 11 państw członkowskich; w 2021 r. 9 państw członkowskich zgłosiło, że wydało łącznie 275 pozwoleń; w 2022 r. zgłoszono łącznie 246 pozwoleń udzielonych przez 10 państw członkowskich; w 2023 r. 11 państw członkowskich zgłosiło, że wydało łącznie 214 pozwoleń; w 2024 r. zgłoszono łącznie 248 pozwoleń wydanych przez 7 państw członkowskich. W związku z tym całkowita liczba pozwoleń wydanych w całym pięcioletnim okresie sprawozdawczym (2020–2024) wynosi 1230.

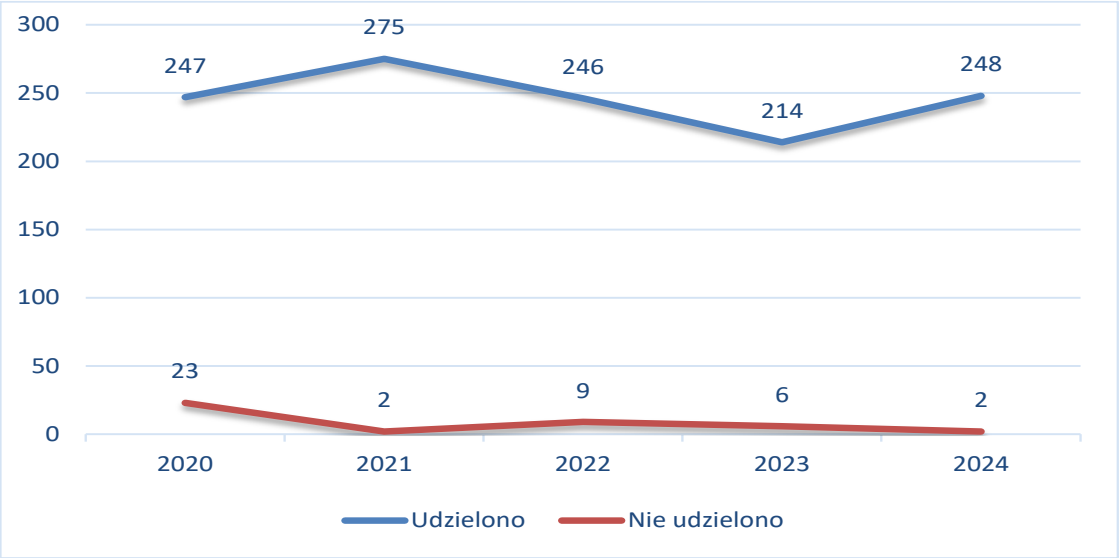
Piętnaście państw członkowskich poinformowało Komisję, że w okresie sprawozdawczym nie otrzymało żadnych wniosków o udzielenie pozwolenia zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2019/125.

W rozporządzeniu nałożono wymóg uzyskania pozwolenia na wywóz, aby zapewnić właściwym organom możliwość sprawdzenia, czy istnieją przesłanki świadczące o tym, że po wywiezieniu dane towary mogłyby być użyte do tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (załącznik III) lub do wykonywania kary śmierci (załącznik IV). Dlatego też art. 20 ust. 8 rozporządzenia stanowi, że właściwy organ powinien otrzymać „pełne informacje, w szczególności na temat użytkownika końcowego, państwa przeznaczenia oraz końcowego zastosowania towarów”.

W pięcioletnim okresie sprawozdawczym zgłoszono odrzucenie 42 wniosków o udzielenie pozwolenia na wywóz: 23 w 2020 r., 2 w 2021 r., 9 w 2022 r., 6 w 2023 r. i 2 w 2024 r.

Należy zauważyć, że nie wszystkie państwa członkowskie podają pełne dane lub informacje dotyczące użytkowników końcowych. W związku z tym, na podstawie danych przekazanych przez właściwe organy, Komisja nie jest w stanie uzyskać dokładnego obrazu końcowego zastosowania wywozu, na który udzielono pozwolenia w okresie sprawozdawczym.

Przegląd: zgłoszone przez państwa członkowskie pozwolenia na wywóz, których udzieliły lub których udzielenia odmówiły one w latach 2020–2024



[52] Towary wywożone na podstawie generalnego unijnego pozwolenia na wywóz (załącznik V do rozporządzenia) nie zostały uwzględnione w danych dotyczących liczby pozwoleń udzielonych przez państwa członkowskie.

3.7 Obywatele Unii za granicą

Rozporządzenie reguluje obecnie szereg rodzajów działalności objętych jego terytorialnym zakresem stosowania lub zakazuje prowadzenia takich rodzajów działalności[53]. Mimo że nie jest to ściśle związane z oceną sposobu wdrażania rozporządzenia, art. 32 rozporządzenia przewiduje, że w ramach przeglądu zostanie również ocenione, czy konieczne jest włączenie działalności obywateli Unii za granicą do zakresu stosowania rozporządzenia. Taka działalność może potencjalnie obejmować usługi pośrednictwa, promocję/marketing oraz świadczenie usług pomocy technicznej i zapewnianie szkoleń.

Kwestia ta została uwzględniona w sprawozdaniu z przeglądu z 2020 r. i stwierdzono wówczas, że „rozwiązanie wskazanych problemów stwarza trudności w odniesieniu do terytorialnego zasięgu jurysdykcji UE". Zauważono też, że „w prawie międzynarodowym jurysdykcja ma co do zasady charakter terytorialny i nie może być wykonywana przez państwo poza jego terytorium, chyba że na mocy normy zezwalającej wynikającej ze zwyczaju międzynarodowego lub z konwencji". Równocześnie stwierdzono jednak, że „prawo międzynarodowe zezwala na karanie działalności eksterytorialnej obywateli danego państwa, jeżeli chodzi o przestępstwa popełnione poza jego terytorium[54]. W przypadku szczególnie poważnych przestępstw, które zostały objęte jurysdykcją uniwersalną na mocy traktatu wielostronnego[55] albo międzynarodowego prawa zwyczajowego, takich jak ludobójstwo, zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości i tortury, państwo może sprawować jurysdykcję w odniesieniu do przestępstw niezależnie od miejsca ich popełnienia i niezależnie od przynależności państwowej sprawcy lub ofiary".

W sprawozdaniu z 2020 r. stwierdzono, że jednostronne decyzje dotyczące wykonywania jurysdykcji poza terytorium UE powinny być starannie rozważane w świetle prawa międzynarodowego i praktyki międzynarodowej. Biorąc pod uwagę, że to, czy państwo może zgodnie z prawem sprawować jurysdykcję eksterytorialną, jest kwestią prawa międzynarodowego, należy energicznie i skutecznie wspierać zwalczanie handlu narzędziami tortur na odpowiednich forach międzynarodowych, tak aby rozszerzyć globalną reakcję na cele wspierane przez rozporządzenie. Zauważono także, że można by zbadać środki o charakterze nielegislacyjnym, aby powstrzymać pewne niewłaściwe działania obywateli UE i przedsiębiorstw z siedzibą w UE prowadzących działalność za granicą (takie jak promowanie lub wprowadzanie do obrotu towarów i usług oraz świadczenie pomocy technicznej i zapewnianie szkoleń w celu niewłaściwego lub stanowiącego nadużycie wykorzystania produktów służących egzekwowaniu prawa). Mogłyby one obejmować na przykład środki na rzecz większej przejrzystości i podnoszenia świadomości lub środki mające na celu promowanie skutecznego przestrzegania Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka.

W ramach obecnego przeglądu potwierdzono, że wnioski ze sprawozdania z przeglądu z 2020 r. pozostają aktualne.

4. OCENA WYKONANIA ROZPORZĄDZENIA

[53] Art. 34 rozporządzenia.

[54] Zob. art. 5 ust. 1 lit. b) Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania z 1984 r. ([przyjętej dnia 10 grudnia 1984 r., która weszła w życie w dniu 26 czerwca 1987 r.] 1465 UNTS 112; „CAT").

[55] Zob. konwencje genewskie I–IV (1949 r.).

4.1 Kryteria oceny i źródła danych

Włączając kryteria oceny merytorycznej zawarte w art. 32 rozporządzenia, Komisja oceniła działanie rozporządzenia zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa[56] i oceniła następujące elementy:

- *adekwatność*: zakres, w jakim ogólne cele rozporządzenia, jego koncepcja i krajowe środki wykonawcze przewidziane w rozporządzeniu odpowiadają priorytetom UE w czasie, gdy rozporządzenie było przyjmowane, jak również obecnym priorytetom UE;
- *efektywność*: zakres, w jakim rozporządzenie jest efektywne. Obejmuje to efektywność wykonania rozporządzenia przez państwa członkowskie oraz nadzór sprawowany przez Komisję, przy jednoczesnej ocenie, czy istnieją luki lub powielenia, jeżeli chodzi o wymogi dotyczące informacji, które mogłyby osłabić skuteczność lub efektywne wykonanie rozporządzenia, oraz czy wymogi w zakresie sprawozdawczości są odpowiednie i proporcjonalne;
- *skuteczność*: zakres, w jakim osiąga się cele rozporządzenia i realizuje priorytety UE;
- *spójność i komplementarność*: zakres, w jakim rozporządzenie ułatwia spójność i komplementarność z innymi odpowiednimi inicjatywami UE i państw członkowskich;
- *europejską wartość dodaną*: zakres, w jakim rozporządzenie wnosi wartość dodaną do poszczególnych środków wdrażanych przez państwa członkowskie UE.

Głównymi źródłami informacji do celów gromadzenia dowodów na potrzeby oceny były pisemne zgłoszenia, a mianowicie odpowiedzi na kwestionariusze/ankiety[57], oraz wywiady z kluczowymi zainteresowanymi stronami, w tym z właściwymi organami państw członkowskich UE, nieformalną grupą ekspertów i innymi wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi (NGO), organizacjami międzynarodowymi, takimi jak ONZ i Rada Europy, a także z różnymi dyrekcjami generalnymi Komisji. Ocena zebranych danych i informacji doprowadziła do następujących wniosków.

4.2 Adekwatność

4.2.1 Kwestie związane z polityką

Rozporządzenie, przyjęte pierwotnie w 2005 r., stanowiło odpowiedź na potrzebę ustanowienia „przepisów unijnych dotyczących handlu z państwami trzecimi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, oraz towarami, które mogłyby być użyte w celu stosowania tortur oraz do innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania”. Przepisy te miały na celu wypełnienie stwierdzonej luki w unijnej kontroli handlu prowadzonej na rzecz ochrony praw człowieka i stanowiły pierwszy na świecie wiążący instrument specjalnie ukierunkowany na tę kwestię. Aby utrzymać adekwatność rozporządzenia, załączniki do niego zmieniono w latach 2011, 2014, 2016 i 2025. Zainteresowane strony, które uczestniczyły w przeglądzie, potwierdziły, że rozporządzenie nadal przyczynia się do realizacji określonego w nim priorytetu, jakim jest zwalczanie handlu

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

[57] Dwadzieścia trzy państwa członkowskie, a także jedna organizacja międzynarodowa i trzy organizacje pozarządowe, które są członkami nieformalnej grupy ekspertów Komisji, przekazały informacje zwrotne za pośrednictwem kwestionariusza pisemnego. Komisja otrzymała również zgłoszenia od wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych.

narzędziami tortur, przyczyniając się tym samym do osiągnięcia celu UE, jakim jest wyeliminowanie tortur oraz tortur i okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania na całym świecie[58].

Oprócz tego, że rozporządzenie stanowi pierwsze na świecie ramy operacyjne regulujące handel towarami używanymi do tortur, fakt, że nadal jest ono adekwatne, potwierdza rola, jaką odegrało jako źródło inspiracji dla działań prowadzonych w tej dziedzinie przez inne państwa i organizacje (zob. sekcja 2.2).

4.2.2 Adekwatność towarów i usług objętych rozporządzeniem

Rozporządzenie obejmuje obecnie szeroki zakres **towarów** związanych z karą śmierci i torturami.

Aby wykaz towarów opisanych w załącznikach do rozporządzenia pozostał adekwatny, musi być aktualizowany i podlegać regularnym przeglądom. W sprawozdaniu z przeglądu z 2020 r. Komisja stwierdziła, że wykaz towarów musi zapewniać reakcję na aktualną sytuację na międzynarodowym rynku bezpieczeństwa oraz uwzględniać zmiany w charakterze użycia i niewłaściwego użycia produktów służących egzekwowaniu prawa, a także na pojawiające się tendencje i wyzwania związane z wykonywaniem kary śmierci, torturami lub innym okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem. W tym celu rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2025/928 z dnia 21 maja 2025 r. zaktualizowano wykaz towarów opisanych w załącznikach do rozporządzenia (sekcja 3.1.2). Ogólnie rzecz biorąc, zainteresowane strony uczestniczące w procesie przeglądu podkreśliły znaczenie zakresu rozporządzenia w odniesieniu do towarów i usług.

Komisja odnotowała szerokie poparcie zainteresowanych stron dla obecnej struktury rozporządzenia, wprowadzającej rozróżnienie między towarami, które nierozerwalnie wiążą się z nadużyciami, którymi handel jest zakazany (załącznik II), a towarami, które mogą mieć zgodne z prawem zastosowania i którymi handel podlega regulacjom (załącznik III i załącznik IV). Obecne wykazy towarów, z najnowszymi zmianami, są powszechnie postrzegane jako wyczerpujące, odpowiednie i dobrze ukierunkowane. Kilka państw członkowskich i organizacji pozarządowych, które uczestniczyły w przeglądzie, podkreśliło znaczenie rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2025/928 dla utrzymania adekwatności rozporządzenia. Specjalna sprawozdawczyni ONZ ds. tortur Alice Jill Edwards wyraziła zadowolenie z przyjęcia rozporządzenia delegowanego Komisji, uznając, że „taki postęp w dość ponurym okresie, w którym siły bezpieczeństwa notorycznie naruszają zasady metod kontroli tłumu zgodnych z prawami człowieka, napawa optymizmem". Stwierdziła ona ponadto, że zaktualizowane rozporządzenie „znacznie wzmocni ochronę przed torturami i innymi rodzajami złego traktowania, stosowanymi przy użyciu broni i sprzętu"[59].

Dwa państwa członkowskie uznały, że chociaż rozporządzenie delegowane Komisji stanowi znaczący krok we właściwym kierunku, wciąż zasadnicze znaczenie ma zachowanie stałej czujności, monitorowanie i wymiana informacji. W związku z tym jedno państwo członkowskie wezwało do wprowadzenia mechanizmu umożliwiającego państwom członkowskim regularną wymianę informacji na temat pojawiających się tendencji w zakresie niewłaściwego stosowania towarów, nowych rodzajów sprzętu lub podejrzanych działań. Inne państwo członkowskie, choć potwierdziło adekwatność obecnego zakresu rozporządzenia, podkreśliło, że zakres produktów powinien nadal mocno opierać się na opartych na dowodach

[58] Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2027

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

ocenach ryzyka i niewłaściwego stosowania oraz uwzględniać szerszy kontekst polityki handlowej.

Dwie organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka, które uczestniczyły w przeglądzie, odniosły się do powszechności tortur niezwiązanych z karą pozbawienia wolności i innego rodzaju złego traktowania w kontekście utrzymywania przez policję porządku w trakcie zgromadzeń publicznych. W tym kontekście zaleciły dalsze rozszerzenie zakresu towarów opisanych w załącznikach do rozporządzenia, aby w pełni dostosować rozporządzenie do zaleceń specjalnej sprawozdawczyni ONZ ds. tortur z 2023 r. Według jednej organizacji pozarządowej niektóre towary wymienione obecnie w załączniku III, takie jak niektóre urządzenia do elektrowstrząsów o działaniu bezpośrednim, wiele nieśmiercionośnych pocisków kinetycznych, wielolufowe wyrzutnie i niektóre wielopunktowe urządzenia do krępowania, można przenieść do załącznika II. Do załącznika II można dodać inne towary, takie jak broń emitująca fale milimetrowe, a do załącznika III – inne, w tym zwykłe kajdanki, ręczną broń służącą do bicia specjalnie zaprojektowaną do celów egzekwowania prawa, zwłaszcza standardowe pałki, a także niektóre urządzenia akustyczne i broń oraz granaty ogłuszające.

Jedna z organizacji pozarządowych uznała, że w rozporządzeniu skoncentrowano się w dużej mierze na towarach fizycznych, zaniedbując narzędzia inne niż fizyczne, takie jak oprogramowanie do nadzoru, galerie biometryczne i systemy kontroli cybernetycznej, które są coraz częściej stosowane do tortur lub złego traktowania.

W przypadku towarów ujętych w załączniku IV w rozporządzeniu wymieniono pewne substancje chemiczne/leki służące ratowaniu i poprawie jakości życia oraz zdrowia pacjentów, które mogą być jednak stosowane w śmiertelnych zastrzykach. W przeciwieństwie do towarów wymienionych w załącznikach II i III tego rodzaju substancje chemiczne i leki pełnią podstawową funkcję ratowania życia, w związku z czym środki mogące ograniczyć handel tymi towarami należy poddać ostrożnej ocenie, aby zapobiec negatywnemu wpływowi na handel zgodnymi z prawem środkami medycznymi ratującymi życie.

Zdaniem jednej organizacji zajmującej się zapobieganiem niewłaściwemu stosowaniu leków w śmiertelnych zastrzykach wszelkie przedwczesne rozszerzenie wykazu zamieszczonego w załączniku IV mogłoby stanowić niepotrzebne obciążenie dla dostaw kluczowych leków ratujących życie, ale należy zachować w tym zakresie stałą czujność. W tym względzie na uwagę zasługuje system samoregulacji przyjęty przez kilka unijnych przedsiębiorstw, co do którego uważa się, że zapobiega niewłaściwemu wykorzystaniu leków wywożonych z UE. Ta sama organizacja podkreśliła znaczenie uważnego śledzenia rozwoju sytuacji w zakresie wykorzystania azotu gazowego w egzekucjach. W tym kontekście jedno państwo członkowskie zaproponowało, by rozważyć dodanie azotu gazowego do załącznika IV do rozporządzenia.

W ramach przeglądu zainteresowane strony potwierdziły również znaczenie **usług** objętych zakresem rozporządzenia, tj. usług pośrednictwa, pomocy technicznej, szkoleń i reklamy w związku z towarami objętymi rozporządzeniem. Jedna organizacja pozarządowa zajmująca się prawami człowieka oceniła, że rozporządzenie powinno również obejmować świadczenie pomocy technicznej, która mogłaby ułatwić stosowanie tortur i prowadzić do innego rodzaju złego traktowania bądź być wykorzystywana do takich celów, niezależnie od sprzętu, o którym mowa w rozporządzeniu. Należy jednak zauważyć, że świadczenie pomocy technicznej, w tym zapewnianie szkoleń, jest zabronione lub kontrolowane jedynie w przypadku, gdy dotyczy bezpośrednio produktów objętych rozporządzeniem (załącznik II lub załącznik III).

Podczas oceny znaczenia przedmiotowych towarów i usług należy również rozważyć dodanie do rozporządzenia ukierunkowanej klauzuli dotyczącej końcowego zastosowania lub klauzuli uniwersalnej. Organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka uczestniczące w przeglądzie postulują o dodanie takiej klauzuli. Konkretnie rzecz ujmując, taka klauzula umożliwiłaby poszczególnym państwom członkowskim UE powstrzymanie konkretnej operacji przekazania określonego produktu, który nie jest wyraźnie wymieniony w załączniku II lub III do rozporządzenia. W przypadku takiego produktu konieczne byłoby stwierdzenie, że ewidentnie nie ma żadnego innego praktycznego zastosowania poza wykonaniem kary śmierci, stosowaniem tortur i innego złego traktowania. Klauzula mogłaby również obejmować przypadki, w których istnieją dowody potwierdzające, że potencjalne przekazanie nieujętego w załączniku produktu prowadziłoby do jego zastosowania w takich celach.

4.3 Efektywność

4.3.1 Pozwolenia i odmowy

Opierając się na danych przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu i wcześniejszym sprawozdaniu Komisji dotyczącym pozwoleń na wywóz udzielonych w 2020, 2021, 2022, 2023 i 2024 r. (zob. sekcja 3.5), należy zauważyć, że znaczna liczba państw członkowskich (15) stwierdziła, że w ciągu pięcioletniego okresu nie otrzymała żadnego wniosku o pozwolenie. Ponadto niektóre państwa członkowskie zgłaszają znacznie więcej pozwoleń niż inne.

Przedstawione dane wskazują również na ograniczoną liczbę odmów udzielenia pozwolenia w odniesieniu do towarów (42 w ciągu pięcioletniego okresu sprawozdawczego), przy czym usługi objęte rozporządzeniem nie były przedmiotem żadnych pozwoleń (ani odmów). Wdrażanie przepisów należy do obowiązków właściwych organów w państwach członkowskich.

Wewnętrzne procedury udzielania pozwoleń na wywóz mogą różnić się w zależności od państwa członkowskiego. Według informacji przekazanych przez organy państw członkowskich procedury te często wiążą się z konsultacjami między różnymi ministerstwami, organami i podmiotami, a decyzje podejmuje się na podstawie oceny między innymi końcowego zastosowania, użytkownika końcowego i ryzyka przekierowania. Źródła informacji leżących u podstaw takiej oceny obejmują szeroki zakres informacji ze źródeł jawnych, takich jak sprawozdania ONZ, UE i Rady Europy oraz sprawozdania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także dostępne orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych. Niektóre państwa członkowskie wspomniały również o analizach przeprowadzonych przez ich organy i ambasady, a także o wcześniejszych decyzjach odmownych wydanych przez inne państwa członkowskie UE.

Chociaż dostępne informacje na temat ogólnych krajowych ocen ryzyka są ograniczone, oczywiste jest, że różnią się one w poszczególnych państwach członkowskich. W tym względzie część państw członkowskich i organizacji pozarządowych, które uczestniczyły w procesie przeglądu, zwróciła uwagę na potrzebę harmonizacji praktyk krajowych w odniesieniu do procedury udzielenia/odmowy udzielenia pozwolenia na wywóz.

Na podstawie informacji przedstawionych powyżej wydaje się, że istnieje potrzeba stworzenia jakichś wytycznych unijnych lub najlepszych praktyk w zakresie wykonania rozporządzenia (np. w odniesieniu do definicji towarów objętych rozporządzeniem, ocen ryzyka, odmów, zawiadomień itp.) oraz przekazywania przez właściwe organy większej ilości informacji na temat stosowania rozporządzenia w praktyce.

4.3.2 Targi handlowe

Na mocy art. 8 rozporządzenia zakazuje się wystawiania lub oferowania na sprzedaż towarów wymienionych w załączniku II na wystawach lub targach odbywających się w Unii.

Niektóre państwa członkowskie zezwalają na organizację targów lub wystaw produktów służących egzekwowaniu prawa, ułatwiają ich organizację lub współorganizują je. Dwie organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka, które wzięły udział w procesie przeglądu, monitorowały jedne z takich targów i w niektórych przypadkach stwierdziły, że prezentowano na nich towary objęte załącznikiem II do rozporządzenia. Organizacje pozarządowe odnotowały dobry poziom współpracy z organizatorami targów, którzy usunęli zgłoszone towary i zastosowali odpowiednie środki, aby zapobiec wystawianiu towarów objętych załącznikiem II oraz rozwiązać ten problem.

Żadne z państw członkowskich uczestniczących w procesie przeglądu nie dysponuje specjalnymi zasadami postępowania ani procedurami, które by zapewniały zgodność z art. 8 rozporządzenia na wystawach lub targach handlowych. Jedno państwo członkowskie uczestniczące w procesie przeglądu zaproponowało opracowanie wytycznych dotyczących najlepszych praktyk dla organów państw członkowskich i przedsiębiorstw zajmujących się organizacją targów handlowych, na których prezentowane są produkty służące egzekwowaniu prawa. Propozycję tę zgłosiło również część organizacji pozarządowych uczestniczących w procesie przeglądu.

4.3.3 Sprawozdawczość

Jak wskazano w sekcji 3.3, w art. 26 rozporządzenie określono wymogi dotyczące sprawozdawczości dla właściwych organów. Wszystkie państwa członkowskie, które uczestniczyły w procesie przeglądu, uznają takie wymogi dotyczące sprawozdawczości za odpowiednie i proporcjonalne.

Tylko osiem państw członkowskich potwierdziło jednak, że opublikowały roczne sprawozdanie z działalności za rok 2024 zgodnie z art. 26 ust. 3 rozporządzenia. Zgodnie z art. 26 ust. 3 rozporządzenia publiczne sprawozdania „nie zawierają informacji, których ujawnienie, zdaniem państwa członkowskiego, naruszałoby jego żywotne interesy w zakresie bezpieczeństwa”. Poziom szczegółowości przedstawiony w tych rocznych sprawozdaniach może nie zawsze umożliwiać właściwą ocenę wykonywania rozporządzenia na szczeblu krajowym. Niewiele państw członkowskich zapewnia udostępniane publicznie informacje na temat procedur dotyczących ryzyka związanego z towarami lub dalszych działań podejmowanych w celu monitorowania zastosowania końcowego; nie podają one też ilości i wartości powiązanych towarów ani informacji na temat ewentualnego zastosowania sankcji za naruszenie rozporządzenia. Również informacje na temat mechanizmu zawiadamiania i konsultacji, o którym mowa w art. 23, są ograniczone.

W art. 26 ust. 4 zobowiązano Komisję do publikacji rocznego sprawozdania z działalności. Wszystkie państwa członkowskie przekazują Komisji informacje potrzebne do sporządzenia tych sprawozdań. W okresie sprawozdawczym opublikowano sprawozdania roczne dotyczące pozwoleń na wywóz udzielonych przez państwa członkowskie w latach 2020, 2021, 2022, 2023 i 2024. Organizacje pozarządowe uczestniczące w przeglądzie uznały roczne sprawozdanie Komisji za niezbędne narzędzie służące zapewnieniu przejrzystości w zakresie wykonania rozporządzenia, w szczególności w przypadku braku sprawozdań krajowych udostępnianych publicznie przez kilka państw członkowskich. Zaleciły, aby Komisja włączyła do swego rocznego sprawozdania dalsze istotne informacje, w szczególności w odniesieniu do

udzielonych pozwoleń oraz pozwoleń, których udzielenia odmówiono, w tym na przykład informacje na temat końcowego zastosowania, wartości i ilości towarów.

4.4 Skuteczność

Ogółem, rozporządzenie osiągnęło szczególny cel dotyczący skuteczniejszego kontrolowania handlu UE z państwami trzecimi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci lub w celu stosowania tortur oraz do innego okrutnego, poniżającego lub nieludzkiego traktowania albo karania. Zainteresowane strony uczestniczące w przeglądzie podkreśliły zapobiegawczy i normatywny wpływ rozporządzenia. Kilka państw członkowskich uznało, że rozporządzenie skutecznie zapobiegło handlowi towarami związanymi z torturami i innym rodzajem złego traktowania, zniechęcając podmioty gospodarcze do wywozu zabronionych towarów lub towarów, które mogą być niewłaściwie wykorzystane w państwach trzecich. Zdaniem jednego z organów państw członkowskich skuteczne odstraszanie na wcześniejszym etapie jest jednym z czynników, które tłumaczą obecny ograniczony zakres handlu towarami objętymi rozporządzeniem.

Jedna z organizacji pozarządowych uznała, że rozporządzenie przyczyniło się do ograniczenia pewnych aspektów handlu niektórymi towarami używanymi do tortur. W szczególności zwróciła ona uwagę na ograniczenie wprowadzania do obrotu towarów objętych załącznikiem II na targach broni i w internecie przez przedsiębiorstwa z UE od dnia wejścia w życie rozporządzenia. Zdaniem jednej organizacji pozarządowej zajmującej się zapobieganiem niewłaściwemu stosowaniu leków w śmiertelnych zastrzykach rozporządzenie miało znaczący i pozytywny wpływ na zapobieganie wywozowi niektórych europejskich leków do stosowania w śmiertelnych zastrzykach, a także na wzmocnienie kontroli prowadzonych przez przemysł i zapewnienie jasnych ram prawnych wspierających przedsiębiorstwa w ochronie ich łańcuchów dostaw.

Niemniej jednak organizacje pozarządowe uczestniczące w przeglądzie zauważyły, że ograniczona ilość udostępnianych publicznie informacji utrudnia pełną ocenę skuteczności rozporządzenia. W tym względzie udzielenie większej ilości informacji na temat nakładania sankcji przez państwa członkowskie UE na podstawie art. 33 rozporządzenia byłoby jednak przydatne, aby przeprowadzić lepszą ocenę zakresu wykrywania i sankcjonowania naruszeń rozporządzenia.

Ogólnie rzecz biorąc, zainteresowane strony uznały, że samo wejście w życie rozporządzenia zwiększyło świadomość podmiotów na temat kontroli wdrażanych w UE. Ponadto kilka państw członkowskich zamieszcza informacje na temat głównych przepisów rozporządzenia na stronie internetowej swojego odpowiedniego ministerstwa/organu. Sześć państw członkowskich wskazało również, że organizuje wydarzenia służące szerzeniu wiedzy lub ukierunkowane działania informacyjne. Jedno państwo członkowskie i trzy organizacje pozarządowe zaleciły przeprowadzenie dalszych działań służących szerzeniu wiedzy w celu lepszego promowania rozporządzenia i zagwarantowania, aby zainteresowane strony dobrze rozumiały zawarte w nim przepisy. Jedna z organizacji pozarządowych zasugerowała, by Komisja przedstawiła standardowy tekst i dodatkowe wytyczne dotyczące wdrażania rozporządzenia, aby ułatwić szerzenie wiedzy wśród podmiotów państwowych i zapewnić spójność praktyk krajowych.

Ocena osiągnięcia szerszego celu polegającego na przyczynieniu się do zapobiegania karze śmierci, torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu w państwach trzecich jest trudniejsza, ponieważ istnieje wiele innych sprzyjających czynników. Ograniczenie handlu tymi towarami i usługami stanowi tylko jeden element zwalczania tortur. Ponadto tortury i innego rodzaju złe traktowanie nie są wyłącznie zależne

od skomplikowanych narzędzi; często stosowane są najbardziej podstawowe i łatwo dostępne instrumenty, np. kije, pałki, standardowe kajdanki i nadmierna siła fizyczna.

4.5 Spójność i komplementarność

Aby zapewnić komplementarność, w rozporządzeniu zawarto wyraźne odniesienie do innych powiązanych unijnych instrumentów lub ram i wyraźnie wyłączono towary, które przepisy te obejmują, z zakresu rozporządzenia. Rozporządzenie obejmuje materiały niewymienione w żadnym innym instrumencie prawnym i w tym względzie uzupełnia inne europejskie ramy regulacyjne. W rozporządzeniu uniknięto ukierunkowania na towary związane z innymi rozporządzeniami i w przypadku których istnieje już system udzielania pozwoleń, tj.:

i. broń palną podlegającą kontroli na mocy rozporządzenia (UE) nr 258/2012;
ii. produkty podwójnego zastosowania podlegające kontroli na mocy rozporządzenia (WE) nr 428/2009;
iii. towary podlegające kontroli zgodnie ze wspólnym stanowiskiem 2008/944/WPZiB i powiązanym wspólnym wykazem uzbrojenia[60].

Chociaż takie podejście do zapewnienia komplementarności między instrumentami kontroli wywozu jest w znacznym stopniu skuteczne, organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka, które uczestniczyły w przeglądzie, zauważyły pewne niespójności. Niektóre środki rozpraszania tłumu, takie jak gaz pieprzowy i oleożywica capsicum (OC), są objęte rozporządzeniem, natomiast inne wymienione w unijnym wspólnym wykazie uzbrojenia, np. zwykłe gazy łzawiące (gaz CS, gaz CR i gaz CN), nie są nim objęte, mimo że są one często stosowane w celu ułatwienia stosowania lub przeprowadzania tortur i innego rodzaju złego traktowania. Właściwe byłoby zbadanie najlepszego sposobu zagwarantowania, by oba instrumenty były bardziej spójne, by procedury udzielania zezwoleń był jednolite oraz by zawiadomienia o odmowach były przekazywane w ramach obu systemów kontroli.

Jeżeli chodzi o jego szerszy cel dotyczący praw człowieka w UE, rozporządzenie jest w dużej mierze spójne z innymi istotnymi unijnymi instrumentami i inicjatywami oraz je uzupełnia. Istnieje jednak możliwość osiągnięcia większych synergii między pracami w zakresie monitorowania praw człowieka w państwach trzecich z jednej strony a kontrolami dotyczącymi zastosowania końcowego towarów i usług wywożonych zgodnie z rozporządzeniem z drugiej strony.

Osiągnięto wysoki stopień spójności i komplementarności z inicjatywami na szczeblu globalnym i regionalnym (globalny sojusz, Rada Europy). W trakcie okresu sprawozdawczego Unia Europejska – zarówno na szczeblu technicznym, jak i dyplomatycznym – przewodziła inicjatywom na rzecz zwiększenia świadomości rządów międzynarodowych na temat handlu sprzętem wykorzystywanym do tortur, złego traktowania i wykonywania kary śmierci. UE nadal współpracowała w tym zakresie z państwami trzecimi, m.in. w ramach globalnego sojuszu.

[60] Wspólny wykaz uzbrojenia Unii Europejskiej przyjęty przez Radę w dniu 24 lutego 2025 r. (sprzęt objęty wspólnym stanowiskiem Rady 2008/944/WPZiB określającym wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego), Dz.U. C, C/2025/1499.

4.6 Europejska wartość dodana

Europejska wartość dodana dotyczy zmian wynikających z interwencji UE przekraczających skutki działań krajowych państw członkowskich, których można by racjonalnie oczekiwać.

Handel stanowi obszar wyłącznej kompetencji UE zgodnie z art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Europejska wartość dodana rozporządzenia jest oczywista, biorąc pod uwagę, że rozporządzenie wchodzi w zakres dziedziny, w której UE ma wyłączne uprawnienia, oraz że cele rozporządzenia można zatem osiągnąć w najlepszy sposób na szczeblu UE.

Chociaż zgodnie z rozporządzeniem państwa członkowskie mogą wprowadzać dodatkowe środki, można uznać, że środki przewidziane w rozporządzeniu są zasadniczo odpowiednie.

4.7 Grupa Koordynacyjna ds. Przeciwdziałania Torturom (ATCG)

Podstawę prawną ATCG stanowi samo rozporządzenie. Jej skład, któremu przewodniczy Komisja, jest ograniczony do jednego przedstawiciela wyznaczanego przez każde państwo członkowskie. Zestaw zadań ATCG jest ściśle określony: może ona badać kwestie dotyczące stosowania rozporządzenia, w tym wymianę informacji na temat praktyk administracyjnych. ATCG może przeprowadzać na zasadzie *ad hoc* konsultacje z eksporterami, pośrednikami, dostawcami pomocy technicznej oraz innymi odnośnymi zainteresowanymi stronami, których dotyczy rozporządzenie. Zgodnie z motywem 48 rozporządzenia ATCG pełni szczególną rolę w przygotowywaniu aktów delegowanych, ponieważ za pośrednictwem ATCG prowadzone są formalne konsultacje z państwami członkowskimi dotyczące projektów aktów delegowanych przedkładanych przez Komisję zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa.

Państwa członkowskie, które wniosły wkład w proces przeglądu, uznały kluczową rolę, jaką odgrywa ATCG w zapewnianiu skutecznego i spójnego wdrażania rozporządzenia. Ogólnie rzecz biorąc, zdaniem państw członkowskich ATCG jest użyteczną platformą służącą koordynacji oraz wymianie informacji i najlepszych praktyk. Niektóre państwa członkowskie postrzegają również ATCG jako forum dyskusji na temat wyzwań związanych z wdrażaniem rozporządzenia, w tym kwestii związanych z egzekwowaniem prawa oraz interpretacją przepisów prawnych i regulacyjnych, a także spójnością i zgodnością praktyk krajowych państw członkowskich.

W tym względzie dwa państwa członkowskie zasugerowały, aby podczas posiedzeń ATCG przedstawiane były praktyki krajowe, wraz z konkretnymi studiami przypadków, w szczególności opracowanymi przez państwa członkowskie otrzymujące większą liczbę wniosków na podstawie rozporządzenia. Trzy inne państwa członkowskie zaleciły, aby ATCG regularnie omawiała konkretne sytuacje w państwach trzecich oraz wymieniała informacje na temat metodyki i wskaźników oceny zagrożeń dla praw człowieka w państwach przeznaczenia. Podkreślono również rolę, jaką ATCG odgrywa w nadzorze rynku poprzez regularną wymianę informacji na temat rozwoju technologicznego, co może uzasadniać aktualizację załączników do rozporządzenia. W tym kontekście niektóre państwa członkowskie zachęcały do zacieśniania współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, wspominając w szczególności o pracach nieformalnej grupy ekspertów. Aspekt ten podkreśliły również niektóre organizacje pozarządowe, które są członkami nieformalnej grupy ekspertów i uczestniczyły w procesie przeglądu. W szczególności zasugerowano zapewnienie bardziej istotnego powiązania między nieformalną grupą ekspertów a ATCG, w tym przez regularne organizowanie prezentacji przez członków nieformalnej grupy ekspertów na posiedzeniach ATCG.

5. WNIOSKI I PLANY NA PRZYSZŁOŚĆ

Rozporządzenie przyjęto w celu utworzenia instrumentu Unii Europejskiej dotyczącego handlu z państwami trzecimi towarami i związanymi z nimi usługami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, w celu stosowania tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Odgrywa ono podstawową rolę w propagowaniu **poszanowania życia ludzkiego i praw człowieka.**

Rozporządzenie w dalszym ciągu wypełnia stwierdzoną lukę w unijnej kontroli handlu prowadzonej na rzecz ochrony praw człowieka. Wnosi ono **pozytywny wkład** w osiągnięcie swojego głównego celu polegającego na wprowadzeniu skutecznych, konkretnych środków przeciwko torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

W wyniku przeglądu potwierdzono, że w ujęciu ogólnym rozporządzenie jest **wykonywane w zadowalającym stopniu** i pozostaje dostosowane do celu. Uznano, że jest ono wystarczająco solidne, i w związku z tym nie stwierdzono, by na tym etapie konieczne było dokonanie całościowej aktualizacji przepisów.

Z drugiej strony przegląd wykazał, że **praktyki krajowe** w zakresie wdrażania rozporządzenia mogą się różnić w poszczególnych państwach członkowskich, w szczególności w odniesieniu do procedur leżących u podstaw decyzji o udzieleniu lub odmowie udzielenia pozwolenia na wywóz. W związku z tym można dogłębniej zbadać środki o charakterze nieustawodawczym wspierające skuteczniejsze i spójniejsze wykonywanie niektórych przepisów rozporządzenia.

Komisja zbada możliwość opracowania **listy kontrolnej** dotyczącej **ocen ryzyka**, w tym metodyki oceny zagrożeń dla praw człowieka w państwach przeznaczenia. Można by również zbadać możliwość opracowania szczegółowej listy kontrolnej dotyczącej **zasad postępowania w zakresie targów handlowych i wystaw**. Promowana będzie też nadal wymiana najlepszych praktyk między państwami członkowskimi, m.in. w ramach ATCG.

Zakres towarów objętych rozporządzeniem powinien w dalszym ciągu odpowiadać **ciągłym zmianom technologicznym i rynkowym** oraz uwzględniać **zmiany w charakterze użycia i niewłaściwego użycia produktów służących egzekwowaniu prawa**, a także **tendencje w zakresie tortur i innego rodzaju złego traktowania**.

W tym względzie **w wyniku przeglądu potwierdzono adekwatność towarów i usług objętych rozporządzeniem**, zmienionym rozporządzeniem delegowanym Komisji z maja 2025 r.

W trakcie przeglądu wyraźnie wyłoniła się jednak potrzeba zapewnienia **stałej czujności** i regularnego omawiania kwestii ewentualnego dalszego rozszerzenia zakresu towarów objętych załącznikami do rozporządzenia, zgodnie z wyżej wymienionymi tendencjami. W przeglądzie nadal będą uwzględniane między innymi **ustalenia** właściwych organów **ONZ** i **specjalnej sprawozdawczyni ONZ ds. tortur** i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Podczas oceny możliwości (lub jej braku) zaktualizowania zakresu substancji chemicznych objętych rozporządzeniem należy również nadal uważnie analizować kwestię równowagi między prawami człowieka a koniecznością ochrony handlu zgodnymi z prawem **środkami medycznymi ratującymi życie.**

Komisja zbada wykonalność **nieformalnego mechanizmu ostrzegania** w ramach ATCG, obejmującego bardziej systematyczną wymianę informacji i analiz, a także wymianę informacji na temat zmian technologicznych i rynkowych oraz ich wykorzystania przez organy ścigania w państwach trzecich. Nieformalna grupa ekspertów, której ważną rolę w udzielaniu

doradztwa technicznego uznano w przeglądzie, mogłaby wnieść wkład w ten proces za pośrednictwem przedkładania sprawozdań, lub organizowania ustnych briefingów ad hoc.

Należy zbadać możliwości dokładniejszego **monitorowania końcowego zastosowania** wywożonych towarów. Istnieje również możliwość osiągnięcia większych **synergii** między pracami w zakresie monitorowania praw człowieka w państwach trzecich z jednej strony a kontrolami dotyczącymi zastosowania końcowego towarów i usług wywożonych zgodnie z rozporządzeniem z drugiej strony.

Uznano również konieczność **większej przejrzystości i odpowiedzialności** (zwłaszcza dzięki publikacji rocznych sprawozdań z działalności). Ponadto podczas przeglądu podkreślono potrzebę lepszej **wymiany informacji** na temat sposobu wykonywania rozporządzenia, zwłaszcza w odniesieniu do ocen ryzyka i polityki w zakresie udzielania pozwoleń. W rocznej sprawozdawczości Komisji można by uwzględnić w stosownych przypadkach dodatkowe istotne informacje, np. na temat końcowego zastosowania, naruszeń i sankcji.

Jako pierwszy na świecie prawnie wiążący instrument regulacyjny w tym obszarze rozporządzenie stanowi również **przykład na potrzeby opracowania podobnych środków handlowych** przez państwa trzecie i organizacje międzynarodowe. UE powinna nadal dzielić się swoimi doświadczeniami związanymi z rozporządzeniem z krajami i organizacjami partnerskimi, które są zainteresowane przyjęciem środków zapobiegających handlowi towarami używanymi do tortur. Pełniąc rolę współprzewodniczącej globalnego sojuszu, UE będzie nadal wspierać inicjatywy na rzecz zwalczania handlu narzędziami tortur na szczeblu wielostronnym, w tym na forach ONZ.