



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/UE¹.

¹ 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/UE² 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/UE³, 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

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

³ «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 Segurança⁴, 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 2012-2016⁵, 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.

⁴Comunicação 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.

⁵ 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 análise¹.

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.

¹ 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)