



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 22 декември 2022 г.
(OR. en)

16322/22
ADD 3

Междуетноститутуционално досие:
2022/0426(COD)

DROIPEN 172
COPEN 466
JAI 1742
FREMP 283
SOC 703
CODEC 2110

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	19 декември 2022 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	SWD(2022) 426 final
Относно:	РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2022) 426 final.

Приложение: SWD(2022) 426 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 19.12.2022 г.
SWD(2022) 426 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,
придружаващ

Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета
за изменение на Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с
трафика на хора и защитата на жертвите от него

{COM(2022) 732 final} - {SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

Резюме
Оценка на въздействието за изменение на Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него
А. Необходимост от действия
Защо? В какво се състои разглежданият проблем?
Трафикът на хора представлява основна дейност на тежката и организираната престъпност в ЕС, която се очаква да продължи да бъде заплахата в обозримото бъдеще. Въпреки че Директивата за борба с трафика на хора (Директива 2011/36/ЕС) допринесе за създаването на обща основа на ЕС за предотвратяването и борбата с трафика на хора и за защитата на жертвите, продължават да съществуват редица проблеми, по-специално: • Трафикът на хора продължава да процъфтява в рамките на ЕС въпреки усилията за предотвратяване и разкриване на престъплението, както и за идентифициране на жертвите на ранен етап. Освен това събирането на данни и наблюдението на тенденциите не отразяват пълния мащаб на трафика на хора в ЕС. • Броят на разследванията, наказателните преследвания и присъдите е малък, което води до безнаказаност на трафикантите. В директивата не се разглеждат някои основни опасения, възникнали и нараснали от приемането ѝ насам, в това число новите форми на експлоатация и използването на технологиите за улесняване на престъплението. Може да са налице различия в тълкуването на престъпленията, свързани с трафик, и експлоатацията в отделните държави членки, което поражда предизвикателства при трансграничното сътрудничество и доказването на престъплението. Освен това юридическите лица не носят отговорност в достатъчна степен за извършването на трафик на хора, което допринася за културата на безнаказаност. • Жертвите невинно получават подходящо равнище на помощ, подкрепа и защита, адаптирано към специфичните им нужди. Принципите на отказ от наказателно преследване и неприлагане на наказания спрямо жертвите за участието им в престъпни дейности, правата на жертвите на обезщетение и мерките за защита на жертвите не се прилагат последователно в държавите членки. Съществуващите национални и транснационални механизми за насочване не са напълно ефективни, което може да възпрепятства ранното идентифициране на жертвите и насочването им към помощ, подкрепа и защита. • Търсенето, способстващо за трафика на хора, остава високо в ЕС, което може да се дължи на факта, че криминализирането на ползването на услуги, предоставени от жертвите, не е последователно във всички държави членки и че подходите за намаляване на търсенето не се прилагат широко.
Какво се очаква да бъде постигнато с тази инициатива?
Тази инициатива има за цел да укрепи правната рамка на ЕС за борба с трафика на хора. За да се постигне тази обща цел, в инициативата се определят четири конкретни цели: • Осигуряване на адекватно предотвратяване и разкриване, както и подобряване на мониторинга на трафика на хора на равнище ЕС чрез укрепване на капацитета на всички заинтересовани страни, които е вероятно да влязат в контакт с (потенциални) жертви, да разпознават признаците за престъплението, както и чрез повишаване на осведомеността за явленията и тенденциите във връзка с него. • Укрепване на наказателноправните действия в отговор на престъплението, включително в трансграничен контекст, с цел подобряване на капацитета на правоприлагащите и съдебните органи за борба с престъплението и адаптиране към новите начини на действие и бизнес модел на трафикантите, както и справяне с нововъзникващите заплахи. • Гарантиране, че жертвите на трафик на хора получават подходяща помощ, подкрепа и защита във всички държави членки, по-специално чрез подобряване на механизмите за ранно идентифициране и насочване, включително в трансграничен контекст. • Намаляване на търсенето на услуги от експлоатирани лица — жертви на трафик на хора, което насърчава трафика за всички форми на експлоатация, като се започне от засилване на наказателноправните ответни мерки срещу използването на услуги от експлоатирани лица и се стигне до засилване на дейностите за повишаване на осведомеността, образованието и обучението.
Каква е добавената стойност от действие на равнище ЕС?
Трафикът на хора е трансгранично престъпление, което засяга всички държави членки. То има както трансгранично измерение в рамките на ЕС, така и вътрешно измерение, свързано с преминаването на

външните граници на ЕС. Сътрудничеството в целия ЕС е от решаващо значение за справяне с трансграничното измерение, когато става въпрос за предотвратяването и борбата с престъплението, както и гарантирането, че жертвите биват идентифицирани и получават подходяща помощ, подкрепа и защита. Нарасналото значение на онлайн измерението на престъплението допълнително оправдава нови действия на равнището на ЕС, тъй като то предоставя на трафикантите допълнителни възможности да набират, контролират, транспортират и експлоатират жертвите, както и да прехвърлят печалби и да достигат до ползвателите навсякъде в ЕС и извън него, без да преминават граници. Националните органи и заинтересованите страни признават широко, че борбата с трафика на хора изисква действия на равнище ЕС.

Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Предпочетен ли е даден вариант? Защо?

Вариант на политиката 1 е съсредоточен върху незаконодателните мерки.

Вариант на политиката 2 съдържа само законодателни мерки, които биха довели до изменения на директивата. За някои от законодателните мерки в рамките на **вариант на политиката 2** бяха оценени няколко подварианта.

Вариант на политиката 3 е комбинация от незаконодателните мерки, представени във вариант на политиката 1, и някои от законодателните мерки, предложени във вариант на политиката 2.

Предпочитаният вариант е вариант на политиката 3. Той съответства на набелязаните хоризонтални и конкретни цели:

- **Хоризонтална цел 1:** Осигуряване на адекватно предотвратяване и разкриване, както и подобряване на мониторинга на трафика на хора на равнище ЕС:
 - Създаване на център за знания и експертен опит в борбата с трафика на хора, който, наред с другото, подкрепя разработването на насоки за събиране на данни относно трафика на хора в ЕС и насърчаването на повишена осведоменост за борба с трафика на хора (*незаконодателни мерки*).
 - Въвеждане в директивата на задължение за държавите членки ежегодно да събират и докладват на Комисията данни за трафика на хора, включително чрез определяне на показателите за това събиране на данни (законодателна мярка).
- **Конкретна цел 2: Укрепване на наказателноправните действия в отговор на престъплението, включително в трансграничен контекст:**
 - Гарантиране, че онлайн измерението е взето под внимание за всеки елемент на престъплението в директивата (*законодателна мярка*).
 - Засилване на сътрудничеството между Комисията и интернет дружествата в рамките на интернет форума на ЕС (*незаконодателна мярка*).
 - Включване на принудителните бракове и незаконното осиновяване в списъка на формите на експлоатация (*законодателна мярка*).
 - Гарантиране, че юридическите лица могат да бъдат обект на някои от санкциите, които понастоящем държавите членки могат да изберат дали да транспонират, за стандартните престъпления, свързани с трафик, при осъждане от съда, както и на останалите санкции, когато престъплението е извършено при отегчаващо вината обстоятелство (*законодателна мярка*).
 - Създаване на фокус група от специализирани прокурори срещу трафика на хора (*незаконодателна мярка*).
- **Конкретна цел 3: Гарантиране, че жертвите на трафик на хора получават подходяща помощ, подкрепа и защита във всички държави членки:**
 - Изискване към държавите членки да създадат официални национални механизми за насочване и да създадат национални координационни центрове за насочване на жертвите (*законодателна мярка*).
 - Разработване на насоки относно минималните изисквания и стандарти за националните механизми за насочване и създаване на европейски механизъм за насочване в рамките на центъра за знания и експертен опит (*незаконодателна мярка*).
- **Конкретна цел 4: Намаляване на търсенето на услуги от експлоатирани лица — жертви на трафик на хора, което насърчава трафика за всички форми на експлоатация:**
 - Изискване към държавите членки да криминализират съзнателното използване на услуги, предоставени от жертви на трафик на хора, за всички форми на експлоатация (*законодателна мярка*).
 - Организиране на кампания за повишаване на осведомеността в целия ЕС, насочена към възпиране на търсенето, което насърчава трафика на хора, в рамките на центъра за знания и експертен опит (*незаконодателна мярка*).

Кой подкрепя отделните варианти? В своята резолюция от 10 февруари 2021 г. Европейският парламент призова Комисията да направи оценка на прилагането на Директивата за борба с трафика на хора и да представи предложения за нейното преразглеждане. Комисията проведе обширни консултации със заинтересовани страни, включително чрез обществена консултация и срещи на мрежата на ЕС от национални органи за докладване и подобни механизми и Платформата на гражданското общество на ЕС за борба с трафика на хора. Комисията също така използва приноса от консултациите, проведени от външен изпълнител с широк кръг заинтересовани страни, включително национални органи в държавите членки, агенции на ЕС, организации на гражданското общество, както и представители на частния сектор и международни организации. По-голямата част от консултираните заинтересовани страни подкрепиха различните мерки, предложени като част от предпочитания вариант. В своята резолюция Европейският парламент призова Комисията да измени директивата, за да се гарантира, че всички държави членки криминализират съзнателното използване на услуги, предоставени от жертви на трафик. По отношение на тази законодателна промяна има по-голямо разделение сред заинтересованите страни, въпреки че почти две трети от респондентите в обществената консултация я подкрепиха. Подкрепиха я освен това и повечето заинтересовани страни, с които бяха проведени консултации като част от проучването на конкретни случаи и целевите интервюта относно вариантите на политиката. Този подвариант се счита за варианта, при който има най-голяма възможност за постигане на консенсус измежду всички възможни подварианти, свързани с криминализирането на използването на услуги.
В. Въздействие на предпочитания вариант
Какви са предимствата на предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — на основните варианти)? Предпочитаният вариант има за цел да подобри капацитета на държавите членки за ефективна борба с престъплението, по-специално във връзка със заплахите и тенденциите, появили се и отбелязали развитие през последните години. Очаква се новите и хармонизирани правила, приложими за държавите членки, да засилят трансграничното сътрудничество както по отношение на разследванията и наказателните преследвания, така и по отношение на помощта и подкрепата за жертвите. Незаконодателните мерки ще предоставят подкрепа на държавите членки при адаптирането на тяхното законодателство и по-нататъшното прилагане на директивата в съответствие със Стратегията на ЕС за борба с трафика на хора за периода 2021—2025 г.
Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — за основните варианти)? Предпочитаният вариант има ограничена тежест за държавите членки, която се компенсира от положителния ефект от мерките върху предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите. Предпочитаният вариант се състои предимно в подобряване на действащите разпоредби, а не в създаване на нови задължения. Задължението за криминализиране на съзнателното използване на услуги, предоставени от жертви на трафик, би създавало регулаторна тежест главно за държавите членки, които все още не са транспонирали тази мярка или други мерки, които нахвърлят нейния обхват. По-голямата част от държавите членки вече са въвели съответно законодателство най-малко за сексуалната експлоатация. Изискването за създаване на национални механизми за насочване също ще доведе до известна регулаторна и административна тежест за държавите членки. То обаче не представлява изцяло ново задължение, тъй като съгласно сега действащата директива държавите членки вече трябваше да създадат механизми, насочени към ранното идентифициране, помощ и подкрепа на жертвите, като всички държави членки с изключение само на една вече са въвели официален или неофициален механизъм за насочване. Поради това се очаква необходимите стъпки за формализиране на процедурите за идентифициране и насочване на жертвите да са малки.
Какви ще са последиците за големите предприятия, МСП и микропредприятията? Предпочитаният вариант на политиката не налага никакви задължения на предприятията и следователно няма преки последици за тях, като се изключи фактът, че някои незаконодателни мерки биха изисквали тяхното доброволно участие. Юридическите лица може да подлежат на наказания с икономически последици, като например временно затваряне на тяхното предприятие, само след осъждане за престъпление, свързано с трафик, извършено в тяхна полза. Тази мярка би допринесла за осигуряването на по-справедлива икономика, в която престъпността не си струва, а дружествата, действащи по правилата, биха се ползвали от намаляване на нелоялната конкуренция от страна на предприятия, използващи принудителен труд. Комисията ще насърчава сътрудничеството със сектора на технологиите и интернет, но всички съответни регулаторни

задължения, свързани с отговорността на онлайн платформите и доставчиците на услуги за откриване, наблюдение и премахване на съдържание, свързано с трафика на хора, ще бъдат обхванати от други съществуващи правни инструменти или такива, които предстои да бъдат приети.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Както се посочва по-горе, предпочитаният вариант ще има ограничено въздействие върху националните администрации, които най-вече ще трябва да адаптират законодателството си към новите или преразгледаните разпоредби на директивата, в случаите, в които още не са го направили. Очаква се също така някои от законодателните мерки, които са част от предпочитания вариант, по-специално отнасящите се до криминализирането, да доведат до нарастване на броя на разследванията, наказателните преследвания и присъдите. При все това по-високото равнище на хармонизация на правилата на ЕС би допринесло да се подобри положението с трафика на хора в ЕС и да се увеличи капацитетът на правоприлагащите и съдебните органи за предотвратяване и борба с трафика на хора, за защита на жертвите и за намаляване на търсенето, което насърчава престъплението.

Ще има ли други значителни въздействия?

Предпочитаният вариант ще засили борбата с трафика на хора чрез нарушаване на престъпния модел на трафикантите и ще направи експлоатацията на хора по-малко вероятна, с което ще окаже положително въздействие върху обществото, основните права, върховенството на закона и сигурността в рамките на ЕС.

Г. Последващи действия

Кога ще се извърши преглед на политиката?

Оценката на преразгледаната директива следва по принцип да се извърши не по-рано от пет години след крайния срок за транспониране, за да се гарантира, че е налице достатъчно дълъг период за оценка на въздействието на инициативата след пълното ѝ транспониране във всички държави членки. По-специално преразгледаната директива ще включва разпоредба, изискваща от Комисията да оцени въздействието на правилата, с които се криминализира съзнателното използване на услуги от експлоатирани лица, като представи доклад на Европейския парламент и на Съвета пет години след крайния срок за транспониране. Междувременно Комисията ще продължи да следи и оценява прилагането на директивата в контекста на извършването от нея на всеки две години докладване относно напредъка, постигнат в борбата с трафика на хора.