



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 22 април 2021 г.
(OR. en)

8090/21

COSI 66
ENFOPOL 146
CRIMORG 32
CYBER 106
ENFOCUSTOM 56
IXIM 72
CORDROGUE 18
CT 52
FRONT 150
CATS 30
COPEN 189
DROIPEN 77
JAIEX 47
EMPL 162
JAI 423

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа MARTINE DEPREZ, директор
Дата на получаване:	19 април 2021 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2021) 171 final
Относно:	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.

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2021) 171 final.

Приложение: COM(2021) 171 final

Брюксел, 14.4.2021 г.
COM(2021) 171 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

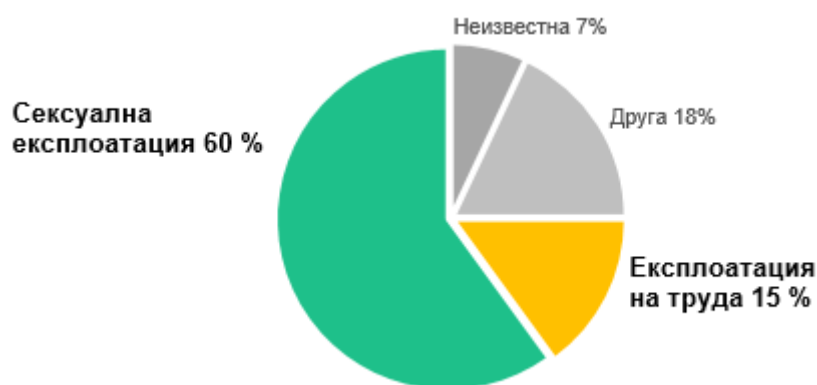
относно стратегията на ЕС за борба с трафика на хора

за периода 2021—2025 г.

1. Въведение

Трафикът на хора опропастява живота на хората, като ги лишава от тяхното достойнство, свобода и основни права¹. Често това е насилствено престъпление, извършвано от организирани престъпни мрежи. То не би следвало да се допуска в съвременния свят.

И все пак трафикът на хора е явление, което се среща по целия свят. Трафик на хора се извършва във всяка държава и във всеки регион. Трафик на хора продължава да се извършва и в Европейския съюз. Според последните налични данни през периода 2017—2018 г. в Европейския съюз² са регистрирани над 14 000 жертви³. Действителният брой обаче е значително по-висок, тъй като много жертви остават неразкрити⁴. Почти половината от жертвите на трафик на хора в рамките на Европейския съюз са граждани на ЕС, а значителен брой от тях са жертви на трафик в своята държава членка. По-голямата част от жертвите в ЕС са жени и момичета, които са жертви на трафик с цел сексуална експлоатация. Почти всяка четвърта жертва на трафик на хора в ЕС е дете⁵. По-голямата част от трафикантите в ЕС са граждани на ЕС, а близо три четвърти от извършителите са мъже. Това престъпление носи големи печалби за престъпниците и има огромна човешка, социална и икономическа цена. Икономическата цена в ЕС възлиза на близо 2,7 милиарда евро за година⁶.



Фигура 1. Разпределение по форма на експлоатация на регистрираните жертви в ЕС през 2017 г. и 2018 г.

¹ Вж. член 83, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз и член 5, параграф 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

² 63,7 % от установените жертви и 36,3 % от предполагаемите жертви.

³ Всички данни на равнище ЕС-27 за жертвите в документа се отнасят за 2017 г. и 2018 г. Източник: Събиране на данни за трафика на хора в ЕС (2020 г.); COM(2020) 661 final, 20.10.2020 г.

⁴ COM(2020) 661 final, 20.10.2020 г. и SWD(2020) 226 final, 20.10.2020 г.

⁵ Съгласно определението в член 2, параграф 6 от Директива 2011/36/ЕС „дете“ е всяко лице на възраст под 18 години.

⁶ Проучване на икономическата, социалната и човешката цена на трафика на хора в ЕС (2020 г.) на адрес:

https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_the_economic_social_and_human_costs_of_trafficking_in_human_beings_within_the_eu.pdf.



Фигура 2. Разпределение по пол на регистрираните жертви в ЕС през 2017 г. и 2018 г.

Борбата с трафика на хора отдавна е приоритет за Европейския съюз⁷. През годините бе постигнат напредък в много отношения. Сътрудничеството между основните участници, включително на политическо равнище, между правоприлагащите и съдебните органи, както в национален, така и в транснационален контекст, доведе до наказателни преследвания и присъди, както и до подобро идентифициране на жертвите на трафик, а също до помощ и подкрепа за тях. Бяха проведени кампании за повишаване на осведомеността, образователни програми и инициативи за обучение с цел намаляване на рисковете хората да станат жертви на трафик. Проучванията и докладите увеличиха знанията за явлениято, като по този начин допринесоха за разработването на адекватни стратегии за ответни мерки⁸.

Въпреки постигнатия напредък трафикът на хора продължава да бъде сериозна заплаха в Европейския съюз, която всяка година застрашава хиляди хора, особено жени и деца. Трафикантите се възползват от социалните неравенства, както и от икономическата и социалната уязвимост на хората, допълнително изострени от пандемията от Covid-19, което улеснява извършителите при намирането на жертви. Също така пандемията възпрепятства достъпа на жертвите до правосъдие, помощ и подкрепа и затруднява реакцията на наказателното правосъдие срещу престъпленията. Нещо повече, трафикантите преминаха към нов бизнес модел за онлайн набиране и експлоатация на жертвите⁹, което допълнително възпрепятства ответните действия на правоприлагащите и съдебните органи.

В настоящата стратегия се определят ключови приоритети с цел по-ефективна борба с трафика на хора. В нея се предлагат конкретни действия, които ще бъдат разработени

⁷ Вж. Стратегия на ЕС за премахване на трафика на хора за периода 2012—2016 г., COM(2012) 286 final, 19.6.2012 г.; и Докладване за последващите действия във връзка със Стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора и набяляване на допълнителни конкретни действия; COM(2017) 728 final, 4.12.2017 г.

⁸ Редовното събиране на данни за жертвите и техните личностни характеристики, както и за извършителите, включително наказателни преследвания и присъди, се осъществява в целия ЕС с подкрепата на Евростат. Всички посочени публикации на ЕС са на разположение на адрес: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications>.

⁹ Вж. например: Междуведомствена координационна група за борба с трафика на хора (ICAT), Пандемията от COVID-19 и нейното въздействие върху жертвите и оцелелите от трафик на хора; Служба на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН), Въздействие на пандемията от Covid-19 върху трафика на хора —

при пълно зачитане на основните права, за ранно установяване и спиране на трафика, за преследване на престъпниците чрез превръщане на трафика на хора от престъпление със слаб риск и голяма възвръщаемост в престъпление с висок риск и малка възвръщаемост, както и за защита на жертвите и осигуряване на помощта, от която се нуждаят, за да започнат да изграждат живота си отново.

Тъй като трафикът на хора е особено тежка форма на организирана престъпност, настоящата стратегия е тясно свързана със Стратегията на ЕС за борба с организираната престъпност 2021—2025 г. Въпреки че цялостните приоритети и ключовите действия, заложи в стратегията срещу организираната престъпност, се отнасят и до трафика на хора, настоящата стратегия е насочена към специфичните аспекти на престъплението трафик на хора.

2. Всеобхватни ответни действия в борбата с трафика на хора — от превенцията и закрилата на жертвите до наказателното преследване и осъждането на трафикантите

Трафикът на хора е **сложно престъпно явление**. Трафикантите злоупотребяват с уязвимото положение на хората, за да извлекат печалба. От гледна точка на търсенето предприятия, работодателите, ползвателите и потребителите се възползват от експлоатацията на жертвите чрез услуги, труд и продукти. По цялата верига на трафика жертвите претърпяват тежки краткосрочни и дългосрочни вреди, които изискват незабавна помощ, подкрепа и закрила, както и перспектива за реинтеграция с цел осигуряване на по-добър живот за тях.

Сложността на явлението трафик изисква **цялостен отговор**. Необходими са всеобхватни правни и оперативни инициативи и инициативи на политиката за борба с трафика на хора по последователен и широкообхватен начин — от превенцията до осъждането на престъпниците, като същевременно се набляга на закрилата на жертвите на всички етапи, като се вземат предвид по-специално жените и децата жертви, както и трафикът с цел сексуална експлоатация.



Законодателството е един от най-мощните инструменти, с които разполагаме, тъй като позволява да се даде определение на престъплението и да се определят санкциите и общите цели за наказателно преследване на престъпниците и за защита на жертвите. **Директивата на ЕС относно борбата с трафика**¹⁰ е гръбнакът на усилията на ЕС в борбата с трафика на хора. Европейската комисия наблюдаваше и подкрепяше транспонирането и прилагането на Директивата в държавите членки, обвързани от нея¹¹. В своя доклад за транспонирането от 2016 г.¹² Комисията установи, че въпреки значителните усилия за транспониране на Директивата, положени от държавите членки, все още има възможност за подобрения по отношение на мерките за превенция, закрила, помощ и подкрепа на жертвите, включително децата жертви. През 2019 г. Комисията поиска допълнителна информация от държавите членки във връзка с констатациите от своя доклад от 2016 г.¹³ Успоредно с това Комисията подкрепяше държавите членки за ефективното прилагане на Директивата. В този контекст Комисията разработи базата от знания,¹⁴ предостави насоки¹⁵ и финансира целеви действия, включително за инициативи за трансгранично сътрудничество¹⁶. Работата на Комисията с мрежата на ЕС от национални органи за докладване и равностойни механизми и с Платформата на гражданското общество в ЕС за борба с трафика на хора¹⁷ също подпомогна прилагането на Директивата. Правилното и пълно транспониране, както и цялостното прилагане на Директивата ще продължат да бъдат приоритет за Комисията с цел да се гарантира, че трафикантите не се възползват от различните подходи в Европа и че жертвите получават адекватна закрила в рамките на ЕС, независимо къде се намират. Комисията ще продължи да подкрепя държавите членки в прилагането на Директивата и ще използва правомощията си, предоставени от Договорите, включително за образуване на производство за установяване на неизпълнение на задължения, според случая.

Наблюдението върху прилагането на Директивата в държавите членки, проведено от Комисията и отразено, наред с другото, в двугодишните доклади за напредъка¹⁸, както и докладите на различни заинтересовани страни¹⁹, показват, че десетгодишният инструмент може би вече не е подходящ за целта. Въпреки предприетите инициативи

¹⁰ 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 (ОВ L 101, 15.4.2011 г.).

¹¹ Дания не е обвързана с Директивата относно борбата с трафика на хора.

¹² COM(2016) 722 final, 2.12.2016 г.

¹³ Относно прилагането вж.: COM(2020) 661 final, 20.10.2020 г.; SWD(2020) 226 final, 20.10.2020 г.

¹⁴ Чрез редовен принос към докладите на Европейската комисия за напредъка, приемани на всеки две години, и към определени проучвания, например: проучването за преглед на националния и транснационалния механизъм на държавите членки за насочване и подпомагане на жертвите на трафик (2020 г.); проучването относно икономическата, социалната и човешката цена на трафика на хора (2020 г.); проучването относно измерението, свързано с пола, при трафика на хора (2016 г.).

¹⁵ Например: Ръководство за подобряване на закрилата на децата, насочено към жертвите на трафик (2019 г.); Ръководство за идентифицирането на жертви (2013 г.); Наръчник за настоящността на деца, лишени от родителски грижи (2014 г.).

¹⁶ Вж. редовните покани за представяне на предложения по фонд „Вътрешна сигурност — полицейско сътрудничество“ и фонд „Убежище, миграция и интеграция“; и проучването за цялостен преглед на политиката въз основа на проектите за борба с трафика, финансирани от Европейската комисия (2016 г.).

¹⁷ <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/intensifying-coordinated-response/intensifying-coordinated-response>

¹⁸ COM(2020) 661 final, 20.10.2020 г.

¹⁹ Например Резолюцията на Европейския парламент от 10 февруари 2021 г. относно прилагането на Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него; 2020/2029(INI).

за превенция търсенето на използване на услуги от жертви на експлоатация не е намаляло. Продължава безнаказаността на извършителите в ЕС, а броят на наказателните преследвания и присъдите на трафикантите остава нисък²⁰. Минималните правила, установени за жертвите, могат да не отчитат в достатъчна степен действителните им нужди. Следователно е необходимо да се направи оценка на прилагането на Директивата и ако е необходимо, въз основа на резултата от тази оценка да се предложи преразглеждане, за да стане подходяща за целта²¹.

На **равнище политики и на оперативно равнище** от решаващо значение е да се осигурят трансгранично, регионално и международно сътрудничество, включително чрез разработването и споделянето на знания и информация, както и чрез оперативната съвместимост на информационните системи. Благодарение на тези практики правоприлагащите и съдебните органи са по-добре подготвени, за да се противопоставят на престъпниците и да подкрепят жертвите. И докато престъпните мрежи се придвижват през границите — през държавите на произход, транзит и местоназначение — то разследването и преследването на престъпления са от компетентността на държавите членки в рамките на тяхната юрисдикция. Трудно е да се разследват трансграничните случаи на трафик на хора, тъй като те изискват ресурси, координация и добра комуникация между съответните органи²². Правоприлагащите органи се нуждаят също от капацитет, инструменти и структурирано сътрудничество за справяне с цифровия начин на действие на трафикантите. Агенции на ЕС като Европол и Евроюст улесняват тясното сътрудничество и координация между националните органи с цел успешни оперативни действия за подвеждане на престъпниците под отговорност и установяване и защита на жертвите.

Когато жертвите бъдат репатрирани или се върнат доброволно от държавата, където са били експлоатирани, в държавата си на произход, е необходимо навременно сътрудничество между съответните участници за целенасочена помощ, подкрепа и мерки за интеграция както на мястото на заминаване, така на мястото на пристигане. Такива процеси за предоставяне на достъп на жертвите до техните права при трансгранични случаи могат да бъдат улеснени от транснационални механизми за насочване и подпомагане на жертвите на трафик, т.е. платформи за трансгранично сътрудничество на съответните публични органи и гражданското общество, участващи в последващи действия по идентифицирането, подпомагането и закрилата на жертвите на трафик на хора²³.

С цел да се вземат под внимание в по-голяма степен трансграничните и транснационалните предизвикателства, Комисията ще финансира и координира **набор от действия** за допълнително **подобряване на политиката и оперативната работа** за борба с трафика на хора²⁴. Действията ще имат за цел да подобрят обмена на най-добри практики, включително относно трансграничното сътрудничество между

²⁰ 6163 наказателни преследвания и 2426 присъди в ЕС-27 през периода 2017—2018 г.

²¹ Резолюция на Европейския парламент от 10 февруари 2021 г. относно прилагането на Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него; 2020/2029(INI).

²² Доклад на Евроюст за трафика на хора, най-добри практики и проблеми в съдебното сътрудничество (2021 г.).

²³ Вж. примери в: Проучване за преглед на функционирането на националния и транснационалния механизъм за насочване и подпомагане на жертвите на трафик (2020 г.), проект ТАСТ, разработен от Международната организация по миграция (МОМ). За транснационалния механизъм на държавите от Балтийско море за насочване и подпомагане на жертвите на трафик: <https://bsr-trm.com//>.

²⁴ Тези действия ще бъдат финансирани от фонд „Вътрешна сигурност“.

правоприлагащите и съдебните органи; да улеснят консултантските услуги от специалистите, за да се засилят междуведомственото сътрудничество и координацията на национално и транснационално равнище; да помогнат за по-нататъшно подобряване на подкрепата за жертвите и тяхното насочване в Европа и извън нея; и да насърчат повишаването на осведомеността, изследванията и анализа на данни, като подпомагат сътрудничеството между съответните национални органи, например институтите и обсерваториите за данни. Този набор от действия фактически ще служи като център за знания и опит за държавите членки и други заинтересовани страни.

Осигуряването на подходящо **финансиране** улесни съвместните разследвания и наказателни преследвания от страна на националните органи, повиши капацитета на правоприлагащите и други органи, създаде широки връзки между заинтересованите страни с цел междуведомствен и мултидисциплинарен подход за борба с престъпността. То даде също така възможност за подкрепа и интеграция на жертвите в Европа и в държавите партньори²⁵.

Приоритетите по настоящата стратегия ще бъдат подкрепени с подходящо финансиране, за да се постигне **осезаемо въздействие** и да се осигурят **подходящи действия в отговор на различните форми на експлоатация**. Освен действията, пряко ръководени от Комисията, тя ще предоставят съвети на държавите членки, за да приоритизират своите действия за борба с трафика, предвидени в националните програми по линия на фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите, в съответствие с приоритетите на настоящата стратегия, като се вземат предвид националният контекст и нуждите. Финансирането на научните изследвания в областта на сигурността чрез програмата „Хоризонт Европа“ също ще допринесе за приоритетите на настоящата стратегия. Инструментът за техническа подкрепа също може да се използва в подкрепа на прилагането на настоящата стратегия от държавите членки.

За да се справи с положението в държавите на произход и транзит към Европа и извън нея, ще бъде мобилизирано финансиране от ЕС на тематичен и географски принцип в съответствие с приоритетите на настоящата стратегия, като се обърне специално внимание на i) социалното измерение на пола; ii) координацията на донорите, iii) ангажираността на местно равнище; и iv) подкрепата за организации на гражданското общество и местни участници и активисти; v) справянето със специалните нужди от закрила на децата мигранти²⁶.

Ключови действия:

Комисията:

- ще продължи да подпомага държавите членки при прилагането на Директивата относно борбата с трафика на хора, включително чрез специално финансиране, по-специално по отношение на аспекти, свързани с пола и с потребностите на децата;
- ще гарантира ефективното прилагане на Директивата относно борбата с трафика на хора като приоритет чрез използване на своите правомощия, предоставени от

²⁵ Проучване за цялостен преглед на политиката въз основа на проектите за борба с трафика, финансирани от Европейската комисия (2016 г.).

²⁶ За особено уязвимото положение, в което се намират децата мигранти, вж. Съобщението на Комисията относно закрилата на децата мигранти, COM(2017) 211 final, 12.4.2017 г.

Договорите, включително за образуване на производства за установяване на неизпълнение на задължения от държави членки, според целесъобразността;

- ще започне проучване за оценка на Директивата относно борбата с трафика на хора и въз основа на резултатите от оценката ще обмисли преразглеждане на Директивата;
- ще осигури подходящо финансиране за борба с трафика на хора както в ЕС, така и извън него.

3. Намаляване на търсенето, което стимулира трафика на хора

В крайна сметка организирани престъпни групи действат въз основа на основния икономически принцип на **голямото търсене, което мотивира** техните дейности. Търсенето стимулира всички форми на експлоатация на хора в уязвимо положение, от което трафикантите се възползват, по-специално във високорисковите сектори и високорисковите среди²⁷. В замяна това носи огромни приходи на организирани престъпни групи и на тези, които се възползват и печелят от експлоатацията на тялото, услугите и труда на жертвите на трафик на хора. Според изчисленията годишната печалба от трафика на хора в световен мащаб е била в размер на 29,4 милиарда евро през 2015 г.²⁸. В ЕС за една година приходите от трафик на хора с цел сексуална експлоатация, която е най-преобладаващата цел на трафика, се изчисляват на около 14 милиарда евро²⁹. В тази сума не се отчитат трафикът на работна ръка и други форми на експлоатация. Ето защо намаляването на търсенето по ефективен начин е от съществено значение за лишаването на трафикантите от тяхната финансова печалба, като по този начин ще се гарантира, че престъпната дейност не носи облаги.

Намаляването на търсенето като част от мерките за превенция е разгледано в Директивата относно борбата с трафика на хора, с която държавите членки се приканват да обмислят **криминализирането на съзнателното ползване на услуги, предлагани от лица, които са жертва на трафик**. Окончателното решение обаче е оставено в ръцете на държавите членки. Това доведе до една доста разнородна правна уредба в ЕС, където работодателите и потребителите се сблъскват с различни последици, когато наемат или използват тялото, труда и услугите на лица, които са жертва на трафик. Нарастващият брой на жертвите³⁰ показва влошаване на ситуацията и изисква по-силен и хармонизиран отговор с цел намаляване на незаконното търсене на услуги, предлагани от лица, които са жертва на трафик. Предвид сериозния и обширен характер на това престъпление в целия ЕС и различните правни уредби, които възпрепятстват усилията за намаляване на търсенето, криминализирането на

²⁷ В случая на сексуална експлоатация високорисковите среди са проституцията, услугите за ескорт, масажните услуги, баровете и нощните клубове. В случая на трафик на работна ръка високорисковите среди могат да бъдат: селското стопанство, строителството, хотелиерството, услугите за почистване, домашният труд, горското стопанство, текстилният сектор и секторът на облеклата, производството на храни. За повече подробности: C(2020) 661 final, 20.10.2020 г. и SWD(2020) 226 final, 20.10.2020 г. Агенция за основните права, Тежка експлоатация на труда: работници, сменящи местоживееенето си в рамките на Европейския съюз или пристигащи в Съюза (2015 г.), и Европейски център за борба с контрабандата на мигранти, Четвърти годишен доклад, Европол 2020 г.

²⁸ Доклад на Европол от 2015 г. относно финансовия бизнес модел на трафика на хора, на адрес: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-financial-business-model>

²⁹ Проучване за картографиране на риска от проникване на тежка и организирана престъпност в законни предприятия“, март 2021 г., DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

³⁰ В ЕС-27: 13 461 през 2015 г. и 2016 г. и 14 145 през 2017 г. и 2018 г.

съзнателното ползване на услуги и продукти, предлагани от лица, които са жертва на трафик, следва да бъде анализирано подробно. Поради това като част от оценката на Директивата относно борбата с трафика на хора Комисията ще извърши оценка на възможността за установяване на минимални правила на ЕС за криминализиране на съзнателното ползване на услуги, предлагани от лица, които са жертва на трафик.

Кампаниите за повишаване на осведомеността относно рисковете от трафик на хора са важно средство за **разкриване и предотвратяване** на престъплението. Те помагат на обществеността, работодателите и потребителите на услуги, предлагани от жертви на трафик, да бъдат осведомени за трафика на хора. Такива кампании се провеждат най-добре в сътрудничество със съответните организации на гражданското общество. Поради това Комисията ще организира съвместно с държавите членки и гражданското общество комуникационна кампания, насочена към високорисковите сектори и високорисковите среди, включително във връзка със сексуалната експлоатация.

Експлоатацията на труда засяга 15 % от всички жертви на трафик в рамките на Европейския съюз, като все по-голям брой жертви остават неоткрити. За да се намалят тези цифри, следва да се засилят ответните действия на наказателното правосъдие срещу **трафика с цел експлоатация на труда**. В този контекст националните органи следва да бъдат насърчавани да засилят обединяването на усилията си с **инспекторите по труда и/или социалните партньори** и агенциите на ЕС, по-специално с Европол и с **Европейския орган по труда (в рамките на неговата компетентност)**, за да извършват съгласувани и съвместни проверки във високорисковите сектори с цел установяване на жертвите и техните експлоататори. Засиленото сътрудничество между съответните органи на държавите членки и други участници чрез **Европейската платформа за борба с недекларирания труд**³¹, която скоро ще стане част от Европейския орган по труда, ще помогне за изграждане на ноу-хау и за демонстриране на използвани практики, включително за установяване на жертви на трафик на хора с цел експлоатация на труда. Насърчаването на **публично-частни инициативи** с предприятия във високорискови сектори и високорискови среди, включително чрез включването на участници на регионално и местно равнище, ще подпомогне усилията за увеличаване на установяването на жертвите на трафик на хора и докладването за престъпленията пред властите.

Работодателите могат също да допринесат за намаляване на търсенето на услуги, предлагани от лица, които са жертва на трафик. Намирането на работа в ЕС без необходимия правен статут е една от основните движещи сили на контрабандата на мигранти и трафика на хора към ЕС³². Директивата за налагане на санкции на работодателите³³ забранява наемането на работа на незаконно пребиваващи граждани на трети държави, включително жертви на трафик на хора. С нея се определят минимални стандарти за санкциите и други мерки, които да се прилагат в държавите членки срещу работодатели, нарушаващи Директивата. Тази година Комисията ще

³¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>.

³² За определенията и взаимовръзката между трафика на хора и контрабандата вж. доклада: Контрабанда и трафик на хора: права и взаимовръзки, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/smuggling_and_trafficking_rights_and_intersections_1.pdf

³³ 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 (ОВ L 168, 30.6.2009 г.).

направи оценка на начините за повишаване на ефективността на Директивата и ще оцени необходимостта от по-нататъшни действия.

Предприятията в определени сектори като хотелиерството, облеклото, риболова, селското стопанство и строителството могат да разчитат на работната сила на хора, които са в уязвимо положение. Следователно те имат важна роля и следва да вземат мерки срещу нарушенията на правата на човека. Това включва намаляване на търсенето, като се гарантира, че целите на борбата с трафика на хора са включени в техните политики, което може да бъде постигнато чрез **отговорно управление на световните вериги за доставка на продукти и комплексна проверка във връзка със спазването на правата на човека**. Предстоящата законодателна инициатива на Комисията за устойчиво корпоративно управление, предвиждаща задължение за полагане на грижа от страна на дружествата, е една от ключовите инициативи на ЕС за насърчаване на зачитането на правата на човека. Публичните институции също следва да участват, за да гарантират, че благодарение на възлагането на обществените поръчки се стимулират прозрачността и комплексните проверки във веригите за доставка. С предстоящото ръководство на Комисията за социално отговорни обществени поръчки ще се дадат указания как да се преследват тези цели. В този контекст Съветът призова държавите членки да прилагат ефективно **Ръководните принципи на ООН за бизнеса и правата на човека и Целите на ООН за устойчиво развитие** с оглед преустановяване на детския и принудителния труд и трафика на хора в глобалните вериги за доставки³⁴.

Като част от **новата търговска политика на ЕС**³⁵ Комисията ще насърчава устойчивите и отговорни вериги за създаване на стойност, като предлага задължителна комплексна проверка, включваща ефективни действия и механизми за правоприлагане, за да се гарантира, че принудителният труд няма място във веригите за създаване на стойност на предприятията в ЕС. ЕС ще работи също за повишаване на усилията, за да се гарантира, че във веригите за доставка на предприятията от ЕС не се използва детски труд. Комисията ще предостави насоки за повишаване на осведомеността на предприятията от ЕС с цел предприемане на подходящи мерки, основани на оценка на риска, в съответствие с международните насоки и принципи за комплексна проверка.

Ключови действия:

Комисията:

- ще оцени възможността за промяна на разпоредбите на Директивата относно борбата с трафика на хора във връзка с криминализирането на съзнателното ползване на услуги, предлагани от лица, които са жертва на трафик;
- ще оцени как да бъде засилена ефективността на Директивата относно санкциите срещу работодателите, включително когато става дума за закрила на жертвите на трафик;

³⁴ Вж. SWD(2017) 147 final, 24.4.2017 г.; Насоките на Комисията относно оповестяването на нефинансова информация повишават прозрачността на бизнеса по отношение на социалните и екологичните въпроси (C/2017/4234; ОВ С 215, 5.7.2017 г., стр. 1—20); Предложение за Резолюция на Европейския парламент относно устойчивото корпоративно управление (2020/2137(INI); Заключение на Съвета относно правата на човека и достойния труд в глобалните вериги за доставки, 13512/20, 1 декември 2020 г.

³⁵ Съобщение на Комисията относно преглед на търговската политика — отворена, устойчива и решителна търговска политика, COM(2021) 66 final, 18.2.2021 г.

- ще представи законодателно предложение за устойчиво корпоративно управление с цел насърчаване на дългосрочното устойчиво и отговорно корпоративно поведение;
- ще предостави насоки за комплексна проверка на принудителния труд в съответствие с международните насоки и принципи за комплексна проверка;
- ще организира превантивна кампания, която ще се проведе съвместно с държави членки и организации на гражданското общество и ще бъде насочена към високорисковите сектори и високорисковите среди.

Комисията приканва държавите членки:

- да продължат да акцентират в своите наказателноправни действия и инициативи за превенция върху всички форми на експлоатация, включително върху трафика с цел сексуална експлоатация;
- да използват пълноценно подкрепата на съответните агенции на ЕС (като Европол, Евроюст, Серол и Frontex) и да засилят изграждането на капацитет на своите оперативни участници, включително за установяване на потенциални жертви на трафик на хора;
- да подобрят капацитета на инспекциите по труда и/или на социалните партньори и да улеснят сътрудничеството между агенциите за установяване на жертвите на трафик с цел експлоатация на труда и за подвеждане на извършителите под отговорност;
- да си сътрудничат с агенциите на ЕС, по-специално с Europol и с Европейския орган по труда в рамките на неговата компетентност в борбата с експлоатацията на труда;
- да разработят допълнителни публично-частни инициативи с предприятията във високорисковите сектори и високорисковите среди;
- да насърчават инициативите за комплексни проверки в глобалната верига за доставка на продукти.

4. Разбиване на престъпния модел с цел спиране на експлоатацията на жертвите на трафик

Организираните престъпни групи, които извършват трафик на хора, са добре структурирани и професионални престъпни мрежи, действащи и в международен план. Те извършват специализирани задачи, включително набиране, транспортиране, осигуряване на клиенти, охрана на жертвите или организиране на настаняване и изхранване на жертвите. За набиране и експлоатация на жертвите се използват насилие, заплахи, манипулации и измами. Тези групи често участват в контрабанда на мигранти, изпиране на пари, корупция, измама с документи, наркотици и други тежки престъпления, които поддържат основните им дейности³⁶. Микромрежите работят

³⁶ SWD(2020) 226 final, 20.10.2020 г., Годишен доклад за дейността на Европейския център за борба с контрабандата на мигранти (EMSC) (Европол, 2019 г.), Глобален доклад на Службата на ООН по наркотиците и престъпността (UNODC) за трафика на хора, 2020 г.(2021 г.), Проучване за картографиране на риска от проникване на тежка и организирана престъпност в законни предприятия.

главно в областта на сексуалната експлоатация, където сводничеството се извършва в малки групи до петима души или самостоятелно.

Данни за трафика на хора на равнище ЕС се предоставят от 2008 г. насам, когато Европейската комисия започва да събира такива данни. Подобряването на по-нататъшното **записване и докладване на данни** в държавите — членки на ЕС, относно трафикантите и жертвите, тяхната националност, пол, възраст и форми на експлоатация ще спомогне за по-доброто насочване и определяне на политиките. Допълнителното сътрудничество между националните институти за данни може да улесни и подобри докладването на данните. То може да включва и други видове информация — например относно престъпни дейности, свързани с трафика, както и информация за маршрутите на трафик.

4.1 Ефективни оперативни средства срещу престъпния бизнес модел

Организираните престъпни групи, специализирани в трафика, все повече експлоатират **законни предприятия** (като хотели, нощни клубове и масажни салони) за своите дейности, например чрез набиране на работници, ангажиране с договорни отношения в държавата на произход и преместване в държавата на експлоатация³⁷. С цел разбиване на престъпния бизнес модел на трафика на хора държавите членки се насърчават да използват инструментите и подходите, посочени във връзка с приоритета на Стратегията на ЕС за борба с организираната престъпност за периода 2021—2025 г., за премахване на печалбите от организираната престъпност и предотвратяване на проникването ѝ в законната икономика и обществото. Това включва системно използване на финансови разследвания при разследванията на правоприлагащите органи, както и разработване и прилагане на стабилна уредба за установяване, изземване и конфискуване на активи от престъпна дейност³⁸. Освен това възстановените активи могат да се използват за обезщетяване и подпомагане на жертви на трафика, както и за трансгранични дейности на правоприлагащите органи за борба с трафика на хора, които вече се насърчават с Директивата относно борбата с трафика на хора.

Оперативните действия на държавите членки с подкрепата на агенциите на ЕС водят до конкретни резултати³⁹ в рамките на Европейската мултидисциплинарна платформа за борба със заплахите от престъпления (EMPACT)⁴⁰. Европол улеснява насочващата информация и финансовите разследвания на държавите членки и подкрепя ефективното трансгранично оперативное сътрудничество също и чрез съвместни екипи за разследване и дни на съвместни действия.

³⁷ Проучване за картографиране на риска от проникване на тежка и организирана престъпност в законни предприятия.

³⁸ Вж. заключенията на Съвета относно засилването на финансовите разследвания за борба с тежката и организираната престъпност, 8927/20, 17 юни 2020 г.

³⁹ През 2019 г. например такива действия са довели до 825 ареста, установяването на 8824 заподозрени и 1307 потенциални жертви, включително 69 идентифицирани деца, установяването или разбиването на 94 организирани престъпни групи и замразяването на активи в размер на 1,5 милиона евро в банкови сметки, дружества и уеб домейни, както следва: <https://www.consilium.europa.eu/media/44281/information-note-empact.pdf>; <https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/127612-empact-2019-results-20200602> и <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf>.

От 2010 г. насам трафикът на хора е приоритет на ЕС в сферата на престъпността като част от цикъла на политиката на ЕС за борба с организираната и тежката международна престъпност.

4.2 Справяне с културата на безнаказаност чрез изграждане на капацитет за решителни наказателноправни действия

Малкият брой наказателни преследвания и присъди на трафиканти⁴¹ все още означава, че трафикът на хора е престъпление с малък риск и голяма печалба. За да бъде разбита веригата на трафика, **предприемането на решителни наказателноправни действия** е от основно значение за провеждането на ефективни разследвания и наказателни преследвания и постановяването на присъди, като се вземе предвид, наред с другото, свързаната с пола специфика на престъплението. За тази цел в компетентните органи на национално и местно равнище трябва да бъде изграден експертен опит и да бъдат назначени специализирани експерти и отдели или звена за борба с трафика на хора.

Престъпните дейности се развиват бързо. Това налага правоприлагащите органи и съдебната система да следват темпото на развитие на уменията, способностите и знанията за наличните инструменти, услуги и технологии. В Стратегията на ЕС за борба с организираната престъпност за периода 2021—2025 г. се определят целите, действията и участниците за подобряване на достъпа до умения, знания и оперативен експертен опит. В този контекст, с оглед разбиване на престъпния модел за осъществяване на трафик на жертви с цел експлоатация, трябва да бъдат засилени усилията за **изграждане на капацитет**.

Систематичното **обучение на правоприлагащите органи и на практикуващи юристи** по специфични елементи на престъплението, както и практическите упражнения с множество заинтересовани страни, основани на симулация, с цел проверка на процедурите при разглеждането на случаи на трафик на хора ще повишат професионализма и координацията при работата с тези случаи и ще осигурят подходящи последващи действия. Подобни обучителни дейности следва да се съсредоточат върху специфичните характеристики на трафика за различни форми на експлоатация (сексуална експлоатация, принудителен труд, принудителни престъпни дейности, принудителна просия, трафик на деца), върху сложната динамика между трафика на хора и други незаконни дейности, върху методите за разкриване на престъплението и неговите финансови аспекти и върху ролята и използването на интернет и социалните медии, както и върху развиването на умения за управление на разследвания и придвижването им към наказателно преследване (събиране на доказателства, интервюиране на жертвите, защита на жертвите, транснационално сътрудничество). Освен специализираното обучение за правоприлагащите органи, работещи по случаи на трафик на хора, са необходими обучение за други служители на правоприлагащите органи, работещи в други области за борба с престъпността, и обучение за работещите в съдебната система с цел да се увеличат установяването и докладването и да се подобри разглеждането на случаи на трафик.

С цел да се вземат предвид **перспективата и нуждите на жертвите**, обучението следва да се провежда в среда с участието на много заинтересовани страни, включително, наред с другото, правоприлагащи органи, съдебни органи, гражданско общество, социални работници, специалисти в областта на закрила на детето, образователни институции и доставчици на здравни услуги. Специално внимание трябва да се обърне на изграждането на капацитет на полицията, инспекторите по труда, граничните служители, прокурорите и съдиите за работа с жертвите по време на

⁴¹ През периода 2017—2018 г. в ЕС са били извършени 6163 наказателни преследвания и са били издадени 2426 присъди за престъпления, свързани с трафика на хора. COM(2020) 661 final, 20.10.2020 г.

наказателното производство, откриването на признаци, че лицето е жертва на трафик, и насочването на жертвите към помощни служби в съответствие с приложимите процедури. По случаите, свързани с деца жертви на трафик, е необходимо да работят обучени служители, които са наясно с особената уязвимост на децата жертви и са добре обучени относно правата на децата и нуждите им от защита по време на наказателното производство.

Обучението на професионалисти в областта на правосъдието относно наличните инструменти за съдебно сътрудничество в наказателното право ще допринесат за засилване на сътрудничеството между правоприлагащите органи и съдебните органи, както и други заинтересовани участници като инспектори по труда или социални партньори.

Комисията ще финансира и координира мерки за изграждане на капацитет за правоприлагане в трансграничното и транснационалното сътрудничество, като например симулационни упражнения. Освен това Комисията ще подпомогне, съвместно с Еврост, създаването на целева група от прокурори, специализирани в борбата с трафика на хора, с оглед засилване на съдебното сътрудничество. Тези действия ще създадат възможности за по-нататъшно сътрудничество в правоприлагането и в съдебната област и ще доведат до разработването на насоки за тяхната работа.

4.3 Справяне с цифровия бизнес модел на трафикантите

Организираните престъпни групи **бързо адаптират своя начин на работа и бизнес модел** към променящите се модели на търсене. По време на пандемията от Covid-19 трафикантите все повече работят онлайн на всеки етап от трафика. Те използват цифровото пространство за набиране и експлоатация на жертви, организиране на техния транспорт и настаняване, рекламиране на жертви по интернет и достигане до потенциални клиенти, контрол върху жертвите, комуникация между извършителите и укриване на облагите от престъпната дейност⁴². Технологиите увеличиха възможностите за престъпниците да търгуват с хора за различни видове експлоатация, особено сексуална, но и за експлоатация на труда, отнемане на телесни органи, незаконно осиновяване на деца и принудителни бракове. Децата са изложени на особен риск да станат жертви на трафиканти по интернет. Докато престъпниците успяват да се възползват от най-новите възможности, предлагани в цифровата ера, правоприлагащите органи са изправени пред големи предизвикателства, опитвайки се да не изостават, включително във връзка с откриването на признаци на експлоатация в нарастващия брой онлайн реклами и получаването на важни цифрови доказателства⁴³.

Предизвикателствата, породени от **цифровата ера за правоприлагащите и съдебните органи** в борбата с трафика на хора, трябва да бъдат решени в съответствие с хоризонталния приоритет на Стратегията на ЕС за борба с организираната престъпност за периода 2021—2025 г., свързан с предприемането на съвременни по своето естество действия от страна на правоприлагащите органи по отношение на технологичното развитие. Европол може да подкрепи по-активното откриване на интернет съдържание,

⁴² Европол, „Предизвикателствата в борбата с трафика на хора в цифровата ера“ (2020 г.). Вж. също СОМ(2020) 661final, 20.10.2020 г., SWD(2020) 226 final, 20.10.2020 г. и Резолюция на Европейския парламент от 10 февруари 2021 г. относно прилагането на Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него 2020/2029(INI).

⁴³ Доклад на Европол от 2021 г. относно оценката на заплахата от тежката и организираната престъпност в ЕС (EU SOCTA), 12 април 2021 г.

използвано от трафикантите. Използването на технологиите по най-добрия начин и разчитането на цифрови доказателства могат да облекчат положението на жертвите в наказателното производство. Например ако бъдат открити други доказателства, необходимостта да се разчита на показанията на жертвите ще бъде по-малка и така те ще избегнат травмата да се изправят пред своите трафиканти в съда.

Освен вече съществуващите задължения на платформите да премахват незаконно съдържание съгласно Директивата за електронната търговия, подсилени от предложението за законодателен акт за цифровите услуги⁴⁴, Комисията ще проведе **диалог със съответните интернет и технологични дружества** да се намали използването на онлайн платформи за набиране и експлоатация на жертви. Комисията също така ще насърчава възможни подобни диалози, които да се провеждат от държавите членки на национално равнище. Доставчиците на интернет услуги и свързаните с тях дружества са част от решението за подпомагане на усилията за борба с трафика чрез идентифициране и премахване на онлайн материали, свързани с експлоатацията на жертви на трафик и злоупотребата с тях⁴⁵. Поради това се насърчава сътрудничеството с частния сектор, за да могат иновациите и опитът да се използват за разработването на технологични решения в подкрепа на превенцията и борбата с трафика на хора. Дейностите за превенция и повишаване на осведомеността относно безопасното използване на интернет и социалните медии, наред с други, биха могли допълнително да допринесат за намаляване на риска от трафик на деца.

Ключови действия:

Комисията:

- ще подобри записването и събирането на данни за трафика на хора, за да се осигури надеждна и сравнима информация за специално разработени политики;
- ще улесни създаването на целева група от специализирани прокурори срещу трафика на хора;
- ще подобри координацията на службите за правоприлагане по трансгранични и международни случаи и ще подкрепи координираните ответни действия на много заинтересовани страни, включително чрез финансиране на симулационни упражнения;
- ще подобри правоприлагането и съдебното сътрудничество между държавите членки чрез конкретни оперативни проекти по фонд „Вътрешна сигурност“;
- ще проведе диалог с частния сектор и предприятията в областта на цифровите технологии и ще насърчи обмена на най-добри практики с подкрепата на агенциите на ЕС.

Държавите членки се приканват:

- да подобрят националните си процеси за записване и събиране на данни за трафика на хора;

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>.

⁴⁵ COM(2020) 661 final, 20.10.2020 г.

- да използват пълноценно съществуващите инструменти за оперативно сътрудничество, като например съвместни екипи за разследване, с подкрепата на Европол и да продължат оперативното сътрудничество в рамките на ЕМРАСТ;
- системно да обменят данни за разследвания на трафик на хора с подкрепата на Европол;
- да подобрят цифровия капацитет на правоприлагащите органи и експертните познания, за да бъдат в крак с технологичното развитие.

5. Закрила, подкрепа и осигуряване на възможности на жертвите да действат, особено жените и децата

Трафикът на хора е тежко нарушение на основните права, което причинява големи страдания и дълготрайна вреда на жертвите. В допълнение към всеобхватните действия съгласно Стратегията на ЕС за правата на жертвите (2020—2025 г.)⁴⁶ и всеобхватната Стратегия на ЕС за правата на детето⁴⁷, с настоящата стратегия се предлагат мерки за подобряване на положението на жертвите на трафик на хора. **Трафикът с цел сексуална експлоатация**⁴⁸ — най-разпространената форма на експлоатация — е форма на насилие, основано на пола, което се корени в неравенството между половете. Съществуват няколко фактора, които увеличават уязвимостта на жените и момичетата на трафик на хора, в това число неравенството между половете, бедността, социалното изключване, етническата принадлежност и дискриминацията⁴⁹. Данните на равнище ЕС подчертават свързаното с пола измерение на престъплението. Почти три четвърти (72 %) от всички жертви в ЕС и 92 % от жертвите на трафик на хора с цел сексуална експлоатация са **жени и момичета**. Близко една четвърт от всички жертви на трафик са **деца**. Повечето от децата жертви са граждани на ЕС и са подложени на трафик с цел сексуална експлоатация⁵⁰. Особено уязвими за трафикантите са децата мигранти, по-специално непридружените деца мигранти⁵¹. В предложеното действие се вземат предвид тези модели и се разглеждат положението на други уязвими групи и пресечната точка между тях, включително ЛГБТИК лицата, хората с увреждания⁵² и хората от етнически малцинствени среди, като тези, принадлежащи към маргинализирани ромски общности. Младите жени и непълнолетните лица от

⁴⁶ Съобщение на Комисията относно Стратегията на ЕС за правата на жертвите (2020—2025 г.), COM(2020) 258 final, 24.6.2020 г.

⁴⁷ Съобщение на Комисията относно Стратегията на ЕС за правата на детето (2020—2025 г.), COM(2021) 142 final, 24.3.2021 г.

⁴⁸ През периода 2017—2018 г. 60 % от всички регистрирани жертви са били подложени на трафик с цел сексуална експлоатация.

⁴⁹ Резолюция на Европейския парламент (2020/2029/INI).

⁵⁰ През 2017 г. и 2018 г. 78 % от децата жертви са били момичета, 60 % от децата жертви са били подложени на трафик с цел сексуална експлоатация, а три четвърти (75 %) от всички деца жертви в ЕС са били граждани на ЕС. Следва да се напомни, че трафикът и експлоатацията на момчета, особено с цел сексуална експлоатация, включително деца мигранти, е недостатъчно докладвано явление на равнище ЕС.

⁵¹ Вж. съобщението на Комисията относно закрилата на децата мигранти, COM(2017) 211 final, 12.4.2017 г.

⁵² Що се отнася до хората с увреждания, които също са особено уязвими на трафик на хора, насилие и малтретиране, с новата Стратегия за правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г. (COM(2021) 101 final 3.3.2021 г.) ще се продължат действията в областта на безопасността и закрилата.

ромските общности са особено уязвими на експлоатация и трафик на хора⁵³ поради няколко социално-икономически фактора като многоизмерната бедност, антициганизма, ниското равнище на образование, несигурните жилищни условия, социалното изключване и дискриминацията⁵⁴.



Фигура 3. Разпределение по гражданство в ЕС и гражданство извън ЕС на регистрираните жертви на трафик в ЕС през 2017 г. и 2018 г.

Ранното идентифициране на жертвите е от решаващо значение за незабавното подпомагане, подкрепа и закрила на жертвите на трафик на хора и дава възможност на полицията и прокуратурата да разследват и наказват по-добре трафикантите. В това отношение от решаващо значение са служителите на първа линия, като граничните служители, полицейските служители, социалните работници и инспекторските служби. Участието на организации на гражданското общество в установяването на жертвите и насочването им за подкрепа е предизвикателство, както и липсата на обучение на професионалисти по случаи за трансгранична подкрепа на жертви⁵⁵.

За подобряване на настоящата ситуация проактивното ранно идентифициране на жертвите трябва да бъде последвано от силна подкрепа при посрещане на нуждите на жертвите. Осигуряването на **помощ, подкрепа и закрила на жертвите** обаче продължава да бъде предизвикателство. Жертвите често срещат трудности при достъпа до своите права. Техните специфични нужди и обстоятелства в зависимост от формите на експлоатация, на които са били подложени, системно не се вземат предвид, нито техният пол и възраст. Достъпът до обезщетение за жертвите на трафик е възпрепятстван от много трудности, включително от сложността на производството⁵⁶. Също така жертвите не следва да се страхуват от репресивни мерки и вторична виктимизация по време на наказателното производство, когато докладват за престъплението⁵⁷. Те не следва да бъдат наказвани за престъпления, които са били

⁵³ Трафик на деца сред уязвими ромски общности (2015 г.); https://csd.bg/fileadmin/user_upload/publications_library/files/22588.pdf.

⁵⁴ На 7 октомври 2020 г. Комисията прие Стратегическата рамка на ЕС за равенство, приобщаване и участие на ромите, за да се осигурят ефективно равенство, социално-икономическо приобщаване и насърчаване на участието на най-голямото етническо малцинство в Европа; COM(2020) 620 final, 7.10.2020 г. Целта на стратегическата рамка е борба с бедността, антициганизма и дискриминацията.

⁵⁵ Проучване за преглед на функционирането на националния и транснационалния механизъм за насочване и подпомагане на жертвите на трафик (2020 г.).

⁵⁶ SWD(2020) 226 final, 20.10.2020 г.

⁵⁷ Вж. също целите на Стратегията на ЕС за правата на жертвите (2020—2025 г.); COM(2020) 258 final, 24.6.2020 г.

принудени да извършат по време на своята експлоатация⁵⁸. Те следва да бъдат третирани като носители на права, без никакви предубеждения и пристрастия. Освен това възможностите на жертвите да **изградят наново живота си** също остават ограничени, тъй като програмите за реинтеграция и рехабилитация трябва да бъдат доразработени, а възможностите за трайни решения, като включване на пазара на труда, са оскъдни⁵⁹.

Комисията ще **подкрепи усилията на държавите членки** за подобряване на ранното идентифициране на жертвите, както и за насочването им към служби за помощ, подкрепа и закрила, като вземе предвид техните специални нужди и формите на експлоатация, на които са били подложени. Следва да се обърне специално внимание на децата жертви и децата, изложени на риск от трафик на хора, като се подават системни доклади и сигнали за изчезнали деца с цел ранно идентифициране, процедури за насочване и подпомагане, специално разработени за деца жертви, бързо назначаване на настойници и ефективна безплатна правна помощ. Комисията ще насърчава дейности като **съобразено с аспектите на пола на детето и основано на правата му** обучение за специалисти, които има вероятност да влязат в контакт с жертви (като правоприлагащи органи, съдебна власт, инспектори по труда, служители по имиграцията и убежището, гранични служители, социални работници, персонал за подкрепа на жертвите или здравен персонал), разработване на **насоки и набори от инструменти и обмен на най-добри практики** между специалисти за подобряване на националните структури и сътрудничеството за идентифициране, помощ и подкрепа на жертвите, включително национални механизми за насочване и подпомагане на жертвите на трафик.

В съответствие с Директивата относно борбата с трафика на хора държавите членки са предприели мерки за създаване на подходящи механизми, насочени към ранното идентифициране, подпомагане и подкрепа на жертвите — така наречените механизми за насочване и подпомагане на жертвите на трафик. Европейската комисия проведе проучване на националните и транснационалните механизми в държавите членки⁶⁰. В проучването бяха идентифицирани области за допълнителни подобрения: откриване на потенциални жертви; осигуряване на подходящо настаняване, особено за деца жертви; засилване на сътрудничеството между всички участници, включително организациите на гражданското общество; и по-добър мониторинг на въздействието и резултатите от мерките във всички фази на насочването и подпомагането на жертвите. Като вземе предвид съществуващото национално и транснационално сътрудничество, Комисията ще засили действията за подобряване на подкрепата и насочването на жертвите в трансграничен контекст, за да се постигне целта за **създаване на европейски механизъм за сътрудничество за насочване на жертвите на трафик** с подкрепата на съответните агенции на ЕС (като Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, Агенцията за основните права, Европейския институт за равенство между половете и Cerpol).

⁵⁸ Вж. неотдавнашното решение на Европейския съд по правата на човека, свързано с ненаказанието на жертвите, V.C.L. и A.H. срещу Обединеното кралство, 16 февруари 2021 г.

⁵⁹ Проучване за преглед на функционирането на националния и транснационалния механизъм за насочване и подпомагане на жертвите на трафик (2020 г.).

⁶⁰ Пак там.

Подкрепа за държавите членки предлагат и **десетте агенции на ЕС**⁶¹, подписали през 2018 г. Съвместна декларация за поемане на ангажимент за съвместна борба с трафика на хора. Комисията координира тяхното сътрудничество, съобразно съответните им мандати, за справяне с предизвикателствата, свързани с жертвите на трафик. Те ще докладват съвместно за своите роли и действия, за да повишат осведомеността на държавите членки за потенциала на агенциите за подпомагане на ранното идентифициране и закрила на жертвите и да насърчат държавите членки да работят по-тясно с агенциите в тази област.

С цел справяне с трафика на местно, регионално и транснационално равнище и възползване от наличните европейски инструменти за финансиране Комисията ще насърчава **сътрудничеството** между съответните **национални и местни органи и регионите, градовете и общините**. Комисията ще се стреми към по-тясно сътрудничество с Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и съответните партньори във връзка с борбата с трафика на хора. Партньорството за интеграция, подписано от Комисията и Комитета на регионите⁶², ще осигури подкрепа за интеграцията на всички мигранти, включително на жертвите на трафик, които не са граждани на ЕС.

Жертвите на трафик следва да имат **достъп до подходящо и безопасно настаняване**, което им дава възможност да избягат от трафикантите и е адаптирано към техните конкретни нужди и обстоятелства. Необходими са безопасни приюти за деца, жени и мъже. Приютите за лица от един и същи пол, които предоставят също подкрепа с акцент върху травмата, могат ефективно да помогнат за възстановяването на жертвите. В това отношение Комисията ще осигури подкрепа чрез **целево финансиране** за приютите за жертви на трафик, включително специализирани съоръжения за жени и деца жертви на трафик, чрез фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“ в съответствие с конкретните условия за допустимост и обхват на всеки от фондовете.

Социалните, икономическите и образователните мерки са от съществено значение за **реинтеграцията на жертвите в обществото**. Комисията ще улеснява и насърчава програми за подпомагане на жертвите по време на тяхното възстановяване и реинтеграция, като специализирани здравни, психологически или юридически услуги, и за улесняване на достъпа до образование и икономически възможности. Комисията ще насърчава държавите членки да въвеждат водени от общностите програми с наставничество от партньори, в които участват жертви на трафик и които предлагат възможности за образование, работа и предприемане на действия.

⁶¹ Ръководителите на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол), Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA), Европейския център за мониторинг на наркотиците и наркоманиите (EMCDDA), Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст), Европейския институт за равенство между половете (EIGE), Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA), Агенцията на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането (CEPOL) и Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound) подписаха Съвместна декларация за поемане на ангажимент за съвместна борба с трафика на хора.

⁶²https://ec.europa.eu/home-affairs/news/european-commission-committee-regions-partnership-integration_en

Жертвите, които не са граждани на ЕС, са изправени пред допълнителни трудности. Особеното положение на жертвите на трафик изисква специално внимание при издаването на разрешения за пребиваване. Съгласно действащите правила на ЕС предоставянето на разрешение за пребиваване може да зависи от сътрудничеството на жертвата в наказателното производство⁶³. Освен това в различните държави членки има непоследователно прилагане на периодите за размисъл за жертвите, които не са граждани на ЕС⁶⁴, по време на които се осигурява помощ на жертвите. Държавите членки следва да обърнат специално внимание на специфичното положение на жертвите на трафик в контекста на прехвърлянето на лица, които не са граждани на ЕС, в държавата, в която са пристигнали за първи път⁶⁵. Жертвите могат да станат лесна мишена за трафикантите и да бъдат изложени на риск отново да станат жертви на трафик. Освен това за децата мигранти трябва да бъдат въведени специфични защитни мерки, за да се гарантира спазването на техните права по време на съответните процедури⁶⁶. В Плана за действие относно интеграцията и приобщаването за периода 2021—2027 г.⁶⁷ се предвиждат мерки, включително за жертвите на трафик.

В Директивата относно борбата с трафика на хора се определят **минимални изисквания**, включително относно подкрепата и закрилата на жертвите. Комисията ще оцени как посочените по-горе проблеми, свързани с Директивата относно борбата с трафика на хора, могат да бъдат решени по-добре, включително чрез силно измерение, свързано с пола⁶⁸, в подкрепа и закрила на жертвите, ненаказание на жертвите за престъпления, които са били принудени да извършат, и във връзка с Директивата на Съвета от 2004 г. относно разрешенията за пребиваване на жертви на трафик⁶⁹.

Ключови действия:

Комисията:

- ще подобри изграждането на капацитет и обмена на най-добри практики за идентифициране на жертвите на трафик, по-специално сред уязвимите групи, включително чрез специално финансиране за обучение на полицията, социалните работници, инспекторските служби, граничната охрана;

⁶³ Вж. членове 6 и 8 от 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 (ОВ L 261, 6.8.2004 г.). Организациите на гражданското общество подчертаха разликата между броя на жертвите, които не са граждани на ЕС, и броя на издадените разрешения за пребиваване съгласно Директивата.

⁶⁴ Съгласно Директивата относно разрешенията за пребиваване от 2004 г. на съответните граждани на трети държави се предоставя период за размисъл, който им дава възможност да се възстановят и да избегнат влиянието на извършителите на престъпленията, така че да могат да вземат информирано решение дали да сътрудничат на компетентните органи (период за размисъл).

⁶⁵ Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (ОВ L 180, 29.6.2013 г.).

⁶⁶ Съобщение на Комисията относно засилване на сътрудничеството в областта на връщането и обратното приемане като част от справедлива, ефективна и всеобхватна миграционна политика на ЕС, COM(2021) 56 final, 10.2.2021 г.

⁶⁷ Съобщение на Комисията относно плана за действие относно интеграцията и приобщаването за периода 2021—2027 г., COM(2020) 758 final, 24.11.2020 г.

⁶⁸ Комисията предприема действия във връзка с ангажиментите, поети съгласно Стратегията на ЕС за равенство между половете (2020—2025 г.) (COM(2020) 152 final, 5.3.2020 г.), включително чрез внасяне на предложение за законодателна инициатива за борба с насилието срещу жените, основано на пола, и домашното насилие.

⁶⁹ Директива 2004/81/ЕО на Съвета (ОВ L 261, 6.8.2004 г.).

- ще улесни програмите за реинтеграция и осигуряване на възможности за жертвите да предприемат действия, както и обмена на най-добри практики в това отношение;
- ще подобри сътрудничеството по отношение на европейския механизъм за насочване и подпомагане на жертвите на трафик;
- ще даде възможност за целенасочена финансова подкрепа за специализирани приюти за жертвите на трафик, включително специализирани съоръжения за подложени на трафик жени и деца, чрез фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“;
- ще осигури финансиране в държави партньори извън ЕС за неправителствени организации, ресурсни центрове за мигранти за подпомагане на жертвите, включително за техните психосоциални нужди, като се вземат под внимание специфичните за половете и за децата нужди;
- ще развие тясно сътрудничество с Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите с оглед да се увеличи въздействието на действията за борба с трафика, осъществявани съвместно със социалните и икономическите партньори и на местно и регионално равнище;
- ще подобри партньорствата с държави извън ЕС, за да могат правата на жертвите да бъдат гарантирани на всички етапи от процеса на завръщане и жертвите да получават специфична, адаптирана към конкретните обстоятелства помощ и закрила при завръщането, включително специфични предпазни мерки за децата.

Комисията приканва държавите членки:

- да насърчат обучение, съобразено с аспектите на пола и адаптирано към правата на детето, за служители и всички специалисти, за които има вероятност да влязат в контакт с жертви;
- да насърчат дейности за повишаване на осведомеността, насочени към професионалистите от първа линия във високорискови сектори и високорискови среди, където се експлоатират жертви на трафик;
- да създадат безопасна среда, в която жертвите да съобщават за извършени от тях престъпления, без да се страхуват, че ще бъдат преследвани за действия, които трафикантите са ги принудили да извършат, и че ще да бъдат изложени на вторична виктимизация, сплашване или отмъщение в контекста на наказателното производство;
- да подобрят функционирането на националните механизми за насочване и подпомагане на жертвите на трафик;
- да осигурят за здравните работници обучение по управление на многообразието и нуждите на жертвите на трафик на хора, които са мигранти, по линия на здравните програми на ЕС;
- да дадат възможност за финансиране на програми, осигуряващи на жертвите възможности да предприемат действия, които се водят от общностите с наставничество от партньори.

6. Международно измерение

През 2020 г. в световен мащаб бяха идентифицирани 534 различни потока на трафик и над 120 държави съобщиха за жертви от над 140 различни държави на произход⁷⁰. Трафикът на хора е **транснационално престъпление** и половината от идентифицираните жертви в Европейския съюз не са граждани на ЕС, а са предимно от Африка, Западните Балкани и Азия⁷¹. В страните с ниски доходи половината от жертвите на трафик са деца, като по-голямата част от тях са принудени да работят⁷². Ето защо ЕС трябва също да повиши усилията си за справяне с икономическите проблеми и да помогне на семействата и общностите да станат по-устойчиви на вредните механизми за справяне. Поради това приоритетите на настоящата стратегия, включително разбиването на престъпния бизнес модел на трафикантите, намаляването на търсенето и осигуряването на закрила и възможности за жертвите да предприемат действия, следва да се прилагат изцяло в контекста на външните политики на ЕС.

Трафикът на жертви се извършва също в **смесени миграционни потоци** към ЕС по всички маршрути. Контрабандата на мигранти често е свързана с други форми на организирана престъпност, например с трафик на хора. Настоящата глобална и регионална миграционна ситуация повишава рисковете от трафик, като трафикантите злоупотребяват с процедурите за предоставяне на убежище, включително чрез узаконяване на собствения си статут и статута на своите жертви⁷³. Планът за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти съгласно новия **Пакт за миграцията и убежището**⁷⁴ ще допринесе за разбиване на бизнеса на трафикантите при прехвърляне на жертви за експлоатация в Европа и за борбата с контрабандните мрежи. Освен това ключова част от пакта е установяването и задълбочаването на партньорствата с държавите на произход, транзит и дестинация. Поради това от съществено значение е да се насърчават **международното сътрудничество и партньорства** чрез най-ефективното използване на инструментите на външната политика, инструментите за сътрудничество и финансирането⁷⁵, за да се обменят информация и оперативни данни относно трафика, свързаните с него престъпления и престъпните мрежи. По-тясното сътрудничество на държавите членки с държави извън ЕС се улеснява и подкрепя от широк спектър от **инструменти на външната политика на ЕС**, включително Глобалната стратегия за външната политика и политиката на сигурност на ЕС, Плана за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията за периода 2020—2024 г., Плана на ЕС за действие относно половете във външната дейност (2021—2025 г.) и съвместното съобщение „Към цялостна стратегия с Африка“. За процеса на разширяване на ЕС и политиката на съседство са от значение други инструменти, като Стратегията на ЕС за Западните Балкани, съвместното съобщение „Политиката за

⁷⁰ UNODC, Доклад за глобалния трафик на хора, 2020 г. (2021 г.). UNODC използва термина „поток“ като комбинация от една държава на произход и една дестинация, където през разглеждания период са установени поне 5 жертви. Във връзка с потоците данните за 2018 г. (или най-новите данни) са използвани като референтна година. За държави, за които няма данни за 2018 г., са използвани най-скорошните данни от 2019 г., 2017 г. или 2016 г.

⁷¹ Събиране на данни относно трафика на хора в ЕС (2020 г.).

⁷² Доклад за глобалния трафик на хора, 2020 г.

⁷³ Четвърти годишен доклад за дейността на Европейския център за борба с контрабандата на мигранти, Европол, 2020 г.

⁷⁴ Съобщение на Комисията относно нов пакт за миграцията и убежището, COM(2020) 609 final, 23.9.2020 г.

⁷⁵ Например чрез Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество.

Източното партньорство след 2020 г.: повишаване на устойчивостта — Източно партньорство, което постига резултати в полза на всички“ и съвместното съобщение „Обновено партньорство с държавите от южното съседство — Нова програма за Средиземноморието“. Подходът на ЕС към външната сигурност в контекста на общата външна политика и политика на сигурност и общата политика за сигурност и отбрана е от съществено значение. Гражданските и военните мисии по линия на общата политика за сигурност и отбрана ръководят усилията за разбиване на организирани престъпни мрежи, участващи в контрабанда на мигранти и трафик на хора⁷⁶. По-тясното сътрудничество с агенциите на ЕС в областта на правосъдието и вътрешните работи, както е предвидено в Гражданския пакт в областта на общата политика за сигурност и отбрана⁷⁷, също е от решаващо значение.

Тези инструменти са ключови за насърчаване на по-тясното сътрудничество между държавите — членки на ЕС, и **държавите на произход и транзит на жертвите**. ИСистемното участие на делегациите на ЕС в конкретни държави ще бъде улеснено и усилията ще бъдат насочени към тясно сътрудничество с мисиите и операциите по линия на общата политика за сигурност и отбрана, където е целесъобразно и приложимо. Европейската служба за външна дейност ще продължи да играе ключова роля за засилване на стратегическото и оперативното сътрудничество с трети държави и международни организации чрез пълноценно използване на своите външни инструменти, като диалозите на високо равнище и мрежата от експерти в областта на борбата с тероризма/сигурността в делегациите на ЕС. Сътрудничеството с агенции на ООН и международни организации, като Службата на ООН по наркотиците и престъпността и Международната организация за миграция, засилва действията на световно равнище, особено с държавите на произход и транзит.

Комисията подпомага държавите членки и държавите партньори извън ЕС в прилагането на Конвенцията на **ООН** срещу транснационалната организирана престъпност и Протокола на ООН за трафика на хора, по които ЕС и неговите държави членки са страни. ЕС и неговите държави членки са част и от наскоро стартирания механизъм за преглед на прилагането на Протокола на ООН за трафика на хора. Комисията ще продължи да осъществява по-тясно сътрудничество със съответните участници във връзка с Протокола на ООН, включително, но не само, с Междуправителствената координационна група на ООН за борба с трафика на хора. Комисията също така ще работи в тясно сътрудничество със **Съвета на Европа** и неговата експертна група за борба с трафика на хора⁷⁸ в съответствие с посочените приоритети на настоящата стратегия.

При външните действия трябва да се вземат предвид съответните **цели на ООН за устойчиво развитие**, като се постави акцент върху трафика на хора⁷⁹. В този контекст **търговската политика на ЕС** насърчава целите за устойчиво развитие, включително стандартите за правата на човека и заетостта. Комисията ще обмисли дали настоящите

⁷⁶ Например мисията EUBAM Libya и операцията EUNAVFOR MED IRINI.

⁷⁷ На 19 ноември 2018 г. Съветът и държавите членки приеха заключенията относно създаването на Граждански пакт в областта на общата политика за сигурност и отбрана. Вж. заключенията на Съвета <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2018/11/19/civilian-common-security-and-defence-policy-eu-strengthens-its-capacities-to-act/>.

⁷⁸ Заключения на Съвета относно приоритетите на ЕС за сътрудничество със Съвета на Европа за периода 2020—2022 г., 9283/20, 13 юли 2020 г.

⁷⁹ ЦУР 5.2 (насилие спрямо всички жени и момичета); ЦУР 8.7 (принудителен труд и трафик на хора) и ЦУР 16.2 (насилие и изтезания над деца).

международни стандарти за борба с трафика на хора биха могли да бъдат по-добре отразени при прилагането на **търговските споразумения** и тяхното изпълнение, по-специално чрез по-категоричното използване на клаузата за основните елементи.

Комисията приветства наскоро приетия **глобален режим на ЕС за санкции в областта на правата на човека**⁸⁰, който дава възможност на Европейския съюз да се насочи към санкционирането на физически лица, образувания и органи, които носят отговорност, участват или са свързани с тежки нарушения и погазване на правата на човека по света, включително трафик на хора. Режимът за санкции дава възможност на Съвета да налага забрани за пътуване, замразяване на активи и забрани да се предоставят средства или икономически ресурси на включени в списък лица и образувания.

Ключови действия:

Комисията:

- ще приеме план за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти (2021—2025 г.);
- ще засили сътрудничеството с държави извън ЕС, които са държави на произход и транзит на жертвите, както и с международни и регионални партньори, включително международни организации;
- ще използва специалните диалози за правата на човека и сигурността при взаимодействието си с държавите партньори;
- ще подобри сътрудничеството със Съвета на Европа и неговата експертна група за борба с трафика на хора;
- ще подкрепи системното участие на Европейската служба за външна дейност в делегациите на ЕС в конкретни държави чрез редовна и целенасочена комуникация, действия и обмен на информация.

Комисията приканва държавите членки:

- да подобрят обмена на информация и оперативни данни относно трафика и свързаните с него престъпления и престъпни мрежи; и да улеснят трансграничното и международното оперативно и съдебно сътрудничество в държави, засегнати от трафика, особено в Западните Балкани, съседните държави, Африка, Близкия изток и Югоизточна Азия, включително с подкрепата на агенции на ЕС като Европол и Евроюст.

7. Заключение

Трафикът на хора е тежко и сложно престъпление, което засяга най-вече жените и децата. Той носи огромни приходи на престъпниците, а същевременно причинява огромни страдания на жертвите и обществото ни плаща висока цена. Въпреки

⁸⁰ Решение (ОВППС) 2020/1999 на Съвета от 7 декември 2020 г. относно ограничителни мерки срещу тежки нарушения на правата на човека; ОВ L 410I, 7.12.2020 г.; и Регламент (ЕС) 2020/1998 на Съвета от 7 декември 2020 г. относно ограничителни мерки срещу тежките нарушения на правата на човека; ОВ L 410 I, 7.12.2020 г.

постигнатия напредък за засилване на ответните действия на Съюза срещу трафика на хора през последното десетилетие, заплахата от трафик продължава да бъде голяма за всички уязвими лица. Трафикът на хора влияе върху структурата на обществото, върховенството на закона и устойчивото развитие в държавите — членки на ЕС, и в държавите, които са наши партньори.

С настоящата стратегия Комисията подновява ангажимента си и установява стабилна рамка на политиката за защита на уязвимите лица от трафик, за осигуряване на възможности за жертвите да предприемат действия, за подвеждане на извършителите под отговорност и за защита на нашите общности. Жените и децата са в центъра на този ангажимент.

Приоритетите и действията, заложи в настоящата стратегия, ще бъдат прилагани в периода от 2021 г. до 2025 г. Междувременно Комисията ще бъде готова да реагира бързо на всякакви нови изменения или тенденции, като действията ѝ ще се основават на непрекъснато наблюдение и анализ на развитието на трафика на хора в ЕС и извън него. ЕС и неговите държави членки трябва заедно да изпреварват действията на престъпниците, лицата, ползващи услугите на жертви на трафик, и експлоататорите.

Комисията се ангажира с навременното и ефективно прилагане на настоящата стратегия. Тъй като борбата с трафика на хора се нуждае от участието на всички, Комисията ще работи в тясно сътрудничество с всички партньори, за да увеличи максимално въздействието на предвидените действия. Координаторът на ЕС за борба с трафика ще спомогне за осигуряването на координация и съгласуваност между институциите на ЕС, агенциите на ЕС, държавите членки и международните участници при прилагането на настоящата стратегия. Обединяването на силите в борбата с трафика на хора е от съществено значение за гарантиране на европейската сигурност, за защитата на уязвимите хора и икономиката и за опазването на върховенството на закона и основните права.

Комисията също така системно ще наблюдава и докладва за прилагането на настоящата стратегия, включително на Европейския парламент и Съвета.