



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

## Parecer

### COM (2016) 719

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO que avalia o impacto na prevenção do tráfico de seres humanos do direito nacional em vigor que criminaliza a utilização de serviços que são objeto da exploração do tráfico de seres humanos, em conformidade com o artigo 23º, nº 2, da Diretiva 2011/36/UE

### COM (2016) 722

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO que avalia em que medida os Estados-Membros tomaram as disposições necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, em conformidade com o artigo 23º, nº 1



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu as seguintes iniciativas:

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO que avalia o impacto na prevenção do tráfico de seres humanos do direito nacional em vigor que criminaliza a utilização de serviços que são objeto da exploração do tráfico de seres humanos, em conformidade com o artigo 23º, nº 2, da Diretiva 2011/36/EU [COM (2016) 719], e

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO que avalia em que medida os Estados-Membros tomaram as disposições necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, em conformidade com o artigo 23º, nº 1 [COM (2016) 722]

As supras identificadas iniciativas foram sinalizadas à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objeto, a qual analisou as referidas iniciativas e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

1 – As presentes iniciativas dizem respeito à avaliação de medidas e respetivo impacto no domínio do combate ao tráfico de seres humanos no âmbito da Diretiva 2011/36/UE<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

2 – Importa pois, neste contexto, referir que o tráfico de seres humanos é expressamente proibido pelo artigo 5º, nº 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, sendo, igualmente, referido no artigo 83º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia entre os domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça.

3 – Com a intenção de combater este fenómeno, a União Europeia adotou a Diretiva 2011/36/UE<sup>2</sup> relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, que substituiu o anterior instrumento jurídico da UE sobre o tráfico de seres humanos, a Decisão-Quadro do Conselho 2002/629/JAI.

A Diretiva estabelece as normas mínimas a aplicar no conjunto da União à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas e estabelece a definição de «tráfico de seres humanos». Baseia-se numa abordagem centrada nos direitos humanos e na questão do género, a fim de reforçar a prevenção deste crime e a proteção e assistência às vítimas.

4 – Por conseguinte, a primeira iniciativa [COM(2016)719] cumprindo o disposto no artigo 23º, nº 2, da Diretiva 2011/36/UE<sup>3</sup>, procede a avaliação do impacto na prevenção do tráfico de seres humanos do direito nacional em vigor que criminaliza a utilização de serviços que são objeto da exploração do tráfico de seres humanos.

Para esse efeito, a Comissão Europeia utilizou as informações recebidas dos Estados-Membros através de questionário enviado, em maio de 2016, consultou a plataforma da sociedade civil da União Europeia contra tráfico de seres humanos e o grupo de peritos constituído para o efeito.

5 – Por conseguinte, este documento apresenta uma síntese das respostas, a avaliação de impacto e das condições de aplicação das medidas nacionais, o elenco

---

<sup>2</sup> A diretiva aplica-se a todos os Estados-Membros com exceção da Dinamarca.

<sup>3</sup> «A Comissão apresenta (...) um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho no qual avalie o impacto na prevenção do tráfico de seres humanos do direito nacional em vigor que criminalize a utilização de serviços que são objeto da exploração do tráfico de seres humanos, devendo esse relatório ser acompanhado, se necessário, das propostas adequadas».



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

das deliberações e a estratégia da Comissão sobre a matéria e um conjunto de observações e orientações finais.

6 – Referir, nesta sequência, que dez Estados-Membros (incluindo Portugal) referem que criminalizam a utilização de serviços que são objeto de todas as formas de exploração das vítimas de tráfico de seres humanos, e quinze referem que apenas introduziram uma criminalização limitada e seletiva da utilização de serviços das vítimas do tráfico de seres humanos.

7 - Por sua vez, a segunda iniciativa [COM(2016)722] avalia em que medida os Estados-Membros tomaram as disposições necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2011/36/UE relativa a prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e a proteção das vítimas.

Neste caso, é apresentada a situação da transposição e das medidas adotadas nos Estados-Membros em termos de «*medidas penais, investigações e ação penal*», «*medidas de assistência, apoio e proteção das vítimas*», «*medidas de prevenção*».

8 – A segunda iniciativa conclui, assim, que a transposição correta e integral da Diretiva, seguida da sua aplicação concreta, não só é obrigatória como necessária para alcançar progressos substanciais a nível nacional na resposta ao tráfico de seres humanos. O objetivo final consiste, pois, em fazer uma verdadeira diferença na vida das vítimas e reforçar a luta contra este crime mediante o aumento do número de ações penais e condenações.

A presente panorâmica geral demonstra que foram envidados esforços substanciais por parte dos Estados-Membros para transporem a referida Diretiva.

9 – No entanto, e de acordo com o texto da presente iniciativa há, ainda, uma margem significativa para melhorias, em especial no que diz respeito: a medidas específicas de proteção das crianças, presunção da infância e avaliação da idade das crianças, proteção antes e durante o processo penal, acesso a assistência incondicional, indemnização, não punição, assistência e apoio ao membro da família de uma criança vítima, bem como a prevenção.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

10 – É, ainda, mencionado que a Comissão está disposta a prestar maior apoio aos Estados-Membros a fim de garantir um nível satisfatório de aplicação da Diretiva, tendo em conta: a Agenda Europeia para a Segurança<sup>4</sup>, que destaca o tráfico de seres humanos como uma forma de criminalidade grave e organizada, a atual Estratégia da União Europeia para a erradicação do tráfico de seres humanos 2012-2016<sup>5</sup>, que apela à plena transposição e aplicação da Diretiva, bem como o novo quadro estratégico pós-2016.

11 – Finalmente nas observações finais da primeira iniciativa é sublinhado que, atualmente, vários sistemas jurídicos dos Estados-Membros não sancionam, ou apenas o fazem parcialmente, as pessoas que utilizam esses serviços com conhecimento de causa.

12 – Por conseguinte, os Estados-Membros devem intensificar os seus esforços no sentido de assegurar uma ação mais unificada e dissuasiva contra este elemento da criminalidade transnacional relacionado com o tráfico de seres humanos.

Deste modo, relembra-se que esta iniciativa tem por principal objetivo contribuir para o cumprimento dos objetivos da Diretiva 2011/36/UE de redução da procura e prevenção do tráfico de seres humanos, a fim de assegurar que os grupos criminosos não tiram partido da diversidade dos tratamentos jurídicos dos utilizadores das vítimas de tráfico de seres humanos.

### PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 - Ao tratar-se de iniciativas não legislativas não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade.

---

<sup>4</sup>Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Agenda Europeia para a Segurança, COM(2015) 185 final.

<sup>5</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Estratégia da União Europeia para a erradicação do tráfico de seres humanos 2012-2016, COM(2012) 286 final.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

2 - Em relação às iniciativas em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 21 de junho de 2017

A Deputada Autora do Parecer

*Ana Elisabete L. Oliveira*  
(Ana Oliveira)

A Presidente da Comissão

*Regina Bastos*  
(Regina Bastos)

**PARTE IV – ANEXO**

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.



## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

### RELATÓRIO

**COM (2016) 719 final** – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho que avalia o impacto na prevenção do tráfico de seres humanos do direito nacional em vigor que criminaliza a utilização de serviços que são objeto da exploração do tráfico de seres humanos, em conformidade com o artigo 23.º, n.º2, da Diretiva 2011/36/EU

e

**COM (2016) 722 final** - Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho que avalia em que medida os Estados-Membros tomaram as disposições necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, em conformidade com o artigo 23.º, n.º1

**Autora:** Deputada Elza Pais

#### 1. Enquadramento

Em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2009, que estabelece o regime de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi dado conhecimento à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, do conteúdo dos relatórios ora identificados como iniciativas europeias **COM (2016) 719 final** e **COM (2016) 722 final**, para análise e elaboração de parecer.

Atendendo a que se tratam de relatórios da Comissão Europeia, encontra-se este parecer dispensado do escrutínio sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade,

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

previsto no Protocolo n.º 2, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

**2. Objeto**

Os documentos em apreço procedem à avaliação de medidas e respetivo impacto no domínio do combate ao tráfico de seres humanos no âmbito da Diretiva 2011/36/UE.

A iniciativa **COM (2016) 719 final**, cumprindo o disposto no artigo 23.º, n.º2, da Diretiva 2011/36/UE, procede à **avaliação do impacto** na prevenção do tráfico de seres humanos do direito nacional em vigor que criminaliza a utilização de serviços que são objeto da exploração do tráfico de seres humanos. Para esse efeito, a Comissão Europeia utilizou as informações recebidas dos Estados-Membros através de questionário enviado em maio de 2016, consultou a plataforma da sociedade civil da União Europeia contra tráfico de seres humanos e o grupo de peritos ora constituído.

Este documento apresenta uma síntese das respostas, uma avaliação de impacto e das condições de aplicação das medidas nacionais, o elenco das deliberações e estratégia da Comissão sobre a matéria e um conjunto de observações e orientações finais.

De salientar que dez Estados-Membros referem que criminalizam a utilização de serviços que são objeto de todas as formas de exploração das vítimas de tráfico de seres humanos, e quinze referem que apenas introduziram uma criminalização limitada e seletiva da utilização de serviços das vítimas do tráfico de seres humanos.

Por sua vez, a iniciativa **COM (2016) 722 final** avalia em que medida os **Estados-Membros tomaram as disposições necessárias** para dar cumprimento à Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas. É neste caso apresentada a situação da transposição e das medidas adotadas nos Estados-membros em termos de «*medidas penais, investigações e ação penal*», «*medidas de assistência, apoio e proteção das vítimas*», «*medidas de*



## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*prevenção*», e sobre designação de relatores nacionais, a que a Comissão Europeia acrescenta ainda um capítulo para retirar conclusões e definir próximas etapas.

### 3. Análise

#### **3.1 Avaliação do impacto na prevenção do tráfico de seres humanos do direito nacional em vigor que criminaliza a utilização de serviços que são objeto da exploração do tráfico de seres humanos**

- O relatório «COM (2016) 719 *final*» refere que das respostas do Estados-Membros, em síntese, 10 países «*criminalizam a utilização de serviços que são objeto de todas as formas de exploração das vítimas de tráfico de seres humanos*», e 15 países «*apenas introduziram uma criminalização limitada e seletiva da utilização de serviços das vítimas do tráfico de seres humanos*». Portugal encontra-se no primeiro grupo.
- Para à Comissão, os dados estatísticos ora fornecidos são «*insuficientes*» e o número de processos e condenações «*limitado*».
- Constata a Comissão que «*as informações transmitidas [...] indicam que os Estados-Membros seguem abordagens e práticas bastante divergentes*» e que «*em todos os Estados-Membros que adotaram medidas nacionais que criminalizam a utilização de serviços prestados por vítimas do tráfico de seres humanos, o âmbito de aplicação pessoal dessas disposições limita-se unicamente aos utilizadores diretos dos serviços ou da mão-de-obra das vítimas*».
- A grande maioria dos Estados-Membros, onde está em vigor legislação nacional que criminaliza a utilização desses serviços, indicou que é demasiado cedo para avaliar o seu impacto, tendo sido identificada a dificuldade de obter elementos de prova. Contudo, essas dificuldades de prova não devem impedir a criminalização de determinadas condutas.
- Para a Comissão «*restringir a responsabilidade penal apenas ao caso em que o utilizador tenha conhecimento direto e efetivo de que a pessoa é*

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

*vítima do tráfico de seres humanos, constitui um limiar demasiado restritivo para se concretizar a ação penal».*

- Relativamente à Prevenção do Tráfico de Seres Humanos a Comissão reconhece que “só será possível erradicar o tráfico de seres humanos se conseguirmos prevenir que o crime chegue a acontecer, utilizando todos os instrumentos disponíveis tanto ao nível da UE como a nível nacional (...), o que significa não só combater as causas profundas que tornam as pessoas vulneráveis ao tráfico - como a pobreza, a desigualdade de género, a violência contra as mulheres, a discriminação étnica, a marginalização social e a migração irregular – mas deve igualmente garantir que quem tira proveito do crime e da exploração das vítimas é processado penalmente.”
- No capítulo das observações, a Comissão recomenda que os países devem considerar *«a possibilidade de tomar medidas para criminalizar a utilização dos serviços que são objeto de exploração das vítimas do tráfico de seres humanos»*, concluindo, face aos dados expostos, que estes revelam *«um panorama jurídico bastante divergente que não contribui de forma alguma para desincentivar a procura de tais serviços»*.
- Salaria a Comissão que no presente, *«vários sistemas jurídicos dos Estados-Membros não sancionam, ou apenas o fazem parcialmente, as pessoas que utilizam esses serviços com conhecimento de causa»*. Esta circunstância, no entendimento da Comissão Europeia, tem *«consequências ao nível da insegurança jurídica no que diz respeito, por exemplo, à responsabilidade penal associada à relação dos utilizadores com a vítima, ao tratamento jurídico das pessoas que beneficiam de tal exploração ou a permitem e facilitam, à distinção entre um utilizador e um explorador, à responsabilidade dos intermediários e das cadeias de abastecimento à escala mundial»*.
- Face à realidade descrita, a Comissão Europeia compromete-se a estudar para futuro, novas propostas legislativas *«adequadas»*, que nos termos da

## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Diretiva, em rigor, deveriam ser apresentadas já com o relatório em análise<sup>1</sup>.

### 3.2 Avaliação sobre em que medida os Estados-Membros tomaram as disposições necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas.

- O relatório COM (2016) 722 final verifica “artigo a artigo” o grau de cumprimento das disposições da Diretiva por cada Estado-Membro, passando pelo domínio das «*medidas penais, investigações e ação penal*», das «*medidas de assistência, apoio e proteção às vítimas*», da prevenção e dos mecanismos de acompanhamento e coordenação da estratégia da União Europeia contra o tráfico de seres humanos.
- Apesar das importantes diferenças sinalizadas pelo relatório, todos os Estados-Membros adotaram disposições que criminalizam a infração de tráfico de seres humanos, nos termos do artigo 2.º da Diretiva, e asseguraram que a instigação, o auxílio e a cumplicidade e a tentativa de tráfico de seres humanos são puníveis, nos termos do artigo 3.º da Diretiva. Merecem-nos particular destaque as seguintes questões:
  - os **atos** de recrutamento, transporte, transferência, guarida ou acolhimento de pessoas foram explicitamente incluídos na definição da infração de quase todos os Estados-Membros.
  - em relação aos **meios**, a utilização de ameaças, força e outras formas de coação, bem como o abuso de uma posição de vulnerabilidade, são previstos por todos os Estados-Membros.

---

<sup>1</sup> Vd. Artigo 23.º n.º 2 da Diretiva 2011/36/UE: «A Comissão apresenta, até 6 de Abril de 2016, um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho no qual avalie o impacto na prevenção do tráfico de seres humanos do direito nacional em vigor que criminalize a utilização de serviços que são objeto da exploração do tráfico de seres humanos, devendo esse relatório ser acompanhado, se necessário, das propostas adequadas.»

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- o artigo 2.º, n.º3, estipula que a exploração inclui, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou de outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, incluindo a mendicidade, a escravatura ou práticas equiparáveis à escravatura, a servidão, a exploração de atividades criminosas, bem como a remoção de órgãos. A grande maioria dos Estados-Membros, onde Portugal se integra, incluíram referências explícitas a estas formas de exploração.
- o consentimento da vítima de tráfico é irrelevante, nos termos do artigo 2.º, n.º4, não excluindo a ilicitude do facto, também é consagrado nas disposições da legislação nacional da maior parte dos Estados-Membros, onde Portugal se integra.
- quase todos os Estados-Membros, onde Portugal também se integra, nos termos do artigo 2.º, n.º5, estabelecem que o tráfico de crianças deve ser punível.
- Relativamente às **medidas de assistência e apoio às vítimas de tráfico de seres humanos**, artigo 11.º, encontram-se muitas vezes incluídas não só em atos legislativos, mas também em Planos de Ação, estratégias e programas nacionais. Portugal tem em execução o III Plano Nacional de Prevenção e combate ao Tráfico de Seres Humanos (2014-2017), com medidas nas áreas da prevenção, educação, proteção, investigação criminal e cooperação.
- Relativamente à **assistência e apoio a vítimas que sejam crianças**, artigo 14.º, A maioria dos Estados-Membros, onde se integra Portugal fazem uma referência geral á prestação de medidas de assistência e apoio, que abrangem o aconselhamento e apoio social, bem como o acesso aos cuidados de saúde e a uma forma adequada de alojamento, bem como medidas específicas relativamente às famílias das crianças vítimas. Para as crianças vítimas não acompanhadas, artigo 16.º, estão previstas medidas específicas em alguns Estados-Membros, enquanto noutros, como é o caso de Portugal, esse acompanhamento está abrangido pelas normas gerais.

## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Relativamente à **Prevenção**, artigo 18.º, a maioria dos Estados-Membros, como foi o caso de Portugal, adotou planos de ação que incluem medidas gerais de formação e educação, juntamente com projetos específicos de sensibilização.
- Ao nível da coordenação das estratégias contra o tráfico de seres humanos, a maioria dos Estados-Membros nomeou um **Relator Nacional**, como foi o caso de Portugal, para o desempenho dessa atividade de coordenação.
- Não obstante, para a Comissão, há *«uma margem significativa para melhorias»* no que concerne a medidas específicas de proteção das crianças, presunção da infância e avaliação da idade das crianças, proteção antes e durante o processo penal, acesso a assistência incondicional, indemnização, não punição, assistência e apoio ao membro da família de uma criança vítima, bem como na área da prevenção.
- A Comissão compromete-se, para futuro, a prestar maior apoio aos Estados-Membros, tendo presente a Agenda Europeia para Segurança que *«destaca o tráfico de seres humanos como uma forma de criminalidade grave e organizada»*, e a Estratégia da União Europeia para a Erradicação do tráfico de seres humanos 2012-2016.

### 4. Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente relatório que aprecia os documentos comunitários: (i) **COM (2016) 719 final – «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho que avalia o impacto na prevenção do tráfico de seres humanos do direito nacional em vigor que criminaliza a utilização de serviços que são objeto da exploração do tráfico de seres humanos, em conformidade com o artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva 2011/36/EU»**, e (ii) **COM (2016) 722 final -**



**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

**«Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho que avalia em que medida os Estados-Membros tomaram as disposições necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, em conformidade com o artigo 23.º, n.º1», seja remetido à Comissão de Assuntos Europeus.**

Palácio de São Bento, 11 de abril de 2017

**A Deputada Relatora,**

**(Elza Pais)**

**O Presidente da Comissão,**

**(Pedro Bacelar de Vasconcelos)**