

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 25.3.2009
SEC(2009) 359

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

Предложение за

РАМКОВО РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите и
отменящо Рамково решение № 2002/629/ПВР**

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2009) 136 окончателен}
{SEC(2009) 358}

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

1. КАКЪВ Е ПРОБЛЕМЪТ?

Трафикът на хора се смята за едно от най-тежките престъпления в световен мащаб, за грубо погазване на човешките права¹, за съвременна форма на робство и за извънредно доходен бизнес за организираната престъпност. Трафикът на хора се състои в набиране, прехвърляне или прием на лица посредством принуда, измама или злоупотреба с цел експлоатация, в това число сексуална или трудова, принудителен труд, принудително подчинение в домашни условия или други форми на експлоатация.

Въпреки че трафикът в ЕС често се свързва с нелегалната имиграция и контрабандата на хора, налице е ясна разлика. Трафикът е престъпление, което нарушава основните права на личността, докато контрабандата е нарушение на граничното законодателство. При нелегалната миграция, подпомогната от контрабандист, съществува споразумение между мигранта и контрабандиста, като връзката между тях приключва с влизането на мигранта в територията на приемащата държава. При трафика на хора, на определен етап от процеса му има употреба на незаконни средства като принуда, измама или злоупотреба с положение на уязвимост; освен това, прехвърлянето на лицето се осъществява с цел по-нататъшна експлоатация, която обикновено започва в страната на местоназначение.

Социалната уязвимост е може би най-сериозната първопричина за трафика на хора. Уязвимостта се корени в икономически и социални фактори: бедност, дискриминация въз основа на пола, въоръжени конфликти, домашно насилие, проблемни семейства, лични обстоятелства като възраст, здравословно състояние или увреждания. Тази уязвимост се използва от международни мрежи на организираната престъпност за улесняване на миграцията и за по-нататъшна експлоатация на лица чрез използване на насилие, заплаха, принуда или различни форми на злоупотреба като заробване за дългове. На практика основна движеща сила в трафика на хора са високите печалби, които се генерират. Търсенето на сексуални услуги и евтина работна ръка в страните на местоназначение е друга също толкова важна движеща сила.

Възможно е лице да стане обект на трафик с цел сексуална експлоатация или други незаконни цели, като трудова експлоатация или принудително подчинение в домашни условия. Въпреки че съществува трафик на млади мъже, най-вече с цел трудова експлоатация, повечето жертви на трафика остават жени и момичета. Всъщност, тъй като дискриминацията въз основа на пола и домашното насилие са част от първопричините за трафика на хора, същият се счита за форма на насилие, основаващо се на пола. Трафикът на деца се извършва с цел те да бъдат експлоатирани в дейности, свързани с просия или незаконни деяния. Както момичета, така и момчета стават жертви на трафик с цел сексуална експлоатация. Трафикът на хора може да бъде извършван и с цел отнемане на телесни органи.

Не е лесно да се направи оценка на мащабите на това престъпление, тъй като престъпните дейности, свързани с трафика на хора са скрити зад широко

¹ Georgina Vaz Cabral, *La traite des êtres humains*. Réalités de l'esclavage contemporain, Париж, 2006 г.

разпространени феномени като проституция или имиграция. Единствените оценки за трафика на хора и принудителния труд, които се основават на прозрачна и общоприета методология, са в глобален мащаб и са изработени от Международната организация на труда (МОТ). Според МОТ², като се има предвид, че по-голямата част от принудителните труд и услуги са свързани с традиционни практики, сходни на робство, т.е. лицето не се прехвърля, а експлоатира *in loco*, принудителният труд в контекста на трафика на хора представлява около 20 % от общия принудителен труд. Ето защо се предполага, че най-малко 2,45 млн. души в света са подложени на принудителен труд в резултат на трафик на хора. От тях всяка година 1,225 млн. са обект на трафик с цел принудителен труд. Тези оценки включват както транснационалния трафик, така и този в границите на една и съща държава. Повечето хора стават обекти на трафик с цел принудителен труд, свързан със сексуалната експлоатация с търговска цел (43 %) или поради комбинирани причини (25 %). Останалите (32 %) са жертви на трафик с цел икономическа експлоатация. Жените и момичетата представляват 56 % от жертвите на принудителната икономическа експлоатация, докато мъжете и момчетата възлизат на 44 %. Що се отнася до принудителната сексуална експлоатация с търговска цел, огромното мнозинство в нея (98 %) са жени и момичета. Децата под 18-годишна възраст представляват между 40 % и 50 % от общия брой на жертвите на принудителния труд³.

Трафикът на хора в ЕС в повечето случаи е престъпно явление, идващо от трети страни, но особено след последното разширяване има потоци трафик в рамките на Съюза. Националните механизми за наблюдение⁴ също съобщават за случаи на вътрешен трафик. Опитите за неговата оценка в Европа са недостатъчни и ненадеждни. Въпреки това, при условие че ЕС е една от най-важните дестинации в света, наличните цифри дават основание да се предположи, че всяка година няколкостотин хиляди души стават обект на трафик към или в ЕС.

Необходимо е сериозно противодействие срещу трафика на хора, което да бъде насочено както към наказателно преследване на престъплението, така и към защита на жертвите.

Първото изчерпателно международно средство за борба с трафика на хора в световен мащаб бе Протоколът за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност от 2000 г.⁵. Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора⁶ е смятана за най-високият международен стандарт до момента. На

² Patrick Belser, Michaelle De Cock, Fahrhad Mehran, MOT *Minimum Estimate of Forced Labour in the World*, MOT, Женева, април 2005 г.

³ Общият брой деца, на който отговарят тези проценти варира между 4,9 и 6,15 млн. Счита се, че втората цифра е в съответствие с оценката от Глобалния доклад на МОТ от 2002 г., озаглавен „*Бъдеще без детски труд*“, където по различен метод се изчислява, че броят деца, упражняващи принудителен или заложен заради задължения труд е 5,7 млн.

⁴ За случаи на вътрешен трафик се съобщава например в шестия доклад на нидерландския национален докладващ орган от 2008 г.

⁵ Протокол за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност от 2000 г.

⁶ Конвенция на Съвета на Европа за борба с трафика на хора (CETS № 197).

ниво ЕС, Рамково решение № 2002/629/ПВР⁷ относно борбата с трафика на хора е насочено най-вече към нуждата от сближаване на наказателното право и наказанията⁸.

Въпреки че като цяло държавите-членки спазват основните изисквания в рамковото решение, необходимо е по-сериозно усилие за прилагането на повсеместна и ефективна политика срещу трафика на хора.

2. КАКВА Е ОБОСНОВКАТА ЗА ДЕЙСТВИЕ НА РАВНИЩЕ ЕС?

Вече съществува самостоятелна международна правна рамка за борба с трафика на хора. Заинтересованите страни обаче смятат, че в държавите-членки текущата рамка се прилага недостатъчно или непоследователно.

Докладът на Комисията от 2006 г. за прилагане на Рамковото решение за борбата с трафика на хора⁹ и Работният документ от 2008 г. относно Плана за действие на ЕС¹⁰ установиха, че държавите-членки са изпълнили повечето изисквания на рамковото решение, засягащи транспониране на законодателството. Всъщност, спазването на основните изисквания на текущото рамково решение от страна на държавите-членки е последица от съществуващото преди това законодателство или от новото законодателство, транспониращо рамковото решение. Въпреки това, понеже редица разпоредби в рамковото решение позволяват изключения или резерви и понеже рамковото решение съдържа само наказателноправни разпоредби, прилагането на всеобхватна политика срещу трафика на хора в държавите-членки е все още незадоволително. Упоменатият работен документ на Комисията установи, че за прилагане на политика за борба с трафика на хора са необходими повече усилия.

Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора от 2005 г. установява по-висок международен стандарт и представлява важна стъпка към хармонизиране на законодателството, в това число наказателното право, подпомагане на жертвите, предотвратяване и наблюдение. Конвенцията обаче съдържа задължителни и незадължителни разпоредби и допуска резерви в решаващи сфери, например извънтериториалната компетентност. Това показва, че самата Конвенция съдържа някои недостатъци.

Като се вземе предвид текущата правна рамка, установена както от инструментите на ООН и Съвета на Европа, така и от законодателството на ЕС, могат да се посочат следните празноти:

– *Престъпниците не се подвеждат под съдебна отговорност*

⁷ 2002/629/ПВР, cit.

⁸ Доклад въз основа на член 10 на Рамковото решение на Съвета от 19 юли 2002 г. за борбата с трафика на хора, СОМ (2006) 187 окончателен.

⁹ Доклад въз основа на член 10 на Рамковото решение на Съвета от 19 юли 2002 г. за борбата с трафика на хора, СОМ (2006) 187 окончателен.

¹⁰ Работен документ на Комисията, озаглавен „Оценка и наблюдение на прилагането на Плана за действие на ЕС за най-добри практики, стандарти и процедури за борба и предотвратяване на трафика на хора“, СОМ (2008) 657. Документът се базира на 24 отговора на въпросник, който Комисията разпространи през декември 2007 г., както и на информация, предоставена от различни органи като Европол и Евроюст.

- В момента не се образуват достатъчно наказателни производства¹¹. През 2006 г. най-много случаи на разследване и наказателно преследване за трафик с цел сексуална експлоатация бяха регистрирани в Австрия (128), Белгия (291), България (291), Германия (353), Италия (214), Португалия (65) и Обединеното кралство (54)¹². Общият брой разследвани случаи в ЕС бе 195 през 2001 г., 453 през 2003 г., 1 060 през 2005 г. и 1 569 през 2006 г.¹³ Въпреки възходящата тенденция, броят на наказателните производства все още не може да се сравни с предполагаемите мащаби на престъплението, описани по-горе.
- *Жертвите не получават адекватна помощ, защита или компенсация*
- Данни за броя на жертвите, получили помощ през последните няколко години са представени само от Австрия (162), Белгия (121), България (81), Чешката република (14), Финландия (9), Италия (2 143), Литва (96), Полша (10), Словения (40) и Норвегия (37)¹⁴. Имайки предвид предполагаемия мащаб на трафика на хора в Европа, налага се заключението, че само няколко държави са предприели мерки, които могат да се считат за истински отговор. От друга страна, в държави като Австрия, Белгия, Италия, България и Обединеното кралство, в които броят на жертвите, получили помощ е значителен, показателите за наказателните производства също са по-високи.
- *Недостатъчно наблюдение на ситуацията*
- Налице е цялостна липса на цифри и оценки за трафика на хора. В сферата, засягаща правата на жертвите и тяхното подпомагане, голяма част от държавите дори не разполагат с цифри. Що се отнася до инструментите за наблюдение, националните механизми все още са незадоволителни. Две държави (Нидерландия и Швеция) назначиха национални докладващи органи, а осем (Белгия, България, Кипър, Чешката република, Дания, Финландия, Португалия, Обединеното кралство) посочиха, че са създали подобни механизми. Тази ситуация може да окаже отрицателно въздействие върху качеството на събраните данни.

Поради тези причини, заинтересованите страни привеждат доводи в полза на по-ефекасни, специфични и задължителни мерки, особено в гореспоменатите критични сфери.

3. КАКВИ СА ЦЕЛИТЕ?

Основната цел на инициативата е да се противодейства както на организираната, така и на останалата престъпност и най-вече на трафика на хора и престъпленията срещу деца съгласно член 29 от Договора за ЕС, чрез изграждане на по-последователна рамка за

¹¹ Всички цифри, упоменати в този абзац, са заимствани от цитирания по-горе Работен документ на Комисията СОМ (2008) 657.

¹² В някои държави данните включват трафик с цел трудова експлоатация. Поради трудностите, свързани със събирането на доказателства е възможно определени случаи на трафик с цел сексуална експлоатация да бъдат преследвани като случаи на принуждаване на други лица към проституция.

¹³ Броят на случаите с осъдителна присъда е много по-малък. През 2006 г. общият брой случаи с осъдителна присъда за трафик на хора с цел сексуална експлоатация бе 284.

¹⁴ Тези цифри не съответстват с показателите от базата данни на Международната организация по миграцията (МОМ).

борбата с трафика на хора в обсега на третия стълб, както и да се увеличи нейната ефективност.

А Конкретна цел: Наказателно преследване на престъплението

- Оперативни цели:
- А1 Да се налагат ефективни, пропорционални и възпиращи наказания;
- А2 Да се улесни сътрудничеството на жертвите със съдебните власти;
- А3 Да се отстранят пречките пред международното сътрудничество и да се генерализира употребата на средства за разследване, които са ефективни при организирана престъпност и транснационални казуси;
- А4 Да се улесни наказателното преследване на трафикантите в случаите, когато престъплението е извършено извън територията на държавата.

Б Конкретна цел: Защита на правата на жертвите

- Оперативни цели:
- Б1 На всички предполагаеми жертви да бъде предоставяна безусловна и индивидуална помощ преди, по време и след наказателното производство;
- Б2 Жертвите да бъдат защитени от задържане и наказателно преследване за престъпления, към които са били подбудени, като например нарушаване на имиграционните закони;
- Б3 Да се засили защитата на жертвите от вторично виктимизиране, произтичащо от начина, по който компетентните органи провеждат съдебното производство;
- Б4 Да се установят конкретни средства, насочени към ефективна защита и компенсация.

В Конкретна цел: Предотвратяване на трафика

- Оперативни цели:
- В1 Да се понижат факторите на уязвимост в държавите на произход;
- В2 Да се подобрят уменията на длъжностните лица, които се очаква да контактуват с потенциални жертви;
- В3 Да се обезсърчи търсенето на сексуални услуги и евтина работна ръка.
- Г Конкретна цел: Установяване на ефективни системи за наблюдение
- Оперативни цели:
- Г1 Да се установят последователни национални механизми, като национални докладващи органи или еквивалентни механизми;

- Г2 Да се установи тясно сътрудничество между националните докладващи органи или еквивалентните на тях механизми.

4. КАКВИ СА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА?

Разгледани са различни варианти на политиката като средство за постигане на посочените цели.

- Вариант на политиката (1): Без ново действие от страна на ЕС
- ЕС не предприема никакви действия за борбата с трафика, като в същото време държавите-членки могат да продължат с подписването и ратифицирането на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора.
- Вариант на политиката (2): Незаконодателни мерки

Рамково решение № 2004/629/ПВР не се изменя. Възможно е прилагане на незаконодателни мерки в сферите, засягащи програми за подпомагане на жертвите, наблюдение, мерки за предотвратяване в държавите на местоназначение, мерки за предотвратяване в държавите на произход, обучение и сътрудничество в правоприлагането.

- Вариант на политиката (3): Ново законодателство в областта на наказателното преследване, помощта за жертвите, предотвратяването и наблюдението

Приема се ново рамково решение, включващо разпоредбата от съществуващото рамково решение, някои разпоредби от Конвенцията на Съвета на Европа и някои допълнителни елементи. По-конкретно, новото рамково решение би включвало разпоредби в областта на материалното наказателно право, компетентността и наказателното преследване, правата на жертвите в наказателното производство, подпомагането на жертвите на трафик, специални мерки за защита на децата, предотвратяването и наблюдението.

- Вариант на политиката (4): Ново законодателство (като вариант 3) + незаконодателни мерки (като вариант 2)

- Приема се ново рамково решение, което съдържа съществуващото рамково решение и нови разпоредби. Новото рамково решение се допълва от незаконодателни мерки и по-конкретно мерките, посочени във вариант 2.

5. КАКВО ПОКАЗВА СРАВНЕНИЕТО МЕЖДУ ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА?

Вариант 1 (status quo) би могъл да осигури значително подобрение, ако държавите-членки подпишат, ратифицират и приложат Конвенцията на Съвета на Европа CETS № 197. Въпреки това, поради бавните процедури на национално ратифициране в отсъствието на общоевропейска правно обвързваща рамка, няма да бъде ясно кога и до каква степен ползата от тази Конвенция ще бъде приложена на практика.

Вариант 2 би подпомогнал прилагането на съществуващата правна рамка, но би се оказал недостатъчен за подобряване на наказателното преследване в редица области, в

които се изисква специфична правна основа. В допълнение, недостатъчното прилагане на приетите в миналото незадължителни документи не дава основания за оптимизъм относно ефективността на вариант 2.

Вариант 3 би внесъл подобрение в сравнение със сегашното положение. Този вариант би укрепил законодателството в областите, включени в сегашните правила на ЕС за наказателно преследване на извършителите и защита на жертвите. Той също така би подпомогнал предотвратяването и наблюдението. Очаква се социалните и икономическите ползи от по-ефикасните действия срещу това престъпление да са много по-големи от финансовите разходи.

Вариант 4 би увеличил многократно ефективността на мерките от варианти 2 и 3, като ги комбинира и окуражи сътрудничеството между държавите-членки в създаването на инструменти и действия, насочени към подобреното прилагане на по-изчерпателната правна рамка, която ще бъде въведена.

След анализа на икономическото въздействие, социалното въздействие и въздействието върху основните права, варианти 3 и 4 представляват най-добрият подход към проблемите с оглед постигане на поставените цели. Предпочитаният вариант би бил вариант 4.