

Комитет на страните по Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора

Препоръка CP(2012)2 относно прилагането на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора в България

Приета на седмата среща на Комитета на страните-членки, проведена на 30 януари 2012 г.

Комитетът на страните по Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора (наричана по-долу „Конвенцията“), действайки в съответствие с условията на чл. 38(7) от Конвенцията;

Взимайки предвид, че Конвенцията цели предотвратяване и противодействие на трафика на хора при гарантиране равното третиране на половете, защита на човешките права на жертвите на трафик, разработване на цялостна рамка за закрила и подпомагане на жертвите и свидетелите, гарантиране на ефективно разследване и наказателно преследване на нарушенията, свързани с трафик на хора и насърчаване на международното сътрудничество;

Вземайки предвид разпоредбите на чл. 36(1) от Конвенцията относно мониторинговата роля на Експертна група за борбата с трафик на хора (ГРЕТА) при прилагането на Конвенцията;

Вземайки предвид Правилата за дейността на Комитета на страните;

Вземайки предвид ратификационния инструмент, депозиран от България на 17 април 2007 г.;

След като разгледа Доклада относно прилагането на Конвенцията в България, приет на 11-тата среща на ГРЕТА (20-23 септември 2011 г.) в рамките на първия мониторингов етап;

След като разгледа коментарите на Правителството на Република България по доклада на ГРЕТА, които бяха представени на 14 ноември 2011 г.;

Приветствайки мерките за борба с трафика на хора, предприети от българските власти, и по-конкретно:

- приемането на специален закон за борба с трафика на хора, криминализиране ползването на услугите на жертви на трафик и въвеждането на по-тежки наказания за трафик;
- създаването на Национална комисия за борба с трафика на хора (НКБТХ), която координира работата на компетентните институции, ангажирани с изпълнението на годишните национални програми, както и създаването на седем местни комисии за борба с трафика на хора;
- приемането на Национален механизъм за насочване и подкрепа на лица, обект на трафик;
- сериозните усилия да бъде развит аспектът на превенция на трафика на хора чрез кампании за повишаване осведомеността на обществото, предоставяне на образование в училищата и обучение на съответните специалисти;
- напредъка по разследването и наказателното преследване на случаи на трафик на хора, включително с помощта на международно сътрудничество, както и произнасянето на осъдителни присъди;

Взимайки предвид областите, в които следва да бъдат предприети допълнителни действия, за да се подобри прилагането на Конвенцията в България, и по-конкретно:

- засилване на аспекта на превенция чрез социални и икономически овластяващи мерки за рискови групи по отношение на трафик на хора;
- допълнително подобряване на идентификацията на жертвите на трафик;
- гарантиране, че лицата, обект на трафик, са информирани систематично за възможността да ползват период за размисъл и възстановяване и че ефективно им се предоставя такъв период;
- гарантиране, че всички мерки за подкрепа, предвидени в законодателството се прилагат на практика, по-конкретно чрез изграждането на достатъчен брой приюти за настаняване на възрастни жертви на трафик, осигуряване на достатъчно финансиране, за да се гарантира високото качество на предоставяните услуги от държавата и неправителствени организации, както и улесняване реинтеграцията на жертвите в обществото;
- улесняване на достъпа на жертвите на трафик до компенсации, включително чрез систематично предоставяне на информация относно правото им да получат компенсация и подсигуряване на ефективен достъп на жертвите до правна помощ;

- предприемане на мерки за допускане на възможността да не бъдат налагани наказания на жертви на трафик за тяхното участие в противозаконна дейност, дотолкова, доколкото са били принудени да действат по съответния начин;
 - засилване на проактивното разследване на потенциални случаи на трафик на хора и гарантиране адекватната защита и подкрепа на жертвите в рамките на досъдебното производство и съдебния процес.
1. Препоръчва Правителството на Република Българи да изпълни предложенията на ГРЕТА, съдържащи се в Приложение 1 към настоящия Доклад, относно прилагането на Конвенцията в България (виж приложението);
 2. Отправя молба към Правителството на Република България да информира Комитета на страните относно мерките, предприети в изпълнение на тази препоръка в срок до 30 януари 2014 г.;
 3. Приканва Правителството на Република България да продължи осъществявания диалог и сътрудничество с ГРЕТА и да информира ГРЕТА относно мерките, предприети в отговор на предложенията на Групата.

Приложение

Списък на предложенията на ГРЕТА относно прилагането на Конвенцията в България

Основни концепции и дефиниции

1. ГРЕТА забелязва разлика в двете дефиниции на „трафик на хора“ в българското законодателство по отношение на използваните средства и приканва българските власти да направят необходимото, за да гарантират тълкуването на националните разпоредби в областта на борбата с трафика в пълно съответствие с Конвенцията.

Цялостен подход към трафика на хора

2. ГРЕТА счита, че българските власти трябва да предприемат допълнителни стъпки, за да гарантират всеобхватност на действията за борба с трафика на хора на национално ниво, по-конкретно:
 - да се обръща повече внимание на мерките за превенция сред уязвимите групи, като ромската общност, децата и хората с увреждания;
 - в националната политика да бъдат включени мерки, позволяващи оценка на мащаба на трафик на чужди граждани, а на чужденците-жертви да бъде предоставяна подкрепа в съответствие с Конвенцията;
 - да се гарантира, че равното третиране на половете е отразено в националната политика за борба с трафика на хора;
 - в националните действия да бъдат включени мерки за борба с трафика на хора с цел отстраняване на органи;
 - в националната политика да бъдат включени засилени мерки за подпомагане реинтеграцията на жертвите на трафик и превенция на повторния трафик;
 - да се осигурят нужните ресурси на НКБТХ, за да може да изпълнява задълженията си;

- борбата с трафика на хора да залегне като приоритет при кандидатстването по програми и проекти, финансиране в рамките на Структурните фондове на ЕС.
3. В допълнение, ГРЕТА приканва българските власти да въведат независима оценка на изпълнението на годишната Национална програма като инструмент за оценка на резултата от дейността и за планиране на бъдещата политика и мерки за борба с трафика на хора.

Координация

4. ГРЕТА приканва българските власти да инвестират в човешките ресурси на НКБТХ и местните комисии за борба с трафика на хора, за да могат те ефективно да изпълняват всички задачи в рамките на правомощията си.
5. ГРЕТА също така призовава българските власти допълнително да подобрят координацията между институциите на централно и общинско ниво, както и с неправителствените организации (НПО), работещи в областта на борбата срещу трафика на хора и да гарантират ангажирането на НПО в планирането на националната политика. Това може да става например чрез сключването на официални споразумения между държавните институции и НПО, които да уреждат конкретната рамка за сътрудничество. Особено внимание трябва да бъде отделено на ангажирането на ромски НПО в борбата срещу трафика на хора.

Обучение на специалисти

6. ГРЕТА приканва българските власти да изготвят програми за бъдещи обучения с цел подобряване на знанията и уменията на съответните специалисти, така че да могат да идентифицират жертви на трафик и да им осигуряват подкрепа и закрила. Обучение по въпроси, свързани с трафика на хора, трябва да бъде предоставено и на служители в домовете за деца лишени от родителска грижа и в местните комисии за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. По време на обучението особено внимание трябва да бъде отделено на преодоляването на негативното отношение и предубежденията срещу жертвите на трафика. По отношение на специфичното обучение на служители от правоприлагащите органи, то трябва да цели също така развиване на умения за проактивна работа по превенция.

Събиране на данни и проучвания

7. ГРЕТА счита, че с оглед на разработването, мониторинга и оценката на политиката в областта на борбата с трафика, българските власти трябва да изготвят и поддържат изчерпателна и последователна статистическа

система за трафика на хора, като събират надеждни статистически данни от всички основни ангажирани институции, а системата да позволява извличането на информация по различни параметри (пол, възраст, вид експлоатация, страна на произход и/или крайна цел и др.). Същевременно трябва да се предприемат всички необходими мерки за спазване на правата на субектите на информация, свързани със защитата на личните данни, включително в случаи, когато НПО, работещи с жертви на трафик, предоставят информация за националната база данни.

8. ГРЕТА приканва българските власти да продължават да провеждат и подпомагат проучвания по въпроси, свързани с трафика на хора, като важен източник на информация в подкрепа на бъдещи стратегически мерки в областта на борбата с трафика на хора. Областите, които изискват проучване с цел изясняване обема на проблема с трафика на хора, включват трафика на чужди граждани и трафика с цел трудова експлоатация в България.

Международно сътрудничество

9. ГРЕТА приканва българските власти да продължават да проучват възможностите за международно сътрудничество в областта на предоставяне на закрила и помощ на жертвите на трафик на хора, както и разследването и наказателното преследване на случаи на трафик.

Повишаване на осведомеността и образование

10. ГРЕТА счита, че бъдещите дейности за повишаване на осведомеността трябва да бъдат разработени въз основа на вече предприетите мерки и да се концентрират върху идентифицираните нужди. ГРЕТА приканва българските власти да разработят въпроса с превенцията в ромската общност чрез специални кампании, които не са основани на печатни материали. Допълнително трябва да се наблегне върху промяната на общественото мнение по отношение на жертвите. Успехът на усилията ще зависи от ефективното събиране на данни, адекватното финансиране и редовното оценяване.

Социални, икономически и други инициативи за рискови групи по отношение на трафик на хора

11. ГРЕТА приканва българските власти да засилят превенцията чрез овластяващи социални и икономически мерки за рисковите групи по отношение на трафика на хора. ГРЕТА заключава, че има ясна нужда от цялостен, координиран и адаптиран подход към проблемите на ромската общност, ангажиращ всички компетентни институции и целящ да подобри интеграцията на ромите, достъпа им до образование, здравеопазване и социално подпомагане, като основни мерки за превенция на трафика на

хора. ГРЕТА приканва българските власти да включат мерки за превенция на трафика сред ромите в Националната стратегия по проблемите на ромите и да оказват подкрепа и закрила на жертвите.

12. В допълнение, ГРЕТА призовава българските власти да предприемат стъпки, за да гарантират регистрирането на всички лица от социално уязвимите групи при раждане и за социална услуги, както като мярка за превенция, така и за избягване на повторен трафик.

Мерки за ограничаване на търсенето

13. ГРЕТА приканва българските власти да продължат усилията си да ограничават търсенето на услуги от лица, обект на трафик, като се съсредоточат основно върху най-разпространените форми на трафик на хора в страната.

Предприемане на мерки за предотвратяване на трафика на хора на границата и мерки, които дават възможност за легална миграция

14. ГРЕТА счита, че властите трябва да положат допълнителни усилия за:
- разкриване на случаи на трафик на хора в рамките на граничния контрол;
 - въвеждане на списък от критерии за идентифициране на потенциалните рискове, свързани с трафика на хора, по време на процеса по кандидатстване за виза.
15. ГРЕТА приканва българските власти да обмислят възможността за провеждане на информационни кампании, заедно със страните на произход, за да предупредят чуждите граждани – потенциални жертви, за рисковете, свързани с трафика на хора.

Идентификация на жертви на трафик на хора

16. ГРЕТА призовава българските власти да гарантират, че законодателните и институционални промени, въведени в рамките на новата държавна политика в областта на правосъдието за малолетни и непълнолетни, ще доведат до по-добра превенция, идентификация и подкрепа на децата, жертви на трафик.
17. ГРЕТА заключава, че съществуващата система за идентификация на жертви на трафик не е достатъчно ефективна, тъй остава рискът в нея да не бъдат включени лицата, които не желаят да сътрудничат на властите и да участват в съдебния процес срещу предполагаемите трафиканти. ГРЕТА призовава българските власти да разрешат този въпрос.
18. ГРЕТА счита, че българските власти трябва да обръщат повече внимание на идентификацията на жертви, задържани като нелегални имигранти,

както и да предоставят допълнително обучение на служителите. В тази връзка, ГРЕТА подчертава, че е важно потенциалните жертви на трафик да могат да ползват компетентни и независими преводачи по време на ранните етапи от разследването във връзка с техния евентуален статут на жертви.

Подкрепа за жертвите

19. ГРЕТА призовава българските власти да увеличат усилията си за предоставяне на помощ на жертвите на трафик, и по-специално:

- да гарантират, че всички предвидени в закона мерки се прилагат на практика; когато подкрепата е делегирана на НПО като доставчик на услуги, държавата има задължението да предостави адекватно финансиране и да гарантира качеството на услугите, предоставяни от НПО;
- да гарантират достъпа на жертвите на трафик до обществено здравеопазване;
- да подобрят системата за предоставяне на подкрепа на деца, жертви на трафик, както по отношение настаняването в кризисни центрове, така и по отношение на средносрочни и дългосрочни програми за подкрепа, разработени според нуждите на децата;
- да изградят достатъчен брой приюти за жертви на трафик, за да може да бъде посрещната нуждата от настаняване на такива жертви, и да гарантират, че условията в приютите са адекватни;
- да подсигурят подходящо настаняване за мъже, жертви на трафик, и да гарантират, че те могат напълно да се възползват от мерките за подкрепа, предвидени в закона;
- да подобрят реинтеграцията на жертвите в обществото и избягване на повторен трафик чрез предоставянето на професионално обучение и достъп до пазара на труда.

20. ГРЕТА приканва българските власти да продължат дейностите по популяризиране на Националния механизъм за насочване и да гарантират, че всички компетентни служители са обучени да могат да го прилагат.

Период за размисъл и възстановяване

21. ГРЕТА приканва българските власти да направят преглед на законодателството, за да гарантират, че периодът за размисъл и

възстановяване, предвидения в чл. 13 от Конвенцията е изрично регламентиран в българското законодателство.

22. В допълнение, ГРЕТА призовава българските власти да гарантират, че лица, обект на трафик, систематично са информирани относно възможността да ползват период за размисъл и възстановяване и че ефективно им се предоставя такъв период.

Разрешение за пребиваване

23. ГРЕТА счита, че българските власти трябва да предприемат стъпки, за да гарантират, че жертвите на трафик на хора могат напълно да се възползват от правото да получат разрешение за временно пребиваване. ГРЕТА също така приканва българските власти да обмислят възможността разрешения за временно пребиваване да бъдат издавани на жертви, които по различни причини не сътрудничат на компетентните власти.

Компенсация и правна защита

24. ГРЕТА призовава българските власти да увеличат усилията си за предоставяне на информация на жертвите на трафик на хора относно правото им да получат компенсация и начините за получаването ѝ, както и да гарантират ефективен достъп на жертвите до правна помощ по този въпрос.
25. В допълнение, ГРЕТА призовава българските власти да направят държавната система за компенсации достъпна за всички жертви на трафик, независимо от тяхната националност и статута им на пребиваване.

Репатриране и връщане на жертвите

26. ГРЕТА счита, че българските власти трябва да предприемат допълнителни стъпки за развиване на институционалната и процедурна рамка за репатриране и връщане на жертви на трафик на хора, осигурявайки тяхната сигурност и защита и зачитайки достойнството им. Особено внимание трябва да се обърне на осигуряването на финансови средства за пътуването на жертвите на трафик на хора.

Материално наказателно право

27. ГРЕТА призовава българските власти да включат утежняващото вината обстоятелство „застрашаване на живота на жертва нарочно или в резултат на груба небрежност“ в НК.
28. ГРЕТА счита, че българските власти трябва да направят преглед на законодателството, така че то напълно да отразява материално-правните

разпоредби на чл. 20 от Конвенцията относно криминализиране на действията, свързани с пътуване или документи за самоличност.

29. ГРЕТА приканва българските власти да направят оценка на прилагането на правните разпоредби относно отговорността на юридическите лица за престъпления, свързани с трафик на хора, в контекста на разпоредбите за корпоративна отговорност на чл. 22 от Конвенцията.

Ненаказуемост на жертвите на трафик на хора

30. ГРЕТА призовава българските власти да предприемат законодателни мерки, които да позволяват неналагане на наказания на жертви на трафик на хора за тяхното участие в противозаконна дейност, дотолкова, доколкото са били принудени да действат по съответния начин.

Разследване, наказателно преследване и процесуално законодателство

31. ГРЕТА призовава българските власти да засилят проактивното разследване на потенциални случаи на трафик на хора в сектори като туризма, строителството и развлекателната индустрия.
32. В допълнение, ГРЕТА счита, че идентифицирането на пропуски в процедурата по разследване и внасяне на дела в съда трябва да бъде приоритет за българските власти, включително с оглед осигуряване на бърз процес. В тази връзка, ГРЕТА подчертава важността на прилагането на техники на разследване, като подслушване на телефони и използване на информатори, за ефективното разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с трафик на хора.
33. ГРЕТА счита също така, че българските власти трябва да използват всички съществуващи мерки за защита на жертвите и за предотвратяване на сплашването им по време на разследването, по време на съдебния процес и след него. В тази връзка, българските власти трябва да предприемат допълнителни мерки, за да осигурят адекватното информиране и подпомагане на жертвите на трафик на хора по време на досъдебното производство и съдебния процес.