

V Bruselu dne 30.7.2020
COM(2020) 343 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o přezkumu nařízení (EU) 2019/125 ze dne 16. ledna 2019 o obchodování s některým zbožím, které by mohlo být použito pro trest smrti, mučení nebo jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání

1. ÚVOD

Obchodování se zbožím, které by mohlo být použito pro a) trest smrti a b) mučení nebo jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání je upraveno nařízením (EU) 2019/125¹ („nařízení“). Toto nařízení přijaté v roce 2019 vyjadřuje silné odhodlání EU vymýtit mučení a trest smrti.

Nařízení EU proti mučení pomohlo odstranit velký nedostatek v kontrole obchodu s ohledem na lidská práva. Zavedla se tím nebývalá závazná obchodní omezení na nejrozličnější zboží, které často chybí v kontrolních seznamech vývozu zboží pro vojenské, dvojí nebo jiné strategické užití. Toto nařízení se u mezinárodní komunity zastánců lidských práv setkal s velkým oceněním: například bývalý zvláštní zpravodaj OSN proti mučení Theo van Boven nazval nařízení milníkem v boji proti mučení a modelem, který by mohly země v jiných regionech následovat².

Nařízení bylo dvakrát změněno, a to v roce 2011 a 2014, kdy byly aktualizovány a rozšířeny přílohy nařízení uvádějící seznam zakázaného a regulovaného zboží. K podstatné změně nařízení, a zejména jeho procesních ustanovení, došlo v roce 2016.

V souladu s požadavky článku 32 nařízení jsou v této zprávě uvedeny informace o provádění nařízení a jeho dopadu od roku 2017 do roku 2019, tedy od jeho poslední novelizace v roce 2016. Zpráva se zabývá zejména těmito oblastmi: změnami nařízení prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci; vnitrostátními prováděcími opatřeními; požadavky na informace, jakož i hodnocením činností koordinační skupiny proti mučení a občanů EU v zahraničí.

Zpráva nabízí také přehled klíčových údajů podle nařízení a hodnotí provádění nařízení v souvislosti se základními zásadami relevantnosti, účelnosti, účinnosti, soudržnosti a přidané hodnoty EU.

2. NAŘÍZENÍ (EU) 2019/125

2.1 Cíl a hlavní ustanovení nařízení (EU) 2019/125

Cílem nařízení je zabránit trestu smrti na straně jedné a mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání v třetích zemích na straně druhé. Rozlišuje zboží podle toho:

- zda je ze své podstaty protiprávní a nemělo by s ním být obchodováno vůbec (příloha II), nebo
- zda může mít oprávněné použití, jako jsou zařízení určená pro vymáhání práva (příloha III), jakož i některé farmaceutické chemické látky (příloha IV), přičemž v tomto případě podléhá obchodování s takovým zbožím určitým omezením.

Za tímto účelem zavádí nařízení omezení obchodování se zeměmi mimo EU. Nařízení zejména:

¹ Nařízení (EU) 2019/125 ze dne 16. ledna 2019 o obchodování s některým zbožím, které by mohlo být použito pro trest smrti, mučení nebo jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání (Úř. věst. L 30, 31.1.2019, s. 1).

² Jak se uvádí ve zprávě generálního sekretariátu Evropské rady ze dne 18. dubna 2008 o provádění obecných zásad EU týkajících se mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání – hodnocení a nová prováděcí opatření, 8407/1/08 REV.

- i. zakazuje dovoz zboží (uvedeného v příloze II), které nemá jiné praktické využití než pro účely trestu smrti nebo mučení, do EU, jeho vývoz z EU či jeho tranzit přes EU. Rovněž je zakázáno poskytování jakékoli technické pomoci v souvislosti s takovým zbožím, zejména poskytování školení k jeho používání. Dále je zakázána reklama na takové zboží na internetu, v televizi, v rozhlasu nebo na veletrzích;
- ii. stanoví povinnost požádat předem o vývozní povolení, které se vydává případ od případu, pro zboží (uvedené v příloze III), jež by mohlo být použito pro tyto účely, ale které může mít také jiná oprávněná použití (vymáhání práva); toto povolení je vyžadováno také pro poskytování technické pomoci nebo zprostředkovatelské služby v oblasti této kategorie zboží. Příloha III nezahrnuje: a) palné zbraně kontrolované podle nařízení (EU) č. 258/2012³; b) zboží dvojího užití kontrolované podle nařízení (ES) č. 428/2009⁴; c) zboží kontrolované v souladu se společným postojem 2008/944/SZBP⁵;
- iii. reguluje obchodování se zbožím – chemickými látkami nebo farmaceutickými látkami (příloha IV) – které by mohlo být použito pro výkon trestu smrti (například přípravky, které by mohly být použity k popravě lidí injekční aplikací smrtelné dávky). Toto zboží bylo v roce 2011 zařazeno na seznam zboží, které podléhá kontrole vývozu. Bylo zavedeno zvláštní povolení („všeobecné vývozní povolení Unie“) pro kontrolu vývozu těchto anestetických chemických látek a k zabránění jejich předání pro použití při popravách injekční aplikací smrtelné dávky, aniž by byl omezen obchod s těmito chemickými látkami pro lékařské, veterinární či jiné legitimní účely. Pokud vývoz léčivých přípravků vyžaduje vývozní povolení podle nařízení a na vývoz se vztahují rovněž požadavky týkající se vydání povolení podle mezinárodních úmluv o kontrole omamných a psychotropních látek, jako je Úmluva o psychotropních látkách z roku 1971, mohou členské státy pro splnění povinností, které jim toto nařízení a příslušná úmluva ukládá, použít jednotný postup.

Nařízení zahrnuje podrobné seznamy zboží podle výše uvedeného bodu i) s těmito záhlavími:

- zboží a jeho položky určené k popravě lidí,
- zboží, které není vhodné pro použití donucovacími orgány k omezování pohybu lidí,
- přenosná zařízení, jakož i některé druhy bičů, které nejsou vhodné pro použití donucovacími orgány pro účely zvládnutí nepokojů nebo k sebeobraně.

Zboží v kategorii ii) spadá pod tato záhlaví:

- zboží určené k omezování pohybu lidí,
- zbraně a zařízení určené ke zvládnutí nepokojů nebo k vlastní ochraně,

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 258/2012 ze dne 14. března 2012, kterým se provádí článek 10 protokolu Organizace spojených národů proti nedovolené výrobě střelných zbraní a jejich součástí, dílů a střeliva a obchodování s nimi, který doplňuje Úmluvu Organizace spojených národů proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (protokol OSN o střelných zbraních), a stanoví vývozní povolení, opatření pro dovoz a tranzit palných zbraní, jejich součástí, dílů a střeliva (Úř. věst. L 94, 30.3.2012, s. 1).

⁴ Nařízení Rady (ES) č. 428/2009 ze dne 5. května 2009, kterým se zavádí režim Společenství pro kontrolu vývozu, přepravy, zprostředkování a tranzitu zboží dvojího užití (Úř. věst. L 134, 29.5.2009, s. 1).

⁵ Společný postoj Rady 2008/944/SZBP, kterým se stanoví společná pravidla pro kontrolu vývozu vojenských technologií a vojenského materiálu (SZBP) (2020/C 85/01) (Úř. věst. C 85-1, 13.3.2020).

- zbraně a zařízení pro rozptýlení paralyzujících nebo dráždivých chemických látek určené ke zvládnutí nepokojů nebo k sebeobraně a některé související látky.

Zboží v kategorii iii) zahrnuje zejména léčivé přípravky, které bývají zvláště často používány v injekčně aplikované smrtelné dávce. Aby se minimalizovala regulační zátěž na společnosti při vývozu život zachraňujících léčivých přípravků, zahrnuje nařízení systém souhrnných vývozních povolení⁶, který nevyžaduje, aby společnosti musely žádat o jednotlivá vývozní povolení pro každou zásilku léčivých přípravků. Aby bylo společností uděleno souhrnné povolení, musí prokázat, že zavedly vhodné kontrolní mechanismy, které zabrání prodeji těchto léčivých přípravků pro použití při popravách.

Tranzit (přeprava zboží pocházejícího ze zemí mimo EU v rámci celního území EU, které prochází přes EU a je určeno pro třetí země) zboží podle přílohy II je zakázán. Tranzit regulovaného zboží uvedeného v příloze III obvykle zakázán není, ale zakázán je, jestliže je subjektu provádějícímu tranzit zboží „známa skutečnost, že jakákoli součást takto přepravovaného zboží má být použita k mučení nebo jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání ve třetí zemi“.

Nařízení neupravuje dovoz zařízení určeného pro vymáhání práva a souvisejícího zboží, které může být použito pro legitimní účely vymáhání práva, ale mohlo by také být zneužito k mučení a jinému špatnému zacházení, do EU ani jeho převod mezi členskými státy EU. Nařízení rovněž nezakazuje převod zboží, které je ze své podstaty protiprávní, nebo nevhodného zboží v rámci EU.

Nařízení je právně závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech EU; stanoví povinnosti pro „vývozce“. Příslušné orgány v členských státech jsou odpovědné za sledování dodržování zákazů a plnění požadavků uvedených v nařízení a týkajících se udělování licencí.

Nařízení vyžaduje, aby členské státy EU každý rok zveřejnily zprávy o činnosti podrobně uvádějící příslušné žádosti o udělení licence a povolení. Zahrnuje další opatření na usnadnění transparentnosti a zamezení tomu, aby jeden členský stát EU obcházel zamítnutí vývozní licence jiného členského státu. Obsahuje také ustanovení usnadňující pravidelný přezkum a změny seznamů zakázaného a regulovaného zboží, která umožňují členským státům EU podat Komisi ke zvážení řádně odůvodněnou žádost.

2.2 Omezení obchodování: klíčový nástroj k zamezení mučení a trestu smrti

Článek 5 *Všeobecné deklarace lidských práv*, článek 7 *Mezinárodního paktu o občanských a politických právech* a článek 3 *Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*, a zejména *Úmluva OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání* stanoví bezvýhradný, všeobecný zákaz mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání.

Valné shromáždění Organizace spojených národů vyzvalo v roce 2019 všechny státy, aby „přijaly vhodná účinná legislativní, správní, soudní a jiná opatření k předcházení a zákazu výroby, obchodu, vývozu, dovozu a používání zařízení, která nemají žádné jiné praktické

⁶ „Všeobecné vývozní povolení Unie“ je povolení k vývozu, které platí pro chemické látky, jež by mohly být použity k popravě injekční aplikací smrtelné dávky (příloha IV nařízení). Používá se, když se toto zboží / chemické látky vyvážejí do zemí, které zrušily trest smrti za všechny trestné činy a toto zrušení potvrdily formou mezinárodního závazku. U zemí, které nejsou členy Rady Evropy, uvedený seznam obsahuje země, které zrušily trest smrti za všechny trestné činy, avšak rovněž bez výhrad ratifikovaly druhý opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech.

využití než pro účely mučení nebo jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání“⁷.

Absolutní zákaz mučení zakotvený v úmluvách OSN o lidských právech se na úrovni EU odráží v Listině základních práv Evropské unie („Listina“)⁸. Ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny stanoví, že nikdo nesmí být odsouzen k trestu smrti ani popraven. Článek 4 Listiny stanoví, že nikdo nesmí být mučen ani podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

I přes povinnosti států podle mezinárodního práva stále dochází k mučení a jinému špatnému zacházení. V posledních letech si mezinárodní komunita stále více uvědomuje nutnost regulovat a omezit obchod s některým zařízením určeným pro vymáhání práva, aby bylo zajištěno, že toto zboží není používáno k mučení nebo jinému špatnému zacházení.

V roce 2017 byla vyhlášena Aliance za obchod bez mučení, inspirovaná nařízením EU, kterou prosadila Evropská unie a jejímiž dalšími iniciátory byly Argentina a Mongolsko. Jejím cílem je významně ztížit na mezinárodní úrovni obchod se zbožím určeným k výkonu trestu smrti a mučení nebo se zbožím, které k tomu může být použito. Země, které se k této alianci připojí, se mimo jiné zavazují přijmout prostřednictvím vnitrostátních právních předpisů a účinného prosazování účinná opatření k omezení obchodu se zbožím používaným k mučení a k výkonu trestu smrti.

V červnu 2019 přijalo Valné shromáždění OSN důležité usnesení, které připravilo půdu pro budoucí práci na úrovni OSN za účelem stanovení společných mezinárodních norem v této oblasti⁹. Usnesení, které přivítala Rada EU¹⁰, vyzývá země, aby prozkoumaly proveditelnost, rozsah a parametry případných společných mezinárodních norem pro obchodování s příslušným zbožím. Očekává se, že generální tajemník OSN předloží zprávu o provádění tohoto usnesení na 74. zasedání Valného shromáždění OSN. Jako druhý krok a v návaznosti na tuto zprávu vypracuje skupina vládních odborníků (jmenovaných v rámci systému OSN v souladu s kritérii stanovenými v usnesení z června 2019) další zprávu, která bude předložena na 75. zasedání Valného shromáždění OSN v průběhu roku 2021.

Proveditelnost iniciativy v této oblasti zkoumá také Rada Evropy ve své oblasti působnosti. Dne 28. listopadu 2019 se řídící výbor Rady Evropy pro lidská práva zavázal podpořit návrh, aby byly vypracovány obecné zásady Rady Evropy podporující či usnadňující kontroly prováděné členskými státy Rady Evropy v oblasti obchodování se zbožím používaným k mučení, špatnému zacházení a trestu smrti. Tento návrh dále doporučuje, aby se všechny členské státy Rady Evropy připojily ke Globální alianci za obchod bez mučení a podpořily proces přípravy mezinárodních opatření v této oblasti ze strany OSN. Švýcarsko, Severní Makedonie a Černá Hora se rozhodly pro model podle nařízení a také Spojené království oznámilo, že bude dodržovat ustanovení tohoto nařízení i po svém odchodu z EU.

2.3 Oblast působnosti této zprávy (článek 32 nařízení)

Článek 32 nařízení vyžaduje, aby Komise předložila do 31. července 2020 a poté každých pět let Evropskému parlamentu a Radě souhrnnou zprávu o jeho provádění a posouzení jeho dopadu, která může obsahovat návrhy na jeho změnu. Nařízení stanoví, že při tomto

⁷ Rezoluce OSN přijatá valným shromážděním dne 18. prosince 2019, A/RES/74/143. Mučení a jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání.

⁸ Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 389.

⁹ A/RES/73/304 přijaté Valným shromážděním dne 28. června 2019.

¹⁰ Závěry Rady k obecným zásadám politiky EU vůči třetím zemím týkající se mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání přijaté Radou na jejím 3712. zasedání konaném dne 16. září 2019.

přezkumu se posuzuje potřeba zahrnout do oblasti působnosti nařízení činnost občanů Unie v zahraničí.

Od členských států se požaduje, aby poskytly Komisi veškeré příslušné informace pro přípravu zprávy. Zvláštní oddíly zprávy se mají zabývat koordinační skupinou proti mučení zřízenou podle nařízení (článek 31) a její činností a musí obsahovat informace o opatřeních přijatých členskými státy podle čl. 33 odst. 1 (sankce).

V této zprávě jsou uvedeny informace o provádění nařízení a jeho dopadu od jeho poslední změny v roce 2016 do konce roku 2019, zpráva tedy v podstatě zahrnuje činnosti v letech 2017, 2018 a 2019.

Zpráva rovněž posuzuje provádění nařízení v souvislosti se základními zásadami relevantnosti, účelnosti, účinnosti, soudržnosti a přidané hodnoty EU. Toto posouzení se zaměřuje na to, zda nařízení splňuje svůj hlavní cíl (své hlavní cíle) a zda se od roku 2016 neobjevily nové problémy a výzvy. Pomáhá to určit, zda je potřebné další opatření pro řešení případných zjištěných nedostatků.

3. PROVÁDĚNÍ NAŘÍZENÍ

3.1 Regulační rámec

Toto nařízení bylo původně přijato jako nařízení (ES) č. 1236/2005 o obchodování s některým zbožím, které by mohlo být použito pro trest smrti, mučení nebo jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání. Bylo přijato dne 27. června 2005 a vstoupilo v platnost dne 30. července 2006¹¹. Poslední podstatná změna byla přijata v roce 2016¹².

Nařízení bylo kodifikováno jako nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/125 ze dne 16. ledna 2019 o obchodování s některým zbožím, které by mohlo být použito pro trest smrti, mučení nebo jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání¹³.

3.1.1 Změny nařízení

Nařízení bylo dvakrát změněno prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci, jednou v průběhu vykazovaného období a jednou v roce 2020.

NAŘÍZENÍ KOMISE V PŘENESENÉ PRAVOMOCI (EU) 2018/181 ze dne 18. října 2017¹⁴ doplnilo Dominikánskou republiku, Svatého Tomáše a Princův ostrov a Togo na seznam zemí určených, na něž se vztahuje všeobecné vývozní povolení Unie (příloha V).

- NAŘÍZENÍ KOMISE V PŘENESENÉ PRAVOMOCI (EU) 2020/621 ze dne 18. února 2020¹⁵ změnilo přílohu I (aktualizovalo položky u několika příslušných orgánů) a přílohu V (doplnilo Gambii a Madagaskar na seznam zemí určených, na něž se vztahuje všeobecné vývozní povolení Unie).

Komise je oprávněna přijmout akty v přenesené pravomoci a změnit jimi seznam zboží, které je zakázáno nebo kontrolováno, a to včetně změn prostřednictvím „postupu pro naléhavé případy“, když to vyžadují důležité důvody, které nesnesou odklad.

¹¹ Úř. věst. L 200, 30.7.2005, s. 1.

¹² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2134 ze dne 23. listopadu 2016, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1236/2005 o obchodování s některým zbožím, které by mohlo být použito pro trest smrti, mučení nebo jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání (Úř. věst. L 338, 13.12.2016, s. 1).

¹³ Úř. věst. L 30, 31.1.2019, s. 1.

¹⁴ Úř. věst. L 40, 13.2.2018, s. 1.

¹⁵ Úř. věst. 144, 7.5.2020, s. 1.

3.1.2 Vnitrostátní prováděcí opatření

Nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Za jeho provádění jsou odpovědné příslušné orgány členských států. Členské státy mají povinnost rozhodnout u regulovaného zboží uvedeného v příloze III a IV nařízení případ od případu, zda udělí povolení k vývozu, nebo žádost zamítnou.

Aby nedocházelo k obcházení, nařízení vyžaduje, aby příslušné orgány v členských státech uvědomily orgány všech ostatních členských států a Komisi, jestliže odmítnou povolení udělit, nebo jestliže existující povolení zruší. Proto má každý členský stát EU, jenž zvažuje udělit povolení k transakci, která je „v podstatě stejná“ jako transakce zamítnutá jiným členským státem, v době 3 let po příslušném zamítnutí konzultovat členský stát, který o zamítnutí rozhodl. Pokud je přesto povolení uděleno, musí povolující členský stát poskytnout Komisi a všem členským státům podrobné vysvětlení svých důvodů. Při posuzování žádosti mají orgány vzít v úvahu zamýšlené konečné užití a riziko zneužití pro nezákonné účely.

Členské státy „neudělí povolení, pokud jsou oprávněné důvody se domnívat, že by zboží uvedené v příloze III mohlo být použito k mučení nebo jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, včetně soudem nařízených tělesných trestů, vykonávanému donucovacím orgánem nebo kteroukoli fyzickou nebo právnickou osobou, nebo použito k trestu smrti ve třetí zemi“.

Nařízení uvádí tyto zdroje informací, které mohou orgány využít pro svá rozhodnutí:

- dostupné rozsudky mezinárodních soudů,
- zjištění příslušných orgánů OSN, Rady Evropy a Evropské unie,
- zprávy Evropského výboru Rady Evropy pro zabránění mučení, nelidskému či ponižujícímu zacházení a trestání a zvláštního zpravodaje OSN pro otázky mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání.

Další informace, které mohou orgány použít při rozhodování, zahrnují:

- dostupné rozsudky vnitrostátních soudů,
- zprávy organizací občanské společnosti a
- informace o omezeních vývozu zboží uvedeného v přílohách II a III uplatněných cílovou zemí.

Stejná kritéria platí při rozhodování o žádostech týkajících se dodávky zprostředkovatelských služeb nebo technické pomoci.

Ve vykazovaném období oznámily členské státy Komisi 13 zamítnutých žádostí. Podrobnosti o udělených vývozních povoleních a zamítnutých žádostech ve vykazovaném období jsou popsány v oddíle 3.5.

Od příslušných orgánů v členských státech je rovněž požadováno, aby zadaly do databáze Komise všechny údaje týkající se zamítnutých žádostí o vývozní povolení. V databázi je uveden daný příslušný orgán EU, konečné místo určení, daná položka, popis položky a jméno příjemce, jakož i konečného uživatele.

V nařízení je definován mechanismus doplňování zboží do přílohy II, III nebo IV, který umožňuje členským státům EU podat Komisi ke zvážení řádně odůvodněnou žádost. Komise ve vykazovaném období žádnou takovou žádost neobdržela.

Kromě seznamu zboží, u kterého je obchodování zakázáno nebo regulováno, nařízení také zahrnuje ustanovení umožňující členským státům EU autonomně zavést další vnitrostátní opatření k regulaci obchodování s některým dalším zbožím.

Podle článku 10 nařízení mohou členské státy přijmout nebo zachovat vnitrostátní opatření omezující přepravu, finanční služby, pojištění nebo zajištění a všeobecnou reklamu či propagaci zboží uvedeného v příloze II. Zejména Spojené království¹⁶ zachovává vnitrostátní omezení pohybu zboží mezi třetími zeměmi mimo EU.

Dále podle článku 14 nařízení mohou členské státy přijmout nebo zachovat zákaz vývozu a dovozu okovů, spojených řetězů a přenosných zařízení pro aplikaci elektrických šoků. Členské státy mohou také stanovit požadavek na povolení k vývozu nadměrných pout. Podle informací, které má Komise k dispozici, zavedly tato dodatečná omezení Belgie¹⁷, Řecko¹⁸, Lucembursko¹⁹, Španělsko²⁰ a Spojené království²¹. Související opatření jsou zavedena také v Maďarsku a Itálii. Slovensko informovalo Komisi, že v roce 2020 zahájí legislativní proces novelizace svého zákona z roku 2007 o obchodování s některým zbožím, které by mohlo být použito pro trest smrti, mučení nebo jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení.

Príslušné orgány členského státu informují Komisi o svých činnostech podle nařízení. Výroční zpráva Komise vychází z informací poskytnutých členskými státy, včetně informací uvedených v národních zprávách vypracovaných podle čl. 26 odst. 3. Ve vykazovaném období vydala Komise zprávu o povoleních členských států udělených v letech 2017 a 2018 na vývoz zboží, které by mohlo být použito k mučení nebo pro trest smrti²². Očekává se, že zpráva o povoleních vývozu v roce 2019 má být přijata ve druhém pololetí roku 2020.

3.2 Činnost koordinační skupiny proti mučení

Po změně nařízení v roce 2016²³ byla zřízena koordinační skupina proti mučení, aby „posuzovala otázky týkající se uplatňování nařízení“. Tato koordinační skupina proti mučení, kterou vede Komise, slouží jako platforma pro zástupce členských států a Komise k výměně informací o správních postupech. Komise kromě toho v souladu se zásadami stanovenými

¹⁶ Tato zpráva zahrnuje období let 2017, 2018 a 2019, tj. před odchodem Spojeného království z EU k 31. lednu 2020.

¹⁷ Vlámský zákon o obchodování se zbraněmi ze dne 15. června 2012 zakazuje dovoz všech přenosných zařízení pro aplikování elektrických šoků, které mohou způsobit bezmocnost lidí nebo které mohou způsobit bolest, s výjimkou lékařských nebo veterinárních zařízení (výjimky platí pro umožnění oficiálního použití). Co se týká Valonského regionu, podle zákona o obchodu se zbraněmi ze dne 21. června 2012 se zakazuje dovoz, vývoz a tranzit všech druhů přenosných zařízení pro aplikování elektrických šoků, s výjimkou lékařských nebo veterinárních nástrojů, které mohou zneškodnit osoby nebo jim způsobit bolest.

¹⁸ Řecko si zachovává další vnitrostátní opatření pro dva druhy zboží uvedené v příloze II nařízení, a to pro pouta a zařízení určená pro aplikování elektrických šoků (viz zákon 2168/1993 ve znění pozdějších předpisů).

¹⁹ Vývoz a dovoz okovů a spojených řetězů je zakázán podle čl. 36 odst. 1 novelizovaného zákona ze dne 27. června 2018 o kontrole vývozu. Vývoz a dovoz přenosných zařízení pro aplikování elektrických šoků je zakázán s výjimkou případů, kdy tato zařízení slouží uživateli pro účel osobní ochrany, podle čl. 36 odst. 1 novelizovaného zákona ze dne 27. června 2018 o kontrole vývozu. Dále je vyžadováno povolení k vývozu pout, která mají celkový rozměr včetně řetězu, měřeno od vnějšího okraje jednoho pouta k vnějšímu okraji druhého pouta, větší než 240 mm (čl. 36 odst. 2 novelizovaného zákona ze dne 27. června 2018 o kontrole vývozu).

²⁰ Podle královského nařízení č. 679/2014 ze dne 1. srpna 2014, kterým se zavádí kontrola zahraničního obchodu s obranným materiálem, jiným materiálem a zbožím a technologiemi dvojího užití, kontroluje Španělsko vývoz standardních pout tak, že vyžaduje, aby si potenciální vývozci požádali o licenci k vývozu těchto prostředků k omezení pohybu lidí.

²¹ Podle článku 9 nařízení Spojeného království o kontrole vývozu z roku 2008 je vyžadována licence k vývozu zboží uvedeného v čl. 14 odst. 1.

²² COM (2019)445 ze dne 1. října 2019.

²³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2134 ze dne 23. listopadu 2016, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1236/2005 o obchodování s některým zbožím, které by mohlo být použito pro trest smrti, mučení nebo jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání (Úř. věst. L 338, 13.12.2016, s. 1).

v interinstitucionální dohodě o zdokonalení tvorby právních předpisů ze dne 13. dubna 2016²⁴ koordinační skupinu proti mučení konzultuje při přípravě aktů v přenesené pravomoci.

Ve vykazovaném období se konala čtyři zasedání koordinační skupiny proti mučení: 12. července 2017, 28. června 2018, 29. dubna 2019 a 17. prosince 2019.

V souladu s čl. 31 odst. 4 nařízení předkládá Komise Evropskému parlamentu zprávu o činnosti, šetřeních a konzultacích koordinační skupiny proti mučení. V průběhu vykazovaného období, jehož se tato zpráva týká, přijala Komise v říjnu 2019²⁵ zprávu, která zahrnuje období 2017 a 2018. Očekává se, že zpráva o činnostech koordinační skupiny proti mučení v roce 2019 bude přijata ve druhém pololetí roku 2020.

Koordinační skupina proti mučení uskutečnila technické výměny informací o nástrojích, které jsou k dispozici v elektronické databázi Komise, což je bezpečný a zašifrovaný systém vytvořený pro výměnu informací mezi vnitrostátními orgány odpovědnými za kontrolu vývozu a Komisí. Ustanovení čl. 23 odst. 5 nařízení vyžaduje, aby příslušné orgány používaly tento systém k předávání informací o případech, kde byla žádost o vývozní povolení zamítnuta (tzv. zamítnutí).

Koordinační skupina proti mučení projednala požadavek na předchozí povolení některých druhů technické pomoci a zprostředkovatelských služeb stanovený v člancích 15 a 19 nařízení. Uskutečnila technické výměny informací o zákazech stanovených v člancích 8 a 9 nařízení týkajících se zařazení uvedeného zboží na veletrhy a do reklamy. Tyto zákazy byly zavedeny novelou nařízení z roku 2016. Výměny se týkaly zejména možných pokynů pro příslušné orgány a způsobů vymáhání. Byly hlášeny případy zboží inzerovaného na internetových stránkách některých evropských dodavatelů.

V souladu s 48. bodem odůvodnění koordinační skupina proti mučení také zkoumala navrhované akty v přenesené pravomoci, kterými se mění přílohy nařízení, jež byly nakonec přijaty dne 18. října 2017 a 18. února 2020 (viz výše uvedený bod 3.1.1).

Další aspekt, který se projevil v práci koordinační skupiny proti mučení, se týkal požadavku na zprávy, které mají předkládat příslušné vnitrostátní orgány. V návaznosti na tato jednání se pro výroční zprávu Komise za rok 2019 shromažďuje širší škála údajů o obchodování.

Konečně koordinační skupina proti mučení uspořádala výměnu názorů na Alianci za obchod bez mučení a pokrok dosažený v přípravě možných mezinárodních standardů v této oblasti.

3.3 Transparentnost a informace

Ustanovení čl. 26 odst. 3 nařízení vyžaduje, aby členské státy vypracovaly veřejnou výroční zprávu o činnosti, která bude obsahovat informace o počtu obdržených žádostí, o zboží a zemích, kterých se tyto žádosti týkaly, a o rozhodnutích, která v případě těchto žádostí přijaly.

Komisi informovaly o svých veřejných výročních zprávách o činnosti za rok 2019²⁶ Česko²⁷, Dánsko²⁸, Německo²⁹, Rumunsko³⁰ a Spojené království³¹. Je třeba uvést, že podle čl. 26

²⁴ Úř. věst. L 123, 12.5.2016, s. 1.

²⁵ COM(2019) 449 final ze dne 7. října 2019.

²⁶ Spojené království: <https://www.gov.uk/government/collections/strategic-export-controls-licensing-data>

²⁷ Česko: <https://www.mpo.cz/cz/zahranicni-obchod/licencni-sprava/mucici-nastroje/zprava-ministerstva-prumyslu-a-obchodu-o-plneni-narizeni-rady-es-c--1236-2005-za-rok-2018--54368/>

²⁸ Dánsko: <https://eksportkontrol.erhvervsstyrelsen.dk/produkter>

²⁹ Německo:

odst. 3 nařízení veřejné zprávy „neobsahují informace, jejichž vyjádření členský stát považuje za neslučitelné se svými základními bezpečnostními zájmy“.

Malý počet příslušných orgánů zveřejnil informace na svých vládních webových stránkách o pravidlech a regulaci zboží v rozsahu tohoto nařízení, aby tak informoval hospodářské subjekty o postupech vývozního povolování a o dalších požadavcích.

3.4 Prosazování kontroly vývozu

Za prosazování kontroly vývozu jsou odpovědné příslušné orgány členských států. V souladu s článkem 33 nařízení „členské státy stanoví sankce za porušení tohoto nařízení a přijmou veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující“. Členské státy EU proto stanoví vnitrostátní sankce za porušení nařízení fyzickými i právníky osobami.

Tyto vnitrostátní sankce zahrnují správní i trestní sankce, které se obvykle pohybují od peněžitých pokut až po tresty odnětí svobody, včetně konfiskace zboží.

V průběhu vykazovaného období neinformovaly příslušné orgány Komisi o žádném porušení nařízení. Nařízení příslušným orgánům tuto povinnost nestanoví.

3.5 Vývozní povolení: nejdůležitější údaje

Komise shromažďuje údaje od příslušných orgánů, aby měla přehled o udělených vývozních povoleních (nebo zamítnutých žádostech) v souvislosti s kontrolovaným zbožím popsáním v přílohách III a IV nařízení.

Na základě údajů ze zprávy³² Komise za rok 2017 i 2018 a na základě údajů shromážděných pro zprávu Komise za rok 2020 zahrnující období roku 2019³³ lze počet udělených vývozních povolení (nebo zamítnutých žádostí) v období let 2017–2019 shrnout takto³⁴: v roce 2017 bylo oznámeno celkem 292 povolení udělených 12 členskými státy. V roce 2018 oznámilo 11 členských států, že udělily celkem 231 povolení. V roce 2019 bylo oznámeno celkem 281 povolení udělených 10 členskými státy³⁵. Celkový počet povolení udělených v průběhu celého tříletého vykazovaného období tedy činí 804.

Patnáct členských států informovalo Komisi, že ve vykazovaném období neobdržely žádné žádosti o povolení podle nařízení (EU) 2019/125.

Nařízení ukládá požadavek vývozního povolení, aby příslušné orgány mohly zkontrolovat, zda neexistují náznaky, že v případě vývozu může být zboží použito pro účely mučení nebo jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání (příloha III) nebo k

https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Antragsarten/Anti_Folter_Verordnung/anti_folter_node.html

³⁰ Rumunsko: http://www.imm.gov.ro/adaugare_fisiere_imm/2019/10/Rapoarte-anuale-comert-tortura-2017-2018.pdf

³¹ Podle čl. 127 odst. 6 Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii (Úř. věst. L 29, 31.1.2020, s. 7) se během přechodného období podle článku 126 této dohody má za to, že jakýkoli odkaz na členské státy obsažený v právu Unie zahrnuje i Spojené království.

³² Zpráva o vývozních povoleních v roce 2017 a 2018 podle nařízení o obchodování s některým zbožím, které by mohlo být použito pro trest smrti, mučení nebo jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání – COM(2019) 445 final.

³³ Viz čl. 26 odst. 4 nařízení.

³⁴ Součástí informací o počtu povolení udělených členskými státy není vývoz na základě všeobecného vývozního povolení Unie (příloha V nařízení).

³⁵ V době dokončování této zprávy neposkytly Komisi údaje o obchodování týkající se roku 2019 tři členské státy EU.

výkonu trestu smrti (příloha IV). Za tímto účelem čl. 20 odst. 8 nařízení stanoví, že příslušný orgán by měl obdržet „úplné informace, zejména o konečném uživateli, zemi určení a konečném použití zboží“.

V průběhu tříletého vykazovaného období bylo oznámeno 13 zamítnutých žádostí o vývozní povolení: 4 v roce 2017, 5 v roce 2018 a 4 v roce 2019.

Informace, které má Komise k dispozici a které vycházejí z údajů sdělených příslušnými orgány, jí umožňují rozlišit mezi konečným použitím pro vymáhání práva, vědecké účely, zdravotní péči, konečným použitím bezpečnostními firmami, lékařským konečným použitím (nemocnice a veterinární použití) u zboží uvedeného v příloze IV, průmyslovým použitím a vývozem obchodním firmám. V průběhu tříletého období, jehož se týká tato zpráva, bylo ohlášeno 56 udělených vývozních povolení pro účely vymáhání práva, 52 pro vědecké účely / zdravotní péči, zatímco zbytek (74) povolení byl udělen pro jiné účely, většinou obchodníkům a soukromým bezpečnostním firmám. V tomto smyslu je třeba poznamenat, že ne všechny členské státy poskytují úplný výčet anebo informace o konečných uživateli, a proto údaje o konečném použití neodpovídají celkovému počtu výše uvedených licencí.

3.6 Občané EU v zahraničí

Přestože to není povinnou součástí hodnocení, jak se nařízení provádí, článek 32 nařízení předpokládá, že při přezkumu bude rovněž posuzováno, zda je nutné zahrnout činnosti občanů EU v zahraničí v oblasti působnosti nařízení. Tento oddíl popisuje oblasti, kde by mohly být posuzovány činnosti společností usazených v EU, občanů EU nebo osob majících bydliště na území členského státu EU, jež působí v třetích zemích. Týká se to těchto činností:

- **zprostředkování**, tj. zajištění předání zařízení mezi třetími zeměmi mimo EU, kdy položky nevstupují na celní území EU a kdy tyto činnosti vykonávají subjekty EU mimo území EU:

Nařízení nezakazuje zprostředkovatelské činnosti u zboží podle přílohy II ani nekontroluje zprostředkovatelské činnosti u zboží podle přílohy III, pokud je vykonávají zprostředkovatelé z EU působící mimo území EU.

- **propagace/marketing** příslušného zboží a služeb subjekty EU mimo území EU nebo usnadnění tohoto marketingu, například prostřednictvím organizování zbraňových, bezpečnostních a podobných výstav a veletrhů v třetích zemích:

Článek 8 nařízení stanoví, že „jakýmkoli fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům nebo orgánům včetně partnerství bez ohledu na to, zda mají bydliště nebo jsou usazené v členském státě nebo mimo něj, je zakázáno vystavovat nebo nabízet k prodeji jakékoli zboží uvedené v příloze II na výstavách nebo veletrzích pořádaných na území Unie“ (zvýraznění přidáno).

- **poskytování technické pomoci** a školení v souvislosti s používáním zařízení nebo technik pro vymáhání práva subjekty EU vojenským, bezpečnostním nebo policejním silám nebo nestátním subjektům, jako jsou soukromé bezpečnostní společnosti, v třetích zemích:

Článek 7 nařízení zakazuje „poskytovateli technické pomoci nebo zprostředkovateli“ „poskytovat nebo nabízet jakékoli osobě, subjektu nebo orgánu ve třetí zemi školení v souvislosti s používáním zboží uvedeného v příloze II“. Kromě toho je podle článku 15 od členských států požadováno, aby zvláštním způsobem povolovaly poskytování „technické pomoci v souvislosti“ se zbožím podle přílohy III. Dodávání technické

pomoci včetně školení je zakázáno nebo kontrolováno, pouze když se týká přímo zařízení, které spadá pod nařízení (příloha II nebo příloha III). Technická pomoc může být poskytována nezávisle na dodávce zařízení v oblasti působnosti nařízení.

Dvě nevládní organizace zabývající se lidskými právy, které se angažují v hodnocení přezkumu, upozornily na případ občanů EU působících mimo území EU, kteří byli zapojeni například do poskytování školicích služeb v oblasti bezpečnosti a vymáhání práva o nevhodném nebo protiprávním používání zařízení pro vymáhání práva. Upozornily také na případ společností organizujících veletrhy nebo výstavy zbraní v třetích zemích. Domnívají se zejména, že stávající zeměpisné omezení uvedené v článku 8 by mělo být odstraněno a že propagace zboží podle přílohy II na výstavách nebo veletrzích by měla být zakázána každé fyzické nebo právnické osobě, subjektu či orgánu z EU bez ohledu na zemi, v níž se tyto výstavy nebo veletrhy konají. Dále se domnívají, že by měla být zavedena kontrola (buď prostřednictvím nařízení, nebo formou jiných vhodných opatření) k regulaci poskytování instrukcí či školení všemi příslušnými vzdělávacími institucemi, aby toto poskytování nepodporovalo ani nezahrnovalo nevhodné či zneužívající postupy, praktiky nebo techniky, které by mohly usnadňovat mučení či jiné špatné zacházení v třetích zemích, nebo být při mučení či jiném špatném zacházení v třetích zemích využívány.

Řešení uvedených problémů je v souvislosti s územním dosahem jurisdikce EU obtížné. V mezinárodním právu je v zásadě jurisdikce územní a stát ji nemůže vykonávat mimo své území s výjimkou výkonu podle přípustné úpravy odvozené od mezinárodních zvyklostí nebo od úmluvy. Existují však výjimky z této zásady, které jsou zde podstatné. Mezinárodní právo například povoluje trestat extrateritoriální činnosti občanů státu, pokud jde o trestné činy spáchané mimo jeho území³⁶. V případě zvláště závažných trestných činů, které podléhají univerzální jurisdikci na základě mnohostranné úmluvy³⁷ nebo podle mezinárodního obyčejového práva, jako jsou genocida, válečné zločiny, zločiny proti lidskosti a mučení, může stát vykonávat jurisdikci v souvislosti s trestnými činy bez ohledu na místo spáchání trestného činu a bez ohledu na státní příslušnost pachatele nebo oběti.

Jednostranné rozhodnutí vykonávat jurisdikci mimo území EU je třeba pečlivě zvážit s ohledem na mezinárodní právo a praxi. Vzhledem k tomu, že skutečnost, zda stát může zákonně vykonávat extrateritoriální jurisdikci, je záležitostí mezinárodního práva, je důležité důrazně a účinně prosazovat obchod bez mučení na vhodných mezinárodních fórech, aby se posílila globální reakce na cíle, které se nařízení snaží podporovat.

Rovněž by mohla být využita jiná vhodná opatření, například opatření podporující větší transparentnost a zvyšování informovanosti nebo opatření podporující účinné dodržování obecných zásad OSN v oblasti podnikání a lidských práv³⁸. Obecné zásady OSN v oblasti podnikání a lidských práv totiž stanoví, že podniky by měly respektovat lidská práva. Neměly by porušovat lidská práva jiných a měly by řešit negativní dopady na lidská práva. Řešení negativních dopadů na lidská práva vyžaduje přijetí vhodných opatření k jejich zabránění, zmírnění a ve vhodných případech k jejich nápravě.

³⁶Viz čl. 5 odst. 1 písm. b) Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984 ([přijaté dne 10. prosince 1984, která vstoupila v platnost dne 26. června 1987] 1465 UNTS 112; „Úmluva proti mučení“).

³⁷Viz Ženevské úmluvy I–IV (1949).

³⁸ Obecné zásady v oblasti podnikání a lidských práv: které provádějí rámec OSN „Chránit, dodržovat a napravovat“, byly vypracovány zvláštním zmocněncem generálního tajemníka pro záležitosti lidských práv a nadnárodní společnosti a další obchodní podniky. Tyto obecné zásady podpořila Rada pro lidská práva ve svém usnesení 17/4 ze dne 16. června 2011.

4. HODNOCENÍ PROVÁDĚNÍ NAŘÍZENÍ

4.1 Hodnotící kritéria a zdroje údajů

Komise posoudila provádění nařízení v souladu se svými pokyny pro zlepšování právní úpravy,³⁹ přičemž do hodnocení začlenila podstatná hodnotící kritéria článku 32 nařízení a hodnotila tyto prvky:

- *relevantnost*: nakolik celkové cíle nařízení, jeho koncepce a vnitrostátní prováděcí opatření uvedená v nařízení reagují na priority EU v době, kdy bylo nařízení přijato, jakož i na současné priority,
- *účinnost*: jak účinně nařízení plní svůj účel. Zahrnuje to účinnost provádění členskými státy a dohledu vykonávaného Evropskou komisí, přičemž je posuzováno, zda u požadavků na informace něco nechybí nebo zda nejsou zdvojené, což by mohlo snižovat účinnost nebo účinné provádění nařízení, a zda jsou požadavky na předkládání zpráv odpovídající a přiměřené,
- *účelnost*: nakolik nařízení plní své cíle a priority EU,
- *soudržnost a doplňkovost*: nakolik je nařízení soudržné s ostatními příslušnými iniciativami EU a členských států a doplňuje je,
- *přidaná hodnota EU*: nakolik nařízení zvyšuje hodnotu jednotlivých opatření členských států EU.

Hlavními zdroji informací pro sběr důkazů pro posouzení byla písemná podání včetně studie, průzkumů⁴⁰, rozhovorů a semináře s klíčovými účastníky.

Semináře se účastnilo více než 30 účastníků. Pocházeli z nejrozličnějších organizací, včetně příslušných orgánů členských států, Evropské komise, mezinárodních organizací, jako je OSN a Rada Evropy, a nevládních organizací.

Posouzení shromážděných údajů a informací vedlo k těmto zjištěním.

4.2 Relevantnost

4.2.1 Politická hlediska

Nařízení ve znění původně přijatém v roce 2005 reagovalo na potřebu stanovit „pravidla Unie pro obchod se třetími zeměmi se zbožím, které by bylo možné použít pro účely trestu smrti, a zbožím, které by bylo možné použít za účelem mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání.“ Tato pravidla měla odstranit zjištěný nedostatek v kontrole obchodu EU v souvislosti s lidskými právy a představovala první závazný nástroj na světě, který konkrétně řeší tuto problematiku. Aby si nařízení zachovalo svou relevantnost, bylo změněno v roce 2011, 2014 a 2016.

Kromě toho, že představuje první operační rámec na světě pro regulaci obchodu se zbožím souvisejícím s mučením, je jeho současná relevantnost potvrzena úlohou, kterou hraje jako

³⁹ Viz https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_cs

⁴⁰ Připomínky vzneslo jedenáct členských států, 15 respondentů přispělo do veřejného průzkumu, z toho 8 bylo z řad veřejnosti, 4 z nevládních organizací, 2 ze soukromého sektoru a 1 z akademické sféry. Komise dále obdržela podání mimo veřejného průzkumu.

zdroj inspirace pro práci v této oblasti v jiných zemích a organizacích. Inspirovalo zejména rozhodnutí OSN vypracovat společné mezinárodní standardy obchodování s nástroji sloužícími k mučení⁴¹. Zasluhou nařízení je také to, že inspirovalo Radu Evropy k vypracování celoevropských opatření k řešení obchodování se zařízením používaným k mučení, špatnému zacházení a trestu smrti.

Zjevnou relevantnost tohoto nástroje dále posiluje skutečnost, že model podle tohoto nařízení se rozhodly následovat i některé státy, které nejsou členy EU, např. Švýcarsko, Severní Makedonie a Černá Hora, a také Spojené království oznámilo, že bude dodržovat ustanovení tohoto nařízení i po svém odchodu z EU.

4.2.2 Relevantnost zařazeného zboží a služeb

V současné době nařízení zahrnuje širokou škálu zboží, které souvisí s trestem smrti a mučením.

Pokud jde o rozsah zboží, činností a osob, které nařízení upravuje, je v článku 25 nařízení stanoveno, že každý členský stát může podat Komisi řádně odůvodněnou žádost, aby bylo zboží zařazeno do přílohy II, III nebo IV. V průběhu období přezkumu nebyla žádná taková žádost podána.

Dvě nevládní organizace zabývající se lidskými právy, které se do přezkumu zapojily, se zejména domnívají, že nařízení by mělo reagovat na změny na mezinárodním trhu v oblasti bezpečnosti, kde často dochází k technologickému a tržnímu vývoji. Podle jejich názoru by nařízení mělo také zohledňovat změny v povaze použití a zneužívání zařízení pro vymáhání práva. Rovněž byla vyslovena obava upozorňující na konkrétní případ změny značky výrobků, jejímž účelem bylo obejít oblast působnosti nařízení, což potvrzuje potřebu pravidelné aktualizace seznamů zařazeného zboží. Podle těchto nevládních organizací by některé zboží, které je v současné době zařazeno do přílohy III, mohlo být přesunuto do přílohy II, jako například kontaktní zbraně způsobující elektrický šok (včetně elektrických obušků, elektrických štítů a ochromujících střelných zbraní), a do příloh by bylo užitečné zařadit i jiné zboží, jako jsou vězeňské kápě a pásy na oči, křesla omezující pohyb, desky a lůžka vybavená popruhy a určená pro účely vymáhání práva. Podle těchto nevládních organizací by do přílohy III mohlo být zařazeno takové kontrolované zboží, jako jsou „standardní pouta“, ruční úderové zbraně a některé nesmrťící střelné zbraně s kinetickým účinkem.

Zvláštní problematiku představují látky k potlačení nepokojů. V posledních letech došlo k prudkému nárůstu jejich dostupnosti a používání. Dvě nevládní organizace zabývající se lidskými právy, které se zapojily do přezkumu, se domnívají, že tyto položky nařízení adekvátně neřeší, neboť je zde do určité míry nesoulad se „Společným vojenským seznamem Evropské unie“⁴². Při přípravě (a revizi) nařízení bylo z oblasti působnosti nařízení záměrně vyloučeno zboží, které již spadá pod jiné nástroje EU. V praxi vedlo toto vyloučení k situaci, kdy nařízení upravuje kontrolu některých látek k potlačení nepokojů, jako je pepřový sprej a OC (*oleoresin capsicum*), ale neupravuje látky zařazené na společný seznam vojenského vybavení. Nevládní organizace zabývající se lidskými právy, které se zapojily do přezkumu, uvádějí, že tyto látky k potlačení nepokojů, které v současné době nespádají pod nařízení, se

⁴¹ Usnesení A/73/L.94: „Za obchod bez mučení: prozkoumání proveditelnosti, rozsahu a parametrů případných společných mezinárodních standardů“, přijaté Valným shromážděním OSN dne 28. června 2019.

⁴² Společný vojenský seznam Evropské unie přijatý Radou dne 17. února 2020 (vybavení, na které se vztahuje společný postoj Rady 2008/944/SZBP, kterým se stanoví společná pravidla pro kontrolu vývozu vojenských technologií a vojenského materiálu (SZBP)) (2020/C 85/01) (Úř. věst. C 85–1, 13.3.2020).

často používají k usnadnění nebo provádění mučení a jinému špatnému zacházení nebo k vnitřní represii.

V případě zboží podle přílohy IV jsou v nařízení uvedeny některé chemické látky / léčivé přípravky určené k záchraně a zlepšení životů a zdraví pacientů, jež by však mohly být využity k injekční aplikaci smrtelné dávky. Podle jedné organizace usilující o zabránění zneužívání léčivých přípravků ve smrtících injekcích zahrnuje nařízení 2 ze 14 léčivých přípravků, které jsou v současné době uvedeny ve státních a federálních protokolech USA upravujících složení smrtících injekcí. Na rozdíl od zboží uvedeného v přílohách II a III splňují tyto druhy chemických látek a léčivých přípravků základní funkci záchrany života, a proto je třeba opatření, která by mohla omezit obchodování s nimi, pečlivě posoudit, aby nedošlo k negativnímu dopadu na obchodování s legitimními dodávkami život zachraňujících léčivých přípravků. V tomto smyslu je vhodné se zmínit o režimu samoregulace, který přijalo několik společností z EU, jež dobrovolně uplatňují různé distribuční protokoly, jež podle názorů různých zainteresovaných skupin zabraňují v nesprávném používání léků vyvážených z EU.

Při posuzování relevantnosti zařazeného zboží a služeb by také mohlo být zohledněno zavedení ustanovení o cílovém konečném užití nebo univerzálního ustanovení do nařízení. Zavedení takového ustanovení obhajovaly nevládní organizace zabývající se lidskými právy, které se zapojily do přezkumu, a orgán jednoho členského státu. Konkrétně by takové ustanovení umožnilo jednotlivým členským státům EU zastavit konkrétní předání určité položky, která není výslovně uvedena v přílohách II nebo III nařízení. Muselo by být zjištěno, že tato položka jednoznačně nemá žádné jiné praktické využití než pro účely trestu smrti, mučení a jiného špatného zacházení. Toto ustanovení by rovněž mohlo řešit případy, kdy existují důkazy, že případný převod položky neuvedené na seznamu by měl za následek její použití pro tyto účely.

Pokud jde o služby spadající do oblasti působnosti nařízení, tj. zprostředkovatelské služby, technická pomoc, školení a reklama související se zbožím podle nařízení, při posuzování nebylo zjištěno, že by v tomto smyslu byla nutná změna. Je však třeba uvést, že dodávání technické pomoci včetně školení je zakázáno nebo kontrolováno, pouze když se týká přímo zařízení, které spadá pod nařízení (příloha II nebo příloha III).

4.2.3 Relevantnost zařazení obchodování uvnitř EU

Při konzultacích o provádění nařízení byly vzneseny návrhy rozšířit oblast působnosti nařízení, aby zahrnovalo obchodování se zbožím podle přílohy II a přílohy III uvnitř EU, jakož i dovoz zboží podle přílohy III do EU. Nařízení původně reagovalo na úvahu, že je „vhodné stanovit pravidla Společenství pro obchod se třetími zeměmi se zbožím, které by bylo možné použít pro účely trestu smrti, a zbožím, které by bylo možné použít za účelem mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání“. Důraz na vztahy se třetími zeměmi byl jednoznačně stanoven v preambuli, kde se uvádí, že „opatření tohoto nařízení mají za účel zabránit trestu smrti a mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání ve třetích zemích. Zahrnují omezení kladená na obchodování se zeměmi mimo EU se zbožím, které by mohlo být použito pro účely trestu smrti nebo mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. Nepovažuje se za nutné zavádět podobné kontroly transakcí v rámci Společenství, protože v členských státech trest smrti neexistuje a členské státy přijmou vhodná opatření, aby zakázaly mučení a jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání a bránily mu“.

Dvě nevládní organizace zabývající se lidskými právy, jež disponují odbornými znalostmi o obchodování se zbožím, které by mohlo být použito pro mučení nebo špatné zacházení,

navrhovaly, aby oblast působnosti nařízení byla rozšířena o dovoz zařízení pro vymáhání práva a s tím souvisejícího zboží, které má legitimní účel vymáhání práva, ale může být zneužito, do EU nebo jeho přepravu uvnitř EU.

Nařízení je jednoznačně zaměřeno na omezení obchodování s třetími zeměmi. Zdá se tudíž, že regulování dovozu zařízení pro vymáhání práva do EU a jeho převod uvnitř EU s cílem řešit údajné případy mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání v rámci EU prostřednictvím nařízení není v souladu s cíli stanovenými v nařízení. Jiné nástroje a prostředky k ochraně lidských práv, které má v současnosti k dispozici Evropská unie a její členské státy, lze považovat v tomto smyslu za vhodnější.

4.3 Účinnost

4.3.1 Udělená povolení a zamítnuté žádosti

Vycházejíce z údajů uvedených v této zprávě a předchozí zprávě Komise o vývozních povoleních udělených v roce 2017 a 2018⁴³ (viz oddíl 3.5) stojí za zmínku, že značný počet členských států (15) neohlásil v daném tříletém období žádné udělené povolení. Dále některé členské státy hlásí výrazně více udělených povolení než jiné.

Uvedené údaje rovněž ukazují malý počet zamítnutých žádostí o udělení povolení na zboží (13 zamítnutí čtyřmi členskými státy za tříleté období), přičemž služby, na které se nařízení vztahuje, nebyly předmětem žádného uděleného povolení (ani zamítnutí). Za provádění jsou odpovědné příslušné orgány v členských státech. V současné době je k dispozici jen málo informací o takových záležitostech, jako jsou vnitrostátní postupy posuzování rizik a sledování konečného užití vyváženého zboží a služeb.

Podle výše uvedených informací se zdá, že je potřebná určitá forma pokynů nebo osvědčených postupů Evropské unie k provádění nařízení (např. pokud jde o definici zařazeného zboží, posuzování rizik, zamítnutí žádostí, notifikace atd.) a více informací od příslušných orgánů, jak je nařízení v praxi uplatňováno.

4.3.2 Podávání zpráv

Jak je uvedeno v oddílu 3.3, jsou v čl. 26 odst. 3 nařízení stanoveny požadavky na podávání zpráv příslušnými orgány. Pět členských států potvrdilo, že v souladu s čl. 26 odst. 3 nařízení zveřejňují roční zprávy o činnosti. Je třeba uvést, že podle čl. 26 odst. 3 nařízení veřejné zprávy „neobsahují informace, jejichž vyjádření členský stát považuje za neslučitelné se svými základními bezpečnostními zájmy“.

Míra podrobností uvedených v těchto výročních zprávách nemusí vždy umožňovat přesné posouzení provádění nařízení na vnitrostátní úrovni. Jen málo členských států poskytuje veřejně dostupné informace o postupech posuzování rizik u zboží nebo o následných opatřeních přijatých za účelem sledování konečného užití, a neuvádějí ani objem a hodnotu příslušného zboží, nebo zda byly uplatněny sankce za porušení nařízení. Podobně je k dispozici jen málo informací o mechanismu oznamování a konzultací podle článku 23.

Ustanovení čl. 26 odst. 4 vyžaduje, aby Komise zveřejňovala výroční zprávu o činnosti. Jedna zpráva byla zveřejněna v říjnu 2019 o vývozních povoleních členských států udělených v roce 2017 a 2018 a další zpráva zahrnující rok 2019 bude vydána v roce 2020. Formulář zprávy za rok 2019 vyžaduje údaje o širším spektru záležitostí. Mezi další podstatné

⁴³ COM(2019) 445 final.

informace, jejichž začlenění do souhrnných výročních zpráv by mohlo být užitečné, patří údaje o zjištěných porušeních a uplatněných sankcích. Pro zajištění větší transparentnosti by rovněž mohly být zařazeny další aspekty, jako je hodnota a objem vývozu.

4.4 Účelnost

Nařízení splnilo specifický cíl účinnější kontroly obchodu EU s třetími zeměmi u zboží, které by mohlo být použito pro trest smrti nebo mučení a jiné kruté, ponižující či nelidské zacházení nebo trestání. Podle orgánu jednoho členského státu nařízení usnadnilo podchycení příslušného zboží a současně odradilo obchodníky od pokusů vyvážet zakázané zboží (jak prokazuje celkově malý rozsah těchto obchodů).

Aby bylo možné lépe posoudit, nakolik jsou zjišťovány a sankcionovány případy porušení nařízení, bylo by zapotřebí více informací o sankcích, které členské státy EU uložily podle článku 33 nařízení. Přestože má Komise téměř úplný obrázek o právních předpisech platných v členských státech EU, pokud jde o sankce za porušení nařízení, nemá dostatek informací, zda orgány tyto sankce v konkrétních případech porušení uplatnily.

Je obtížnější posoudit širší cíl, kterým je zabránit trestu smrti a mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání v třetích zemích, neboť je zde mnoho dalších přispívajících faktorů. Omezení obchodu s tímto zbožím a službami je pouze jedním prvkem v boji proti mučení. Mučení a jiné špatné zacházení navíc nezávisí pouze na sofistikovaných nástrojích; často se používají úplně běžné a snadno dostupné nástroje, např. obušky, hole, standardní pouta a nadměrná fyzická síla.

4.5 Soudržnost a doplňkovost

Aby byla zajištěna komplementarita, nařízení konkrétně odkazuje na jiné související nástroje nebo rámce EU a výslovně ze své oblasti působnosti vylučuje zboží, které pod ně spadá. Nařízení upravuje materiály, které nejsou uvedeny v žádném jiném právním nástroji, a v tomto smyslu doplňuje jiné evropské regulační rámce. Nařízení není zaměřeno na zboží upravené v jiných nařízeních, pro něž již existuje systém povolování, tj.:

- i. palné zbraně kontrolované podle nařízení (EU) č. 258/2012;
- ii. zboží dvojího užití kontrolované podle nařízení (ES) č. 428/2009;
- iii. zboží kontrolované v souladu se společným postojem 2008/944/SZBP a souvisejícím společným seznamem vojenského vybavení⁴⁴.

I když byl tento přístup k zajištění komplementarity mezi nástroji pro kontrolu vývozu z velké části úspěšný, objevily se některé nesrovnalosti. Jak je uvedeno výše, týká se to látek k potlačení nepokojů. Některé z nich, jako je pepřový sprej a *oleoresin capsicum* (OC), jsou do nařízení zahrnuty, zatímco jiné uvedené ve společném seznamu vojenského vybavení, jako jsou běžné slzné plyny (plyn CS, plyn CR a plyn CN), zahrnuty nejsou, ačkoli se často používají pro usnadnění nebo provádění mučení a jiného špatného zacházení. Bylo by vhodné hledat způsob jak nejlépe zajistit, aby byly oba nástroje jednotnější, aby byly procesy schvalování licencí stejné a aby byla oznámení o zamítnutí žádosti o licenci předávána v obou režimech kontroly.

⁴⁴ Viz Společný vojenský seznam Evropské unie přijatý Radou dne 17. února 2020 (vybavení, na které se vztahuje společný postoj Rady 2008/944/SZBP, kterým se stanoví společná pravidla pro kontrolu vývozu vojenských technologií a vojenského materiálu (SZBP) (2020/C 85/01) (Úř. věst. C 85–1, 13.3.2020).

Podobně, přestože EU vyhlásila zbrojní embargo, aby tak konkrétně reagovala na případy „vnitřní represe“, a za tímto účelem vypracovala seznam zařízení používaného k „vnitřní represí“, uvedený seznam nezahrnuje položky, které spadají pod nařízení. Mohla by být zvážena možnost výslovně zařadit některé zboží podle přílohy III kontrolované nařízením do oblasti působnosti embarga s konkrétním odkazem na obavy týkající se „vnitřní represe“.

Nařízení je, pokud jde o jeho širší cíl v oblasti lidských práv EU, do velké míry soudržné s jinými příslušnými nástroji a iniciativami EU a doplňuje je. Je zde však prostor pro větší synergie mezi monitorováním lidských práv v třetích zemích na jedné straně a kontrolou konečného užití zboží a služeb vyvážených podle nařízení na straně druhé.

Stupeň soudržnosti a doplňkovosti s iniciativami na globální a regionální úrovni (Aliance za obchod bez mučení, Rada Evropy) je vysoký. V posledních 3 letech stála EU (na technické i diplomatické úrovni) v čele iniciativ za zvýšení mezinárodního povědomí vlád o obchodování se zařízením používaným k mučení, špatnému zacházení a trestu smrti. EU aktivně pomáhá připravovat mezinárodní opatření v boji s tímto obchodem, zejména prostřednictvím své podpory zřízení Aliance za obchod bez mučení. Tato práce vyvrcholila v usnesení „Za obchod bez mučení: prozkoumání proveditelnosti, rozsahu a parametrů případných společných mezinárodních standardů“, které bylo dne 28. června 2019 přijato Valným shromážděním OSN.

Na regionální úrovni nařízení inspirovalo vypracování případných kontrolních opatření Rady Evropy v této oblasti pro celý region.

4.6 Přidaná hodnota EU

Účelem přidané hodnoty EU je dosáhnout změny na základě zásahu EU nad rámec toho, co by mohlo být přiměřeně očekáváno od vnitrostátních opatření členských států.

Obchod je podle článku 207 Smlouvy o fungování Evropské unie oblastí, v níž má EU výlučnou pravomoc. Přidaná hodnota EU je u tohoto nařízení zřejmá s ohledem na to, že nařízení spadá do oblasti, v níž má EU výlučné pravomoci, a že cílů nařízení může tedy být nejlépe dosaženo na úrovni Unie.

Ačkoli nařízení připouští, aby členské státy přijaly dodatečná opatření, lze opatření stanovená nařízením považovat za celkově přiměřená. Pět členských států přijalo nebo si zachovalo dodatečná opatření podle článku 10 a 14 nařízení.

4.7 Koordinační skupina proti mučení

Koordinační skupina proti mučení má svůj právní základ v nařízení samotném. Složení koordinační skupiny, kterou řídí Komise, je omezeno na jednoho zástupce jmenovaného každým členským státem. Koordinační skupina proti mučení má konkrétní, i když omezené úkoly: může zkoumat otázky týkající se uplatňování nařízení, včetně výměny informací o správních postupech. Koordinační skupina proti mučení může vést *ad hoc* konzultace s vývozci, zprostředkovateli, poskytovateli technické pomoci a ostatními zúčastněnými stranami, jichž se nařízení týká. Podle 48. bodu odůvodnění nařízení má koordinační skupina proti mučení konkrétní úlohu při přípravě aktů v přenesené pravomoci, neboť prostřednictvím skupiny jsou s členskými státy vedeny formální konzultace o návrzích aktů v přenesené pravomoci předložených Komisí v souladu se zásadami stanovenými v interinstitucionální dohodě o zdokonalení tvorby právních předpisů.

S ohledem na zjištění uvedená v této zprávě a v souladu se svým mandátem by se koordinační skupina proti mučení mohla například zapojovat do hlubšího projednávání takových záležitostí, jako jsou možná porušení nařízení nebo případy, které mohou vzbuzovat obavy. Důležitým prvkem, který by se mohl pravidelně objevovat v práci koordinační skupiny proti mučení, je také analýza provádění článku 23 (oznamování rozhodnutí o zamítnutí žádosti, konzultace s jinými členskými státy a opatření týkající se poskytování informací) členskými státy⁴⁵.

5. ZÁVĚRY A DALŠÍ POSTUP

Nařízení bylo přijato, aby vytvořilo nástroj Evropské unie k obchodování s třetími zeměmi se zbožím a souvisejícími službami, které by mohly být použity pro trest smrti, mučení a jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání. Pomáhá prosazovat **úctu k lidskému životu a k základním lidským právům**.

Nařízení odstraňuje zjištěný nedostatek u kontroly obchodování EU s ohledem na lidská práva. Splněním svého hlavního cíle, kterým je přijmout účinná a konkrétní opatření proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, přineslo **pozitivní příspěvek**. Jako první právně závazný regulační nástroj v této oblasti na světě slouží také jako **příklad pro přípravu podobných obchodních opatření** třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi.

Přezkum potvrdil, že nařízení je celkově **prováděno uspokojivě** a i nadále je vhodné pro daný účel. Lze je považovat za dostatečně robustní, a proto v této fázi není plnohodnotná legislativní aktualizace považována za nutnou. Na druhé straně přezkum ukázal, že by mohla být dále prozkoumána nelegislativní opatření na podporu účinnějšího provádění některých ustanovení nařízení.

Pokud jde o rozsah zboží, které nařízení upravuje, mělo by **reagovat na postupný technologický a tržní vývoj** a zohledňovat změny v povaze použití i zneužívání zařízení pro vymáhání práva. Mohla by se rovněž dále prozkoumat i nekonzistentnost s jinými souvisejícími nástroji EU (společný postoj Rady 2008/944/SZBP a zbrojní embarga vyhlášená konkrétně k řešení případů „vnitřní represe“). Při posuzování příležitosti aktualizovat (nebo neaktualizovat) rozsah zařazených chemických látek je třeba i nadále pečlivě zvažovat rovnováhu mezi ochranou lidských práv a nutností chránit obchod s legitimními dodávkami **život zachraňujících lékařských potřeb**.

Může být nutné vypracovat **pokyny** k praktickému uplatňování některých aspektů nařízení, jako jsou definice zboží uvedeného v přílohách, protokoly veletrhů a výstav, posouzení rizik, zamítnutí žádostí nebo oznamování, které pomohou členským státům provádět nařízení v klíčových nebo obtížných oblastech účinněji a konzistentněji/jednotněji. Dále je třeba zkoumat možnosti důkladného **monitorování** možných případů porušení nařízení a **konečného užití** vyváženého zboží. Je zde také prostor pro větší **synergie**, které by mohly být dále prozkoumány, mezi monitorováním lidských práv v třetích zemích na jedné straně a kontrolou konečného užití zboží a služeb vyvážených podle nařízení na straně druhé.

⁴⁵ Článek 23 vyžaduje, aby státy upozornily Komisi a všechny ostatní členské státy na své rozhodnutí zamítnout žádost o povolení nebo zrušit povolení podle nařízení k vývozu nebo tranzitu zboží či poskytování technické pomoci nebo zprostředkovatelských služeb. Vyžaduje také, aby státy informovaly příslušné členské státy a konzultovaly je, jestliže zvažují udělení povolení k transakci, která je „v podstatě stejná“ jako transakce zamítnutá nebo zrušená jiným členským státem. Konečně článek 23 vyžaduje, aby každý stát, který vydá povolení k takové „v podstatě stejné“ transakci, informoval Komisi a všechny členské státy o svém rozhodnutí a důvodech.

Uznává se také potřeba **větší transparentnosti a odpovědnosti** (zejména prostřednictvím zveřejňování výročních zpráv o činnosti). Dále přezkum upozorňuje na nutnost většího **sdílení informací** o tom, jak je nařízení prováděno, zejména s ohledem na posuzování rizik a zásady vydávání licencí. Do výročních zpráv by mohly být vhodně zařazeny další podstatné informace, jako jsou údaje o zjištěných porušeních a sankcích.

Měla by být podporována systematictější **interakce s nevládními organizacemi, mezinárodními organizacemi a dalšími zúčastněnými stranami** s příslušnými odbornými znalostmi, včetně předkládání zpráv, informačních schůzek nebo jiných informací týkajících se nařízení a jeho provádění. Usnadnilo by to robustnější monitorování a zjišťování případů možného porušení a pomohlo by to získat informace pro vnitrostátní postupy posuzování rizik.

Ke zkoumání problémů, na něž se upozorňuje, a shromáždění dalších důkazů a odborných stanovisek Komise navrhuje zřídit **skupinu odborníků**. Tato skupina by mohla zahrnovat mimo jiné vhodně kvalifikované odborníky z příslušných nevládních organizací (zejména z organizací pracujících v oblasti lidských práv a kontroly zbraní), mezinárodních organizací, akademické sféry a průmyslu. Skupina by pravidelně poskytovala podporu Komisi při hledání cest jak posílit dodržování nařízení a jak nařízení a jeho provádění zefektivnit. Jejím úkolem by bylo poskytovat široké odborné poradenství, které by doplňovalo úlohu koordinační skupiny proti mučení, přinášet podstatné příspěvky k diskuzi o této oblasti politiky a souvisejícím provádění a umožňovat všem příslušným zúčastněným stranám, aby se zapojily se do probíhajícího dialogu.

Dále by mohla být zkoumána nelegislativní opatření k zamezení některých nevhodných činností **občanů EU a společností se sídlem v EU působících v zahraničí** (jako je propagace zboží a služeb nebo jejich uvádění na trh a poskytování technické pomoci a školení o nevhodném či protiprávním používání zařízení pro vymáhání práva). Tato opatření by mohla zahrnovat například opatření ke zvýšení transparentnosti a informovanosti nebo opatření podporující účinné dodržování obecných zásad OSN v oblasti podnikání a lidských práv.