



EUROPEAN PARLIAMENT

ИЗСЛЕДВАНЕ НА НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ЗА РЕГЛАМЕНТИРАНЕ НА ПРОСТИТУЦИЯТА И ВЛИЯНИЕТО МУ ВЪРХУ ТРАФИКА НА ЖЕНИ И ДЕЦА

Заключителен доклад
Август 2005

Изследването "Националното законодателство за регламентиране на проституцията и влиянието му върху трафика на жени и деца" е изготвено от ТРАНСКРИМ, Съвместен изследователски център по въпросите на транснационалната престъпност между Университета в Тренто, Италия (Università degli Studi di Trento) и Католическия университет (Università Cattolica del Sacro Cuore) със съдействието на различни институции и лица. Изследването е координирано от Андреа Ди Никола, изследовател към Правния факултет на Университета в Торенто и координатор на ТРАНСКРИМ (в офиса в Торенто) със съдействието на Изабела Орфано – независим изследовател в областта на трафика и с помощта на Андреа Каудуро и Николета Кончи – изследователи, работещи за ТРАНСКРИМ. Изпълнението на този изследователски проект стана възможно благодарение на техния значим принос и експертен опит в областта.

Издаваме нашите благодарност и на националните експерти и институциите, които те представляват както следва:

Австрия: Evelyn Probst, LEFÖ-IBF – Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels, Vienna
Белгия: Gert Vermulen, Director of the Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP), University of Ghent, Ghent
Чешка Република: Hana Snajdrova, Czech Ministry of the Interior, Prague, and Hana Malinova, Rozkos bez rizika, Prague
Франция: Federica Marengo, ALC-SPRS, Nice, and Emile Lain OCRTEH – Office Central pour la Repression de la Traite des Êtres Humains, Paris
Германия: Baerbel Uhl and Claudia Vorheyer, Department of Political Sciences of the University of Leipzig, Leipzig, and Christiane Howe, Context – Network of prostitution migration and human rights, Frankfurt
Италия: Romina Ciafardone, Associazione On the Road, Martinsicuro, Teramo
Литва: Justina Zeltinyte, Missing Persons Families Support Centre, Vilnius
Полша: Krzysztof Karsznicki, National Prosecutor's Office, Warsaw, and Stana Buchowska, La Strada – Poland, Warsaw.
Испания: Andrea Gimenez-Salinas Framis, Centro de Investigación en Criminología, University of Castilla-La Mancha, Albacete
Швеция: Monika Karlsson and Lars Korsell, National Council for Crime Prevention, Stockholm
Холандия: Maria de Cock, Stichting tegen vrouwenhandel Foundation against trafficking in women (STV), Amersfoort

РЕЗЮМЕ

Настоящият заключителен доклад представя резултатите от изследването "Националното законодателство за регламентиране на проституцията и влиянието му върху трафика на жени и деца", изготвено от ТРАНСКРИМ за Европейския парламент. Целта на изследването е да се подчертае влиянието на политиките по отношение на проституцията върху броя на трафикираните жени и деца и начините за тяхната експлоатация, т.е. да се подчертае взаимната връзка между моделите за регламентиране на проституцията, които се прилагат в страните членки на Европейския съюз, и броя на трафикираните жени и деца и разновидностите на тяхната експлоатация.

Трафикът на жени и деца в страните членки на ЕС и навсякъде другаде е един нарастващ проблем. Значителен брой от жертвите на трафика са лишени от основни човешки права и животът им често е в опасност. В Европейския съюз националните политики по отношение на проституцията се различават значително една от друга. Логично е, че специфичните подходи към регламентирането на проституцията имат влияние над:

- а) количествените характеристики на трафика на жени и деца (т.е. броя на жертвите);
- б) качествените характеристики на трафика на жени и деца (т.е. начините, по които трафикът и експлоатацията се осъществяват – например степента на насилие, преобладаващо на пазара на проституцията).

За да изпълни горепосочената цел изследването си поставя следните обективни подцели:

- а) анализ на политиките по отношение на проституцията в страните членки на ЕС с акцент преди всичко върху новоприетото законодателство;
- б) анализ на феномена трафик на жени и деца в страните членки на ЕС от гледна точка на качествените и количествените белези на трафика;
- в) пространствено и времево сравнение на видовете законодателства за проституцията и мащабите на трафика в и между страните членки на ЕС.

За да постигне тези цели и обективни подцели, изследването преминава през следните фази:

- Фаза А. Обобщаване на политиките за регламентиране на проституцията в 25-те страни членки на ЕС;
- Фаза Б. Преглед на литературата по отношение на трафика на жени и деца и оценка на съществуващите количествени данни в 25-те страни членки;
- Фаза В. Избор на единадесет страни членки за основа на анализа;
- Фаза Г. Създаване на профил на страните, избрани за анализа, като се използват достоверни ежегодни данни за жертвите. Определяне на начините, по които се осъществява трафикът за целите на проституцията, и нивото на насилие на пазара на трафикирана проституция;
- Фаза Д. Изготвяне на междинен доклад;
- Фаза Е. Преглед на междинния доклад и съставяне на окончателен доклад.

Обобщаването на политиките по отношение на проституцията в 25 –те страни членки прави възможно, въпреки различията им, те да бъдат групирани в четири основни модела в зависимост от подходите към проституцията, независимо дали предлагането на проституция се осъществява в закрити помещения (апартаменти, публични домове, хотели, нощни клубове, заведения, сауни и витрини) или на открити места. Тези четири модела в 25-те страни членки са:

- **аболиционизъм** – модел, при който уличната проституция и проституцията в закрити помещения не е забранена. Държавата толерира проституцията и не се намесва. Проституцията на възрастни не е наказуема, но възползването от проституция на други лица се криминализира;

- **неоаболиционизъм** – е развита форма на аболиционизъм. Уличната проституция и проституцията в закрити помещения не е забранена, но държавата изрично се намесва като регламентира забраната на публичните домове;
- **прохибиционизъм** – модел, при който и уличната проституция, и проституцията в закрити помещения са забранени. Сводничеството и предлагането на проституция е наказуемо, а в някои случаи и търсенето на проституция също е наказуемо;
- **регулационизъм** – модел, при който уличната проституция и проституцията, предоставяна в закрити помещения, е регламентирана от държавата и не е забранена, ако се осъществява, съгласно тази правна уредба. Проститутките имат задължения за регистриране пред местните власти, както и в някои случаи задължения да преминават редовни медицински прегледи.

Страните членки се разпределят в тези четири модела, както е илюстрирано в таблицата по-долу, като най-разпространеният модел в Европейския съюз е неоаболиционизмът (32%), следван от регулационизма (28%), аболиционизма (24%) и прохибиционизма (16%).

Модели в 25-те страни членки

Модел	Улична проституция	Проституция, предоставяна в помещения	Страна членка	% на страните членки
Аболиционизъм	Не е забранена	Не е забранена	Чешка република, Полша, Португалия, Словакия, Словения, Испания	24 %
Неоаболиционизъм	Не е забранена	Не е забранена (забранена е само в публичните домове)	Белгия, Кипър, Дания, Естония, Финландия, Франция, Италия, Люксембург	32 %
Прохибиционизъм	Забранена	Забранена	Ирландия, Литва, Малта, Швеция	16 %
Регулационизъм	Регламентирана е и поради това не е забранена, когато се осъществява, съгласно нормативната уредба	Регламентирана е и поради това не е забранена, когато се осъществява, съгласно нормативната уредба	Австрия, Германия, Гърция, Унгария, Латвия, Холандия, Обединено Кралство	28 %

Източник: Транскрим

Изводът от оценката на съществуващите количествени данни за трафика на хора в 25-те страни членки е, че данните за престъпленията, престъпниците и жертвите на трафика в много от страните членки са недостатъчни и често ненадеждни. Само в 24% от страните членки е налице висока надеждност на количествените данни за трафика на хора (Белгия, Германия, Италия, Испания, Швеция, Холандия); в 24% от страните нивото на надеждност е средно (Австрия, Чешка Република, Франция, Гърция, Литва, Полша); и в 52 % от страните нивото е ниско (Кипър, Дания, Естония, Финландия, Унгария, Ирландия, Латвия, Люксембург, Малта, Португалия, Словакия република, Словения, Обединено кралство).

На базата на обобщаването на политиките по отношение на проституцията и оценката на съществуващите количествени данни за трафика на хора в 25-те страни членки бяха избрани 11 страни за по-нататъшен анализ на всеки от моделите на подход към проституцията. За аболиционистичния модел бяха избрани Чешката република, Полша и Испания, за неоаболиционистичния – Белгия, Франция и Италия, за прохобиционистския – Литва и Швеция, а за регулационния – Австрия, Германия и Холандия. Изборът на тези страни членки бе осъществен, съгласно следните критерии:

- а) включване на Холандия и Швеция;
- б) включване на другите страни членки на ЕС;
- в) включване на новите страни членки на ЕС;
- г) включване на страните членки, които наскоро са променили своето законодателство за проституцията;
- д) включване на страни членки, където са налице достатъчно достоверни количествени и качествени данни за трафика на жени и деца.

За целта бе определен по един експерт от всяка избрана страна членка, който да предостави количествени и качествени данни за феномена в своята страна на базата на въпросник.

Въз основа на тази информация бяха изготвени профили на избраните страни членки и включени в доклада с подробна информация за:

1. политиката за регламентиране на проституцията и прилагането ѝ на практика, ако това е възможно, и наличието на дебат за нов подход към регламентиране на проституцията;
2. количествените аспекти на трафика на хора с цел сексуална експлоатация и оценка на актуалния брой на жертвите годишно от 1963 до 2003 г. (ако е възможно);
3. качествените аспекти на сексуалната експлоатация (на пазара на улична проституция и проституция, предоставяна в помещения), в частност разпределението на пазара на улична проституция и проституцията, предоставяна в помещения, видовете упражнявано насилие и т.н., и анализ на влиянието на моделите на регламентиране на проституцията върху степента на насилие, което се упражнява, или начина, по който дейността се осъществява;
4. влиянието на моделите на регламентиране на проституцията и отделно от това идентифициране на други фактори, които имат влияние върху нивото и обхвата на трафика в страната, включително описание на значимостта на ефекта от тези фактори.

На основата на анализа на профилите на страните са направени следните заключения и препоръки в изследването като все пак читателят следва да има предвид неговите ограничения. Става въпрос за ограниченост на данните за броя на жертвите и разновидностите на тяхната експлоатация. Резултатите са:

- а) първи по рода си оценки на броя на жертвите и индексите за годишния трафик на хора, представени в доклада;
- б) очертаване на нуждата от използване на експертно мнение за осъществяване на оценка на разновидностите на експлоатация;
- в) невъзможност за изграждане на статистически модели, които да могат да обвържат взаимно избраните променливи.

Резултатите от този анализ са най-доброто, което е възможно да бъде постигнато понастоящем като се имат предвид съществуващите ограничения, и трябва да се отчитат с повишено внимание. Като изключим това, изследването е първа стъпка към по-задълбочено разбиране на проблема.

РЕЗУЛТАТИ

Влияние на моделите за регламентиране на проституцията върху местата, където жертвите на трафика се експлоатират (закрити помещения и открити места):

- При регулационистичния модел трафикираната проституция е по-често явление в закрити помещения. Това е примерът на Австрия, Германия и Холандия.
- При аболиционистичния модел трафикираната проституция е по-често явление в закрити помещения. Това е примерът на Чешката Република, Полша и Испания.
- При неоаболиционистичния модел трафикираната проституция е по-често срещано явление на открити места. Това е примерът на Франция и Италия.
- При прохибиционистичния модел трафикираната проституция е по-често явление в закрити помещения. Това е примерът на Швеция.

Влияние на моделите за регламентиране на проституцията върху насилието, упражнявано в закрити помещения и открити места, където съществува трафикираната проституция:

- Най-общо насилието на пазара на трафикирана проституция не е стриктно зависимо от модела на регламентиране на проституцията.
- Видът и размерът на насилието, упражнявано в проституцията както в закрити помещения, така и на открити места, се е променило значително, особено в страните на потребление на проституция.
- Независимо от това, ако трябва да се извлече общо правило (то, разбира се, следва да се преразгледа в случай, че бъде осъществен анализ въз основа на поточни данни от тези, които съществуват в момента) съгласно събраните към момента данни аболиционистичният и неоаболиционистичният модел са тези, при които е възможно упражняването на малко повече насилие отколкото при другите модели.
- Широко разпространеното схващане, че експлоатацията на жертвите на трафика е по-често срещано на откритите места, отколкото в закрити помещения, не се потвърждава. В избраните страни нивото на насилие е почти еднакво при двата вида трафикирана проституция и дори в някои страни като Австрия и Испания насилието е по-голямо при проституцията, упражнявана в закрити помещения.
- Въпреки че не във всеки един случай се потвърждава твърдението, все пак е вярно, че ако в дадена страна трафикираната проституция се упражнява повече на открито или повече на закрито, то и насилието там е съответно повече упражнявано.
- В новите страни членки на ЕС се наблюдава малко по-висока степен на насилие, упражнявано при трафикираната проституция (както на открити, така и на закрити места), независимо от причините за упражняването му.

Влияние на моделите за регламентиране на проституцията върху броя на трафикираните жени и деца:

- Старите страни членки демонстрират по-висок брой жертви на трафик за целите на сексуална експлоатация. Този факт, независимо от модела за регламентиране на проституцията, е резултат от две взаимодействащи си причини: а) тези страни често притежават по-надеждни количествени данни за жертвите; б) в тези страни се осъществява предлагането на проституция от трафикантската мрежа. Затова и броят на жертвите е значително повлиян от размера на търсенето.

- През 2000 г. в единадесетте избрани за изследването страни са трафикирани между минимум 44 000 и максимум 88 000 жени и деца с цел сексуална експлоатация. Тези данни нарастват през 2002 г. на минимум 50 000 и максимум 100 000. За 2003 г. нивото продължава да се покачва.
- В страни, в които съществуват развити системи за защита и помощ на жертвите на трафика (Белгия, Италия и Холандия), данните за трафикираните лица са по-достоверни и затова броят на жертвите е по-голям. Това се дължи на факта, че жертвите са по-склонни да предоставят информация в случай, че им се предложат услуги и средства за подкрепа, които да им помогнат да възстановят доверието на властите към тях.
- Съществуват фактори извън модела на регламентиране на проституцията, които също имат влияние върху броя на жените и децата, трафикирани с цел сексуална експлоатация. Що се касае до годишните индекси на трафика на жертви, съществуват също значителни различия между страни, принадлежащи към един и същи законодателен модел. Това затруднява извеждането на единствена причинно-следствена връзка, която да обяснява броя на жертвите на трафика.
- Въпреки всичко може да се каже, че моделите, които произвеждат повече жертви, особено в старите страни членки, са неоаболиционизмът и регулационизмът, докато моделът, който произвежда по-малко жертви, е прохибиционизмът.
- Заключителната оценка за моделите на регламентиране на проституцията в Европейския съюз по отношение на тяхното влияние върху броя на жертвите би трябвало да се базира на по-достоверни и сравними статистически данни (особено за броя на жертвите) и на по-широк набор от данни, които да се отнасят до други фактори/променливи (например данни за нивото на усилията за борба с трафика, степента на прилагане на законодателството, размерите на корупцията, организираната престъпност, степента на отвореност на имиграционната политика на дадена страна членка и др.).

Фактори извън моделите на регламентиране на проституцията, които имат влияние върху характера и размера на трафика:

Моделът за регламентиране на проституцията, възприет от дадена страна членка, не е единственият фактор, който влияе върху броя на жертвите на трафик на хора и разновидностите на тяхната експлоатация на пазара на проституция. Изследването установи, че освен моделите на законодателна уредба следните няколко фактора имат влияние върху мащаба на трафика на хора в ЕС. Изброяването им проследява градацията им от най-много към най-малко значимия фактор:

- 1) Феминизиране на бедността и нивото на безработица;
- 2) Различия в нивото на развитието и благосъстоянието на страните на произход и страните на потребление на проституция;
- 3) Стриктните разпоредби за имиграция в страните на потребление на проституция;
- 4) Географското положение на страните на потребление на проституция;
- 5) Нивото на мерките за контрол на трафика в страната;
- 6) Влизането на новите страни членки в Европейския съюз;
- 7) Културната и лингвистична близост между страните на произход и страните на потребление на проституция.

ПРЕПОРЪКИ

ОБЩИ ПРЕПОРЪКИ ЗА ДЕЙСТВИЯ,

КОИТО ЩЕ ДОПРИНЕСАТ ЗА ПО-ЗАДЪЛБОЧЕНО ОПОЗНАВАНЕ НА ТРАФИКА НА ХОРА С ЦЕЛ СЕКСУАЛНА ЕКСПЛОАТАЦИЯ И УЛЕСНЯВАНЕ НА РАЗБИРАНЕТО ЗА ВРЪЗКАТА МЕЖДУ МОДЕЛИТЕ НА РЕГЛАМЕНТИРАНЕ НА ПРОСТИТУЦИЯТА И ХАРАКТЕРА И МАЩАБА НА ТРАФИКА НА ХОРА

1. Страните членки следва да предприемат действия за въвеждане на задълбочено и съгласувано законодателство, регламентиращо мерки срещу трафика на хора на базата на международните и европейските норми като: *Протокола за предотвратяване, спиране и санкциониране на трафика на хора и особено жени и деца към Конвенцията на ООН за транснационалната организирана престъпност (2000)*, *Рамковото решение на Съвета на ЕС за борба с трафика на хора (2002)* и *Конвенцията на Съвета на Европа за действия срещу трафика на хора (2005)*.
2. Страните членки следва да предприемат действия за подобряване на процедурите по идентифициране на трафикираните лица, по-специално чрез правоприлагащите органи, съда, емиграционните служби, инспекциите по труда и организациите, предоставящи услуги на жертвите на трафик.
3. Страните членки следва да предприемат действия за подобряване на процедурите за събиране на данни за трафика на жени и деца с цел сексуална експлоатация със специален акцент върху жертвите и по-специално децата жертви, често пренебрегвани в статистиката. Вместо това те трябва да бъдат обособени в отделна категория.
4. Действия за събиране в различни държави членки по сравним начин на данни за други променливи, които могат да бъдат изучавани като важни фактори за размера и разновидностите на трафика, освен тези за модела на регламентиране на проституцията.
5. Страните членки и институциите на ЕС следва да предприемат действия за финансиране на изследвания и развитие на статистически и други методи и способности за събиране и сравняване на информацията за проституцията и трафика с цел сексуална експлоатация, вземайки предвид скрития характер на явлението и всички влияещи и взаимно влияещи си фактори.
6. Страните членки следва да предприемат действия за изграждане на национален механизъм за събиране на данни, който би могъл да бъде например национален независим рапортьор или друг подобен орган, както бе препоръчано от Експертната група по трафик на хора към Европейската комисия, който да обхваща всички основни институции (правоприлагащи органи, съд, социални служби, НПО и др.) които събират данни за трафика.
7. Институциите на ЕС следва да предприемат действия за създаване на механизъм за събиране на данни на ниво Европейски съюз, за да може да се предоставят актуални данни за развитието на проституцията и трафика на хора с цел експлоатация в сексуалната индустрия в 25-те страни членки и да определят периодично съответни мерки и политики в отговор на идентифицираните нужди на засегнатите лица.
8. Механизмите за събиране на данни на национално и европейско ниво следва да се управляват от институции с независим статут и ясен мандат без финансови или политически функции. Такива институции би следвало периодично да дават отчети и правят препоръки на основата на събраните данни към правителствата, парламентите или на европейско ниво към Европейския парламент.
9. Необходимо е предприемането на действия за подобряване на сътрудничеството с НПО и други организации, които предлагат услуги на проституиращите, трафикираните лица и емигрантите. В действителност тези организации притежават полезни и подробни данни, които могат значително да допринесат за усъвършенстване на националния или европейския механизъм за събиране на данни. От важно значение би било да се направи съвместен модел с участие на НПО за събиране на съответните данни.

СПЕЦИАЛНИ ПРЕПОРЪКИ

ПО ОТНОШЕНИЕ НА ВРЪЗКАТА МЕЖДУ МОДЕЛИТЕ НА РЕГЛАМЕНТИРАНЕ НА ПРОСТИТУЦИЯТА И ХАРАКТЕРА И МАЩАБА НА ТРАФИКА НА ХОРА С ЦЕЛ СЕКСУАЛНА ЕКСПЛОАТАЦИЯ

10. След като статистиката се подобри, следва да се предприемат действия за продължаване на изследването за връзката между моделите на регламентиране на проституцията и характера и мащаба на трафика на хора с цел сексуална експлоатация.
11. Следва да се предприемат действия за подобряване на знанията за влиянието на търсенето на проституция.
12. При условие, че страните членки възприемат прилагането на аболиционистичния, регулационния или прохибиционистичния модел на законодателство по отношение на проституцията, те трябва да имат предвид, че трафикираната проституция вероятно ще се премести в закрити помещения, за да стане по-малко видима, а ако страните членки приложат неоаболиционистичния модел, трябва да очакват трафикираната проституция да се премести на открити места.
13. При условие, че страните членки възприемат прилагането на неоаболиционистичния или на регулационния модел, те следва да отчетат факта, че тези модели вероятно са причина за повече жертви на трафик с цел сексуална експлоатация.
14. При условие, че страните членки възприемат прилагането на прохибиционистичния модел, те следва да отчетат факта, че този модел вероятно е причина за по-малкото жертви на трафика с цел сексуална експлоатация, въпреки че това не е достатъчно доказано от събраните данни. Възможно е тази зависимост да произтича от това, че при прохибиционистичния модел жертвите са по-малко видими и поради това могат по-трудно да бъдат регистрирани и отчетени от статистиката.
15. Който и модел за регламентиране на проституцията да изберат и да приложат страните членки, повече насилие ще бъде упражнявано в онзи сектор на проституция (улична или на закрити места), в който трафикантите са по-активни. Повече насилие се упражнява в новите страни членки, независимо от причините и вида на трафикирана проституция.