



Bruxelas, 3.12.2018
COM(2018) 777 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Segundo relatório sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos (2018), como exigido pelo 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(2018) 473 final}

I. CONTEXTO

O tráfico de seres humanos é uma forma grave de criminalidade, a maior parte das vezes organizada, que está em constante evolução. Gera lucros elevados para os seus autores, que tiram partido das vulnerabilidades das pessoas e exploram a procura dos serviços prestados pelas vítimas, e provoca danos irreversíveis para as vítimas e para as nossas sociedades e economias.

Estamos cada vez mais cientes da ligação entre o tráfico de seres humanos e outros crimes graves. A complexa interação entre oferta e procura que se verifica entre os autores dos crimes e abusos, os beneficiários do tráfico, os exploradores e os utilizadores cria uma longa cadeia de intervenientes, que podem estar ou não conscientemente envolvidos. Para parar e prevenir eficazmente este crime atroz, é necessário quebrar os elos desta cadeia.

Foi neste contexto que a Comissão implementou a Estratégia da União Europeia para a erradicação do tráfico de seres humanos 2012-2016¹ («Estratégia da UE»). Mais tarde, em dezembro de 2017, na sua Comunicação relativa ao seguimento dado à Estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos e identificação de novas ações concretas («Comunicação de 2017»)², identificou também novas ações concretas para melhorar a prevenção. A Comissão continua a acompanhar a execução da Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas³ («diretiva antitráfico») por parte dos Estados-Membros.

Este é o segundo relatório da Comissão sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos. Baseia-se numa ampla variedade de fontes, nomeadamente:

- Informações recolhidas pelos relatores nacionais ou mecanismos equivalentes e transmitidas pelos Estados-Membros ao Coordenador da Luta Antitráfico da UE⁴, em conformidade com os artigos 19.º e 20.º da diretiva antitráfico⁵;
- Medidas tomadas pela Comissão e por outras partes interessadas no âmbito da Estratégia da UE e da Comunicação de 2017;
- Contributos das organizações da sociedade civil que participam na Plataforma da sociedade civil da UE e na Plataforma eletrónica de luta contra o tráfico de seres humanos⁶;
- Informações fornecidas pelas agências da UE e pelas organizações internacionais e regionais interessadas.

O presente relatório, juntamente com o documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha, apresenta padrões emergentes baseados em dados e tendências, medidas

¹ COM(2012) 286 final.

² COM(2017) 728 final.

³ Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, e que substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho (JO L 101 de 15.4.2011, p. 1).

⁴ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

⁵ Nos termos do artigo 19.º da Diretiva 2011/36/UE, aos relatores nacionais ou mecanismos equivalentes cabe, nomeadamente, «avaliar as tendências do tráfico de seres humanos, avaliar os resultados das medidas de luta contra esse tráfico, incluindo a recolha de estatísticas em estreita cooperação com as organizações relevantes da sociedade civil ativas neste domínio, e apresentar relatórios sobre esta matéria». O artigo 20.º da Diretiva 2011/36/UE prevê ainda que «os Estados-Membros devem transmitir ao 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».

⁶ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en

tomadas no âmbito da Estratégia da UE, e os progressos na execução da Comunicação de 2017, em consonância com o compromisso nela assumido. Analisa também dados estatísticos fornecidos pelos Estados-Membros e apresenta uma atualização sobre a aplicação da Diretiva 2004/81/CE⁷ relativa aos títulos de residência concedidos às vítimas do tráfico de seres humanos. As informações descritivas apresentadas pelos Estados-Membros abrangem principalmente o período de 2014-2016, enquanto o relatório e o documento de trabalho dos serviços da Comissão se baseiam em informações de fontes como os Estados-Membros, a sociedade civil, organizações internacionais e publicações da Comissão.

II. PADRÕES E TENDÊNCIAS EMERGENTES

O quarto exercício de recolha de dados estatísticos sobre o tráfico de seres humanos (que aborda predominantemente o período de 2015-2016) apresentado neste segundo relatório sobre os progressos realizados⁸ proporciona mais dados do que os anteriores. Todos os Estados-Membros forneceram dados estatísticos, embora com diferentes níveis de pormenor. O Eurostat publicou dois documentos de trabalho sobre estatísticas a nível da UE em 2013 e 2014, atualizadas em 2015, seguidos de um exercício limitado de recolha de dados pela Comissão para 2013-2014, apresentado no primeiro relatório sobre os progressos realizados⁹.

Os dados relativos ao período de 2015-2016 revelam padrões semelhantes aos dos períodos anteriores no que respeita às vítimas registadas e aos traficantes que tiveram contato com a polícia e o sistema de justiça penal. Tais dados dizem respeito às pessoas que tiveram contato com autoridades e outras organizações. Existem razões para crer que muitas vítimas e traficantes permanecem indetetáveis, não estando, por conseguinte, incluídos nos números aqui relatados. Há diferenças substanciais na forma como os Estados-Membros recolhem e registam os dados, pelo que é necessário ter cautela ao fazer quaisquer comparações entre os mesmos e ao longo do tempo.

Relativamente a 2015-2016:

- Houve 20 532 vítimas de tráfico registadas na UE.
- Foram notificadas 5 979 ações penais e 2 927 condenações por tráfico de seres humanos.
- 7 503 pessoas tiveram contacto oficial com a polícia ou com o sistema de justiça penal, ou seja, foram suspeitas, detidas ou acusadas por uma infração penal relacionada com o tráfico de seres humanos.
- Mais de metade (56 %) do tráfico de seres humanos ocorreu para fins de exploração sexual, continuando esta a ser a forma de tráfico mais comum. Cerca de um quarto (26 %) foi para fins de exploração laboral, enquanto as outras formas de tráfico (como a mendicidade forçada e a extração de órgãos) representam 18 %. A maioria (61 %) das vítimas registadas do tráfico para fins de exploração laboral encontra-se no Reino Unido, pelo que os seus dados alteram significativamente a percentagem do tráfico para fins de exploração laboral a nível da UE. Se não incluirmos os dados do Reino Unido, a proporção da UE muda para: exploração sexual, 65 %; laboral, 15 %; outras formas, 20 %.
- As mulheres (incluindo as raparigas) representaram mais de dois terços (68 %) das vítimas registadas (se não incluirmos os dados do Reino Unido, a percentagem sobe para 77 %).

⁷ Diretiva 2004/81/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes (JO L 261 de 6.8.2004, p. 19).

⁸ Para mais informações, consultar o documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha e o estudo de análise de dados conexo, que contém estatísticas atualizadas e detalhes metodológicos.

⁹ COM(2016) 267 final.

- As crianças representaram quase um quarto (23 %) das vítimas registadas.
- 44 % das vítimas registadas eram cidadãos da União Europeia.
- Entre as cinco principais nacionalidades das vítimas da UE figuram a Roménia, a Hungria, os Países Baixos, a Polónia e a Bulgária, os mesmos países que em 2010-2012 e no primeiro relatório da Comissão sobre os progressos realizados.
- Entre os principais países terceiros de nacionalidade das vítimas contam-se a Nigéria, a Albânia, o Vietname, a China e a Eritreia.

A Comissão trabalhou com os Estados-Membros, o Eurostat e as autoridades estatísticas para melhorar os dados disponíveis. Há agora mais pormenores, bem como novas informações, sobre as diferentes formas como os serviços públicos participam, apoiam as vítimas e agem para reduzir a impunidade dos traficantes. Este trabalho incluiu pedidos de informações relacionadas com as vítimas, como a utilização do estatuto de proteção internacional, e com a redução da impunidade, como a criminalização da utilização de serviços das vítimas do tráfico de seres humanos. Contudo, continua a haver lacunas no fornecimento de dados por parte dos Estados-Membros, que limitam a fiabilidade e a comparabilidade das informações.

Os Estados-Membros devem melhorar o registo de dados, bem como a fiabilidade, a disponibilidade e a comparabilidade dos mesmos, devendo também garantir que estes podem ser discriminados por género, idade, formas de exploração, nacionalidade das vítimas e dos autores dos crimes, bem como por assistência e proteção. A fiabilidade dos dados é uma condição prévia para um controlo adequado e para uma melhor formulação de políticas.

1. Formas de exploração

O tráfico de seres humanos é um crime complexo, que evolui muitas vezes em função da procura e da capacidade inventiva dos traficantes. No seu cerne encontra-se a exploração, que pode assumir muitas formas.

• Tráfico de seres humanos para exploração sexual

O tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual continua a ser a forma mais comum de tráfico. Em 2015-2016, havia 9 759 vítimas registadas de exploração sexual, ou seja, mais de metade (56 %) das vítimas registadas que tinham uma forma registada de exploração, predominantemente mulheres e raparigas (95 % das vítimas registadas de exploração sexual). Verificou-se um forte aumento do número de mulheres e raparigas traficadas através da rota do Mediterrâneo Central para exploração sexual na UE¹⁰. As vítimas são exploradas na indústria do sexo e do entretenimento, o que é facilitado pelo rápido desenvolvimento tecnológico e pela utilização da Internet para fazer publicidade de serviços e recrutar vítimas. Os padrões emergentes relatados incluem a pornografia, a utilização de câmaras web em direto e o abuso sexual de menores à distância em direto.

A conclusão da Europol¹¹ de que «há Estados-Membros em que a prostituição é legal, o que facilita as atividades dos traficantes que pretendem utilizar um esquema legal para explorarem as suas vítimas» é corroborada pelos relatórios dos Estados-Membros, que referem que os traficantes tendem a levar as suas vítimas para países onde a prostituição está regulamentada e

¹⁰ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

¹¹ Relatório da Europol: «*Trafficking in human beings in the EU*» (Tráfico de seres humanos na UE), fevereiro de 2016.

é praticada legalmente. A este respeito, a Europol¹² considera que em alguns Estados-Membros da UE, onde a prostituição é legal, os suspeitos conseguiram explorar crianças juntamente com vítimas adultas em empresas legais, como bordéis, zonas de prostituição e clubes de sexo, muitas vezes com o apoio dos gestores dessas empresas, uma vez que a prostituição de menores pode ser muito lucrativa, pois os «clientes» estão geralmente dispostos a pagar mais para fazer sexo com uma criança.

Embora a maioria dos relatórios dos Estados-Membros refira o tráfico para exploração sexual como a forma mais frequente, as informações sobre as medidas tomadas nos Estados-Membros demonstram uma tendência para visar outras formas de exploração.

Os Estados-Membros devem continuar a intensificar os seus esforços para combater o tráfico para fins de exploração sexual, e fazer disso uma prioridade. Devem implementar medidas que aumentem a sua capacidade de detetar vítimas de todas as formas de exploração, mas não o devem fazer em detrimento das vítimas de exploração sexual.

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

O tráfico para exploração laboral afetou cerca de um quarto (26%) das vítimas registadas. A exploração laboral afeta principalmente os homens (80% das vítimas registadas), embora em determinados setores, como o trabalho doméstico, as vítimas sejam predominantemente mulheres. Vários Estados-Membros comunicaram que o tráfico de seres humanos para fins de exploração laboral tem vindo a aumentar.

De acordo com a Europol¹³, «os grupos criminosos organizados respondem à crescente procura de mão-de-obra barata em muitos Estados-Membros, e tiram partido das discrepâncias na legislação laboral para organizar a exploração das vítimas na zona cinzenta entre o emprego legal e a exploração laboral.»

As vítimas são exploradas nos setores da construção, agricultura e silvicultura, indústria, restauração, serviços de cuidados, serviços de limpeza e trabalho doméstico, entretenimento, pesca, hotelaria, retalho e transporte. Vários relatórios dos Estados-Membros e contributos da sociedade civil referem o papel dos inspetores do trabalho na deteção de vítimas e/ou a necessidade de uma maior cooperação entre os órgãos responsáveis pela aplicação da lei e as inspeções do trabalho.

É encorajador constatar os progressos alcançados na identificação das vítimas de tráfico para fins de exploração laboral, especialmente tendo em conta o financiamento atribuído pela Comissão para este efeito. A Comissão continuará a acompanhar a aplicação da diretiva sobre sanções aplicáveis aos empregadores e da diretiva antitráfico.

A Comissão observa, contudo, que nem todas as situações de exploração no mercado de trabalho da UE resultam do tráfico de seres humanos.

¹² Relatório da Europol: «*Criminal networks involved in the Trafficking and Exploitation of Underage Victims in the European Union*» (Redes criminosas envolvidas no tráfico e na exploração de vítimas menores de idade na União Europeia), 2018.

¹³ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

- **Outras formas de exploração**

Em 2015-2016, as outras formas de exploração representaram cerca de um quarto (18%) das vítimas registadas. Incluem o tráfico para casamento forçado, mendicidade forçada e criminalidade forçada, entre outras finalidades. Estas «outras formas» estão ligadas à pequena criminalidade, aos crimes contra o património e à fraude na obtenção de prestações sociais. O tráfico para a criminalidade forçada e para a mendicidade forçada tem vindo a aumentar.

Os Estados-Membros referem que os casos de vítimas que participam em casamentos fraudulentos ou forçados estão a aumentar, sendo essas vítimas também sujeitas a exploração sexual, procriação forçada e/ou exploração laboral, ou forçadas a casar com cidadãos de países terceiros para regularizar a sua estadia. A Europol¹⁴ associa esta evolução ao aumento, nos últimos anos, do número de migrantes em situação irregular que pretendem transitar para o estatuto de residência legal após pedidos de asilo recusados. As vítimas desta forma de tráfico são muitas vezes forçadas a contrair empréstimos ou a solicitarem prestações sociais.

Os Estados-Membros devem intensificar as suas medidas para fazer face a todas as formas de exploração, incluindo campanhas de informação e sensibilização. Devem também introduzir formação específica para funcionários do registo civil e outros que possam entrar em contato com vítimas de tráfico.

2. Padrões de tráfico emergentes

O tráfico interno, dentro do território dos Estados-Membros, tem vindo a aumentar. Os Estados-Membros referem que a idade das vítimas identificadas está a diminuir. As crianças dos países da Europa Oriental e das comunidades ciganas continuam a estar particularmente vulneráveis, com os traficantes a explorarem os laços familiares.

Outros padrões emergentes incluem casos de mulheres grávidas traficadas com o propósito de vender os seus recém-nascidos, tráfico para remoção de órgãos ou de tecidos humanos, e casamento infantil. As pessoas que sofrem de deficiências físicas ou de outros problemas de desenvolvimento também estão cada vez mais na mira dos traficantes.

3. Tráfico no contexto da migração

A crise migratória é referida como tendo aumentado os riscos de tráfico. Na sua análise dos riscos para 2018, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira salientou que «embora o tráfico de seres humanos da Nigéria tenha, durante décadas, abastecido o mercado sexual da Europa, o aumento do número de mulheres nigerianas que chegam em fluxos migratórios mistos a Itália (e, em menor escala, a Espanha) trouxe a público o fenómeno do tráfico de seres humanos provenientes da Nigéria»¹⁵.

Os Estados-Membros relatam casos de vítimas de tráfico encontradas nos sistemas de pedido de asilo e de grupos criminosos organizados que abusam dos procedimentos de asilo. Referem também que os traficantes exigem que as vítimas solicitem proteção internacional numa tentativa de regularizar o seu estatuto.

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

¹⁵ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

O tráfico de seres humanos deve ser abordado no contexto da migração, tendo em conta os novos padrões, como o aumento acentuado do número de mulheres e raparigas traficadas para fins de exploração sexual. É necessário continuar a envidar esforços para garantir que todas as vítimas são identificadas e recebem assistência e proteção adequadas ao seu género, idade e forma de exploração.

4. Perfil e como trabalham os traficantes

Os Estados-Membros referem que os traficantes mudam constantemente a sua forma de operar, utilizando menos força física mas mais violência psicológica e emocional. Referem também que o número de cidadãos nacionais tratados como suspeitos pelos Estados-Membros, bem como de mulheres vítimas que se transformam em autoras de crimes, está a aumentar. As redes criminosas são altamente móveis e muitas vezes transnacionais, com células nos países de origem, trânsito e destino das vítimas. De acordo com os Estados-Membros, os traficantes utilizam a Internet e as redes sociais para recrutar as vítimas, para a logística, para permitir a exploração das vítimas, e como plataforma de comercialização para a prostituição. Os Estados-Membros referem igualmente que a utilização de tecnologias de codificação cria dificuldades às autoridades de investigação. Além disso, destacam as ligações ao tráfico de drogas, à fraude documental, à falsificação de moeda, aos crimes contra a propriedade, ao contrabando de migrantes e ao tráfico de armas e tabaco ilegal.

Tendo em conta a constante evolução dos métodos utilizados pelos traficantes, os Estados-Membros devem assegurar uma formação especializada para os profissionais suscetíveis de entrar em contacto com as vítimas, adaptada ao papel das novas tecnologias da informação, e iniciativas destinadas a prevenir o tráfico de seres humanos.

III. CONTRARIAR A CULTURA DA IMPUNIDADE E PREVENIR O TRÁFICO DE SERES HUMANOS

Contrariar a cultura da impunidade e prevenir o tráfico de seres humanos são as principais prioridades da Comissão, de acordo com a sua Comunicação de 2017. A Comissão continuará também a concentrar-se no desmantelamento do modelo de negócio do tráfico, seguindo o dinheiro e desmontando a cadeia de tráfico. A presente secção analisa os progressos na investigação, no exercício da ação penal e na condenação dos criminosos, bem como as medidas tomadas para melhorar a prevenção e reduzir a procura.

1. Incentivar a criminalização da utilização dos serviços prestados pelas vítimas

Incentivar ainda mais os Estados-Membros da UE, na medida em que ainda não o tenham feito, a criminalizar aqueles que, conscientemente, utilizam os serviços das vítimas está no cerne das prioridades da Comissão para a prevenção do tráfico de seres humanos, tal como estabelecido na Comunicação de 2017. O artigo 18.º, n.º 4, da diretiva antitráfico incentiva os Estados-Membros a considerarem a possibilidade de criminalizar a utilização dos serviços das vítimas do tráfico, quando o utilizador tenha conhecimento de que a pessoa é vítima de tráfico. Além disso, a análise realizada no «relatório dos utilizadores» da Comissão¹⁶, que avalia o impacto da legislação nacional que criminaliza a utilização de serviços que são objeto da exploração de vítimas do tráfico, revela um panorama jurídico divergente na UE.

¹⁶ COM(2016) 719 final;
http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/report_on_impact_of_national_legislation_related_to_thb_en.pdf

Apenas três Estados-Membros conseguiram fornecer dados estatísticos sobre os contactos com a polícia, as ações penais e as condenações relacionados com a criminalização dos utilizadores de tais serviços. De acordo com os mesmos, em 2015-2016, registaram-se na UE 2 suspeitos (pessoas que entraram em contato formal com as autoridades), 135 ações penais e 18 condenações relacionadas com a utilização de serviços que são objeto da exploração do tráfico de seres humanos.

Os Estados-Membros informaram principalmente sobre as medidas relacionadas com a utilização de serviços prestados pelas vítimas de tráfico de seres humanos para exploração sexual e laboral. Além disso, referiram as medidas tomadas para abordar a impunidade dos utilizadores de vítimas de tráfico de seres humanos para exploração laboral visando, entre outros, subcontratantes, intermediários e cadeias de abastecimento.

Embora as organizações da sociedade civil tenham manifestado preocupação relativamente à falta de vontade política para aplicar leis relevantes, os Estados-Membros referiram nova legislação relacionada com a criminalização daqueles que, conscientemente, utilizam os serviços prestados pelas vítimas do tráfico.

Tal como referido em relatórios anteriores da Comissão, é necessário envidar mais esforços para combater a impunidade, garantindo que as pessoas que exploram e abusam das vítimas são processadas penalmente. A Comissão continua a incentivar os Estados-Membros que ainda não o fizeram a procederem à criminalização daqueles que, conscientemente, utilizam os serviços prestados pelas vítimas de tráfico.

2. Aumento das ações penais e das condenações e a sua eficácia

Em 2015-2016, os Estados-Membros comunicaram 5 979 ações penais e 2 927 condenações por tráfico de seres humanos. De forma geral, verificou-se um aumento da cooperação transfronteiras através dos canais da Europol e da Eurojust. Em 2016-2017, registaram-se 2 476 novos casos, e 8 411 novas mensagens operacionais foram remetidas para a Europol. Em 2014-2015, criou-se um grande número de equipas de investigação conjuntas na Eurojust.

Apesar de um ligeiro aumento nos últimos anos, o nível geral de ações penais e condenações permanece muito baixo. Devido à natureza complexa de tais investigações, muitas vezes as provas são insuficientes para sustentar uma ação penal e levar um caso a tribunal. Consequentemente, os infratores são muitas vezes acusados por outros crimes, como o branqueamento de capitais ou infrações relacionadas com a prostituição.

Observou-se um aumento na sensibilização e utilização de investigações financeiras, tendo sido tomadas medidas para tornar as investigações mais eficazes. A Eurojust refere¹⁷ na sua análise a 28 casos que 75% deles foram resolvidos por equipas de investigação conjuntas, abordando questões como investigações sobre branqueamento de capitais e acompanhamento dos fluxos monetários. Também relatou um aumento e uma melhoria da utilização do congelamento, da apreensão e da perda dos produtos do crime, bem como da utilização desses produtos para apoiar as vítimas.

¹⁷ Eurojust, «Implementation of the Eurojust action plan against trafficking in human beings 2012-2016» (Execução do plano de ação da Eurojust contra o tráfico de seres humanos 2012-2016), 2017.

Os contributos da sociedade civil salientaram a necessidade de dar prioridade às investigações e ações penais no domínio da luta contra o tráfico de seres humanos para exploração sexual, e de abordar a carga excessiva que pesa sobre as vítimas e os seus depoimentos, bem como a duração dos processos penais.

A Comissão apoia ativamente as autoridades nacionais a visarem a melhoria da eficiência e da eficácia das investigações e das ações penais, através de medidas que lhes permitam seguir o dinheiro e os lucros do tráfico, e a criminalizarem as pessoas que utilizam os serviços das vítimas.

3. Ações conjuntas e cooperação transfronteiras

A cadeia dos grupos criminosos organizados ultrapassa frequentemente as fronteiras nacionais, exigindo uma cooperação transnacional nas investigações.

As agências da UE e os Estados-Membros referem um aumento da cooperação transfronteiras e das investigações conjuntas, bem como do número de equipas de investigação conjuntas criadas com países terceiros, especialmente países dos Balcãs Ocidentais. Os Estados-Membros salientam a necessidade de reforçar a cooperação e a coordenação internacional entre as autoridades competentes dos serviços de informação, de aplicação da lei, dos ministérios públicos e das autoridades judiciais, a fim de intensificar o intercâmbio de informações e racionalizar as investigações.

Os Estados-Membros devem continuar a reforçar a cooperação policial e judiciária transnacional. A cooperação com países terceiros deve ser reforçada através da melhoria das capacidades das equipas de investigação conjuntas.

4. Sensibilização, formação e cadeia de tráfico

Várias iniciativas, incluindo ações de sensibilização, cursos de formação, ações legislativas e outros tipos de orientação¹⁸ têm lugar nos Estados-Membros. Estes cooperam com as organizações da sociedade civil em formações, utilizando também as redes da UE, como a Rede Europeia de Formação Judiciária ou a Agência da União Europeia para a Formação Policial («CEPOL»).

As campanhas de sensibilização nos Estados-Membros visam a procura de serviços exigidos às vítimas do tráfico, mas as informações partilhadas sobre o seu impacto são limitadas. Ao mesmo tempo, as organizações da sociedade civil salientam a necessidade de campanhas ou programas educacionais que se destinem a desincentivar a procura para exploração sexual, e apelam a campanhas de sensibilização destinadas aos clientes.

Os Estados-Membros referiram ter tomado medidas legais e outras para abordar a responsabilidade das pessoas coletivas na cadeia de tráfico mais alargada, incluindo a cooperação com o setor privado.

As medidas de sensibilização e formação devem ser orientadas e direcionadas para a obtenção de resultados concretos, especialmente para prevenir o crime. Os Estados-Membros são incentivados a avaliar melhor o seu impacto. Defender a responsabilidade perante as vítimas também significa garantir que as empresas são responsabilizadas pelas suas ações ou omissões.

¹⁸ Obrigação legal dos Estados-Membros nos termos do artigo 18.º, n.º 3, da diretiva antitráfico.

IV. ACESSO À JUSTIÇA E REIVINDICAÇÃO DOS DIREITOS DAS VÍTIMAS

Um quadro abrangente para prestar assistência às vítimas, apoiá-las e protegê-las quando elas reivindicam os seus direitos foi implementado ao abrigo da legislação da UE; no entanto, continua a haver obstáculos quanto à sua aplicação¹⁹.

Os Estados-Membros referem que estão a cooperar mais de perto com as organizações da sociedade civil, ao passo que esta sublinha a necessidade de formalizar procedimentos para facilitar, promover e melhorar o intercâmbio de informações entre todos os intervenientes envolvidos.

A diretiva antitráfico reforça as regras em matéria de proteção e assistência às vítimas estabelecidas na Diretiva 2004/81/CE relativa aos títulos de residência temporários. No entanto, os Estados-Membros adotaram apenas um número limitado de iniciativas legislativas relevantes desde o último relatório de execução da Comissão em 2014²⁰, destinadas principalmente a reforçar a segurança jurídica para as vítimas e a melhorar o funcionamento do mecanismo de títulos de residência²¹.

1. Identificação das vítimas do tráfico de seres humanos

O primeiro relatório sobre os progressos realizados observa que as possibilidades de as vítimas reivindicarem os seus direitos são dificultadas pelo facto de estas não serem identificadas ou corretamente reencaminhadas. De acordo com os Estados-Membros, o nível do limiar aplicado para a identificação inicial das vítimas e a duração dos procedimentos variam em toda a UE. Os Estados-Membros também salientaram o papel das autoridades locais na identificação das vítimas. Desafios específicos surgem quando se identificam vítimas em fluxos migratórios mistos e procedimentos de proteção internacional, incluindo nos casos em que as vítimas foram exploradas fora da jurisdição de um Estado Membro.

Há poucas informações sobre o impacto das medidas para identificar, prestar assistência, apoiar e proteger as vítimas. As organizações da sociedade civil referem dificuldades relativamente aos procedimentos de asilo e de emissão de títulos de residência para as vítimas de tráfico, que são nacionais de países terceiros.

Apesar destes desafios, os Estados-Membros consideram que houve progressos na identificação das vítimas, sobretudo graças ao aumento da cooperação entre as diferentes autoridades nacionais e setores envolvidos e à cooperação transfronteiras.

A identificação das vítimas de tráfico numa fase precoce através de sistemas de referenciação nacionais, que devem incluir sistemas de asilo, é fundamental para prevenir o crime e proteger as vítimas.

¹⁹ O «Relatório de transposição» da Comissão concluiu que as autoridades nacionais envidaram esforços substanciais, mas ainda há uma margem significativa para melhorias, em especial no que diz respeito às medidas de proteção e de apoio. Relatório da Comissão Europeia que avalia em que medida os Estados-Membros tomaram as disposições necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2011/36/UE em conformidade com o artigo 23.º, n.º 1 [COM(2016) 722 final].

²⁰ COM(2014) 635 final.

²¹ Para mais informações sobre a aplicação desta diretiva, consultar o anexo I do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

2. Mecanismos de referência nacionais e transnacionais

Os Estados-Membros criaram muitos mecanismos de referência nacionais, oficiais ou não, e têm vindo a envidar esforços para assegurar que tais mecanismos funcionam de forma mais rápida e eficaz.

Os Estados-Membros referem uma crescente cooperação transnacional, incluindo com países terceiros, com organizações internacionais e com a sociedade civil. Além disso, reconhecem que a cooperação e as redes estabelecidas melhoraram a duração dos procedimentos, destacando o apoio do financiamento da UE.

As organizações da sociedade civil apontam para deficiências persistentes em assegurar uma abordagem multidisciplinar. Observam também o fracasso em envolver a sociedade civil, a falta de formação e de reforço de capacidades adequados para todos os intervenientes envolvidos, bem como a falta de uniformidade nas decisões relacionadas com a referência das vítimas.

Em consonância com a Comunicação de 2017, a Comissão lançou um estudo sobre a revisão do funcionamento dos mecanismos de referência nacionais e transnacionais dos Estados-Membros.

3. Assistência e proteção das vítimas de tráfico

Apesar de os Estados-Membros relatarem melhorias em termos de assistência, apoio e proteção às vítimas, bem como na aceleração dos procedimentos, o acesso incondicional e efetivo das vítimas a esses direitos nem sempre está garantido. As melhorias incluem a utilização de tecnologia moderna para evitar a vitimização secundária em processos penais e a criação de refúgios e centros de acolhimento adequados para as vítimas.

Identificar as crianças vítimas de tráfico e ajudá-las a ter acesso aos seus direitos, independentemente do seu país de origem, continua a ser um desafio. Os Estados-Membros referem a existência de procedimentos específicos, nomeadamente através de legislação, para combater o tráfico de crianças, inclusive nos fluxos migratórios mistos. As organizações da sociedade civil salientam a necessidade de garantir uma especialização, formação e reforço de capacidades adequados para todos os intervenientes relevantes, incluindo tutores, assistentes sociais e profissionais de saúde.

A Comissão recomendou aos Estados-Membros que reforcem a proteção das crianças migrantes.

4. Indemnização das vítimas e princípio de não punição

A indemnização das vítimas é frequentemente dificultada pela complexidade e diversidade dos regimes nacionais de indemnização e pelas diferenças nos pagamentos de indemnizações entre os Estados-Membros. Alguns Estados-Membros referem que as vítimas receberam uma indemnização. No entanto, os contributos da sociedade civil apontam para dificuldades, especialmente no caso das vítimas de tráfico para exploração sexual, que não conseguem cumprir os requisitos para fornecer elementos de prova de despesas verificáveis ou perdas em termos de emprego.

No que se refere à não punição, as informações fornecidas pelos Estados-Membros à Comissão foram limitadas. Em particular, as vítimas de tráfico para exploração sexual e para

atividades criminosas forçadas correm um risco elevado de serem punidas por crimes que foram forçadas a cometer, conforme relatado pelos contributos da sociedade civil.

Os Estados-Membros são incentivados a pôr em prática a legislação nacional, garantindo a existência de instrumentos para que as vítimas tenham acesso a indemnizações, incluindo a formação adequada e o reforço de capacidades dos profissionais relevantes.

V. RESPOSTA COORDENADA E CONSOLIDADA DENTRO E FORA DA UE

O Coordenador da Luta Antitráfico da UE fornece orientações estratégicas para assegurar políticas coerentes tanto na UE como com as partes de países terceiros. A Comunicação de 2017 considera prioritário o desenvolvimento de uma resposta coordenada e consolidada, tanto dentro como fora da UE²².

Como resultado da Comunicação de 2017, 10 agências da UE assinaram uma Declaração de Compromisso Conjunta para trabalharem em conjunto contra o tráfico de seres humanos²³. As autoridades nacionais convidaram o Coordenador da Luta Antitráfico da UE a realizar visitas aos países, tendo também tido lugar vários intercâmbios com partes interessadas governamentais e não-governamentais. Além disso, foram lançados três estudos previstos na Comunicação de 2017²⁴.

Existem várias políticas externas, parcerias e diálogos com países terceiros, que abordam o tráfico de seres humanos, como os processos de Cartum e Rabat, o seguimento do Plano de Ação de Valeta e a Task Force conjunta União Europeia/União Africana/Nações Unidas, bem como através das missões e operações da PCSD. Além disso, a UE financiou várias ações antitráfico em países terceiros através dos seus instrumentos de financiamento externo.

A atribuição de financiamento da UE no domínio da política de luta contra o tráfico de seres humanos foi analisada na revisão política abrangente realizada pela Comissão²⁵. A Comissão continua a publicar convites à apresentação de propostas para combater o tráfico de seres humanos no âmbito do Fundo para a Segurança Interna e do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração. O financiamento da UE ficou disponível nos programas nacionais ao abrigo da gestão partilhada e de subvenções diretas. Nos seus relatórios, muitos Estados-Membros referem o financiamento nacional e da UE para iniciativas de combate ao tráfico no período de 2014-2017. As disposições relativas ao financiamento da UE para apoiar a política de luta contra o tráfico foram incluídas nas propostas de regulamentos da Comissão relativas ao quadro financeiro plurianual 2021-2027²⁶. O financiamento nacional destina-se a ações

²² Tal é conseguido através de interações com a rede da UE de relatores nacionais ou mecanismos equivalentes, com a Plataforma da sociedade civil da UE de luta contra o tráfico de seres humanos, com instituições da UE (na Comissão Europeia, com o Parlamento Europeu e o Conselho da UE) e agências da UE, incluindo agências competentes no domínio da justiça e dos assuntos internos, bem como com parceiros internacionais estratégicos em processos multilaterais.

²³ Disponível em: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/heads-ten-eu-agencies-commit-working-together-against-trafficking-human-beings_en

²⁴ 1) Estudo sobre a revisão do funcionamento dos mecanismos de referência nacionais e transnacionais dos Estados-Membros; 2) Estudo sobre os custos económicos, sociais e humanos do tráfico de seres humanos; 3) Estudo sobre o impacto da abordagem da UE no combate ao tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual. Concurso disponível em: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=3932&locale=pt>

²⁵ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_comprehensive_policy_review.pdf

²⁶ https://publications.europa.eu/pt/web/general-publications/eu_budget_for_the_future e https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_pt

relativas a questões como a assistência e o apoio às vítimas, mas os Estados-Membros relatam dificuldades em estimar os montantes exatos. As organizações da sociedade civil condenam a escassez de apoio financeiro para programas de apoio às vítimas a nível nacional e a falta de sustentabilidade.

A Comissão incentiva os Estados-Membros a afetarem recursos suficientes aos serviços de apoio às vítimas e a lutar contra o tráfico como um crime grave e organizado. Neste contexto, os Estados-Membros são ainda encorajados a aproveitar ao máximo o financiamento da gestão partilhada e através das subvenções diretas disponíveis previsto em vários instrumentos de financiamento da Comissão.

VI. CONCLUSÕES

As informações em que se baseia o presente relatório revelam algumas melhorias, especialmente relacionadas com a cooperação transfronteiras, a cooperação com a sociedade civil, a utilização de investigações financeiras, a criação de equipas de investigação conjuntas e o desenvolvimento de mecanismos de referenciação nacionais e transnacionais.

No entanto, o tráfico de seres humanos continua a ser um crime que se caracteriza pela impunidade dos seus autores e daqueles que exploram as vítimas. As conclusões do presente relatório não indicam uma diminuição do tráfico. Além disso, a análise dos dados revela uma tendência para identificar as vítimas de formas de exploração prioritárias, com determinadas categorias de vítimas em primeiro plano, enquanto outras recebem menos atenção. As informações dos Estados-Membros revelam complexidades persistentes e uma falta de progressos em domínios fundamentais. Por conseguinte, os Estados-Membros devem ter como prioridade tomar todas as medidas necessárias.

São ainda incentivados a tomar medidas decisivas e a implementar uma estratégia abrangente que englobe todos os aspetos da cadeia do tráfico para combater a impunidade e fomentar a redução da procura, principalmente através da criminalização das pessoas que utilizam os serviços das vítimas do tráfico de forma consciente. As vítimas continuam a ter um acesso limitado aos seus direitos de proteção e apoio, de indemnização e de não punição, ao abrigo da legislação da UE.

O baixo número de condenações e ações penais, juntamente com o número de vítimas da UE, sugerem que continua a existir a necessidade de intensificar a identificação das vítimas, a investigação, o exercício da ação penal, a recolha e a melhoria do registo de dados, a cooperação transfronteiras e a sensibilização.

A Comissão adotou um vasto leque de medidas para combater o tráfico de seres humanos, executou muitas das ações concretas da Comunicação de 2017 e continuará a prestar assistência de todas as formas possíveis, nomeadamente apoiando financeiramente o desenvolvimento de medidas políticas e operacionais para erradicar o tráfico de seres humanos.