



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 6 декември 2016 г.
(OR. en)

15198/16

JAI 1040
DROIPEN 208
COPEN 371
GENVAL 128
MIGR 211
COSI 204

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-н Jordi AYET PUIGARNAU, директор
Дата на получаване:	2 декември 2016 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2016) 719 final
Относно:	ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА за оценка на въздействието на съществуващото национално право, криминализиращо използването на услуги, които са предмет на експлоатация, свързана с трафика на хора, върху предотвратяването на трафика на хора в съответствие с член 23, параграф 2 от Директива 2011/36/ЕС

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2016) 719 final.

Приложение: COM(2016) 719 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.12.2016 г.
COM(2016) 719 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**за оценка на въздействието на съществуващото национално право,
криминализиращо използването на услуги, които са предмет на експлоатация,
свързана с трафика на хора, върху предотвратяването на трафика на хора в
съответствие с член 23, параграф 2 от Директива 2011/36/ЕС**

1. Контекст и цели

Този доклад отговаря на изискването на член 23, параграф 2 от Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защита на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета, според което: *„До 6 април 2016 г. Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад за оценка на въздействието на действащото национално право, криминализиращо ползването на услуги, които са предмет на експлоатация, свързана с трафика на хора, върху предотвратяването на трафика на хора, придружен при необходимост от подходящи предложения“.*

Криминализирането на използването на услуги, предоставяни от жертви на трафик на хора, е посочено в член 18 (озаглавен „Превенция“), параграфи 1 и 4 от Директива 2011/36/ЕС, който постановява следното: *„1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, например чрез образование и обучение, с цел възпиране и намаляване на търсенето, което поощрява различните форми на експлоатация, свързани с трафика на хора. [...] 4. За да се повиши ефективността на превенцията и борбата с трафика на хора чрез обезсърчаване на търсенето, държавите членки разглеждат възможността за **предприемане на мерки за криминализиране на ползването на услуги, които са предмет на експлоатация съгласно посоченото в член 2, със знанието, че лицето е жертва на престъпление, посочено в член 2**“.*

Настоящият доклад предоставя описание на съществуващото национално законодателство, с което се криминализира ползването на услуги, предоставяни от жертви на трафика на хора, както и оценка на въздействието на всички подобни правни мерки. Обхватът на член 23, параграф 2 не включва разглеждането на други незаконодателни мерки, които могат да съществуват на национално ниво, или законодателни мерки, които не засягат криминализирането на ползването на услуги, предоставяни от жертви на трафик. Трябва да се отбележи, че това не е доклад за оценка на съответствието спрямо разпоредбите на Директива 2011/36/ЕС. Настоящият доклад трябва да се чете заедно с „Доклада за оценка на степента, до която държавите членки са предприели необходимите мерки, за да изпълнят разпоредбите 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). Също така се вземе предвид първият доклад на Комисията относно постигнатия напредък в борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него (наричан по-долу „доклад за напредъка“).

При изготвянето на този доклад Комисията използва информация, получена от държавите членки, в резултат на изпратени през месец май 2016 г. въпросници, и се консултира с гражданското общество посредством Платформата на гражданското общество в ЕС срещу трафика на хора¹, както и чрез Експертната група за борба с трафика на хора на Европейската комисия².

¹ За повече информация, моля, прочетете Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета, Доклад за постигнатия напредък в борбата с трафика на хора (2016), съгласно изискванията на член 20 от

2. Действащо национално право, криминализиращо ползването на услуги, които са резултат на експлоатация, свързана с трафика на хора.

2.1. Обобщение на отговорите

Анализът се основава на отговорите, предоставени от държавите членки. Комисията не може да изключи съществуването на други национални разпоредби или резултати на национално равнище. За целите на анализа Комисията изиска от държавите членки да докладват относно „действащото национално право, криминализиращо ползването на услуги, които са предмет на експлоатация, свързана с трафика на хора; кои лица конкретно се подвеждат под наказателна отговорност; дали се предвижда криминализиране на всички форми на експлоатация; законодателството изисква ли доказване на знание, че лицето е жертва на трафик, и как това влияе на приложимостта на законодателството; какви мерки са предприети, за да се гарантира, че обществото е осведомено за закона, за да се осигури по-добро приложение; налични статистически данни за наказателните преследвания и присъди и за срещнатите препятствия; ако не съществува национално законодателство, какви са причините за това и какви алтернативи са въведени, за да се изпълни задължението за разглеждането на възможността за криминализиране; как те оценяват въздействието от такива закони и дали имат подходящи препоръки; какви процеси за консултация са въведени и дали са поръчали оценка и проучване на тези закони“.

Трябва да се подчертае от самото начало, че държавите членки не изясниха в предоставената информация как са изпълнили правното задължение да **се разгледа възможността за криминализиране на използването на услуги от жертвите на трафик, произтичащо от член 18, параграф 4 от Директива 2011/36/ЕС.**

Анализът на отговорите от държавите членки показва, че по време на изготвянето на този доклад, има десет (10) държави членки, които са криминализирали ползването на услугите, предмет на всички форми на експлоатация на жертви на трафик на хора, и петнадесет (15) държави членки, които са въвели само ограничена и избирателна криминализация на ползването на услуги, предоставяни от жертви на трафик на хора.

По-специално:

1) Държави членки, които са въвели такава криминализация за всички форми на експлоатация (България, Гърция, Кипър, Литва, Малта, Обединено кралство, Португалия, Румъния, Словения, Хърватия)

Десет (10) държави членки докладваха, че имат действащо национално право, криминализиращо ползването на услуги, които са предмет на експлоатация, свързана с

Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него, COM(2016) 267 final.

² Решение на Комисията (2011/502/ЕС) от 10 август 2011 г. за създаване на експертна група за борба с трафика на хора и за отмяна на Решение 2007/675/ЕО.

трафика на хора (**България, Гърция, Кипър, Литва, Малта, Обединено кралство, Португалия, Румъния, Словения, Хърватия**³), обхващащо всички форми на експлоатация.

България съобщи на Комисията, че според българския Наказателен кодекс (чл. 159В) който използва лице, пострадало от трафик на хора, за развратни действия, за принудителен труд или за просия, за отнемане на телесен орган, тъкан, клетка или телесна течност или за да бъде държано в принудително подчинение независимо от съгласието му, се наказва с лишаване от свобода от три до десет години и глоба от 10 000 до 20 000 лева. **Хърватия** има въведени подобни разпоредби, но с по-голям обхват, тъй като налагат за всеки, който използва лице или неговите услуги, за което знае, че е жертва, същите наказания като към тези, които са осъдени за извършване на престъплението трафик на хора. **Кипър** докладва, че член 17 от Закон 60(I)/2014 постановява, че всяко лице, което има основания да смята, че трудът или услугите, които използва, се предоставят от жертва на трафик на хора, се счита за извършило престъпление според закона срещу трафика на хора. **Гърция** е въвела такива национални законодателни разпоредби през 2013 г. със Закон 4198/2013, криминализиращ лицата, които съзнателно използват труда на лице, което е жертва на трафик, както и тези лица, които съзнателно извършват сексуален акт с лице, което е жертва на трафик. **Литва** докладва, че съгласно член 147-2 от наказателния кодекс всяко лице, което използва услуги, предоставени от жертва на трафик, и което знае или би трябвало да знае, че съответното лице е жертва, подлежи на глоба или лишаване от свобода. Трябва да се отбележи, че лице, което извърши такъв акт и в следствие доброволно съобщи на правоприлагащите органи и окаже активно съдействие, преди да бъде обявено за заподозрян, може да бъде освободено от наказателна отговорност. Освен това юридическите лица също носят отговорност според тези закони. **Малта** информира Комисията, че всяко лице, занимаващо се или използващо услуги или труд, съзнавайки, че лицето, което предоставя тези услуги или труд, е жертва на трафик, се счита за извършило правонарушение, като се подвежда под отговорност и при осъждане се наказва с лишаване от свобода за срок от осемнадесет месеца до пет години. Подобни разпоредби са въведени в **Португалия** и **Словения** (налагащи наказание лишаване от свобода до три години, както и глоба). **Румъния** информира Комисията, че съгласно член 216 от румънския Наказателен кодекс под наказателна отговорност се подвежда всяко лице, различно от трафиканта, което използва услугите, описани в член 182 от наказателния кодекс (относно експлоатацията), и което знае, че услугите са предоставени от жертва на трафик на хора.

2) Държави членки, които не са въвели изрични национални правни разпоредби или които са установили ограничено и избирателно криминализиране на ползването на услуги, предоставяни от жертви на трафик на хора⁴.

³ **Обединеното кралство** предаде на Комисията, че Англия и Уелс имат такива действащи мерки срещу трафика на хора, докато Шотландия няма такива въведени мерки, а Северна Ирландия докладва, че има такива мерки, насочени единствено срещу трафик с цел сексуална експлоатация.

⁴ **Ирландия, Финландия и Швеция** са въвели правна уредба, криминализираща единствено трафика с цел сексуална експлоатация, а **Австрия, Белгия, Германия, Естония Италия, Латвия, Люксембург, Нидерландия, Полша, Словакия, Унгария, Франция** само в контекста на Директивата за налагане на санкции на работодателите.

Четиринадесет (14) държави членки докл адваха, че нямат въведени изрични национални правни разпоредби, криминализиращи ползването на услуги, които са предмет на всички форми на експлоатация на жертви на трафик на хора (**Австрия, Белгия, Германия, Естония, Италия, Испания, Латвия, Люксембург, Нидерландия, Полша, Словакия, Унгария, Франция, Чешка република**). Някои държави членки обаче (**Финландия, Ирландия и Швеция**) са приели законодателство срещу използването на жертви на трафик само по отношение на конкретни форми на експлоатация. По-специално **Финландия и Ирландия** докладват, че разполагат с действащо национално законодателство срещу използването на жертви на трафик за сексуална експлоатация. **Швеция** съобщи, че макар да няма конкретни разпоредби, които да криминализират ползването на услуги, предоставяни от жертви на трафик, в страната се прилагат разпоредбите на закона, забраняващ купуването на сексуални услуги, които могат да обхващат и ползването на услуги, извършвани от жертви на трафик за сексуална експлоатация.

От държавите членки, които не са въвели такива изрични разпоредби, според предоставената от тях информация, в някои случаи може да се прибегне до разпоредбите, които засягат сексуални престъпления или сексуална експлоатация на деца (например **Белгия, Италия, Испания и Нидерландия**). Макар че в **Италия** няма въведени такива изрични разпоредби, страната докладва, че съгласно член 603 *bis* от италианския Наказателен кодекс, незаконното търгуване и експлоатация на труд като цяло се определя като престъпление. Макар че **Австрия** няма изрични разпоредби относно жертвите на трафик на хора, има наскоро приета разпоредби относно извършването на сексуален акт с лица против тяхната воля, чрез възползване от затруднено положение или след сплашване.

Освен това някои държави членки докладват, че разполагат само с въведени мерки, които транспонират и прилагат **Директива 2009/52/ЕО от 18 юни 2009 г. за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава**⁵ (т.нар. Директива за налагане на санкции на работодателите) (напр. **Полша или Унгария**). В това отношение **Съобщението относно прилагането на Директива 2009/52/ЕО от 18 юни 2009 г.** отбелязва, че държавите членки като цяло са криминализирали нелегалното наемане на работа при всички обстоятелства, описани в член 9 (включително случаи, при които работодателят знае, че работникът е жертва на трафик на хора). Според това съобщение **Чешката република и Испания** не са въвели конкретни разпоредби за наказването на нелегално наемане в ситуации, при които „работодателят знае, че работникът е жертва на трафик на хора“⁶.

⁵ Директива 2009/52/ЕО за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0052&from=EN>.

⁶ Като се има предвид периодът, изминал след приемането на Съобщението на Комисията за прилагането на Директива 2009/52/ЕО, не може да се изключи, че междуременно е било прието съответно законодателство. За повече информация прочетете Съобщението на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Директива 2009/52/ЕО от 18 юни 2009 г. за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава, COM (2014) 286 final.

Трябва да се отбележи обаче, че персоналният обхват на **Директива 2009/52/ЕО** се **ограничава само до гражданите на трети държави, незаконно пребиваващи в ЕС**. Следователно в нея не са обхванати жертвите на трафик, които са граждани на ЕС, или жертвите на трафик, които са граждани на трета държава, но пребивават законно в ЕС. В допълнение към това, макар че Директивата се прилага за случаите на подчинени трудовоправни отношения⁷, в нея не са включени случаите, при които жертвите работят за своя сметка, или случаите, при които използващият не е работодателят. Следователно определената в **Директива 2009/52/ЕО криминализация е адаптирана към предмета и обхвата ѝ, който е ограничен и недостатъчен, за да обхване всички видове трафик на хора**. Може да послужи обаче като добър пример за мерки, които да се използват в тази насока, за да се доразвие и укрепи правната рамка за борба с трафика на хора.

3) Алтернативи на липсата на криминализация

Както беше споменато по-горе, съгласно член 18, параграф 4 от Директивата, държавите членки са задължени най-малкото да разгледат възможността за криминализирането действията на лицата, които съзнателно ползват услуги, предоставяни от жертви на трафик. Държавите членки обаче предоставиха ограничена информация на Комисията относно алтернативите, когато няма национални мерки, криминализиращи действията на лицата, които ползват услугите, предоставяни от жертви на трафик. От отговорите на въпросниците изглежда, че само **Нидерландия** и **Испания** са предоставили информация по тази тема. **Нидерландия** съобщава за информационни кампании относно анонимното докладване на престъпления, повишаване на осведомеността и публичността на наказателните преследвания, отнасящи се до сексуално насилие над деца, където е използвано плащане, спогодби с бизнес сектора за насърчаване на зачитането на човешките права. **Испания** докладва, че макар да няма изрична разпоредба, криминализираща ползването на сексуални услуги от жертви на трафик на хора, когато е известно състоянието на уязвимост на жертвата, всеки такъв акт може да бъде считан за престъпление срещу сексуалната свобода и интегритет на лицето и се прилагат съответните разпоредби на наказателния кодекс.

4) Оценки

Ограничен брой държави членки докладваха за възлагане на **оценки** на такива закони или на изследвания по темата (напр. **Финландия, Швеция**). **Швеция** съобщи на Комисията, че докладът за проучване на забраната срещу купуването на сексуални услуги е публикуван през 2010 г. Част от основните констатации са, че: а) уличната проституция е намаляла наполовина; б) интернет се е превърнал в нова сцена за проституцията; в) забраната за купуването на сексуални услуги затруднява създаването на позиции групите организирана престъпност; и г) обществената подкрепа за забраната се е увеличила. Освен това предстои провеждането на

⁷ Определението за наемане на работа включва упражняването на дейности под каквато и да е форма на труд или работа, уредени с националното законодателство или в съответствие с установената практика, за работодател или под неговото ръководство и/или надзор (член 2, параграф 1, буква в) от Директива 2009/52/ЕО); преамбюлът уточнява, че това не зависи от правните отношения (съображение 7).

проучване относно борбата срещу трафика на хора, което ще оцени приложението на наказателните разпоредби, отнасящи се до трафика на хора, и което също ще провери как правоприлагащите органи разследват и действат в случаите на трафика на хора.

Финландия поръча проучване вследствие на ключово решение на Върховния съд относно така наречената частична криминализация на купуването на сексуални услуги, предоставени от проститутки и жертви на трафик на хора. Проучването стига до заключението, че основният проблем при прилагането на закона е, че са били открити прекалено малко случаи на злоупотреба с жертва на сексуална търговия, по които се е провело разследване, довело до съдебно дело и присъда. Изискването за *престъпна умишъл* в частичната криминализация при купуването на сексуални услуги е докладвано като проблематично. Докладът посочва, че ситуацията поощрява купувачите на секс услуги, които избягват да се сдобият със знание относно обстоятелствата около проститутката, но са тясно запознати с изискванията на закона. Специалистите, провели проучването, предлагат да се криминализира изцяло закупуването на секс услуги. Вследствие на доклада правителството предложи да се измени състава на престъплението, като се криминализира небрежността на потребителя⁸.

Обединеното кралство (Северна Ирландия) очаква оценка през 2018 г. и докладва, че **Шотландия** е възложила проучване по темата по време на проверката на приложението на Закона за трафика и експлоатацията на хора (2015 г.).

Обикновено **статистическите данни**, предоставени на Комисията от всички държави членки, са оскъдни, като се предоставят само ограничен брой наказателни преследвания и присъди. Още повече, че не е ясно дали на национално равнище са налични отделни данни относно този тип престъпление. Например **Италия** подчертава, че в момента няма отделни данни относно ползването на услуги, предоставени от жертви на трафик. Това е област, която Комисията ще разгледа по-подробно в контекста на работата, извършвана за подобряването на качеството и съпоставимостта на събираните на равнище ЕС статистически данни за трафика на хора.

2.2. Оценка на въздействието и приложението

Предоставената на Комисията информация показва, че държавите членки следват доста различни подходи и практики. Във всички държави членки, където има национални мерки, криминализиращи ползването на услуги, които са предмет на експлоатация, свързана с трафика на хора, персоналният обхват на тези разпоредби е ограничен само до тези лица, които пряко използват услугите или труда, предоставен от жертвите.

В голяма част от държавите членки, където има национално право, криминализиращо ползването на услуги, които са предмет на експлоатация, свързана с трафика на хора, държавите членки докладват, че все още е твърде рано да се оцени тяхното въздействие.

⁸ За повече информация прочетете „Abuse of a victim of sex trade: Evaluation of the Finnish purchase ban“, на Johanna Niemi и Jussi Aaltonen, публикувано от Министерство на правосъдието на Финландия, 2014 г., достъпно на http://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/abuse-victim-sex-trade_en.

Това се дължи на факта, че мерките са влезли в сила след крайния срок за транспонирането на Директива 2011/36/ЕС през 2013 г. поради краткия срок за прилагане на Директивата.

Всички държави членки, които са въвели такива разпоредби, налагат изискване потребителят предварително да е знаел, че лицето, чиито услуги се използват, е жертва на трафик на хора. В тези случаи се докладва общо затруднение при събирането на доказателства. В повечето засегнати държави членки доказателствената тежест пада главно върху прокуратурата: заподозреният/обвиняемият се възползва от презумпцията за невинност и не е задължен да докаже невинността си. Само в случая на **Ирландия** доказателствената тежест се измества и пада върху обвиняемия, който трябва да докаже, че не е знаел и не е имал разумни основания да смята, че лицето, срещу което е извършено нарушението, е жертва на трафик на хора.

В този аспект Обяснителният доклад на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора отбелязва, че „[...] Доказването на знание може да създаде затруднения за правоприлагащите органи. Подобна трудност възниква с някои други типове наказателни законови разпоредби, изискващи доказателства за нарушението от нематериално естество. Въпреки това **трудностите при откриването на доказателства не са задължително категоричен аргумент за това да не се третира определен вид поведение като криминално нарушение**“. В този контекст трудностите при събирането на доказателства за едно престъпление не трябва да водят до липсата на криминализация на определен вид поведение.

Макар че броят на успешните разследвания, наказателни преследвания и присъди несъмнено има възпиращ ефект, спорно е как такава статистика може да бъде тълкувана, особено по отношение оценяването на въздействието или успеха на подобни мерки. **Тъй като най-голямото въздействие на такива мерки се състои най-вече в предотвратяване на извършването на престъплението, статистиката относно наказателните преследвания и присъдите не може да осигури надеждна индикация относно ефективността на мерките.** Както беше споменато по-горе, предоставените за този доклад статистически данни са оскъдни. За 2014 и 2015 г. **България** докладва съответно четири (4) предявявания на обвинения и една (1) осъдителна присъда, и пет (5) предявявания на обвинения и две (2) осъдителни присъди. **Гърция** докладва, че според статистическите данни на гръцката полиция е имало едно (1) наказателно преследване от влизането в сила на новия закон. **Румъния** съобщава, че първите случаи са били докладвани на Дирекцията за разследване на нарушенията в областта на организираната престъпност и тероризма през 2015 г. и девет (9) лица са били обект на наказателно преследване за престъпно ползване на услуги на жертви на трафик. Според Висшия съдебен съвет 15 души са били осъдени за престъпно ползване на услуги на експлоатирано лице до май 2016 г. Тези присъди обаче не са окончателни и могат да бъдат обжалвани пред Върховния съд.

В това отношение Комисията иска да припомни констатациите в Доклада за напредъка: *„Информацията, събрана от Комисията, ясно показва, че е важно за държавите членки да активизират усилията за увеличаване на броя на разследванията и на наказателните преследвания, както и да се намали тежестта върху жертвите и техните свидетелски показания в хода на процедури с цел събиране на доказателства. Това може да бъде*

постигнато чрез периодични, специално разработени обучения за следователите, прокурорите и съдиите и чрез систематично използване на финансовите разследвания (съгласно препоръките на Специалната група за финансови действия (FATF)), както и чрез други ефективни разузнавателни способности за разследване — биха могли да предоставят различни доказателства, които да бъдат използвани в допълнение към свидетелските показания на жертвите. Държавите членки следва също така да предвидят достатъчно финансови и човешки ресурси за ефикасна борба с тази форма на престъпност.“

Ограничаването на наказателната отговорност само до ситуации, в които потребителят има пряко и реално знание, че лицето е жертва на трафик, създава много висок праг за започването на наказателни преследвания. В това отношение трябва стриктно да се обмисли нивото на знание, което трябва да се изисква за това нарушение.

3. Осигуряване на ефективно предотвратяване на трафика на хора

В тази глава се разглеждат дискусии⁹ в рамките на Комисията по въпроса, водени от Стратегията на ЕС за борба с трафика на хора¹⁰ и други ключови инструменти на политиката¹¹, които стоят в основата на анализа по темата. Този анализ разкрива непълна и разнородна правна рамка на национално равнище по отношение на правното третиране на лицата, използващи жертви на трафик, което влияе на ефективното предотвратяване на престъпленията. При тези условия трафикът на хора остава широко разпространен, въпреки положените усилия, без индикации за намаляването на случаите на това сериозно престъпление.

В това отношение основата за **всички решаващи възпиращи действия срещу трафика на хора е подвеждането под отговорност на нарушителите**. Това е отразено и в други ключови международни и европейски правни инструменти¹². Бе допълнително доразвито от **Европейския парламент**¹³ и **Парламентарната асамблея на Съвета на Европа**,¹⁴ както и от представители на **гражданското общество**¹⁵.

⁹ Като например проучванията на Комисията относно инициативите за предотвратяване на трафика на хора и относно измерението, свързано с пола, при трафика на хора, които бяха резултат от Стратегията на ЕС за борба с трафика на хора.

¹⁰ Съобщение относно Стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора за периода 2012—2016 г. (COM(2012) 286 final).

¹¹ Като например Европейската програма за сигурност, Европейската програма за миграцията, Стратегическия ангажимент на ЕС за равенство между половете, Плана за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията.

¹² Например Протоколът на Обединените нации от 2000 г. за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика на хора, особено жени и деца (член 9) и Конвенцията на Съвета на Европа от 2005 г. за борба с трафика на хора (членове 6 и 19).

¹³ Резолюция на Европейския парламент от 12 май 2016 г. за прилагането на Директива 2011/36/ЕС от 5 април 2011 г. относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него (2015/2118(INI)), Резолюция на Европейския парламент от 5 юли 2016 г. относно борбата срещу трафика на хора във външните отношения на ЕС (2015/2340(INI)), Резолюция на Европейския парламент от 26 февруари 2014 г. относно сексуалната експлоатация и проституцията и тяхното отражение върху равенството между половете (2013/2103(INI)).

В **Европейската програма за сигурност** и в докладите и проучванията си Европейската комисия заяви и неколнократно наблегна, че трафикът на хора, като тежко, трансгранично и организирано престъпление, има огромна човешка социална и икономическа цена¹⁶. Той се задвижва от **търсенето** на всички форми на експлоатация и от високи **печалби**. Печалбите, както в законната, така и в сивата икономика, водят до сложни взаимодействия между търсенето и предлагането, които трябва да бъдат разглеждани, ако се иска това престъпление да изчезне¹⁷. Разглеждането на търсенето и намаляването на трафика на хора е правно задължение според Директива 2011/36/ЕС и цели предотвратяването на щетите чрез промяна на средата като цяло, за да се намалят стимулите за трафик на хора.

3.1. Идентифициране на потребителя на услуги, извършвани от жертви на трафик на хора

В този контекст търсенето обхваща всички лица, групи или юридически лица, водени от целта да експлоатират жертвите за получаването на печалба на различни равнища, тези, които пряко използват и експлоатират жертвите, както и тези, които играят ролята на помагачи или посредници и по-общо тези, които създават и допринасят за създаването на благоприятна среда за това явление.

Бизнесът, който използва жертвите на трафик и получава печалби от трафика не е ограничен само до престъпните организации и трафикът често включва верига от законни предприятия. Получаващите печалба варират от роднини на жертвите, неформални или законно регистрирани агенции за наемане на работа, посредници на трудовия пазар, предлагащи работна ръка в определени сектори или подизпълнители в световни вериги на предлагането, както и пътнически агенции и транспортни фирми и ИТ компании.

Друг източник на търсене са потребителите, които могат да бъдат лица, купуващи продукти, изработени от жертви, но без знание за това как са били произведени, или съзнателни потребители на услуги на жертви на трафик, които пренебрегват очевидните знаци на трафика и трудовата/сексуалната експлоатация, като например много ниски цени или признаци за насилие и заплаха. В това отношение този доклад избягва да използва термини като „клиент“ в контекста на трафика за сексуална експлоатация на възрастни или малолетни жертви, тъй като такава терминология прикрива страданието, злоупотребата и насилието, които жертвите на трафик понасят.

Както бе посочено в Работен документ на службите на Комисията, придружаващ документа „Доклад относно постигнатия напредък в борбата с трафика на хора и защитата на жертвите

¹⁴ Резолюция на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа относно проституцията, трафика и съвременното робство в Европа, Резолюция 1983 (2014 г.).

На разположение на адрес: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20716&lang=en>

¹⁵ Организацията, които участват в платформата на гражданското общество на ЕС срещу трафика на хора отбелязват, че законодателството е най-важната мярка, която държавите членки трябва да предприемат, за да се гарантира превенцията и намаляването на търсенето. Работен документ на службите на Комисията, придружаващ документа „Доклад относно постигнатия напредък в борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него“, COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, стр. 64.

¹⁶ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейска програма за сигурност“ (COM(2015) 185 final).

¹⁷ Доклад за напредъка

от него: „Крайната цел на премахването на трафика на хора може да бъде постигната само ако престъплението бъде възпрепятствано да се случи в бъдеще, като се използват всички налични инструменти на равнището на ЕС и на национално равнище [...] Това означава борба не само с основните причини, които правят хората по-уязвими спрямо трафика — като например бедност, неравенство между половете и насилие срещу жени, етническа дискриминация, социална маргинализация, незаконна миграция — но също и гарантиране, че тези, които извличат полза от престъплението и експлоатират жертвите, са изправяни пред съда“¹⁸.

Ясно е, че трафикът на хора и всички негови аспекти при всички случаи са незаконни. В трафика на хора няма нищо законно. Експлоатацията на човек при принудителни обстоятелства от друго лице представлява осъдително поведение според всяка система на наказателно правосъдие. Трафикът на хора няма никаква законна или морална страна. Това е сериозно престъпление и тежко накърняване на човешкото достойнство, съгласно забраната в член 5, параграф 3 от Хартата на основните права на човека на Европейския съюз. Липсата на криминализация на ползването на услуги от лица, жертви на трафик, **особено при наличие на знание, че лицето е жертва на трафик**, намалява в общ план ефективността на борбата срещу трафика на хора и пречи на постигането на целите на Директива 2011/36/ЕС. Дори действащото национално право да не криминализира ползването на услуги, които са предмет на експлоатация, свързана с трафика на хора, фактите остават: жертвите често са били многократно изнасилвани, психически и физически изтезавани и са понасяли престъпления срещу свободата, достойнството, сексуалното им самоопределение и неприкосновеност на тялото.

4. Заключение бележки и следващи стъпки

Както е посочено в член 18, параграф 4 от Директива 2011/36/ЕС, за да се повиши ефективността на превенцията и борбата с трафика на хора, държавите членки трябва да обмислят предприемането на мерки за криминализирането на ползването на услуги, които са предмет на експлоатация на жертви на трафик. Направеният в този доклад анализ, в контекста на оценяването на въздействието на съответното действащо национално законодателство, съгласно член 23, параграф 2 от Директивата, показва **един доста разнороден правен пейзаж, който не успява да допринесе ефективно за намаляването на търсенето на такива услуги.**

При пълната липса или неясната криминализация на ползването на такива услуги в контекста на трафика на хора, **дейността на трафикантите, която по дефиниция включва експлоатация на техните жертви, може не само да не бъде обезкуражена, но напротив, може да бъде насърчена, включително чрез една среда на безнаказаност.** Очевидно, предизвикателството да се обезсърчи търсенето подсказва, че трябва да се постави по-силен

¹⁸ Работен документ на службите на Комисията, придружаващ документа „Доклад относно постигнатия напредък в борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него“, COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, стр. 39.

акцент върху тези, които пряко ползват услугите на различни форми на трафик и знаят, че лицето е жертва на трафик.

По настоящем правните системи на няколко държави членки не криминализират, или само частично криминализират лицата, които ползват такива услуги със съответното знание, **и това влияе върху правната неяснота**, например относно наказателната отговорност, свързана с отношенията на потребителя с жертвата, правното третиране на тези, които печелят или позволяват и улесняват такава експлоатация, разграничението между потребителя и експлоатиращия, отговорност на посредниците, както и по-широката верига на снабдяване.

Държавите членки трябва да увеличат усилията си, за да гарантират по-единни и възпиращи действия срещу елемента на трансграничната престъпност на трафика с хора. Крайната цел на настоящия доклад е да допринесе за постигането на целите на Директива 2011/36/ЕС за намаляване търсенето и предотвратяване на трафика с хора, за да се гарантира, че престъпните групи не са облагодетелствани от различното правно третиране на лицата, използващите жертви на трафика. В този аспект Комисията достига до важни заключения от наблюденията на ситуацията в държавите членки и ще продължава да проучва потенциалните възможности, и при необходимост ще обмисли представянето в бъдеще на съответните правни предложения, съгласно член 23, параграф 2 от Директива 2011/36/ЕС.