

Bruxelles, den 30.7.2020
COM(2020) 343 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om revision af forordning (EU) 2019/125 af 16. januar 2019 om handel med visse varer,
der kan anvendes til henrettelse, tortur eller anden grusom, umenneskelig eller
nedværdigende behandling eller straf**

1. INDLEDNING

Handel med varer, der kan anvendes til a) henrettelse og b) tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, er reguleret ved forordning (EU) 2019/125¹ ("forordningen"). Forordningen, som blev vedtaget i 2005, afspejler EU's stærke engagement i at udrydde tortur og dødsstraf.

EU's torturbekæmpelsesforordning har bidraget til at lukke et stort hul i den menneskerettighedsbaserede handelskontrol. Den har indført hidtil usete bindende handelsrestriktioner på en række varer, der ofte ikke fremgår af eksportkontrollister over udstyr til militær brug, med dobbelt anvendelse eller til andre strategiske formål. Forordningen har fået megen ros i de internationale kredse, der arbejder for menneskerettighederne. Blandt andet har FN's forhenværende særlige rapportør om tortur, Theo van Boven, kaldt forordningen en milepæl i kampen mod tortur og en model, som lande i andre regioner med fordel kan kopiere².

Forordningen blev ændret i både 2011 og 2014 for at ajourføre og udvide dens bilag med forbudte og regulerede varer. I 2016 blev den ændret væsentligt, navnlig hvad angår de proceduremæssige bestemmelser.

I overensstemmelse med kravene i forordningens artikel 32 indeholder denne rapport oplysninger om forordningens gennemførelse og effekt mellem 2017 og 2019, altså siden den senest blev ændret i 2016. Rapporten omhandler navnlig følgende områder: ændringer af forordningen gennem delegerede retsakter, nationale gennemførelsesforanstaltninger, oplysningskrav samt en vurdering af aktiviteterne i koordinationsgruppen for torturbekæmpelse og blandt EU-borgere i udlandet.

Desuden giver rapporten i henhold til forordningen et overblik over de vigtigste data, og gennemførelsen af forordningen vurderes i forhold til de grundlæggende principper om relevans, effektivitet, sammenhæng og EU-merværdi.

2. FORORDNING (EU) 2019/125

2.1 Formålet med forordning (EU) 2019/125 og de vigtigste bestemmelser i den

Formålet med forordningen er at forhindre henrettelse og tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i tredjelande. Der skelnes mellem varer, som

- i sagens natur indebærer misbrug og slet ikke bør handles overhovedet (bilag II)
- kan have lovlige anvendelsesformål, f.eks. retshåndhævelsesudstyr (bilag III) og visse farmaceutiske kemikalier (bilag IV), og som kun bør handles under visse restriktioner.

¹ Forordning (EU) 2019/125 af 16. januar 2019 om handel med visse varer, der kan anvendes til henrettelse, tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (EUT L 30 af 31.1.2019, s. 1).

² Som anført i Det Europæiske Råds generalsekretariats dokument "Implementation of the EU Guidelines on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment — stock taking and new implementation measures" (gennemførelsen af EU's retningslinjer om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf – statusopgørelse og nye gennemførelsesforanstaltninger) 8407/1/08 REV 1, 18. april 2008.

I den henseende indfører forordningen begrænsninger af handel med ikke-EU-lande. Navnlig gælder det, at forordningen

- i. forbyder import, eksport og transit til, fra eller gennem EU af varer (opført i bilag II), der ikke har noget andet konkret anvendelsesformål end henrettelse eller tortur. Det er også forbudt at yde teknisk bistand i forbindelse med sådanne varer, herunder uddannelse i anvendelse af dem. Desuden er det forbudt at reklamere for sådanne varer på internettet, i tv, i radio eller på handelsmesser.
- ii. kræver en forudgående eksporttilladelse for varer (opført i bilag III), der kan anvendes til sådanne formål, men som også kan anvendes til andre lovlige formål (retshåndhævelse). Denne tilladelse gives fra sag til sag. En sådan tilladelse kræves også for levering af teknisk bistand eller mæglervirksomhed i forbindelse med denne kategori af varer. Bilag III omfatter ikke a) skydevåben, der er omfattet af kontrol, jf. forordning (EU) nr. 258/2012³, b) produkter med dobbelt anvendelse, der er omfattet af kontrol, jf. forordning (EF) nr. 428/2009⁴, og c) varer, der er omfattet af kontrol, jf. fælles holdning 2008/944/FUSP⁵.
- iii. regulerer handelen med varer — kemiske produkter eller farmaceutiske stoffer (bilag IV) — der kan anvendes til henrettelse (f.eks. produkter, der kan anvendes til at henrette mennesker ved brug af dødssprøjter). Disse varer blev i 2011 føjet til listen over varer, der er omfattet af eksportkontrol. Der blev indført en særlig tilladelse ("generel EU-eksporttilladelse") for at kontrollere eksporten af sådanne bedøvende midler og forhindre, at de eksporteres med henblik på henrettelser ved brug af dødssprøjter, uden at begrænse handelen med sådanne midler til medicinske, veterinære eller andre legitime formål. Hvis eksport af lægemidler forudsætter en eksporttilladelse i henhold til forordningen, og eksporten også er omfattet af krav om tilladelse i henhold til internationale konventioner om bekæmpelse af narkotika og psykotrope stoffer, såsom konventionen om psykotrope stoffer fra 1971, kan medlemsstaterne anvende én fælles procedure, når de skal opfylde deres forpligtelser i henhold til denne forordning og den relevante konvention.

Forordningen indeholder detaljerede lister over varer, der er omhandlet i nr. i) ovenfor, og som har følgende overskrifter:

- varer (og bestanddele heraf) konstrueret til henrettelse af mennesker
- varer, der ikke er egnede til brug for retshåndhævende myndigheder
- bærbare anordninger og visse former for piske, der ikke er egnede til brug for retshåndhævende myndigheder til bekæmpelse af optøjer eller selvforsvar.

Varer i kategori ii) henhører i skrivende stund under følgende overskrifter:

³ Forordning (EU) nr. 258/2012 af 14. marts 2012 om gennemførelse af artikel 10 i De Forenede Nationers protokol om bekæmpelse af ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben og dele, komponenter samt ammunition hertil, der supplerer De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet ("FN's våbenprotokol"), og om fastsættelse af udførselstilladelse og indførsels- og transitforanstaltninger for skydevåben og dele, komponenter samt ammunition hertil (EUT L 94 af 30.3.2012, s. 1).

⁴ Rådets forordning (EF) nr. 428/2009 af 5. maj 2009 om en fællesskabsordning for kontrol med udførsel, overførsel, mæglervirksomhed og transit i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse (EUT L 134 af 29.5.2009, s. 1).

⁵ Rådets fælles holdning 2008/944/FUSP om fælles regler for kontrol med eksport af militærteknologi og -udstyr (FUSP) (2020/C 85/01), EUT C 85-1 af 13.3.2020.

- varer konstrueret til at indskrænke menneskers frihed
- våben og anordninger konstrueret med henblik på bekæmpelse af optøjer eller selvforsvar
- våben og udstyr til bekæmpelse af optøjer eller til selvforsvar ved spredning af kemiske midler, der forårsager lammelse eller irritation, og beslægtede stoffer.

Varer i kategori iii) omfatter især lægemidler, der i særlig grad søges anvendt ved brug af dødssprøjter. For at minimere den reguleringsmæssige byrde, som virksomheder pålægges ved eksport af livsvigtige lægemidler, omfatter forordningen et system med globale eksporttilladelser⁶, som ikke kræver, at virksomhederne ansøger om individuelle eksporttilladelser for hver enkelt forsendelse af lægemidler. For at få en global tilladelse skal virksomhederne kunne dokumentere, at de har indført passende kontrolforanstaltninger for at forhindre, at de pågældende lægemidler sælges til brug i forbindelse med henrettelser.

Transit (transport inden for EU's toldområde af ikke-EU-varer, der passerer gennem området og er bestemt til tredjelande) af varer i bilag II er forbudt. Transit af regulerede varer opført i bilag III er generelt ikke forbudt — kun hvis den operatør, der udfører transitten, "er vidende om, at dele af en forsendelse af sådanne varer er bestemt til anvendelse til tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i et tredjeland".

Forordningen regulerer ikke import til EU eller overførsel mellem EU-medlemsstater af retshåndhævelsesudstyr og dertil knyttede varer, der kan have legitime retshåndhævelsesformål, men som også kan misbruges til tortur og anden mishandling. Forordningen forbyder heller ikke overførsel inden for EU af varer, som i sig selv er krænkende eller upassende.

Forordningen er juridisk bindende og gælder umiddelbart i alle EU's medlemsstater. Den pålægger "eksportører" en række forpligtelser. Medlemsstaternes kompetente myndigheder har ansvaret for at kontrollere, at forbuddene og licenskravene i forordningen overholdes.

I henhold til forordningen skal EU's medlemsstater offentliggøre årlige aktivitetsrapporter med nærmere oplysninger om relevante licensansøgninger og tilladelser. Forordningen omfatter yderligere foranstaltninger, der skal øge gennemsigtigheden og afskrække de enkelte EU-medlemsstater fra at omgå andre medlemsstaters afslag på eksportlicenser. Desuden indeholder den bestemmelser, der letter regelmæssig gennemgang og ændring af lister over forbudte og regulerede varer, hvilket sætter EU's medlemsstater i stand til at rette en behørigt begrundet anmodning til Kommissionen.

2.2 Handelsrestriktioner: et vigtigt redskab til forebyggelse af tortur og dødsstraf

Artikel 5 i *verdenserklæringen om menneskerettigheder*, artikel 7 i *den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder*, artikel 3 i *den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder* og navnlig *FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller*

⁶ En "generel EU-eksporttilladelse" er en eksporttilladelse, der gælder for kemiske stoffer, og som kan anvendes til henrettelse ved brug af dødssprøjter (forordningens bilag IV). Det anvendes, når de pågældende varer/kemiske stoffer eksporteres til lande, der har afskaffet dødsstraf for alle forbrydelser og bekræftet denne afskaffelse gennem et internationalt tilsagn. For så vidt angår lande, der ikke er medlemmer af Europarådet, omfatter listen de lande, som ikke alene har afskaffet henrettelse i forbindelse med alle former for kriminalitet, men også har ratificeret den anden valgfrie protokol til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder uden forbehold.

straf indeholder alle et ubetinget, omfattende forbud mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

FN's Generalforsamling opfordrede i 2019 alle stater til at "træffe passende effektive lovgivningsmæssige, administrative, retlige og andre foranstaltninger til at forebygge og forbyde produktion, handel, eksport, import og anvendelse af udstyr, der ikke har anden praktisk anvendelse end tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf"⁷.

Det absolutte forbud mod tortur, der er nedfældet i FN's konventioner om menneskerettigheder, afspejles på EU-plan i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (chartret)⁸. Ifølge chartrets artikel 2, stk. 2, må ingen idømmes dødsstraf eller henrettes. Ifølge artikel 4 i chartret må ingen underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Til trods for staternes forpligtelser i henhold til folkeretten forekommer tortur og anden mishandling fortsat. I de seneste år har det internationale samfund i stigende grad anerkendt behovet for at regulere og begrænse handelen med visse former for retshåndhævelsesudstyr for at sikre, at sådanne varer ikke anvendes til tortur eller anden mishandling.

Med udgangspunkt i EU-forordningen på området iværksatte EU i 2017 alliancen for torturfri handel med støtte fra Argentina og Mongoliet. Alliancen har til formål at gøre handel med varer, der er beregnet til eller kan anvendes til henrettelse og tortur, betydeligt vanskeligere på internationalt plan. Ved at tilslutte sig alliancen forpligter landene sig bl.a. til at træffe effektive foranstaltninger gennem national lovgivning og virkningsfuld håndhævelse for at begrænse handelen med varer, der anvendes til tortur og dødsstraf.

I juni 2019 vedtog FN's Generalforsamling en vigtig resolution, der baner vejen for det fremtidige arbejde på FN-plan hen imod indførelsen af fælles internationale standarder på dette område⁹. Resolutionen, der blev hilst velkommen af Rådet for Den Europæiske Union¹⁰, opfordrer landene til at undersøge en række aspekter vedrørende gennemførlighed, omfang og parametre i forbindelse med mulige fælles internationale standarder for handel med relevante varer. FN's generalsekretær forventes at forelægge FN's 74. generalforsamling en rapport om gennemførelsen af denne resolution. Som et næste skridt vil en gruppe regeringsekspert (udpeget inden for FN-systemet i overensstemmelse med kriterierne i resolutionen fra juni 2019) på grundlag af denne rapport udarbejde endnu en rapport, der skal forelægges FN's 75. generalforsamling i 2021.

Europarådet er også i færd med at undersøge mulighederne for at gennemføre et initiativ på dette område. Den 28. november 2019 blev medlemmerne af Europarådets Styringskomité for Menneskerettigheder enige om at støtte et forslag om at udarbejde retningslinjer for alle Europarådets medlemsstater, der tilskynder til eller letter deres kontrol med handel med varer, der anvendes til tortur, mishandling og dødsstraf. Forslaget opfordrer endvidere alle Europarådets medlemsstater til at tiltræde den globale alliance for torturfri handel, ligesom det støtter FN's proces med at udvikle internationale foranstaltninger på dette område. Schweiz, Nordmakedonien og Montenegro har valgt at følge modellen i forordningen, og Det

⁷ FN-resolution vedtaget af Generalforsamlingen den 18. december 2019, A/RES/74/143, om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

⁸ EUT C 202 af 7.6.2016, s. 389.

⁹ A/RES/73/304 vedtaget af Generalforsamlingen den 28. juni 2019.

¹⁰ Rådets konklusioner om retningslinjerne for en EU-politik over for tredjelande med hensyn til tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, som Rådet vedtog på sin 3 712. samling den 16. september 2019.

Forenede Kongerige har også meddelt, at det vil bibeholde forordningens bestemmelser efter dets udtræden af EU.

2.3 Denne rapports omfang (forordningens artikel 32)

I henhold til forordningens artikel 32 skal Kommissionen senest den 31. juli 2020 og derefter hvert femte år forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en omfattende rapport med en omfattende gennemførelses- og konsekvensanalyse, eventuelt ledsaget af forslag til ændringer. I forordningen fastsættes det, at denne revision skal omfatte en vurdering af behovet for at medtage aktiviteter blandt unionsborgere i udlandet.

Medlemsstaterne skal give Kommissionen alle relevante oplysninger med henblik på udarbejdelsen af rapporten. Særlige afsnit i rapporten skal behandle den koordinationsgruppe for torturbekæmpelse, der er oprettet ved forordningen (artikel 31), og dennes aktiviteter. Desuden skal der i disse afsnit fremlægges oplysninger om de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i henhold til artikel 33, stk. 1 (sanktioner).

Denne rapport indeholder oplysninger om forordningens gennemførelse og virkning, siden den senest blev ændret i 2016 og frem til udgangen af 2019, og den dækker således i alt væsentligt aktiviteterne i 2017, 2018 og 2019.

Rapporten omfatter også en vurdering af gennemførelsen af forordningen i lyset af de grundlæggende principper om relevans, effektivitet, sammenhæng og EU-merværdi. Ved denne vurdering fokuseres der på, hvorvidt forordningen opfylder sit/sine vigtigste mål, og hvorvidt der er opstået nye problemer og udfordringer siden 2016. Dette skal bidrage til at fastslå, om der er behov for yderligere foranstaltninger for at rette op på eventuelle konstaterede mangler.

3. GENNEMFØRELSE AF FORORDNINGEN

3.1 Retsgrundlag

Forordningen blev oprindelig vedtaget som forordning (EF) nr. 1236/2005 om handel med visse varer, der kan anvendes til henrettelse, tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Den blev vedtaget den 27. juni 2005 og trådte i kraft den 30. juli 2006¹¹. Den seneste væsentlige ændring blev vedtaget i 2016¹².

Forordningen blev kodificeret som Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/125 af 16. januar 2019 om handel med visse varer, der kan anvendes til henrettelse, tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.¹³

3.1.1 Ændringer af forordningen

Forordningen blev ændret to gange ved delegerede retsakter, én gang i løbet af rapporteringsperioden og igen i 2020.

Ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2018/181 af 18. oktober 2017¹⁴ blev Den Dominikanske Republik, São Tomé og Príncipe samt Togo føjet til listen over bestemmelseslande, som den generelle EU-eksporttilladelse (bilag V) gælder for.

¹¹ EUT L 200 af 30.7.2005, s. 1-19.

¹² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/2134 af 23. november 2016 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1236/2005 om handel med visse varer, der kan anvendes til henrettelse, tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (EUT L 338 af 13.12.2016, s. 1-33).

¹³ EUT L 30 af 31.1.2019, s. 1-57.

- Ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2020/621 af 18. februar 2020¹⁵ blev der foretaget ændringer af bilag I (ajourføring af oplysningerne om flere kompetente myndigheder) og bilag V (tilføjelse af Gambia og Madagaskar til listen over bestemmelseslande, som den generelle EU-eksporttilladelse gælder for).

Kommissionen tillægges beføjelser til at vedtage delegerede retsakter med henblik på at ændre listen over varer, som det enten er forbudt at handle med, eller som er kontrollerede, herunder gennem en "hasteprocedure" i særligt hastende tilfælde.

3.1.2 Nationale gennemførelsesforanstaltninger

Forordningen er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. De kompetente myndigheder i medlemsstaterne er ansvarlige for dens gennemførelse. Det er medlemsstaternes ansvar i hvert enkelt tilfælde at beslutte, om de vil meddele tilladelse til eksport eller afvise en ansøgning vedrørende de i bilag III og IV til forordningen opførte regulerede varer.

For at forebygge omgåelse er det fastsat i forordningen, at de kompetente myndigheder i medlemsstaterne skal underrette alle andre medlemsstats myndigheder og Kommissionen, hvis de nægter at udstede en tilladelse eller annullerer en eksisterende tilladelse. Enhver EU-medlemsstat, der overvejer at godkende en transaktion, der "i alt væsentligt [er] identisk" med en, som er blevet afvist af en medlemsstat, i de tre år, der følger efter afvisningen, skal derfor høre den medlemsstat, som har truffet afgørelse om afvisningen. Hvis der gives en tilladelse, skal den medlemsstat, som giver den, forklare sin begrundelse udførligt over for Kommissionen og alle de øvrige medlemsstater. Når myndighederne vurderer en ansøgning, tager de hensyn til den tilsigtede slutanvendelse og risikoen for, at de pågældende varer anvendes til ulovlige formål.

Medlemsstaterne giver ikke tilladelse, når der er rimelig grund til at antage, at en retshåndhævende myndighed eller en fysisk eller juridisk person i et tredjeland kan anvende varer, der er opført i bilag III, til tortur eller anden grusom, umenneskelig, nedværdigende behandling eller straf, herunder korporlig straf inden for retssystemets rammer, eller til dødsstraf.

I forordningen anføres følgende oplysninger, som myndighederne skal tage hensyn til, når de træffer deres afgørelser:

- foreliggende domme fra internationale domstole
- resultater af undersøgelser foretaget af de kompetente organer i FN, Europarådet og EU
- rapporter fra Europarådets Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Vanærende Behandling eller Straf samt fra FN's særlige rapportør om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Når myndighederne træffer afgørelser, kan de tage hensyn til andre oplysninger, herunder

- foreliggende domme fra nationale domstole
- rapporter udarbejdet af organisationer i civilsamfundet og
- oplysninger om eksportrestriktioner vedrørende varer, der er opført i bilag II og III, og som anvendes af bestemmelseslandet.

¹⁴ EUT L 40 af 13.2.2018, s. 1.

¹⁵ EUT 144 af 7.5.2020, s. 1-5.

De samme kriterier gælder, når der træffes afgørelse om ansøgninger vedrørende levering af mæglervirksomhed eller teknisk bistand.

Medlemsstaterne underrettede Kommissionen om 13 afslag i rapporteringsperioden. Nærmere oplysninger om eksporttilladelser, der er udstedt og afvist i rapporteringsperioden, findes i afsnit 3.5.

Medlemsstaternes kompetente myndigheder anmodes i øvrigt om at registrere alle oplysninger om afviste ansøgninger om eksporttilladelser i en af Kommissionens databaser. Denne database indeholder oplysninger om den relevante kompetente EU-myndighed, den endelige destination, den pågældende vare, en beskrivelse af varen samt modtagerens og slutbrugerens navn.

I forordningen fastlægges en metode til at føje varer til bilag II, III eller IV, som gør det muligt for EU-medlemsstater at sende en behørigt begrundet anmodning til Kommissionen. Kommissionen har ikke modtaget en sådan anmodning i rapporteringsperioden.

Ud over listen over varer, som det er forbudt at handle med, eller som er kontrollerede, indeholder forordningen også bestemmelser, der giver EU's medlemsstater mulighed for selv at indføre yderligere nationale foranstaltninger for at kontrollere handelen med visse andre varer.

I henhold til forordningens artikel 10 kan medlemsstaterne vedtage eller opretholde nationale foranstaltninger, der begrænser transport, finansielle tjenester, forsikring eller genforsikring eller almindelig reklame eller salgsfremmende foranstaltninger i forbindelse med varer, der er opført i bilag II. Navnlig opretholder Det Forenede Kongerige¹⁶ visse nationale restriktioner for varebevægelser mellem tredjelande uden for EU.

Endvidere kan medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 14 vedtage eller opretholde et forbud mod eksport og import af fodlænker, lænker til sammenkædning af fanger og bærbare elektrochokanordninger. Medlemsstaterne kan også indføre krav om tilladelse til eksport af store håndjern. På grundlag af de oplysninger, som Kommissionen har fået forelagt, har Belgien¹⁷, Grækenland¹⁸, Luxembourg¹⁹, Spanien²⁰ og Det Forenede

¹⁶ Denne rapport dækker 2017, 2018 og 2019, dvs. en periode før Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union den 31. januar 2020.

¹⁷ Den flamske lov om våbenhandel af 15. juni 2012 forbyder import af alle bærbare elektrochokanordninger, som kan gøre personer forsvarsløse eller påføre smerte, undtagen medicinsk udstyr eller veterinært udstyr (undtagelserne gælder for tjenestebrug). For så vidt angår regionen Vallonien er det i henhold til dekretet om våbenhandel af 21. juni 2012 forbudt at importere, eksportere og gennemføre transit af enhver form for bærbart elektrochokudstyr, bortset fra medicinske eller veterinære værktøjer, der kan invalidere personer eller påføre dem smerte.

¹⁸ Grækenland opretholder supplerende nationale foranstaltninger for to varer, der er anført i bilag II til forordningen, nemlig elektrochokanordninger og manchetter (se lov 2168/1993 med ændringer).

¹⁹ Eksport og import af fodlænker og lænker til sammenkædning af fanger er forbudt i henhold til artikel 36, stk. 1, i den ændrede lov om eksportkontrol af 27. juni 2018. Eksport og import af bærbare elektrochokanordninger er forbudt, medmindre de medbringes af brugeren med henblik på personlig beskyttelse i henhold til artikel 36, stk. 1, i den ændrede lov om eksportkontrol af 27. juni 2018. Desuden kræves der en tilladelse til eksport af håndjern, der inklusive kæden fra det ene til det andet jerns yderkant ikke måler over 240 mm (artikel 36, stk. 2, i den ændrede lov af 27. juni 2018 om eksportkontrol).

²⁰ I henhold til kongeligt dekret 679/2014 af 1. august 2014 om stabilisering af kontrollen med udenrigshandelen med forsvarsmateriel og andre materialer og teknologier med dobbelt anvendelse kontrollerer Spanien eksporten af standardhåndjern, der kræver, at potentielle eksportører skal have licens for at eksportere disse strafferedskaber.

Kongerige²¹ indført sådanne yderligere restriktioner. Desuden har Ungarn og Italien truffet lignende foranstaltninger. Slovakiet har meddelt Kommissionen, at det i 2020 vil indlede en lovgivningsproces med henblik på at ændre en lov fra 2007 om handel med visse varer, der kan anvendes til henrettelse, tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling.

Medlemsstaternes kompetente myndigheder underretter Kommissionen om deres aktiviteter i henhold til forordningen. Kommissionens årlige rapport er baseret på de oplysninger, som medlemsstaterne fremlægger i bl.a. de nationale rapporter, der udarbejdes i henhold til artikel 26, stk. 3. I rapporteringsperioden udsendte Kommissionen i 2017 og 2018 en rapport om medlemsstaternes tilladelser til eksport af varer, der kan anvendes til tortur eller dødsstraf²². Det forventes, at der i anden halvdel af 2020 vedtages en rapport om eksporttilladelser i 2019.

3.2 Aktiviteterne i koordinationsgruppen for torturbekæmpelse

Koordinationsgruppen for torturbekæmpelse blev oprettet efter ændringen af forordningen i 2016²³ og har til formål at "undersøge alle spørgsmål vedrørende denne forordnings anvendelse". Koordinationsgruppen, som Kommissionen er formand for, fungerer som en platform, hvor medlemsstaternes repræsentanter og Kommissionen kan udveksle oplysninger om administrativ praksis. Endvidere skal Kommissionen ved udarbejdelsen af delegerede retsakter høre koordinationsgruppen i overensstemmelse med principperne i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning af 13. april 2016²⁴.

Koordinationsgruppen afholdt fire møder i rapporteringsperioden, nemlig den 12. juli 2017, den 28. juni 2018, den 29. april 2019 og den 17. december 2019.

I overensstemmelse med forordningens artikel 31, stk. 4, forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet en rapport om koordinationsgruppens aktiviteter, undersøgelser og høringer. I løbet af den rapporteringsperiode, der er omfattet af denne rapport, vedtog Kommissionen i oktober 2019 en rapport²⁵, der dækker 2017 og 2018. En rapport om koordinationsgruppens aktiviteter i 2019 forventes vedtaget i andet halvår af 2020.

Koordinationsgruppen foretog tekniske udvekslinger om de redskaber, der var til rådighed i Kommissionens database — et sikkert og krypteret system, som blev oprettet for at hjælpe de nationale myndigheder, der har ansvaret for spørgsmål om eksportkontrol, med at udveksle oplysninger med Kommissionen. I henhold til forordningens artikel 23, stk. 5, skal de kompetente myndigheder anvende dette system til at udveksle oplysninger om sager, hvor en ansøgning om eksporttilladelse er blevet afvist (i det følgende benævnt "afslag").

Koordinationsgruppen har drøftet det krav om forudgående tilladelse til visse former for teknisk bistand og mæglervirksomhed, der er fastsat i forordningens artikel 15 og 19. Gruppen har også indgået i tekniske udvekslinger om forbuddene i artikel 8 og 9 i forordningen om henholdsvis fremvisning af varer på handelsmesser og reklame. Disse forbud blev indført med ændringen af forordningen i 2016. Udvekslingerne vedrørte især muligheden for retningslinjer til relevante myndigheder samt håndhævelsesbestemmelser.

²¹ I henhold til artikel 9 i Det Forenede Kongeriges bekendtgørelse nr. 2008 om eksportkontrol skal der udstedes en tilladelse til eksport af de i artikel 14, stk. 1, nævnte varer.

²² COM(2019) 445 af 1.10.2019.

²³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/2134 af 23. november 2016 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1236/2005 om handel med visse varer, der kan anvendes til henrettelse, tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (EUT L 338 af 13.12.2016, s. 1).

²⁴ EUT L 123 af 12.5.2016, s. 1.

²⁵ COM(2019) 449 endelig af 7.10.2019.

Det blev bemærket, at der var indberettet tilfælde med varer, som der blev annonceret for på visse europæiske leverandørers websteder.

I overensstemmelse med betragtning 48 har koordinationsgruppen desuden gennemgået de foreslåede delegerede retsakter om ændring af bilagene til forordningen, som blev vedtaget den 18. oktober 2017 og den 18. februar 2020 (se afsnit 3.1.1 ovenfor).

Et andet aspekt, der har kendetegnet koordinationsgruppens arbejde, vedrører de nationale kompetente myndigheders rapporteringskrav. På baggrund af de førte drøftelser indsamles der en bredere vifte af handelsdata til brug i forbindelse med Kommissionens årlige rapport for 2019.

Endelig har koordinationsgruppen udvekslet synspunkter om alliancen for torturfri handel og de fremskridt, der gøres i retning af mulige fælles internationale standarder på dette område.

3.3 Gennemsigtighed og oplysninger

I henhold til forordningens artikel 26, stk. 3, skal EU's medlemsstater udarbejde en offentlig, årlig aktivitetsrapport med oplysninger om antallet af modtagne ansøgninger, om de af disse ansøgninger berørte varer og lande, og om de afgørelser, de har truffet om disse ansøgninger.

Tjekkiet²⁶, Danmark²⁷, Tyskland²⁸, Rumænien²⁹ og Det Forenede Kongerige³⁰ har underrettet Kommissionen om deres årlige aktivitetsrapporter for 2019³¹. Det skal bemærkes, at den enkelte medlemsstats offentlige rapport i henhold til forordningens artikel 26, stk. 3, "ikke [indeholder] oplysninger, hvis videregivelse medlemsstaten betragter som stridende mod dens vitale sikkerhedsinteresser".

Nogle få kompetente myndigheder har på deres offentlige websted fremlagt oplysninger om de regler og bestemmelser, der gælder for de varer, som er omfattet af forordningen, med henblik på at informere de økonomiske aktører om procedurer og yderligere krav i forbindelse med eksporttilladelser.

3.4 Håndhævelse af eksportkontrol

Medlemsstaternes kompetente myndigheder er ansvarlige for håndhævelsen af eksportkontrol. Forordningens artikel 33 bestemmer, at "[m]edlemsstaterne fastsætter regler om sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelser af bestemmelserne i denne forordning, og træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de anvendes. Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelserne og have afskrækkende virkning". Det er således EU-medlemsstaterne, der udformer nationale sanktioner, som skal anvendes i tilfælde af overtrædelser af bestemmelserne i denne forordning, der begås af personer eller enheder.

²⁶ Tjekkiet: <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/>

²⁷ Danmark: <https://eksportkontrol.erhvervsstyrelsen.dk/produkter>

²⁸ Tyskland: https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Antragsarten/Anti_Folter_Verordnung/anti_folter_node.html

²⁹ Rumænien: http://www.imm.gov.ro/adaugare_fisiere_imm/2019/10/Rapoarte-anuale-comert-tortura-2017-2018.pdf

³⁰ I henhold til artikel 127, stk. 6, i aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT L 29 af 31.1.2020, s. 7) skal enhver henvisning til medlemsstaterne i den relevante EU-ret i den overgangsperiode, der er omhandlet i nævnte aftales artikel 126, forstås som omfattende Det Forenede Kongerige.

³¹ Det Forenede Kongerige: <https://www.gov.uk/government/collections/strategic-export-controls-licensing-data>

Disse nationale sanktioner omfatter både administrative og strafferetlige sanktioner, der typisk omfatter alt lige fra bøder til fængsling, herunder konfiskation af varer.

I rapporteringsperioden har de kompetente myndigheder ikke underrettet Kommissionen om overtrædelser af forordningen. Forordningen forpligter ikke de kompetente myndigheder til at gøre dette.

3.5 Eksporttilladelser: Nøgledata

Kommissionen indsamler data fra de kompetente myndigheder, der giver den mulighed for at danne sig et overblik over de meddelte eksporttilladelser (og afslag) for så vidt angår de kontrollerede varer, der er beskrevet i bilag III og IV til forordningen.

På grundlag af dataene fra Kommissionens rapport³² for både 2017 og 2018 og de data, der indsamles med henblik på Kommissionens rapport for 2020, der dækker 2019³³, kan antallet af meddelte eksporttilladelser (og afslag) for 2017-2019 sammenfattes som følger³⁴: I 2017 meddelte 12 medlemsstater 292 tilladelser i alt. I 2018 meddelte 11 medlemsstater 231 tilladelser i alt. I 2019 meddelte 10 medlemsstater 281 tilladelser i alt³⁵. I hele indberetningsperioden på tre år blev der således meddelt 804 tilladelser i alt.

Femten medlemsstater meddelte Kommissionen, at de i løbet af rapporteringsperioden ikke havde modtaget nogen ansøgninger om tilladelser i henhold til forordning (EU) 2019/125.

Forordningen indfører et krav om eksporttilladelse, som gør det muligt for de kompetente myndigheder at kontrollere, om der er indikationer på, at varerne kan anvendes til tortur eller anden grusom, umenneskelig, nedværdigende behandling eller straf (bilag III) eller til henrettelse (bilag IV), hvis de eksporteres. Med henblik herpå skal de kompetente myndigheder i henhold til forordningens artikel 20, stk. 8, modtage "fuldstændige oplysninger, navnlig om slutbrugeren, bestemmelseslandet og varernes slutanvendelse".

I løbet af rapporteringsperioden på tre år blev i alt 13 ansøgninger om eksporttilladelse afvist, nemlig fire i 2017, fem i 2018 og fire i 2019.

De oplysninger, der er til rådighed for Kommissionen, og som er baseret på data fra de kompetente myndigheder, gør det muligt for Kommissionen at sondre mellem dels slutanvendelse af varer, der er opført i bilag IV, i forbindelse med retshåndhævelse, videnskab, sundhedspleje, vagtselskabers arbejde og medicinske aktiviteter (hospitaller og veterinær brug) og dels industriel anvendelse og eksport til handelsvirksomheder. I løbet af den treårige periode, der er omfattet af denne rapport, blev der udstedt 56 eksporttilladelser til retshåndhævelsesformål og 52 til videnskabelige formål og sundhedspleje, mens resten (74) blev udstedt til andre formål, hovedsageligt til handlende og private vagtselskaber. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ikke alle medlemsstater i fuld udstrækning redegør for og/eller angiver oplysninger om slutbrugere, og at oplysningerne om slutanvendelse som sådan ikke svarer til det samlede antal licenser, der er nævnt ovenfor.

³² Rapport om eksporttilladelse i 2017 og 2018 i henhold til forordningen om handel med visse varer, der kan anvendes til henrettelse, tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf — COM(2019) 445 final.

³³ Se forordningens artikel 26, stk. 4.

³⁴ Eksport i henhold til den generelle EU-eksporttilladelse (bilag V til forordningen) indgår ikke i oplysningerne om det antal tilladelser, der er udstedt af medlemsstaterne.

³⁵ På tidspunktet for færdiggørelsen af denne rapport havde tre EU-medlemsstater ikke forelagt Kommissionen handelsdataene vedrørende 2019.

3.6 EU-borgere i udlandet

Selv om det strengt taget ikke er en del af vurderingen af gennemførelsen af forordningen, vil det i henhold til forordningens artikel 32 ved evalueringen også blive vurderet, om det er nødvendigt også at lade forordningens anvendelsesområde omfatte aktiviteter blandt unionsborgere i udlandet. I dette afsnit skitseres de områder, hvor der kan foretages en vurdering af virksomheder, der er hjemmehørende i EU, EU-borgere eller personer med bopæl i en EU-medlemsstat, der handler i tredjelande. Denne mulighed vedrører følgende aktiviteter:

- **Mæglervirksomhed**, dvs. formidling af overførsel af udstyr mellem tredjelande uden for EU, hvor varerne ikke indføres i EU's toldområde, og hvor aktiviteterne udføres af EU-enheder uden for EU.

Forordningen forbyder ikke mæglervirksomhed i forbindelse med varer, der er anført i bilag II, og regulerer heller ikke mæglervirksomhed i forbindelse med varer i bilag III, som udføres af EU-mæglere, der arbejder uden for EU.

- **Salgsfremmende foranstaltninger/markedsføring** af relevante varer og tjenesteydelser foretaget af EU-enheder uden for EU eller fremme af en sådan markedsføring, f.eks. gennem tilrettelæggelse af udstillinger og messer i tredjelande, hvor våben, sikkerhedsudstyr og beslægtede varer markedsføres.

I henhold til forordningens artikel 8 er det "forbudt for alle fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, herunder partnerskaber, uanset om de er hjemmehørende eller har hjemsted i en medlemsstat eller ej, at fremvise eller udbyde varer, der er opført i bilag II, til salg på en udstilling eller messe, der finder sted i Unionen" (Kommissionens fremhævelse).

- **Levering af teknisk bistand** og uddannelse i brug af udstyr eller teknikker til retshåndhævelse fra EU's enheder til militære styrker, sikkerhedsstyrker eller politistyrker eller til ikkestatslige aktører, såsom private vagtselskaber, i tredjelande.

Artikel 7 i forordningen forbyder en "leverandør af teknisk bistand eller en mægler at levere eller tilbyde personer, enheder eller organer i et tredjeland oplæring i brug af varer, der er opført i bilag II". Endvidere er medlemsstaterne i henhold til artikel 15 forpligtet til specifikt at tillade levering af "teknisk bistand i forbindelse med" varer i bilag III. Levering af teknisk bistand, herunder uddannelse, forbydes eller kontrolleres kun, hvis den direkte vedrører udstyr, der er omfattet af forordningen (bilag II eller bilag III). Teknisk bistand kan ydes uafhængigt af leveringen af det udstyr, der er omfattet af forordningen.

To ikkestatslige organisationer (ngo'er), der beskæftiger sig med menneskerettigheder og har deltaget i vurderinger i forbindelse med evaluering, har gjort opmærksom på forhold, hvor EU-borgere, der opererer uden for EU, bl.a. har tilbudt uddannelse i sikkerhed og retshåndhævelse og gjort upassende brug af retshåndhævelsesudstyr eller misbrugt dette. De har også gjort opmærksom på tilfælde, hvor virksomheder har tilrettelagt våbenmesser og -udstillinger i tredjelande. De mener navnlig, at den nuværende geografiske begrænsning i artikel 8 bør fjernes, og at enhver fysisk eller juridisk person eller enhed eller ethvert organ i EU bør forbydes at fremme varer i bilag II på udstillinger eller messer, uanset hvilket land de opbevares i. Desuden mener de, at der bør indføres kontrol (enten gennem forordningen eller andre passende foranstaltninger) for at regulere alle relevante uddannelsesinstitutioners instruktion eller uddannelse, således at denne bestemmelse ikke fremmer eller omfatter

uhensigtsmæssige eller urimelige politikker, praksisser eller teknikker, der kan fremme eller anvendes til tortur eller anden mishandling i tredjelande.

Afhjælpning af de påpegede udfordringer indebærer problemer vedrørende EU's jurisdiktions territoriale rækkevidde. I folkeretten er jurisdiktion principielt territorial, og den kan ikke udøves af en stat uden for dennes område, medmindre der er tale om en bemyndigelsesregel, der er afledt af international sædvane eller en konvention. Der er dog undtagelser fra dette princip, som er relevante her. Folkeretten gør det f.eks. muligt at straffe en stats borgere for ekstraterritoriale aktiviteter, når det drejer sig om strafbare handlinger, der begås uden for statens område³⁶. I tilfælde af særlig grove forbrydelser, der er omfattet af universel jurisdiktion i kraft af enten en multilateral traktat³⁷ eller folkeretlig sædvaneret, såsom folkedrab, krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og tortur, kan en stat udøve jurisdiktion over for disse forbrydelser, uanset hvor de begås, og uanset gerningsmandens eller offerets nationalitet.

Ensidige beslutninger om at udøve jurisdiktion uden for EU's område bør nøje overvejes i lyset af folkeretten og praksis på området. Da spørgsmålet om, hvorvidt en stat lovligt kan udøve ekstraterritorial kompetence, henhører under folkeretten, er det vigtigt, at der gøres en energisk og effektiv indsats for at fremme torturfri handel i de relevante internationale fora med henblik på at udbrede den globale indsats, så den omfatter de mål, som forordningen sigter mod at fremme.

Andre relevante foranstaltninger kan også undersøges, f.eks. foranstaltninger til fremme af øget gennemsigtighed og bevidstgørelse eller foranstaltninger til fremme af effektiv overholdelse af FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder³⁸. FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder fastslår faktisk, at erhvervslivet bør respektere menneskerettighederne. Erhvervslivet bør ikke krænke andres menneskerettigheder. Det bør i stedet gribe ind over for negative indvirkninger på menneskerettighederne. Hvis negative indvirkninger på menneskerettighederne skal imødegås, skal der træffes passende foranstaltninger til forebyggelse, afbødning og, hvis det er relevant, afhjælpning.

4. VURDERING AF GENNEMFØRELSEN AF FORORDNINGEN

4.1 Vurderingskriterier og datakilder

På grundlag af de væsentlige vurderingskriterier i forordningens artikel 32 har Kommissionen vurderet forordningens resultater i tråd med sine retningslinjer for bedre regulering³⁹ og evalueret følgende elementer:

- *Relevans*: I hvilket omfang forordningens overordnede mål, dens udformning og de

³⁶ Se artikel 5, stk. 1, litra b), i konventionen fra 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf ([som blev vedtaget den 10. december 1984 og trådte i kraft den 26. juni 1987] 1465 UNTS 112; "CAT").

³⁷ Se Genèvekonventionerne I–IV (1949).

³⁸ "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework" blev udviklet af generalsekretærens særlige repræsentant for menneskerettigheder og transnationale selskaber og andre erhvervsvirksomheder. Menneskerettighedsrådet godkendte de vejledende principper i sin resolution 17/4 af 16. juni 2011.

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

ationale gennemførelsesforanstaltninger, der er fastsat i den, svarede til EU's prioriteter på det tidspunkt, hvor forordningen blev vedtaget, og svarer til EU's nuværende prioriteter.

- *Effektivitet*: Hvor effektivt forordningen fungerer. Her fokuseres der på, hvor effektivt medlemsstaterne gennemfører forordningen, og Kommissionens fører tilsyn med dette, samtidig med at det vurderes, om der er huller eller overlapninger i oplysningskravene, som kan undergrave forordningens effekt eller den effektive gennemførelse af den, og om rapporteringskravene er passende og forholdsmæssige.
- *Effekt*: I hvilket omfang forordningen opfylder sine mål og EU's prioriteter.
- *Sammenhæng og komplementaritet* I hvilket omfang forordningen fremmer sammenhæng og komplementaritet med andre relevante EU-initiativer og initiativer fra medlemsstaternes side.
- *EU-merværdi*: I hvilket omfang forordningen tilfører værdi til individuelle foranstaltninger i EU's medlemsstater.

De vigtigste kilder, der blev brugt til indsamling af dokumentation i forbindelse med vurderingen, var skriftlige indlæg, herunder et studie, en række offentlige undersøgelser⁴⁰ og interviews samt en workshop med deltagelse af centrale aktører.

Workshoppen for aktører omfattede mere end 30 deltagere. De kom fra en bred vifte af organisationer, herunder medlemsstaternes kompetente myndigheder, Kommissionen, internationale organisationer såsom FN og Europarådet samt en række ngo'er.

Vurderingen af de indsamlede data og oplysninger førte til følgende konklusioner.

4.2 Relevans

4.2.1 Politiske overvejelser

Den oprindelige forordning, som blev vedtaget i 2005, havde til formål at opfylde behovet for "EU-regler for handel med tredjelande med varer, der kan anvendes til henrettelse, og varer, der kan anvendes til tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf". Sigtet med disse regler var at udfylde et hul, der var konstateret i EU's menneskerettighedsbaserede handelskontroller. Reglerne udgjorde verdens første bindende instrument, der specifikt behandlede spørgsmålet. For at sikre forordningens fortsatte relevans blev den ændret i 2011, 2014 og 2016.

Forordningen danner et hidtil uset praktisk grundlag for regulering af handel med torturrelaterede varer, og dens fortsatte relevans bekræftes af den rolle, som den har spillet som inspirationskilde for andre landes og organisationers arbejde på dette område. Den har navnlig ligget til grund for FN's beslutning om at udvikle fælles internationale standarder for handel med torturredskaber⁴¹. Forordningen tilskrives desuden at have inspireret til

⁴⁰ 11 medlemsstater gav feedback, mens 15 respondenter bidrog til undersøgelserne, hvoraf otte var almindelige borgere, fire repræsenterede ngo'er, to kom fra den private sektor og en enkelt kom fra den akademiske verden. Derudover har Kommissionen modtaget bemærkninger fra andre kilder end deltagerne i undersøgelserne.

⁴¹ Resolution A/73/L.94: "Towards torture-free trade: examining the feasibility, scope and parameters for possible common international standards" (opnåelse af torturfri handel: undersøgelse af gennemførlighed, omfang og parametre i forbindelse med mulige fælles internationale standarder), vedtaget af FN's Generalforsamling den 28. juni 2019.

udviklingen af Europarådets regionsdækkende foranstaltninger til bekæmpelse af handel med udstyr, der anvendes til tortur, mishandling og dødsstraf.

Den kendsgerning, at nogle medlemsstater uden for EU, herunder Schweiz, Nordmakedonien og Montenegro, har valgt at følge forordningen, og at Det Forenede Kongerige har også meddelt, at det vil bibeholde forordningens bestemmelser efter dets udtræden af EU, understreger dens opfattede relevans yderligere.

4.2.2 Relevans, hvad angår omfattede varer og tjenesteydelser

Forordningen omfatter i dag en bred vifte af varer med tilknytning til henrettelse og tortur.

Med hensyn til, hvilke varer, aktiviteter og personer forordningen omfatter, fastsætter forordningens artikel 25, at hver medlemsstat kan rette en behørigt begrundet anmodning til Kommissionen om at tilføje varer til bilag II, bilag III eller bilag IV. I den undersøgte periode blev der ikke fremsat sådanne anmodninger.

To menneskerettigheds-ngo'er, som har deltaget i evalueringen, mener navnlig, at forordningen bør kunne tilpasses ændringer på det internationale sikkerhedsmarked, hvor den teknologiske udvikling og markedsudviklingen går hurtigt. Efter deres opfattelse bør forordningen også tage hensyn til ændringer i anvendelsen og misbruget af retshåndhævelsesudstyr. Den særlige "rebranding"-praksis for at omgå forordningens anvendelsesområde er også blevet fremhævet som et problematisk forhold, hvilket bekræfter, at der er behov for en regelmæssig ajourføring af listerne over omfattede varer. Ifølge de pågældende ngo'er kan nogle af de varer, der i dag er opført i bilag III, flyttes til bilag II. Dette gælder bl.a. våben, der giver elektrisk chok (herunder stave, skjolde og bedøvelsespistoler), og andre varer kan også med fordel tilføjes, f.eks. anordninger til tildækning af øjnene, fastholdelsesanordninger i form af stole, bræt og senge, der er beregnet til retshåndhævelsesformål. Ngo'erne anfører, at bl.a. de kontrollerede varer "standardhåndjern," håndholdte slagvåben og visse våben til affyring af plast- og gummikugler kan føjes til bilag III.

Midler til bekæmpelse af optøjer udgør et særskilt problem. I de senere år har der været en stigning i både udbuddet og anvendelsen af dem. To menneskerettigheds-ngo'er, som har deltaget i evalueringen, mener ikke, at disse midler er omfattet af forordningen i tilstrækkelig grad, da der er visse uoverensstemmelser med EU's fælles liste over militært udstyr⁴². Ved udarbejdelsen (og revisionerne) af forordningen er varer, der allerede er omfattet af andre EU-instrumenter, specifikt udeladt fra forordningens anvendelsesområde. Denne udeladelse har i praksis ført til en situation, hvor forordningen omfatter kontrol af visse midler til bekæmpelse af optøjer, såsom peberspray og *oleoresin capsicum*, men ikke dem, der er opført på den fælles liste over militært udstyr. De menneskerettigheds-ngo'er, der deltager i evalueringen, angiver, at disse midler til bekæmpelse af optøjer, som i dag ikke er omfattet af forordningen, ofte anvendes til tortur og anden mishandling eller intern undertrykkelse.

For så vidt angår varer i bilag IV indeholder forordningen en liste over visse kemiske stoffer/lægemidler, der har til formål at redde og forbedre patienters liv og sundhed, men som også kan anvendes i dødssprøjter. Ifølge en organisation, der deltager i kampen mod misbrug af lægemidler ved brug af dødssprøjter, omfatter forordningen to af de 14 lægemidler, der i øjeblikket er opført på de amerikanske protokoller om dødssprøjtesystemer. I modsætning til de varer, der er opført i bilag II og III, har disse typer kemikalier og lægemidler et væsentligt

⁴² Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr vedtaget af Rådet den 17. februar 2020 (udstyr omfattet af Rådets fælles holdning 2008/944/FUSP om fælles regler for kontrol med eksport af militærteknologi og -udstyr) (FUSP) (2020/C 85/01) (EUT C 85-1 af 13.3.2020).

livreddende formål, og derfor skal foranstaltninger, der kan begrænse handlen med dem, vurderes nøje for at forhindre, at denne handel med lovlige livreddende lægemidler påvirkes negativt. Det er i denne forbindelse værd at bemærke selvreguleringen blandt flere EU-virksomheder, der frivilligt anvender forskellige distributionsprotokoller, som efter forskellige aktørers mening forhindrer uhensigtsmæssig brug af narkotika, der eksporteres fra EU.

Ved vurderingen af, om de omfattede varer og tjenesteydelser er relevante, kan det også overvejes at indføre en målrettet bestemmelse om slutanvendelse eller en "catch-all-bestemmelse" i forordningen. En række menneskerettigheds-ngo'er, der har deltaget i evalueringen, og en myndighed i en medlemsstat har slået til lyd for at indføre en sådan bestemmelse. Helt konkret ville en sådan bestemmelse gøre det muligt for de enkelte EU-medlemsstater at standse overførsler af bestemte varer, som ikke specifikt er opført i forordningens bilag II eller III. Det ville skulle fastslås, at den pågældende vare tydeligvis ikke har andre praktiske anvendelsesformål end henrettelse, tortur og anden mishandling. Bestemmelsen kunne også omfatte tilfælde, hvor der er dokumentation for, at overførsel af den ikke opførte vare ville indebære anvendelse til sådanne formål.

For så vidt angår de tjenester, der er omfattet af forordningens anvendelsesområde, dvs. mæglervirksomhed, teknisk bistand, uddannelse og reklame vedrørende de varer, der er omfattet af forordningen, er der ved vurderingen ikke fundet tegn på, at der er behov for en ændring. Det skal dog bemærkes, at levering af teknisk bistand, herunder uddannelse, forbydes eller kontrolleres kun, hvis den direkte vedrører udstyr, der er omfattet af forordningen (bilag II eller bilag III).

4.2.3 Relevansen af at medtage handel inden for EU

Under høringerne om gennemførelsen af forordningen er det blevet foreslået at udvide dens anvendelsesområde, så det også omfatter handel med varer i bilag II og III inden for EU samt import af varer i bilag III til EU. I den oprindelige forordning blev der taget hensyn til, at "der bør [...] fastsættes fællesskabsregler for handel med tredjelande med varer, der kan anvendes til henrettelse, og varer, der kan anvendes til tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf". Denne vægt på forbindelserne med tredjelande fremgår klart af præamblen, hvori det hedder, at "foranstaltningerne i denne forordning tager sigte på at forebygge både henrettelse og tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i tredjelande. De omfatter restriktioner på handel med tredjelande med varer, der kan anvendes til henrettelse eller tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Det anses ikke for nødvendigt at fastsætte lignende kontrolforanstaltninger for transaktioner inden for Unionen, da dødsstraf ikke eksisterer i medlemsstaterne, og medlemsstaterne formodes at have vedtaget egnede foranstaltninger til at forbyde og forhindre tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf".

To menneskerettigheds-ngo'er med ekspertviden om handel med varer, der kan anvendes til tortur eller mishandling, har slået til lyd for, at forordningens anvendelsesområde bør udvides, så det også omfatter import til EU eller overførsel inden for EU af retshåndhævelsesudstyr og beslægtede varer, der har legitime retshåndhævelsesformål, men som kan misbruges.

Forordningen fokuserer tydeligvis på at begrænse handelen med tredjelande. Derfor synes det ikke at harmonere særlig godt med forordningens erklærede mål at regulere import af retshåndhævelsesudstyr til EU og overførsel af dette udstyr inden for EU med henblik på at imødegå påståede tilfælde af tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende

behandling eller straf i EU ved hjælp af forordningen. Andre redskaber og midler til beskyttelse af menneskerettighederne, som Unionen og dens medlemsstater råder over i dag, kan betragtes som mere hensigtsmæssige i denne henseende.

4.3 Effektivitet

4.3.1 Tilladelser og afslag

På grundlag af de data, der fremlægges i denne rapport og Kommissionens tidligere rapport om eksporttilladelser i 2017 og 2018⁴³ (se afsnit 3.5), er det værd at bemærke, at et betydeligt antal medlemsstater (15) ikke har rapporteret om tilladelser i den treårige periode. Dertil kommer, at nogle medlemsstater har rapporteret om betydeligt flere tilladelser end andre.

De fremlagte oplysninger viser også et begrænset antal afslag på tilladelser for varer (13 fra fire medlemsstater i den treårige periode), og de pågældende tilladelser (og afslag) dækker ikke over de tjenester, der er omfattet af forordningen. Ansvar for gennemførelsen påhviler de kompetente myndigheder i medlemsstaterne. Der er i øjeblikket kun adgang til begrænsede oplysninger om bl.a. nationale risikovurderingsprocedurer og overvågning af slutanvendelsen af eksporterede varer og tjenesteydelser.

I lyset af ovenstående oplysninger synes der at være behov for, at der på EU-plan ydes en eller anden form for vejledning eller udveksling af bedste praksis vedrørende gennemførelsen af forordningen (f.eks. med hensyn til definition af omfattede varer, risikovurderinger, afslag, underretninger osv.). Desuden synes der at være behov for mere information fra de kompetente myndigheder om, hvordan forordningen anvendes i praksis.

4.3.2 Rapportering

Som anført i afsnit 3.3 indeholder forordningens artikel 26, stk. 3, de krav, der stilles til de kompetente myndigheder med hensyn til rapportering. Fem medlemsstater har bekræftet, at de offentliggør årlige aktivitetsrapporter i overensstemmelse med forordningens artikel 26, stk. 3. Det skal bemærkes, at den enkelte medlemsstats offentlige rapport i henhold til forordningens artikel 26, stk. 3, "ikke [indeholder] oplysninger, hvis videregivelse medlemsstaten betragter som stridende mod dens vitale sikkerhedsinteresser".

Detaljeringsgraden i de årlige rapporter gør det ikke altid muligt at foretage en nøjagtig vurdering af gennemførelsen af forordningen på nationalt plan. Kun få medlemsstater fremlægger offentligt tilgængelige oplysninger om procedurer for risikovurdering af varer eller om de opfølgingsforanstaltninger, der træffes for at overvåge slutanvendelsen, og de angiver heller ikke mængden og værdien af de relaterede varer, eller om der er gjort brug af sanktioner for overtrædelse af forordningen. Der foreligger også kun begrænsede oplysninger om den mekanisme for underretning og høring, der er omhandlet i artikel 23.

I henhold til artikel 26, stk. 4, skal Kommissionen offentliggøre en årlig aktivitetsrapport. I oktober 2019 offentliggjorde den en rapport om medlemsstaternes eksporttilladelser i 2017 og 2018, og endnu en rapport, der dækker 2019, vil blive vedtaget i 2020. I rapporteringsformularen for 2019 anmodes der om oplysninger om en bredere vifte af emner. Blandt andre relevante oplysninger, der med fordel kan medtages i den samlede årlige rapportering, kan nævnes oplysninger om konstaterede overtrædelser og anvendte sanktioner. For at sikre øget gennemsigtighed kan andre aspekter såsom eksportens værdi og omfang også medtages.

⁴³ COM/2019/445 final

4.4 Effekt

Forordningen har opfyldt det specifikke mål om at sikre mere effektiv kontrol af EU's handel med tredjelande med varer, der kan anvendes til henrettelse eller tortur og anden grusom, nedværdigende eller umenneskelig behandling eller straf. Ifølge en myndighed i en af medlemsstaterne har forordningen gjort det lettere at opfange relevante varer, mens de handlende er blevet afskrækket fra at forsøge at eksportere forbudte varer (hvilket dokumenteres af den begrænsede samlede handel med disse varer).

Det ville imidlertid være ønskeligt med flere oplysninger om sanktioner, som medlemsstaterne pålægger i henhold til forordningens artikel 33, for bedre at kunne vurdere, i hvilket omfang overtrædelser af forordningen konstateres og straffes. Kommissionen har et næsten fuldstændigt billede af EU-medlemsstaternes nationale lovgivning om sanktioner for overtrædelser, men den har ikke tilstrækkelige oplysninger om, hvorvidt myndighederne har anvendt disse sanktioner i tilfælde af overtrædelser.

Det er mere vanskeligt at vurdere, om det mere overordnede mål om at bidrage til at forebygge henrettelse og tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i tredjelande er nået, da der er mange andre faktorer, som bidrager hertil. Begrænsning af handelen med relevante varer og tjenesteydelser er kun et af elementerne i kampen mod tortur. Desuden kræves der ikke nødvendigvis avancerede værktøjer for at udøve tortur og anden mishandling. Ofte anvendes meget enkle og lettilgængelige værktøjer, f.eks. stave, knipler, standardhåndjern og overdreven fysisk vold.

4.5 Sammenhæng og komplementaritet

For at sikre komplementaritet henvises der i forordningen specifikt til andre relaterede EU-instrumenter eller -rammer, og de varer, som de omfatter, udelukkes udtrykkeligt fra dens anvendelsesområde. Forordningen omfatter materialer, der ikke er anført i nogen anden retsakt, og i den henseende supplerer den en række andre EU-regelsæt. Det undlades at fokusere på varer, der er omfattet af andre forordninger, og for hvilke der allerede er indført en ordning for eksporttilladelser, dvs.

- i. skydevåben, der er omfattet af kontrol, jf. forordning (EU) nr. 258/2012
- ii. produkter med dobbelt anvendelse, der er omfattet af kontrol, jf. forordning (EF) nr. 428/2009
- iii. varer, der er omfattet af kontrol i medfør af fælles holdning 2008/944/FUSP og den tilhørende fælles liste over militært udstyr⁴⁴.

Denne tilgang til at sikre komplementaritet mellem eksportkontrolinstrumenterne har stort set været en succes, men der er dog opstået visse uoverensstemmelser. Som anført ovenfor er dette tilfældet for midler til bekæmpelse af optøjer. Nogle af disse, herunder peberspray og oleoresin capsicum, er omfattet af forordningen, mens dette ikke gælder andre midler på den fælles liste over militært udstyr, f.eks. almindelig tåregas (CS-gas, CR-gas og CN-gas), selv om de ofte anvendes i forbindelse med tortur og anden mishandling. Det ville være hensigtsmæssigt at undersøge, hvordan det bedst kan sikres, at der er bedre overensstemmelse

⁴⁴ Se Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr vedtaget af Rådet den 17. februar 2020 (udstyr omfattet af Rådets fælles holdning 2008/944/FUSP om fælles regler for kontrol med eksport af militært teknologi og -udstyr) (FUSP) (2020/C 85/01) (EUT C 85-1 af 13.3.2020).

mellem de to instrumenter, at procedurerne for udstedelse af tilladelser er ensartede, og at meddelelser om afslag rundsendes under begge kontrolordninger.

Ligeledes gælder det, at EU ganske vist har indført våbenembargoer som en udtrykkeligt reaktion på "intern undertrykkelse" og til dette formål har udarbejdet en liste over udstyr, der anvendes til denne form for undertrykkelse, men at denne liste ikke omfatter elementer, der indgår i forordningens anvendelsesområde. Det kunne undersøges, om der er mulighed for udtrykkeligt at medtage visse bilag III-varer, der kontrolleres af forordningen, i de embargoer, der specifikt vedrører problemer med "intern undertrykkelse".

Med hensyn til EU's overordnede menneskerettighedsmål hænger forordningen godt sammen med andre relevante EU-instrumenter og -initiativer, som den supplerer fint. Der er imidlertid plads til øget synergi mellem overvågningen af menneskerettigheder i tredjelande på den ene side og på den anden side kontrollen af slutanvendelsen af varer og tjenesteydelser, der eksporteres i henhold til forordningen.

Der har i høj grad været sammenhæng og komplementaritet med de initiativer, der er iværksat på globalt og regionalt plan (alliancen for torturfri handel, Europarådet). I løbet af de seneste tre år har Den Europæiske Union (på både teknisk og diplomatisk plan) stået i spidsen for initiativer, der skal øge den internationale offentlige opmærksomhed om handel med udstyr, der anvendes til tortur, mishandling og dødsstraf. EU har aktivt bidraget til at udvikle internationale foranstaltninger til bekæmpelse af denne handel, navnlig gennem sin støtte til oprettelsen af alliancen for torturfri handel. Dette arbejde kulminerede i resolutionen "Towards torture-free trade: examining the feasibility, scope and parameters for possible common international standards" (opnåelse af torturfri handel: undersøgelse af gennemførlighed, omfang og parametre i forbindelse med mulige fælles internationale standarder), som blev vedtaget af FN's Generalforsamling den 28. juni 2019.

På regionalt plan har forordningen inspireret til udvikling af mulige foranstaltninger fra Europarådets side til regionsdækkende kontrol med handelen på dette område.

4.6 EU-merværdi

EU-merværdi er et udtryk for de ændringer, der frembringes af EU's interventioner, og som ligger ud over det, der med rimelighed kan forventes af medlemsstaternes nationale foranstaltninger.

Handel er et område, hvor EU har enekompetence i henhold til artikel 207 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Forordningens EU-merværdi er åbenlys i betragtning af, at forordningen dækker et område, hvor EU har enekompetence, og at målene i forordningen derfor bedst kan nås på EU-plan.

Selv om forordningen giver medlemsstaterne mulighed for at træffe yderligere foranstaltninger, kan foranstaltningerne i forordningen i det store og hele anses for at være tilstrækkelige. Fem medlemsstater har vedtaget eller opretholdt supplerende foranstaltninger i henhold til forordningens artikel 10 og 14.

4.7 Koordinationsgruppen for torturbekæmpelse

Koordinationsgruppen for torturbekæmpelse har sit retsgrundlag i selve forordningen. Kommissionen står i spidsen for denne gruppe, der består af en repræsentant fra hver medlemsstat, som udpeges af denne. Gruppen varetager en begrænset række specifikke opgaver: Den kan undersøge spørgsmål vedrørende anvendelsen af forordningen, herunder

udveksle oplysninger om administrativ praksis. Desuden kan den på ad hoc-basis høre eksportører, mæglere, leverandører af teknisk bistand og andre relevante aktører, der er berørt af forordningen. I henhold til betragtning 48 i forordningen spiller gruppen en særlig rolle i forbindelse med udarbejdelsen af delegerede retsakter, da medlemsstaterne formelt høres gennem gruppen om udkast til delegerede retsakter, der forelægges af Kommissionen i overensstemmelse med principperne i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning.

På baggrund af resultaterne i denne rapport og i overensstemmelse med dens mandat kan koordinationsgruppen bl.a. indlede mere indgående drøftelser om spørgsmål vedrørende f.eks. mulige overtrædelser af forordningen eller sager, der potentielt kan give anledning til bekymring. Analyse af medlemsstaternes gennemførelse af artikel 23 (underretning om beslutninger om afslag, høring af andre medlemsstater og tilvejebringelse af oplysninger) er også et vigtigt element, der jævnligt kan indgå i gruppens arbejde⁴⁵.

5. KONKLUSIONER OG NÆSTE SKRIDT

Forordningen blev vedtaget for at skabe et EU-instrument for handel med tredjelande med varer og relaterede tjenesteydelser, der kan anvendes til henrettelse, tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Den har medvirket til at fremme **respekten for menneskeliv og de grundlæggende menneskerettigheder**.

Forordningen udfylder et hul, der er konstateret i EU's menneskerettighedsbaserede handelskontrol. Den har ydet et **positivt bidrag**, idet den har opfyldt det primære mål om at træffe effektive, konkrete foranstaltninger til bekæmpelse af tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Som verdens første juridisk bindende reguleringsinstrument på dette område har den desuden tjent som **eksempel for en række tredjelandes og internationale organisationers udvikling af lignende handelsforanstaltninger**.

Evalueringen har bekræftet, at forordningen overordnet set **gennemføres på tilfredsstillende vis** og fortsat egner sig til formålet. Den betragtes som tilstrækkelig robust, og en gennemgribende ajourføring skønnes derfor ikke nødvendig på nuværende tidspunkt. På den anden side har evalueringen vist, at der kan være behov for ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger til støtte for en mere effektiv gennemførelse af visse bestemmelser i forordningen.

For så vidt angår den vifte af varer, som forordningen omfatter, bør den **tilpasses til den teknologiske udvikling og markedsudviklingen**, idet der tages hensyn til nye former for anvendelse og misbrug af retshåndhævelsesudstyr. En række uoverensstemmelser med andre relaterede EU-instrumenter (Rådets fælles holdning 2008/944/FUSP og våbenembargoer, som specifikt er indført for at bekæmpe "intern undertrykkelse") kan også undersøges nærmere. Desuden bør der fortsat foretages en omhyggelig afvejning af hensynet til menneskerettighederne og behovet for at beskytte handelen med lovlige **livreddende lægemidler**, når det vurderes, om der er mulighed for at ajourføre fortegnelserne over omfattede kemikalier.

⁴⁵ I artikel 23 pålægges medlemsstaterne at underrette Kommissionen og alle andre medlemsstater om deres beslutninger om i henhold til forordningen at afslå ansøgninger om eller annullere tilladelser til eksport eller transit af varer eller levering af teknisk bistand eller mæglervirksomhed. Medlemsstaterne pålægges desuden at underrette og konsultere de relevante medlemsstater, hvis de overvejer at give tilladelse til en transaktion, der "i alt væsentligt" er identisk med en transaktion, som er blevet nægtet eller annulleret af en anden medlemsstat. Endelig kræves det i artikel 23, at enhver medlemsstat, der giver tilladelse til sådanne "i alt væsentligt" identiske transaktioner, skal underrette Kommissionen og alle de øvrige medlemsstater om sin beslutning og om begrundelsen herfor.

For at hjælpe medlemsstaterne med at gennemføre forordningen mere effektivt og konsekvent/ensartet på centrale eller udfordrende områder kan der være behov for **vejledning** om den praktiske anvendelse af visse aspekter af forordningen, f.eks. med hensyn til definition af de varer, der er anført i bilagene, handelsmesser og udstillinger, risikovurdering, afslag eller underretninger. Det bør undersøges nærmere, om der findes metoder til tættere **overvågning** af mulige overtrædelser af forordningen og **slutanvendelsen** af eksporterede varer. Der er desuden plads til øget **synergi** mellem overvågningen af menneskerettigheder i tredjelande på den ene side og på den anden side kontrollen af slutanvendelsen af varer og tjenesteydelser, der eksporteres i henhold til forordningen. Mulighederne for at opnå dette bør udforskes nærmere.

Behovet for **øget gennemsigthed og ansvarlighed** (navnlig ved at offentliggøre årlige aktivitetsrapporter) anerkendes også. Endvidere understreges det i evalueringen, at der er behov for mere **øget udveksling af oplysninger** om, hvordan forordningen gennemføres, navnlig for så vidt angår risikovurderinger og politikken for udstedelse af licenser. Yderligere relevante oplysninger kan med fordel indarbejdes i den årlige rapport, f.eks. oplysninger om overtrædelser og sanktioner.

Der bør tilskyndes til et mere systematisk **samspil med ikkestatslige organisationer, internationale organisationer og andre aktører** med relevant ekspertise, bl.a. gennem forelæggelse af rapporter, briefinger eller andre oplysninger vedrørende forordningen og gennemførelsen af den. Dette vil lette en mere effektiv overvågning og afsløring af eventuelle overtrædelser og bidrage til at danne grundlag for nationale procedurer for risikovurdering.

Kommissionen foreslår, at der nedsættes en **ekspertgruppe**, som skal undersøge de problemer, der fremhæves, og indsamle yderligere dokumentation og ekspertudtalelser. Denne gruppe kan bl.a. omfatte kvalificerede eksperter fra relevante ikkestatslige organisationer (dvs. dem, der beskæftiger sig med menneskerettigheder og våbenkontrol), internationale organisationer, den akademiske verden og erhvervslivet. Gruppen skal løbende yde støtte til Kommissionen i bestræbelserne på at undersøge mulighederne for at styrke overholdelsen og gøre forordningen og gennemførelsen af den mere effektiv. Den skal tilvejebringe ekspertise i bred forstand, som udgør et supplement til den rolle, som koordinationsgruppen for torturbekæmpelse spiller, give et væsentligt input til fremme af debatten om politik og gennemførelse og gøre det muligt for alle involverede parter at indgå i en løbende dialog.

Endvidere kan det overvejes at indføre ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger for at forebygge visse upassende aktiviteter blandt **EU-borgere og EU-baserede virksomheder, der opererer i udlandet** (f.eks. promovring eller markedsføring af varer og tjenesteydelser og levering af teknisk bistand og uddannelse med henblik på uhensigtsmæssig anvendelse eller misbrug af retshåndhævelsesudstyr). Der kan f.eks. være tale om foranstaltninger, der øger gennemsigtheden og bevidstgørelsen, eller som fremmer effektiv overholdelse af FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder.