



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2022 m. gruodžio 22 d.
(OR. en)

Tarpinstitucinė byla:
2022/0426(COD)

16322/22
ADD 3

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

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo direktorė Martine DEPREZ
gavimo data:	2022 m. gruodžio 19 d.
kam:	Europos Sąjungos Tarybos generalinei sekretorei Thérèse BLANCHET
Komisijos dok. Nr.:	SWD(2022) 426 final
Dalykas:	KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS „POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA“, pridedamas prie Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos

Delegacijoms pridedamas dokumentas SWD(2022) 426 final.

Pridedama: SWD(2022) 426 final

Briuselis, 2022 12 19
SWD(2022) 426 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS
POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA

pridedamas prie

Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos
kuria iš dalies keičiama Direktyva 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos,
kovos su ja ir aukų apsaugos

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

Santraukos lentelė
Direktyvos 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos dalinio pakeitimo poveikio vertinimas
A. Būtinybė imtis veiksmų
Kodėl? Kokia problema sprendžiama?
Prekyba žmonėmis yra vienas iš pagrindinių sunkių formų ir organizuotų nusikaltimų Europos Sąjungoje ir artimiausioje ateityje veikiausiai ir toliau kels grėsmę. Nors Kovos su prekyba žmonėmis direktyva (Direktyva 2011/36/ES) padėjo sukurti bendrą ES prekybos žmonėmis prevencijos ir kovos su ja bei aukų apsaugos pagrindą, vis dar yra keletas problemų, visų pirma: • prekyba žmonėmis Europos Sąjungoje toliau klesti, nepaisant pastangų užkirsti kelią nusikaltimui ir jį nustatyti, taip pat ankstyvame etape nustatyti jo aukas. Be to, duomenų rinkimas ir tendencijų stebėseną neatspindi viso prekybos žmonėmis masto ES; • tyrimų, baudžiamojo persekiojimo atvejų ir apkaltinamųjų nuosprendžių skaičius nedidelis, todėl prekiautojai žmonėmis jaučiasi nebaudžiami. Direktyva nesprensdžiama kai kurie svarbūs nuo jos priėmimo atsiradę ir aktualiais tapę klausimai, įskaitant naujas išnaudojimo formas ir technologijų naudojimą siekiant sudaryti palankesnes sąlygas nusikaltimams. Prekybos žmonėmis nusikaltimai ir išnaudojimas valstybėse narėse gali būti skirtingai aiškinami, todėl kyla sunkumų dėl tarpvalstybinio bendradarbiavimo ir nusikalstamos veikos įrodymo. Be to, juridiniai asmenys nepakankamai laikomi atsakingais už prekybą žmonėmis, o tai prisideda prie nebaudžiamumo kultūros. • Aukos ne visada gauna tinkamo lygio pagalbą, paramą ir apsaugą, pritaikytą prie jų konkrečių poreikių. Valstybėse narėse nenuosekliai įgyvendinami aukų netraukimo baudžiamajon atsakomybėn ir nebaudimo už dalyvavimą nusikalstamoje veikloje principai, aukų teisės į kompensaciją ir aukų apsaugos priemonės. Esami nacionaliniai ir tarpvalstybiniai nukreipimo mechanizmai nėra visapusiškai veiksmingi, o tai gali trukdyti ankstyvu etapu nustatyti aukų tapatybę ir nukreipti jas pagalbai, paramai ir apsaugai gauti. • Prekybą žmonėmis skatinanti paklausa ES tebėra didelė ir taip gali būti dėl to, kad naudojimosi aukų teikiamomis paslaugomis kriminalizavimas valstybėse narėse nėra nuoseklus ir kad paklausos mažinimo metodai nėra plačiai taikomi.
Ko siekiama šia iniciatyva?
Šia iniciatyva siekiama sustiprinti ES kovos su prekyba žmonėmis teisinę sistemą. Siekiant šio bendrojo tikslo, iniciatyva nustatyti keturi konkretūs tikslai: • užtikrinti tinkamą prekybos žmonėmis prevenciją, nustatymą ir stebėsenos gerinimą ES lygmeniu, stiprinant visų suinteresuotųjų subjektų, kurie gali susidurti su (potencialiomis) aukomis, gebėjimus atpažinti nusikaltimo požymius, taip pat gerinti žinias apie šį reiškinį ir jo tendencijas; • stiprinti baudžiamosios teisenos subjektų atsaką į nusikaltimus, be kita ko, tarpvalstybiniame kontekste, siekiant pagerinti teisėsaugos ir teisminių institucijų gebėjimus kovoti su šiais nusikaltimais ir prisitaikyti prie naujų prekiautojų žmonėmis <i>modi operandi</i> ir verslo modelio, taip pat šalinti kylančias grėsmes; • užtikrinti, kad prekybos žmonėmis aukoms visose valstybėse narėse būtų teikiama tinkama pagalba, parama ir apsauga, visų pirma tobulinant ankstyvo nustatymo ir nukreipimo mechanizmus, be kita ko, tarpvalstybiniu mastu; • mažinti prekybos žmonėmis aukų teikiamų paslaugų paklausą, nes ji skatina prekybą žmonėmis visų formų išnaudojimo tikslais, – stiprinti baudžiamosios teisenos subjektų atsaką į naudojamąsi išnaudojamų asmenų teikiamomis paslaugomis, aktyviau vykdyti sąmoningumo ugdymo veiklą, imtis švietimo ir mokymo.
Kokia būtų papildoma ES lygmens veiksmų nauda?
Prekyba žmonėmis yra tarpvalstybinis nusikaltimas, darantis poveikį visoms valstybėms narėms. Prekyba žmonėmis turi tiek tarpvalstybinį ES vidaus aspektą, tiek šalies vidaus aspektą, susijusį su ES išorės sienų kirtimu. Bendradarbiavimas ES mastu yra labai svarbus siekiant atsižvelgti į tarpvalstybinį aspektą, susijusį su nusikalstamumo prevencija ir kova su juo, taip pat su siekiu užtikrinti, kad aukos būtų identifikuotos ir gautų tinkamą pagalbą, paramą ir apsaugą. Didėjantis nusikaltimų internetinio aspekto aktualumas dar labiau pateisina naujus veiksmus ES lygmeniu, nes prekiautojams žmonėmis internetinis aspektas suteikia daugiau galimybių verbuoti, kontroliuoti, transportuoti ir išnaudoti aukas, taip pat perkelti pelną ir pasiekti naudotojus visoje ES ir už jos ribų, nekertant sienos. Dauguma nacionalinės valdžios institucijų ir suinteresuotųjų subjektų pripažįsta, kad kovojant su prekyba žmonėmis reikia imtis veiksmų ES lygmeniu.

B. Sprendimai

Kokios su teisėkūra susijusios ir nesusijusios politikos galimybės apsvarstytos? Ar viena iš politikos galimybių pasirinkta kaip tinkamiausia? Kodėl?

Pagal 1 politikos galimybę daugiausia dėmesio skiriama su teisėkūra nesusijusioms priemonėms.

2 politikos galimybė apima tik teisėkūros priemones, dėl kurių reikėtų iš dalies keisti direktyvą. Kai kurių pagal 2 politikos galimybę numatytų teisėkūros priemonių atveju buvo įvertinti keli variantai.

3 politikos galimybė yra pagal 1 politikos galimybę pateiktų ne teisėkūros priemonių ir kai kurių pagal 2 politikos galimybę siūlomų teisėkūros priemonių derinys.

3 politikos galimybė yra tinkamiausia. Ji atitinka nustatytus horizontaliuosius ir konkrečius tikslus:

- **1 horizontalusis tikslas. Užtikrinti tinkamą prekybos žmonėmis prevenciją, nustatymą ir stebėsenos gerinimą ES lygmeniu:**
 - Įsteigti Kovos su prekyba žmonėmis žinių ir kompetencijos centrą, kuris, be kita ko, padėtų parengti duomenų apie prekybą žmonėmis Europos Sąjungoje rinkimo gaires ir skatintų ugdyti sąmoningumą kovos su prekyba žmonėmis klausimais (*ne teisėkūros priemonė*).
 - Direktyvoje nustatyti valstybių narių pareigą kasmet rinkti ir teikti Komisijai duomenis apie prekybą žmonėmis, be kita ko, nurodant tokio duomenų rinkimo rodiklius (*teisėkūros priemonė*).
- **2 konkretus tikslas. Stiprinti baudžiamosios teisenos subjektų atsaką į šiuos nusikaltimus, be kita ko, tarpvalstybiniame kontekste:**
 - užtikrinti, kad direktyvoje būtų atsižvelgiama į internetinį aspektą, susijusį su kiekvienu nusikalstamos veikos elementu (*teisėkūros priemonė*).
 - Stiprinti Komisijos ir interneto bendrovių bendradarbiavimą ES interneto forume (*ne teisėkūros priemonė*).
 - Į išnaudojimo formų sąrašą įtraukti priverstines santuokas ir neteisėtą įvaikinimą (*teisėkūros priemonė*).
 - Užtikrinti, kad juridiniams asmenims būtų galima taikyti kai kurias sankcijas, kurių valstybės narės šiuo metu neprivalo perkelti į nacionalinę teisę, už standartines prekybos žmonėmis nusikalstamas veikas, kai teismas priima apkaltinamąjį nuosprendį, ir kitas sankcijas, kai nusikalstama veika padaroma sunkinančiomis aplinkybėmis (*teisėkūros priemonė*).
 - Įsteigti tikslinę grupę, sudarytą iš prokurorų, specializuotų kovos su prekyba žmonėmis srityje (*ne teisėkūros priemonė*).
- **3 konkretus tikslas. Užtikrinti, kad prekybos žmonėmis aukoms visose valstybėse narėse būtų teikiama tinkama pagalba, parama ir apsauga:**
 - reikalauti, kad valstybės narės sukurtų oficialius nacionalinius nukreipimo mechanizmus ir įsteigtų nacionalinius centrus aukoms nukreipti (*teisėkūros priemonė*).
 - Parengti gaires dėl būtiniausių reikalavimų ir standartų, taikytinų nacionaliniams nukreipimo mechanizmom, bei Žinių ir kompetencijos centro pagrindu sukurti Europos nukreipimo mechanizmą (*ne teisėkūros priemonė*).
- **4 konkretus tikslas. Mažinti išnaudojamų asmenų teikiamų paslaugų paklausą, skatinančią prekybą žmonėmis visų formų išnaudojimo tikslais:**
 - reikalauti, kad valstybės narės kriminalizuotų sąmoningą naudojimąsi prekybos žmonėmis visų formų išnaudojimo tikslais aukų paslaugomis (*teisėkūros priemonė*).
 - Žinių ir kompetencijos centro veiklos pagrindu surengti ES masto sąmoningumo ugdymo kampaniją, kuria būtų siekiama atgrasyti nuo paklausos, skatinančios prekybą žmonėmis (*ne teisėkūros priemonė*).

Kas kuriai galimybei pritaria?

2021 m. vasario 10 d. rezoliucijoje Europos Parlamentas paragino Komisiją įvertinti Kovos su prekyba žmonėmis direktyvos įgyvendinimą ir pateikti pasiūlymų dėl jos peržiūros. Komisija surengė išsamias konsultacijas su suinteresuotaisiais subjektais, be kita ko, surengė viešas konsultacijas ir ES nacionalinių pranešėjų tinklo ir lygiaverčių mechanizmų, taip pat ES pilietinės visuomenės kovos su prekyba žmonėmis platformos dalyvių susitikimus. Be to, Komisija rėmėsi išorės rangovo konsultacijomis su įvairiais suinteresuotaisiais subjektais, įskaitant valstybių narių nacionalines valdžios institucijas, ES agentūras, pilietinės visuomenės organizacijas, taip pat privačiojo sektoriaus ir tarptautinių organizacijų atstovus. Dauguma suinteresuotųjų subjektų, su kuriais konsultuotasi, pritarė įvairioms priemonėms, pasiūlytomis pagal tinkamiausią galimybę. Savo rezoliucijoje Europos Parlamentas paragino Komisiją iš dalies pakeisti direktyvą siekiant užtikrinti, kad visos valstybės narės kriminalizuotų sąmoningą naudojimąsi prekybos žmonėmis aukų teikiamomis paslaugomis. Suinteresuotųjų subjektų nuomonės dėl šio teisės akto pakeitimo yra labiau pasidalijusios, nors beveik du trečdaliai viešų konsultacijų respondentų jam pritarė. Be to, dauguma suinteresuotųjų subjektų, su kuriais konsultuotasi atliekant atvejų tyrimus ir tikslinius pokalbius dėl politikos galimybių, pakeitimui pritarė. Manoma, kad būtent dėl šio varianto didžiausia galimybė pasiekti sutarimą – didesnė negu dėl visų galimų variantų, susijusių su naudojimosi paslaugomis

kriminalizavimu.
C. Tinkamiausios galimybės poveikis
Kokie būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) pranašumai?
Tinkamiausia galimybe siekiama pagerinti valstybių narių gebėjimus veiksmingai kovoti su nusikalstamumu, visų pirma atsižvelgiant į grėsmes ir tendencijas, kurios atsirado ir vystėsi pastaraisiais metais. Tikimasi, kad naujomis bendromis suderintomis taisyklėmis, taikytinomis valstybėms narėms, bus sustiprintas tarpvalstybinis bendradarbiavimas tiek tyrimų, tiek baudžiamojo persekiojimo, taip pat pagalbos ir paramos aukoms srityse. Ne teisėkūros priemonėmis bus teikiama parama valstybėms narėms pritaikant savo teisės aktus ir toliau įgyvendinant direktyvą, kaip nurodyta ES kovos su prekyba žmonėmis strategijoje (2021–2025 m.).
Kokios būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) įgyvendinimo išlaidos?
Pagal tinkamiausią galimybę valstybėms narėms tenka nedidelė našta, kurią kompensuoja teigiamas prekybos žmonėmis prevencijos ir kovos su ja bei aukų apsaugos priemonių poveikis. Tinkamiausia galimybė daugiausia yra esamų nuostatų tobulinimas, o ne naujų pareigų nustatymas . Pareiga kriminalizuoti sąmoningą naudojimąsi paslaugomis, kurias teikia prekybos žmonėmis aukos, iš esmės užkrautų reglamentavimo našta valstybėms narėms, kurios į nacionalinę teisę dar neperkėlė šios priemonės arba kitų griežtesnių priemonių. Dauguma valstybių narių jau yra priėmusios atitinkamas teisės aktus bent jau dėl seksualinio išnaudojimo. Dėl reikalavimo sukurti nacionalinius nukreipimo mechanizmus valstybėms narėms taip pat tektų tam tikra reglamentavimo ir administracinė našta. Tačiau tai nėra visiškai nauja pareiga, nes pagal dabartinę direktyvą valstybės narės jau turėjo sukurti mechanizmus, skirtus ankstyvam aukų identifikavimui, pagalbai ir paramai joms, o visos, išskyrus vieną, valstybės narės jau turi oficialų arba neoficialų nukreipimo mechanizmą. Todėl tikimasi, kad veiksmai, kurių reikia siekiant įforminti aukų identifikavimo ir nukreipimo procedūras, bus nereikšmingi.
Koks bus poveikis verslui, MVĮ ir labai mažoms įmonėms?
Pagal tinkamiausią politikos galimybę verslo subjektams nenustatoma jokių pareigų, todėl ji jiems nedaro tiesioginio poveikio, be to, kai kurioms ne teisėkūros priemonėms įgyvendinti reikėtų jų savanoriško dalyvavimo. Juridiniams asmenims galėtų būti taikomos ekonominį poveikį darančios sankcijos, pavyzdžiui, laikinas jų buveinės uždarymas, tik po to, kai jie nuteisiami už jų naudai padarytą prekybos žmonėmis nusikaltimą. Ši priemonė padėtų užtikrinti teisingesnę ekonomiką, kurioje nusikaltimai neapsimoka, o įmonėms, veikiančioms pagal taisykles, būtų naudinga sumažinti priverčiamąjį darbą naudojančių įmonių nesąžiningą konkurenciją. Nors Komisija skatintų bendradarbiavimą su technologijų ir interneto pramone, bet kokiam atitinkamam reguliavimo įpareigojimui, susijusiam su interneto platformų ir paslaugų teikėjų pareiga aptikti, stebėti ir pašalinti su prekyba žmonėmis susijusį turinį, būtų taikomos kitos esamos arba netrukus priimsimos teisinės priemonės.
Ar tai turės didelį poveikį nacionaliniams biudžetams ir administravimo subjektams?
Kaip aprašyta pirmiau, tinkamiausia galimybė turėtų ribotą poveikį nacionalinėms administracijoms, kurios, jei to dar nepadarė, savo teisės aktus daugiausia turėtų pritaikyti prie naujų arba persvarstytų direktyvos nuostatų. Taip pat tikimasi, kad dėl kai kurių teisėkūros priemonių, kurios yra tinkamiausios galimybės dalis, visų pirma susijusių su kriminalizavimu, padidės tyrimų, baudžiamojo persekiojimo atvejų ir apkaltinamųjų nuosprendžių skaičius. Tačiau aukštesnis ES taisyklių suderinimo lygis padėtų pagerinti kovos su prekyba žmonėmis padėtį ES ir sustiprinti teisėsaugos ir teisminių institucijų gebėjimus užkirsti kelią prekybai žmonėmis ir su ja kovoti, apsaugoti jos aukas ir sumažinti šiuos nusikaltimus skatinančią paklausą.
Ar bus dar koks nors didelis poveikis?
Pasirinkus tinkamiausią galimybę bus sustiprinta kova su prekyba žmonėmis, nes bus suardytas prekiautojų žmonėmis nusikaltimų modelis, taip pat sumažės žmonių išnaudojimo tikimybė, o tai turės teigiamą poveikį visuomenei, pagrindinėms teisėms, teisei valstybei ir saugumui Europos Sąjungoje.
D. Tolesni veiksmai
Kada politika bus persvarstoma?
Persvarstytos direktyvos vertinimas iš esmės turėtų būti atliekamas ne anksčiau kaip po penkerių metų nuo galutinio jos perkėlimo į nacionalinę teisę termino, siekiant užtikrinti, kad būtų pakankamai daug laiko iniciatyvos poveikiui įvertinti ją visapusiškai įgyvendinus visose valstybėse narėse. Visų pirma į persvarstytą direktyvą būtų įtraukta nuostata, pagal kurią būtų reikalaujama, kad Komisija įvertintų taisyklių, kuriomis kriminalizuojamas sąmoningas naudojimas išnaudojamų asmenų teikiamomis paslaugomis, poveikį, praėjus penkeriems metams nuo perkėlimo į nacionalinę teisę termino pateikdama ataskaitą Europos Parlamentui ir Tarybai. Tuo tarpu Komisija toliau stebės ir vertins direktyvos įgyvendinimą, atsižvelgdama į kas dvejus metus Komisijos rengiamas ataskaitas apie pažangą, padarytą kovojant su prekyba žmonėmis.

