



Bruxelas, 19.5.2016
COM(2016) 267 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

**Relatório sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos
(2016),**

**como exigido pelo disposto no artigo 20.º da Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e
luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas,**

{SWD(2016) 159 final}

I. CONTEXTO

O «tráfico de seres humanos» consiste na compra, venda e exploração de adultos ou crianças. Trata-se de um fenómeno com consequências graves para as pessoas, para a sociedade e para a economia. **Os traficantes tiram partido da vulnerabilidade de certas pessoas**, que pode ser agravada por fatores como a pobreza, a discriminação, a desigualdade de género, a violência contra as mulheres, a falta de acesso à educação, os conflitos étnicos ou as catástrofes naturais.

O tráfico de seres humanos é um crime estimulado pela procura e pelo lucro. O lucro, tanto na economia legal como na ilegal, gera uma interação complexa entre a oferta e a procura, à qual é necessário fazer face para se conseguir erradicar este tipo de crime.

O tráfico de seres humanos constitui uma grave violação dos direitos fundamentais e é **explicitamente proibido pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Figura igualmente entre os crimes enumerados no artigo 83.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, designados por «eurocrimes». Trata-se de crimes especialmente graves com uma dimensão transnacional.

A cooperação e a coordenação entre os Estados-Membros são, por conseguinte, essenciais, como consagrado na **Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas**¹(«diretiva antitráfico»). Nos termos do artigo 20.º da diretiva, a fim de contribuir para uma estratégia coordenada e consolidada da União contra o tráfico de seres humanos, «os Estados-Membros devem transmitir ao Coordenador da Luta Antitráfico (CLAT) as informações referidas no artigo 19.º, com base nas quais o CLAT contribui para a apresentação de um relatório pela Comissão, de dois em dois anos, sobre os progressos alcançados na luta contra o tráfico de seres humanos».

Para o efeito, a Comissão nomeou um Coordenador Europeu da Luta Antitráfico, incumbido de melhorar a coordenação e a coerência entre as instituições e as agências da UE, os Estados-Membros e os outros intervenientes internacionais, bem como de desenvolver novas políticas da UE, e melhorar as existentes, em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos².

O presente relatório da Comissão sobre o tráfico de seres humanos é o primeiro desde a adoção da diretiva. Em conformidade com o considerando (27) e com o artigo 19.º da diretiva, o relatório foi dividido em três secções principais: tendências em matéria de tráfico de seres humanos, resultados das medidas específicas de luta contra o tráfico e dados estatísticos fornecidos pelos Estados-Membros. O relatório é acompanhado de um documento de trabalho³ que fornece informações pormenorizadas e exaustivas para completar as informações constantes do relatório. Além disso, são analisadas as medidas tomadas pela Comissão e por todas as outras partes interessadas no âmbito da **Estratégia da União Europeia para a erradicação do tráfico de seres humanos (2012-2016)**⁴ («Estratégia da UE»). As conclusões do relatório destacam a orientação

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011L0036>

² https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

³ SWD(2016)159

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012DC0286>

estratégica da Comissão e serão tidas em conta na elaboração de uma **estratégia pós-2016 de combate ao tráfico de seres humanos**, a publicar em 2016.

O relatório examina ainda as principais políticas da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos, incluindo a Agenda Europeia da Migração⁵, a Agenda Europeia para a Segurança⁶, o Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes (2015 - 2020)⁷, o Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia 2015-2019⁸, o Novo quadro para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres no contexto das relações externas para o período 2016-2020⁹ e o Compromisso Estratégico para a Igualdade de Género 2016-2019¹⁰.

O presente relatório incide sobre questões que põem em evidência a abordagem global da diretiva relativa ao tráfico de seres humanos e a Estratégia da UE. Analisa, em particular, os progressos alcançados a nível da «aplicação dos três Ps»: a ação penal (com destaque para as investigações de carácter financeiro), a proteção (com destaque para a criação de mecanismos de orientação nacionais) e a prevenção (com destaque para as medidas tomadas pelos Estados-Membros para prevenir a criminalidade, como previsto no artigo 18.º da diretiva antitráfico).

O relatório baseia-se em informações provenientes de três fontes principais: as informações recolhidas pelos **relatores nacionais ou mecanismos equivalentes («RNME»)** e transmitidas pelos Estados-Membros ao coordenador da UE da luta contra o tráfico em conformidade com os artigos 19.º e 20.º da referida diretiva; os contributos das organizações da sociedade civil que participam na **Plataforma da sociedade civil da UE de luta contra o tráfico de seres humanos**¹¹ e na **Plataforma eletrónica da sociedade civil da UE**, assim como as informações fornecidas pelas agências da UE e pelas organizações internacionais e regionais interessadas.

As informações comunicadas pelos Estados-Membros abrangem principalmente o período **2011-2013**. No entanto, o relatório contém igualmente informações mais atualizadas, nomeadamente **dados estatísticos relativos ao período 2013-2014**¹².

II. TENDÊNCIAS E DESAFIOS EM MATÉRIA DE LUTA CONTRA O TRÁFICO DE SERES HUMANOS NA UNIÃO EUROPEIA

Devido às suas ligações a outras atividades criminosas e à disparidade das legislações nacionais, é difícil avaliar com precisão a dimensão exata, à escala da UE, do crime de tráfico de seres humanos em toda a sua complexidade. Nos últimos anos, através do Eurostat, a Comissão tem recolhido

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pt.pdf

⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_pt.pdf

⁸ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_communication_on_human_rights_and_democracy_en.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹¹ Todas as informações sobre a plataforma europeia da sociedade civil estão disponíveis em: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/> (unicamente em inglês).

¹² Em dezembro de 2015, foi enviado aos Estados-Membros um pedido de dados estatísticos relativos aos anos de 2013 e 2014,

estatísticas neste domínio. O relatório mais recente do Eurostat sobre o tráfico de seres humanos¹³ foi publicado em 2015 e abrange o período 2010-2012.

As tendências reveladas pelos dados estatísticos para o **período 2013-2014**¹⁴ fornecidos pelos Estados-Membros para o presente relatório correspondem às tendências observadas durante o período anterior. É importante salientar que estes dados se referem às «vítimas registadas» (tanto identificadas como presumidas)¹⁵. No entanto, dada a complexidade do fenómeno, há boas razões para crer que, na realidade, o número efetivo de vítimas do tráfico de seres humanos na UE é substancialmente mais elevado.

- No total houve **15 846 «vítimas registadas»** (identificadas ou presumidas) do tráfico de seres humanos na UE.
- O tráfico de seres humanos para **exploração sexual** continua a ser a forma mais comum (67 % das vítimas registadas), seguido do tráfico para exploração laboral (21 % das vítimas registadas). Os 12 % de vítimas restantes foram registadas como vítimas de tráfico para outras formas de exploração.
- Mais de três quartos das vítimas registadas eram mulheres (76 %).
- Pelo menos 15 % das vítimas registadas eram crianças¹⁶.
- **65 %** das vítimas registadas eram **cidadãos da União Europeia**.
- Entre as **cinco principais nacionalidades das vítimas da UE** registadas em 2013-2014 figuram a Roménia, a Bulgária, os Países Baixos, a Hungria e a Polónia: os mesmos países que em 2010-2012.
- Entre os **principais países terceiros de nacionalidade das vítimas** contam-se a Nigéria, a China, a Albânia, o Vietname e Marrocos.
- **6 324** pessoas tiveram contacto oficial com a polícia ou com o sistema de justiça penal¹⁷ no âmbito do tráfico de seres humanos¹⁸.

¹³ [https://ec.europa.eu/anti-](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf)

[trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf)

¹⁴ Foram recolhidos dados para este relatório no âmbito de um exercício intercalar e simplificado realizado após a publicação dos dois documentos de trabalho do Eurostat sobre o tráfico de seres humanos e antes de qualquer outra futura recolha de dados oficiais. Para mais informações sobre a forma como a Comissão recolhe dados sobre o tráfico de seres humanos, consultar o documento de trabalho do Eurostat intitulado «*Trafficking in Human Beings*», edição de 2015.

¹⁵ Em conformidade com a diretiva antitráfico, a expressão «vítimas identificadas» designa as pessoas formalmente identificadas pelas autoridades competentes como vítimas de tráfico. A expressão «vítimas presumidas» refere-se às vítimas de tráfico que preenchem os critérios previstos na diretiva da UE, mas que não foram identificadas formalmente pelas autoridades competentes como vítimas ou optaram por não ser identificadas formal e legalmente como vítimas de tráfico. Alguns Estados-Membros incluíram ambas as categorias na sua recolha de dados, enquanto outros incluíram apenas uma das duas categorias.

¹⁶ Com base em dados parciais discriminados por idade fornecidos pelos Estados-Membros.

¹⁷ Pode incluir pessoas suspeitas, detidas ou acusadas de uma infração penal a nível nacional. No que respeita às definições, consultar os metadados do Eurostat sobre a criminalidade e a justiça penal na estrutura de metadados

Euro

SDMX

(ESMS):

- No total, foram notificadas **4 079** ações penais e **3 129** condenações por tráfico de seres humanos na UE.

O documento de trabalho que acompanha o presente relatório contém uma análise mais pormenorizada dos dados estatísticos.

Numa comparação anual, o número total de vítimas registadas nos dados relativos ao período 2013-2014 é inferior ao registado no documento de trabalho do Eurostat para 2010-2012 (8 034 em 2013 e 7812 em 2014, face a 9 710 em 2010, 9 438 em 2011 e 10 998 em 2012). Embora os métodos de recolha de dados utilizados para os dois períodos sejam semelhantes, não é oportuno, nesta fase, comparar os dados quer entre os dois exercícios, quer ano a ano, devido a eventuais diferenças nos métodos de registo e nas definições jurídicas. Por este motivo, as disparidades entre os totais anuais e, em especial, as razões pelas quais se registou um número inferior de vítimas de tráfico de seres humanos, são questões que devem ser estudadas e analisadas de forma mais aprofundada. Além disso, a constância no que respeita aos países de origem das vítimas, aos países de destino, às formas de exploração e ao perfil das vítimas em termos de idade e de sexo durante o período 2010-2014 revela que, apesar dos esforços envidados, a situação não se alterou¹⁹.

Com base nestes elementos, é importante que os Estados-Membros prossigam os seus esforços para melhorar a recolha de dados (**discriminados por idade e por sexo**) **sobre o tráfico de seres humanos para se poder ter uma ideia precisa da dimensão do fenómeno**. A recolha desses dados é igualmente importante para avaliar o impacto da ação de luta contra o tráfico. O facto de as tendências estatísticas se terem mantido constantes nos dois períodos referidos indica que os **Estados-Membros devem redobrar de esforços para investigar estes crimes, exercer a ação penal contra os seus autores e identificar as potenciais vítimas**. A Comissão está determinada a apoiar os Estados-Membros nos seus esforços nesse sentido. Tal implica assegurar uma melhor orientação e recolher dados sobre indicadores suplementares, a fim de melhorar a fiabilidade e a comparabilidade dos mesmos.

Tendências observadas quanto às formas de exploração

O tráfico de seres humanos é um fenómeno social que assume as formas mais variadas. Evolui ao longo do tempo, muitas vezes em função da procura e da capacidade inventiva dos traficantes. Como a lista das diferentes formas de exploração constante da diretiva relativa à luta contra o tráfico não é exaustiva, na definição de tráfico de seres humanos podem ser incluídas formas novas de exploração.

Os Estados-Membros e os outros intervenientes devem repartir os recursos de forma proporcional a fim de lutar eficazmente contra todas as formas de tráfico de seres humanos, incluindo as formas emergentes, e de garantir que estas tendências são devidamente acompanhadas.

http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim_esms.htmhttp://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim_esms.htm

¹⁸ Nem todos os Estados-Membros forneceram dados sobre os processos penais. Além disso, embora a maioria dos Estados-Membros faça referência a pessoas individuais, alguns deles referem-se a processos ou infrações e não a pessoas concretas.

¹⁹ Estas conclusões refletem-se igualmente no Relatório da Europol «*Trafficking in human beings in the EU*» (Tráfico de seres humanos na UE), fevereiro de 2016.

- **Tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual**

O tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual continua a ser, de longe, a forma de tráfico predominante na UE. Segundo os dados estatísticos relativos ao período 2013-2014, foram registadas 10 044 vítimas (67 % do total de vítimas registadas) deste tipo de exploração, que afeta sobretudo as mulheres e as jovens (95 % das vítimas registadas), embora alguns Estados-Membros tenham assinalado um aumento do número de vítimas masculinas. A maioria das vítimas é forçada a trabalhar na indústria do sexo. As informações disponíveis sugerem que os traficantes estão a passar para formas de tráfico para exploração sexual cada vez mais dissimuladas, utilizando ilegitimamente o estatuto de «trabalhador por conta própria».

Segundo a Europol, nos países em que a prostituição é legal e regulamentada, é possível que o trabalho na indústria do sexo seja afetado pela procura de mão-de-obra barata e, nesses países, os traficantes têm mais facilidade em tirar partido do enquadramento jurídico para explorar as suas vítimas²⁰. Os padrões também estão a mudar, com a passagem para formas de prostituição menos visíveis.

Os dados recolhidos para o presente relatório sugerem que, apesar dos esforços envidados, o tráfico de seres humanos para exploração sexual não tem sido abordado de uma forma eficaz e não registou qualquer redução. Os Estados-Membros deverão **continuar, e mesmo intensificar, os esforços para combater este tipo de tráfico.**

- **Tráfico de seres humanos para fins de exploração laboral**

Vários Estados-Membros comunicaram que o tráfico de seres humanos para fins de exploração laboral tem vindo a aumentar (21 % do total das vítimas registadas). Os Estados-Membros comunicaram igualmente um aumento no número de vítimas deste tipo de tráfico, nomeadamente no setor agrícola. Os dados estatísticos relativos ao período 2013-2014 revelam que 74 % das vítimas registadas de exploração laboral eram do sexo masculino²¹.

Os traficantes exploram as lacunas existentes quanto à aplicação e ao controlo da legislação em matéria de autorizações de trabalho, vistos, direitos dos trabalhadores e condições laborais. O tráfico de seres humanos para fins de exploração laboral não é, de todo, um fenómeno novo na UE e, em virtude da crise económica, a procura de mão-de-obra barata tem vindo a aumentar²²; as pessoas que vivem clandestinamente na UE são obrigadas a aceitar trabalhos muito mal remunerados, vivendo e trabalhando em condições que não respeitam a dignidade humana.

A servidão doméstica é uma forma de tráfico para exploração laboral especialmente difícil de detetar. Afeta sobretudo as mulheres e as jovens. Uma vez que esta forma de exploração ocorre em casas particulares, as vítimas estão muitas vezes isoladas, com poucas ou nenhuma oportunidade para denunciar a situação ou escapar à exploração.

²⁰ *ibid.*

²¹ Consoante os Estados-Membros, os principais setores em que as vítimas são do sexo masculino são a agricultura, a construção, os serviços de hotelaria e de restauração, a indústria e o trabalho doméstico. As vítimas do sexo feminino são exploradas principalmente no trabalho doméstico.

²² Como assinalado pela Europol no respetivo relatório sobre o tráfico de seres humanos na União Europeia de fevereiro de 2016.

Embora seja importante salientar que nem todas as situações de exploração no mercado de trabalho da UE resultam do tráfico de seres humanos, algumas podem efetivamente resultar desse tráfico. Nesses casos, **todas as vítimas de tráfico para fins de exploração laboral devem ser devidamente identificadas e ajudadas.**

- **Tráfico de seres humanos para outras formas de exploração**

De acordo com os dados estatísticos relativos a 2013-2014, as outras formas de exploração representam 12 % do número total de vítimas.

As outras formas de exploração denunciadas pelos Estados-Membros incluem o tráfico de seres humanos para mendicância forçada, as atividades criminosas, o casamento forçado, o casamento de conveniência, o tráfico para extração de órgãos, o tráfico de bebés e de crianças para adoção, o tráfico de mulheres grávidas para venda dos recém-nascidos, o tráfico para a produção de canábis e o tráfico para contrabando ou venda de droga.

Os Estados-Membros assinalaram também casos em que as vítimas estão sujeitas a **formas múltiplas de exploração**, quando, por exemplo, são vítimas de tráfico para exploração sexual e laboral ou quando são vítimas de exploração laboral e são forçadas a participar em atividades criminosas.

Os relatórios dos Estados-Membros revelam que **tem aumentado a exploração das pessoas que sofrem de deficiências físicas ou mentais ou de outros problemas de desenvolvimento**. Foi igualmente assinalado o aumento **do tráfico** de pessoas de etnia cigana **para serem utilizadas em mendicância forçada**. As vítimas do tráfico de seres humanos são igualmente utilizadas **como correios de droga**, exploradas no **cultivo de canábis** ou utilizadas para obter indevidamente prestações da segurança social. Os Estados-Membros referiram igualmente alguns **casos de mulheres grávidas recrutadas e forçadas a vender os recém-nascidos**.

Os ²³ Estados-Membros assinalaram a existência de um número cada vez maior de casamentos forçados e de casamentos de conveniência no contexto do tráfico de seres humanos. Segundo a Europol, é possível que a atual crise dos migrantes e refugiados provoque um aumento do número de casamentos forçados, uma vez que cada vez mais migrantes e requerentes de asilo procurarão obter o direito de residência legal²⁴.

Tendências observadas no tráfico de crianças

Os Estados-Membros indicaram que o tráfico de crianças é o tipo de tráfico que mais tem aumentado na União Europeia. Os dados estatísticos relativos a 2013-2014 indicam que, das 15 846 vítimas de tráfico registadas na UE, pelo menos 2 375 eram crianças²⁵.

²³ De notar que os Estados-Membros utilizam os termos de formas diferentes mas, muitas vezes, para designar fenómenos semelhantes, em especial no que diz respeito aos casamentos de conveniência e aos casamentos fictícios. Quanto às definições utilizadas na legislação da UE em matéria de livre circulação dos cidadãos da União, consultar o «Manual sobre os casamentos de conveniência entre cidadãos da UE e nacionais de países terceiros no quadro da legislação da UE em matéria de livre circulação dos cidadãos da União» SWD (2014) 284: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/swd_2014_284_pt.pdf, SWD(2014) 284

²⁴ Relatório da Europol: «Trafficking in human beings in the EU» (Tráfico de seres humanos na UE), fevereiro de 2016.

²⁵ Só estão disponíveis dados etários de 13 841 das 15 846 vítimas registadas. Consequentemente, o número real pode ser mais elevado.

As redes de tráfico visam as famílias social e economicamente desfavorecidas, que são aliciadas a endividar-se em montantes que nunca poderão reembolsar. Em consequência, os filhos são retirados aos pais como forma de reembolso da dívida.

As crianças são um dos alvos mais vulneráveis dos traficantes. Os grupos de criminalidade organizada optam pelo tráfico de crianças por estas constituírem presas fáceis e rapidamente substituíveis²⁶. Embora o tráfico de crianças seja comum em situações não relacionadas com as migrações, as informações recebidas indicam que o fenómeno foi agravado pela atual crise migratória, durante a qual o número de crianças que chegam à UE tem vindo a aumentar de forma exponencial²⁷. Uma parte significativa destas crianças viajam com destino à UE, e no interior desta, sem o acompanhamento de um adulto responsável, ou então são abandonadas após a sua entrada na União.

É cada vez mais difícil identificar as crianças vítimas de tráfico de seres humanos e determinar a sua verdadeira identidade, dado que a sua vulnerabilidade faz delas um alvo privilegiado dos traficantes.

O tráfico de crianças para exploração sexual e criminalidade forçada está a aumentar. As crianças vítimas correm um risco elevado não só de voltarem a ser objeto de tráfico, mas também de sofrer **uma vitimização secundária, ou seja**, ser tratados como autores de crimes e não como vítimas de tráfico de seres humanos²⁸.

A Comissão recomenda que sejam envidados esforços concertados e coordenados para prevenir e combater o tráfico de crianças, reduzir a vulnerabilidade das crianças em risco, prestar apoio adequado às vítimas e assegurar que seja integrada em todas as medidas que visam as crianças uma dimensão de proteção da infância, nomeadamente através do reforço dos sistemas integrados de proteção de menores e da cooperação transnacional²⁹.

Tendências observadas quanto ao tráfico de seres humanos e à criminalidade organizada

Em geral, o tráfico de seres humanos está associado à criminalidade organizada, embora nalguns casos um pequeno número de vítimas seja explorada a nível local e **os criminosos atuem sem uma verdadeira organização**. As organizações criminosas implicadas no tráfico de seres humanos são redes pouco estruturadas, flexíveis e que se adaptam rapidamente, estando ligadas por laços familiares ou de origem étnica. Os seus membros mudam frequentemente de funções entre si e, em geral, estas organizações estão presentes em vários países³⁰.

O tráfico de seres humanos, que representa uma forma grave de criminalidade organizada e constitui uma ameaça importante para a segurança, exige **uma resposta política adequada e coordenada a nível da UE**, como indicado **na Agenda Europeia para a Segurança**. Essa resposta deve igualmente **visar outras formas conexas de criminalidade**, como a falsificação de documentos, o tráfico de droga, a cibercriminalidade, a pornografia infantil, o tráfico de migrantes e a fraude à segurança social, **Muitas vezes, a existência de formas conexas de criminalidade faz com que o tráfico de seres**

²⁶ [Europol, Intelligence Notification, Child trafficking for exploitation in forced criminal activities, 2014.](#)

²⁷ UNHCR, <http://data.UNHCR.org/mediterranean/regional.php>, 22/12/2015

²⁸ *ibid.*

²⁹ Para mais informações, consultar o estudo da Comissão sobre os grupos de alto risco http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf

³⁰ Relatório da Europol: Trafficking in human beings in the EU, (Tráfico de seres humanos na UE), fevereiro de 2016

humanos não seja investigado nem registado enquanto tal³¹. O facto de o tráfico de seres humanos assumir constantemente formas diferentes, bem como a faculdade dos traficantes de se adaptarem a situações novas complicam ainda mais as investigações.

Tendências observadas no contexto das migrações e do asilo

Segundo a recente Comunicação da Comissão sobre a situação de execução das ações prioritárias da Agenda Europeia da Migração³², há fortes indícios que **de que a crise migratória esteja a ser explorada por redes criminosas envolvidas no tráfico de seres humanos que têm como alvo os migrantes mais vulneráveis, nomeadamente as mulheres e as crianças**. Os traficantes abusam cada vez mais dos sistemas de asilo, que nem sempre estão ligados aos mecanismos de orientação nacionais. Registou-se **um aumento preocupante do número de mulheres e raparigas nigerianas** que abandonaram a Líbia (4 371 entre janeiro e setembro de 2015, contra 1 008 no ano anterior, 80 % das quais a OIM Itália estima serem vítimas de tráfico)³³, receando-se que corram um risco cada vez maior de virem a ser objeto de tráfico de seres humanos para exploração sexual.

Para fazer face à crise dos migrantes em 2015, a UE reforçou de forma significativa a cooperação com os países terceiros; o tráfico de seres humanos é um dos principais domínios de cooperação com os países dos Balcãs Ocidentais e com a Turquia.

É importante assegurar a coordenação no terreno no âmbito da abordagem dita de «centros de registo» (hotspots) entre os diferentes intervenientes envolvidos na triagem, recolha de impressões digitais, identificação e registo dos nacionais de países terceiros, bem como entre as outras estruturas de acolhimento de primeira linha, a fim de se proceder rapidamente à identificação e ao encaminhamento das vítimas de tráfico de seres humanos, garantindo assistência e proteção adequadas. Nesta ótica, deverá igualmente ser dispensada formação apropriada ao pessoal que intervém na primeira linha³⁴.

Tendências observadas quanto à utilização da Internet e das novas tecnologias

A Internet e as novas tecnologias permitem aos grupos de criminalidade organizada aceder a um grande número de vítimas potenciais, dissimular as suas atividades e cometer uma vasta gama de crimes mais rapidamente e em muito maior escala do que antes. Os Estados-Membros indicam que muitas das vítimas do tráfico de seres humanos, sobretudo para fins de exploração sexual e laboral, são recrutadas em linha.

Devem ser tomadas medidas para prevenir e combater **a utilização das novas tecnologias** como instrumento de recrutamento de vítimas de tráfico de seres humanos.

³¹ *ibid.*

³² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_pt.pdf

³³ OIM Itália, http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=341&Itemid=46

³⁴ Ver [Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings, Especially for Consular Services and Border Guards](#), (Orientações para a identificação de vítimas do tráfico de seres humanos - à atenção especial dos serviços consulares e dos guardas de fronteira), Comissão Europeia, 2013.

III. RESULTADOS DAS MEDIDAS DE LUTA CONTRA O TRÁFICO DE SERES HUMANOS

A maioria dos Estados-Membros sublinhou a **dificuldade em avaliar os resultados e o impacto das medidas de luta contra o tráfico de seres humanos**. No entanto, só um número reduzido definiu indicadores pertinentes e avaliou as respetivas estratégias e planos de ação nacionais.

Para garantir políticas e medidas eficazes e inovadoras, a Comissão considera importantíssimo **desenvolver avaliações sistemáticas das estratégias e dos planos de ação dos Estados-membros, bem como avaliar os resultados e o impacto das ações levadas a cabo**.

Esta parte do relatório salienta as principais medidas adotadas pelos Estados-Membros nos três domínios temáticos chave definidos na Diretiva relativa à luta contra o tráfico de seres humanos e na Estratégia da UE. Estes domínios são examinados de forma mais pormenorizada no documento de trabalho dos serviços da Comissão. Esse documento inclui igualmente exemplos dos Estados-Membros, bem como medidas tomadas pela Comissão nos respetivos domínios.

1. Direito penal, investigações e ações penais

Aumentar o número de investigações e ações penais no domínio da luta contra o tráfico de seres humanos é uma das principais prioridades do quadro jurídico e estratégico da UE.

A taxa de ações penais intentadas e de condenações proferidas continua a ser preocupantemente baixa, em especial quando comparada com o número de vítimas identificadas. Embora as investigações neste domínio requeiram vários elementos de prova para obter uma condenação, as informações recolhidas para o presente relatório indicam que os Estados-Membros não tiram o máximo partido possível dos instrumentos de investigação eficazes já existentes. Na sua maioria, as investigações financeiras são efetuadas casuisticamente e não de forma sistemática, limitando-se muitas vezes à mera recuperação de ativos³⁵, o que contraria as normas do Grupo de Ação Financeira (GAFI)³⁶ e as recomendações do Conselho³⁷.

Além disso foi referido que as vítimas se encontram sujeitas a uma carga administrativa excessiva, tanto antes como no decurso dos processos penais. Certas informações sugerem **também que, muitas vezes, as esquadras da polícia recusam-se a prestar assistência às vítimas ou identificam-nas incorretamente como infratores, sendo estas posteriormente levadas a tribunal e mesmo condenadas**.

As informações comunicadas revelam igualmente que estão ser envidados esforços para realizar **investigações conjuntas e constituir equipas de investigação conjuntas, o que tem permitido obter experiências positivas**, e que a cooperação a nível da UE neste domínio está a aumentar.

As informações apontam também para a existência de problemas práticos em matéria **de apreensões e confiscos** nos casos de tráfico de seres humanos, nomeadamente **problemas relacionados com a**

³⁵ Esta questão é desenvolvida no documento de trabalho dos serviços da Comissão.

³⁶ O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) é um organismo intergovernamental criado em 1989 pelos Ministros dos Estados membros do GAFI.

³⁷ Entre 2008 e 2011, todos os Estados-Membros da UE foram objeto de uma avaliação em matéria de criminalidade financeira e de investigações financeiras no âmbito da 5.ª ronda de avaliações mútuas efetuadas pelo Conselho

deteção do produto da criminalidade e com a ineficácia da cooperação internacional quando o dinheiro é enviado para um país fora da UE. Segundo o relatório, **as investigações financeiras** conduzem a mais apreensões e, por conseguinte, a mais confiscos.

Os traficantes **tiram muitas vezes partido de estruturas económicas legais para ocultar as suas atividades ilícitas**. A diretiva relativa à luta contra o tráfico de seres humanos cria obrigações legais para as empresas, podendo nomeadamente as pessoas coletivas ser consideradas responsáveis por infrações relacionadas com o tráfico de seres humanos e, por conseguinte, ser passíveis de sanções (artigo 5.º). Apesar de as suas atividades poderem perpetuar o tráfico de seres humanos ou contribuir para a sua erradicação, a maioria das empresas não estão conscientes destas interações, e **só um pequeno número de Estados-Membros processou pessoas coletivas, como previsto no termos artigo 5.º**.

As informações recolhidas pela Comissão revelam claramente que é importante que os Estados-Membros intensifiquem os seus esforços para **aumentar o número de investigações e de ações penais e reduzir a carga que pesa sobre as vítimas e os seus depoimentos durante o processo de recolha de provas**. Poderão fazê-lo graças a **programas de formação periódicos e especificamente destinados a investigadores, procuradores e juízes, bem como ao recurso sistemático a investigações financeiras** (como recomendado pelo Grupo de Ação Financeira) e a outros instrumentos de investigação eficazes baseados em informações, que permitem obter uma diversidade de elementos de prova que se virão acrescentar aos depoimentos das vítimas. Os Estados-Membros deverão igualmente consagrar recursos financeiros e humanos suficientes para lutar eficazmente contra este tipo de criminalidade.

2. Identificação, proteção e assistência

As políticas e a legislação da União em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos assentam numa abordagem centrada nas vítimas. Tal implica criar mecanismos adequados de identificação das vítimas numa fase precoce, bem como prestar-lhes assistência e apoio, em cooperação com as organizações de apoio pertinentes.

Proporcionar às vítimas um acesso incondicional à assistência, a apoio e a proteção continua a ser um grande desafio para a maioria dos Estados-Membros. O tráfico de seres humanos continua a ser um «crime invisível», o que é comprovado pelo facto de **o número de vítimas identificado ser bastante reduzido**. Na realidade, **muitas das vítimas deste tráfico nunca chegam sequer a ser identificadas, não podendo, pois, fazer valer os seus direitos**. Foram expressas preocupações quanto ao **tratamento das vítimas nos processos penais**, durante os quais podem ser sujeitas a intimidação e a uma vitimização secundária.

A assistência e o apoio em função do género e da idade continuam a ser insuficientes, não existindo serviços de apoio às vítimas masculinas de tráfico de seres humanos. Os refúgios e os centros de acolhimento nem sempre estão equipados para responder às necessidades das vítimas, e muitas crianças e adultos desaparecem dos locais de acolhimento, que, por seu turno, não lhes prestam os cuidados adequados.

Embora os Estados-membros tenham indicado que adotaram medidas específicas destinadas às crianças, a taxa de encaminhamento das crianças continua a ser reduzida e os procedimentos para encontrar soluções duradouras revelam-se inadequados. Subsistem os problemas com a nomeação de tutores para as crianças vítimas, e a diversidade de práticas existentes na UE vem ainda acrescentar um

pouco mais de complexidade a esta questão, especialmente nas situações com uma dimensão transnacional.

Uma medida específica prevista na estratégia da UE e confirmada pelas Conclusões do Conselho³⁸ convida os Estados-Membros a criarem ou adaptarem **mecanismos de orientação nacionais a fim de coordenar os intervenientes envolvidos na identificação, assistência, proteção e reintegração. Segundo as informações em poder da Comissão, mais de metade dos Estados-Membros³⁹ oficializaram os seus mecanismos de orientação nacionais.** Embora a estratégia da UE preconize uma abordagem baseada num sistema integrado de proteção das crianças, a **participação dos serviços de proteção das crianças nos mecanismos de orientação continua a ser limitada.** Os Estados-Membros indicaram que os serviços prestados às vítimas melhoraram desde a introdução destes mecanismos. No entanto, continua a ser difícil medir o seu impacto geral.

A cooperação transnacional, incluindo os mecanismos de orientação transnacionais, é igualmente essencial para as pessoas vítimas de tráfico fora do seu país de origem. A este respeito, o **Sistema de Informação Schengen** desempenha um papel importante no intercâmbio de informações transnacionais sobre as vítimas do tráfico de seres humanos e sobre as pessoas que as exploram, na medida em que se trata da principal base de dados de registo de pessoas desaparecidas em toda a Europa. O **sistema de registo de entradas/saídas** permitirá detetar e identificar os nacionais de países terceiros vítimas de tráfico de seres humanos, registando os dados relativos à entrada e à saída das pessoas, tanto das que têm vistos como das que estão isentas desta obrigação.

Todas as vítimas devem ser tratadas em pé de igualdade, e os Estados-Membros devem desenvolver esforços equivalentes para identificar, proteger e ajudar as vítimas de qualquer tipo de exploração. Com efeito, as vítimas devem ser a principal preocupação da política de luta contra este fenómeno. As formas de exploração não devem ser negligenciadas e as necessidades das vítimas devem ser tidas em conta na sequência de uma avaliação individual.

As vítimas devem ser consideradas essencialmente como **titulares de direitos** e estar aptas a entendê-los e exercê-los. Neste contexto, a Comissão recomenda que sejam adotadas a nível nacional todas as medidas adequadas para garantir, **numa fase precoce, a identificação das vítimas de tráfico**, em conformidade com a obrigação de prestar assistência e apoio logo que haja motivos razoáveis para crer que essas pessoas são suscetíveis de ser objeto de tráfico de seres humanos. **A criação ou oficialização de um mecanismo nacional de referência** constitui um passo decisivo nesse sentido. Esses mecanismos devem ser objeto de **controlo e de avaliações regulares, em cooperação com a sociedade civil e com o meio académico.**

Para as crianças vítimas de tráfico de seres humanos, é necessário adotar uma **abordagem integrada de proteção das crianças**, assente nas normas da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, incluindo o interesse superior da criança, bem como o reforço dos sistemas de tutela das crianças. Por último, a **criação de um sistema de alerta para crianças desaparecidas no âmbito do**

³⁸ O Conselho da União Europeia, nas suas conclusões em que acolheu favoravelmente a estratégia da UE, instou os Estados-Membros a «Criarem ou atualizarem mecanismos de orientação nacionais operacionais, conforme acordado no contexto do ciclo político da UE, que descrevam os procedimentos para melhor detetar, orientar, proteger e assistir as vítimas e implicar todas as autoridades públicas competentes e a sociedade civil» http://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/council-conclusions-new-eu-strategy_en

³⁹ Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Grécia, Hungria, Irlanda, Letónia, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Espanha e Reino Unido.

sistema de informação Schengen é fundamental para assegurar a identificação das vítimas numa fase precoce.

3. Prevenção

As investigações, os processos penais e a condenação dos traficantes são instrumentos essenciais para combater o tráfico de seres humanos. No entanto, estes instrumentos só entram em jogo depois de a infração já ter sido cometida e de as vítimas já terem sofrido uma violação grave dos seus direitos fundamentais. Só será possível erradicar o tráfico de seres humanos **se conseguirmos prevenir que o crime chegue a acontecer**, utilizando todos os instrumentos disponíveis, tanto a nível da UE como a nível nacional.

A prevenção deve inscrever-se no contexto mais vasto desta forma de criminalidade, que é estimulada pelo lucro e pela procura. **Uma abordagem assente nos direitos humanos deve garantir que quem tira proveito do crime e da exploração das vítimas é processado penalmente.**

Os Estados-Membros referiram ter adotado **uma grande diversidade de medidas de prevenção** em conformidade com o artigo 18.º da diretiva relativa à luta contra o tráfico de seres humanos, nomeadamente no domínio da formação e da sensibilização. Informaram que, **após a formação do pessoal da primeira linha, se registou um aumento da deteção de casos de tráfico de seres humanos**. No entanto, **dispomos de poucas informações quanto ao impacto real dessas medidas** sobre a procura e a prevenção.

As informações recebidas referem igualmente a natureza *ad hoc* das ações de formação, a falta de formação especializada e a inexistência de uma abordagem centrada na criança e na igualdade de género. É igualmente importante sublinhar a necessidade de ações de formação específicas, nomeadamente para ter em conta as especificidades das diferentes formas de tráfico.

Além disso, os Estados-Membros sublinharam o **papel do setor privado na prevenção do tráfico de seres humanos**.

Criminalização da utilização dos serviços prestados pelas vítimas

Um aspeto ao qual os Estados-Membros têm dado menos atenção é a alteração da legislação que visa as pessoas que recorrem aos serviços prestados pelas vítimas de tráfico de seres humanos, tal como recomendado **no artigo 18.º, n.º 4, da referida diretiva**. Até à data, cerca de **metade dos Estados-Membros confere carácter de infração penal ao facto de se utilizar serviços prestados por vítimas de tráfico de seres humanos tendo conhecimento de que essas pessoas são vítimas de tráfico**⁴⁰.

A diretiva **relativa às sanções contra os empregadores**⁴¹, que tem um âmbito de aplicação semelhante embora mais restrito, obriga os Estados-Membros a impor sanções penais aos empregadores que utilizem o trabalho ou os serviços de um nacional de país terceiro em situação irregular tendo conhecimento de que este é vítima de tráfico de seres humanos. É, pois, necessário

⁴⁰ O presente relatório não visa analisar o cumprimento pelos Estados-Membros das suas obrigações decorrentes do artigo 18.º da Diretiva, dado que este aspeto será objeto de um relatório separado, tal como exigido nos termos do artigo 23.º. As informações incluídas no presente relatório não são exaustivas e em nada prejudicam as conclusões da Comissão Europeia.

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:PT:PDF>

assegurar a coerência e colmatar as lacunas jurídicas existentes atualmente, que podem conduzir à impunidade.

Muitas vezes, a criminalização das pessoas que utilizam os serviços das vítimas do tráfico diz respeito à prostituição. No caso da prostituição infantil, a **Diretiva relativa à luta contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil**⁴² também contribui, indiretamente, para a luta contra o tráfico de crianças ao obrigar os Estados-Membros a garantirem que a prática de atividades sexuais com crianças, com recurso à prostituição infantil, seja considerada um crime e passível de uma pena de prisão mínima.

As informações comunicadas à Comissão indicam claramente **que são necessárias garantias sólidas para assegurar que não são as vítimas que são penalizadas mas sim as pessoas que as exploram e utilizam**. A menos que esta questão seja resolvida, as vítimas acabarão por ser tratadas como criminosos e punidas, ao passo que os criminosos e os utilizadores tirarão partido desta inércia. **Para tal é fundamental adotar medidas concretas, incluindo medidas legislativas, com vista a reduzir a procura, que promove o tráfico de seres humanos para todas as formas de exploração.**

4. Apoio financeiro para lutar contra o tráfico de seres humanos e cumprir as obrigações jurídicas

Um dos maiores problemas na luta contra o tráfico de seres humanos, identificado tanto pelos Estados-Membros como pelas organizações não governamentais, é a falta de **recursos disponíveis para as medidas de luta contra o tráfico, a assistência às vítimas e as medidas de prevenção a nível nacional**. A crise económica mundial teve igualmente um impacto negativo na repartição dessas verbas.

Na maioria dos Estados-Membros, a assistência concreta às vítimas não é prestada pelo Estado nem pelas autoridades locais, mas antes por organizações não governamentais. Por conseguinte, importa garantir o financiamento dessas organizações para que possam prestar às vítimas do tráfico uma assistência eficaz e duradoura, a curto e a longo prazo.

As dotações orçamentais devem ser suficientes para combater eficazmente o tráfico de seres humanos, o que deve ser feito em cooperação com a sociedade civil. A **utilização eficaz** pelos Estados-Membros **de todos os fundos da UE** relevantes para a luta contra o tráfico de seres humanos e a **aplicação de medidas nacionais com uma boa relação custo/eficácia** permitirão obter resultados concretos e ter um impacto a longo prazo.

CONCLUSÕES

Os contributos dos Estados-Membros e das outras partes interessadas para o presente relatório permitem destacar alguns dos **principais problemas** que a UE e os seus Estados-Membros devem resolver prioritariamente, consagrando-lhes os esforços e os recursos adequados.

A este respeito, os Estados-Membros devem **igualmente tratar de forma prioritária e lutar contra todas as formas de exploração**; aumentar o **número e a eficácia das investigações penais e dos processos judiciais**; **melhorar a recolha de dados** no domínio do tráfico de seres humanos;

⁴² Diretiva 2011/93/UE relativa à luta contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil.

centrar-se na **identificação de todas as vítimas numa fase precoce**, nomeadamente mediante a criação dos mecanismos adequados para o efeito; assegurar que todas as vítimas beneficiem de **proteção e assistência**; tomar **medidas diferenciadas** por género e **adotar uma abordagem centrada na criança** em todas as ações; centrar os esforços nas vítimas **mais vulneráveis**, incluindo as crianças em risco; prestar **apoio adequado às vítimas**; **prevenir** o tráfico de seres humanos abordando a questão **da procura**, que favorece todas as formas de exploração; avaliar **sistematicamente as estratégias e planos de ação nacionais**; afetar os **recursos adequados** para combater o tráfico de seres humanos e **cooperar de forma eficaz com a sociedade civil**.

É importante que os Estados-Membros incentivem **os governos e os organismos independentes a participar regularmente na rede da UE de relatores nacionais ou mecanismos equivalentes («RNME»)**, para que possam trabalhar a nível **operacional, estratégico e de monitorização** de forma coordenada e informada.

A **ratificação pelos Estados-Membros de todos os instrumentos internacionais e regionais pertinentes** poderá promover a eficácia e a coerência dos seus esforços conjuntos. Neste contexto, **o reforço da cooperação internacional** para o intercâmbio de informações, a recolha de dados, a investigação, o controlo e a avaliação devem ser encorajados para maximizar o impacto das ações, evitar a duplicação de esforços e reduzir os encargos administrativos para os Estados-Membros.

A adoção da diretiva relativa à luta contra o tráfico de seres humanos e os processos de transposição⁴³ a nível nacional criaram uma dinâmica importante em termos da sensibilização para a verdadeira dimensão do fenómeno na UE e para a necessidade de o combater com uma vasta gama de ferramentas em matéria de prevenção, proteção e ação penal. Por último, graças à aplicação **correta e integral da diretiva da UE, os Estados-Membros assegurarão a prevenção deste tipo de crimes, a repressão penal dos seus autores e, o que é ainda mais importante, a proteção das vítimas**.

A Comissão continuará a trabalhar no sentido de dar uma resposta coordenada e coerente para combater o tráfico de seres humanos. Até ao final de 2016, publicará os dois outros relatórios previstos no artigo 23.º da diretiva relativa à luta contra o tráfico de seres humanos sobre o cumprimento e a criminalização, juntamente com a estratégia pós-2016 para combater o tráfico de seres humanos.

⁴³ Até à data, 26 dos 27 Estados-Membros aos quais a diretiva se aplica já notificaram à Comissão da sua transposição integral.