



Брюксел, 19.5.2016 г.  
COM(2016) 267 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**Доклад относно напредъка в борбата с трафика на хора (2016 г.),**

**както се изисква от член 20 от Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването  
и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него**

{SWD(2016) 159 final}

## I. КОНТЕКСТ

Трафикът на хора е купуването, продажбата и експлоатацията на възрастни и деца. Това е явление с пагубно въздействие върху хората, обществото и икономиката. **Трафикантите експлоатират уязвимостта на хората**, чието положение може да бъде влошено от фактори като бедност, дискриминация, неравенство между половете, насилие срещу жените, липса на достъп до образование, етнически конфликти и природни бедствия.

**Трафикът на хора е престъпление, мотивирано от търсенето и от печалбата.** С цел да се изкорени престъплението, трябва да се вземе предвид сложното взаимодействие между предлагането и търсенето, обусловени от трупането на печалби — в официалната, както и в сивата икономика.

**Трафикът на хора е тежко нарушение на основните права и е изрично забранен съгласно Хартата на основните права на Европейския съюз.** Той е посочен също така като престъпление в член 83 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Престъпленията по член 83 са известни още като „евро престъпления“ — особено тежки престъпления с трансгранично измерение.

Поради това от съществено значение са сътрудничеството и координацията между държавите членки, за което свидетелства **Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него**<sup>1</sup> („Директивата за борба с трафика“). В член 20 от директивата се предвижда, че, „за да се допринесе за установяването на координирана и консолидирана стратегия на Съюза за борба с трафика на хора, държавите членки подпомагат задачите на координатора за борба с трафика. По-конкретно държавите членки предоставят на координатора за борба с трафика информацията, посочена в член 19, въз основа на която координаторът дава своя принос за докладването от Комисията на всеки две години относно постигнатия напредък в борбата с трафика на хора“.

За тази цел Комисията назначи координатор на ЕС за борба с трафика, който отговаря за подобряване на координацията и съгласуваността между институциите и агенциите на ЕС, държавите членки и международните участници, както и за разработването на нови политики на ЕС за борба с трафика на хора и за подобряването на съществуващите политики в тази област<sup>2</sup>.

Това е **първият доклад на Комисията относно трафика на хора, откакто е приета Директивата за борба с трафика на хора.** В съответствие със съображение 27 и член 19 от посочената директива докладът се състои от три основни раздела: тенденции в областта на трафика на хора, резултати от конкретни действия за борба с трафика на

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0036>

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en)

хора и статистически данни, предоставени от държавите членки. Докладът е придружен от работен документ на службите на Комисията<sup>3</sup>, в който е предоставена подробна и изчерпателна фактическа информация в допълнение към включената в настоящия доклад информация. Освен това в него се разглеждат действията, предприети от Комисията и от други съответни заинтересовани страни в рамките на **Стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора за периода 2012—2016 г.**<sup>4</sup> („Стратегията на ЕС“). Констатациите от настоящия доклад са използвани за очертаване на ориентацията на политиката на Комисията и ще послужат за разработването на **стратегия относно трафика на хора за периода след 2016 г.**, която ще бъде публикувана през 2016 г.

Освен това в доклада се разглеждат ключови области на политиката на ЕС за справяне с трафика на хора, в това число Европейската програма за миграцията<sup>5</sup>, Европейската програма за сигурност<sup>6</sup>, Планът за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти (2015—2020 г.)<sup>7</sup>, Планът за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията (2015—2019 г.)<sup>8</sup>, новата рамка за дейността на ЕС относно равенството между половете и овластяването на жените в областта на външните отношения на ЕС за 2016-2020 г.<sup>9</sup>, както и стратегическият ангажимент на ЕС за равенство между половете за периода 2016—2019 г.<sup>10</sup>

Настоящият доклад е съсредоточен върху въпроси, които отразяват цялостния подход на Директивата за борба с трафика на хора и Стратегията на ЕС. По-специално, в него се разглежда напредъкът по изпълнението на „трите политики“: **наказателно преследване** (с акцент върху финансовите разследвания), **закрила** (с акцент върху създаването на национални механизми за насочване) и **предотвратяване** (с акцент върху действията, предприети от държавите членки за предотвратяване на престъпността, както се предвижда в член 18 на Директивата за борба с трафика на хора).

Докладът е изготвен въз основа на информация от три основни източника: информацията, събрана от **националните органи за докладване или равностойни механизми** („НОДРМ“) и представена на координатора на ЕС за борба с трафика на хора, от държавите членки в съответствие с членове 19 и 20 от Директивата за борба с трафика на хора, приноса на организации на гражданското общество, участващи в

---

<sup>3</sup> SWD(2016) 159.

<sup>4</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0286>

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_bg.pdf)

<sup>6</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&qid=1453036176480&from=BG>

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu\\_action\\_plan\\_against\\_migrant\\_smuggling\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_bg.pdf)

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint\\_communication\\_on\\_human\\_rights\\_and\\_democracy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_communication_on_human_rights_and_democracy_en.pdf)

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf)

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf)

**Платформата на гражданското общество в ЕС за борба с трафика на хора<sup>11</sup> и в Електронната платформа на гражданското общество в ЕС, както и информацията от съответните агенции на ЕС, от международни и регионални организации.**

Информацията, представена от държавите членки, се отнася най-вече за **периода 2011—2013 г.** В доклада обаче се съдържа повече актуална информация, включително **статистически данни за годините 2013—2014 г.**<sup>12</sup>.

## **II. ТЕНДЕНЦИИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В БОРБАТА С ТРАФИКА НА ХОРА В ЕС**

Трудно е да се прецени точният мащаб на равнището на ЕС на сложно престъпление като трафика на хора, предвид връзките му с други престъпни дейности и разликите в националните законодателства. През последните години Комисията събира подходящите статистически данни чрез Евростат. Последният доклад на Евростат относно трафика на хора<sup>13</sup> бе публикуван през 2015 г. и обхваща периода 2010—2012 г.

Тенденциите в статистическите данни за **периода 2013—2014 г.**<sup>14</sup>, предоставени от държавите членки за настоящия доклад, са съответстват на тенденциите през предходния период. Важно е да се подчертае, че тези данни се отнасят до „регистрираните жертви“ (както установените, така и предполагаемите)<sup>15</sup>. Предвид сложността на явлението обаче има сериозни основания да се очаква, че действителният брой на жертвите на трафик на хора в ЕС е значително по-висок.

- Общият брой на „регистрираните жертви“ на трафик на хора в ЕС е **15 846** (в това число установените и предполагаемите жертви).
- Трафикът с цел **сексуална експлоатация** остава най-широко разпространената форма (67 % от регистрираните жертви), следвана от трафика с цел трудова

---

<sup>11</sup> Цялата информация за платформата на гражданското общество в ЕС е на разположение на посветения на темата уебсайт на Комисията: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

<sup>12</sup> През декември 2015 г. до държавите членки беше изпратено конкретно искане за предоставяне на статистически данни за 2013 г. и 2014 г.

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat\\_report\\_on\\_trafficking\\_in\\_human\\_beings\\_-\\_2015\\_edition.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf)

<sup>14</sup> Данните, събрани за доклада, са част от междинно и опростено проучване, проведено след публикуването на двата работни документа на Евростат относно трафика на хора и преди събирането на всякакви други бъдещи официални данни. За повече информация относно начина, по който Комисията събира данни за трафика на хора, моля, вж. статистическия работен документ на Евростат, „Трафикът на хора“, издание от 2015 г.

<sup>15</sup> В съответствие с определението в Директивата за борба с трафика на хора, терминът „идентифицирана жертва“ се отнася до лице, което е било официално идентифицирано от съответните органи като жертва на трафик. Терминът „предполагаема жертва“ се използва за жертва на трафик, която отговаря на критериите на директивата на ЕС, но не е идентифицирана официално от съответните официални органи като жертва, или която е отказала да бъде официално и правно идентифицирана като жертва на трафик. Някои държави членки са включили и двете категории в събирането на данни, докато други са включили само една от двете категории.

експлоатация (21 % от регистрираните жертви). Останалите 12 % са регистрирани като жертви на трафик с цел други форми на експлоатация.

- Над три четвърти от регистрираните жертви са жени (76 %).
- Най-малко 15 % от регистрираните жертви са деца<sup>16</sup>.
- **65 %** от регистрираните жертви са **граждани на ЕС**.
- **Водещите пет държави — членки на ЕС, според гражданство** на регистрираните жертви през периода 2013—2014 г. са Румъния, България, Нидерландия, Унгария и Полша. Това са същите държави и за периода 2010—2012 г.
- Съответно **водещите пет държави извън ЕС, според гражданството**, са Нигерия, Китай, Албания, Виетнам и Мароко.
- **6 324 души** са потърсили официално съдействие от полицията или от наказателноправната съдебна система<sup>17</sup> във връзка с трафик на хора<sup>18</sup>.
- Като цяло са докладвани **4 079** случая на наказателно преследване и **3 129** присъди за трафик на хора в ЕС.

Статистическите данни са анализирани по-подробно в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад.

При сравнение на годишна база общият брой на регистрираните жертви в данните за периода 2013—2014 г. е по-нисък от броя, регистриран в работния документ на Евростат за периода 2010—2012 г. (8 034 през 2013 г. и 7 812 през 2014 г.; в сравнение с 9 710 през 2010 г., 9 438 през 2011 г. и 10 998 през 2012 г.). Въпреки че методите за събиране на данни, използвани за двата периода, са сходни, на този етап не би било целесъобразно да се сравняват данните, нито между двете проучвания, нито между отделните години, поради евентуални различия в методите на записване и в правните определения. Поради тази причина несъответствието между стойностите на годишна база, и по-специално причините за по-малкия брой регистрирани жертви на трафик, са въпроси, които трябва да бъдат разгледани и анализирани допълнително. Освен това съответствията по отношение на държавите на произход на жертвите, държавите по местоназначение, формите на експлоатация и профила, свързан с възрастта и пола на

---

<sup>16</sup> Въз основа на данните, частично разбити по възраст, предоставени от държавите членки.

<sup>17</sup> Това число може да включва заподозрени, арестувани лица или лица, на които са повдигнати обвинения за престъпление на национално равнище. За определението вж. метаданните на Евростат за престъпността и наказателното правосъдие в структурата на метаданните Euro SDMX (ESMS) [http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim\\_esms.htm](http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim_esms.htm)

<sup>18</sup> Не всички държави членки са предоставили данни във връзка с наказателния процес. Освен това, въпреки че повечето държави членки се позовават на отделни лица, някои държави членки се позовават на случаи или престъпления, а не на отделни лица.

жертвите, през петгодишния период (2010—2014 г.) показва, че въпреки положените усилия положението не се е променило<sup>19</sup>.

Въз основа на тези доказателства е важно **държавите членки да продължат усилията за подобряване на събирането на данни (разбити по възраст и по пол) относно трафика на хора с цел мониторинг на явлението.** Събирането на данни е също толкова важно за измерване на въздействието на действията за справяне с трафика на хора. Съответствието между статистическите тенденции през двата периода показва, че **държавите членки следва да полагат повече усилия за разследване на това престъпление, за наказателно преследване на извършителите, както и за идентифициране на потенциалните жертви.** Комисията се ангажира да подкрепя държавите членки в усилията им в това отношение. Това ще включва публикуването на по-добри насоки и събирането на данни за допълнителни показатели с цел да се подобрят надеждността и сравнимостта на данните.

### **Тенденции по отношение на формите на експлоатация**

Трафикът на хора е социално явление, което съществува в различни форми. Той се развива с течение на времето, често в съответствие с търсенето и изобретателността на трафикантите. Списъкът на различните форми на експлоатация в Директивата за борба с трафика на хора не е изчерпателен, така че в определението за трафик на хора могат да бъдат включени нови форми на експлоатация.

**Държавите членки и другите участници следва да разпределят по пропорционален начин ресурсите с цел ефективното справяне с всички форми на трафик на хора, включително нововъзникващи форми, както и да гарантират, че тенденциите в областта на трафика са подложени на мониторинг.**

#### **• Трафик с цел сексуална експлоатация**

Трафикът на хора с цел сексуална експлоатация все още е най-преобладаващата форма на трафик на хора в ЕС. Според статистическите данни в периода 2013—2014 г. са регистрирани 10 044 жертви (67 % от общия брой на регистрираните жертви) на този вид експлоатация, която засяга най-вече жени и момичета (95 % от регистрираните жертви), въпреки че няколко държави членки са докладвали за увеличаване на броя на жертвите от мъжки пол. Повечето жертви касаят секс индустрията. Наличната информация показва, че трафикантите все повече се насочват от видими към по-малко видими форми на трафик с цел сексуална експлоатация, както и че злоупотребяват със статута на „самостоятелно заетите лица“.

Според Европол „в държавите, в които проституцията е законна или регулирана, е възможно търсенето на евтина работна ръка да има отражение върху предлагането на сексуални услуги“ и в тези държави „е много по-лесно за трафикантите, които желаят

<sup>19</sup> Тези констатации са отразени и в [„Доклад на Европол за състоянието : Трафик на хора в ЕС“](#), февруари 2016 г.

да използват правната среда с цел експлоатация на техните жертви<sup>20</sup>. Моделите също се променят — от видими до по-малко видими форми на проституция.

Събраните данни за настоящия доклад показват, че независимо от положените досега усилия справянето с трафика с цел сексуална експлоатация не е ефективно и той не е намалял. Държавите членки следва да **продължат и дори да увеличат усилията за борба с трафика на хора с цел сексуална експлоатация.**

- **Трафик с цел трудова експлоатация**

Няколко държави членки докладваха, че трафикът на хора с цел трудова експлоатация нараства (21 % от общия брой на регистрираните жертви). Държавите членки също така отчитат увеличение на броя на жертвите от мъжки пол на този вид трафик, например в сектора на селското стопанство. Статистическите данни за периода 2013—2014 г. показват, че 74 % от регистрираните жертви на трудова експлоатация са мъже<sup>21</sup>.

Трафикантите използват пропуските в прилагането или в контрола на законодателството по отношение на разрешенията за работа, визите, трудовите права и условията на труд. Трафикът с цел трудова експлоатация в никакъв случай не е ново явление в ЕС, а в резултат на икономическата криза търсенето на евтина работна ръка се увеличава<sup>22</sup>, като лицата — жертви на трафик на хора, към и в рамките на ЕС, извършват ниско или много ниско платена работа в условия на живот и труд, които не зачитат човешкото им достойнство.

Принудителното подчинение в домашни условия е форма на трафик с цел трудова експлоатация, която е особено трудна за откриване. Тя засяга предимно жените и момичетата. Тъй като тази форма на трафик се среща в частните домакинства, жертвите често са изолирани, с ограничени или никакви възможности да подадат сигнал или да се освободят от експлоатацията.

Въпреки че е важно да се подчертае, че не всички ситуации на експлоатация на пазара на труда в ЕС са резултат от трафика на хора, някои може да са такива. В тези случаи **всички жертви на трафика с цел трудова експлоатация трябва да бъдат надлежно идентифицирани и да им се окаже съдействие.**

- **Трафик с цел други форми на експлоатация**

Според статистическите данни за периода 2013—2014 г. другите форми на експлоатация съставляват 12 % от общия брой на жертвите.

<sup>20</sup> Пак там.

<sup>21</sup> Според държавите членки основните сектори, в които се експлоатират жертвите от мъжки пол, са селското стопанство, строителството, хотелиерството и ресторантьорството, производството, както и домакинската работа. Жертвите от женски пол са експлоатирани предимно в сферата на домакинската работа.

<sup>22</sup> Според доклада на Европол: „Доклад за състоянието — трафикът на хора в ЕС“, февруари 2016 г.

Другите форми на експлоатация, докладвани от държавите членки, включват трафика с цел принудителна просия, престъпна дейност, принудителните бракове, фиктивните бракове, отнемането на органи, трафика на кърмачета и малки деца за осиновяване, трафика на бременни жени за продажба на новородените им бебета, трафика за производство на канабис, както и трафика за контрабанда на наркотици или за продажба на наркотици.

Държавите членки също така докладват за случаи, при които хора стават жертва на **множество форми на експлоатация**. Например, когато те са обект на трафик с цел както трудова, така и сексуална експлоатация, или ако са подложени на трафик с цел трудова експлоатация, но са принудени да извършват и престъпна дейност.

Докладите от държавите членки показват, че нараства **експлоатацията на лица с увреждания — физически, умствени или свързани с развитието**. Увеличение е отчетено и **при трафика** на хора от ромски етнически произход с цел **принудителна просия**. Жертвите на трафика са използвани и **като куриери на наркотици**, експлоатирани са в **отглеждането на канабис** или в **измами с помощи**. Държавите членки също така докладват, че **бременни жени са вербувани и принуждавани да продават новородените си бебета**.

**Все по-често в контекста на трафика на хора държавите членки докладват за принудителни бракове<sup>23</sup> и за фиктивни бракове**. Според Европол е възможно да се очаква, че настоящата миграционна и бежанска криза ще доведе до увеличаване на броя на принудителните бракове предвид зачестилите опити от страна на мигранти и на лица, търсещи убежище, да получат право на законно пребиваване<sup>24</sup>.

### **Тенденции в областта на трафика на деца**

Държавите членки докладват, че една от **най-рязко увеличаващите се тенденции в ЕС е трафикът на деца**. Статистическите данни за периода 2013—2014 г. показват, че от 15 846 регистрирани жертви на трафик в ЕС поне 2 375 са деца<sup>25</sup>.

**Мрежите за трафик се насочват към семейства в неравностойно социално и икономическо положение, като ги задлъжняват с дългове, които те не могат да изплащат**. При такива обстоятелства като начин за изплащане на дълга децата се отнемат от родителите.

---

<sup>23</sup> Моля, имайте предвид, че държавите членки използват терминологията по различен начин, но често тя се отнася до сходни явления, особено по отношение на фиктивните бракове и на браковете по сметка. За определенията, използвани съгласно правото на ЕС относно свободното движение на гражданите на ЕС, моля, направете справка в Наръчника за предприемане на действия при предполагаеми фиктивни бракове между граждани на ЕС и граждани на трети държави в контекста на правото на ЕС в областта на свободното движение на гражданите на ЕС, SWD(2014) 284, [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/swd\\_2014\\_284\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/swd_2014_284_bg.pdf)

<sup>24</sup> Доклад на Европол за състоянието: „Трафик на хора в ЕС“, февруари 2016 г.

<sup>25</sup> Информация за възрастта е била налична само за 13 841 от 15 846 регистрирани жертви. Поради това действителната цифра може да е по-висока.



Децата са една от най-уязвимите групи, към които се насочват трафикантите. Организираните престъпни групи предпочитат да извършват трафик на деца — те са лесни за вербуване и бързо могат да бъдат заменени<sup>26</sup>. Въпреки че трафикът на деца е широко разпространен в ситуации, които не са свързани с миграцията, получената информация показва, че явлението се изостря от продължаващата миграционна криза, по време на която броят на децата, пристигащи в ЕС, се е увеличил значително<sup>27</sup>. Значителна част от тези деца не са с придружител, пътуват към и в рамките на ЕС без да се придружени от възрастен, който отговаря за тях, или са оставени без придружител след влизането си в ЕС.

Идентифицирането на деца, които са жертви на трафик, и установяването на истинската им самоличност са все по-голям проблем, тъй като поради уязвимостта си децата са предпочитана цел за трафикантите.

Нараства трафикът на деца с цел принудителна престъпност и сексуална експлоатация. Децата — жертви, са изложени на голям риск, не само от повторен трафик, но и от **вторична виктимизация** — да бъдат третирани като извършители на престъпления, а не като жертви на трафик<sup>28</sup>.

**Комисията препоръчва да се предприемат съгласувани и координирани усилия за предотвратяване и борба с трафика на деца, за намаляване на уязвимостта на децата в риск, за предоставяне на подходяща подкрепа на децата — жертви, както и да се гарантира, че аспектите на закрилата на детето са залегнали във всички мерки, насочени към децата, по-специално чрез укрепване на интегрираните системи за закрила на детето и трансграничното сътрудничество<sup>29</sup>.**

### **Тенденции в областта на трафика на хора и организираната престъпност**

Обикновено трафикът на хора е **свързан с организираната престъпност**, въпреки че съществуват случаи, при които малък брой жертви са експлоатирани на местно равнище и когато **отделни престъпници действат без организация**. Престъпните организации, участващи в трафика, се характеризират с неясно определени, гъвкави мрежи, които се приспособяват бързо и са свързани чрез родство или етническа принадлежност. Ролите на членовете често са взаимозаменяеми и организациите като цяло присъстват в редица държави.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> [Europol, Intelligence Notification, Child trafficking for exploitation in forced criminal activities, 2014 \(„Европол, Уведомление за данни, Трафик на деца с цел експлоатация в принудителни престъпни дейности“, 2014 г.](#)

<sup>27</sup> Агенция на ООН за бежанците, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>, 22.12.2015 г.

<sup>28</sup> Пак там.

<sup>29</sup> За повече информация, моля, вж. проучването на Комисията относно високорисковите групи [http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study\\_on\\_children\\_as\\_high\\_risk\\_groups\\_of\\_trafficking\\_in\\_human\\_beings\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf)

<sup>30</sup> Доклад на Европол за състоянието: Трафик на хора в ЕС, февруари 2016 г.

Трафикът на хора, който представлява тежка форма на организирана престъпност и значителна заплаха за сигурността, изисква **координиран и целенасочен политически отговор на равнището на ЕС**, както се посочва в **Европейската програма за сигурност**. Отговорът следва да е **насочен и към други взаимосвързани престъпления**, като например фалшифицирането на документи, трафикът на наркотици, киберпрестъпността, детската порнография, трафикът на мигранти и измамите с помощи. **Фактът, че има такива свързани престъпления, често означава, че трафикът на хора не се разследва или регистрира като такъв**<sup>31</sup>. Постоянно променящите се форми на трафик на хора и способността на трафикантите да се приспособяват към нови ситуации още повече затруднява разследванията и наказателните преследвания.

### **Тенденции в областта на трафика в контекста на миграцията и търсенето на убежище**

Според неотдавнашното Съобщение на Комисията относно актуалното състояние във връзка с изпълнението на приоритетните действия в рамките на Европейската програма за миграцията<sup>32</sup>, има сериозни доказателства, че **миграционната криза се използва от престъпните мрежи, участващи в трафика на хора, които мрежи са насочени към най-уязвимите групи, особено жените и децата**. Трафикантите все повече злоупотребяват със системите за предоставяне на убежище, които невинаги са свързани с националните механизми за насочване. Установено е **тревожно рязко увеличение на броя на нигерийските жени и момичета**, напускащи Либия (4 371 в периода януари—септември 2015 г. в сравнение с 1 008 през предходната година, 80 % от които — според Международната организация по миграция (ИОМ) в Италия, са жертви на трафик)<sup>33</sup>, и има опасения като цяло, че нараства рискът от трафик на хора с цел сексуална експлоатация.

Като един от инструментите за справяне с миграционната криза през 2015 г. ЕС значително засили сътрудничеството с трети държави и трафикът на хора е една от основните области на сътрудничество с Африка, държавите от Западните Балкани и Турция.

**Следва да бъде осигурена координация на място в рамките на т.нар. подход на горещите точки, между всички различни участници в проверката, снемането на пръстови отпечатаци, идентифицирането и регистрирането на граждани на трети държави, както и в другите приемни инфраструктури на първа линия, с цел бързо идентифициране и насочване на жертвите на трафик и предоставяне на необходимото**

<sup>31</sup> Пак там.

<sup>32</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing\\_the\\_refugee\\_crisis\\_state\\_of\\_play\\_20160210\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_bg.pdf)

<sup>33</sup> Международна организация по миграция (ИОМ), Италия  
[http://www.italy.iom.int/index.php?option=com\\_content&task=view&id=341&Itemid=46](http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=341&Itemid=46)

равнище на грижи и закрила. С оглед на това също следва да се предостави подходящо обучение на служители на първа линия<sup>34</sup>.

### **Тенденции в използването на интернет и на новите технологии**

Интернет и новите технологии позволяват на организираните престъпни групи да достигнат до голяма група потенциални жертви, да прикриват дейността си, както и да извършват широк спектър от престъпни деяния в по-кратък срок и в по-голям мащаб от всякога. Държавите членки докладват, че **много от жертвите на трафик, особено с цел сексуална и трудова експлоатация, са вербувани онлайн.**

Необходимо е да се предприемат мерки за **предотвратяване и справяне с използването на новите технологии** като средство за вербуване на жертви на трафика на хора.

## **III. РЕЗУЛТАТИ ОТ ДЕЙСТВИЯТА ЗА БОРБА С ТРАФИКА НА ХОРА**

Повечето държави членки подчертаха **трудностите при измерване на резултатите и на въздействието от действията за борба с трафика на хора.** Само някои от тях обаче са разработили съответните показатели или са направили оценка на своите национални стратегии и планове за действие.

За да се осигурят ефективни и ориентирани към бъдещето политики и действия, Комисията счита, че от голямо значение са **систематичните оценки на стратегиите и плановете за действие на държавите членки и измерването на резултатите и на въздействието от предприетите действия.**

В този раздел от доклада са изтъкнати основните действия, предприети от държавите членки, в три ключови тематични области, определени в Директивата за борба с трафика на хора и в Стратегията на ЕС. Тези области са разгледани допълнително в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад. Работният документ на службите на Комисията включва също така примери от държавите членки, както и действия, предприети от Комисията в съответните области.

### **1. Наказателно право, разследвания и наказателни преследвания**

**Увеличаването на броя на разследванията и на наказателните преследвания** по отношение на трафика на хора е един от основните приоритети на правната и политическата рамка на ЕС.

<sup>34</sup> Вж. [Насоки за идентифициране на жертвите на трафик на хора, особено за консулските служби и граничната охрана](#), Европейска комисия, Европейска Комисия, 2013 г.

**Равнището на наказателните преследвания и на присъдите все още е тревожно ниско**, особено в сравнение с броя на идентифицираните жертви. Въпреки че при разследванията в тази област са необходими значителни по обем доказателства с цел осъждане, събраната за настоящия доклад информация показва, че държавите членки не използват достатъчно ефективни средства за разследване. Финансовите разследвания се провеждат предимно за всеки отделен случай, а не по систематичен начин, и често са ограничени до разследвания с цел възстановяване на активи<sup>35</sup>. Това противоречи на стандартите на специалната група за финансови действия (FATF)<sup>36</sup> и на препоръките на Съвета<sup>37</sup>.

Докладвано бе също така, че преди и в хода на наказателните производства жертвите са подложени на прекомерна тежест. Някои данни сочат, че **на жертвите често се отказва помощ в полицейските участъци или че те са идентифицирани неправилно като извършители и впоследствие са разследвани и осъждани**.

Получената информация показва също така, че са положени усилия за организиране на **съвместни разследвания и за създаване на съвместни екипи за разследване и че в това отношение е натрупан положителен опит**. Налице е също така **подобряване на трансевропейското сътрудничество** в тази област.

Информацията свидетелства също така за практическите проблеми при **изземвания и конфискации** във връзка със случаи, свързани с трафика на хора, включително **проблеми с откриването на облаги от престъпна дейност и неефекасно международно сътрудничество**, когато средствата са изпратени към държава извън ЕС. **Финансовите разследвания** са довели до повече изземвания и следователно до повече конфискации.

Често трафикантите злоупотребяват със **законни стопански структури за прикриване на незаконните си дейности**. Директивата за борба с трафика на хора предвижда правни задължения на стопанските субекти, а именно че юридическите лица могат да бъдат подведени под отговорност за престъпления, свързани с трафика на хора, както и да бъдат подложени на санкции (член 5). Въпреки че тяхната стопанска дейност може както да спомага за трафика на хора, така и да допринася за неговото премахване, повечето дружества не са наясно с тези взаимодействия и **само няколко държави членки са преследвали юридически лица съгласно изискването в член 5**.

Информацията, събрана от Комисията, ясно показва, че е важно за държавите членки да активизират усилията за **увеличаване на броя на разследванията и на наказателните преследвания**, както и да се **намали тежестта върху жертвите и**

<sup>35</sup> Този въпрос е разработен в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

<sup>36</sup> Специалната група за финансови действия (FATF) е междуправителствен орган, създаден през 1989 г. от министрите на членуващите юрисдикции.

<sup>37</sup> В периода между 2008 г. и 2011 г. всички държави — членки на ЕС, бяха подложени на оценка във връзка с финансовите престъпления и финансовите разследвания, в рамките на 5-я кръг от взаимни оценки на Съвета.

техните свидетелски показания в хода на процедури с цел събиране на доказателства. Това може да бъде постигнато чрез периодични, специално разработени обучения за следователите, прокурорите и съдиите и чрез систематично използване на финансовите разследвания (съгласно препоръките на специалната група за финансови действия (FATF), както и чрез други ефективни способи за разследване на базата на разузнавателни данни — биха могли да предоставят различни доказателства, които да бъдат използвани в допълнение към свидетелските показания на жертвите. Държавите членки следва също така да предвидят достатъчно финансови и човешки ресурси за ефикасна борба с тази форма на престъпност.

## **2. Идентифициране, защита и оказване на помощ**

Законодателството и политиката на ЕС за борба с трафика се основават на подход, насочен към жертвите. Това предполага създаването на подходящи механизми за ранното идентифициране на жертвите и предоставянето на помощ и подкрепа в сътрудничество със съответните организации за предоставяне на помощ.

**Предоставянето на безусловен достъп до помощ, подкрепа и защита на жертвите** продължава да бъде предизвикателство за повечето държави членки. Трафикът на хора продължава да е „невидимо престъпление“, тъй като **броят на идентифицираните жертви продължава да е нисък**. В действителност **много от жертвите на трафик не са идентифицирани, поради което не могат да упражняват правата си**. Бяха изразени опасения във връзка с **отношението към жертвите по време на наказателни производства**, когато те могат да бъдат обект на сплашване и на вторична виктимизация.

**Помощта и подкрепата в зависимост от пола и възрастта все още са неподходящи** и няма достатъчно услуги за мъжете — жертви на трафик. Убежищата и местата за настаняване невинаги са подготвени да отговорят на нуждите на жертвите и много деца и възрастни изчезват от местата, които не осигуряват необходимите грижи.

Макар че държавите членки докладват за мерки, специално насочени към децата, процентът на случаите, при които са използвани механизми за насочване при децата, продължава да е нисък и процедурите за намиране на трайни решения са неподходящи. Все още съществуват проблеми с определянето на настойници на децата — жертви, и различните практики в целия ЕС внасят допълнителна сложност, особено при трансгранични случаи.

С предвидената в Стратегията на ЕС и потвърдена в заключенията на Съвета<sup>38</sup> специална мярка държавите членки се приканват да разработят или актуализират

<sup>38</sup> В своите заключения Съветът на Европейския съюз приветства Стратегията на ЕС и призова държавите членки „да разработят функционални национални механизми за насочване или да актуализират вече съществуващите механизми, съгласно договореното в рамките на цикъла на политиката на ЕС, в които се описват процедурите за по-успешно идентифициране, насочване,

националните механизми за насочване с цел координиране на участниците в определянето, оказването на помощ, защитата и реинтеграцията. Според информацията, с която разполага Комисията, повече от половината държави членки<sup>39</sup> официално са създали своите национални механизми за насочване. Макар че в Стратегията на ЕС се призовава за подход, основан на една интегрирана система за закрила на детето, участието на службите за закрила на децата в механизмите за насочване продължава да е ограничено. Държавите членки докладват, че след въвеждането на механизмите предоставянето на услуги на жертвите е нараснало по отношение на качеството. Въпреки това измерването на общото им въздействие продължава да е трудно.

**Транснационалното сътрудничество**, включително **транснационалните механизми за насочване**, е също така от съществено значение за жертвите, които са обект на трафик извън тяхната държава на произход. В това отношение **Шенгенската информационна система** играе важна роля в трансграничния обмен на информация относно жертвите на трафика на хора и на техните експлоататори, тъй като това е основната база данни за регистриране на данни за изчезнали лица в цяла Европа. **Бъдещата система за влизане/излизане** ще способства за откриването и идентифицирането на граждани на трети държави, които са жертви на трафик, чрез съхраняване на данни за влизането и излизането на лица, освободени от изискването за виза, както и на лица, притежатели на виза.

**Всички жертви трябва да бъдат третирани еднакво и държавите членки следва да положат едни и същи усилия за идентифициране, защита и оказване на помощ на жертвите на всички форми на експлоатация.** Несъмнено жертвите трябва да бъдат в основата на политиката за борба с трафика на хора. Никоя форма на експлоатация не следва да бъде пренебрегвана и на нуждите на жертвите следва да се отговори след извършване на индивидуална оценка.

Жертвите трябва да се разглеждат преди всичко като **носител на права** и те трябва да имат възможност да разберат и упражняват правата си. В тази връзка Комисията препоръчва на национално равнище да бъдат предприети всички подходящи мерки, за да се гарантира **ранното идентифициране на жертвите на трафик**, в съответствие със задължението за предоставяне на помощ и подкрепа, веднага след като са налице разумни основания да се счита, че те са жертви. **Формализирането или създаването на национален механизъм за насочване** е ключова стъпка в това отношение. Тези механизми следва да се **наблюдават и оценяват** редовно и по същество, **в сътрудничество с гражданското общество и академичните среди.**

---

защита и помощ на жертвите и се включват всички имащи отношение публични органи и гражданското общество“, [http://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/council-conclusions-new-eu-strategy\\_en](http://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/council-conclusions-new-eu-strategy_en)

<sup>39</sup> Белгия, България, Хърватия, Кипър, Чешката република, Дания, Гърция, Унгария, Ирландия, Латвия, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Испания, Обединеното кралство.

За децата — жертви на трафик, следва да има **интегриран подход към закрилата на детето**. Той трябва да се основава на стандартите на Конвенцията на ООН за правата на детето, включително висшият интерес на детето, както и укрепването на системите за настойничество. На последно място, **създаването на предупреждение за изчезнали деца в Шенгенската информационна система** е от решаващо значение с цел да се гарантира ранното идентифициране на децата — жертви.

### **3. Предотвратяване**

Разследванията, наказателните преследвания и присъдите са основните инструменти за борба с трафика на хора. Тези инструменти обаче се прилагат, след като престъплението е вече извършено и жертвите са претърпели тежко нарушение на техните основни права. Премахването на трафика на хора може да бъде постигнато само **ако най-вече престъплението бъде възпрепятствано да се случи в бъдеще**, като се използват всички налични инструменти на равнището на ЕС и на национално равнище.

Предотвратяването следва да се постави в по-широкия контекст на престъплението, което е мотивирано от печалбата и от търсенето. **Основан на правата на човека подход следва да гарантира, че лицата, които извличат полза от тези престъпления и експлоатират жертвите, са изправени пред съда.**

Държавите членки докладваха за **широкомасщабни мерки за предотвратяване** в съответствие с член 18 от Директивата за борба с трафика на хора, като например обучения и повишаване на осведомеността. Докладвано беше, че след обучение за служители от първа линия броят на откритите случаи на трафик на хора е **нараснал**. Налице е обаче **малко информация за действителното въздействие на тези мерки** върху търсенето и предотвратяването.

Получената информация засяга също така ***ad-hoc* естеството на дейностите по обучение, липсата на специализирано обучение, както и подходът, ориентиран към децата и към равенството между половете**. Важно е също така да се подчертае нуждата от специално обучение, **най-вече с цел да се вземат предвид особеностите на различните форми на трафик на хора**.

Освен това държавите членки подчертават **ролята на частния сектор в предотвратяването на трафика на хора**.

#### **Криминализация на ползването на услуги, предоставяни от жертвите**

Измерението, което в по-малка степен е привлякло вниманието на държавите членки, се отнася до законодателни промени, насочени към лицата, които ползват услуги, предоставяни от жертвите на трафик, както се препоръчва в **член 18, параграф 4 от Директивата за борба с трафика на хора**. Към момента около половината от

държавите членки считат като престъпление ползването на услуги, предоставяни от жертви на трафик, със знанието, че става въпрос за жертви на трафик<sup>40</sup>.

В Директивата относно санкциите срещу работодателите<sup>41</sup>, която е с подобен, макар и по-тесен обхват, вече е установено, че държавите членки трябва да налагат наказателноправни санкции за работодателите, които използват труда или услугите на незаконно пребиваващи граждани на трети държави, знаейки, че са жертви на трафик. Поради това е налице очевидна необходимост да се осигури съгласуваност и да се премахнат евентуално съществуващите правни пропуски, които могат да водят до безнаказаност.

Често криминализацията на потребителите на услуги от страна на жертви на трафик е свързана с проституцията. Що се отнася до детската проституция, Директивата относно борбата със сексуалното насилие срещу деца<sup>42</sup> също косвено допринася за борбата срещу трафика на деца, като задължава държавите членки да гарантират, че участието в сексуални действия с дете, при което се прибегва до проституция, е обявено за престъпление и подлежи на минимално наказание лишаване от свобода.

Информацията, получена от Комисията, показва ясно **необходимостта от строги предпазни мерки с цел да се гарантира, че не жертвите биват санкционирани, а лицата, които ги експлоатират и използват**. Ако този проблем не бъде решен, жертвите ще бъдат третираны като престъпници и ще бъдат наказвани, а извършителите и потребителите ще се възползват от това бездействие. **За тази цел от основно значение е да се предприемат мерки, включително правни мерки, за да се намали търсенето, което стимулира трафика на хора във всичките форми на експлоатация.**

#### **4. Финансова подкрепа за справяне с трафика на хора и за изпълнение на правни задължения**

Едно от най-важните предизвикателства в областта на борбата с трафика на хора, констатирано както от държавите членки, така и от неправителствени организации, са **ограничените налични ресурси за предприемане на мерки за борба с трафика на хора, за оказване на помощ на жертвите и за превантивни мерки на национално равнище**. Световната икономическа криза също оказва отрицателно въздействие върху заделянето на такива средства.

В повечето държави членки практическата помощ не се предоставя от държавата или от местните органи, а от неправителствени организации. Поради това е важно да се

<sup>40</sup> Настоящият доклад няма за цел да провери спазването от страна на държавите членки на задълженията им, произтичащи от член 18 от директивата, тъй като това ще бъде извършено в отделен доклад, както се изисква съгласно член 23. Информацията, включена в настоящия доклад, не е изчерпателна и не предопределя по никакъв начин констатациите на Европейската комисия.

<sup>41</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:BG:PDF>.

<sup>42</sup> [Директива 2011/93/ЕС относно борбата със сексуалното насилие и със сексуалната експлоатация на деца, както и с детската порнография.](#)



осигурява финансиране за тези организации, за да може те да предоставят ефикасна и устойчива краткосрочна и дългосрочна помощ на жертвите на трафик.

**Необходими са достатъчно бюджетни средства с цел ефективното разрешаване на проблема с трафика на хора, като това трябва да се направи в сътрудничество с гражданското общество. Ефективното използване на средствата по линия на всички фондове на ЕС, свързани с борбата с трафика на хора, от страна на държавите членки, както и прилагането на икономически ефективни национални мерки могат да доведат до осезаеми резултати и дългосрочно въздействие.**

## **ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

Приносът за настоящия доклад на държавите членки и на другите заинтересовани страни дава възможност да се открият редица **ключови предизвикателства**, които ЕС и държавите — членки на ЕС, трябва да разгледат като приоритет чрез използване на подходящи усилия и ресурси.

В това отношение държавите членки следва да се заемат и приоритетно да се справят с всички форми на експлоатация, да увеличат броя и ефективността на разследванията и на наказателните преследвания, да работят за подобряването на събирането на данни в областта на трафика на хора, да се съсредоточат върху ранното идентифициране на всички жертви, включително посредством създаването на подходящите механизми за тази цел, да гарантират, че всички жертви получават **закрила и помощ**, в рамките на всички действия да предприемат специфични мерки в областта на равенството между половете и да следват **ориентиран към децата** подход, да се съсредоточат върху **най-уязвимите жертви**, включително децата в риск, да предоставят **подходяща подкрепа на децата — жертви**, да **предотвратят** трафика на хора, като решат проблема с **търсенето**, което обуславя всички форми на експлоатация, систематично да **правят оценка на националните стратегии и планове за действие**, да **заделят достатъчно средства** за справяне с трафика на хора, както и да си сътрудничат пълноценно с гражданското общество.

Важно е държавите членки да насърчават **правителствата и независимите органи** да **участват редовно в мрежата от национални органи за докладване или равностойни механизми („НОДРМ“)** на ЕС, така че те да могат да работят по информиран и координиран начин на **оперативно, стратегическо равнище** и на равнище **мониторинг**.

**Ратифицирането на всички съответни международни и регионални инструменти** от страна на държавите членки може да допринесе за ефективността и последователността на съвместните усилия. В това отношение е необходимо да се насърчава **укрепването на международното сътрудничество** във връзка с обмена на информация, събирането на данни, проучванията, нуждата от мониторинг и оценка, за да се постигне максимален ефект от действията и да се избегне дублиране на усилията, както и с цел облекчаване на административната тежест за държавите членки.

Приемането на Директивата за борба с трафика на хора и процесът по транспонирането на национално равнище<sup>43</sup> дадоха важен тласък за повишаването на осведомеността относно мащаба на това явление в ЕС, и за нуждата от справяне с него посредством широка гама от инструменти, свързани с предотвратяването, защитата и наказателното преследване. В крайна сметка, **с прилагането на директивата на ЕС — точно и в пълна степен — държавите членки ще гарантират предотвратяването на този вид престъпност, преследването на извършителите и най-важното — защитата на жертвите.**

Комисията ще продължи работата по координиран и последователен отговор за справяне с трафика на хора. До края на 2016 г. Комисията ще публикува два допълнителни доклада, в съответствие с изискването по член 23 от Директивата за борба с трафика на хора, във връзка със съблюдаването и криминализирането, както и стратегията относно трафика на хора за периода след 2016 г.

---

<sup>43</sup> Към момента 26 от 27-те държави членки, за които се отнася директивата, са уведомили Комисията за пълното ѝ транспониране.