



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 22 декември 2022 г.
(OR. en)

16322/22

Междуетноституционално досие:
2022/0426(COD)

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

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

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.: COM(2022) 732 final

Относно: 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 COM(2022) 732 final.

Приложение: COM(2022) 732 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 19.12.2022 г.
COM(2022) 732 final

2022/0426 (COD)

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**

{SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} - {SWD(2022) 426 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

- **Основания и цели на предложението**

С настоящото предложение се определят редица мерки за по-добро предотвратяване и борба с трафика на хора и за защита на жертвите от него съгласно действащата правна уредба в Съюза, а именно Директива 2011/36/ЕС¹ („Директивата за борба с трафика на хора“). Директивата за борба с трафика на хора осигурява всеобхватна рамка на ЕС за предотвратяването и борбата с трафика на хора, като установява минимални правила относно определението на престъпленията и наказанията в сферата на трафика на хора и като въвежда общи разпоредби, при отчитане на спецификите на пола, за засилване предотвратяването на това престъпление и защитата на жертвите от него². Директивата предвижда общи правила на ЕС относно: i) криминализирането, разследването и наказателното преследване на трафика на хора, включително определянето на престъпленията, наказанията и санкциите; ii) помощта, подкрепата и защитата на жертвите на трафик на хора; и iii) предотвратяването на трафика на хора³.

Приемането на Директивата за борба с трафика на хора през април 2011 г. беше ключова стъпка за укрепване на усилията на ЕС за предотвратяване и борба с трафика на хора и за защита на жертвите от него. Това беше решаващ ход към хармонизиране на съответните правила в държавите членки. От 2011 г. насам обаче възникнаха редица предизвикателства, а други придобиха все по-голямо значение. Настоящото целево преразглеждане на директивата им дава отговор.

Правилното и пълно транспониране на директивата и пълното ѝ изпълнение продължават да бъдат приоритет за Комисията. След приемането на доклада за транспонирането⁴ Комисията продължи да работи с държавите членки и се ангажира да използва правомощията, предоставени ѝ от Договорите, за да гарантира пълното транспониране и изпълнение на нейните разпоредби. Като възприе мултидисциплинарен и всеобхватен подход, Комисията прие Стратегията на ЕС за борба с трафика на хора за периода 2021—2025 г.⁵, в която се определят подробни действия, насочени към подобряване на изпълнението на съответните разпоредби на Директива 2011/36/ЕС. Тя осигурява солиден политически отговор на борбата с трафика на хора — от предотвратяването и защитата на жертвите до наказателното преследване и осъждането на трафикантите.

¹ Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета ([OJ L 101](#), 15.4.2011 г., стр. 1—11).

² Европейска комисия, Комбинирана пътна карта за оценка и първоначална оценка на въздействието. Реф. № Ares(2021)4984017 — 5.8.2021 г. На разположение [тук](#).

³ Проучване: В 38, 2 национални компетентни органа (FR, LU), 2 национални органа за докладване (EL, RO), 2 правоприлагащи органа (EL, IE), 4 други (BG, 2 от ES, MT), 2 организации на гражданското общество (BE, MT).

⁴ Европейска комисия, Доклад за оценка на степента, до която държавите членки са предприели необходимите мерки за спазване на Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него в съответствие с член 23, параграф 1, [COM\(2016\) 722 final](#).

⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно стратегията на ЕС за борба с трафика на хора за периода 2021—2025 г., [COM\(2021\) 171 final](#), 14.4.2021 г.

Формите на експлоатация претърпяха развитие от 2011 г. насам. Сексуалната и трудовата експлоатация неизменно са основните цели на трафика на хора. Трафикът с цел сексуална експлоатация продължава да бъде най-често срещаната форма на експлоатация в ЕС, на която се пада дял от над половината от всички жертви и която засяга предимно жени и момичета⁶. Трафикът с цел трудова експлоатация е втората най-често срещана форма на трафик в ЕС, като броят на жертвите бързо се увеличава и почти се удвои през последните пет години⁷. С течение на времето обаче трафикът за други цели придоби по-голямо значение както по отношение на формите на експлоатация, които вече са включени в Директивата за борба с трафика на хора (като просия, експлоатация на престъпни дейности и отнемане на телесни органи), така и по отношение на форми, които не са изрично посочени в нея (включително принудителен брак и незаконно осиновяване). Общият дял на жертвите на експлоатация за други цели представлява над 10 % от всички жертви. Настоящото предложение има за цел да разшири неизчерпателния списък на формите на експлоатация, изрично посочени в директивата, за да се включат принудителните бракове и незаконното осиновяване, като по този начин се гарантира, че националните правни системи обхващат все по-голям брой цели на трафика.

Начините на действие на трафикантите, които често действат в рамките на организираната престъпност, също претърпяха развитие, което доведе до увеличаване на заплахата от трафик на хора. Напредъкът в технологиите позволява на трафикантите да набират, рекламират и експлоатират жертвите от разстояние и да споделят широко експлоататорски материали онлайн. Същите технологични средства затрудняват разкриването на престъплението, идентифицирането на извършителите и проследяването на парите, използвани за извършване на престъпленията, и печалбите, генерирани от престъплението. Настоящото предложение цели да отговори на предизвикателствата, породени от нарастващата цифровизация на трафика на хора, и да подобри наказателноправните мерки в отговор на престъпленията, улеснени от технологиите. Особено през последните години заинтересованите страни в тази област, включително агенциите на ЕС, правоприлагащите и съдебните органи, международните организации и организациите на гражданското общество, подчертаха загрижеността от нарастващия брой престъпления, свързани с трафик, които са извършвани или улеснени чрез информационните и комуникационни технологии.

Незадължителният режим на санкции за юридическите лица, който понастоящем е в сила, както и степента, в която той е транспониран и се прилага в държавите членки, не отговарят в достатъчна степен на целите на Директивата за борба с трафика на хора. Като продължава да гарантира, че санкциите са ефективни, пропорционални и възпиращи, настоящото предложение цели да подобри наказателноправните мерки в отговор на престъпленията, свързани с трафик, извършени в полза на юридически лица, като замени незадължителния режим на санкции с два различни задължителни режима, които се прилагат в случай на стандартни престъпления и тежки престъпления.

Приемането на Директивата за борба с трафика на хора през 2011 г. предхожда

⁶ През периода 2019—2020 г. 51 % от всички жертви в ЕС са били обект на трафик с цел сексуална експлоатация. Огромното мнозинство от тях са жени (88 %), от които 73 % жени и 27 % момичета. Европейска комисия, Доклад за напредъка в борбата с трафика на хора (Четвърти доклад), [да се добави препратка след приемането му].

⁷ През периода 2019—2020 г. 28 % от жертвите в ЕС са били обект на трафик с цел трудова експлоатация, което представлява значително увеличение в сравнение с периода 2017—2018 г. (15 %). Пак там.

правната уредба на ЕС за обезпечаване и конфискация. Поради това Комисията предлага да се актуализира позоваването на проследяването, обезпечаването, управлението и конфискацията на облаги, като се направи изрично позоваване на разпоредбите на ЕС по тези въпроси.

Все още има значителни възможности за подобрене в практиките на държавите членки за ранно идентифициране и насочване, както на национално, така и на трансгранично равнище. По-специално не всички държави членки разполагат с национален механизъм за насочване и структурата и функционирането на тези механизми се различават значително в отделните държави членки. Настоящото предложение цели да гарантира, че всички държави членки създават чрез закони, подзакони или административни разпоредби национален механизъм за насочване, с цел да се рационализира функционирането на съответните национални институции и да се постигне допълнително хармонизиране на техните структури и практики за насочване на жертвите към подходящи системи за помощ и подкрепа. Това ще представлява и първата стъпка към създаването на европейски механизъм за насочване.

Информацията, събрана от последните проучвания и консултации със заинтересованите страни в тази област, показва, че търсенето, което насърчава трафика, не е намаляло въпреки многобройните дейности в областта на образованието, обучението и повишаването на осведомеността, както и транспонирането на член 18, параграф 4 от Директивата за борба с трафика на хора в редица държави членки. Въпреки всички усилия с участието на множество заинтересовани страни, търсенето на сексуални услуги, евтина работна ръка и продукти продължава да съществува. Това от своя страна подхранва трафика с цел сексуална и трудова експлоатация. Целта на настоящото предложение е да се постигне допълнителна хармонизация между държавите членки с оглед да се намали търсенето. В предложението също така се признава, че наказателното право е само част от отговора за намаляване на търсенето и следва да продължи да бъде придружено от дейности в областта на образованието, обучението и повишаването на осведомеността в съответствие с Директивата за борба с трафика на хора.

Трафикът на хора е сложно престъпление. За да се води борба с него по подходящ начин, от решаващо значение е наличието на съгласувани и надеждни данни. Както и в други области на престъпна дейност, счита се, че значителна част от случаите на трафик не се докладват. Това е един от факторите, които възпрепятстват цялостното разбиране на обхвата на трафика на хора в рамките на ЕС. Освен това има значителни пропуски в събирането на данни за докладваните случаи, а статистическите данни, събрани от Комисията, се оповестяват публично със значително забавяне след отчетния период. Настоящото предложение цели да изиска от държавите членки ежегодно да събират и докладват на Комисията данни за трафика на хора, както и да хармонизират допълнително събирането на данни, с цел да се подобри неговото качество и да се ускори публикуването на доклади с данни.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Директивата за борба с трафика на хора беше приета на 15 април 2011 г. Оттогава актът не е изменен или преразглеждан. В Стратегията за Съюза на сигурност⁸ от юли 2020 г. се признават предизвикателствата при установяване на самоличността на

⁸ COM (2020) 605 final.

извършителите, наказателното преследване и издаването на осъдителни присъди за трафика на хора и се обявява нов всеобхватен подход за борба с това престъпление. В Стратегията на ЕС за борба с трафика на хора за периода 2021—2025 г. се подчертава, че пълното транспониране и цялостното прилагане на Директивата за борба с трафика на хора продължават да бъдат приоритет на Комисията. В нея се призова за оценка на прилагането на директивата и, ако е необходимо, въз основа на резултатите от оценката, за нейното преразглеждане.

Законодателните мерки, включени в настоящото предложение, и незаконодателните мерки, които ще го придружават, са в пълно съответствие с приоритетите на стратегията: намаляване на търсенето, което насърчава трафика на хора; разбиване на престъпния модел с цел спиране на експлоатацията на жертвите; закрила, подкрепа и осигуряване на възможности на жертвите да действат, особено жените и децата; и разглеждане на международното измерение на престъплението. Предложените изменения се отнасят до определени въпроси. Те целят да повишат ефективността на уредбата за предотвратяване и борба с трафика на хора и за защита на жертвите на това престъпление и бяха изготвени съгласувано, така че да допълнят тази уредба.

В настоящото предложение се определят правила, които се основават на опита на държавите членки при транспонирането и прилагането на Директивата за борба с трафика на хора. В него се разглеждат развитието от 2011 г. насам и най-новите тенденции, наблюдавани в областта на борбата с трафика на хора, като се вземат предвид предложенията за подобрения, формулирани от широк кръг заинтересовани страни. По този начин с настоящото предложение се осигурява рамка, която следва да позволи националните правни системи на държавите членки да бъдат в крак с развитието и по-добре подготвени за настоящите предизвикателства.

В предложението се прави преглед на констатациите, представени от Комисията в нейните шестмесечни доклади относно напредъка, постигнат в борбата с трафика на хора, съгласно членове 19 и 20 от Директивата за борба с трафика на хора. То се основава на приноса от срещите на мрежата на ЕС от национални органи за докладване и подобни механизми за борба с трафика на хора и на Платформата на гражданското общество на ЕС за борба с трафика на хора, срещите с агенциите на ЕС, оценката⁹ и оценката на въздействието¹⁰ на Директивата за борба с трафика на хора, както и многобройни конференции, срещи и обмен със съответните заинтересовани страни. Предложените изменения отчитат също така имащите отношение проучвания и доклади, публикувани от регионални и международни организации.

Настоящото предложение отразява ангажимента на Комисията да следи отблизо правилното и пълно транспониране на Директивата за борба с трафика на хора и ефективността на националното законодателство, което я транспонира. Комисията ще се опре на информацията, предавана от държавите членки при транспонирането. По отношение на новите правила за съзнателното ползване на услуги от експлоатиращи лица Комисията ще наблюдава транспонирането и въздействието на националното законодателство. В срок от [пет години след крайния срок за транспониране] Комисията ще представи на Европейския парламент и на Съвета доклад за оценка на степента, в която държавите членки са предприели необходимите мерки, за да се съобразят с новите правила, както и на въздействието на тези мерки.

⁹ SWD (2022) 427.

¹⁰ SWD (2022) 425.

Настоящото предложение е в пълно съответствие с Протокола на ООН от 2000 г. за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, по който Европейският съюз и всички негови държави членки са страни.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Оценката на Директивата за борба с трафика на хора установи, че правният инструмент е съгласуван със съответните законодателни инструменти на ЕС. Предложените изменения са в съответствие и с целите на политиката, преследвани от Съюза, и по-специално с:

- рамката, уреждаща стандартите за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления, и по-специално Директива 2012/29/ЕС¹¹;
- рамката за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава, и по-специално Директива 2009/52/ЕО¹²;
- рамката, уреждаща издаването на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора или са били обект на помощ за незаконна имиграция и които сътрудничат с компетентните органи, по-специално Директива 2004/81/ЕО на Съвета¹³;
- наказателноправната рамка за борба със сексуалното насилие и сексуалната експлоатация на деца, както и с детската порнография, и по-специално Директива 2011/93/ЕС¹⁴, както и рамката относно борбата със сексуалното насилие над деца, предвидена в Регламент (ЕС) XXXX/YYYY [*предложение за регламент за определяне на правила за предотвратяване и борба със сексуалното насилие над деца*]¹⁵;
- рамката за отнемането и конфискацията на активи, и по-специално Директива ЕС/XX/YY на Европейския парламент и на Съвета [*предложение за директива относно отнемането и конфискацията на активи*]¹⁶.

¹¹ Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета ([OБ L 315](#), 14.11.2012 г., стр. 57—73).

¹² Директива 2009/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г. за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава ([OБ L 168](#), 30.6.2009 г., стр. 24—32).

¹³ Директива 2004/81/ЕО на Съвета от 29 април 2004 г. за издаване на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора или са били обект на помощ за незаконна имиграция и които сътрудничат с компетентните органи ([OБ L 261](#), 6.8.2004 г., стр. 19—23).

¹⁴ Директива 2011/93/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно борбата със сексуалното насилие и със сексуалната експлоатация на деца, както и с детската порнография и за замяна на Рамково решение 2004/68/ПВР на Съвета ([OБ L 335](#), 17.12.2011 г., стр. 1—14).

¹⁵ SOM (2022) 209.

¹⁶ SOM (2022) 245.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

С настоящото предложение се изменя Директивата за борба с трафика на хора. Поради това то се основава на член 82, параграф 2 и член 83, параграф 1 от ДФЕС, които представляват правните основания на измененния акт.

• Субсидиарност

В съответствие с принципите за субсидиарност и пропорционалност, които са формулирани в член 5 от Договора за Европейския съюз, целите на предложението не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки и следователно могат да бъдат постигнати по-добре на равнището на Съюза. В съответствие с член 83, параграф 1 от ДФЕС и съществуващите правила в Директивата за борба с трафика на хора държавите членки имат право да приемат или запазват мерки, които са по-строги от предвидените в правото на Съюза.

Съществуващата правна рамка относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него беше създадена на равнището на Съюза, първо с Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета¹⁷ и впоследствие с Директивата за борба с трафика на хора. Подобряването на настоящата рамка не може да бъде постигнато чрез самостоятелни действия на държавите членки. В контекста на оценката на въздействието на настоящото предложение беше извършена задълбочена проверка на субсидиарността. Трансграничното измерение на трафика на хора е свързано с гражданството на жертвите и начините на действие на престъпните мрежи, извършващи престъплението. От събраните в контекста на оценката данни е видно, че 43 % от жертвите в ЕС са граждани на държава извън ЕС, които често са обект на трафик, извършван от граждани на трети държави. Трансграничното измерение намира отражение и в нарастващия брой операции и дни на действия, подкрепяни от Европол, и в увеличението с над 50 % от 2015 г. насам на броя на случаите на трафик, регистрирани в Евроюст. Различните елементи на престъпленията, свързани с трафик, могат да се извършват в различни държави членки и/или държави извън ЕС. За да се подобрят действията в отговор на престъпните дейности, трансграничното сътрудничество в областта на правоприлагането и съдебното сътрудничество изискват хармонизиране на съответното национално законодателство и систематичен обмен на добри практики. Съответно транснационалното сътрудничество все повече се основава на общи правила на ЕС в различни области на престъпността, които следва да продължат да включват трафика на хора.

Нарасналото значение на онлайн измерението на престъплението също оправдава предприемането на действия от страна на ЕС. Интернет, социалните медии и онлайн платформите дават на трафикантите възможност да набират, контролират, транспортират и експлоатират жертвите, да пренасят печалби и да достигат до ползвателите навсякъде, без да пресичат граници и като са защитени зад екрана. Действията на равнището на Съюза позволяват на правоприлагащите органи на държавите членки да разследват и преследват по-ефективно престъпленията, улеснени от технологиите, като обменят информация и споделят най-добри практики, включително относно събирането на цифрови доказателства и относно финансовите

¹⁷ Рамково решение на Съвета от 19 юли 2002 г. относно борбата с трафика на хора, 2002/629/ПВР ([OJ L 203](#), 1.8.2002 г., стр. 1—4.)

разследвания.

- **Пропорционалност**

Предложените изменения са ограничени до необходимото за укрепване на рамката на ЕС за предотвратяване и борба с трафика на хора и за защита на жертвите от него. Те не надхвърлят необходимото за постигане на тези цели. Предложението се основава на вече действащи правила, които са в съответствие с принципа на пропорционалност. Оценката на въздействието, придружаваща настоящото предложение, съдържа подробно описание на алтернативните мерки, които можеха да бъдат предприети за постигането на целите на предложението.

За да се потърси отговор на форми на експлоатация, които понастоящем не са изрично посочени в Директивата за борба с трафика на хора, се предлага изрично да се добавят принудителните бракове и незаконното осиновяване. Предложеното добавяне на тези форми на експлоатация, които вече са посочени в съображенията на директивата, се счита за пропорционален отговор на увеличаването на процента на случаите на трафик за цели, различни от сексуална и трудова експлоатация.

Онлайн измерението на престъплението вече е обхванато имплицитно в настоящите разпоредби на Директивата за борба с трафика на хора, в които не се прави разграничение между престъпления, извършени онлайн или офлайн. Предлага се изрично да се посочи, че умишлените деяния, средствата и целта на престъпленията, свързани с трафик на хора, следва да включват деяния, извършени посредством информационни и комуникационни технологии. Това изменение има за цел да засили наказателноправните ответни мерки срещу една от най-сериозните промени в заплахите в тази област на престъпност след приемането на директивата. Размерът на наказанията ще остане същият като за стандартните престъпления, въпреки че държавите членки не са възпрепятствани да приемат по-строг режим.

По отношение на санкциите срещу юридически лица се предлага да се установи задължителен режим на санкции за стандартните престъпления, които да изключват от правото на обществени облаги, помощи или субсидии, както и временното или постоянно затваряне на предприятия, използвани за извършване на престъпленията. В сега действащата директива за борба с трафика на хора тези санкции са част от незадължителния режим. Беше въведен допълнителен задължителен режим на санкции за престъпления, утежнени от обстоятелствата по член 4, параграф 2, който включва временно или постоянно лишаване от правото да се упражнява търговска дейност; поставяне под съдебен надзор; и съдебна ликвидация. Тези санкции също бяха част от незадължителния режим на санкции за юридически лица в действащата Директива за борба с трафика на хора. Тези мерки позволяват да се засили отговорът на съдебните системи на престъпленията, свързани с трафик, извършени от юридически лица, като същевременно се възприеме постепенен подход към санкциите, който се основава на задължителното транспониране на всички мерки, но означава, че за тежките престъпления се налагат по-строги санкции от предвидените за стандартните престъпления.

Официалното създаване на национален механизъм за насочване чрез национални закони, подзаконови или административни разпоредби се счита за минимална мярка за подобряване на насочването на идентифицираните жертви, тъй като се основава на вече съществуващото задължение съгласно член 11, параграф 4 от Директивата за борба с

трафика на хора, който изисква от държавите членки да създадат подходящи механизми за ранно идентифициране и оказване на помощ и подкрепа на жертвите в сътрудничество със съответните организации за подкрепа. Формализирането на механизмите за насочване има за цел да подобри ранното идентифициране и бързото насочване към услуги за оказване на помощ и подкрепа. За да се повиши ефективността на тази мярка, от държавите членки се изисква да определят национални координационни центрове, които да отговарят за определянето на компетентните служби и за координирането на насочването на жертвите на национално равнище и на равнище ЕС.

Изменението, с което като престъпление се определя използването на услуги, които са предмет на експлоатация, със знанието, че лицето е жертва на престъпление, свързано с трафик (т.е. съзнателното използване на услуги от експлоатирано лице), е пропорционална законодателна мярка, насочена към по-ефективно предотвратяване и борба с трафика на хора чрез възпиране на търсенето, в съответствие с целите на Директивата за борба с трафика на хора. Държавите членки запазват свободата си да приемат по-строги подходи по отношение на използването на услуги от експлоатирани лица, като същевременно отчитат, че мерките за намаляване на търсенето не се ограничават до действията в областта на наказателното право, а включват незаконодателни мерки в съответствие с Директивата за борба с трафика на хора, т.е. образование, обучение, информационни кампании и кампании за повишаване на осведомеността, научноизследователски и образователни програми.

Изискването за ежегодно събиране на данни е минимална мярка, насочена към подобряване на събирането на информация и статистика на национално равнище и на равнището на Съюза. Тази мярка ще съкрати периодите на докладване от две на една година и ще осигури актуален мониторинг, който не е възпрепятстван от времето между края на отчетния период за събиране на данни и публикуването на доклада (понастоящем две години). Минималните категории за събиране на данни, включени в изменението, съответстват на тези, които понастоящем Комисията събира за две години.

- **Избор на инструмент**

Настоящото предложение представлява изменение на Директивата за борба с трафика на хора и следователно е директива.

Няма алтернативни средства, законодателни или оперативни, които могат да се използват за постигане на целите на настоящото предложение, а именно подобряване на съществуващата рамка, която дава възможност за предотвратяване и борба с трафика на хора и за защита на жертвите на това престъпление.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

Комисията извърши оценка на Директивата за борба с трафика на хора, която беше едно от ключовите действия, предвидени в Стратегията на ЕС за борба с трафика на

хора за периода 2021—2025 г.¹⁸ Оценката се основаваше на данни, събрани от Евростат за периода 2013—2020 г., доклад относно транспонирането на Директивата за борба с трафика на хора на национално равнище и нейното прилагане в държавите членки, откритата обществена консултация, обмен с агенциите на ЕС, държавите членки и други заинтересовани страни, доклади и документи, публикувани или представени от международни и регионални организации.

Оценката установи, че Директивата за борба с трафика на хора е ефективна в предотвратяването и борбата с трафика на хора, както и в подобряването на защитата на жертвите на това престъпление. Също така беше установено, че директивата е ефикасна по отношение на ползите, които е донесла, в сравнение с разходите, свързани с приемането, транспонирането и прилагането ѝ. Беше сметнато, че тя е съгласувана с всички съответни дейности на ЕС и международни дейности. Оценката подчерта добавената стойност от ЕС за подобряване на трансграничното сътрудничество, включително с агенциите на ЕС. Целите на директивата остават актуални. Въпреки това редица предизвикателства и развития трябва да бъдат разгледани допълнително.

В оценката беше отбелязано, че редица промени, настъпили след приемането на директивата, са оказали значително въздействие върху трафика на хора. Технологичният напредък и разширяването на социалните медии създадоха нови възможности за трафикантите да набират жертви онлайн, да упражняват дистанционен контрол над тях и да достигат до широка аудитория от ползватели чрез широко споделяне на експлоататорски материали. Икономическият спад, предизвикан от пандемията от COVID-19, и енергийната криза биха могли да увеличат търсенето на евтин труд и сексуални услуги, които подхранват трудовата и сексуалната експлоатация. Войните, по-специално военната агресия на Русия срещу Украйна, увеличават възможностите на трафикантите да се възползват от уязвимото положение на хората, особено на жените и децата, бягащи от страната си.

Поради новите развития в оценката бяха набелязани области, в които правната рамка може да се подобри. Те включват разглеждането на форми на експлоатация, които не са изрично посочени в Директивата за борба с трафика на хора, и на онлайн измерението на престъплението, увеличаването на наказателноправните действия в отговор на престъпления, извършени от юридически лица, по-добри действия за намаляване на търсенето, ранното идентифициране на жертвите и събирането на данни.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Комбинираната пътна карта за оценка и първоначалната оценка на въздействието за инициативата бяха публикувани от ГД „Миграция и вътрешни работи на уебстраницата на Комисията „Споделете мнението си“¹⁹ от 5 август 2021 г. до 16 септември 2021 г. Комисията получи отговори от 36 заинтересовани страни.

Комисията положи усилия да гарантира широко участие на заинтересовани страни в целия цикъл на политиката, свързан с тази инициатива, чрез поредица от целеви консултации (двустранни контакти, срещи със заинтересовани страни, писмени консултации). Бяха проведени консултации с държавите членки и с представители на техните публични

¹⁸ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно стратегията на ЕС за борба с трафика на хора за периода 2021—2025 г., [COM\(2021\) 171 final](#), 14.4.2021 г.

¹⁹ [Борба с трафика на хора — преразглеждане на правилата на ЕС \(europa.eu\)](#).

органи, включително в контекста на мрежата на ЕС от национални органи за докладване и подобни механизми за борба с трафика на хора; представители на Европейския парламент; агенциите на ЕС, по-специално Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол), Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст), Агенцията на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането (CEPOL), Агенцията на Европейския съюз за основните права, Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището, Европейската агенция за гранична и брегова охрана (FRONTEX), Европейския институт за равенство между половете (EIGE) и Европейския орган по труда (EOT); представители на съответните регионални и международни организации, работещи в областта на борбата с трафика на хора; представители на организации на гражданското общество, работещи в областта на борбата с трафика на хора, включително в контекста на Платформата на гражданското общество на ЕС за борба с трафика на хора.

Комисията също така проведе обществена консултация, за да събере информация, доказателства и мнения по въпроси, свързани с прилагането и оценката на Директивата за борба с трафика на хора. Данните бяха събрани чрез въпросник, обхващащ оценката на Директивата за борба с трафика на хора и евентуалното ѝ преразглеждане. Бяха получени 124 отговора в допълнение към 75 отделни приноса.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Настоящото предложение се основава на данните, събрани като част от оценката и оценката на въздействието, включително консултации с компетентните органи на държавите членки и експерти по въпросите на трафика на хора. В консултациите участваха национални органи за докладване и подобни механизми, правоприлагащи и съдебни органи, национални органи, отговарящи за социалните услуги, агенции на ЕС, международни организации, организации на гражданското общество, сдружения на работодатели и експерти, включително от академичните среди.

В предложението се вземат предвид съответният обмен на мнения и констатациите от проучванията, проведени от регионални и международни организации, както и от неправителствени организации, които работят в областта на борбата с трафика на хора, както е посочено в обяснителния меморандум²⁰.

- **Оценка на въздействието**

Оценката на въздействието, придружаваща настоящото предложение, се основава на констатациите от оценката, извършена от Комисията. Тя разгледа следните варианти:

- Пакет от незаконодателни мерки, които да предоставят допълнителна подкрепа на държавите членки при прилагането на Директивата за борба с трафика на хора и да допринасят за укрепване на правната и политическата рамка на ЕС за борба с трафика на хора. Като се основава на Стратегията на ЕС за борба с трафика на хора за периода 2021—2025 г., той ще включва създаването на център за знания и експертен опит; действия, насочени към засилване на сътрудничеството с технологични дружества, включително платформи на социалните медии;

²⁰ Комисията също така възложи извършването на проучване, което да подкрепи оценката на Директивата относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и оценка на въздействието за законодателно предложение по темата. Проучването беше проведено от външни консултанти между 27 октомври 2021 г. и 21 юли 2022 г.

създаването на фокус група от прокурори, специализирани в трафика на хора; и организирането на кампания за повишаване на осведомеността в целия ЕС.

- Пакет от законодателни промени, с които да се модернизира Директивата за борба с трафика на хора, за да се отговори по-добре на предизвикателствата, които придобиха значение след приемането ѝ. Пакетът включва международното измерение на престъплението, в това число добавянето на нови форми на експлоатация в определението; укрепване на режима на санкции срещу юридическите лица и правната рамка, свързана с криминализирането на използването на услуги от експлоатирани лица; създаване на официални национални механизми за насочване чрез закони, подзакони или административни разпоредби и определяне на национални координационни центрове за насочване; изискване към държавите членки да въведат престъпление, свързано с използването на услуги, предоставяни от жертви на трафик на хора; и изискване към държавите членки да събират и докладват ежегодно данни за показателите за трафика на хора.
- Пакет, съчетаващ посочените по-горе незаконодателни и законодателни мерки.

Оценката на въздействието установи, че третият вариант — съчетание от законодателни и незаконодателни мерки, би бил по-ефективен за подобряване на настоящата рамка, отколкото мерки от само един вид.

С цел да се укрепят наказателноправните действия в отговор на трафика на хора, включително в трансграничен контекст, бяха набелязани три законодателни мерки: i) изрично разглеждане на онлайн измерението в директивата; ii) изрично посочване на принудителните бракове и незаконното осиновяване в списъка на формите на експлоатация; iii) въвеждане на два задължителни режима на санкции за юридическите лица — един за санкциониране на стандартни престъпления и друг за санкциониране на тежки престъпления. Бяха набелязани и незаконодателни мерки: i) насърчаване на сътрудничеството между Комисията и интернет дружествата в контекста на интернет форума на ЕС; и ii) създаване на фокус група от специализирани прокурори срещу трафика на хора.

По отношение на гарантирането, че жертвите на трафик на хора получават подходяща помощ, подкрепа и защита, набелязаната законодателна мярка се отнася до необходимостта държавите членки официално да създадат национални механизми за насочване и национални координационни центрове, които да отговарят за насочването на жертвите към подходящи служби за помощ, подкрепа и защита. Това е придружено от незаконодателна мярка, която представлява разработването на насоки относно минималните изисквания за националните механизми за насочване.

За да се намали търсенето на услуги, които насърчават всички форми на експлоатация, набелязаната законодателна мярка е определянето като престъпление на използването на услуги, които са предмет на експлоатация, със знанието, че лицето е жертва на престъпление, свързано с трафик. Като част от цялостен подход за намаляване на търсенето това ще бъде допълнено от незаконодателна мярка — кампания за повишаване на осведомеността в целия ЕС, насочена към възпиране на търсенето, което насърчава трафика на хора.

По отношение на хоризонталната цел за осигуряване на адекватно предотвратяване и разкриване, както и подобряване на мониторинга на трафика на хора в ЕС, набелязаната законодателна мярка изисква ежегодно събиране на данни за трафика на

хора. Това е придружено от две законодателни мерки: i) разработване на насоки за събиране на данни относно трафика на хора в ЕС; и ii) създаване на център за знания и експертен опит в борбата с трафика на хора.

Предпочитаният вариант, представен по-горе, има за цел да подобри капацитета на държавите членки за по-ефективна борба с трафика на хора, по-специално във връзка със заплахите и тенденциите, които са се появили или са се развили след приемането на Директивата за борба с трафика на хора. Общите и хармонизирани правила, включени в настоящото изменение, се очаква да засилят трансграничното сътрудничество при разследванията, наказателните преследвания и помощта и подкрепата за жертвите на престъпления, свързани с трафик на хора. Незаконодателните мерки, придружаващи законодателните изменения, имат за цел да подпомогнат допълнително държавите членки при прилагането на директивата и Стратегията на ЕС за борба с трафика на хора за периода 2021—2025 г.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

В съответствие с Програмата на Комисията за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) всички инициативи, насочени към преразглеждане на съществуващото законодателство на ЕС, следва да се стремят към опростяване и постигане на заявените цели на политиката по-ефективно (т.е. чрез намаляване на ненужните регулаторни разходи и административната тежест за държавите членки). В оценката на въздействието беше заключено, че мерките, предвидени в предложената директива, ще имат ограничена тежест, която ще бъде компенсирана от положителното въздействие на предложените мерки.

Предложените целеви изменения на директивата имат за цел да подобрят капацитета на държавите членки за по-ефективна борба с трафика на хора, по-специално във връзка със заплахите и тенденциите, които са се появили или са се развили след приемането на директивата. Инициативата ще хармонизира допълнително правната среда за борба с трафика на хора във всички държави членки. Очаква се новите правила да засилят трансграничното сътрудничество по отношение на разследванията и наказателните преследвания, както и помощта и подкрепата на жертвите.

- **Основни права**

Съгласно член 6, параграф 1 от Договора за Европейския съюз Съюзът зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права. Член 5 от Хартата изрично забранява робството, принудителния труд и трафика на хора.

Предложените мерки включват правни разпоредби, с които да се даде подходящ отговор на рисковете, свързани с това престъпление, и за подпомагане и защита на жертвите. Изричното включване на допълнителни форми на експлоатация, разпоредбите, свързани с международното измерение на престъплението, режимът на санкции за юридическите лица и криминализирането на съзнателното използване на услуги от експлоатирани лица имат за цел по-ефективна борба с трафика на хора. Тези разпоредби и официалното създаване на националните механизми за насочване целят да разширят защитата на жертвите на трафик на хора. Защитата на жертвите оказва въздействие върху други основни права, като например защитата на човешкото достойнство, правото на неприкосновеност на личността, забраната на изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение или наказание, както и правото на свобода и

сигурност.

Законодателните мерки бяха надлежно анализирани и оценени положително и с оглед на правата на детето, забраната на детския труд, правата на хората с увреждания, правото на убежище, защитата срещу принудително отвеждане, експулсиране или екстрадиране, принципа на недискриминация и равенството между жените и мъжете.

Разпоредбите, с които се въвеждат нови престъпления или санкции или се изменя определението за престъпление, бяха анализирани задълбочено с оглед на правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, презумпцията за невинност и правото на защита, принципите на законност и пропорционалност на престъпленията и наказанията, както и правото на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също престъпление.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението няма въздействие върху бюджета на Комисията.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизми за наблюдение, оценка и докладване**

В съответствие с член 2 от настоящото предложение от държавите членки се изисква да въведат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с него, не по-късно от *[две години след влизането в сила на директивата]* и да съобщят на Комисията текста на тези разпоредби.

Комисията ще наблюдава и оценява въздействието на настоящото предложение чрез механизми, които вече функционират съгласно действащата директива. Задачите на националните органи за докладване и подобните механизми ще останат същите съгласно член 19 от директивата: измерване на резултатите от действията за борба с трафика на хора, включително събиране на статистически данни в тясно сътрудничество със съответните организации на гражданското общество, действащи в тази област, и докладване на координатора на ЕС за борба с трафика на хора в контекста на изготвянето на двугодишния доклад на Комисията относно постигнатия напредък в борбата с трафика на хора. Това ще включва наблюдение и оценка на въздействието на тази инициатива.

Комисията ще продължи да провежда двугодишните срещи на мрежата от национални органи за докладване и на Платформата на гражданското общество на ЕС за борба с трафика на хора, както и срещи с агенциите на ЕС, работещи срещу трафика на хора. Този обмен ще допринесе и за мониторинга и оценката.

С настоящото предложение се въвеждат нови „престъпления, свързани с използването на услуги, които са предмет на експлоатация, със знанието, че лицето е жертва на престъпление, свързано с трафик на хора“. Съгласно предложението член 23, параграф 3 от Комисията се изисква да представи на Европейския парламент и на Съвета доклад за оценка на степента, в която държавите членки са предприели необходимите мерки, за да се съобразят с новите правила, както и на въздействието на тези мерки.

- **Обяснителни документи**

За да се гарантира правилното прилагане на настоящата директива, ще бъде необходим обяснителен документ, например под формата на таблици на съответствието, както се изисква в решението на Съда по дело C-543/17. Законодателството, с което се транспонира Директивата за борба с трафика на хора, рядко се ограничава до един-единствен правен текст, а разпоредбите често са включени в различни национални инструменти. Поради тази причина е необходимо държавите членки да предоставят обяснителен документ, в който съобщават на Комисията текста на разпоредбите, приети при транспонирането на настоящата директива, как тези разпоредби взаимодействат с разпоредбите, приети за транспониране на Директива 2011/36/ЕС, и с разпоредбите, обхванати от други съответни политики на Съюза, както е посочено в раздел 1 от настоящия законодателен меморандум.

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

Измененията на Директивата за борба с трафика на хора са насочени към следните елементи:

- а) Включване на принудителния брак като особена форма на насилие срещу жени и момичета и незаконното осиновяване в списъка на формите на експлоатация като минимум

Понастоящем член 2, параграф 3 определя неизчерпателен списък на формите на експлоатация, който включва като минимум експлоатация на извършвана от други лица проституция или други форми на сексуална експлоатация, принудителен труд или услуги, включително просия, робство или практики, подобни на робството, принудително подчинение, или експлоатация за престъпни дейности, или отнемане на телесни органи.

Събраните данни показват, че след приемането на директивата престъпленията, свързани с трафик и извършени за цели, различни от сексуална и трудова експлоатация, непрекъснато се развиват, като през 2020 г. жертвите на такива престъпления представляваха 11 % от всички жертви на трафик в ЕС. Освен това, въпреки че списъкът в член 2, параграф 3 не е изчерпателен, тъй като включва форми на експлоатация „като минимум“, и въпреки факта, че в съображение 11 се пояснява, че определението обхваща трафика на хора с цел друго поведение, като например незаконно осиновяване или принудителен брак, държавите членки като цяло ограничиха транспонирането на тази разпоредба, като посочват само формите на експлоатация, изрично включени в член 2, параграф 3.

Като взема предвид събраните данни относно целите на трафик на хора, различни от сексуална и трудова експлоатация, Комисията предлага принудителните бракове и незаконното осиновяване да бъдат изрично включени в неизчерпателния списък на формите на експлоатация в член 2, параграф 3. По този начин правните системи на държавите членки, както и техните правоприлагащи и съдебни органи ще бъдат по-добре подготвени за ефективна борба с трафика на хора, целящ тези две форми на експлоатация.

- б) Изрично позоваване на онлайн измерението в рамките на директивата

Елементите на престъпленията, свързани с трафик, определени в директивата, включват умишлените действия и средствата в член 2, параграф 1, и формите на експлоатация в

член 2, параграф 3. В настоящите разпоредби не се посочва дали тези елементи трябва да бъдат извършени онлайн или офлайн, за да бъдат криминализирани и наказвани.

Всички заинтересовани страни, включително правоприлагащите органи, международните организации и организациите на гражданското общество, са дълбоко обезпокоени от нарастващия брой престъпления, които са извършвани или улеснени чрез информационните и комуникационни технологии. Те предоставят платформа за извършване на умишлените действия (набиране, организиране или извършване на превоз, прехвърляне, подслоняване или приемане на лица, включително размяна или прехвърляне на контрола върху жертвите), поне някои от средствата (принуда, измама, заблуда, злоупотреба с власт или с уязвимо положение, или даване или получаване на плащания или облаги с оглед получаване на съгласието на лице, което има контрол върху друго лице), или някои от формите на експлоатация (по-специално сексуална експлоатация).

Във връзка с това Комисията предлага да се добави нов член 2а, в който изрично се посочва, че умишлените действия и средствата, посочени в член 2, параграф 1, както и експлоатацията, както е определена в член 2, параграф 3, включват действия, извършени посредством информационни и комуникационни технологии. Това ще гарантира, че онлайн измерението на престъплението се взема предвид за всеки елемент на престъпленията, свързани с трафик.

в) Въвеждане на задължителен режим на санкции за юридическите лица, който се различава при стандартните престъпления и тежките престъпления

Понастоящем член 6 предвижда, че държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че юридическо лице, подведено под отговорност за престъпления, свързани с трафик, подлежи на ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, които включват глоби по наказателното право или друг вид глоби. В член 6 се добавя, че тези санкции могат да включват пет мерки, които обаче държавите членки не са задължени да транспонират: а) лишаване от право [юридическото лице] да се ползва от публични облаги или помощи; б) временно или постоянно лишаване от правото да упражнява търговска дейност; в) поставяне под съдебен надзор; г) съдебна ликвидация; д) временно или постоянно затваряне на предприятия, използвани за извършване на престъплението.

Оценката на транспонирането на този член показва, че макар всички държави членки да са въвели глоби по наказателното право или друг вид глоби (в съответствие със задължителната част на разпоредбата), само малка част от държавите членки са транспонирали всички незадължителни мерки, повечето държави членки са транспонирали само някои, а няколко държави членки не са транспонирали нито една от тези мерки. Комисията счита, че е от решаващо значение да се засилят действията срещу юридическите лица, в чийто интерес се извършват престъпления, свързани с трафик. Приемането на задължителен режим укрепва наказателноправния аспект на ответните действия. Същевременно е необходимо да се възприеме пропорционален подход в съответствие с настоящия член 6.

Поради това Комисията предлага да се измени член 6, като вместо списък с незадължителни санкции се постанови, че ефективната, пропорционална и възпираща санкция включва, ако е целесъобразно, изключването от правото на обществени облаги, помощи или субсидии и временното или постоянно затваряне на предприятия, използвани за извършване на престъплението. Това е режимът, който се прилага, когато

юридическите лица са подведени под отговорност за стандартно престъпление, свързано с трафик. Добавянето на субсидии допълва и разширява настоящия незадължителен списък със санкции, за да се предотврати получаването на такива форми на публична помощ от юридически лица, които са осъдени за престъпления, свързани с трафик.

Добавя се параграф 2 за случаите, в които юридическите лица са подведени под отговорност за престъпление, утежнено от някое от обстоятелствата, посочени в член 4, параграф 2. В тези случаи санкциите срещу юридически лица, ако е целесъобразно, включват временно или постоянно лишаване от право на упражняване на търговска дейност, поставяне под съдебен надзор, съдебна ликвидация.

Благодарение на този подход Комисията се стреми да направи задължителни режимите на санкции срещу юридическите лица, като по този начин се засилват наказателноправните действия срещу юридически лица, които участват в престъпления, свързани с трафик. Подходът използва същите мерки, които са незадължителни в сега действащия член 7. Този подход гарантира пропорционалност, тъй като предвижда две строги санкции за стандартните престъпления и три още по-строги санкции за тежките престъпления. Добавянето на „ако е целесъобразно“ преди двата режима на санкции гарантира спазването на принципа на пропорционалност и свободата на преценка на съдебните органи на държавите членки.

г) Позоваване на правната рамка за обезпечаване и конфискация

Настоящият текст на член 7 изисква от държавите членки да гарантират, че компетентните им органи са оправомощени да отнемат и конфискуват средства и облаги от престъпленията, посочени в членове 2 и 3. Приемането на Директивата за борба с трафика на хора и следователно на тази разпоредба предхожда правната уредба на ЕС за обезпечаване и конфискация.

Ето защо Комисията предлага да се включи изрично позоваване на правилата на ЕС за проследяване, обезпечаване, управление и конфискация, и по-специално Директива ЕС/XX/YY на Европейския парламент и на Съвета [*предложение за директива относно отнемането и конфискацията на активи*]²¹. В съответствие с предложението член от държавите членки ще се изисква да гарантират, че техните компетентни органи имат право да проследяват, обезпечават, управляват и конфискуват, в съответствие с Директива ЕС/XX/YY на Европейския парламент и на Съвета [*предложение за директива относно отнемането и конфискацията на активи*]²², облагите от престъпления, посочени в изменената директива, и средствата, които се използват или са предназначени да бъдат използвани за извършването или съучастието в извършването на тези престъпления. Това ще позволи актуализиране на разпоредбата на директивата относно обезпечаването и конфискацията, така че да отразява последните промени в законодателството на ЕС по тези въпроси.

д) Официално създаване на национални механизми за насочване и на национални координационни центрове за насочване на жертвите

Понастоящем член 11, параграф 4 изисква от държавите членки да предприемат необходимите мерки за установяване на подходящи механизми за ранно идентифициране

²¹ COM (2022) 245.

²² COM (2022) 245.

и оказване на помощ и подкрепа на жертвите в сътрудничество със съответните организации за предоставяне на помощ. Те се наричат също механизми за насочване.

През 2020 г. Комисията докладва, че почти всички държави членки са създали такива официални или неофициални механизми²³. Има големи разлики във формите на тези механизми между отделните държави. Различията в структурата и практиките могат да възпрепятстват или забавят насочването на жертвите към подходящи услуги за защита, помощ и подкрепа, особено в трансграничен контекст, когато жертвите са идентифицирани в държава, различна от държавата, в която са били експлоатирани, или когато са експлоатирани в повече от една държава. Комисията предлага държавите членки да формализират създаването на своите национални механизми за насочване чрез закони, подзаконови или административни разпоредби и да определят национални координационни центрове за насочване на жертвите. За тази цел това изискване е включено чрез изменение на член 11, параграф 4.

Очаква се настоящото предложение допълнително да рационализира практиката на националните механизми за насочване с цел да се подобри насочването на жертвите в трансгранични случаи. Това ще бъде допълнено от разработването на насоки относно минималните изисквания за националните механизми за насочване, което ще допринесе за по-нататъшното хармонизиране на тяхната структура и практики. Изменението на член 11, параграф 4 е и първата стъпка към създаването на европейски механизъм за насочване в съответствие със Стратегията на ЕС за борба с трафика на хора за периода 2021—2025 г.

- е) Установяване на нови престъпления, свързани с използването на услуги, които са предмет на експлоатация, със знанието, че лицето е жертва на престъпление, свързано с трафик на хора.

Понастоящем член 18, параграф 4 изисква от държавите членки да разгледат възможността за предприемане на мерки за криминализиране на ползването на услуги, които са предмет на експлоатация, със знанието, че лицето е жертва на престъпление, свързано с трафик. Това е незадължителна разпоредба, която държавите членки не бяха задължени да транспонират.

Въпреки че този подход предостави на държавите членки гъвкавост, картината на транспониране на тази разпоредба варира от пълно нетранспониране до транспониране, ограничено до някои форми на експлоатация, и от пълно транспониране до приемане на още по-строги мерки. Такова нехармонизиране може да окаже въздействие върху трансграничното сътрудничество между държавите членки, които възприемат различни подходи. Освен това в оценката на въздействието се счита, че действията, насочени към намаляване на търсенето, могат да включват напредък в отговора на наказателното правосъдие. Очаква се акцентът върху търсенето да намали броя на случаите и на жертвите, като се обърне внимание на областите, които подхранват всички форми на експлоатация. Оценката на директивата показва, че 19 държави членки са приели или законодателство, което криминализира съзнателното използване на услуги, предоставяни от жертви на трафик за всички форми на експлоатация²⁴, или законодателство, което криминализира пряко или косвено съзнателното използване на

²³ Проучване относно прегледа на функционирането на националните и транснационалните механизми за насочване на държавите членки, 16.10.2020 г., достъпно [ТУК](#).

²⁴ BG; HR; HU; LT MT PT RO SI. Освен това законодателството на Гърция обхваща сексуалната и трудовата експлоатация.

услуги, предоставяни от жертви на сексуална експлоатация²⁵.

Комисията предлага да стане задължително за държавите членки да определят като престъпно деяние ползването на услуги, които са предмет на експлоатация, със знанието, че лицето е жертва на престъпление, свързано с трафик. Това се постига чрез заличаване на член 18, параграф 4 и добавяне на нов член 18а със същия текст като настоящия член 18, параграф 4, но без възможността, която позволява на държавите членки да „разгледат възможността за“ криминализиране.

Очаква се тази законодателна промяна да доведе до по-нататъшно хармонизиране на наказателноправните ответни действия за намаляване на търсенето, включително като се изисква от държавите членки да прилагат новите правила за всички форми на експлоатация, и ще окаже положително въздействие върху сътрудничеството при трансгранични случаи.

Параграф 2 изисква от държавите членки да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че престъпленията, свързани със съзнателното използване на услуги от експлоатирани лица, се наказват с ефективни, пропорционални и възпиращи наказания и санкции.

ж) Въвеждане на изискване за докладване за новия член 18а

С предложението член 23, параграф 3 се въвежда изискване за Комисията да представи на Европейския парламент и на Съвета доклад за оценка на степента, в която държавите членки са предприели необходимите мерки, за да се съобразят с новите правила относно съзнателното ползване на услуги от експлоатирани лица, както и на въздействието на тези мерки. Докладът се представя [до пет години след крайния срок за транспониране]. Това ще гарантира адекватна оценка и докладване относно мерките, предложени от Комисията, след подходящ период от време, който дава възможност за анализ на транспонирането и въздействието на новите правила.

з) Изискване за ежегодно събиране на данни и докладване относно показателите в областта на трафика на хора

Понастоящем в член 19 се предвижда, че националните органи за докладване и подобните механизми изпълняват задачи, включително събиране на статистически данни и докладване в контекста на двугодишното докладване, извършвано от Европейската комисия, относно постигнатия напредък в борбата с трафика на хора. Събирането на данни на равнище ЕС се извършва на всеки две години съгласно членове 19 и 20.

Оценката на директивата обаче показва, че все още съществуват значителни пропуски в събирането на данни, особено по отношение на показателите на наказателното правосъдие и престъпленията, свързани с ползването на услуги от експлоатирани лица, както и че публикуването на съответните статистически данни често пристига значително след края на отчетния период (обикновено около две години).

Поради това Комисията предлага да се въведе изискване държавите членки да събират и докладват ежегодно на Комисията данни за трафика на хора чрез нов член 19а, в който се определят показателите за такова събиране на данни. В първия му параграф се

²⁵ DE, EE, FI, FR, IE, LV, LU, NL, SE, EL, CY.

определя задължението за държавите членки да събират данни, за да наблюдават ефективността на своите системи за борба с престъпленията, свързани с трафик на хора. В параграф 2 се определя минималният набор от показатели, които следва да бъдат част от събирането на данни (брой на регистрираните жертви, брой на заподозрените, подсъдимите и осъдените лица за престъпления, посочени в член 2 и в предложението член 18a), и равнище на разбивка на данните.

Параграф 3 постановява, че до 1 юли всяка година държавите членки предават на Комисията статистическите данни, посочени в параграф 2, за предходната година в стандартен формат, предоставен от Комисията. За да се ускори наличието на статистически данни, член 19a следва да започне да се прилага от датата на влизане в сила на директивата за изменение.

Очаква се тази мярка да подобри пълнотата, съгласуваността и съпоставимостта на данните за различните референтни периоди и държави членки. Тя също така ще подобри събирането на данни на равнище ЕС. Това ще допринесе за по-доброто разбиране на пълния обхват на трафика на хора в рамките на ЕС. Събирането на данни всяка година вместо на всеки две години също така ще гарантира, че публично достъпните данни са по-актуални и по-близо до референтния период към момента на публикуването.

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**

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 82, параграф 2 и член 83, параграф 1 от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

[като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет²⁶,

като взеха предвид становището на Комитета на регионите²⁷,]

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

- (1) Трафикът на хора представлява тежко престъпление, често извършвано в рамките на организирана престъпна дейност, грубо нарушение на основните права и е изрично забранен съгласно Хартата на основните права на Европейския съюз. Предотвратяването и борбата с трафика на хора продължава да бъде приоритет за Съюза и за държавите членки.
- (2) Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета²⁸ е основният правен инструмент на Съюза относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите на това престъпление. Посочената директива създава всеобхватна рамка за борба с трафика на хора, като урежда минимални правила относно определянето на престъпленията и санкциите. Тя включва и общи разпоредби за засилване на предотвратяването и на защитата на жертвите, като се отчитат свързаните с пола аспекти.

²⁶ ОВ С , г., стр. .

²⁷ ОВ С , г., стр. .

²⁸ Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета ([OBL 101](#), 15.4.2011 г., стр. 1—11).

- (3) В Стратегията на ЕС за борба с трафика на хора за периода 2021—2025 г.²⁹ се определя отговор със средствата на политиките, като се възприема мултидисциплинарен и всеобхватен подход — от предотвратяването и защитата на жертвите до наказателното преследване и осъждането на трафикантите. Тя включваше поредица от действия, които да се осъществят с активното участие на организациите на гражданското общество. За да се отговори обаче на променящите се тенденции в областта на трафика на хора, както и на установените от Комисията недостатъци, и за да се увеличат още повече усилията за борба с това престъпление, е необходимо Директива 2011/36/ЕС да бъде изменена. Установените заплахи и тенденции, които изискват приемането на нови правила, засягат по-специално начините на действие на трафикантите, включително извършването или подпомагането на престъпления, свързани с трафик на хора, посредством информационни и комуникационни технологии. Установените недостатъци на наказателноправния отговор, които изискват адаптиране на правната рамка, се отнасят до престъпления, свързани с трафик на хора, извършени в интерес на юридически лица, със системата за събиране на данни и с националните системи, насочени към ранно идентифициране, подпомагане и подкрепа на жертвите на трафик.
- (4) За да се противодейства на постоянното нарастващия брой и значимост на престъпленията, свързани с трафик на хора, за цели, различни от сексуална или трудова експлоатация, е необходимо принудителните бракове и незаконното осиновяване да бъдат включени във формите на експлоатация, които са изрично изброени в директивата, и да се гарантира, че държавите членки разглеждат в рамките на своите национални правни системи най-широкия спектър от форми на експлоатация, доколкото те отговарят на съставните елементи на трафика на хора.
- (5) Все по-голям брой престъпления, свързани с трафик на хора, се извършват или улесняват чрез информационни или комуникационни технологии. Трафикантите използват интернет и социалните медии, наред с другото, за набиране, рекламиране или експлоатация на жертви, упражняване на контрол и организиране на превоз. Интернет и социалните медии също се използват за разпространение на експлоататорски материали. Освен това информационните технологии възпрепятстват навременното разкриване на престъплението и идентифицирането на жертвите и извършителите. Поради това е важно в правната рамка изрично да се включи онлайн измерението на престъплението.
- (6) За да се подобри наказателноправния отговор на престъпленията, свързани с трафик на хора, които се извършват в полза на юридически лица, и за да се възпре извършването на тези престъпления, е необходимо да се укрепи режимът на санкции срещу юридически лица чрез пропорционален задължителен подход. Поради това незадължителният режим на санкции, установен в Директива 2011/36/ЕС, се заменя със задължителен режим на санкции, който се прилага, когато юридическо лице е подведено под отговорност съгласно член 5, параграфи 1 и 2;

²⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно стратегията на ЕС за борба с трафика на хора за периода 2021—2025 г., [COM\(2021\) 171 final](#), 14.4.2021 г.

- (7) В борбата с трафика на хора трябва да се използват пълноценно съществуващите инструменти за обезпечаване и конфискация на облаги и средства на престъпна дейност, като например Директива ЕС/XX/YU на Европейския парламент и на Съвета [*предложение за директива относно отнемането и конфискацията на активи*]³⁰. Следва да се насърчава използването на обезпечените и конфискуваните средства и приходи от престъпленията, посочени в Директива 2011/36/ЕС, за финансиране на помощта и защитата на жертвите, включително на обезщетението на жертвите, и на презграничните правоприлагащи действия на Съюза за борба с трафика.
- (8) За да се подобри способността на национално равнище за идентифициране на жертвите на ранен етап и за насочването им към подходящи услуги за защита, помощ и подкрепа, е необходимо в държавите членки да се установят чрез закони, подзаконови или административни разпоредби национални механизми за насочване. Създаването на официални национални механизми за насочване и определянето на национални координационни центрове за насочване на жертвите са основни мерки за засилване на трансграничното сътрудничество.
- (9) За да се засилят и хармонизират допълнително усилията на наказателното правосъдие за намаляване на търсенето в държавите членки, е важно да се криминализира използването на услуги, които са предмет на експлоатация, със знанието, че лицето е жертва на престъпление, свързано с трафик на хора. Определянето на това деяние като престъпление е част от цялостен подход за намаляване на търсенето, който има за цел да се справи с високите равнища на търсене, които насърчават всички форми на експлоатация.
- (10) Събирането на точни и съгласувани данни и навременното публикуване на събраните данни и статистика са от основно значение, за да се гарантира пълно познаване на обхвата на трафика на хора в рамките на Съюза. Въвеждането на изискване държавите членки ежегодно да събират и докладват на Комисията статистически данни за трафика на хора по хармонизиран начин се очаква да представлява подходяща стъпка, с която да се подобри общото разбиране на явлението и да се гарантира приемането на основани на данни политики и стратегии. Поради значението на това да има налични актуални статистически данни във възможно най-кратък срок е целесъобразно датата на прилагане на разпоредбата относно събирането на данни да се определи на най-ранния момент, т.е. влизането в сила на настоящата директива.
- (11) Тъй като целите на настоящата директива, а именно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите на това престъпление, не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, и следователно поради обхвата и последиците от действието могат да бъдат постигнати по-добре на равнището на Съюза, Съюзът може да приема мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от Договора за Европейския съюз. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в посочения член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.

³⁰ COM (2022) 245.

- (12) Директивата зачита основните права и съблюдава принципите, признати в Хартата на основните права на Европейския съюз, по-специално зачитането и защитата на човешкото достойнство, забраната на робството, принудителния труд и трафика на хора, правото на неприкосновеност на личността, забраната на изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение или наказание, правото на свобода и сигурност, защитата на личните данни, свободата на изразяване на мнение и свободата на информация, свободата при избор на професия и правото на труд, равенството между жените и мъжете, правата на детето, правата на хората с увреждания, забраната на детския труд, правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, принципите на законност и пропорционалност на престъпленията и наказанията. По-специално настоящата директива има за цел да осигури пълното спазване на тези права и принципи, които трябва да се прилагат по съответния начин.
- (13) В съответствие с членове 1 и 2 и с член 4а, параграф 1 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, и без да се засяга член 4 от посочения протокол, Ирландия не участва в приемането на настоящата директива и не е обвързана от нея, нито от нейното прилагане. [Или] В съответствие с член 3 и с член 4а, параграф 1 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Ирландия [, с писмо от ...,] е нотифицирала желанието си да участва в приемането и прилагането на настоящата директива.
- (14) В съответствие с членове 1 и 2 от протокола относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящата директива и не е обвързана от нея, нито от нейното прилагане.
- (15) Съгласно Съвместната политическа декларация от 28 септември 2011 г. на държавите членки и на Комисията относно обяснителните документи³¹ държавите членки са поели ангажимент в обосновани случаи да прилагат към съобщението за своите мерки за транспониране един или повече документи, обясняващи връзката между елементите на дадена директива и съответстващите им части от националните инструменти за транспониране. По отношение на настоящата директива законодателят смята, че предоставянето на тези документи е обосновано.
- (16) Поради това Директива 2011/36/ЕС следва да бъде съответно изменена,

³¹ ОВ С 369, 17.12.2011 г., стр. 14.

ПРИЕХА НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

Член 1

Изменения на Директива 2011/36/ЕС

Директива 2011/36/ЕС се изменя, както следва:

- (1) В член 2, в края на параграф 3 се добавя „или принудителен брак, или незаконно осиновяване“.
- (2) Въмква се следният член 2а:

„Член 2а

Престъпления, свързани с трафик на хора,

извършени или улеснени чрез информационни или комуникационни технологии

Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че умишлените действия и средствата, посочени в член 2, параграф 1, и експлоатацията, посочена в член 2, параграф 3, включват действия, извършени посредством информационни и комуникационни технологии.“

- (3) Членове 6 и 7 се заменят със следното:

„Член 6

Санкции за юридически лица

1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че юридическо лице, подведено под отговорност съгласно член 5, параграф 1 или 2, подлежи на налагането на глоби по наказателното право или друг вид глоби и, ако е целесъобразно, на следните санкции:

- а) лишаване от право да се ползва от публични облаги, помощи или субсидии;
- б) временно или постоянно затваряне на предприятия, използвани за извършване на престъплението.

2. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че юридическо лице, подведено под отговорност съгласно член 5, параграф 1 или 2, за престъпление, утежнено от някое от обстоятелствата, посочени в член 4, параграф 2, подлежи, ако е целесъобразно, на следните санкции:

- а) временно или постоянно лишаване от право да упражнява търговска дейност;
- б) поставяне под съдебен надзор;

в) съдебна ликвидация.

3. Държавите членки гарантират, че санкциите, посочени в параграфи 1 и 2, са ефективни, пропорционални и възпиращи.“

Член 7
Обезпечаване и конфискация

Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че техните компетентни органи имат право да проследяват, обезпечават, управляват и конфискуват, в съответствие с Директива ЕС/XX/YY на Европейския парламент и на Съвета [*предложение за директива относно отнемането и конфискацията на активи*]³², облагите от престъпления, посочени в настоящата директива, и средствата, които се използват или са предназначени да бъдат използвани за извършването или съучастието в извършването на тези престъпления.“

(4) В член 11 параграф 4 се заменя със следното:

„4. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да установят със закони, подзаконови или административни разпоредби национални механизми за насочване, целящи ранното идентифициране, помощ и подкрепа за жертвите, в сътрудничество със съответните организации за подкрепа, и да определят национален координационен център за насочване на жертвите.“

(5) В член 18 параграф 4 се заличава.

(6) Вмъква се следният член 18а:

„Член 18а

Престъпления, свързани с използването на услуги, които са предмет на експлоатация, със знанието, че лицето е жертва на престъпление, свързано с трафик на хора

1. За да се повиши ефективността на предотвратяването и борбата с трафика на хора чрез възпиране на търсенето, държавите членки предприемат необходимите мерки, за да криминализират използването на услуги, които са предмет на експлоатация съгласно посоченото в член 2, със знанието, че лицето е жертва на престъпление, посочено в член 2.

2. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че престъплението, установено съгласно параграф 1, е наказуемо с ефективни, пропорционални и възпиращи наказания и санкции.“

(7) Вмъква се следният член 19а:

³² COM (2022) 245.

„Член 19а

Събиране на данни и статистика

1. Държавите членки събират статистически данни, за да наблюдават ефективността на своите системи за борба с престъпленията, посочени в настоящата директива.

2. Статистическите данни, посочени в параграф 1, включват най-малко следното:

- а) броя на регистрираните жертви на престъпленията, посочени в член 2, с разбивка по регистрираща организация, пол, възрастови групи (дете/възрастен), гражданство и форма на експлоатация;
- б) броя на заподозрените в престъпления, посочени в член 2, с разбивка по пол, възрастови групи (дете/възрастен), гражданство и форма на експлоатация;
- в) броя на подсъдимите лица за престъпления, посочени в член 2, с разбивка по пол, възрастови групи (дете/възрастен), гражданство, форма на експлоатация, естество на окончателното решение за наказателно преследване;
- г) броя на решенията за наказателно преследване (обвинение за престъпления, посочени в член 2, обвинение за други престъпления, решение да не се повдига обвинение, друго);
- д) броя на осъдените лица за престъпления, посочени в член 2, с разбивка по пол, възрастови групи (дете/възрастен), гражданство;
- е) броя на съдебните решения (оправдателни, осъдителни, други) за престъпления, посочени в член 2, на първа инстанция, втора инстанция и окончателни (или на равнище висши съдилища) съдебни решения;
- ж) броя на заподозрените, подсъдимите и осъдените лица за престъпления, посочени в член 18а, с разбивка по пол и възрастови групи (дете/възрастен).

3. До 1 юли всяка година държавите членки предават ежегодно на Комисията статистическите данни, посочени в параграф 2, за предходната година.

(8) В член 23 се вмъква следният параграф 3:

„3. В срок от [пет години след крайния срок за транспониране] Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад за оценка на степента, в която държавите членки са предприели необходимите мерки, за да се съобразят с член 18а, и на въздействието на тези мерки.“

Член 2

1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата

директива, най-късно до една година след датата на нейното влизане в сила. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби.

Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условието и редът на позоваване се определят от държавите членки.

2. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива.
3. Член 1, точка (7), с която се вмъква член 19а в Директива 2011/36/ЕС, започва да се прилага от деня, посочен в член 3.

Член 3

Настоящата директива влиза в сила на двадесетия ден след деня на публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Член 4

Адресати на настоящата директива са държавите членки в съответствие с Договорите.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Европейския парламент
Председател

За Съвета
Председател