

Bruxelles, 19.5.2016
COM(2016) 267 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Raport privind progresele înregistrate în combaterea traficului de persoane (2016)

**elaborat în temeiul articolului 20 din Directiva 2011/36/UE privind prevenirea și
combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia
{SWD(2016) 159 final}**

I. CONTEXT

Traficul de persoane este cumpărarea, vânzarea și exploatarea adulților și copiilor. Acest fenomen are un impact negativ asupra oamenilor, a societății și a economiei. **Traficanții profită de vulnerabilitățile persoanelor**, care pot fi exacerbate de factori precum sărăcia, discriminarea, inegalitatea dintre sexe, violența împotriva femeilor, lipsa accesului la educație, conflictele etnice și catastrofele naturale.

Traficul de persoane este o infracțiune motivată de cerere și de profit. Profitul, atât în economia legală, cât și în cea ilegală, determină o interacțiune complexă între cerere și ofertă, care trebuie abordată pentru a eradica această infracțiune.

Traficul de persoane este o încălcare gravă a drepturilor fundamentale și este interzis în mod explicit în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. De asemenea, acesta este prevăzut ca infracțiune la articolul 83 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Infracțiunile prevăzute la articolul 83 sunt cunoscute sub denumirea de „euroinfracțiuni”. Acestea reprezintă infracțiuni deosebit de grave cu o dimensiune transfrontalieră.

Cooperarea și coordonarea între statele membre este, prin urmare, esențială, acest lucru fiind reflectat în **Directiva 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia**¹ („Directiva privind combaterea traficului de persoane”). Articolul 20 din directivă prevede că, pentru a contribui la o strategie coordonată și consolidată a UE de combatere a traficului de persoane, „statele membre transmit coordonatorului antitrafic (CAT) informațiile menționate la articolul 19, pe baza cărora CAT contribuie la raportul care este prezentat la fiecare doi ani de către Comisie referitor la progresele înregistrate cu privire la combaterea traficului de persoane”.

În acest scop, Comisia a numit un coordonator UE antitrafic, care este responsabil de îmbunătățirea coordonării și a coerenței între instituțiile UE, agențiile UE, statele membre și actorii internaționali și pentru elaborarea noilor politici și îmbunătățirea politicilor existente ale UE pentru combaterea traficului de persoane².

Acesta este **primul raport privind traficul de persoane elaborat de Comisie de la adoptarea Directivei privind combaterea traficului de persoane.** În conformitate cu considerentul 27 și cu articolul 19 din directiva menționată, raportul este împărțit în trei secțiuni principale: tendințe în materie de trafic de persoane, rezultatele acțiunilor specifice de combatere a traficului și statistici furnizate de statele membre. Raportul este însoțit de un document de lucru al serviciilor Comisiei³ care oferă informații factuale detaliate și cuprinzătoare ce completează informațiile incluse în raport. De asemenea, raportul analizează acțiunile întreprinse de Comisie și de orice alte părți interesate relevante în cadrul **Strategiei**

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

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

³ SWD(2016) 159.

UE în vederea eradicării traficului de persoane pentru perioada 2012-2016⁴ (denumită în continuare „Strategia UE”). Constatările raportului sunt utilizate pentru a evidenția orientarea politicii Comisiei și vor contribui la elaborarea unei **strategii pentru combaterea traficului de persoane pentru perioada de după 2016**, care va fi publicată în 2016.

În plus, raportul analizează principalele politici ale UE ce abordează traficul de persoane, printre care: Agenda europeană privind migrația⁵; Agenda europeană privind securitatea⁶; Planul de acțiune al UE împotriva introducerii ilegale de migranți 2015-2020⁷; Planul de acțiune privind drepturile omului și democrația 2015-2019⁸; Noul cadru pentru activitățile UE în ceea ce privește egalitatea de șanse între femei și bărbați și emanciparea femeilor în cadrul relațiilor externe ale UE pentru perioada 2016-2020⁹ și Angajamentul strategic al UE pentru egalitatea de șanse între femei și bărbați 2016-2019¹⁰.

Prezentul raport se concentrează asupra aspectelor care evidențiază abordarea cuprinzătoare a Directivei privind combaterea traficului de persoane și a Strategiei UE. În special, acesta examinează progresele realizate în privința punerii în aplicare a trei componente: **urmărirea penală** (cu accent pe anchetele financiare), **protecția** (cu accent pe instituirea unor mecanisme naționale de sesizare) și **prevenirea** (cu accent pe acțiunile întreprinse de statele membre pentru a preveni aceste infracțiuni, prevăzute la articolul 18 din Directiva privind combaterea traficului de persoane).

Raportul se bazează pe informații din trei surse principale: informațiile colectate de **raportorii naționali sau mecanismele echivalente** (denumite în continuare „RNME”) și transmise coordonatorului UE antitrafic de către statele membre în temeiul articolelor 19 și 20 din Directiva privind combaterea traficului de persoane; contribuțiile organizațiilor societății civile care participă la **Platforma europeană a societății civile împotriva traficului de persoane**¹¹ și la **Platforma electronică europeană a societății civile**; și informațiile furnizate de **agențiile UE, organizațiile internaționale și regionale relevante**.

Informațiile transmise de statele membre acoperă în principal **perioada 2011-2013**. Raportul conține însă și informații mai recente, inclusiv **date statistice pentru anii 2013-2014**¹².

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0286>

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_ro.pdf

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&rid=1>

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

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0016&qid=1460971127679&from=EN>

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 Toate informațiile privind Platforma europeană a societății civile sunt disponibile pe site-ul internet special al Comisiei: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>.

¹² În decembrie 2015 a fost transmisă statelor membre o cerere specifică de date statistice pentru anii 2013 și 2014.

II. TENDINȚE ȘI PROVOCĂRI ÎN COMBATEREA TRAFICULUI DE PERSOANE ÎN UE

Este dificil să se evalueze amploarea exactă a infracțiunii complexe de trafic de persoane la nivelul UE, din cauza legăturilor dintre aceasta și alte activități infracționale, precum și a diferențelor dintre legislațiile naționale. În ultimii ani, Comisia, prin intermediul Eurostat, a colectat date statistice relevante. Cel mai recent raport al Eurostat privind traficul de persoane¹³ a fost publicat în 2015 și acoperă perioada 2010-2012.

Tendențele care reies din datele statistice pentru **perioada 2013-2014**¹⁴ furnizate de statele membre pentru acest raport sunt în concordanță cu tendințele din perioada anterioară. Este important să se sublinieze că aceste date se referă la „victimele înregistrate” (atât cele identificate, cât și cele presupuse)¹⁵. Cu toate acestea, având în vedere complexitatea fenomenului, există motive întemeiate pentru a presupune că numărul real al victimelor traficului de persoane în UE este mult mai mare.

- În total, în UE au existat **15 846 de „victime înregistrate”** (atât identificate, cât și prezumate) ale traficului.
- Traficul de persoane în scopul **exploatării sexuale** este în continuare cea mai răspândită formă (67 % dintre victimele înregistrate), urmat de exploatarea prin muncă (21 % dintre victimele înregistrate). Restul de 12 % au fost înregistrate ca victime ale traficului pentru alte forme de exploatare.
- Peste trei sferturi din victimele înregistrate au fost femei (76 %).
- Cel puțin 15 % dintre victimele înregistrate au fost copii¹⁶.
- **65 %** dintre victimele înregistrate erau **cetățeni ai UE**.
- **Primele cinci țări UE de cetățenie** a victimelor înregistrate în 2013-2014 au fost România, Bulgaria, Țările de Jos, Ungaria și Polonia. Este vorba de aceleași țări ca în perioada 2010-2012.

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

¹⁴ Datele pentru prezentul raport au fost colectate în cadrul unui exercițiu interimar și simplificat efectuat după publicarea celor două documente de lucru ale Eurostat privind traficul de persoane și înainte de orice altă colectare oficială a datelor realizată ulterior. Pentru mai multe informații privind modul în care Comisia colectează datele privind traficul, a se vedea documentul de lucru statistic al Eurostat „Traficul de persoane”, ediția 2015.

¹⁵ Conform definiției din Directiva privind combaterea traficului de persoane, termenul „victime identificate” se referă la o persoană care a fost identificată oficial de către autoritățile relevante ca fiind o victimă a traficului de persoane. „Victimă prezumată” se referă la o victimă a traficului de persoane care îndeplinește criteriile directivei UE, dar care nu a fost identificată de autoritățile competente ca fiind o victimă sau a refuzat să fie în mod formal și legal identificată ca victimă a traficului de persoane. Unele state membre au inclus ambele categorii în colectarea de date, în timp ce altele au inclus numai una dintre cele două categorii.

¹⁶ Pe baza datelor defalcate parțial pe vârste furnizate de statele membre.

- **Primele cinci țări terțe de cetățenie** au fost Nigeria, China, Albania, Vietnam și Maroc.
- **6 324** de persoane au avut contacte oficiale cu poliția sau cu sistemul judiciar penal¹⁷ în legătură cu infracțiunea de trafic de persoane¹⁸.
- În UE au fost raportate în total **4 079** de urmăriri penale și **3 129** de condamnări pentru trafic de persoane.

O analiză mai detaliată a datelor statistice este disponibilă în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezentul raport.

Comparat pe bază anuală, numărul total al victimelor înregistrate conform datelor pentru perioada 2013-2014 este mai mic decât cel din documentul de lucru al Eurostat pentru perioada 2010-2012 (8 034 în 2013 și 7 812 în 2014; față de 9 710 în 2010, 9 438 în 2011 și 10 998 în 2012). Deși metodele de colectare a datelor utilizate pentru ambele perioade au fost similare, în acest stadiu nu ar fi recomandat să se compare datele nici între cele două exerciții, nici între anii individuali, din cauza unor posibile diferențe în ceea ce privește metodele de înregistrare și definițiile juridice. Din acest motiv, diferențele privind cifrele totale anuale, și în special motivele pentru care s-au înregistrat mai puține victime ale traficului, trebuie examinate și analizate în mod mai aprofundat. În plus, coerența în ceea ce privește țările de origine, țările de destinație, formele de exploatare, vârsta și sexul victimelor în cursul perioadei de cinci ani (2010-2014) demonstrează că, în ciuda eforturilor depuse, situația nu s-a schimbat¹⁹.

Pe baza acestor dovezi, este important ca **statele membre să își continue eforturile de îmbunătățire a colectării de date (defalcate în funcție de vârstă și de sex) privind traficul de persoane, în vederea monitorizării acestui fenomen**. Colectarea datelor este, de asemenea, foarte importantă pentru a măsura impactul acțiunilor de combatere a traficului. Coerența tendințelor statistice din cele două perioade arată că **statele membre ar trebui să își intensifice eforturile de cercetare și urmărire penală a autorilor infracțiunilor și de identificare a potențialelor victime**. Comisia se angajează să sprijine eforturile statelor membre în această direcție. Aceasta implică elaborarea unor orientări mai bune și colectarea datelor cu privire la indicatori suplimentari pentru a îmbunătăți fiabilitatea și comparabilitatea datelor.

¹⁷ Această cifră poate include persoanele suspectate, arestate sau cercetate de autoritățile naționale pentru comiterea unei infracțiuni. Pentru definiție, a se vedea metadatele Eurostat privind criminalitatea și justiția penală în structura de metadata Euro SDMX (ESMS)

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

¹⁸ Nu toate statele membre au transmis date privind procesul de justiție penală. În plus, deși majoritatea statelor membre fac referire la persoane individuale, unele state membre fac referire la cazuri sau la infracțiuni, mai degrabă decât la persoane individuale.

¹⁹ Aceste constatări sunt, de asemenea, reflectate în „[Raportul Europol asupra situației: Traficul de persoane în UE](#)”, februarie 2016.

Tendințe privind formele de exploatare

Traficul de persoane este un fenomen social care îmbracă multe forme. Acesta evoluează în timp, adesea în funcție de cerere și de inventivitatea traficanților. Lista diferitelor forme de exploatare prevăzută de Directiva privind combaterea traficului de persoane nu este exhaustivă, astfel încât să poată fi incluse în definiția traficului de persoane noi forme de exploatare.

Statele membre și celelalte părți interesate ar trebui să aloce în mod proporțional resursele pentru combaterea traficului, astfel încât să combată în mod eficace toate formele de trafic de persoane, inclusiv cele nou apărute, și să asigure monitorizarea tendințelor traficului.

- **Traficul ce vizează exploatarea sexuală**

Traficul de persoane în scopul exploatării sexuale este de departe forma predominantă de trafic la nivelul UE. Conform datelor statistice pentru perioada 2013-2014, 10 044 de victime înregistrate (67 % din totalul victimelor înregistrate) au fost supuse acestui tip de exploatare, care afectează în principal femeile și fetele (95 % dintre victimele înregistrate), deși câteva state membre au raportat o creștere a numărului victimelor de sex masculin. Majoritatea victimelor sunt exploatate în industria sexului. Din informațiile disponibile reiese că traficanții trec de la forme vizibile către forme mai puțin vizibile de trafic în scopul exploatării sexuale, precum și că aceștia abuzează de statutul de „lucrător independent”.

Potrivit Europol, „în țările în care prostituția este legală sau reglementată, este posibil ca munca sexuală să fie afectată de cererea de forță de muncă ieftină”, iar în țările respective „este mult mai ușor pentru traficanții care doresc să utilizeze un cadru legal pentru a-și exploata victimele”²⁰. Modelele sunt de asemenea în schimbare, cu o trecere de la forme de prostituție vizibile către forme mai puțin vizibile.

Datele colectate pentru prezentul raport sugerează că, în ciuda măsurilor luate până în prezent, eforturile de combatere a traficului în scopul exploatării sexuale nu au fost eficace, iar acest fenomen nu s-a diminuat. Statele membre ar trebui **să continue și chiar să își intensifice eforturile de combatere a traficului în scopul exploatării sexuale.**

- **Traficul ce vizează exploatarea prin muncă**

Mai multe state membre au raportat că traficul de persoane în scopul exploatării prin muncă este în creștere (21 % din totalul victimelor înregistrate). Statele membre raportează, de asemenea, o creștere a numărului bărbaților care sunt victime ale acestei forme de trafic, de exemplu în sectorul agricol. Datele statistice pentru perioada 2013-2014 arată că 74 % dintre victimele înregistrate ale exploatării prin muncă erau bărbați²¹.

²⁰ ibid.

²¹ Potrivit informațiilor transmise de statele membre, principalele sectoare în care bărbații sunt exploatați sunt agricultura, construcțiile, serviciile hoteliere și de catering, industria prelucrătoare și activitățile casnice. Victimele care sunt femei sunt exploatate în principal pentru activități casnice.

Traficanții profită de lacunele legate de asigurarea respectării sau de controlul legislației privind permisele de lucru, vizele, drepturile lucrătorilor și condițiile de muncă. Traficul de persoane în scopul exploatării prin muncă nu este în niciun caz un fenomen nou în UE, iar criza economică a dus la creșterea cererii de forță de muncă ieftină²²; persoanele devin victime ale traficului fie din țări terțe către UE, fie în interiorul UE, fiind obligate să muncească fără nicio plată sau cu o plată foarte mică și în condiții de muncă și de locuit care nu respectă demnitatea umană.

Aservirea domestică este o formă a traficului în scopul exploatării prin muncă deosebit de greu de detectat. Aceasta afectează în principal femeile și fetele. Deoarece are loc în gospodăriile private, victimele sunt adesea izolate, cu posibilități limitate sau fără posibilitatea de a raporta exploatarea sau de a scăpa de aceasta.

Deși este important să se sublinieze că nu toate situațiile de exploatare de pe piața muncii din UE sunt rezultatul traficului de persoane, unele pot fi rezultatul acestui fenomen. În aceste cazuri, **toate victimele traficului de persoane în scopul exploatării prin muncă trebuie identificate și sprijinite în mod adecvat.**

- **Traficul ce vizează alte forme de exploatare**

Conform datelor statistice pentru perioada 2013-2014, celelalte forme de exploatare reprezintă 12 % din numărul total de victime.

Printre celelalte forme de exploatare raportate de statele membre se numără traficul în scopul cerșitului forțat, al activităților infracționale, al căsătoriilor forțate, al căsătoriilor fictive sau al prelevării de organe, traficul de sugari și copii mici pentru adopții, traficul femeilor însărcinate pentru a vinde copiii nou-născuți ai acestora, traficul pentru producerea de cannabis și traficul pentru introducerea ilegală sau vânzarea de droguri.

De asemenea, statele membre raportează cazuri de persoane care sunt victime ale unor **forme multiple de exploatare**, de exemplu sunt exploatate prin muncă și sexual sau sunt exploatate prin muncă și obligate să desfășoare și activități infracționale.

Rapoartele transmise de statele membre sugerează că **exploatarea persoanelor cu handicapuri fizice, mentale și de dezvoltare este în creștere**. A fost raportată, de asemenea, o creștere a **traficului** de persoane de origine romă **în scopul cerșetoriei forțate**. Victimele traficului de persoane sunt, de asemenea, utilizate drept **cărauși de droguri**, exploatate pentru **cultivarea de cannabis** sau pentru **fraudarea sistemului de prestații sociale**. Statele membre raportează, de asemenea, cazuri de **femei însărcinate recrutate și obligate să își vândă copiii nou-născuți**.

²² Conform Europol, „Raport asupra situației – Traficul de persoane în UE”, februarie 2016.

Statele membre raportează un număr tot mai mare de căsătorii forțate²³ și căsătorii fictive în contextul traficului de persoane. Potrivit Europol, se poate presupune că actuala criză a migranților și a refugiaților va duce la creșterea numărului de căsătorii forțate, din cauza intensificării încercărilor migranților și solicitanților de azil de a obține drepturi de ședere²⁴.

Tendințele traficului de copii

Traficul de copii este raportat de statele membre ca una dintre tendințele cu cea mai rapidă creștere în UE. Datele statistice pentru perioada 2013-2014 arată că, din cele 15 846 de victime înregistrate ale traficului din UE, cel puțin 2 375 au fost copii²⁵.

Rețelele de trafic vizează persoane din familii defavorizate din punct de vedere social și economic, pe care le pun în situația de a face împrumuturi pe care nu le pot plăti. În acest context, părinților le sunt luați copiii ca formă de plată a datoriilor.

Copiii se numără printre cele mai vulnerabile grupuri-țintă ale traficantilor. Grupurile de criminalitate organizată optează pentru traficul de copii pentru că aceștia pot fi recrutați cu ușurință și înlocuiți rapid²⁶. Deși traficul de copii este prevalent în contexte care nu au legătură cu migrația, informațiile primite sugerează că acest fenomen a fost exacerbat de actuala criză a migrației, în timpul căreia numărul de copii care au sosit în UE a crescut exponențial²⁷. O mare parte din acești copii sunt neînsoțiți, călătorind către și pe teritoriul UE fără un adult responsabil sau lăsați neînsoțiți după ce au intrat în UE.

Identificarea copiilor care sunt victime ale traficului și stabilirea identității reale a acestora reprezintă o problemă în creștere, întrucât gradul lor de vulnerabilitate îi face să devină ținta preferată a traficantilor.

Traficul de copii în scopul activităților infracționale forțate și al exploatarei sexuale este în creștere. Victimele care sunt copii sunt expuse unui risc ridicat nu numai de a face obiectul traficului în mod repetat, ci și de a suferi o **victimizare secundară**, fiind tratate ca autori ai unor infracțiuni, și nu ca victime ale traficului²⁸.

²³ Este important de precizat că statele membre utilizează terminologia în moduri diferite, dar adesea pentru a indica fenomene similare, în special în ceea ce privește căsătoriile fictive și căsătoriile de conveniență. Pentru definițiile utilizate în legislația UE privind libera circulație a cetățenilor UE, a se vedea Manualul privind abordarea problemei presupuselor căsătorii de conveniență între cetățeni ai UE și resortisanți ai unor țări terțe în contextul legislației UE referitoare la libera circulație a cetățenilor UE, SWD(2014) 284 http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/swd_2014_284_en.pdf

²⁴ Raportul Europol asupra situației: Traficul de persoane în UE, februarie 2016.

²⁵ Informații privind vârsta au fost disponibile numai pentru 13 841 din cele 15 846 de victime înregistrate. Prin urmare, cifra reală ar putea fi mai mare.

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.

Comisia recomandă să se depună eforturi concertate și coordonate pentru a preveni și a combate traficul de copii, a reduce vulnerabilitatea copiilor aflați în situații de risc, a oferi un sprijin adecvat victimelor care sunt copii, precum și a asigura includerea unei dimensiuni de protecție a copilului în toate măsurile care vizează copiii, în special prin consolidarea sistemelor integrate de protecție a copiilor și a cooperării transfrontaliere între aceste sisteme²⁹.

Tendințe privind traficul de persoane și criminalitatea organizată

Traficul de ființe umane este **de obicei legat de criminalitatea organizată**, deși există unele cazuri în care un număr mic de victime sunt exploatate la nivel local, **infractorii acționând în mod individual, cu un grad redus de organizare**. Organizațiile infracționale implicate în traficul de persoane sunt caracterizate de rețele puțin structurate și flexibile, care se adaptează rapid și sunt bazate pe legături de rudenie sau pe apartenența etnică. Rolurile membrilor sunt adesea interschimbabile și, în general, organizațiile sunt prezente în mai multe țări.³⁰

Fiind vorba de o formă gravă de criminalitate organizată și o amenințare semnificativă la adresa securității, traficul de persoane necesită **un răspuns politic coordonat și orientat la nivelul UE**, astfel cum se prevede în **Agenda europeană privind securitatea**. Acest răspuns ar trebui să implice, de asemenea, **combaterea altor infracțiuni conexe**, cum ar fi falsificarea de documente, traficul de droguri, criminalitatea informatică, pornografia infantilă, introducerea ilegală de migranți și fraudarea sistemelor de prestații sociale. **Prezența acestor infracțiuni conexe înseamnă adesea că traficul de persoane nu este investigat sau înregistrat ca atare³¹**. Evoluția continuă a formelor traficului de persoane și capacitatea traficanților de a se adapta la noile situații fac ca aceste infracțiuni să fie și mai greu de investigat, iar făptașii și mai greu de urmărit penal.

Tendințe privind traficul în contextul migrației și al azilului

În conformitate cu recenta Comunicare a Comisiei privind stadiul de realizare a acțiunilor prioritare din cadrul Agendei europene privind migrația³², există dovezi solide că **actuala criză a migrației a fost exploatată de rețelele de criminalitate implicate în traficul de persoane pentru a viza grupurile cele mai vulnerabile, în special femeile și copiii**. Din ce în ce mai frecvent, traficanții utilizează abuziv sistemele de azil, care nu sunt întotdeauna legate de mecanisme naționale de sesizare. **A fost observată o creștere îngrijorător de puternică a numărului de femei și fete nigeriene** care pleacă din Libia (4 371 în perioada ianuarie-septembrie 2015 față de 1 008 în anul precedent, OIM Italia estimând că 80 % dintre

²⁹ Pentru mai multe informații, a se vedea Studiul Comisiei privind grupurile cu risc ridicat http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf

³⁰ Raportul Europol asupra situației: Traficul de persoane în UE, februarie 2016.

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_ro.pdf

acestea au fost victime ale traficului)³³, existând o preocupare generală privind creșterea riscului de trafic în scopul exploatării sexuale.

UE și-a consolidat în mod substanțial cooperarea cu țările terțe, care reprezintă unul dintre instrumentele pentru abordarea crizei migrației în 2015, traficul de ființe umane fiind unul dintre principalele domenii de cooperare cu țările din Africa, din Balcanii de Vest și cu Turcia.

Ar trebui asigurată coordonarea pe teren, în cadrul abordării de tip hotspot, între toți actorii implicați în trierea, prelevarea amprentelor, identificarea și înregistrarea cetățenilor din țările terțe, precum și în celelalte facilități de primire din prima linie, pentru a identifica și a semnaliza rapid victimele traficului și a oferi niveluri adecvate de asistență și protecție. Aceasta ar trebui să includă oferirea unei pregătiri adecvate personalului din prima linie³⁴.

Tendințe privind utilizarea internetului și a noilor tehnologii

Grupările de criminalitate organizată utilizează internetul și noile tehnologii pentru a avea acces la un număr mare de victime potențiale, a-și ascunde activitățile și a comite diferite tipuri de activități criminale într-un timp mai scurt și pe o scară mult mai largă decât până acum. Statele membre raportează că **multe dintre victimele traficului de persoane, în special în scopul exploatării sexuale și prin muncă, sunt recrutate online.**

Trebuie luate măsuri pentru a **preveni și a aborda utilizarea noilor tehnologii** ca instrument de recrutare a victimelor traficului de persoane.

III. REZULTATELE ACȚIUNILOR DE COMBATERE A TRAFICULUI DE PERSOANE

Majoritatea statelor membre au subliniat **difficultatea de a măsura rezultatele și impactul acțiunilor de combatere a traficului de persoane.** Cu toate acestea, numai câteva state au elaborat indicatori relevanți sau au efectuat evaluări ale strategiilor și planurilor lor de acțiune naționale.

Pentru a asigura politici și acțiuni eficace și anticipative, Comisia consideră că este foarte important **să se evalueze sistematic strategiile și planurile de acțiune ale statelor membre și să se măsoare rezultatele și impactul acțiunilor întreprinse.**

Prezenta secțiune a raportului evidențiază principalele acțiuni întreprinse de statele membre în trei domenii tematice cheie prevăzute în Directiva privind combaterea traficului de persoane și în Strategia UE. Aceste domenii sunt discutate mai în detaliu în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește raportul. Documentul de lucru include, de asemenea,

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

³⁴ A se vedea [Orientări pentru o mai bună identificare a victimelor traficului de persoane, în special pentru serviciile consulare și poliștii de frontieră](#), Comisia Europeană, 2013.

exemple din statele membre, precum și exemple de acțiuni întreprinse de Comisie în domeniile respective.

1. Drept penal, anchete și urmăririi

Creșterea numărului de anchete și urmăririi penale privind traficul de persoane reprezintă una dintre prioritățile-cheie ale cadrului juridic și de politică al UE.

Nivelul urmăririlor penale și al condamnărilor rămâne la un nivel îngrijorător de scăzut, în special în raport cu numărul victimelor identificate. Deși în anchetele din acest domeniu este nevoie de dovezi substanțiale pentru a pronunța o condamnare, informațiile colectate pentru prezentul raport indică faptul că statele membre nu folosesc suficiente instrumente eficace de anchetă. Anchetele financiare se desfășoară în cea mai mare parte de la caz la caz, nu în mod sistematic, iar adesea se limitează la anchete pentru recuperarea activelor³⁵. Această situație nu este conformă cu standardele Grupului de Acțiune Financiară Internațională (GAFI)³⁶ și cu recomandările Consiliului³⁷.

De asemenea, s-a semnalat că victimele sunt supuse unei poveri excesive, atât înainte de procedurile penale, cât și în timpul acestora. Din anumite informații reiese că **victimelor li se refuză accesul la asistență la posturile de poliție sau că acestea sunt identificate eronat ca infractori, fiind apoi urmărite penal și condamnate**.

S-au primit informații privind eforturi de a organiza **anchete comune și de a institui echipe comune de anchetă, precum și cu privire la experiențele pozitive dobândite în urma acestora**, alături de o **consolidare a cooperării la scara UE** în acest domeniu.

Informațiile evidențiază, de asemenea, probleme de ordin practic legate de **punerea sub sechestru și confiscări** în cazurile care implică trafic de persoane, inclusiv **detectarea produselor infracțiunii și o cooperare internațională inefficientă** în cazurile în care banii au fost trimiși într-o țară din afara UE. S-a raportat că **anchetele financiare** duc la mai multe sechestre și, prin urmare, la mai multe confiscări.

Frecvent, traficanții **utilizează în mod abuziv structuri economice legale pentru a-și ascunde activitățile ilicite**. Directiva privind combaterea traficului de persoane instituie obligații juridice pentru întreprinderi, și anume răspunderea și sancționarea persoanelor juridice pentru infracțiuni de trafic de persoane (articolul 5). Deși activitățile comerciale pot atât perpetua traficul de persoane, cât și contribui la eradicarea sa, majoritatea întreprinderilor nu sunt conștiente de aceste interacțiuni, iar **numai câteva state membre au urmărit penal persoane juridice, așa cum se prevede la articolul 5**.

³⁵ Acest aspect este detaliat în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezentul raport.

³⁶ Grupul de Acțiune Financiară Internațională este un organism interguvernamental înființat în 1989 de către miniștrii jurisdicțiilor sale.

³⁷ Între 2008 și 2011, toate statele membre ale UE au făcut obiectul unor evaluări referitoare la infraționalitatea financiară și anchetele financiare, în cadrul celei de a cincea runde de evaluări reciproce a Consiliului.

Informațiile colectate de Comisie indică în mod clar că este important ca statele membre să își intensifice eforturile pentru **a mări numărul anchetelor și al urmăririlor penale și a reduce sarcinile plasate asupra victimelor și a mărturiilor acestora în cadrul procedurii de strângere a probelor**. Acest lucru s-ar putea realiza prin **elaborarea unor activități de formare regulate și specifice pentru anchetatori, procurori și judecători și prin utilizarea sistematică a anchetelor financiare** (conform recomandărilor Grupului de Acțiune Financiară Internațională), precum și a altor instrumente de anchetă axate pe strângerea de informații, prin care se poate obține o gamă largă de probe care pot fi utilizate pe lângă mărturiile victimelor. De asemenea, statele membre ar trebui să aloce suficiente resurse financiare și umane pentru a combate această infracțiune în mod corespunzător.

2. Identificarea, protecția și asistența

Legislația și politicile UE în domeniul combaterii traficului se bazează pe o abordare axată pe victime. Aceasta include crearea unor mecanisme adecvate pentru identificarea timpurie a victimelor și acordarea de asistență și de sprijin, în cooperare cu organizațiile de sprijin relevante.

Furnizarea unui acces necondiționat la asistență, sprijin și protecție pentru victime continuă să reprezinte o provocare pentru majoritatea statelor membre. Traficul rămâne o „infracțiune invizibilă”, **numărul victimelor identificate fiind în continuare scăzut. Cum multe victime ale traficului nu sunt identificate, acestea nu își pot exercita drepturile**. Au fost exprimate preocupări privind **tratamentul victimelor în cadrul procedurilor penale**, acestea putând fi supuse intimidărilor și unei victimizări secundare.

Asistența și sprijinul în funcție de sex și vârstă sunt încă inadecvate și nu există suficiente servicii adresate bărbaților care sunt victime ale traficului. Adăposturile și structurile de cazare nu sunt întotdeauna echipate pentru a satisface necesitățile victimelor, iar mulți copii și adulți dispar din adăposturile care nu oferă o asistență adecvată.

În timp ce unele state membre au comunicat luarea unor măsuri adaptate copiilor, rata de semnalare a victimelor care sunt copii este în continuare scăzută, iar procedurile pentru găsirea unor soluții durabile sunt insuficiente. Problemele persistă în ceea ce privește desemnarea tutorilor pentru victimele care sunt copii, iar marea diversitate a practicilor existente în cadrul UE adaugă un nivel suplimentar de complexitate, în special în situațiile transfrontaliere.

O măsură specifică avută în vedere în Strategia UE și confirmată de Concluziile Consiliului³⁸ invită statele membre să elaboreze sau să actualizeze **mecanismele naționale de sesizare în vederea coordonării părților implicate în identificare, asistență, protecție și reintegrare**.

³⁸ În concluziile sale, în care salută Strategia UE, Consiliul Uniunii Europene a invitat statele membre să „înstituie sau să actualizeze mecanismele naționale funcționale de sesizare, după cum s-a convenit în ciclul de elaborare a politicilor UE, care să descrie procedurile pentru a îmbunătăți identificarea, orientarea, protejarea și acordarea de asistență victimelor și care să includă toate autoritățile publice relevante, precum și societatea civilă”, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/council-conclusions-new-eu-strategy_en.

Conform informațiilor de care dispune Comisia, **peste o jumătate dintre statele membre³⁹ și-au oficializat mecanismele naționale de sesizare**. Deși Strategia UE prevede o abordare bazată pe un sistem integrat de protecție a copilului, **implicarea serviciilor de protecție a copilului în mecanismele de sesizare rămâne limitată**. Statele membre raportează că furnizarea serviciilor pentru victime a cunoscut o ameliorare de când au fost introduse mecanismele de sesizare. Cu toate acestea, măsurarea impactului lor general rămâne dificilă.

Cooperarea transnațională, inclusiv mecanismele de sesizare transnaționale, este, de asemenea, esențială în cazul persoanelor care sunt traficate în afara țării lor de origine. În această privință, **sistemul de informații Schengen** joacă un rol major în schimbul transfrontalier de informații privind victimele traficului de persoane și cei care le exploatează, întrucât acesta este principala bază de date pentru înregistrarea persoanelor dispărute în întreaga Europă. **Viitorul sistem de intrare/ieșire** va contribui la detectarea și identificarea resortisanților țărilor terțe care sunt victime ale traficului de persoane prin stocarea datelor de intrare și ieșire ale persoanelor, atât ale celor scutite de viză, cât și ale titularilor de vize.

Toate victimele trebuie tratate în mod egal, iar statele membre ar trebui să facă aceleași eforturi pentru identificarea, protecția și acordarea de asistență victimelor tuturor formelor de exploatare. Este esențial ca victimele să se afle în centrul politicii de combatere a traficului de persoane. Nicio formă de exploatare nu ar trebui neglijată, iar nevoile victimelor ar trebui să fie luate în considerare în urma unei evaluări individuale.

Victimele trebuie considerate în primul rând **titulari de drepturi** și trebuie să li se asigure posibilitatea de a-și înțelege și a-și exercita drepturile. În acest context, Comisia recomandă adoptarea tuturor măsurilor adecvate la nivel național pentru a asigura **identificarea timpurie a victimelor traficului**, în conformitate cu obligația de a oferi asistență și sprijin de îndată ce există motive rezonabile să se creadă că acestea sunt victime. **Oficializarea sau instituirea unui mecanism național de sesizare** este un pas important în această direcție. Astfel de mecanisme trebuie să fie **monitorizate și evaluate** în mod regulat și judicios, **în cooperare cu societatea civilă și cu mediul academic**.

Pentru copiii care sunt victime ale traficului ar trebui să existe o **abordare integrată pentru protecția copilului**. Aceasta ar trebui să se bazeze pe standardele prevăzute de Convenția ONU privind drepturile copilului, inclusiv interesul superior al copilului, și pe consolidarea sistemelor de tutelă. În cele din urmă, **crearea unor alerte privind copiii dispăruți în sistemul de informații Schengen** este un pas esențial pentru asigurarea identificării timpurii a victimelor care sunt copii.

³⁹ Belgia, Bulgaria, Croația, Cipru, Republica Cehă, Danemarca, Grecia, Ungaria, Irlanda, Letonia, Malta, Polonia, Portugalia, România, Slovacia, Spania și Regatul Unit.

3. Prevenirea

Cercetarea, urmărirea penală și condamnarea traficanților sunt instrumente esențiale pentru combaterea traficului de persoane. Însă aceste instrumente intră în joc abia după ce infracțiunea a fost comisă, iar victimele au suferit deja o încălcare gravă a drepturilor lor fundamentale. Eradicarea traficului de persoane poate fi realizată numai **prevenind comiterea acestei infracțiuni**, prin utilizarea tuturor instrumentelor disponibile la nivelul UE și la nivel național.

Prevenirea trebuie plasată în contextul mai larg al acestei infracțiuni, care sunt motivate de profit și de cerere. **O abordare bazată pe drepturile omului ar trebui să asigure faptul că cei care profită de această infracțiune și exploatează victimele sunt aduși în fața justiției.**

Statele membre au raportat o **gamă largă de măsuri de prevenire** în conformitate cu articolul 18 din Directiva privind combaterea traficului de persoane, precum măsurile de formare și de sensibilizare. S-a raportat că, **în urma formării personalului din prima linie, a existat o îmbunătățire a depistării cazurilor de trafic persoane.** Cu toate acestea, **se cunoaște insuficient impactul real al unei astfel de măsuri asupra cererii și a prevenirii.**

Din informațiile primite reiese, de asemenea, **caracterul ad-hoc al activităților de formare, lipsa formării specializate și a unei abordări adaptate în funcție de sexul victimelor, precum și a unei abordări axate pe victimele care sunt copii.** Este, de asemenea, important să se sublinieze nevoia unor activități de formare adaptate, **mai ales în ceea ce privește specificitățile diferitelor forme de trafic.**

În plus, statele membre evidențiază **rolul sectorului privat în prevenirea traficului de persoane.**

Incriminarea utilizării serviciilor prestate de victime

O dimensiune căreia statele membre i-au acordat mai puțină atenție este aceea a modificărilor legislative vizând persoanele care utilizează serviciile victimelor traficului, astfel cum se recomandă la **articolul 18 alineatul (4) din Directiva privind combaterea traficului de persoane.** Până în prezent, în aproximativ **jumătate din statele membre utilizarea serviciilor prestate de victimele traficului de persoane de către cei care cunosc faptul că acestea fac obiectul traficului reprezintă o infracțiune**⁴⁰.

Directiva privind sancțiunile impuse angajatorilor⁴¹, care are un domeniu de aplicare similar, dar mai restrâns, a stabilit deja că statele membre trebuie să aplice sancțiuni penale împotriva angajatorilor care utilizează munca sau serviciile resortisanților din țări terțe cu ședere ilegală având cunoștință de faptul că aceștia sunt victime ale traficului de persoane.

⁴⁰ Prezentul raport nu își propune să examineze respectarea de către statele membre a obligațiilor care decurg din articolul 18 din directivă, deoarece acest lucru va fi realizat într-un raport separat, astfel cum se prevede la articolul 23. Informațiile incluse în prezentul raport nu sunt exhaustive și nu afectează în niciun fel constatările Comisiei Europene.

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

Prin urmare, există o nevoie clară de a asigura coerența și a elimina lacunele juridice existente, care pot duce la impunitate.

Adesea, incriminarea utilizatorilor serviciilor prestate de victimele traficului de persoane se referă la prostituție. În ceea ce privește prostituția infantilă, **Directiva privind abuzurile sexuale asupra copiilor**⁴² aduce, de asemenea, o contribuție indirectă la combaterea traficului de copii, impunând statelor membre să se asigure că raporturile sexuale cu un copil prin recurgerea la prostituție sunt incriminate și fac obiectul unui nivel minim de pedeapsă cu închisoarea.

Informațiile primite de Comisie indică în mod clar că **este nevoie de garanții solide cu privire la faptul că nu victimele vor fi incriminate, ci aceia care le exploatează și utilizează.** În lipsa acestor garanții, victimele vor fi cele care vor fi tratate ca infractori și pedepsite, în timp ce autorii infracțiunilor și cei care utilizează victimele vor profita de această lipsă de acțiune. **În acest context, este esențial să se ia măsuri, inclusiv legislative, pentru a asigura reducerea cererii care alimentează traficul pentru toate formele de exploatare.**

4. Sprijin financiar pentru combaterea traficului de persoane și îndeplinirea obligațiilor legale

Una dintre cele mai importante provocări în abordarea traficului de persoane, identificată atât de statele membre, cât și de organizațiile neguvernamentale, este reprezentată de **resursele limitate disponibile pentru măsurile de combatere a traficului de persoane, asistența acordată victimelor și măsurile de prevenire la nivel național.** Criza economică mondială a avut, de asemenea, un impact negativ asupra alocării acestor fonduri.

În majoritatea statelor membre, asistența practică pentru victime nu este furnizată de stat sau de autoritățile locale, ci de organizații neguvernamentale. Prin urmare, este important să se asigure finanțarea acestor organizații, pentru a le permite să acorde victimelor traficului de persoane o asistență eficientă și sustenabilă pe termen scurt și lung.

Alocările bugetare trebuie să fie suficiente pentru a aborda în mod eficace traficul de persoane, iar acest lucru trebuie realizat în cooperare cu societatea civilă. Utilizarea eficace de către statele membre a tuturor fondurilor UE relevante pentru combaterea traficului de persoane și punerea în aplicare a unor măsuri naționale eficiente din punctul de vedere al costurilor pot genera rezultate concrete și cu impact pe termen lung.

CONCLUZII

Contribuțiile statelor membre și ale altor părți interesate la acest raport permit să se evidențieze mai multe **provocări majore** pe care UE și statele sale membre trebuie să le abordeze cu prioritate, prin alocarea unor eforturi și resurse corespunzătoare.

⁴² [Directiva 2011/93/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea abuzului sexual asupra copiilor, a exploatarii sexuale a copiilor și a pornografiei infantile.](#)

În acest sens, statele membre ar trebui să **abordeze și să trateze drept prioritate combaterea tuturor formelor de exploatare**; să sporească **numărul și eficacitatea anchetelor și a urmăririlor penale**; să facă eforturi pentru a **îmbunătăți colectarea de date** privind traficul de persoane; să pună accentul pe **identificarea timpurie a tuturor victimelor**, inclusiv prin instituirea unor mecanisme adecvate în acest sens; să se asigure că toate victimele primesc **protecție și asistență**; să ia măsuri **adaptate sexului victimelor** și să adopte o **abordare axată pe copii** în toate acțiunile întreprinse; să acorde atenție **celor mai vulnerabile** victime, inclusiv copiilor aflați în situații de risc; să ofere un **sprijin adecvat victimelor care sunt copii**; să **prevină** traficul de persoane abordând problema **cererii** care alimentează toate formele de exploatare; să **evalueze** în mod sistematic **strategiile și planurile de acțiune naționale**; să aloce **resursele adecvate** pentru a combate traficul de persoane și să **coopereze îndeaproape cu societatea civilă**.

Este important ca statele membre să încurajeze **guvernele și organismele independente să participe în mod regulat la Rețeaua UE de raportori naționali sau mecanisme echivalente („RNME”)**, astfel încât să fie în măsură să lucreze la nivel **operațional, strategic și de monitorizare** într-un mod informat și coordonat.

Ratificarea tuturor instrumentelor internaționale și regionale relevante de către statele membre poate promova eficacitatea și coerența eforturilor comune. În acest context, **consolidarea cooperării internaționale** pentru schimbul de informații, colectarea de date, cercetare, monitorizare și evaluare trebuie să fie încurajată pentru a maximiza impactul acțiunilor și a evita duplicarea eforturilor, precum și pentru a reduce sarcina administrativă pentru statele membre.

Adoptarea Directivei privind combaterea traficului de persoane și procesele de transpunere la nivel național⁴³ au creat o dinamică importantă de sensibilizare a opiniei publice în legătură cu amploarea acestui fenomen în UE, precum și cu necesitatea de a-l aborda printr-o gamă largă de instrumente de prevenire, protecție și urmărire penală. În fine, prin **punerea în aplicare corectă și integrală a Directivei UE, statele membre vor asigura prevenirea acestei infracțiuni, urmărirea penală a autorilor și, cel mai important, protecția victimelor**.

Comisia va continua să depună eforturi pentru ca răspunsul la traficul de persoane să fie coordonat și coerent. Până la sfârșitul anului 2016, Comisia va publica celelalte două rapoarte prevăzute de articolul 23 din Directiva privind combaterea traficului de persoane, cu privire la conformitate și la incriminare, precum și o strategie pentru abordarea traficului de persoane pentru perioada de după 2016.

⁴³ Până în prezent, 26 dintre cele 27 de state membre pentru care directiva este aplicabilă au notificat Comisiei transpunerea integrală a acesteia.