

Специален доклад

Подкрепа от ЕС за борбата с трафика на хора в Южна и Югоизточна Азия

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III, с ръководител Karel Pinxten — член на ЕСП. Този състав е специализиран в областта на външните действия, сигурността и правосъдието. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Bettina Jakobsen. При изготвянето на доклада тя беше подпомогната от Katja Mattfolk — ръководител на нейния кабинет; Beatrix Lesiewicz — главен ръководител; Francisco Javier de Miguel Rodriguez — ръководител на задача; Kim Hublé, Alina Milasiute и Alexandre Tan — одитори, и Kim Storup — аташе в кабинета.



От ляво на дясно: Katja Mattfolk, Alina Milasiute, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Francisco Javier de Miguel Rodriguez, Alexandre Tan.

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точка
Акроними и съкращения	
Речник на термините	
Кратко изложение	I—VIII
Въведение	1—15
Обща информация: Трафик на хора	1—9
Роля и участници от Европейския съюз в борбата срещу трафика на хора извън границите на ЕС	10—15
Обхват и подход на одита	16—20
Констатации и оценки	21—67
Рамката на политиките на ЕС по отношение на трафика на хора предвижда всеобхватен подход за преодоляване на този проблем, въпреки че някои аспекти все още не са напълно разработени	21—43
Рамката на политиките на ЕС за борба с трафика на хора е изложена в редица взаимосвързани документи	21—30
Редица инструменти подпомагат рамката на политиките на ЕС — диалогът в областта на човешките права е от особено голяма полза, а за борба с трафика на хора в региона на Южна/Югоизточна Азия могат да се използват по-интензивно и други инструменти	31—43
Независимо от установените слабости, повечето проекти за борба с трафика на хора са постигнали положителни резултати, но устойчивостта им е под въпрос	44—67
Рамката за подбор на проекти не е стимулирала всеобхватния подход, а разработването на проектите е било засегнато от слабости, особено при определянето на цели и показатели	44—52
Изпълнението на проектите е било затруднено от пречки на местно ниво и закъснения	53—58
Повечето проекти за борба с трафика на хора са постигнали положителни резултати, но устойчивостта им е под въпрос	59—67
Заклучения и препоръки	68—72
Приложение I — Общ преглед на проектите	
Приложение II — Цели и индивидуални оценки на проектите	
Приложение III — Слабости на базата данни, свързана с борбата с трафика на хора	
Отговори на Комисията и ЕСВД	

АКРОНИМИ И СЪКРАЩЕНИЯ

	Генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“
ГД NEAR	Генерална дирекция „Политика на съседство и преговори за разширяване“
ДД	Документ за действие
Директивата	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., стр. 1).
Европол	Европейска полицейска служба
ЕИДПЧ	Европейски инструмент за демокрация и права на човека
ЕСВД	Европейска служба за външна дейност
ИСР	Инструмент за сътрудничество за развитие
МОТ	Международна организация на труда
Протокол от Палермо	Протокол за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност
СНПООН	Служба на ООН по наркотиците и престъпността
Стратегия за ПТХ	Стратегия на ЕС за премахване на трафика на хора от 2012 г.
АСЕАН	Асоциация на народите от Югоизточна Азия
АСЕМ	Среща „Азия—Европа“
FRONTEX	Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

Включване: Термин, използван за описване на интегрирането на някои принципи/съображения в различните политики и етапи от цикъла на програмите и проектите на ЕС. В областта на човешките права включването се отнася до процесите, чрез които човешките права оказват влияние върху политики, програми, проекти и други интервенции.

Външно измерение: Вътрешните политики и дейности на ЕС могат да имат значително отражение извън границите на Съюза, както и външни събития също могат да въздействат върху вътрешната динамика на ЕС. „Външното измерение на вътрешни политики“ обикновено се отнася до ситуации, в които външните аспекти на вътрешните политики на ЕС имат растящо въздействие върху външната политика и политиката на сигурност.

Външните аспекти на политиката в областта на правосъдието и вътрешните работи на глобално ниво допринасят за създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие в ЕС. Например, слабото върховенство на закона в трета държава може да предостави на трафикантите, действащи в Европа, възможност за пране на пари от престъпна дейност и да затрудни разследването на техните престъпления. Ето защо насърчаването на върховенството на закона в трети държави може да има положително отражение на територията на целия ЕС.

Логическа рамка: Логическа рамка (или още матрица на логическа рамка) е инструмент за управление на проекти, който позволява систематичното и логично определяне на общите и специфичните цели на даден проект и избора на проектните дейности. Логическата рамка представя причинно-следствената връзка между различните нива на целите, определя показатели за проверка дали тези цели са били постигнати и посочва направените предположения.

Програмиране: Основен процес за вземане на решения, при който ЕСВД и Комисията определят стратегиите, приоритетите и размера на отпуснатите средства при предоставянето на помощ.

Проучване на изходното състояние: Проучването на изходното състояние предоставя подробна информация за конкретна ситуация преди началото на проекта. То

представлява ценен инструмент за сравняване на ситуацията преди и след изпълнението на даден проект, както и за оценка на други фактори, които биха могли да повлияят върху промените, наблюдавани по време на периода на изпълнение.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Трафикът на хора е престъпление, което носи големи печалби и представлява сериозно нарушение на човешките права, както и обща заплаха за сигурността.

Въпреки че борбата с трафика на хора попада под отговорността на държавите членки, ЕС също е ангажиран с неговото премахване и е предприел няколко действия в подкрепа на държавите членки в това отношение.

II. Трафикът на хора е световен проблем, от който не е изключена нито една държава, но ЕС е особено уязвим поради факта, че представлява привлекателна дестинация за жертви от широк кръг държави. Азия — най-многолюдният регион в света, е район на произход за много жертви на трансрегионален трафик. Трафикът на хора не може да се разглежда изолирано от въпросите, свързани с бедността, достъпа до образование и здравни услуги, дискриминацията, основана на пола, или несправедливото отношение към малцинствата. Общоприето е, че бедността, дискриминацията, основана на пола, и конфликтите са сред водещите първопричини за трафика на хора.

III. Влизането в сила на Договора от Лисабон засилва ролята на Комисията при координирането и насочването на реакциите на ЕС. През 2011 г. е приета директива, а скоро след това е изготвена и стратегия за премахване на трафика на хора (Стратегия за ПТХ за периода 2012—2016 г.) Тази стратегия се допълва от няколко други документи за определяне на политики, които, взети заедно, определят подхода на ЕС за борба с трафика на хора. Все още не е представена стратегия за борба с трафика на хора след 2016 г.

IV. В настоящия доклад Сметната палата разглежда ефективността на помощта от ЕС за борбата с трафика на хора в Южна/Югоизточна Азия. Одитът анализира доколко ЕС е възприел всеобхватен подход за борба с трафика на хора в тези региони, както и дали проектите на ЕС в Южна/Югоизточна Азия в периода 2009—2015 г. са имали ефективен принос за борбата с трафика на хора.

V. Премахването на трафика на хора по необходимост е продължителен процес. То изисква да се предприемат действия по редица първопричини (като например

неравенство между половете, бедност, права на малцинствата, образование и здравеопазване), както и да се прекратят дейностите на престъпните мрежи. По естеството си трафикът на хора е скрито престъпление, за което рядко са налични достатъчни и сравними статистически данни. Предвид сложния контекст, многобройните и широкообхватни приоритети и ограничените ресурси ЕСП установи, че подкрепата от ЕС за борбата с трафика на хора в Южна/Югоизточна Азия е била частично ефективна.

VI. Рамката на политиките на ЕС по отношение на трафика на хора предвижда всеобхватен подход за преодоляване на този проблем, въпреки че някои аспекти на подхода все още не са напълно разработени или не са приложими за Южна/Югоизточна Азия. Комисията и ЕСВД използват редица инструменти в борбата срещу трафика на хора, пряко или непряко — диалогът в областта на човешките права е особено полезен, а между другите инструменти са двустранния диалог и подпомагането на форуми на регионално равнище (например АСЕАН и АСЕМ в Азия). Към момента не са създадени нови партньорства между ЕС и държавите от Южна/Югоизточна Азия, които да са насочени конкретно към борбата с трафика на хора.

VII. Независимо от специфичните слабости, повечето от проверените проекти за борба с трафика на хора в този регион са постигнали известни положителни резултати, въпреки че тяхната устойчивост е под въпрос. От 2009 г. насам борбата с трафика на хора се е подобрила като цяло, но съществуват значителни разлики между отделните държави и е трудно да се установи връзка между общото развитие и резултатите, постигнати от конкретни действия на ЕС. Рамката за подбор на проекти не е стимулирала всеобхватния подход, а разработването на проектите е било засегнато от слабости, особено при определянето на цели и показатели. Освен това изпълнението е било затруднено от пречки на местно ниво и закъснения.

VIII. Въз основа на извършения одит Сметната палата препоръчва на Комисията, в сътрудничество с ЕСВД:

- да доразвие стратегическата рамка по отношение на трафика на хора като я адаптира по-добре към Южна/Югоизточна Азия
 - да оптимизира въздействието на проектите, като ги интегрира в обща рамка.
-

ВЪВЕДЕНИЕ

Обща информация: Трафик на хора

1. Трафикът на хора е тежко престъпление и сериозно нарушение на човешките права. Жертвите са експлоатирани в собствените си страни или извън тях за облагодетелстване на трафикантите. Всички държави са засегнати от този феномен като държави на произход, на транзит и/или на местоназначение за жертвите. Трафикът на хора се превръща в световна заплаха за сигурността, както се посочва в различни оценки, извършени от ЕС, ООН и САЩ¹.
2. Съществува широк консенсус за необходимостта от премахване на трафика на хора. 170 държави² са ратифицирали Протокола за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, който е приет през 2000 г. (Протокола от Палермо). Протоколът от Палермо е първият международен правно обвързващ инструмент, в който се съдържа съгласувана дефиниция на трафика на хора.
3. Трафикът на хора включва набиране, транспортиране, прехвърляне, укриване или приемане на хора посредством използване на сила, измама или принуда с цел експлоатация³. Важен аспект на трафика на хора е свързан с пола (повечето жертви са

¹ Докладът на ЕС от 2013 г. за оценка на заплахата от тежката и организираната престъпност (SOCTA) посочва трафика на хора като ключова заплаха за ЕС. Това е една от темите, включени в Европейската програма за сигурност от 2015 г. СНПООН посочва, че трафикът на хора е световен проблем и едно от най-срамните престъпления в света, както и че заплахата, създадена от него, е причината този въпрос да бъде все по-широко признаван за въпрос на световната сигурност (СНПООН, „An Introduction to Human Trafficking Vulnerability, Impact and Action“, информационен документ). Трафикът на хора е едно от престъпленията, посочено от Съвета за сигурност на ООН като заплаха за националната и международната сигурност.

² Състояние към януари 2017 г.

³ Протокол за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност. „Набиране, превоз, прехвърляне, подслоняване или приемане на лица, посредством заплаха или употреба на сила или други форми на принуда, посредством отвличане, измама, заблуда, злоупотреба с власт или с уязвимо положение, или посредством даване или получаване на плащания или облаги, с оглед получаване на съгласието на лице, което има контрол над друго лице, с цел експлоатация.“

жени и момичета). Това следва да бъде взето предвид при разработването на мерки за подкрепа. Принудителният труд и сексуалната експлоатация са най-често срещаните видове експлоатация в света. Други форми на експлоатация на хора са детския труд, отнемането на телесни органи и насилствения брак.

4. Трафикът на хора, както и други престъпления, има скрит характер и е трудно да бъде наблюдаван или измерен. Когато е налице пресичане на граници, трафикът често е насочен от по-малко развитите към по-развитите държави. Мнозинството от жертвите обаче са прехвърляни в границите на собствената си държава (42 %) или регион (36 %) и често жертвите и трафикантите произхождат от едно и също място, говорят един език или имат еднаква етническа принадлежност. Трафикът на хора не може да се разглежда изолирано от въпросите, свързани с бедността, достъпа до образование и здравни услуги, дискриминацията, основана на пола, или несправедливото отношение към малцинствата. Общоприето е, че бедността, дискриминацията, основана на пола, и конфликтите са сред водещите първопричини за този проблем.

5. Икономическата глобализация подпомага трафика на хора. Широкият достъп до пазара на евтина работна ръка и продукти увеличават възможностите трафикантите да се възползват от експлоатацията на уязвимите жертви. По този начин глобализацията увеличава вероятността потребителите на стоки и услуги да са свързани непряко с трафика на хора, например с децата, принуждавани да изработват футболни топки, с мигрантите, насилвани да се занимават с риболов в условия, близки до робство, или с младите хора, бягащи от домовете си, които стават жертви на трафика с цел сексуална експлоатация в близост до туристически дестинации.

6. Тези фактори обясняват медийното внимание, отделяно на проблема с трафика на хора в световен мащаб. През 2016 г. наградата „Пулицър“ за обществени заслуги е присъдена на група от журналисти, извършили международно разследване на риболовната индустрия в Югоизточна Азия, което води до освобождаването на над 2000 души от робски условия. Морските продукти, уловени от тези работници, са проследени до супермаркети и доставчици на храни за домашни любимци в развити държави.

7. Трафикът на хора в действителност е много доходно престъпление.

Европейската полицейска служба (Европол) изчислява годишните постъпления от трафика на хора на над 29 млрд. евро⁴. Въпреки че липсата на надеждни данни затруднява точното определяне на обхвата на този трафик, счита се, че 46 млн. души попадат в капана на съвременните форми на робство⁵.

Карта 1 — Трансрегионални потоци при трафика на хора



Източник: СНПООН, Доклад относно трафика на хора в световен мащаб за 2016 г.

8. Счита се, че в Азия — най-многолюдният регион в света, живеят две трети от общия брой хора, попадащи в условията на съвременно робство. Азия е също така район на

⁴ Европол, „The THB Financial Business Model, Assessing the Current State of Knowledge“, юли 2015 г.

⁵ Оценките са предоставени от Световния индекс на робството за 2016 г. Въпреки че терминът „съвременно робство“ се използва широко, не съществува съгласувана дефиниция или общ стандарт, както се отбелязва в изготвения през 2016 г. от СНПООН Доклад относно трафика на хора в световен мащаб.

произход за много жертви на трансрегионален трафик⁶. Медийното покритие на ситуациите на трафик на хора насочва вниманието към борбата с този трафик в региона, водена от правителствата на отделните държави, от международни организации, организации на гражданското общество и донори.

9. Премахването на трафика на хора е продължителен процес. То изисква промени в нагласите, спазване на върховенството на закона и силно гражданско общество. Устойчивостта на проектите, основани на защита на човешките права, винаги представлява предизвикателство, тъй като често се изисква продължителна подкрепа от страна на донорите и изграждане на ангажимент в съответната държава за поддържане на постигнатите резултати. Освен това практиките и потоците на трафика на хора са динамични и приспособими към инициативите на правоприлагащите органи. Както често се наблюдава и при други проблеми от областта на човешките права, само в дългосрочен план ще бъде възможно да се направи оценка дали предприетите действия са допринесли за преодоляването на проблема.

Роля и участници от Европейския съюз в борбата срещу трафика на хора извън границите на ЕС

10. ЕС въвежда стратегическа рамка за борба с трафика на хора в трети държави през 2009 г., когато Съветът приема Документ за действие за укрепване на външното измерение на ЕС за борба с трафика на хора⁷. Този документ призовава за координирани действия на ЕС и държавите членки за предотвратяване и борба с трафика на хора в сътрудничество с трети държави, региони и организации на международно ниво. Този подход е затвърден в по-широкообхватната многогодишна

⁶ В повечето други райони на света огромното мнозинство от жертвите претърпяват трафик в същия регион. Вж. Доклад относно трафика на хора в световен мащаб за 2014 г., СНПООН, 2014 г.

⁷ Документ 11450/5/09 REV 5.

програма в областите свобода, сигурност и правосъдие за периода 2010—2014 г. („Стокхолмска програма“)⁸.

11. Договорът от Лисабон разширява прилагането на метода на ЕС в области, които преди това попадат в обсега на стълба за полицейско и съдебно сътрудничество⁹, като с тази промяна се увеличава ролята на Комисията в борбата с трафика на хора. Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него¹⁰ (наричана по-нататък „Директивата“) още веднъж призовава за всеобхватен подход на ЕС, съчетаващ вътрешното и външното измерение. Директивата приканва държавите членки да подпомагат работата на координатора на ЕС за борба с трафика на хора, за да допринесат за „въвеждането на координирана и консолидирана стратегия на Съюза“.

12. През 2012 г. Комисията приема Стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора за периода 2012—2016 г. (Стратегия за ПТХ). В нея се определя общата рамка на политиките и петте приоритета, върху които ЕС следва да се съсредоточи: защита на жертвите, предотвратяване на експлоатацията на уязвими лица, наказателно преследване на трафикантите, подобряване на координацията и сътрудничеството и споделяне на знания. Стратегията за ПТХ предвижда 40 действия, които да бъдат изпълнени от институциите на ЕС и държавите членки. Към април 2017 г. все още не е представена стратегия за борба с трафика на хора за периода след 2016 г.

⁸ Стокхолмската програма призовава за „създаването и укрепването на партньорства с трети държави, подобряване на координацията и сътрудничеството в рамките на ЕС и с механизмите от външното измерение на ЕС.“ Тя е изготвена от шведското председателство на Съвета на Европейския съюз и е обсъждана на неформално заседание през юли 2009 г. След процеса на вземане на решения с участието на министрите на вътрешните работи и на правосъдието, Европейският съвет приема програмата през декември 2009 г.

⁹ При метода на ЕС въпросите на полицейското и съдебното сътрудничество се управляват с традиционни инструменти на ЕС (регламенти, директиви и решения) и се засилва ролята на Европейския парламент (при предишния подход той има само консултативна роля). При предходната уредба сътрудничеството по полицейски и съдебни въпроси се основава на съвместна работа по-скоро на междуправителствено ниво, отколкото на ниво ЕС. Член 82, параграф 86 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

¹⁰ Тази директива е първата наказателноправна мярка на ЕС, приета по Лисабонския договор.

13. Няма инструмент на ЕС, който да е насочен конкретно към трафика на хора. Това означава, че финансирането се предоставя от широк набор инструменти — от програми, насочени към сигурността, до механизми в областта на развитието. Всеки от тези инструменти има различна правна база. Някои от тях включват борбата с трафика на хора като конкретна цел, а други се насочват към по-широки въпроси като борбата с организираната престъпност, прилагането на върховенството на закона и преодоляването на незаконната миграция.

14. Това означава, че е трудно да се представят изчерпателни данни за общия размер на средствата, отпуснати от ЕС за борба с трафика на хора¹¹. В доклада на Комисията от 2016 г. относно напредъка в борбата с трафика на хора¹² се посочва, че в периода между 2011 и 2013 г. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ (ГД DEVCO) е финансирала 53 проекта на стойност около 37 млн. евро. Докладът не предоставя информация относно проектите, управлявани от ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“ (ГД NEAR) или от Службата за инструментите в областта на външната политика, нито относно това дали трети държави са се ползвали от средствата, управлявани от ГД „Миграция и вътрешни работи“.

15. По отношение на Южна/Югоизточна Азия ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е основното ведомство, отговарящо за управлението на помощта за развитие. Най-важните инструменти, използвани от тази генерална дирекция за подпомагане на проекти за борба с трафика на хора, са Инструментът за сътрудничество за развитие (ИСР) и Европейският инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ).

¹¹ В изследването на цялостния преглед на политиките, свързани с проектите за борба с трафика от 2016 г., финансирано от Европейската комисия, се посочва, че в периода 2004—2015 г. Комисията е отпуснала средства за 321 проекта, свързани с трафика на хора, на обща стойност от 158 млн. евро. Включената в изследването забележка обаче предполага, че тези данни може би занижават пълния размер на финансирането от ЕС.

¹² COM(2016) 267 окончателен и SWD(2016) 159 окончателен.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

16. Действията на ЕС в отговор на трафика на хора могат да приемат много форми, като например финансова помощ, диалог по политиките или многостранни действия¹³. ЕС има възможността да използва пълния спектър от инструменти, механизми и ресурси, за да осигури по-голяма последователност, ефективност и стратегическо значение на своите външни действия за борба с трафика на хора. Това често се нарича „всеобхватен подход на ЕС“, като в него се включва и споделената отговорност на институциите на ЕС и държавите членки¹⁴.

17. Сметната палата реши да съсредоточи своя одит върху регионите на Южна и Югоизточна Азия поради много широкото разпространение на трафика на хора в тези региони и предвид приоритетите, изразени от Съвета. Световния индекс на робството за 2016 г. установява, че в световен мащаб жертвите на трафика на хора са почти 46 милиона, като около две трети от тях са в или от Азия. Южна и Югоизточна Азия¹⁵, взети заедно, обхващат сравнително голям брой държави, определени от Съвета като приоритетни във връзка с борбата с трафика на хора.

18. Одитът разглежда дали финансирането от ЕС на борбата срещу трафика на хора в Южна/Югоизточна Азия е било ефективно. За целта на тази оценка одитът потърси отговор на следните подвъпроси:

- а) Възприел ли е ЕС всеобхватен подход за борба с трафика на хора в Южна/Югоизточна Азия?

¹³ Многостранните действия могат да означават подпомагане на дейността на международни организации като Организацията на обединените нации (ООН) или Асоциацията на народите от Югоизточна Азия (АСЕАН), които имат многостранен характер, или насърчаване на различни държави да работят съвместно за постигане на обща цел.

¹⁴ Вж. JOIN (2013) 30 окончателен за повече информация относно всеобхватния подход на ЕС.

¹⁵ Регионът на Южна Азия включва Афганистан, Бангладеш, Бутан, Малдиви, Непал, Индия, Пакистан и Шри Ланка. Регионът на Югоизточна Азия обхваща Бруней, Камбоджа, Източен Тимор, Индонезия, Лаос, Малайзия, Мианмар, Филипини, Сингапур, Тайланд и Виетнам.

- б) Имали ли са проектите на ЕС ефективен принос за преодоляването на трафика на хора в Южна/Югоизточна Азия?

19. Сметната палата откри и разгледа всички проекти, свързани с трафика на хора, изпълнени в Южна/Югоизточна Азия в периода 2009—2015 г. (вж. приложение I). Общият размер на финансирането за тези проекти е 31 млн. евро. През 2009 г. ЕС приема първата си стратегическа рамка за борба с трафика на хора в трети държави (Документ за действие, вж. точка 10). Комисията предостави списък на проекти в областта на трафика на хора в Южна/Югоизточна Азия (22 проекта на обща стойност 13 млн. евро), които Сметната палата допълни с още проекти в същите географски райони, които имат ясна връзка с трафика на хора (13 допълнителни проекта на обща стойност 18 млн. евро). 35-те проекта обхващат 10 от 19-те държави в двата региона¹⁶.

20. Одитната дейност включи проверка на документи на Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), събеседвания със служители на Комисията и ЕСВД, както и одитно посещение на Тайланд, който е основният център на дейността на ООН в Азия и Тихоокеанския басейн. Целта на посещението беше да се събере допълнителна информация и да се проведат събеседвания със служители от делегацията на ЕС, представители на националните органи, бенефициенти, други донори и организации на гражданското общество. При одитното посещение също така бяха проведени срещи с представители на регионалните седалища на съответните агенции на ООН.

¹⁶ Бангладеш, Камбоджа, Индия, Индонезия, Мианмар, Непал, Пакистан, Филипини, Тайланд и Виетнам.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Рамката на политиките на ЕС по отношение на трафика на хора предвижда всеобхватен подход за преодоляване на този проблем, въпреки че някои аспекти все още не са напълно разработени

Рамката на политиките на ЕС за борба с трафика на хора е изложена в редица взаимосвързани документи

21. В настоящия раздел Сметната палата разглежда дали ЕС е основал своята стратегия на актуални и надеждни данни за трафика на хора, дали са определени цели и ясни и уместни приоритети, обхващащи криминалния аспект на проблема и аспекта, свързан с човешките права, както и дали ЕС е посочил трафика на хора като приоритет в стратегиите в областта на човешките права за отделните държави.

Стратегията за премахване на трафика на хора е документ от високо равнище, който съдържа ограничен брой насоки относно външното измерение на борбата с трафика на хора

22. При подготовката на стратегия в областта на трафика на хора са липсвали достатъчни и сравними статистически данни. Освен присъщите трудности за получаване на информация относно която и да е престъпна дейност¹⁷, със страните от Южна/Югоизточна Азия не се обменят разузнавателни данни относно трафика на хора.

23. Стратегията за ПТХ предвижда 40 действия, разделени между пет приоритета (защита на жертвите, предотвратяване, наказателно преследване на трафикантите, подобряване на координацията и сътрудничеството и споделяне на знания). Само едно

¹⁷ Евростат изготвя статистика в областта на трафика на хора относно жертвите трафикантите в Европа и в някои трети държави, нито една от които не се намира в Южна/Югоизточна Азия. Методологичните бележки на Евростат подчертават трудностите при получаването на сравними и надеждни данни (вж. „Трафик на хора — Евростат 2015 г.“). Тези трудност са обичайни при събирането на статистически данни за международната престъпност и СНПООН посочва три основни причини за това — различни дефиниции за конкретните видове престъпления в отделните държави, различни нива на докладване и традиции в полицейската дейност и различен социален, икономически и политически контекст (източник: раздел на уебсайта на СНПООН относно компилирането и сравняването на международни статистически данни за престъпления).

от 40-те действия засяга външния аспект на борбата срещу трафика на хора. Към април 2017 г. Комисията не е публикувала изчерпателна оценка на резултатите, постигнати по Стратегията за ПТХ, нито е представила рамка на политиките за борба с трафика на хора за периода след 2016 г.¹⁸

24. В Стратегията за ПТХ не се съдържат специфични цели и целеви нива, които биха били полезни при подготовката на насочените действия на място и оценяването на постигнатите резултати. В Стратегията също се посочва, че „следва да се изготви списък с приоритетни трети страни и региони с оглед на бъдещи партньорства. Механизми за сътрудничество в областта на трафика на хора биха могли да бъдат разгледани през 2013 г. в рамките на делегациите на ЕС в приоритетни трети страни и региони, за да се засили сътрудничеството, да се установят партньорства и да се подобри координацията и съгласуваността.“

25. През декември 2012 г. Съветът одобрява такъв списък на приоритетни региони и страни, въз основа на представено от Комисията предложение¹⁹. В контекста на ограничения размер на наличните средства Сметната палата установи, че географското приоритизиране не е достатъчно конкретно, за да може да насочва действията, тъй като повечето развиващи се страни са включени или отделно, или като част от определен географски регион. Освен това не е извършено проследяване на резултатите, постигнати от този подход. Това означава също и липса на редовни

¹⁸ През 2016 г. Комисията публикува своя първи доклад относно трафика на хора след приемането на Директивата в тази област (СОМ (2016) 267 окончателен), както се изисква от член 20 от самата Директива. В него се признава трудността да се измерят резултатите и въздействието от действията за борба с трафика, както и ограниченото разработване на съответните показатели от държавите членки. Докладът подчертава основните действия, предприети от държавите членки в три ключови тематични области, определени в Директивата за борба с трафика на хора и Стратегията на ЕС. Преди това, през 2014 г., Комисията е публикувала средносрочен доклад относно изпълнението на Стратегията за ПТХ. Този доклад предоставя информация относно различните действия, предприети от Комисията и държавите членки, но не съдържа оценка на резултатите, постигнати до този момент от Стратегията за ПТХ, и не е използван за преодоляване на слабостите на Стратегията, като например липсата на целеви нива.

¹⁹ Заключение на Съвета 13661/3/12. Този списък се основава на наличните статистически данни за трафика на хора от различни източници (като например Евростат, Европол, Frontex и агенциите на ООН), както и на географските и оперативни приоритети, определени в Глобалния подход към миграцията и мобилността (ГПММ).

актуализации или потвърждение, че географските приоритети все още са актуални. По отношение на Южна/Югоизточна Азия, географските приоритети включват Виетнам, региона на пътя на коприната²⁰ (по-специално Индия) и държавите от Югоизточна Азия (по-специално Тайланд, Лаос, Камбоджа и Филипините).

Стратегията за премахване на трафика на хора се допълва от други документи за политиката

26. Трафикът на хора е сложен феномен, който може да бъде разгледан от различни страни. От гледна точка на човешките права актуалните документи, допълващи подхода на ЕС в областта на трафика на хора, са Европейската програма за миграция, Европейската програма за сигурност, Плана за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти за периода 2015—2020 г., Плана за действие относно правата на човека и демокрацията за периода 2015—2019 г., новата рамка за дейностите на ЕС относно равенството между половете и овластяването на жените в областта на външните отношения на ЕС за периода 2016—2020 г. и стратегическия ангажимент на ЕС за равенство между половете за периода 2016—2019 г.

27. ЕС се ангажира да насърчава човешките права във всички области на външните си действия, без изключение²¹. При работата с двустранни партньорства предпочитаният механизъм на ЕС е да разработва адаптирани подходи, които са отразени в съответните стратегии за държавите в областта на човешките права²². Тези стратегии са разработени с цел да бъдат интегрирани от ЕС и държавите членки и служат като

²⁰ Историческият път на коприната е древна мрежа от търговски пътища, свързващи Изтока и Запада, които се простират от Корейския полуостров и Япония до Средиземно море. Невинаги е ясно кои държави се включват в този термин, тъй като са съществували много различни маршрути, или пътища на коприната. През 2013 г. Комисията и държавите членки са участвали в лансирането на „Партньорството за миграция с държавите по пътищата на коприната“. Проектът в подкрепа на инициативата „Партньорство по пътя на коприната“ включва Афганистан, Бангладеш, Иран, Ирак и Пакистан.

²¹ Вж. член 21 от Договора за Европейския съюз.

²² Както е посочено в стратегическата рамка на ЕС и Плана за действие относно правата на човека и демокрацията, 11855/12.

основа за диалог в областта на човешките права. Делегациите на ЕС и централните служби редовно ги проследяват в годишните доклади за напредъка и в прегледите.

28. ЕС е разработил стратегии в областта на човешките права за всички държави, обхванати от одита. Държавите членки имат активен принос за тези стратегии от изготвянето им до фазата на приемане. Участието на държавите членки включва изпращане на представители в работна група „Азия и Океания“ на Съвета (COASI) и в работна група „Права на човека“ (COHOM), които отговарят за работата с Азия и по въпросите на човешките права като цяло²³. Участието в двете групи цели запазване на регионалната и тематичната последователност.

29. Въпросите, свързани с трафика на хора, обикновено са включени в стратегиите в областта на човешките права по начин, който ЕСВД счита за най-подходящ и приемлив за ЕС и съответната държава партньор, като се осигурява ефикасен баланс между проблемите на трафика на хора и другите приоритетни въпроси. Стратегиите в областта на човешките права, които Сметната палата разглежда, са насочени адекватно към проблемите на трафика в разделите, свързани с правата на жените, децата или малцинствата.

30. Перспективата на борбата с трафика на хора като престъпление е разгледана в Оценката на Европейския съюз на заплахата от тежката и организираната международна престъпност от 2013 г., която определя трафика на хора като ключова заплахата за ЕС (оценка, потвърдена през 2017 г.²⁴). Вследствие на това Съветът одобрява многогодишен стратегически план, ориентиран конкретно към трафика на хора, както и ежегодни оперативни планове за действие. Тези документи са насочени към криминалната страна на трафика на хора, която не е обхваната в Стратегията за ПТХ. Те

²³ Дейността на СОНОМ засяга всички аспекти на външните отношения на ЕС, свързани с човешките права, и обединява представителите с ранг на директори, работещи в областта на човешките права, и други делегати от държавите членки, ЕСВД и Комисията. COASI отговаря за отношенията на ЕС с Азия и Океания. Провеждането на съвместни заседания осигурява вземането предвид на всички становища, преди документите да достигнат Комитета по политика и сигурност. Комисията е представена и съвместните заседания на СОНОМ и COASI.

²⁴ Оценка на заплахата от тежката и организираната престъпност за 2017 г., Европол, 2017 г.

се съсредоточават върху свързания с правоприлагането аспект на борбата срещу трафика на хора в Европа и поради това предвиждат ограничен брой действия в трети държави. Нито едно от тези действия не е свързано с държави в Южна/Югоизточна Азия.

Редица инструменти подпомагат рамката на политиките на ЕС — диалогът в областта на човешките права е от особено голяма полза, а за борба с трафика на хора в региона на Южна/Югоизточна Азия могат да се използват по-интензивно и други инструменти

31. В настоящия раздел се разглежда дали използването на различни инструменти (в т.ч. програмиране, координация и диалог в областта на човешките права) е улеснило предприемането на всеобхватни действия. Сметната палата също така провери дали са сключени споразумения в областта на трафика на хора с трети държави, региони и международни организации в Южна/Югоизточна Азия.

ЕС е предоставил финансова помощ за борба с трафика на хора в Южна/Югоизточна Азия, но програмирането не е свързано с цялостна обосновка и посока и не е използвано пълноценно

32. Няма инструмент на ЕС, който да е насочен конкретно към трафика на хора. Това означава, че съществуващите инструменти следва да бъдат използвани координирано за финансиране на дейности в тази област. Одитираните проекти получават средства чрез Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСР) и Европейския инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ). Те позволяват финансиране на дейности, свързани с аспекта на трафика на хора в Южна/Югоизточна Азия, който засяга човешките права. Понастоящем Комисията извършва преглед на тези външни инструменти за финансиране (средносрочни оценки на ИСР и ЕИДПЧ), който се очаква да приключи в средата на 2017 г.

33. Комисията, ЕСВД и държавите членки участват в определянето на стратегиите за предоставяне на помощ, приоритетите и размера на средствата по финансовите инструменти в продължение на целия процес на програмиране. Всички разгледани страни са приели поне един стратегически документ след Стратегията за ПТХ.

Програмните документи за десетте държави, обхванати от одита, не съдържат позоваване на Стратегията за ПТХ или географските приоритети на Съвета.

34. Освен това липсват изчерпателни данни относно финансовата помощ от ЕС, предоставена за борбата с трафика на хора в периода 2009—2015 г.²⁵ Комисията поддържа база данни за проекти, свързани с трафика на хора (уебсайт база данни за борба с трафика на хора). Сметната палата обаче установи, че тази база данни е непълна като източник на информация относно финансирането. Ето защо тя не може ефективно да подпомага лицата, отговорни за вземане на решения, както и работещите в тази област при определянето на приоритети и управлението на дейности. Това се дължи на липсата на ясни критерии, определящи какво се счита за действие, свързано с трафика на хора (вж. приложение III)²⁶. Поради това Сметната палата не може да прецени дали разпределението на средствата между регионите съответства на определените от Съвета приоритети.

35. По-голямата част от финансовата подкрепа от ЕС за борба с трафика на хора в Южна/Югоизточна Азия се предоставя като безвъзмездна помощ (вж. точка 46). През 2014 г. Комисията е изпратила официални инструкции на делегациите на ЕС за увеличаване на минималния размер на безвъзмездната финансова помощ по национални покани за представяне на предложения с цел да се намали броя на договорите²⁷. Комисията е очаквала работата с по-големи НПО с повече

²⁵ Докладът за напредъка при борбата с трафика на хора (2016 г.) не съдържа консолидирана информация, а представените данни се отнасят до различни периоди или не са достатъчно подробни.

²⁶ През септември 2016 г. Комисията е публикувала изследване на цялостния преглед на политиките, свързани с проектите за борба с трафика, което се основава на тази база данни. Авторите са включили бележка за отказ от отговорност, в която се посочва, че въпреки всички усилия, положени от службата на Европейския координатор за борба с трафика, да предостави информация на възложителя относно всички финансирани проекти от всички служби за целия разглеждан период, изследването не може да се счита за напълно изчерпателен преглед на всички проекти, финансирани от Европейската комисия в областта на трафика на хора, както и че Европейската комисия не гарантира точността на данните, включени в изследването (стр. 2).

²⁷ През 2008 г. минималният размер на безвъзмездната финансова помощ за проекти срещу трафика на хора, финансирани по ЕИДПЧ, е 50 000 евро. През 2015 г., в съответствие с инструкцията, той е увеличен на 250 000 евро.

професионален опит да осигури по-добро управление и разработване на проектите. Това решение обаче не взема предвид изцяло факта, че броят на НПО, активно работещи срещу трафика на хора, е различен в отделните държави и в някои от тях може да бъде трудно да се формират групи с необходимите експертни познания.

Диалогът в областта на човешките права е полезен инструмент за борба срещу трафика на хора

36. Инструментите за предоставяне на помощ за развитие могат да се насочат към трафика на хора от перспективата на човешките права. Един от най-важните инструменти на ЕС за насърчаване на спазването на човешките права е редовният диалог със страните партньори. Този диалог е дипломатически инструмент, който улеснява дискусията на чувствителни въпроси от областта на човешките права. Неговата ефективност се определя от капацитета му да влияе върху други области на политиката, като например сътрудничеството за развитие и търговията, както и върху диалога по политиките на по-високо равнище.

37. Диалогът по политиките може да бъде улеснен с конкретна подкрепа чрез инструменти за техническа помощ — Програмата за техническа помощ и обмен на информация и Инструмента за подкрепа на диалога по политиките.

38. ЕС поддържа диалог в областта на човешките права с над 40 държави, в т.ч. 10-те страни от Южна/Югоизточна Азия, обхванати от настоящия одит. Диалогът е установен в съответствие с насоките на ЕС относно диалога за правата на човека, които определят важна роля за делегациите на ЕС в етапите на подготовка, изпълнение и комуникация. За 10-те държави, обхванати от одита, диалогът в областта на човешките права се провежда в редовни интервали и предоставя на ЕС възможността да повдига актуални въпроси, свързани с трафика на хора. Вътрешното докладване относно дискусии по време на диалога за човешките права се използва от ЕСВД при програмирането на ЕИДПЧ.

39. Преди всеки диалог позицията на ЕС се определя от отделите на ЕСВД, отговорни за съответния регион и човешките права. Това често налага определени теми да бъдат приоритизирани. И в 10-те страни се води поне един диалог, в който е включен поне

един въпрос, свързан с трафика на хора. Сметната палата установи, че участието на съответните отдели на ЕСВД в централната служба, отговарящи за човешките права, улеснява съгласуваността между многостранните инициативи за борба с трафика на хора и стратегическите цели на ЕС в областта на човешките права за държавите от Южна/Югоизточна Азия.

ЕС подпомага регионални инициативи на най-високо равнище, но все още не е формирал конкретни партньорства за борба срещу трафика на хора с никоя от държавите в Южна/Югоизточна Азия

40. Ключов партньор на ЕС в региона е Асоциацията на народите от Югоизточна Азия (АСЕАН), която Съвета определя като „основен фактор за стабилността в азиатско-тихоокеанския регион“²⁸. В този контекст ЕС е подкрепял в миналото разработването на механизъм за човешки права на АСЕАН и създаването на Междуправителствена комисия на АСЕАН по правата на човека. През 2015 г. на 27-мата среща на високо равнище на АСЕАН е одобрена правно обвързваща Конвенция на АСЕАН срещу трафика на хора, особено на жени и деца²⁹. След ратификация от минимално изискваните шест държави³⁰, Конвенцията влиза в сила през март 2017 г.

41. Процесът от Бали е инициатива за преодоляване на конкретни проблеми в региона, свързани с трафик и контрабанда на хора и неправомерна миграция. Той се ръководи от Индонезия и Австралия и има над 48 членове, в т.ч. Службата на Върховния комисар на ООН за бежанците, Международната организация по миграция (МОМ) и СНПООН. Комисията и 12 държави членки на ЕС участват като наблюдатели. Въпреки че Процесът от Бали се фокусира основно върху въпроси, свързани

²⁸ Заключение на Съвета относно отношенията между ЕС и АСЕАН, 22.6.2015 г.

²⁹ Конвенцията е регионален отговор на растящата загриженост относно трафика на хора, по-специално предвид хилядите бежанци от общността рохингия и мигранти от Бангладеш, блокирани в претоварени лодки в открито море, и масовите гробове, открити на границата между Малайзия и Тайланд, за които се счита, че са основно на жертви на трафик на хора от общността рохингия.

³⁰ Камбоджа, Мианмар, Филипини, Сингапур, Тайланд и Виетнам. Ратификацията на 6 февруари 2017 г. от страна на Филипините — шестата държава, която ратифицира документа, дава начало на влизането в сила на Конвенцията.

с миграцията (на разположение са набор от експерти в областта на миграцията, но не и в областта на трафика на хора), в неговите рамки е създадена Работна група по трафика на хора, която заседава за пръв път през март 2015 г.

42. Липсата на силна общност от експерти в борбата срещу трафика на хора засяга насърчаването на споделянето на знания. Комисията е изготвила списък от координационни звена в областта на трафика на хора³¹, но той е непълен (не са включени Индонезия, Мианмар, Непал, Пакистан и Тайланд). На тези координационни звена е предоставено само начално обучение и информационни пакети. Делегациите на ЕС са използвали съществуващи структури в областта на човешките права като координационни звена. Това е оправдано от гледна точка на ефикасността, но означава, че се развива по-малко специализиран опит в борбата с трафика на хора.

43. Всички държави в Южна/Югоизточна Азия са страни по Протокола от Палермо (вж. точка 2), с изключение на Бангладеш, Бутан, Лаос и Непал³². Стратегията за ПТХ призовава за използването на партньорства в борбата с трафика на хора извън границите на ЕС. ЕС поддържа дългогодишни отношения и партньорство с форумите на АСЕАН и „Срещата „Азия—Европа“ (АСЕМ), освен двустранните диалози. ЕС използва тези форуми като структури за борба с трафика на хора. Към момента не са създадени нови партньорства между ЕС и държавите от Южна/Югоизточна Азия, които да са насочени конкретно към борбата с трафика на хора.

Независимо от установените слабости, повечето проекти за борба с трафика на хора са постигнали положителни резултати, но устойчивостта им е под въпрос

Рамката за подбор на проекти не е стимулирала всеобхватния подход, а разработването на проектите е било засегнато от слабости, особено при определянето на цели и показатели

44. В настоящия раздел е разгледан въпроса дали проектите съответстват на стратегическите приоритети и действия на политиката на ЕС, дали за тях са били

³¹ Изготвен през 2014 г., но не се актуализира редовно.

³² Към февруари 2017 г.

определени подходящи цели и показатели³³, както и дали Комисията е предприела навременни действия за преодоляване на слабостите в разработването.

Проектите съответстват на общата Стратегия за премахване на трафика на хора, но са третиранни като еднократни действия

45. Сметната палата установи, че и 35-те проверени проекта, свързани с трафик на хора, съответстват на Стратегията за ПТХ (одобрена през 2012 г.), както и на съответните стратегии за страната и за човешките права и програмните документи за конкретните инструменти за предоставяне на помощ. Проектите са били насочени предимно към аспектите, свързани с човешките права, и последователно са се фокусирали върху правата и благосъстоянието на жените и децата.

46. Проектите са подбирани предимно чрез покани за представяне на предложения (32 от 35 проекта). Предложенията са оценявани и сравнявани с другите предложения, представени по същата покана. Механизмът за сравнение е имал за цел да подбере най-добрия проект за всяка покана, но не е взел предвид възможното съчетаване и полезно взаимодействие с други проекти и инструменти.

47. При подбора на проекти чрез покани за представяне на предложения всеки избор е еднократно действие, при което Комисията е имала ограничена възможност (от гледна точка на времето и предоставянето на насоки³⁴) да следи дали нейният портфейл от проекти е насочен и към петте приоритета, определени в Стратегията за ПТХ (вж. точка 22). Сметната палата установи, че нито един от проектите в извадката не се е концентрирал основно върху наказателното преследване или споделянето на знания,

³³ За този анализ Сметната палата използва широкоприетите стандарти SMART/RACER. Целите SMART са конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове. Показателите RACER са уместни, приемливи, достоверни, прости и устойчиви.

³⁴ Ограничението във времето е свързано с факта, че след лансирането на поканата за представяне на предложения Комисията няма възможност да насърчава кандидатите да подават предложения, насочени към конкретен проблем, да се фокусира върху определени видове бенефициенти или да преследва специфични цели. Въпреки че Комисията може да оказва влияние (и го прави) върху потенциалните кандидати чрез подготовката на общите условия за всяка покана за представяне на предложения, насоките не могат да бъдат прекалено конкретни, за да не изкривяват състезателния характер на механизма.

а по-голямата част са били насочени към предотвратяването и/или защитата (общо 31 проекта). Само един проект³⁵ е взел предвид криминалния аспект на трафика на хора и е включил дейности за насърчаване на длъжностните лица в областта на наказателното правосъдие да се борят срещу престъпленията, свързани с трафик на хора, като разкриват и разбиват престъпни мрежи.

Много проекти имат незадоволителни цели и/или показатели

48. Много проекти (23) са срещнали проблеми при определянето на своите цели и/или показатели³⁶. Целите често не са били достатъчно конкретни или измерими (съответно 14 и 8 проекта). Особено незадоволителни са устойчивостта, достоверността и простотата на използване на показателите, а остойностяването им понякога не носи полезна информация.

Каре 1 — Лошо определени цели и показатели

Примери за незадоволителни цели

Проект Филипини 1 е насочен към проблемите на домашното насилие и трафика на хора в бедните градски общности. Определената му обща цел е „принос за среда на управление, съсредоточена върху човешките права, ... с цел изпълнение на задълженията на местната власт... за увеличение на капацитета на жените да търсят своите права“. Тази цел не е достатъчно измерима или конкретна³⁷.

Пример за незадоволителни показатели

Проект Бангладеш 5 е насочен към насърчаване на правата и основните свободи на работниците в чаените плантации, които са „поставени в зависимост“. Той съдържа показатели като „различни действия, които срещат работниците от чаените плантации с членове на

³⁵ Регионален 3 ЕС-АСЕАН, Управление на миграцията и границите II с Интерпол.

³⁶ 23-те проекта се разпределят както следва: В 11 проекта слабостите засягат целите и показателите, шест проекта съдържат слабости само по отношение на показателите, и шест — само по отношение на целите.

³⁷ Като конкретни цели са определени установяването на факторите, възпиращи ефективното прилагане на два закона и изграждането на капацитета на заинтересованите страни да преодоляват тези фактори, но те също не са измерими или конкретни

парламента“, „по-силен глас за работниците“ и „крайните бенефициенти извършват информиран избор по отношение на кандидатите на националните избори“. Посочените по-горе показатели не са RACER, тъй като не са достатъчно достоверни, прости или устойчиви.

Примери за показатели, които не носят полезна информация

Проект Индия 1 съдържа показател за „намаляване на средните разходи за работниците, свързани с емиграцията“, но към момента на представяне на предложението средните разходи за емиграция е можело да бъдат изчислени само в най-широки линии съгласно изследване от 2008 г., извършено от друга агенция и с непотвърдени данни. Действието за изчисляването на тези разходи (анкета сред мигрантските домакинства) е отложена и в крайна сметка не е предприета, тъй като при разработката на проекта не са предвидени достатъчно време и ресурси за провеждане на проучването.

49. Въпреки че 21 проекта са предвидили проучвания на изходното състояние, ефективността и допълнителните ползи от тях са нееднозначни. В два случая проучванията на изходното състояние не са били полезни за системата за вътрешен мониторинг, нито за подобряване на логическата рамка на интервенцията, защото са били прекалено закъснели, недостатъчно подробни или не са съответствали изцяло на показателите за проекта³⁸. За четири проекта обаче (Бангладеш 1, Бангладеш 3, Непал 2 и Непал 3) проучванията на изходното положение са били изготвени в началото на проекта и са представлявали полезна отправна точка за мониторинга и оценката на проектните резултати.

Някои слабости в разработката на проектите са били коригирани от Комисията своевременно, по-специално преди подписването на договора за отпускане на безвъзмездна финансова помощ

50. При разработването на повечето проекти са отразени рисковете и направените изводи, но само седем проекта са направили оценка на вероятните рискови сценарии

³⁸ При проект Камбоджа 1 изготвеното проучване на изходното положение не е било достатъчно подробно. При проект Индия 2 изходните данни не са били напълно синхронизирани с проектните показатели и са били предоставени прекалено късно, за да са от полза за проекта.

(т.е. на вероятността от възникване на риск и отражението му, ако се реализира)³⁹. За няколко проекта оценителите са отбелязали слабости на логическата рамка⁴⁰ в етапа на представяне на предложението, но те не са имали пълно отражение при изпълнението на проекта.

- а) В случая на проект Индонезия 1, един от оценителите на пълното предложение е насочил вниманието към слабите показатели, но това не е отразено в доклада за оценка и показателите не са изменени.
- б) Оценителите на проект Филипини 2 са направили коментар, че формулировката на конкретните цели е незадоволителна („само набор от дейности, много подобни на очакваните резултати“), което обаче не е било взето предвид преди подписването на договора за безвъзмездна помощ.
- в) Оценителят на проект Непал 3 е отбелязал, че липсва проучване на изходното положение или бенчмаркинг, както и че логическата рамка следва да бъде преработена с подходящи количествени показатели. В този случай проучването на изходното положение е извършено като дейност по проекта и логическата рамка е била преразгледана преди втория междинен доклад, но някои от показателите са останали субективни и без възможност да бъдат остойностени⁴¹.

51. В един случай (проект Бангладеш 5) делегацията на ЕС е предприела действия по отношение на слабата логическа рамка по време на изпълнението на проекта и е приканила бенефициента да я промени. Промените обаче са били направени само

³⁹ Проекти, за които е извършена частична оценка на вероятността от възникване на риск: Бангладеш 1, Бангладеш 2, Камбоджа 1, Камбоджа 4, Непал 1, Тайланд 1 и Тайланд 3.

⁴⁰ Оценителите са членове на комисията за оценка, която разглежда предложенията. Те са назначени от Комисията. Оценителите на проектите от извадката са служители на Комисията.

⁴¹ Процент на съпрузите/членовете на семейството, които имат хармонична връзка с жени мигранти в мястото им на установяване (ОАЕ, Кувейт и Саудитска Арабия), увеличен брой партньори — НПО (не се конкретизира увеличение), партньорски НПО, поемащи увеличен брой целеви действия във връзка с мобилността (не се конкретизира увеличение), или процент от върнатите мигранти, които са били рехабилитирани в районите на изпълнение на проектите (не се конкретизира процент)

шест месеца преди приключването на проекта през април 2016 г., което означава, че делегацията се е намесила прекалено късно (продължителността на проекта е била три години).

52. Очакваните резултати за повечето проекти са били като цяло реалистични в етапа на разработване⁴². Има обаче и изключения:

- а) При проект Бангладеш 1 по време на обсъждането с Комисията на удължаването на проекта е станало ясно, че разработката на проекта е прекалено амбициозна, особено по отношение на използването на бази данни. Тъй като проектът се е изпълнявал в отдалечени райони, проблемите, свързани с липсата на електричество и връзка с интернет, са създали сериозни пречки за успешното изпълнение на дейностите по проекта — факт, който е бил подценен на етапа на разработване на проекта.
- б) Няколко отменени дейности по проект Индия 1 са били прекалено амбициозни на етапа на разработване — проектът е планирал да извърши преглед на предвидени изменения в правната уредба, които вече са били неколkokратно отлагани (от 2004 г.) и които не са били приети в периода на изпълнение на проекта (2011—2014 г.).

Изпълнението на проектите е било затруднено от пречки на местно ниво и закъснения

53. В настоящия раздел Сметната палата разглежда, наред с другото, дали Комисията е извършвала адекватен мониторинг на проектите и дали е реагирала своевременно на неочакваните промени, както и дали проектите са изпълнени съгласно планираното (срок, бюджет и дейности).

⁴² Сметната палата откри общо девет проекта, които са предвидили резултати, изглеждащи прекалено оптимистични на етапа на разработване на проекта: Бангладеш 1, Бангладеш 6, Бангладеш 8, Камбоджа 3, Индия 1, Индия 2, Регионален 1, Тайланд 4 и Тайланд 6.

Комисията е извършвала адекватен мониторинг на проектите, но изпълнението им е засегнато от недостатъчна ангажираност на национално ниво, от промени в поредността на действията от страна на партньорите и от закъснения

54. Сметната палата установи, че Комисията е извършила адекватен мониторинг на проектите, като е провела посещения на място за 26 проекта и „ориентиран към резултатите мониторинг“⁴³ за четири проекта. Като цяло Комисията е предприела навременни корективни действия, за да подпомогне безпрепятственото изпълнение на проектите⁴⁴. Сметната палата установи обаче, че текущата оценка на устойчивостта за 14 проекта е незадоволителна (вж. точка 66), въпреки че, поне в някои случаи, това вече е било ясно на етапа на разработване.

55. Към юли 2016 г. 27 от 35-те проекта са завършени. Периодът на изпълнение на 10 проекта обаче⁴⁵ е бил удължен с между три и дванадесет месеца. Половината от тези случаи на удължаване на срока са свързани с външни фактори като закъсняло одобрение от съответните органи, политически размирици и проблеми със сигурността. Другата половина се дължат на вътрешни за проектите пречки, свързани с капацитета на партньорите.

56. Осем проекта са претърпели промени в логическата последователност на предвидените действия. Тези промени са се отразили върху изпълнението на свързаните действия, което означава, че не е било възможно да се използва пълният

⁴³ Ориентираният към резултатите мониторинг предоставя кратък поглед върху изпълнението на дадена интервенция в определен момент. Той служи не само за помощен инструмент при управлението на проекта, като информира заинтересованите страни за дейността и резултатите от съответната интервенция, но и допринася за формирането на изводи за програмирането, разработването и изпълнението на интервенциите в бъдеще.

⁴⁴ С изключение на четири случая, в които обработката на искане за допълнение е отнела прекалено дълго време; естеството на партньорството е наложило да се изчака публикуването на „мониторинг на резултатите“, за да се предприемат действия по установени проблеми; смяната на партньор един месец след подписването на договора е счетено за формалност; и не е изразена реакция на факта, че в продължение на няколко месеца проектът не е имал ръководител.

⁴⁵ Проекти Непал 3, Бангладеш 1, Бангладеш 2, Тайланд 2, Виетнам 1, Индия 2, Индия 3, Филипини 2, Пакистан 1 и Регионален 2.

потенциал за полезно взаимодействие. Сметната палата установи, че проучванията на изходното положение и оценките не са били налице, когато са били необходими, обучителните дейности са били проведени твърде късно и приоритизирането на свързаните дейности не е било най-добро.

Каре 2 — Примери за отражение на промените в поредността на действията

Промени в реда на действията

Проект Камбоджа 2: Първоначално предвиденият ред на действията е бил: 1.1 Преглед на медиите, наблюдение, анализ на медийното покритие на проблемите, свързани с трафик на деца, и мониторинг, 1.2 Повишаване на осведомеността и обучение на журналисти относно трафика на хора и правата на децата и 1.3 Насърчаване на изграждането на мрежи в национален мащаб между специализирани журналисти. Фактът, че тази поредност е променена, е имал отражение върху изпълнението на свързаните дейности, тъй като анализът на медиите е имал за цел да разкрие нуждите от обучение на журналистите, а обучението е трябвало да бъде последвано от изграждане на мрежи. Вместо това проектът е започнал с изпълнението на дейностите по изграждане на мрежи преди медийния преглед и обученията да са се състояли.

Значителни закъснения на едно действие

Проект Индия 2: Още през март 2011 г. е била изготвена карта на уязвимите области (т.е. местата, където уязвимите групи са изложени на най-голям риск от трафик), но до февруари 2013 г. тя все още не е била одобрена от съответното министерство. Това е задържало изпълнението на дейностите, в т.ч. проучванията на изходното положение, които е следвало да предоставят информация за изпълнението на проекта. В крайна сметка преразгледаното проучване на изходното положение е било прекалено закъсняло, за да бъде полезно.

57. В 10 от проверените от Сметната палата случаи⁴⁶ някои важни действия не са били изпълнени съгласно планираното. Това се дължи на липса на ангажираност от

⁴⁶ Десетте проекта са Филипини 2, Бангладеш 1, Бангладеш 2, Индонезия 1, Индия 2, Камбоджа 3, Непал 2, Мианмар 1, Индия 1 и Бангладеш 4. Седем проекта все още се изпълняват. Анализът на това какво е изпълнено е ограничен.

страна на правителството (пет случая), изпълняващия партньор (четири случая) или и двете (един случай), вж. **каре 3**.

Каре 3 – Примери за липса на ангажираност

От страна на правителството

Проект Бангладеш 1: Софтуерът за регистрация на деца не е активиран от правителството преди края на проекта. Поради това не е било възможно да се обучат съответните служители, докато проектът все още е бил в изпълнение.

Проект Индонезия 1: Проектът има за цел да подкрепи изпълнението на национален план за борба с трафика на хора. Срещите с високопоставени държавни служители не са се състояли съгласно планираното поради липсата на политическа ангажираност и е трябвало да бъдат заменени със срещи с държавни служители, работещи в местните общности.

От страна на изпълняващия партньор

Проект Мианмар 1: Планираните материали за обученията относно миграцията и защитата на децата не са били разработени по проекта и по време на семинарите на групите за защита на децата никакви материали не са били разпространявани систематично. Освен това не са били организирани редовно развлекателни дейности за деца, тъй като всяка група за защита на децата в отделните общности е работила независимо за насърчаването и повишаването на осведомеността за правата на децата. Някои групи не са били достатъчно активни (например за една година са организирани три събития в едно селище и 20 събития в друго). Партньорът е следвало да вземе своевременни мерки за преодоляването и на двата проблема (липса на материали и ниво на ангажираност).

И от двете страни

Проект Индия 1: Две дейности от изключително значение са били отменени. На първо място, анализът от гледна точка на човешките права на проекта за миграционна политика на Индия и предложените изменения на съществуващите закони в областта на трафика на хора първоначално е забавен, а след това и отменен, тъй като правителството не е одобрило новата политика в областта на миграцията, а законът по отношение на трафика на хора не е бил изменен. Рискът от закъснение е бил предвидим, ако се вземат предвид множеството предишни неуспешни опити да се измени правната рамка. На второ място, действието,

свързано с насочването на корпоративната социална отговорност на авиокомпаниите и банките към разпространение на информация и предоставяне на услуги на работниците-мигранти, не е било изпълнено поради липсата на средства и логистичен капацитет. Това също е могло да бъде предвидено в етапа на разработка на проекта.

Изпълнението на бюджета е било затруднено от ограничения капацитет на местните партньори

58. Сметната палата установи седем случая на значително неусвояване на средства и пет други случая, в които изпълнението на бюджета е изисквало удължаване на сроковете⁴⁷. Договорите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ определят максималния размер на участието на ЕС и неусвояването на средства не е непременно отрицателно явление, особено ако са постигнати всички очаквани резултати. Въпреки това, ако бюджетът на избраното предложение е бил значително завишен и това не се коригира преди изготвянето на договора, Комисията не може да реализира напълно предимствата на поканата за представяне на предложения (и наличните средства) за подпомагане на други проекти. В някои случаи Сметната палата установи, че първоначалното предложение, представено от партньорите, не е реалистично (прекалено амбициозно/завишено) в сравнение с техния капацитет. Например:

- а) За един проект (Регионален 1) са използвани само 65 % от първоначалния бюджет. Водещият изпълняващ партньор се е съгласил, че много от бюджетните редове са били завишени в началото (особено по отношение на оборудването и разходите за информационни кампании)⁴⁸.
- б) Почти половината от стойността на договора за проекта Индия 3 не е била използвана до първоначално определения краен срок на проекта, отчасти защото дългосрочните дейности за подпомагане на жертвите са били обхванати от

⁴⁷ Проекти със значително неусвояване на средства: Тайланд 2, Бангладеш 1, Индия 2, Индия 3, Филипини 2, Регионален 1 и Регионален 2. Проекти с удължаване на сроковете: Индия 1, Непал 3, Пакистан 1, Бангладеш 2 и Виетнам 3.

⁴⁸ Предоставеното финансиране от ЕС е в размер на 1,7 млн. евро, значително надхвърлящо минималния размер на безвъзмездната финансова помощ от 500 000 евро. Планираните резултати като цяло са постигнати.

потенциално по-привлекателното (по-дългосрочно и по-насочено) държавно финансиране.

- в) Проект Регионален 2 е имал нужда от две удължавания на срока (от 36 на 48 месеца), за да усвои 90 % от планираната вноска от ЕС⁴⁹.

Повечето проекти за борба с трафика на хора са постигнали положителни резултати, но устойчивостта им е под въпрос

59. В настоящия раздел се разглежда дали планираните крайни продукти/услуги са били постигнати навреме и в рамките на бюджета, дали проектите са имали положителен принос за премахването на трафика на хора и дали проектните резултати са устойчиви.

Проектите са постигнали някои положителни резултати в областта на трафика на хора, но е трудно те да се свържат с общото подобряване на борбата срещу трафика на хора в региона

60. От 2009 г. насам борбата срещу трафика на хора в регионите, обхванати от одита, като цяло се е подобрила, въпреки че съществуват значителни разлики между отделните държави, като само две от тях напълно отговарят на най-добрите стандарти. Съгласно данните от доклада на Държавния департамент на САЩ „Трафик на хора“ (вж. **таблица 1**), страните, в които се наблюдава подобрене, са Бангладеш, Камбоджа, Индия, Филипините и Пакистан. В четири държави ситуацията остава непроменена (Индонезия, Непал, Мианмар и Виетнам) и в една държава (Тайланд) ситуацията се е влошила през периода, обхванат от одита.

⁴⁹ Предоставеното финансиране от ЕС е в размер на 470 902 евро, значително надхвърлящо минималния размер на безвъзмездната финансова помощ от 300 000 евро. Планираните резултати като цяло са постигнати.

Таблица 1 — Усилия на държавите от извадката в борбата с трафика на хора съгласно доклада на Държавния департамент на САЩ „Трафик на хора“ (TIP)

	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Камбоджа	2СН	2	2	2	2СН	2СН	2СН	2
Индонезия	2	2	2	2	2	2	2	2
Непал	2	2	2	2	2	2	2	2
Мианмар	3	3	3	2СН	2СН	2СН	2СН	3
Тайланд	2	2СН	2СН	2СН	2СН	3	3	2СН
Виетнам	2	2СН	2СН	2	2	2	2	2
Индия	2СН	2СН	2	2	2	2	2	2
Филипини	2СН	2СН	2	2	2	2	2	1
Пакистан	2СН	2	2	2	2	1	1	1
Бангладеш	2СН	2СН	2СН	2	2	2	2	2

Бележка: Докладът на Държавния департамент на САЩ „Трафик на хора“ (TIP) разделя държавите в четири категории: Категория 1 (изцяло изпълнени стандарти), категория 2 (стандартите не са изцяло изпълнени, но се полагат значителни усилия), категория 2 — списък за наблюдение (2СН — същата като категория 2, но отражението е по-голямо поради броя на жертвите, невъзможността да се представят данни за увеличаване на усилията или поради факта, че ангажиментите не се спазват) и категория 3 (стандартите не са изпълнени).

Източник: Държавен департамент на САЩ, доклад „Трафик на хора“, 2016 г.

61. Сметната палата установи, че за всички разгледани проекти са налице някои положителни резултати в областта на трафика на хора, които допринасят за борбата с този трафик. Установихме също така, че подкрепата от ЕС и по-специално насоченото финансиране по ЕИДПЧ е помогнало за укрепване на общностните НПО, работещи срещу трафика на хора. Въпреки това тези резултати е могат да бъдат свързани с общия напредък в борбата срещу трафика на хора в засегнатите региони. Освен това е трудно да се установи отражението на инициативите, свързани с човешките права, тъй като те подпомагат дългосрочни промени, които по своето естество са трудни за измерване.

62. Добър пример за това как помощта от ЕС може да допринесе за дългосрочна промяна в нагласите и ангажираността на местни ниво е проект Индонезия 1. Този проект е консолидирал възникващата коалиция от местни НПО, работещи в областта на борбата с трафика на хора, като е изградил капацитета на тази коалиция и е подобрил международната ѝ популярност и обхват. В резултат на това коалицията от НПО е успяла да допринесе с актуална информация относно предизвикателствата, свързани

с трафика на хора, в контекста на водения от ООН периодичен преглед на ситуацията в областта на човешките права в Индонезия⁵⁰.

63. Подобно на това проектите Камбоджа 2 и Камбоджа 3 са изпълнени от коалиция от национални НПО. Двата проекта за допринесли за повишаване на осведомеността, капацитета и обхвата на коалицията, като в резултат на това тя и нейните партньори са подобрили уменията си за управление на проекти и са успели да осигурят продължаващо финансиране от донори за някои свои дейности.

64. Както е описано по-горе (вж. точка 47), подборът на проектите чрез покани за представяне на предложения е предоставил на Комисията ограничени възможности за интегрирането на тези проекти във всеобхватен подход. Въпреки това Сметната палата откри един проект, който е успял да свърже помощта за развитие с други инструменти на политиката на ЕС (вж. **каре 4**). Други донори също предприемат действия срещу трафика на хора, като възприемат всеобхватен подход, включващ различни видове помощ⁵¹.

Каре 4 — Проект Тайланд 3: Успешно сътрудничество между различните ведомства и ефективно използване на наличните инструменти за постигане на цели, свързани с трафика на хора — пример за тайландски проект в областта на рибарството

Регламентът на ЕС за т. нар. ННН риболов (незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов)⁵² има за цел да гарантира, че на пазарите на ЕС не попадат незаконно уловени риби и рибни

⁵⁰ Универсалният периодичен преглед е единствен по рода си процес, който включва периодично разглеждане на състоянието на човешките права в 193-те държави членки на ООН.

⁵¹ Програма на Азия и Австралия за борба с трафика на хора (AATIP 2013-2018 г.) с финансиране в размер на 50 млн. австралийски долара предоставя подкрепа на АСЕАН и регионалните и национални органи и работи за преодоляване на проблема с липсата на солидни доказателствени данни. USAID (Агенцията на САЩ за международно развитие) наскоро стартира регионален проект в областта на трафика на хора, който има за цел да гарантира, че взаимодействието на интервенциите ще увеличи максимално очакваното им отражение.

⁵² Регламент (ЕО) № 1005/2008 на Съвета от 29 септември 2008 г. за създаване на система на Общността за предотвратяване, възпиране и премахване на незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов, за изменение на регламенти (ЕИО) № 2847/93, (ЕО) № 1936/2011 и (ЕО) № 601/2004 и за отмяна на регламенти (ЕО) № 1093/94 и (ЕО) № 1447/1999.

продукти. Комисията е започнала неформален диалог с Тайланд през 2011 г. по отношение на спазването на разпоредбите на този регламент.

През 2015 г. в серия от статии са разкрити връзки между някои риболовни дружества в Тайланд и трафика на хора. В медиите са публикувани материали, посочващи, че някои „органи, рибари и трафиканти имат значителна роля при поробването на хиляди души“.

Комисията е счела, че неформалния диалог с отговорните органи в Тайланд не осигурява задоволителен напредък. Ето защо на 21 април 2015 г. Комисията е изпратила на Тайланд официално уведомително писмо (т. нар. „жълт картон“) заради неуспеха на страната да предприеме достатъчни мерки в международната борба срещу нелегалния риболов.

Установени са недостатъци на законовата рамка на Тайланд по отношение на устойчивия риболов, както и лош мониторинг, контрол и проследимост на улова. Освен тези недостатъци, медиите обвиняват риболовния флот на страната в сериозни нарушения на трудовото законодателство и човешките права (вж. точка 6).

Въпреки че изпращането на официални уведомителни писма не е предвидено като инструмент в борбата срещу трафика на хора, то е имало принос за това в Тайланд. Решението е било последвано от официална процедура на диалог с отговорните тайландски органи за съгласуване на необходимите корективни мерки. Неизпълнението на тези мерки е можело да доведе до забрана от страна на ЕС на вноса на риба и рибни продукти от Тайланд, което е представлявало допълнителен стимул за тайландските органи за предприемат бързи действия.

Решението на Комисията е създадо мотивация за провеждането на необходими реформи, като например на условията на труд. ГД „Морско дело и рибарство“ и ГД „Международно сътрудничество и развитие“ са информирали други служби на Комисията (отговарящи за търговията и стандартите на труд) за възможността да се разработи интервенция в подкрепа на тайландските органи за постигане на целта им за намаляване на принудителния труд, детския труд и други неприемливи форми на труд и за прогресивното премахване на експлоатацията на работници в секторите на рибарството и обработката на морски храни в Тайланд. Създаденият в резултат на това проект е част от по-широкото усилие, което включва провеждане на диалог между ЕС и Тайланд по въпросите на рибарството и условията на труд.

Проектът се изпълнява от Международната организация на труда (МОТ), като договорът е сключен през декември 2015 г. Дейностите са започнали през февруари 2016 г. с предвидена продължителност от 42 месеца. Очаква се проектът да помогне на отговорните органи

в Тайланд чрез разработването на пътни карти за ратифициране на конвенциите на МОТ, което представлява положителен страничен ефект, излизащ извън сектора на рибарството. Мерките за защита на правата на работниците в областта на рибарството в момента се разпространяват и към други сектори на икономиката, за да се стандартизират правата на работниците в цялата страна. Същевременно други донори събират информация относно проекта, за да оценят възможността той да бъде повторен в други държави в Южна/Югоизточна Азия (например Бангладеш, където също има значим риболовен сектор).

Устойчивостта на резултатите от проектите не се осигурява по системен начин

65. Сметната палата успя да извърши оценка на перспективите за устойчивост на 25 проекта⁵³. За другите 10 проекта изпълнението все още продължава, окончателният доклад все още не е одобрен или не е достатъчно подробен. Сметната палата установи, че за 11 проекта може да бъде демонстрирана устойчивост. При останалите 14 проекта устойчивостта е вероятно да бъде засегната от недостатъчните допълнителни вноски от донорите (осем проекта) или недостатъчната ангажираност на партньорите или правителството (шест проекта).

Каре 5 – Примери за проблеми, свързани с устойчивостта

Недостатъчни допълнителни вноски от донорите

При проект Непал 1 водещият партньор вече не извършва дейност в три района и е променил териториалните и тематичните си приоритети. Въпреки че един от партньорите продължава да извършва дейности по микрокредитиране с подкрепата на друг донор, действията с по-пряка връзка с борбата срещу трафика на хора не са били продължени.

За проект Индия 1 пряката финансова устойчивост на част от дейностите е осигурена от друг донор, но не е било възможно продължаването на всички дейности.

Недостатъчна ангажираност от страна на партньорите и правителството

За проект Индия 2, който подпомага местните съвети в усилията им да поддържат комитети за бдителност и центрове за действие, изпълняващите партньори не са предвидили споразумения

⁵³ Вж. приложение II.

за устойчивост с полицията и не са били в състояние да подпомагат действията финансово след завършването на програмата.

При проект Бангладеш 3 устойчивостта ще бъде постигната само в случай, че правителството на страната промени позицията си по отношение на бежанците от общността рохингия (които не са признати, нямат достъп до работа или средно образование). Делегацията на ЕС обаче не е предприела по-нататъшни действия. Тази липса на последващи действия е довела до отмяната или забавянето на някои проектни дейности, свързани с трафика на хора.

66. За 14-те проекта, където устойчивостта не е гарантирана, Сметната палата установи, че по отношение на факторите, засягащи устойчивостта, е можело да бъдат предприети по-активни мерки в етапа на разработване на проектите. По-специално, проектите не предвиждат изходна стратегия за предаване на проектните практики и постигнатите продукти и услуги, както се препоръчва от Указанията на Комисията за управление на проектен цикъл⁵⁴, а по отношение на външните фактори/заплахи не са били взети достатъчно мерки и поради това те са продължили да съществуват и по време на изпълнението. Извършваната от Комисията текуща оценка на устойчивостта също е била затруднена от недостатъчната документация за въздействието на промените, настъпили при изпълнението.

67. Сметната палата установи добър пример за устойчив проект, който показва ползите от предприемането на действия по проблемите на устойчивостта в началото на етапа на разработване на проекта (вж. **каре 6**).

Каре 6 — Shubha Yatra: Насърчаване и защита на правата на жените-мигранти в Непал (Непал 3)

Добра практика

Проектът има за цел да насърчава и защитава правата на жените-мигранти в Непал, като организира инициативи за повишаване на осведомеността и стимулиране на споделянето на

⁵⁴ Следва да бъде изготвен план за постепенно преустановяване на външната помощ и предаването на съществуващите управленски отговорности. Европейска комисия, Методи за предоставяне на помощ: том 1, Указания за управление на проектен цикъл, март 2004 г., стр. 45.

знания. Изходната стратегия е обсъждана подробно с основните заинтересовани страни на етапа на разработване на проекта и е оценявана непрекъснато в процеса на изпълнение. По-специално, проектът предвижда дейности, които е вероятно да привлекат допълнителна донорска подкрепа, за да се осигури устойчивостта на постигнатите резултати след приключването му.

Резултатите, постигнати при дейностите за повишаване на осведомеността, са устойчиви. С подкрепата на Международната организация по труда (МОТ) един партньор е управлявал програма за безопасна миграция в район Rupendhi. Подобно на това, с финансовата подкрепа на местните органи, Центърът за услуги за жени мигранти (Федерация на работещите жени мигранти, създадена по проекта Shubha Yatra) организира редовни районни координационни срещи, съсредоточени върху защитата на правата на жените мигранти.

Освен това информационните центрове в районните административни служби (Hetauda и Bhaighawa) все още работят и си сътрудничат с над 22 местни НПО, работещи в сферата на правата на жените. Информационните бюра, намиращи се в международното летище и на границите, също продължават своята дейност с подкрепата на различни частни донори и фондации. И двете партньорски организации активно ръководят тези инициативи.

По отношение на стимулирането на споделянето на знания, ключовият партньор — международна НПО, е популяриизирал модела за насърчаване на безопасната миграция, предложен от проекта, и понастоящем изпълнява проекти в Rupendhi и Makwanpur. Тези проекти доразвиват дейността, извършена по финансиран от ЕС проект за укрепване на правата на момичетата чрез образование и за намаляване на броя на детските бракове.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

68. Одитът разглежда ефективността на помощта от ЕС за борбата с трафика на хора в Южна/Югоизточна Азия. Премахването на трафика на хора по необходимост е продължителен процес. То изисква да се преодолеят редица първопричини (като например неравенство между половете, неспазване на правата на малцинствата, лошо образование и здравеопазване), както и да се прекратят дейностите на престъпните мрежи. По естеството си трафикът на хора е скрито престъпление, за което рядко са налични достатъчни и сравними статистически данни. Предвид сложния контекст, многобройните и широкообхватни приоритети и ограничените ресурси ЕСП установи,

че подкрепата от ЕС за борбата с трафика на хора в Южна/Югоизточна Азия е била частично ефективна.

69. Рамката на политиките на ЕС по отношение на трафика на хора предвижда всеобхватен подход за преодоляване на този проблем, въпреки че някои аспекти все още не са напълно разработени. Стратегията за премахване на трафика на хора (2012—2016 г.) е документ от високо равнище, който съдържа ограничен брой насоки относно външното измерение на борбата с трафика на хора. Към април 2017 г. Комисията не е публикувала изчерпателна оценка на резултатите, постигнати по Стратегията за ПТХ, нито е представила рамка на политиките за борба с трафика на хора за периода след 2016 г.

70. Тази стратегия се допълва от други документи за определяне на политики, които, взети заедно, са насочени към основните аспекти на борбата с трафика на хора. Комисията и ЕСВД използват редица инструменти в борбата срещу трафика на хора, пряко или непряко — диалогът в областта на човешките права е особено полезен, а между другите инструменти са двустранния диалог и подпомагането на форуми на регионално равнище (например АСЕАН и АСЕМ в Азия). Към момента не са създадени нови партньорства между ЕС и държавите от Южна/Югоизточна Азия, които да са насочени конкретно към борбата с трафика на хора (вж. точки 22—43).

Препоръка 1 — Доразвиване на стратегическата рамка и по-добро ѝ адаптиране към Южна/Югоизточна Азия

Комисията, съвместно с ЕСВД и като взема предвид отражението на средносрочния преглед върху външните финансови инструменти, следва да доразвие стратегическата рамка за борба с трафика на хора, по-специално като:

- предложи на Съвета актуализиран списък на приоритетите, основан на постигнатите до момента резултати, разпространеността на трафика на хора в различните държави/региони и тематичните приоритети на политиките;
- осигури наличието на достатъчни и сравними данни за финансираните дейности за борба с трафика на хора, които да са на разположение на работещите в тази сфера и на отговорните за вземане на решение лица;

- разработи ясни цели и целеви нива за борбата срещу трафика на хора, като по този начин улесни изготвянето на актуални, последователни и всеобхватни действия в определените за приоритетни държави/региони. Целите следва да се трансформират в по-подробни оперативни указания, които да са достатъчно ясни, за да насочват действията на място, например като се използват рамките и стратегиите за отделните страни, циклите на програмиране и съществуващите доклади за управлението;
- определи и впоследствие оцени и отчете кои цели биха били постигнати най-добре чрез проекти, чрез използване на друг инструмент (например диалог по въпросите на човешките права, инструменти за техническа помощ, конкретни партньорства за борба с трафика на хора и т.н.) или чрез съчетаване на няколко инструмента.

Целева дата — до средата на 2018 г.

71. Независимо от специфичните слабости, проверените проекти за борба с трафика на хора в този регион са постигнали известни положителни резултати. Въздействието на тези резултати е можело обаче да бъде по-значимо, ако е бил използван всеобхватен подход, който да позволи по-активно взаимодействие и съчетаване между проектите и други полезни инструменти в борбата срещу трафика на хора. Около две трети от проектите в извадката са засегнати от слабости по отношение на формулирането на цели и/или показатели, а някои слабости в разработката не са били преодоляни навреме, по-специално преди подписването на договора за безвъзмездна финансова помощ (вж. точки 45—52).

72. Комисията е извършвала адекватен мониторинг на проектите, но изпълнението им е засегнато от недостатъчна ангажираност на национално ниво и слабости в изпълнението на действията и капацитета на партньорите. Наблюдава се общо подобрене на борбата срещу трафика на хора в Южна/Югоизточна Азия, но е трудно това да се свърже с конкретни действия на ЕС (както от гледна точка на отпускането на средства, така и по отношение на постигнатите резултати). Въпреки че е прекалено рано да се оцени устойчивостта на всички проектни резултати, Сметната палата отбеляза, че тя не е систематично осигурена (14 от 25 проекта) (вж. точки 54—67).

Препоръка 2 — Оптимизиране на въздействието на проектите чрез интеграцията им в обща рамка

По време на изготвянето на поканите за представяне на предложения и процедурите на подбор и сключване на договор Комисията следва да се стреми да подпомага проектите, които е най-вероятно да допринесат за постигане на целите на борбата срещу трафика на хора в съответния приоритетен регион/държава, като:

- определи критерии за подбор, които насърчават всеобхватния подход в региона/държавата, задоволителното обхващане на всички определени приоритети и възможността за постигане на взаимодействие и съчетаване между проектите и други инструменти;
- оцени вида и размера на безвъзмездната финансова помощ така, че най-добре да съответстват на силните страни и капацитета на гражданското общество в съответната държава;
- следи за това подбраните проекти да включват цели SMART и показатели RACER, както и очакваните резултати да са реалистични от гледна точка на времето, бюджета и капацитета на партньорите;
- постави по-значим фокус върху устойчивостта на очакваните резултати от проектите от началните им етапи и през целия проектен цикъл, като например включи разработването на изходни стратегии, които разглеждат алтернативни източници на финансиране, и насърчи ангажираността на национално ниво след приключването на проектите.

Целева дата — началото на 2018 г.

Настоящият доклад е приет от Одитен състав III с ръководител Karel PINXTEN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 2 май 2017 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

Приложение I**Общ преглед на проектите**

Държава	Отговорна делегация	Референтен номер на договора в CRIS	Използвано наименование в текста	Наименование на проекта	Обща планирана сума (в евро)	Средства от ЕС (в евро)
Камбоджа	Камбоджа	EIDHR/2011/272-402	Камбоджа 1	Safe migration and reduced trafficking (SMART)	333 261	244 855
Камбоджа	Камбоджа	EIDHR/2009/218-621	Камбоджа 2	Enhancing capacity to address trafficking especially in children from a human rights perspective in nine provinces and Phnom Penh municipality of Cambodia	285 580	188 483
Камбоджа	Камбоджа	EIDHR/2011/272-403	Камбоджа 3	Enhancing the Community to Prevent Human Trafficking, especially Women and Children and to Assist the Victims of Trafficking to Access to Justice	555 330	299 878
Камбоджа	Камбоджа	EIDHR/2015/369-068	Камбоджа 4	MIGRA ACTION- Advocate, Monitor and Communicate to Combat Human Trafficking and Unsafe Migration in Cambodia	500 000	475 000
Индонезия	Индонезия	EIDHR/2010/253-189	Индонезия 1	Strengthening Advocacy Works and Young People Participation: A Supporting Action to the Implementation of the National Plan of Action on the Eradication of Criminal Acts of Trafficking in Person and Sexual Exploitation of Children 2009—2014	106 564	99 004
Непал	Непал	EIDHR/2009/158-139	Непал 1	Community Empowerment Action for Protection and Promotion of Rights of Women and Children	126 080	100 864
Непал	Непал	EIDHR/2009/158-158	Непал 2	Initiative to capacitate Local Institutions to combat human trafficking (ICLICHT)	49 000	49 000
Непал	Непал	DCI-MIGR/2010/228-798	Непал 3	Shubha Yatra: Promotion and Protection of Rights of Nepali Migrant Women	700 000	560 000

Държава	Отговорна делегация	Референтен номер на договора в CRIS	Използвано наименование в текста	Наименование на проекта	Обща планирана сума (в евро)	Средства от ЕС (в евро)
Мианмар	Тайланд	DCI-HUM/2009/155-012	Мианмар 1	Protection of vulnerable children in Myanmar from trafficking and other forms of harm	663 293	596 963
Тайланд	Тайланд	DCI-HUM/2009/154-928	Тайланд 1	Protecting Migrant Children from Trafficking and Exploitation in the Mekong Sub-region	649 969	584 972
Тайланд	Тайланд	DCI-MIGR/2008/153-312	Тайланд 2	Going back - Moving on: Economic and Social Empowerment of Migrants Including Victims of Trafficking Returned from the EU countries.	2 199 813	1 758 813
Тайланд	Тайланд	DCI-HUM/2015/371-801	Тайланд 3	Combatting Unacceptable Forms of Work in the Thai Fishing and Seafood Industry	4 200 000	3 700 000
Виетнам	Виетнам	EIDHR/ 2010 /248-231	Виетнам 1	Standing Up Against Violence (Stand Up)	205 649	195 366
Виетнам	Виетнам	EIDHR/2010/248-732	Виетнам 2	Vesta II	279 902	251 912
Индия	DEVCO HQ/децентрализ иран към делегацията на ЕС в Индия през 2011 г.	DCI-MIGR/2010/224-427	Индия 1	Enhancing the Protection of Indian Migrant Workers in Oman through Evidence-Based Capacity-Building with Government and Civil Society	700 410	560 328
Индия	Индия	EIDHR/2010/232-393	Индия 2	To support the Government of India's efforts to stop trafficking in women and girls through community action at the Panchayat level in partnership with the National Commission for Women	300 000	240 000
Индия	Индия	EIDHR/2012/278-640	Индия 3	Strengthening law enforcement and mobilising community action to combat trafficking of women and children	345 518	293 690
Филипини	Филипини	EIDHR/2009/220-287	Филипини 1	Private and Public Faces of Violence Against Women: Addressing Domestic Violence and Trafficking in the Urban Poor Communities and "Red Light Districts" of Angeles City and Olongapo City	175 151	140 121

Държава	Отговорна делегация	Референтен номер на договора в CRIS	Използвано наименование в текста	Наименование на проекта	Обща планирана сума (в евро)	Средства от ЕС (в евро)
Филипини	Филипини	EIDHR/2010/246-141	Филипини 2	Working towards better implementation of International and Local Laws on anti-child trafficking and other forms of child abuse in selected areas of the Philippines	207 557	172 364
Пакистан	Пакистан	EIDHR/2011/277-432	Пакистан 1	HRG - "Meri Awaz Suno" (Listen to my voice)	493 949	443 295
Индия — Непал — Бангладеш	Индия	DCI-MIGR/2009/153-330	Регионален 1	SANYUKT, "connected" – Regional project on case management and fight against trafficking within and from South Asia	2 199 704	1 759 763
Индия — Непал	Индия	DCI-HUM/2008/155-098	Регионален 2	The Protection and Quality of Care - Anti-trafficking Action, piloted by Terre des hommes Child Relief with Sanlaap India	592 120	470 902
				Междинен сбор (основни за трафик на хора)	15 868 850	13 185 573
Камбоджа	Камбоджа	DCI-MIGR/2013/282-889	Камбоджа 5	MIGRA-SAFE: Safe Labour Migration for Vulnerable Cambodian Migrant Workers to Thailand	714 300	571 000
Бангладеш	Бангладеш	DCI-NSAPVD/2011/270-442	Бангладеш 1	Rural Urban Child Migration Project	1 349 994	998 996
Бангладеш	Бангладеш	EIDHR/2011/223-092	Бангладеш 2	Improving child protection and rehabilitation of children from sexual abuse and exploitation in Bangladesh	1 403 971	1 094 915
Бангладеш	Бангладеш	DCI-ASIE/2013/314-090	Бангладеш 3	Protection, essential services and durable solutions for refugees in Bangladesh	3 770 680	1 500 000
Бангладеш	Бангладеш	DCI-HUM/2013/323-276	Бангладеш 4	Community actions for child protection from violence	1 854 538	1 483 445
Бангладеш	Бангладеш	EIDHR/2013/297-201	Бангладеш 5	Mapping and capacity-building of tea plantation workers and little-known ethnic communities of Bangladesh	299 999	239 999

Държава	Отговорна делегация	Референтен номер на договора в CRIS	Използвано наименование в текста	Наименование на проекта	Обща планирана сума (в евро)	Средства от ЕС (в евро)
Бангладеш	Бангладеш	DCI-ASIE/2014/337-018	Бангладеш 6	Protection, essential services and durable solutions for refugees in Bangladesh; Phase IV	10 442 840	6 000 000
Бангладеш	Бангладеш	EIDHR/2015/367-497	Бангладеш 7	Combatting commercial sexual exploitation of children (CCSEC) in Bangladesh	839 003	750 000
Бангладеш	Бангладеш	EIDHR/2010/254-352	Бангладеш 8	Promotion of Human Rights for Preventing Violence and Discrimination against Women and Girls (PPVD)	300 000	285 000
Тайланд	Тайланд	DCI-NSAPVD/2011/280-905	Тайланд 4	Empowering Women's Networks to Improve Women's Rights Protection and Access to Reproductive Health Services	529 593	476 633
Тайланд	Тайланд	DCI-ASIE/2010/254-483	Тайланд 5	Protection Assistance to Myanmar Refugees in Thailand	1 204 213	963 370
Тайланд	Тайланд	DCI-NSAPVD/2011/280-903	Тайланд 6	To act toward a better inclusion of Burmese migrants and a better recognition of their rights in Thailand	665 775	499 331
Регионален	Индонезия	DCI-ASIE/2015/360-522	Регионален 3	ЕС-ACEAH, Управление на миграцията и границите II	3 200 000	3 200 000
				Междинен сбор (допълнителни за трафик на хора)	26 574 906	18 062 690
				Общ сбор	42 443 755	31 248 263

Приложение II**Цели и индивидуални оценки на проектите**

			Качество на разработката		Мониторинг и изпълнение		Резултати и устойчивост на проектните резултати	
Държава	Текстово позоваване	Цел на проекта	Цели SMART / Показатели RACER	Други аспекти на разработката (напр. изходно положение, направени изводи, бюджет)	Мониторинг	Изпълнение и други въпроси	Резултати	Проблеми на устойчивостта
Камбоджа	Камбоджа 1	Проектът има за цел да насърчи безопасната миграция, за да намали случаите на трафик на хора (в национален и международен план) в Камбоджа и да укрепи капацитета на организациите на гражданското общество и местните органи (на ниво общности, региони и провинции) да предотвратяват небезопасната миграция, както и да позволи на групите, изложени на риск, да вземат информирани решения.						
Камбоджа	Камбоджа 2	Проектът има за цел да насърчи интеграцията на въпросите, свързани с правата на децата, в действията на правителствените органи срещу трафика на хора, както и в практиките на НПО и общностите, като стимулира промени в обществените нагласи.						
Камбоджа	Камбоджа 3	Действието е насочено към изключителната уязвимост на пътуващите деца с цел да предотврати тяхната експлоатация и да позволи на децата-жертви да се възстановят и да продължат обичайния си живот. Проектът се стреми да стимулира действия от страна на родителите и общностите по отношение на съществуващите рискове и уязвимости, както и да създаде възможности за личностно развитие на децата.						

			Качество на разработката		Мониторинг и изпълнение		Резултати и устойчивост на проектните резултати	
Държава	Текстово позоваване	Цел на проекта	Цели SMART / Показатели RACER	Други аспекти на разработката (напр. изходно положение, направени изводи, бюджет)	Мониторинг	Изпълнение и други въпроси	Резултати	Проблеми на устойчивостта
Камбоджа	Камбоджа 4	Проектът има за цел да подобри знанията и възможностите за разпознаване на случаите на експлоатация, уменията за застъпничество и комуникация на организациите на гражданското общество, местните органи, мигрантите и техните семейства, за да се повиши осведомеността на местно, национално и международно ниво. Наличието на по-добре подготвено гражданско общество с по-големи възможности би увеличило възможностите за осведомяване относно действителната ситуация на място и би подчертало липсата на връзка и обмен на информация между органите на местно и национално равнище.						
Индонезия	Индонезия 1	Действието има за цел да укрепи дейностите по застъпничество на организациите на гражданското общество по проблемите на трафика на хора и сексуалната експлоатация на деца, като насърчи участието на младите хора.						
Непал	Непал 1	Проектът има за цел да увеличи възможностите на най-уязвимите групи в три района на Централен и Западен Непал за достъп до човешки права и защита от насилие.						
Непал	Непал 2	Принос към насърчаването на правата на уязвимите общности чрез борба с трафика на жени и момичета в най-западните райони на Непал.						
Непал	Непал 3	Проектът има за цел да насърчи безопасната миграция и да защити правата на работещите жени мигранти чрез мобилизиране и укрепване на реакциите на гражданското общество.						

			Качество на разработката		Мониторинг и изпълнение		Резултати и устойчивост на проектните резултати	
Държава	Текстово позоваване	Цел на проекта	Цели SMART / Показатели RACER	Други аспекти на разработката (напр. изходно положение, направени изводи, бюджет)	Мониторинг	Изпълнение и други въпроси	Резултати	Проблеми на устойчивостта
Мианмар	Мианмар 1	Общата цел е да се установи ефективна национална система за защита на децата в Мианмар, която да работи в полза на 6 милиона уязвими деца.						
Тайланд	Тайланд 1	Конкретната цел е да се развият системи за защита на децата на ниво общности и селища, които да предотвратяват трафика и други форми на злоупотреба, изоставяне, насилие и експлоатация, както и да се защитят уязвимите деца в три селища, като по този начин се допринесе за развитието на ефективна система за защита на децата на национално ниво.						
Тайланд	Тайланд 2	Проектът има за цел да допринесе за намаляването на трудовата и сексуалната експлоатация на мигрантите, в т.ч. на жертвите на трафик, като подпомага хуманния процес на завръщане и реинтеграция с акцент върху увеличаването на икономическите и социалните възможности. В края на проекта се очаква подобряване на capacитета на предоставящите услуги за завръщане и реинтеграция на мигранти, които са били жертва на трудова и сексуална експлоатация, в т.ч. и на трафик на хора, в Тайланд, Филипините и съседните на ЕС държави чрез подобряване на координацията и обмена на информация за случаи между ключовите агенции и заинтересовани страни.						
Тайланд	Тайланд 3	Проектът има за цел да намали насилствения труд, детския труд и други неприемливи форми на труд, както и прогресивно да премахне експлоатацията на работници (особено на работниците мигранти) в секторите на рибарството и обработката на морски храни в Тайланд, като по този начин подобри спазването на основните трудови права.						

			Качество на разработката		Мониторинг и изпълнение		Резултати и устойчивост на проектните резултати	
Държава	Текстово позоваване	Цел на проекта	Цели SMART / Показатели RACER	Други аспекти на разработката (напр. изходно положение, направени изводи, бюджет)	Мониторинг	Изпълнение и други въпроси	Резултати	Проблеми на устойчивостта
Виетнам	Виетнам 1	Проектът има за цел да допринесе за националните усилия за намаляване на насилието срещу жени като подобри защитата и подкрепата за жените, жертви на насилие.						
Виетнам	Виетнам 2	Проектът има за цел да насърчи и укрепи спазването на човешките права и основните свободи на жените, живеещи в бедни и отдалечени области на Виетнам, по-специално жените от уязвими групи като национални малцинства, необразованите жени и завърналите се жертви на трафик на хора.						
Индия	Индия 1	Проектът има за цел да допринесе за спазването на правата на индийските работници, мигриращи към/в държавите от Персийския залив, като изгради капацитет за 20 недържавни участници и 50 правителствени служители от отговорните министерства (Департамент по миграция на Министерството на вътрешните работи и ведомствата, отговорни за областите на външните работи, труда, развитието на жените и децата, социално обслужване) както в Индия, така и в държавите от Персийския залив с цел укрепване на правата на работниците мигранти.						
Индия	Индия 2	Общата цел на тази дейност е до 2015 г. чрез обществени действия да подкрепя и подобрява усилията на правителството на Индия за създаване на институционни механизми за превенция с цел спиране на трафика на хора в районите на произход на жертвите.						
Индия	Индия 3	Борба с трафика на жени и деца чрез изграждане на капацитет, обучение и повишаване на осведомеността на правоприлагащите агенции; подпомагане и защита на жертвите; наказателно преследване и разбиване на престъпните мрежи, участващи в трафика на жени и деца, чрез създаване на мрежи и партньорства между агенциите						

			Качество на разработката		Мониторинг и изпълнение		Резултати и устойчивост на проектните резултати	
Държава	Текстово позоваване	Цел на проекта	Цели SMART / Показатели RACER	Други аспекти на разработката (напр. изходно положение, направени изводи, бюджет)	Мониторинг	Изпълнение и други въпроси	Резултати	Проблеми на устойчивостта
		в районите на произход, транзит и местоназначение.						
Филипини	Филипини 1	Принос към среда на управление, в която насърчаването на човешките права е централен въпрос, по-специално изпълнение на задълженията на местните правителствени подразделения за защита и насърчаване на правата на уязвимите групи срещу случаите на трафик и насилие, както и увеличаване на капацитета на жените да защитават своите права.						
Филипини	Филипини 2	Проектът има за цел да допринесе за изпълнението на Факултативния протокол към Конвенцията за правата на детето относно търговията с деца, детска проституция и детска порнография, Закона срещу трафика на хора от 2003 г. (Републикански акт 9208) и други закони на Филипините в тази област.						
Пакистан	Пакистан 1	Проектът има три цели: 1) Намаляване на сексуалните злоупотреби с деца, търговската и сексуалната експлоатация на деца и вътрешния трафик на деца; 2) Разработване на капацитета на местно ниво за реагиране на случаите на злоупотреба с деца; и 3) Развиване на мирни и демократични процеси въз основа на диалог, солидарност и равенство с цел насърчаване на защитата на децата.						
Индия — Непал — Бангладеш	Регионален 1	Предотвратяване на небезопасната миграция и трафика на деца и младежи от Индия (Западен Бенгал и Андхра Прадеш) и Бангладеш (значими райони и селища на произход на жертвите), рехабилитиране на жертвите на трафик от Индия (Западен Бенгал и Андхра Прадеш), Непал и Бангладеш.						

			Качество на разработката		Мониторинг и изпълнение		Резултати и устойчивост на проектните резултати	
Държава	Текстово позоваване	Цел на проекта	Цели SMART / Показатели RACER	Други аспекти на разработката (напр. изходно положение, направени изводи, бюджет)	Мониторинг	Изпълнение и други въпроси	Резултати	Проблеми на устойчивостта
Индия — Непал	Регионален 2	Успешна интеграция на децата, преживели трафик на хора, в общността. Конкретни цели: подобряване на защитата, качеството на грижите и интеграцията в обществото на децата, жертви на трафик, в Индия и Непал.						
Камбоджа	Камбоджа 5	Общата цел на проекта е да насърчава безопасната миграция с цел защита на правата на мигрантите от Камбоджа (в т.ч. жени и деца) и да се намали тяхната уязвимост към трудова експлоатация и трафик на хора.						
Бангладеш	Бангладеш 1	Проектът има за цел да укрепи услугите, предоставяни от институциите на местното управление, в сътрудничество с недържавните участници, с цел да се намали небезопасната миграция между селата и градовете на деца и да се подобри положението на децата мигранти.						
Бангладеш	Бангладеш 2	Проектът има за цел да намали случаите на злоупотреба и сексуална експлоатация на деца в обхванатите райони и да постигне успешна рехабилитация и реинтеграция на тези деца в обществото.						
Бангладеш	Бангладеш 3	Общата цел на този проект е да осигури спазването на правата на бежанците, като доведе до повишаването на техните възможности и подготвеност за устойчиви решения. Конкретната цел е повишаването на правата на бежанците и подпомагането им да постигнат необходимата самостоятелност, за да могат да водят конструктивен живот в сигурна и безопасна среда.						
Бангладеш	Бангладеш 4	Действието е насочено към подобряване на капацитета и възможностите на държавните и недържавните участници да премахнат всички форми на насилие срещу деца. Това следва да бъде постигнато чрез укрепване на действията в общностите от местни жители за защита на децата, както и чрез правна подкрепа и цялостна рехабилитация за реинтеграцията на жертвите на насилие						

			Качество на разработката		Мониторинг и изпълнение		Резултати и устойчивост на проектните резултати	
Държава	Текстово позоваване	Цел на проекта	Цели SMART / Показатели RACER	Други аспекти на разработката (напр. изходно положение, направени изводи, бюджет)	Мониторинг	Изпълнение и други въпроси	Резултати	Проблеми на устойчивостта
		срещу деца.						
Бангладеш	Бангладеш 5	Проектът е насочен към насърчаването на правата, основните свободи и представителството на работниците в чаените плантации, които са поставени в зависимо положение, както и на недобре познатите етнически групи в по-широкия социално-културен и политико-икономически контекст в Бангладеш чрез проучване на действията („изготвяне на карти“), изграждане на капацитет и повишаване на осведомеността и застъпничеството.						
Бангладеш	Бангладеш 6	Проектът има за цел да насърчи постигането на ситуация в Бангладеш, в която бежанците от общността рохингия разполагат с подходяща международна закрила, докато се поддържа търсенето на дълготрайно решение.						
Бангладеш	Бангладеш 7	Общата цел на Действието за борба с търговската сексуална експлоатация на деца (CCSEC) в Бангладеш е да допринесе за премахването на търговската сексуална експлоатация на деца. Конкретната цел на Действието е защитата и насърчаването на спазването на правата на оцелелите жертви и на децата, изложени на риск от експлоатация чрез улесняване на изпълнението на Конвенция 182 на МОТ (ILO-C182) и Факултативен протокол 2 на Конвенцията на ООН за правата на детето (UNCRC-OP-2) в Бангладеш.						

			Качество на разработката		Мониторинг и изпълнение		Резултати и устойчивост на проектните резултати	
Държава	Текстово позоваване	Цел на проекта	Цели SMART / Показатели RACER	Други аспекти на разработката (напр. изходно положение, направени изводи, бюджет)	Мониторинг	Изпълнение и други въпроси	Резултати	Проблеми на устойчивостта
Бангладеш	Бангладеш 8	Общата цел е да се предотвратят всички форми на насилие и дискриминация срещу уязвимите групи, особено жени и момичета, като се насърчава спазването на човешките права в определени райони на Бангладеш.						
Тайланд	Тайланд 4	Общата цел на проекта е до изтичането на 4-годишния му срок на действие да подобри достъпа до правна защита и здравни услуги на жените в 12 североизточни провинции на Тайланд, които са застрашени от домашно или сексуално насилие и трафик на хора, или които срещат трудности при достъпа до здравни услуги, особено в сферата на репродуктивното здраве.						
Тайланд	Тайланд 5	Проектът има за цел да подобри защитата на бежанците, настанени в лагери, и на търсещите убежище лица от Мианмар в Тайланд.						
Тайланд	Тайланд 6	Действието цели да подобри капацитета на 205 недържавни участници-мигранти в области с многобройно население от мигранти от Мианмар, като закриля правата на мигрантите и подпомага правните промени (на местно, провинциално и национално ниво) с помощта на платформи за диалог между местните власти, тайландското гражданско общество и общностите на мигрантите.						
Регионален	Регионален 3	Целта на тази програма е да подпомага АСЕАН в процеса на интеграция чрез изпълнението на Генералния план относно свързването на АСЕАН, по-специално свързаността между отделни лица, и укрепването на мрежите между правоприлагащите агенции и сътрудничеството в основните регионални транзитни центрове с помощта на проучване относно облекчаването на визовия режим						

			Качество на разработката		Мониторинг и изпълнение		Резултати и устойчивост на проектните резултати	
Държава	Текстово позоваване	Цел на проекта	Цели SMART / Показатели RACER	Други аспекти на разработката (напр. изходно положение, направени изводи, бюджет)	Мониторинг	Изпълнение и други въпроси	Резултати	Проблеми на устойчивостта
		в рамките на АСЕАН за граждани на страни от и извън АСЕАН.						

Бележка: При оценката на тези проекти Сметната палата взе предвид присъщите предизвикателства, свързани с проектите от областта на човешките права. Например, устойчивостта често изисква продължителна подкрепа от страна на донорите и изграждане на ангажимент в съответната държава за поддържане на постигнатите резултати.

Бележка: За 10 проекта не беше оценена устойчивостта на проектните резултати, тъй като проектите все още се изпълняват (седем проекта), окончателният доклад не е бил одобрен по време на одита (един проект) или не е бил достатъчно подробен (два проекта). Между тези проекти Сметната палата отбеляза значими проблеми с устойчивостта при проект Бангладеш 6, където правителството на страната не оказва достатъчно съдействие, и проект Камбоджа 4, където системата на платени посланици на общностите е особено слаб.

Легенда:

	Стандартите са изпълнение във всички съществени аспекти
	Някои стандарти не са изпълнени
	Значително отклонение от стандартите

Приложение III**Слабости на базата данни, свързана с уебсайта за борба с трафика на хора**

1. Общата информационна система в областта на външните отношения (CRIS) на Комисията не съдържа информация дали проектите са свързани с трафика на хора. Принципно проектите в областта на трафика на хора систематично се включват в специфична база данни за трафика на хора, която е достъпна от специалния уебсайт за борба с трафика. Сметната палата анализира тази уебсайт база данни и установи, че липсва последователност при класифицирането на проектите като свързани с трафика на хора.
2. През септември 2016 г. Комисията е публикувала изследване на цялостния преглед на политиките, свързани с проектите за борба с трафика, финансирани от ЕС. Авторът на този доклад е включил бележка, която също показва, че базата данни не може да се счита за достатъчно солидна или надеждна. В бележката се посочва, че въпреки всички усилия, положени от службата на Европейския координатор за борба с трафика, да предостави информация на възложителя относно всички финансирани проекти от всички служби за целия разглеждан период, изследването не може да се счита за напълно изчерпателен преглед на всички проекти, финансирани от Европейската комисия в областта на трафика на хора.
3. Липсата на последователност при проектите в базата данни е видна и в анализа на извадката. Проект Камбоджа 5 е счетен от Комисията за проект, свързан с трафика на хора, проект Камбоджа 4, който посочен от един оценител като продължение, не се счита за такъв.

Примери за проекти, включени/невключени в базата данни за борба с трафика на хора	
Проекти, включени в базата данни, свързана с уебсайта за борба с трафика на хора	Подобни проекти, невяключени в базата данни
<u>Facilitating Corporate Social Responsibility in the field of Human Trafficking</u>	<u>Partnerships to combat child labour through corporate social responsibility CSR in Bangladesh</u>

<u>(HOME/2011/ISEC/AG/THB/4000001962)</u> Основната цел на проекта е да подобри предотвратяването на трафик на хора с цел трудова експлоатация чрез превод и прилагане на Ръководните принципи на ООН за бизнес и права на човека (UNGP) в областта на трафика на хора. Действията са насочени към три сектора — земеделие, строителство и туризъм (уебсайт за борба с трафика на хора).	<u>(CRIS 266430)</u> Проектът има за цел да подобри живота и средствата за прехрана на децата работници в Бангладеш в официалния и неофициалния частен сектор. Детският труд се счита за най-разпространеното нарушение на правата на децата в Бангладеш, като около 7,4 милиона деца работят редовно в опасни условия... Общият проблем, който Действието се стреми да разреши, е недостатъчната информираност и неизпълнението на корпоративната социална отговорност и социалните стандарти в частния сектор, което води до детски труд в опасни условия. (Описание на действието, 1.6.2)
<u>Trafficking Prevention for Vulnerable Youth and Women in Kosovo (EIDHR/2008/168—436)</u> Целта на проекта е да подобри предотвратяването на трафика на хора чрез изграждане на капацитета на местните НПО, работещи по програми за борба с трафика в Косово. Освен това проектът се стреми да повиши осведомеността относно трафика на хора сред най-уязвимите групи — като ученици от началните училища, жертви на насилие по полов признак и момичета, напуснали образователната система — в селските райони на Косово. Той също така насърчава професионалното обучение на млади жени с цел намаляване на тяхната уязвимост към трафик на хора и създаването на възможност те да изградят независим живот (уебсайт за борба с трафика на хора).	<u>Improving Child Protection and Rehabilitation of Children from Sexual Abuse and Exploitation in Bangladesh (CRIS 223—092)</u> Проектът има за цел да намали случаите на злоупотреба и сексуална експлоатация на деца в обхванатите райони и да постигне успешна рехабилитация и реинтеграция на тези деца в обществото.

Източник: Анализ на ЕСП на базата данни за борба с трафика на хора и на CRIS.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И НА ЕСВД ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ПОДКРЕПА ОТ ЕС ЗА БОРБАТА С ТРАФИКА НА ХОРА В ЮЖНА И ЮГОИЗТОЧНА АЗИЯ“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Трафикът на хора (ТХ) е неразделна част от глобалния ангажимент на Европейския съюз в областта на външната политика и политиката на сигурност в борбата с многобройните нарушения на правата на човека и предизвикателства в областта на сигурността. ТХ е относително нова област в контекста на външната дейност на ЕС от 2009 г. насам. През целия този първоначален период ангажиментът е бил реализиран на политическо и техническо равнище, както и на равнището на висшите служители в световен мащаб и в Южна и Югоизточна Азия.

Както беше заявено от Комисията на Европейския парламент: „Понастоящем правим преглед на опита и постиженията на настоящата стратегия, проучваме тенденциите и проблемите и оценяваме и обсъждаме със заинтересованите страни какви са необходимите бъдещи действия от всички различни области на политиката. Нашата цел е да се справим с предизвикателствата, създадени от променящия се социално-политически контекст. Но ние също така искаме да поддържаме координиран, последователен и съгласуван подход и да продължим усилията за борба с тази изключително злонамерена, но силно доходоносна форма на престъпност. Наложително е ЕС да продължи да се бори с трафика на хора: ние дължим това на жертвите и на нашите общества“.

II. Когато описва ЕС, Сметната палата използва термина „привлекателна дестинация“ за жертвите. Въпреки че ЕС може да се счита за такава дестинация, също трябва да се подчертае и ролята му на регион, пораждащ търсене. Както беше подчертано от Европол и оценката на ЕС на заплахата от тежката и организираната престъпност (SOCTA 2013 г.), „постоянното търсене на услуги, свързани със сексуалната и трудовата експлоатация, както и непрекъснатите социално-икономически неравенства между развития и развиващия се свят, водят до трафик на хора“ (работен документ на службите на Комисията, придружаващ доклада на Комисията относно напредъка в борбата с трафика на хора (2016 г.), SWD(2016) 159 final).

III. По отношение на констатацията, че „все още не е представена стратегия за борба с трафика на хора за периода след 2016 г.“, Комисията желае да отбележи, че както е отразено в Европейската програма за миграцията и Европейската програма за сигурност, понастоящем се работи по разработването на рамка на политиката след 2016 г.

VI. Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) би искала да подчертае, че пътят към специално партньорство за борба с трафика на хора преминава през все по-конструктивен диалог с държавите и форуми с регионален формат като Асоциацията на народите от Югоизточна Азия (АСЕАН) и срещата „Азия—Европа“ (АСЕМ) по по-широки въпроси като правата на човека и/или съдействието за сътрудничество, в рамките на които понастоящем се обсъждат въпросите, свързани с трафика на хора. Това е процес, който изисква време, ресурси и солидно сътрудничество с партньорите в региона.

Струва си да се повтори, че като се има предвид хоризонталният характер на трафика на хора, логично е той да се разглежда в по-широк контекст и да се прилагат по-широки политики и инструменти, например такива, насочени към правата на човека, намаляването на бедността, подкрепата на върховенството на закона, управлението на границите, борбата с организираната престъпност или управлението на миграцията, както беше отбелязано от

Сметната палата в доклада. Работата в тези области е насочена към множество първопричини и „тласкащи фактори“, които стоят зад трафика на хора, поради което тяхното разглеждане е от решаващо значение.

VII. Комисията приветства положителната оценка на Сметната палата и, въпреки че е съгласна, че свързването на конкретни проекти с цялостното подобрение в областта на ТХ е трудно, е ясно, че съчетанието от политически диалог, застъпничество и допълващи действия с важни местни участници е дало тласък, който е довел до промени в няколко държави.

По отношение на посочените конкретни слабости тя би искала да подчертае, че:

- проектите по определение са ограничени във времето и устойчивостта им е основен приоритет за Комисията;
- проектите за безвъзмездни средства се разработват от кандидатстващите неправителствени организации (НПО), които изпълняват действието и са ангажирани с него. Всички промени трябва да бъдат съгласувани с НПО и не следва да изменят условията за предоставяне на безвъзмездните средства. Оценката на слабостите при разработването е качествена оценка, която зависи от индивидуалната оценка на ръководителя на програмата или на служителите, отговарящи за мониторинга. Промените често са предизвикани от външни мисии за мониторинг или оценки, които оказват влияние на получателя на безвъзмездните средства, за да промени разработката на проекта.

И накрая, много проекти се изпълняват в трудна политическа и местна среда и управлението им трябва да се приспособи към местните ограничения, което по своята същност води до забавяне на изпълнението.

ВЪВЕДЕНИЕ

3. Комисията желае още веднъж да подчертае, че, както е посочено в Стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора за периода 2012—2016 г., „уязвимостта от трафик и различни форми на експлоатация зависи от пола. Докато жените и момичетата са по-скоро жертва на трафик с цел експлоатация в секс индустрията, в работата по домовете или в сектора на обслужването, то мъжете и момчетата са жертва на принудителен труд, по-специално в селското стопанство, строителството, минното дело, горския сектор и риболова. Освен това краткосрочните и дългосрочните последици за жените и мъжете — жертви на трафик, могат да се различават в зависимост от формата на трафик и пола“.

7. Във връзка с позоваването на Съда, че „46 млн. души попадат в капана на съвременните форми на робство“, Комисията желае да подчертае необходимостта от предпазливо тълкуване на приблизителните оценки и статистическите данни, като се вземе предвид последният Доклад относно трафика на хора в световен мащаб за 2016 г. на Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН).

Цитираната цифра от 46 милиона души в съвременни форми на робство е едва приблизителна оценка не само на трафика на хора, но и на други явления, и не представлява действителното разпространение на трафика на хора или броя на жертвите на трафик, които са осъществили контакти с органите. Освен това, както Съдът посочи в бележка под линия 5, терминът „съвременни форми на робство“ няма правна квалификация или определение.

12. Както е отразено в Европейската програма за миграцията и Европейската програма за сигурност, Комисията понастоящем разработва рамка на политиката след 2016 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

22. Комисията желае да подчертае, че приемането на Стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора за периода 2012—2016 г. е крайният резултат от процедура, включваща целенасочени консултации съгласно приложимите процедурни изисквания. Стратегията на ЕС беше резултат от консултации с множество различни заинтересовани страни (държави членки, НПО, международни организации, агенции на ЕС). В тази рамка бяха събрани данни за трафика на хора, включително налични статистически данни, доклади за положението, правни и икономически анализи като оценката на заплахата от тежката и организираната престъпност (SOCTA) и данните и докладите на агенциите на ЕС.

Важно е да се подчертае, че стратегията на ЕС беше приветствана от всички заинтересовани страни, включително и в Заключенията на Съвета относно новата Стратегия на ЕС за премахване на трафика на хора за периода 2012—2016 г., приети на 3195^{-ата} среща на Съвета по правосъдие и вътрешни работи в Люксембург на 25 октомври 2012 г.

23. Общ отговор по точки 23 и 24.

Комисията представи редица доклади относно действията, осъществени в рамките на стратегията на ЕС, и внимателно следеше тези действия посредством доклади и проучвания, както е уместно. Комисията би искала да подчертае, че е налице Междинен доклад за изпълнението на Стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора (COM(2014) 635 final). Въпреки че Комисията не е правно задължена, тя допринесе за прегледа на постигнатия напредък в изпълнението на стратегията на ЕС.

По-специално, един раздел от междинния доклад е посветен на стъпките, предприети от 2012 г. насам в рамките на Документа за действие от 2009 г. за укрепване на външното измерение на ЕС за борба с трафика на хора. Докладът включва не само работата, извършена чрез сътрудничество между институциите, агенциите и органите на ЕС, държавите членки, организациите на гражданското общество и частния сектор, но обхваща и действията, предприети в рамките на ЕС и в сътрудничество с държави на произход, на транзит и на местоназначение извън ЕС. Освен това в доклада се съдържа приложение относно важната работа на седем агенции на ЕС по правосъдие и вътрешни работи (Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), Европейската агенция за гранична и брегова охрана (FRONTEX), Европол, Европейския институт за равенство между половете (EIGE), Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA), Агенцията на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането (CEPOL) и Евроюст) за справяне с трафика на хора въз основа на съвместната декларация, подписана от директорите на тези агенции по повод Деня на ЕС за борба с трафика на хора на 18 октомври 2011 г.

В допълнение първият Доклад на Комисията относно напредъка в борбата с трафика на хора [COM(2016) 267 final] и придружаващият го работен документ на службите на Комисията [SWD(2016) 159 final] съдържат много информация за действията и постигнатите резултати също и в контекста на Стратегията на ЕС за борба с трафика на хора.

Всички крайни резултати, включени в стратегията на ЕС, бяха публично оповестени, както е уместно, на уебсайта на Комисията за борба с трафика на хора (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>). Те включват изследването на цялостния преглед на политиките, свързани с проектите за борба с трафика, финансирано от Европейската комисия (2016 г.), както и редица други съответни проучвания, насоки и ръководства.

25. По отношение на констатацията относно недостатъчните насоки, предоставени с паралелното регионално и двустранно определяне на приоритетите, Комисията и ЕСВД биха искали да пояснят, че тази всеобхватна формулировка позволява да се използва възможно

най-широк кръг от налични диалози и/или партньорства — както двустранни, така и многостранни/регионални — за разглеждане на въпросите относно трафика на хора с държавите от Южна и Югоизточна Азия. Определянето на приоритетите през 2012 г. беше използвано като насоки в по-широк смисъл за диалог по политиките и по-голяма политическа ангажираност във връзка с борбата с трафика на хора.

От друга страна, Комисията и ЕСВД признават необходимостта от последващи действия и преглед на определянето на приоритетите. Това може да бъде разгледано в контекста на разработването на рамка на политиката след 2016 г.

33. Комисията би желала да припомни, че програмните документи са с ограничен срок и че правата на човека се споменават редовно, като в повечето държави доброто управление/върховенството на закона се избира като приоритетен сектор.

34. Комисията поддържа и разработва уебсайт за борба с трафика на хора (<https://ec.europa.eu/anti-trafficking/>), който съдържа база данни от проекти, свързани с трафика на хора и финансирани от Европейската комисия, както и информация, наред с другото, за правните инструменти и инструментите относно политиката на ЕС, мерките за борба с трафика на хора в държавите членки, възможностите за финансиране и инициативите на ЕС. Информацията за проектите се предоставя от различни генерални дирекции, отговарящи за управлението на различни инструменти за финансиране. Отговорните служби оценяват за всеки отделен случай дали даден проект представлява действие, свързано с борбата с трафика на хора.

36. ЕСВД оценява факта, че Сметната палата признава в този контекст значението на различните диалози в областта на правата на човека, които ЕС поддържа с държавите от Южна и Югоизточна Азия. ЕС повдига такива въпроси и в двата конкретни диалога в областта на правата на човека, както и в други форуми относно политиката, ако е целесъобразно, напр. мисии за наблюдение на ОСП+, съвместни комитети и *ad hoc* срещи. Такива диалози с отделните държави се допълват от еквивалентни диалози на регионално равнище например между ЕС и АСЕАН и АСЕМ.

38. ЕСВД е съгласна със заключението и би искала да поясни, че въпросите, свързани с правата на човека, може да бъдат обсъждани под различни форми на диалог с партньорите в региона. А именно, с Тайланд въпросите, свързани с правата на човека, се обсъждат под формата на среща на равнището на висшите служители в очакване на изпълнението на Споразумението за партньорство и сътрудничество. В допълнение някои въпроси, свързани с правата на човека, се разглеждат в контекста на водените от Комисията обсъждания относно незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов и труда. Вж. също отговора по точка 36 по-горе.

40. ЕС си сътрудничи с всички държави с цел борба с трафика на хора, както показват различните проекти. Комисията и ЕСВД са силно ангажирани с партньорството между ЕС и АСЕАН и са готови да развият неговия потенциал.

Вж. също отговорите по точки 36, 38, 43 и 70.

41. Комисията и ЕСВД биха искали да потвърдят, че ЕС се ангажира с Процеса от Бали чрез своите държави членки и Европейската комисия в качеството им на наблюдатели и продължава да оценява потенциала на процеса. Нидерландският министър на външните работи представляваше върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и заместник-председател на Комисията на 6^{-ото} министерско заседание относно Процеса от Бали на 23 март 2016 г.

42. Що се отнася до констатацията на Сметната палата относно общността от експерти, Комисията и ЕСВД биха искали да подчертаят, че борбата с трафика на хора е целева област на ЕС сравнително отскоро — от приемането на Документа за действие на ЕС от 2009 г. за укрепване на външното измерение на ЕС за борба с трафика на хора. През последващия първоначален период бяха положени усилия за създаване на съответния експертен опит, напр. чрез обучение на служители от делегациите на ЕС и чрез разпространение на информационни пакети на съответните служби и всички делегации на ЕС.

В делегациите на ЕС въпросите, свързани с трафика на хора, обикновено се разглеждат съвместно от координатора по правата на човека и ръководителя на политическата секция. Следователно винаги е известно кои са координаторите по правата на човека, в т.ч. координаторите за борба с трафика на хора.

Комисията и ЕСВД се ангажират да продължат да разпространяват информация и да подобряват разбирането на своя персонал за политиката на ЕС относно трафика на хора, което е неразделна част от глобалното стратегическо действие на ЕС.

43. При вземането на решение как да се изпълни мандатът, свързан с партньорствата за борба с трафика на хора, често най-подходящият начин е максимално да се увеличи използването на съществуващи или на по-широки диалози по политиките.

Нов етап представляваше назначаването на европейски служители за връзка по въпросите на миграцията за определени целеви държави (например Пакистан и Бангладеш), както и на специален служител на Европол в Сингапур, като всички те се занимават, наред с другото, с борба с трафика на хора.

46. Комисията следва правилата си и разглежда всяко предложение по един и същи начин, за да гарантира справедливо и равно третиране. Различните взаимодействия с други проекти се разглеждат чрез координационни дейности, осъществявани от делегациите на ЕС.

47. През ноември 2009 г. Съветът на Европейския съюз прие Документ за действие за укрепване на външното измерение на ЕС за борба с трафика на хора. Комисията би искала да отбележи, че по-голямата част от проектите от извадката, избрана за Южна/Югоизточна Азия, бяха разработени в период, предхождащ приемането на Стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора (за периода 2012—2016 г). Освен това следва да се има предвид, че справянето с трафика на хора беше само една от няколко цели в няколко от проектите. И накрая, важно е да се отбележи, че според информацията от тази област работата върху престъпния компонент на трафика на хора е по-трудна за НПО, които по-скоро предпочитат да работят по предотвратяването и защитата.

48. Съществуват различни начини за формулиране на показателите; това е качествен процес, който поддръжниците на проектите изпълняват съобразно своите знания в момента на разработването на проектите. Съгласно поканите за представяне на предложения безвъзмездните средства се избират чрез конкурсна процедура, след която се избират най-добрите предложения. Тъй като невинаги са на разположение данни за трафика на хора, това затруднява определянето на лесно измерими цели и показатели. Освен това не всички НПО могат да наемат най-висококвалифицираните съставители на проекти, но въпреки това те обикновено изпълняват добре дейностите и получават осезаеми резултати.

Капе 1

В случая с проекта Филипини 1 Сметната палата се позовава на общите цели, за които проектът само трябва да допринесе. Конкретните цели, които проектът трябва да постигне, са с подходяща степен на конкретност и показателят за изготвянето на проучване на изходното състояние на прилагането на съответните закони е измерим.

По отношение на проекта Бангладеш 5 Комисията би желала да отбележи, че въпреки че осезаемите показатели първоначално бяха слаби, делегацията на ЕС впоследствие внесе промени в логическата рамка. Въвеждането на подходящи цели SMART и показатели RACER помогна на делегацията да измери по-добре резултатите както количествено, така и качествено, при оценката на окончателните и финансовите доклади. Проектът постигна успешно планираните цели и резултати.

Що се отнася до проекта Индия 1, при представянето на предложението беше налична оценка на средната стойност на емиграцията въз основа на подобно проучване, проведено през 2008 г. от друга агенция. Беше налична и достатъчно анекдотична информация относно задлъжнялостта, пред която са изправени мигрантите и техните семейства поради високата цена на миграцията, особено чрез безскрупулни агенции за набиране на персонал и посредници, за да се придаде целесъобразност на предложения показател и съответните дейности.

Въпреки че е вярно, че окончателното изчерпателно проучване не може да бъде проведено съгласно планираното поради липса на ресурси и логистични ограничения, бяха организирани срещи за взаимодействие/обратна връзка с по-малки групи, за да се оцени въздействието. Поради това наличието на показател за разходите за емиграция има смисъл и много държави имат политики за намаляване на разходите, плащани на агенциите, които обременяват бедните работници мигранти.

49. Комисията е съгласна, че проучванията на изходното положение невинаги са съществени или ефективни.

50. Комисията би искала да подчертае, че съществуват ограничения относно изменението на логическата рамка. Много е трудно да се определят показатели в областта на трафика на хора и е необходимо изменението на логическата рамка да бъде съгласувано с бенефициерите на безвъзмездните средства. Промените в някои показатели може да изискват допълнителен бюджет, какъвто не е наличен, и следователно такова споразумение не може да бъде постигнато.

а) По отношение на проекта Индонезия 1 Комисията би искала да отбележи, че докато индивидуалните оценки се обсъждат в рамките на оценяването, не е необходимо специфичните коментари на оценителите да бъдат включени изцяло в доклада за оценка. На етапа на договаряне ръководителят на проекта прави справка с отделните формуляри за оценка, за да провери слабите и силните страни на проекта, които биха могли да бъдат разгледани в рамките на приложимите правила (Процедури и практическо ръководство — PRAG). Независимо от това, Комисията признава оценката на показателите, но също така отбелязва, че проектът е бил малък проект с малко по размер финансиране от ЕС (99 000 EUR) и кратка продължителност (18 месеца).

б) Проектът Филипини 2 беше избран чрез конкурсна процедура (покана за представяне на предложения) и предложението беше разгледано внимателно въз основа на силните и слабите страни на разработката му (включително неговите цели и логическа рамка). Всъщност в раздел 6.5.10.2 на PRAG се посочва, че „възлагащият орган може да реши, че могат да бъдат направени други разяснения или незначителни корекции в описанието на дейността или в бюджета, доколкото те не поставят под въпрос решението за отпускане на безвъзмездни средства и не противоречат на равното третиране на кандидатите“. По отношение на проекта Филипини 2 измененията на части от документа е можело обаче да доведат до конфликт по отношение на равното третиране на кандидатите. Този проект беше избран, тъй като беше по-добър в сравнение с други в същата покана за представяне на предложения.

в) Що се отнася до проекта Непал 3, в окончателния доклад за оценка (стр. 20) се посочва, че в проекта е установена базовата стойност за показателите, посочени в логическата рамка. Освен това също се посочва, че логическата рамка е добре формулирана, като повечето от показателите и целите са ясни.

51. Що се отнася до проекта Бангладеш 5, въпреки че осезаемите показатели бяха официално въведени в логическата рамка на по-късен етап, проектът успешно постигна планираните цели и резултати. Въвеждането на подходящи цели SMART и показатели RACER помогна на делегацията да измери по-добре резултатите както количествено, така и качествено, при оценката на окончателните и финансовите доклади.

52.

а) По отношение на проекта Бангладеш 1 е възможно двете области на разработването на проекта да са били твърде амбициозни; при все това бяха установени смекчаващи действия, като например: работа рано сутрин, когато има електричество, и работа с офлайн използване на базата данни (без достъп до интернет, но с достъп до електричество). Въпреки че това е довело до първоначални забавяния, Комисията би искала да подчертае, че след края на проектния цикъл управлението на базата данни е било поето от Министерството на местното управление и кооперациите. Базата данни е включена в уебсайта на местното управление и нейното използване е станало част от обучението за програмата за реформа на местното управление. Това показва, че първоначалните забавяния по проекта са били преодоляни успешно.

б) Комисията изразява съгласие, че проектът Индия 1 е бил прекалено амбициозен, тъй като се е изпълнявал в политическа среда, която може да бъде много сложна и в която законотворчеството отнема време. По време на оценката на предложението обаче рискът е бил известен и в оценката се заключава, че усилията за лобиране и застъпничество по проекта ще бъдат ценни и в крайна сметка ще допринесат за подобряването на политиките. Действително, проектът доведе до редица инициативи на равнището на политиките, като например модула за обучение преди заминаване, разработен по проекта и включен от Службата за закрила на емигрантите в програмата на щата Тамил Наду за ориентиране преди заминаване на нискоквалифицирани мигранти. Длъжностните лица на индийското посолство в държавите от Персийския залив станаха по-активни и отзивчиви при защитата на нуждаещите се мигранти, включително и при намесата си в приемащите държави от Персийския залив, за да гарантират безопасното завръщане на изпадналите в безизходно положение индийци и наказателното преследване на занимаваща се с измами Агенция за подбор на персонал.

Изготвеното по този проект проучване („Something is better than nothing: enhancing the protection of Indian migrant workers through bilateral agreements and Memorandum of Understanding (MoUs)“, [„Нещо е по-добре от нищо: засилване на защитата на индийските работници мигранти чрез двустранни споразумения и Меморандум за разбирателство“]) имаше мултиплициращ ефект. То придоби популярност сред държавите — членки на Международната организация на труда и в резултат на това редица южноазиатски правителства организираха чрез партньора по проекта обучение на техния технически персонал за това как да изготвят проекти на меморандуми за разбирателство. Подписването на Меморандума за разбирателство между Индия и Саудитска Арабия относно местните работници в сферата на услугите би могло да се отдаде и на подкрепяното от проекта застъпничество на политиките.

54. Много проекти бяха изпълнени в трудна политическа и местна обстановка, а управлението на проектите трябва да се приспособи към местните ограничения и затова е нормално да има закъснения поради някои специфични ситуации.

Общо погледнато, Комисията би желала също така да добави, че проектите са разработени от кандидатите според техните познания доста време преди тяхното изпълнение. Справянето с трафика на хора е политически чувствителен проблем в много държави и често са необходими корекции в зависимост от промяната в положението в дадена държава. Някои дейности в областта на трафика на хора, като например помощ за жертвите, не са устойчиви сами по себе си, но в някои държави е важно да се подкрепят такива дейности, тъй като няма алтернативни механизми за подкрепа, което оставя жертвите без никаква подкрепа. Делегациите на ЕС разглеждат устойчивостта във всички свои взаимодействия с партньорите по изпълнението, но не всички обсъждания се документират.

55. Сроковете на проектите бяха удължени, за да се гарантира постигането на резултатите и да се компенсират конкретни трудни ситуации, в съответствие с добрата практика за управление на проекти.

56. Обичайна практика е времето за извършване на дейностите да се коригира от ръководителите на проектите в съответствие с промените в местната ситуация и изискванията на партньорите.

Каре 2

Що се отнася до проекта Камбоджа 2, не може автоматично да се счита, че лекото изменение на тази последователност има отрицателно въздействие върху ефективността на проекта. По-специално, пълното изпълнение на дейностите по преглед на медиите съгласно планираното беше от полза за предоставянето на второ обучение за журналистите през последния семестър.

Във връзка с проекта Индия 2 Комисията би искала да подчертае, че посочените закъснения са извън обхвата на компетентност на ЕС и че ЕС не е бил в позиция да се намеси. Опитът на делегацията на ЕС с работата с правителствени агенции показва, че формалните процедури често водят до дълги закъснения. Като извлечена поука делегацията ограничи допустимостта на кандидатите за следващите тематични покани за представяне на предложения в Индия само до НПО и изключи ООН и други международни организации. Последните организации изискват предварително одобрение от свързаните с тях министерства — формалност, която рядко става навреме.

57. Действия, насочени към проблемите с трафика на хора, понякога са необходими поради липсата на ангажираност от страна на правителството за справяне с проблема и подпомагане на жертвите. Поради това в някои случаи се изисква да се ангажира гражданското общество, за да се промени ситуацията и да се създаде по-голяма ангажираност на национално равнище.

Вследствие на това ръководителите на проектите трябва да коригират вида и времето на извършване на дейностите според променящите се нужди в зависимост от конкретната ситуация.

Каре 3

По проекта „Бангладеш 1“ Комисията би желала да отбележи, че обучителните дейности действително са зависели от инсталирането и активирането на софтуера, което трябваше да бъде одобрено от правителството на Бангладеш. Въпреки неколккратно удължаване на срока на договора, софтуерът не можа да бъде инсталиран и активиран преди края на

проекта; по тази причина, въпреки съвместните усилия на партньорите и делегацията на ЕС, обучението за това как да се използва този софтуер не може да бъде предоставено на длъжностните лица. Скоро след края на проекта софтуерът за регистриране на деца (LINK Migration software) обаче беше включен в софтуера за местно управление (LGSP-2), който е друг проект, финансиран от правителството на Западна Бенгалия. Новото правителство щеше да започне обучението на длъжностните лица, отговарящи за софтуера.

Що се отнася до проекта Индонезия 1, Комисията би желала да отбележи, че ръководителите на проекта успяха да се срещнат със заинтересовани страни от съответните правителствени агенции на срещи, организирани от Министерството на овластяването на жените и закрилата на децата, което ръководеше изпълнението на Националния план за действие. Също така беше отбелязано, че приспособяването към дейностите не възпрепятства постигането на целите на проекта.

Комисията би искала да поясни, че по проекта Мианмар 1 дейностите бяха извършени при наличието на оперативни предизвикателства в трите региона на етническите малцинства с висока степен на бедност и в етнически конфликти с правителството на Мианмар. Съпротивата срещу местните власти (в Намкхам и Па Ан) беше пък друго предизвикателство. Освен това през втората година дейностите бяха прекъснати от националните избори и сформирването на ново правителство. По този начин много дейности не можеха да бъдат организирани редовно, напр. развлекателни дейности. Предвид различната степен на ангажираност на общностите, сътрудничеството на местните органи и положението със сигурността, 33-те групи за закрила на детето работеха с различен капацитет в различни селища. Независимо от всичко това цялостното изпълнение беше задоволително.

Що се отнася до проекта Индия 1, предвид средата на разработване на политиките, винаги съществува риск очакваните политики/законодателства да не бъдат изготвени през периода на проекта. Съществува риск, който и организациите-изпълнители, и делегациите осъзнават и съзнателно поемат, като са наясно, че усилията по проектите вероятно ще имат положително въздействие и в крайна сметка ще допринесат за оказване на влияние върху разработването на политиките в дългосрочен план, дори и това да не стане в близко бъдеще. По проекта беше осъществено голямо лобиране и застъпничество със създателите на политики — с правителства, парламентаристи и др.

58. Във всички случаи сроковете на проектите бяха удължени, за да се постигнат планираните резултати и да се осигури по-добра устойчивост. Ако на етапа на договаряне се установи завишаване на бюджета, ще бъдат договорени промени.

а) В случая с Регионален проект 1 Комисията би искала да подчертае, че външни фактори повлияха на капацитета за изпълнение и усвояване на проекта и в по-малка степен на капацитета на местните партньори:

і) индийското правителство въведе нови правила относно получаването и управлението на чуждо финансиране от индийски НПО. Впоследствие НПО трябваше да изготвят нова стратегия и реорганизират начина на получаване и насочване на чуждестранни средства в съответствие с новите правила. Освен това промените в структурата на партньорите и в управленската структура доведоха до дълъг процес на диалог и обсъждане с делегацията на ЕС. Не всички предложени промени бяха приемливи съгласно правилата на ЕС и целият процес отне време, което доведе до забавяне на изпълнението. Вследствие на това общият капацитет на проекта за усвояване и изразходване на средства беше намален.

ii) Поисканото от ръководителите на проекта удължаване на срока на проекта без наличие на свързани с това разходи с цел компенсиране на горепосоченото забавяне беше отхвърлено от делегацията на ЕС, тъй като някои от предложените мерки не отговаряха на съответните процедури. Това допълнително повлия на степента на изпълнение.

б) Що се отнася до проекта Индия 3, по-големият принос на държавата беше положително развитие и се очаква да допринесе за устойчивостта на проекта. Комисията би искала да подчертае, че срокът на проекта бе удължен с една година без допълнителни разходи, за да се извършат дейности, които са били забавени по политически причини. Също така е важно да се отбележи, че в началото на проекта е имало неусвоени средства, но с напредването на проекта този проблем е бил преодолян.

в) По отношение на Регионален проект 2 първото удължаване на срока е било необходимо по две причини: продължителна процедура за получаване на разрешения за работа с „управлявани от правителството домове за настаняване“ и забавяне на репатрирането на жертвите, тъй като повечето от тях е трябвало да се явят като свидетели в съдилищата, което е още един дълъг процес.

Второто удължаване на срока беше договорено, тъй като имаше възможност да се увеличат дейностите по проекта въз основа на търсене от страна на правителствата на други държави и да се допринесе за успеха и възпроизводимостта на проекта. Предвид наличието на средства по проекта ЕС счете, че това е добра възможност за по-нататъшно засилване на действието.

60. Комисията е на мнение, че това е допринесло за положителното развитие.

61. Въпреки че Комисията е съгласна, че свързването на конкретни проекти с цялостното подобрене в областта на трафика на хора е трудно, е ясно, че съчетанието от политически диалог, застъпничество и допълващи действия с важни местни участници е дало тласък, който е довел до промени в няколко държави.

64. Делегациите на ЕС се опитват да свързват редовно проектите на ЕС с инициативите за развитие на други партньори и усилията на правителството.

Карте 4

Комисията желае да подчертае значението, което се придава на борбата срещу незаконния, недеklarиран и нерегулиран риболов (ННН). Действията на Комисията във връзка с това се основават на изпълнението на Регламента на ЕС относно ННН риболов, който предвижда, наред с другото, възможността за сътрудничество с трети държави в области, свързани с неговото изпълнение.

На 21 април 2015 г. Комисията уведоми Тайланд за възможността да бъде посочена като несъдействаща страна в борбата срещу ННН риболова. Това решение беше взето в резултат на задълбочен анализ и редица обсъждания с тайландските органи от 2011 г. насам. Важно е да се подчертае, че това решение беше взето с оглед на заключенията, направени от Комисията във връзка с неизпълнението от страна на Тайланд на нейните задължения съгласно международното право като държава на знамето, пристанищна държава, крайбрежна държава или държава на пазара да предприеме действия за предотвратяване, възпиране и премахване на ННН риболов.

Комисията желае да изтъкне, че ефективните политики за контрол на рибарството и ефикасните рамки на политиката за противодействие на незаконните риболовни практики може непряко да предоставят подкрепа и следователно да окажат положително въздействие

по отношение на спазването на условията и стандартите на труд и да намалят принудителния труд, детския труд и други неприемливи форми на труд.

65. Комисията направи възможно за гарантиране на устойчивост, но местните неблагоприятни обстоятелства и липсата на алтернативно финансиране направиха продължаването на всички дейности невъзможно.

Тъй като ЕС не може постоянно да осигурява средства за подпомагане на жертвите или други текущи нужди, устойчивостта зависи от друго финансиране с безвъзмездни средства от други партньори за развитие или от националните правителства, което е извън контрола на ЕС.

Каре 5

Що се отнася до проекта Непал 1, ЕС няма контрол над решенията на НПО да променят обхвата си на работа, което до известна степен зависи от наличието на финансиране с безвъзмездни средства. Следва да се отбележи, че един партньор по проекта Непал 1 действително успя да продължи дейността благодарение на друго финансиране. Въпреки че водещият партньор вече не работи в трите района, местният партньор беше оправомощен да прави това. Това следва да се счита за положително въздействие, насочено към всеки проект, изпълняван чрез международна неправителствена организация, а именно засилването на изграждането на капацитет за устойчивост на местната организация бенефициер или на друг бенефициер на местно равнище. Местният партньор и местните групи продължават въведените и започнатите с проекта дейности по всякакъв възможен начин и в зависимост от наличната подкрепа.

По отношение на проекта Индия 2 местните съвети предоставиха общи имуществени ресурси на женските групи за самопомощ за управление на центровете за действие и други дейности за препитание, които следва да продължат и след проекта и да допринесат както за институционалната, така и за финансовата устойчивост. Бяха създадени достатъчни контакти между полицията, местните съвети и женските групи, които следва да продължат да съществуват и след края на проекта.

По отношение на проекта Бангладеш 3 делегацията на ЕС следи отблизо положението на бежанците от народността рохингия; не беше обаче намерено устойчиво политическо решение между участващите правителства, което е извън контрола на ЕС.

66. Делегациите на ЕС обсъждат и наблюдават устойчивостта при взаимодействието си с изпълнителите на проектите. Получателите на безвъзмездни средства обаче носят пълна отговорност за собствените си действия (следователно и по отношение на устойчивостта и управлението на проекти), които обикновено съфинансират.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

68. ЕСВД и Комисията са съгласни със Сметната палата, че трафикът на хора е сложен и дългосрочен процес, при който трябва да се преодолеят първопричините. Бедността, която Сметната палата споменава в своите констатации и оценки, обаче също следва да се вземе предвид като много важна първопричина. ЕС чрез своите диалози по политиката и инструменти за помощ очевидно е помогнал на държавите от Южна и Югоизточна Азия в борбата им с трафика на хора. Това се вижда от нарастващото качество на диалозите с тези държави по въпроса и от мерките, които много от тях вземат. Ясно е обаче, че макар положението да се е подобрило, трафикът на хора не е премахнат и са необходими продължителни действия.

69. Комисията би искала да подчертае, че въпреки че не е правно задължена, тя е представила редица доклади относно действията, осъществени в рамките на стратегията, и наблюдава внимателно постигнатия напредък чрез доклади и проучвания, както е уместно. Във връзка с това е налице Междинен доклад за изпълнението на Стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора (COM(2014) 635 final). Въпреки че не е правно задължена, Комисията допринесе за прегледа на постигнатия напредък в изпълнението на стратегията.

По-специално, един раздел от междинния доклад е посветен на стъпките, предприети от 2012 г. насам в рамките на Документа за действие от 2009 г. за укрепване на външното измерение на ЕС за борба с трафика на хора.

В допълнение първият доклад на Комисията относно напредъка в борбата с трафика на хора [COM(2016) 267 final] и придружаващия го работен документ на службите на Комисията [SWD(2016) 159 final] съдържат много информация за действията и постигнатите резултати също и в контекста на Стратегията на ЕС за борба с трафика на хора.

Комисията желае да подчертае, че някои индикативни доклади и крайни резултати, свързани със Стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора, бяха публично оповестени на уебсайта на Комисията за борба с трафика на хора:

- Работен документ на службите на Комисията, Междинен доклад за изпълнението на Стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора (Брюксел, 17.10.2014 г., SWD(2014) 318 final).
- Доклад относно напредъка в борбата с трафика на хора (2016 г.), както се изисква от член 20 от Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него, Брюксел, 19.5.2016 г., COM(2016) 267 final и придружаващия го работен документ на службите на Комисията (Брюксел, 19.5.2016 г., SWD(2016) 159 final).
- Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценка на степента, до която държавите членки са предприели необходимите мерки за спазване на Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него в съответствие с член 23, параграф 1, COM(2016) 722.
- Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета за оценка на въздействието на действащото национално право, криминализиращо използването на услуги, които са предмет на експлоатация, свързана с трафика на хора, върху предотвратяването на трафика на хора в съответствие с член 23, параграф 2 от Директива 2011/36/ЕС, COM(2016) 719.

В действителност всички крайни резултати, включени в стратегията, бяха публично оповестени, както е уместно, на уебсайта на Комисията за борба с трафика на хора (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>), като например изследването на цялостния преглед на политиките, свързани с проектите за борба с трафика, финансирано от Европейската комисия (2016 г.), както и редица други проучвания по този въпрос.

70. ЕСВД би искала да подчертае, че пътят към партньорства, насочени срещу трафика на хора, преминава през все по-конструктивен диалог с държавите и форуми с регионален формат като Асоциацията на народите от Югоизточна Азия (АСЕАН) и срещата „Азия—Европа“ (АСЕМ) по по-широки въпроси като правата на човека и/или съдействието за сътрудничество, в рамките на които понастоящем се обсъждат въпросите, свързани с трафика на хора. Това е процес, който изисква време, ресурси и солидно сътрудничество с партньорите в региона.

Струва си да се повтори, че като се има предвид хоризонталният характер на трафика на хора, логично е той да се разглежда в по-широк контекст и да се прилагат по-широки политики и инструменти, например такива, насочени към правата на човека, намаляването на бедността, подкрепата на върховенството на закона, управлението на границите, борбата с организираната престъпност или управлението на миграцията, както беше отбелязано от Сметната палата в доклада. Работата в тези области е насочена към множество първопричини и „тласкащи фактори“, които стоят зад трафика на хора, поради което тяхното разглеждане е от решаващо значение.

Препоръка 1

Комисията и ЕСВД приемат препоръката. По-специално, препоръката да се предложи на Съвета евентуален актуализиран списък с приоритети (географски или тематични) ще бъде разгледана при разработването на рамка на политиката за периода след 2016 г. и на интервенции, свързани с трафика на хора. .

Тази стратегическа основа ще бъде приложена при разглеждане на целите и задачите за проектите за борба с трафика на хора за региона в рамките на подготовката на следващия цикъл на финансовото програмиране през 2019 г. Съпътстващите оперативни насоки ще отразяват преразглежданите цели и задачи. Освен това в рамките на Европейския инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ) усилията за ликвидирането на трафика на хора могат да бъдат определени като един от приоритетите на програмите в Южна/Югоизточна Азия.

Комисията и ЕСВД ще се стремят да поставят по-силен акцент върху трафика на хора в рамките на текущите диалози с отделни държави, например относно правата на човека, но също и в други съответни политики. Съществуващото докладване по политически и технически въпроси ще бъде съответно подобро.

И накрая, Комисията ще използва пълноценно съвместния документ на службите на Комисията „Дейностите на ЕС относно равенството между половете и овластяването на жените във външните отношения на ЕС“, който включва трафика на жени и момичета и в който се представят показатели и примери за положителни дейности.

71. Комисията припомня трудността и субективността при формулирането на конкретни цели и показатели поради ограниченото наличие на данни и сложната по своето естество борба с незаконните дейности, често пъти свързани с организираната престъпност. Слабостите бяха разглеждани главно при откриването им от съответната делегация съгласно приложимите към момента процедури на ЕС. Почти всички проекти бяха изпълнявани от НПО и за всяко преразглеждане на договорите за проектите се изискваше съгласието на последните, чиито мнения по въпроса можеха да не съвпадат. Важно е да се повтори, че повечето проекти постигнаха добри резултати въпреки наличието на някои слабости по отношение на показателите.

И накрая, по отношение на полезните взаимодействия между проектите и другите инструменти, ЕСВД и Комисията биха искали да подчертаят, че осъществяваните от ЕС проекти за подпомагане на борбата с трафика на хора бяха от голяма полза за диалозите, свързани с политиката на ЕС относно трафика на хора. Тези процеси са взаимно укрепващи се.

72. Комисията приветства положителната оценка на Сметната палата относно мониторинга на проектите и, въпреки че е съгласна, че свързването на конкретни проекти с цялостното подобрене в областта на трафика на хора е трудно, е ясно, че съчетанието от политически

диалог, застъпничество и допълващи действия с важни местни действащи лица е дало тласък, който е довел до промени в няколко държави.

По отношение на ограничената национална ангажираност, понякога започването на действия за борба с трафика на хора е необходимо поради липсата на ангажираност от страна на правителството да работи по проблема и да оказва помощ на жертвите. Поради това в някои случаи се изисква да се въвлече гражданското общество, за да се промени ситуацията и да се създаде по-голяма ангажираност на национално равнище.

Комисията полага всички усилия, за да гарантира устойчивостта на проектите. Някои дейности, като например помощ за жертвите, обаче изискват финансиране, което често пъти не е осигурено в достатъчна степен от правителствата, което е извън контрола на ЕС.

Препоръка 2

Комисията и ЕСВД приемат препоръката, що се отнася до одитираните държави. Комисията и ЕСВД считат, че всички мерки, посочени от Палатата, са много уместни. Още по-голям акцент ще бъде поставен върху тези оперативни стъпки при подготовката и изпълнението на действия в областта на борбата с трафика на хора в потенциалните приоритетни държави и региони в Южна/Югоизточна Азия.

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	15.3.2016
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	16.3.2017
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	2.5.2017
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	8.6.2017

©Европейски съюз, 2017 г.

Възпроизвеждането е разрешено, при условие че се посочи източникът.

За всяко използване или възпроизвеждане на **карта 1**, трябва да бъде искано разрешение директно от притежателя на авторските права.

Трафикът на хора се разглежда като основна заплаха за ЕС, който се е ангажирал в борбата срещу него както на своята територия, така и извън нейните граници. Одитът анализира доколко ЕС е възприел всеобхватен подход за борба с трафика на хора, както и дали проектите на ЕС в Южна/Югоизточна Азия са допринесли по ефективен начин за борбата с трафика на хора. Премахването на трафика на хора по дефиниция е дългосрочен процес, който включва преодоляване на първопричините за неговото появяване, както и разбиване на престъпните мрежи. Като има предвид това, Сметната палата установи, че подкрепата от ЕС за борбата с трафика на хора в Южна/Югоизточна Азия е била частично ефективна. Сметната палата отправя препоръки за доразвиване на стратегическата рамка за борба с трафика на хора, както и за оптимизиране на въздействието на проектите чрез интегрирането им в обща рамка.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



■ Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Туйтър: @EUAuditors