COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 2.12.2016
COM(2016) 719 final

# RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

## de evaluare a impactului legislației naționale în vigoare, care incriminează utilizarea serviciilor care fac obiectul exploatării victimelor traficului de persoane, asupra prevenirii traficului de persoane, în conformitate cu articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2011/36/UE

## 1. Context și obiectiv

Prezentul raport răspunde cerinței prevăzute la articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, precum și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/629/JAI a Consiliului, conform căreia: *„Până la data de 6 aprilie 2016, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului un raport de evaluare a impactului dreptului intern actual care incriminează utilizarea serviciilor care fac obiectul exploatării traficului de persoane asupra prevenirii traficului de persoane, însoțit, dacă este necesar, de propuneri corespunzătoare”.*

Trimiterea la incriminarea utilizării serviciilor victimelor traficului de persoane este menționată la articolul 18 (intitulat „Prevenirea”) alineatele (1) și (4) din Directiva 2011/36/UE, care prevede următoarele: *„(1) Statele membre iau măsurile corespunzătoare, precum educarea și formarea profesională, pentru a descuraja și a reduce cererea care favorizează toate formele de exploatare care au legătură cu traficul de persoane. […] (4) Pentru ca prevenirea și combaterea traficului de persoane să fie mai eficiente prin descurajarea cererii, statele membre au în vedere luarea de măsuri pentru* ***a incrimina utilizarea serviciilor*** *care fac obiectul exploatării menționate la articolul 2,* ***atunci când utilizatorii serviciilor respective cunosc faptul că persoana care le prestează este victimă*** *a uneia dintre infracțiunile menționate la articolul 2”.*

Prezentul raport conține o prezentare a legislației naționale în vigoare care incriminează utilizarea serviciilor victimelor traficului de persoane și o evaluare a impactului oricărei astfel de măsuri juridice. Examinarea altor măsuri fără caracter legislativ care pot exista la nivel național sau a unor măsuri legislative care nu vizează incriminarea utilizării serviciilor victimelor traficului de persoane ar depăși domeniul de aplicare al articolului 23 alineatul (2). Este de menționat faptul că prezentul raport nu evaluează conformitatea cu prevederile Directivei 2011/36/UE. Acesta ar trebui interpretat în coroborare cu Raportul de evaluare a măsurii în care statele membre au adoptat acțiunile necesare pentru a se conforma Directivei 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, în conformitate cu articolul 23 alineatul (1), COM(2016) 722. De asemenea, prezentul raport ia în considerare primul raport al Comisiei privind progresele înregistrate în combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia (denumit în continuare „Raportul privind progresele înregistrate”).

La elaborarea prezentului raport, Comisia a utilizat informații primite din partea statelor membre, prin intermediul unui chestionar care a fost trimis în mai 2016, și s-a consultat cu societatea civilă,

prin intermediul Platformei societății civile a UE împotriva traficului de persoane[1], precum și prin intermediul Grupului de experți al Comisiei Europene privind traficul de persoane[2].

## 2. Legislația națională în vigoare care incriminează utilizarea serviciilor care fac obiectul exploatării victimelor traficului de persoane

### *2.1. Rezumatul răspunsurilor*

Analiza de mai jos se bazează pe răspunsurile furnizate de statele membre. Comisia nu exclude posibila existență a altor dispoziții sau a unor evoluții legislative naționale. În vederea efectuării acestei analize, Comisia a solicitat statelor membre să prezinte un raport cu privire la *„legislația națională în vigoare care incriminează utilizarea serviciilor care fac obiectul exploatării victimelor traficului de persoane; cine este incriminat în mod exact; dacă este avută în vedere incriminarea pentru toate formele de exploatare; dacă legislația impune ca element probator cunoașterea faptului că persoana este o victimă a traficului de persoane și cum afectează acest lucru aplicabilitatea legislației; ce măsuri au fost luate în vederea asigurării faptului că publicul cunoaște legislația pentru a se garanta o mai bună punere în aplicare a acesteia; datele statistice existente cu privire la urmăriri penale și condamnări și obstacolele întâmpinate; dacă nu este în vigoare o legislație națională, care sunt motivele lipsei acesteia și ce alternative sunt instituite pentru îndeplinirea obligației de a avea în vedere incriminarea; cum apreciază impactul acestei legislații și dacă au sugestii relevante; ce procese de consultare sunt instituite și dacă au comandat o evaluare sau un studiu privind această legislație.”*

Încă de la început ar trebui evidențiat faptul că în informațiile furnizate statele membre nu au explicat cum au îndeplinit obligația juridică de **a avea în vedere** incriminarea utilizatorilor serviciilor victimelor, obligație care decurge din articolul 18 alineatul (4) din Directiva 2011/36/UE.

Analiza răspunsurilor statelor membre demonstrează că, la momentul redactării prezentului raport, există **zece (10) state membre care incriminează utilizarea serviciilor care fac obiectul exploatării victimelor traficului de persoane, iar cincisprezece (15) state membre au instituit doar o incriminare limitată și selectivă a utilizării serviciilor victimelor traficului de persoane.**

Mai exact:

***1) Statele membre care incriminează toate formele de exploatare (BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK)***

Zece (10) state membre au raportat că au în vigoare o legislație națională care incriminează utilizarea serviciilor care fac obiectul exploatării victimelor traficului de persoane (**BG, EL HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK**[3]) și care abordează toate formele de exploatare.

[1] Pentru informații suplimentare, a se vedea Comunicarea 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, COM(2016) 267 final.

[2] Decizia 2011/502/UE a Comisiei din 10 august 2011 de instituire a Grupului de experți privind traficul de persoane și de abrogare a Deciziei 2007/675/CE.

**BG** a informat Comisia că, potrivit Codului penal bulgar [articolul 159 litera (c)], o persoană care utilizează o altă persoană care este victimă a traficului de persoane pentru depravare, muncă forțată sau cerșetorie, prelevare de organe, țesuturi, celule sau fluide organice ori pentru reținerea sa prin supunere forțată, indiferent de acordul acesteia, se pedepsește cu privare de libertate de trei până la zece ani și o amendă de la 10 000 la 20 000 de leva. **HR** are o prevedere similară, dar merge chiar mai departe, deoarece impune aceleași pedepse oricărei persoane care utilizează cu bună-știință o victimă sau serviciile acesteia și persoanelor acuzate de săvârșirea infracțiunii de trafic de persoane. **CY** raportează că articolul 17 din Legea 60 (I)/2014 prevede că orice persoană despre care se poate presupune în mod rezonabil că munca sau serviciile le care le folosește sunt furnizate de o victimă a traficului de persoane comite o infracțiune prevăzută de legislația în materie de combatere a traficului de persoane. **EL** a instituit astfel de dispoziții juridice naționale în 2013, prin Legea 4198/2013 care îi incriminează pe cei care acceptă cu bună-știință munca unei victime a traficului de persoane, precum și pe cei care întrețin cu bună-știință relații sexuale cu o victimă a traficului de persoane. **LT** a raportat că, în temeiul articolului 147 alineatul (2) din Codul penal, orice persoană care utilizează serviciile furnizate de victimele traficului de persoane și care știa sau ar fi trebuit să știe că acestea sunt victime este pedepsită cu amendă sau cu măsuri privative de libertate. Este de menționat faptul că o persoană care comite o astfel de faptă și, ulterior, informează în mod voluntar agențiile de asigurare a respectării legii și cooperează activ, înainte de a fi declarată suspect, poate fi absolvită de răspunderea penală. În plus, persoanele juridice sunt, de asemenea, răspunzătoare pentru astfel de fapte. **MT** a informat Comisia că orice persoană care este implicată în serviciile sau în munca ori care utilizează serviciile sau munca având cunoștință de faptul că persoana care furnizează respectivele servicii sau efectuează respectiva muncă este victimă a traficului de persoane comite o infracțiune și poate primi o pedeapsă cu închisoarea cuprinsă între optsprezece luni și cinci ani. Dispoziții similare există în **PT** și **SI** (care impun o pedeapsă cu închisoarea de până la trei ani și aplică o amendă). **RO** a informat Comisia că, în conformitate cu articolul 216 din Codul penal român, se incriminează orice persoană care utilizează serviciile prevăzute la articolul 182 din Codul penal (privind exploatarea), alta decât traficantul, și care știe că serviciile sunt prestate de o victimă a traficului de persoane.

***2) Statele membre care nu au instituit dispoziții juridice naționale explicite sau care au instituit o incriminare limitată și selectivă a utilizării serviciilor victimelor traficului de persoane***[4].

**Paisprezece (14)** state membre au raportat că nu au în vigoare dispoziții juridice naționale explicite pentru incriminarea utilizării serviciilor care fac obiectul tuturor formelor de exploatare a victimelor traficului de persoane (**AT**, **BE, CZ, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL, SK**). Cu toate acestea, unele state membre (**FI, IE, SE**) au instituit o legislație care vizează utilizarea victimelor traficului de persoane numai în ceea ce privește anumite forme de exploatare. Mai precis, **FI** și **IE** au raportat că au în vigoare o legislație națională care vizează exclusiv utilizarea victimelor traficului de persoane în scopul exploatării sexuale. **SE** raportează că, deși nu există nicio prevedere

[3] **UK** a transmis Comisiei că Anglia și Țara Galilor au astfel de măsuri în vigoare pentru traficul de persoane, în vreme ce Scoția nu are astfel de măsuri în vigoare, iar Irlanda de Nord a raportat că a instituit măsuri care vizează exclusiv traficul în scopul exploatării sexuale.

[4] **FI, IE, SE** au instituit dispoziții juridice numai pentru traficul de persoane în scopul exploatării sexuale și **AT**, **BE, DE, EE, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL, SK** - doar în contextul Directivei privind sancțiunile la adresa angajatorilor.

specifică de incriminare a utilizării serviciilor unei victime a traficului de persoane, aplică dispoziții ale legii privind interzicerea achiziționării de servicii sexuale, care pot acoperi utilizarea serviciilor furnizate de victimele traficului de persoane în scopul exploatării sexuale.

Dintre statele membre care nu au instituit astfel de prevederi explicite, potrivit informațiilor furnizate de acestea, în unele cazuri s-ar putea recurge la dispozițiile care privesc infracțiuni sexuale sau exploatarea sexuală a copiilor (de exemplu **IT, ES, NL** și **BE**). Cu toate că **IT** nu are astfel de dispoziții explicite, aceasta raportează că a stabilit ca infracțiune, în temeiul articolului 603 *bis* din Codul penal italian, intermedierea ilegală și exploatarea forței de muncă în general. Deși **AT** nu are o dispoziție explicită referitoare la victimele traficului de persoane, există o prevedere recent adoptată privind întreținerea unui act sexual cu o persoană împotriva voinței acesteia, prin exploatarea unei situații dificile sau în urma unor intimidări prealabile.

În plus, unele state membre raportează că au instituit doar măsuri care transpun și pun în aplicare **Directiva 2009/52/CE din 18 iunie 2009 de stabilire a standardelor minime privind sancțiunile și măsurile la adresa angajatorilor de resortisanți din țări terțe aflați în situație de ședere ilegală[5] (așa-numita Directivă privind sancțiunile la adresa angajatorilor)** (de exemplu **PL sau HU**). În această privință, **Comunicarea privind aplicarea Directivei 2009/52/CE din 18 iunie 2009** precizează că statele membre au incriminat în general angajarea ilegală în toate circumstanțele descrise la articolul 9 (inclusiv cazurile în care angajatorul are cunoștință de faptul că angajatul este victimă a traficului de persoane). Conform comunicării menționate, **CZ** și **ES** nu au pedepsit în mod specific angajarea ilegală în situațiile în care „angajatorul avea cunoștință de faptul că angajatul este victimă a traficului de persoane”[6].

Cu toate acestea, ar trebui reținut faptul că domeniul de aplicare personal al **Directivei 2009/52/CE se limitează doar la resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală în UE.** Prin urmare, nu include victimele traficului de persoane care sunt resortisanți ai UE și nici victimele traficului de persoane care sunt resortisanți ai țărilor terțe, dar care se află în situație de ședere legală în UE. În plus, deși directiva se aplică în cazurile de muncă dependentă[7], aceasta nu acoperă cazurile în care victimele desfășoară activități independente sau în care utilizatorul nu este angajatorul. Astfel, incriminarea stabilită în **Directiva 2009/52/CE este adaptată obiectului și domeniului său de aplicare, care este limitat și insuficient** în abordarea tuturor cazurilor de trafic de persoane. În schimb, incriminarea în cauză servește ca un bun exemplu de măsuri care ar putea fi

[5] Directiva 2009/52/CE de stabilire a standardelor minime privind sancțiunile și măsurile la adresa angajatorilor de resortisanți din țări terțe aflați în situație de ședere ilegală, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0052.

[6] Având în vedere perioada scursă de la adoptarea Comunicării Comisiei privind aplicarea Directivei 2009/52/CE, nu este exclus ca între timp să se fi adoptat o legislație relevantă. Pentru informații suplimentare, consultați Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind aplicarea Directivei 2009/52/CE din 18 iunie 2009 de stabilire a standardelor minime privind sancțiunile și măsurile la adresa angajatorilor de resortisanți din țări terțe aflați în situație de ședere ilegală, COM (2014) 286 final.

[7] Definiția angajării include exercitarea unor activități sub orice formă de lucru sau de muncă reglementată de legislația națională sau în conformitate cu orice practică consacrată, pentru un angajator sau sub conducerea și/sau supravegherea unui angajator [articolul 2 litera (c) din Directiva 2009/52/CE]; preambulul precizează că definiția angajării ar trebui să fie independentă de raportul juridic (considerentul 7).

utilizate în această direcție pentru a dezvolta și a consolida în continuare cadrul juridic de combatere a traficului de persoane.

***3) Alternative la absența incriminării***

După cum s-a menționat mai sus, conform articolului 18 alineatul (4) din directivă, statele membre au obligația de a avea cel puțin în vedere incriminarea persoanelor care utilizează cu bună-știință serviciile victimelor traficului de persoane. Cu toate acestea, statele membre au furnizat Comisiei informații limitate cu privire la alternative atunci când nu există măsuri naționale de incriminare a persoanelor care utilizează serviciile victimelor traficului de persoane. Din răspunsurile la chestionare, se pare că doar **NL** și **ES** au transmis informații în acest sens. **NL** a raportat campanii de informare privind raportarea anonimă a infracțiunilor, sporind gradul de conștientizare și publicitatea în ceea ce privește urmărirea penală în cazurile de abuz sexual contra plată asupra copiilor, și acorduri cu sectoarele economice având ca obiect promovarea respectării drepturilor omului. **ES** a raportat că, deși nu are o dispoziție explicită privind incriminarea utilizării serviciilor sexuale ale unei victime a traficului de persoane, atunci când se cunoaște starea de vulnerabilitate a victimei, o astfel de faptă ar putea fi considerată infracțiune contra libertății și integrității sexuale a unei persoane, caz în care ar fi aplicabile articolele relevante din Codul penal.

***4) Evaluări***

Un număr limitat de state membre au raportat că au comandat efectuarea de **evaluări** sau studii relevante privind această legislație (de exemplu **FI, SE**). **SE** a raportat Comisiei că raportul anchetei privind interzicerea cumpărării de servicii sexuale a fost publicat în 2010. Printre cele mai importante constatări s-au numărat următoarele: (a) prostituția de stradă s-a redus la jumătate; (b) internetul a devenit noul cadru al prostituției; (c) interzicerea cumpărării de servicii sexuale a contracarat criminalitatea organizată și (d) sprijinul opiniei publice în favoare interdicției a crescut. În plus, se preconizează elaborarea unei anchete având ca obiect combaterea traficului de persoane, care va evalua aplicarea prevederilor penale privind traficul de persoane și care, de asemenea, va analiza modul în care autoritățile de asigurare a respectării legii investighează și soluționează cazurile de trafic de persoane.

**FI** a comandat un studiu ca urmare a unei hotărâri de referință a Curții Supreme privind așa-numita incriminare parțială a cumpărării de servicii sexuale de la prostituate racolate și de la victime ale traficului de persoane. Studiul a ajuns la concluzia că problema majoră în aplicarea legii a fost aceea că foarte puține cazuri de abuz asupra unei victime a comerțului sexual au fost detectate, investigate, urmărite penal și pedepsite. S-a evidențiat faptul că cerința *mens rea* pentru incriminarea parțială a cumpărătorilor de servicii sexuale generează dificultăți. Raportul a arătat că situația a favorizat cumpărătorii de servicii sexuale care evită să aibă cunoștință despre situația persoanei care se prostituează, dar care sunt foarte familiarizați cu prevederile legale. Cercetătorii

au propus incriminarea totală a cumpărării de servicii sexuale. Ca urmare a acestui raport, guvernul a propus modificarea definirii infracțiunii, pentru a se stabili din neglijența utilizatorului[8].

**UK (Irlanda de Nord)** preconizează efectuarea unei evaluări în 2018 și a raportat că **Scoția** a comandat un studiu referitor la acest subiect în cadrul analizei având ca obiect Legea privind traficul de persoane și exploatarea (2015).

În general, **datele statistice** furnizate Comisiei de către toate statele membre sunt limitate, iar numărul cazurilor comunicate de urmăriri penale și condamnări este redus. De asemenea, este discutabil dacă astfel de date dezagregate cu privire la această infracțiune sunt disponibile la nivel național. De exemplu, **IT** subliniază că în prezent nu există date separate privind utilizarea serviciilor furnizate de victimele traficului de persoane. Comisia va analiza în continuare acest aspect, în contextul eforturilor depuse pentru îmbunătățirea calității și a comparabilității datelor statistice privind traficul de persoane, colectate la nivelul UE.

### *2.2. Evaluarea impactului și aplicare*

Din informațiile transmise Comisiei reiese că statele membre urmează abordări și practici destul de eterogene. În toate statele membre în care există măsuri naționale care incriminează utilizarea serviciilor care fac obiectul exploatării victimelor traficului de persoane, domeniul de aplicare personal al acestor dispoziții se limitează doar la persoanele care folosesc în mod direct serviciile furnizate sau munca depusă de victime.

Marea majoritate a statelor membre în care există o legislație națională care incriminează utilizarea serviciilor care fac obiectul exploatării victimelor traficului de persoane raportează că este prea devreme pentru a evalua impactul respectivei legislații. Acest lucru se explică prin faptul că măsurile au intrat în vigoare după termenul de transpunere a Directivei 2011/36/UE în 2013, din cauza perioadei scurte prevăzute pentru punerea în aplicare a directivei.

În statele membre în care există astfel de dispoziții, toate prevăd că este necesar ca utilizatorul să fi avut cunoștință în prealabil de faptul că persoana ale cărei servicii sunt folosite este o victimă a traficului de persoane. În aceste cazuri s-a semnalat o dificultate generală în ceea ce privește construirea probatoriului. În majoritatea statelor membre vizate, sarcina probei revine, în principal, procurorului: suspectul/inculpatul beneficiază de prezumția de nevinovăție și nu este obligat să își dovedească nevinovăția. Numai în cazul **IE** sarcina probei este transferată inculpatului, acesta trebuind să demonstreze că nu a avut cunoștință și nu a avut motive întemeiate să creadă că persoana împotriva căreia a fost comisă infracțiunea era o victimă a traficului de persoane.

În această privință, raportul explicativ al Convenției Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de persoane arată următoarele: „[...] Dovedirea cunoașterii poate fi o chestiune dificilă pentru autoritățile de urmărire penală. O dificultate similară apare în cazul mai multor altor tipuri de dispoziții de drept penal care necesită demonstrarea unor componente morale ale unei infracțiuni. Cu toate acestea, **dificultatea de a obține probe nu este în mod necesar un argument concludent**

[8] Pentru informații suplimentare, a se vedea Johanna Niemi & Jussi Aaltonen, „Abuse of a victim of sex trade: Evaluation of the Finnish sex purchase ban”, Ministerul Justiției din Finlanda, 2014. Raportul menționat este disponibil la adresa http://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/abuse-victim-sex-trade_en.

**pentru a nu trata un anumit tip de comportament ca infracțiune**". În acest context, dificultățile în ceea ce privește constituirea probatoriului unei infracțiuni nu ar trebui să conducă la neincriminarea unui anumit comportament.

Deși numărul anchetelor, al urmăririlor penale și al condamnărilor încununate de succes are, fără îndoială, un efect descurajator, este discutabil modul în care astfel de statistici pot fi interpretate, mai ales în raport cu evaluarea impactului sau a succesului măsurilor relevante. **Dat fiind faptul că impactul maxim al acestor măsuri constă în prevenirea comiterii infracțiunii de la bun început, statisticile privind urmăririle penale și condamnările nu pot constitui un indicator fiabil al eficacității măsurilor.** După cum s-a menționat mai sus, datele statistice furnizate în vederea elaborării prezentului raport sunt limitate. Pentru 2014 și 2015, **BG** raportează că au existat patru (4) puneri sub acuzare și o (1) condamnare, respectiv cinci (5) puneri sub acuzare și două (2) condamnări. **EL** a raportat că, potrivit datelor statistice ale poliției elene, de la intrarea în vigoare a noii legi s-a finalizat o (1) urmărire penală. **RO** informează, de asemenea, că în 2015 s-au raportat primele cazuri Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și nouă (9) persoane au fost urmărite penal pentru infracțiunea de utilizare a serviciilor victimelor traficului de persoane. Potrivit Consiliului Superior al Magistraturii, până în luna mai 2016, 15 persoane fuseseră condamnate pentru infracțiunea de utilizare a serviciilor unei persoane exploatate. Aceste sentințe nu erau însă definitive, putând fi atacate la Curtea Supremă.

În această privință, Comisia dorește să reitereze constatările formulate în Raportul privind progresele înregistrate: *„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 mărturiile 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".*

**Limitarea răspunderii penale numai la situația în care utilizatorul are cunoștință în mod direct și efectiv de faptul că persoana în cauză este o victimă a traficului de persoane impune un prag foarte ridicat pentru efectuarea urmăririlor penale. În acest sens, ar trebui să se analizeze cu atenție nivelul de cunoaștere care ar trebui să fie necesar în cazul infracțiunii în cauză.**

## 3. Asigurarea unei preveniri eficace a traficului de persoane

Prezentul capitol reflectă deliberările[9] Comisiei pe acest subiect, ghidate de Strategia UE de combatere a traficului de persoane[10] și de alte instrumente de politică esențiale[11], și oferă baza de

[9] De exemplu, studiile Comisiei privind inițiativele de prevenire a traficului de persoane și dimensiunea de gen a traficului de persoane, rezultate în urma Strategiei UE de combatere a traficului de persoane.

analiză a acestora. Analiza menționată mai sus a evidențiat existența unui cadru juridic incomplet și eterogen la nivel național privind tratamentul juridic al utilizatorilor de victime ale traficului de persoane, care afectează prevenirea eficace a infracțiunii. În acest context, traficul de persoane continuă să persiste în pofida eforturilor depuse, fără niciun indiciu că această infracțiune gravă este în scădere.

În acest sens, baza **oricărei acțiuni decisive de descurajare a traficului de persoane o reprezintă răspunderea autorilor.** Acest lucru se reflectă și în alte instrumente juridice internaționale și europene fundamentale[12]. Aspectul a fost abordat, de asemenea, de **Parlamentul European**[13] și de **Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei,**[14] **precum și de societatea civilă**[15].

Comisia a arătat în **Agenda europeană privind securitatea** și a subliniat în repetate rânduri în rapoartele și în studiile sale că traficul de persoane, care constituie o formă gravă de criminalitate transfrontalieră și organizată, generează costuri umane, sociale și economice uriașe[16]. Traficul de persoane este stimulat de **cererea** care vizează toate formele de exploatare și de **profiturile** ridicate. Profiturile, deopotrivă în economiile licite și ilicite, au ca rezultat o interacțiune complexă între cerere și ofertă care trebuie abordată în scopul eradicării acestei infracțiuni[17]. Combaterea și diminuarea acestei cereri este o obligație juridică prevăzută în Directiva 2011/36/UE și are ca scop prevenirea efectelor nocive, prin modificarea mediului în sens larg, astfel încât să se reducă stimulentele traficului de persoane.

### 3.1. Identificarea utilizatorului serviciilor prestate de victimele traficului de persoane

În acest context, cererea cuprinde toate persoanele fizice, grupurile sau persoanele juridice care sunt ghidate de obiectivul exploatării victimelor pentru a realiza profit la multiple niveluri, cei care folosesc și abuzează în mod direct de victime, precum și cei care acționează în calitate de promotori

---

[10] Comunicarea Comisiei privind Strategia UE pentru perioada 2012-2016 în vederea eradicării traficului de persoane [COM(2012) 286 final].

[11] Cum ar fi Agenda europeană privind securitatea, Agenda europeană privind migrația, Angajamentul strategic al UE privind egalitatea de gen, Planul de acțiune al UE pentru democrație și drepturile omului.

[12] De exemplu, Protocolul din 2000 al Organizației Națiunilor Unite privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special de femei și copii (articolul 9) și Convenția din 2005 a Consiliului Europei privind acțiunea împotriva traficului de ființe umane (articolele 6 și 19).

[13] Rezoluția Parlamentului European din 12 mai 2016 referitoare la implementarea dintr-o perspectivă de gen a Directivei 2011/36/UE din 5 aprilie 2011 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia [2015/2118(INI)], Rezoluția Parlamentului European din 5 iulie 2016 referitoare la combaterea traficului de persoane în contextul relațiilor externe ale UE [2015/2340(INI)], Rezoluția Parlamentului European din 26 februarie 2014 referitoare la exploatare sexuală și prostituție - impactul acestora asupra egalității de gen [2013/2103(INI)].

[14] Rezoluția din 1983 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei privind prostituția, traficul și sclavia modernă în Europa (2014).
Disponibilă la adresa: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20716&lang=en

[15] Organizațiile care participă la Platforma societății civile a UE împotriva traficului de persoane arată că legislația este cea mai importantă măsură pe care statele membre ar trebui să o adopte pentru a asigura prevenirea și reducerea cererii. Document de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește Raportul Comisiei privind progresele înregistrate în combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, p. 64.

[16] Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, intitulată „Agenda europeană privind securitatea”, COM(2015) 185 final.

[17] Raportul privind progresele înregistrate.

sau facilitatori și, în general, cei care creează și contribuie la crearea unui mediu propice acestor practici.

Întreprinderile care utilizează victimele traficului de persoane și realizează profituri din trafic nu se limitează la grupuri infracționale organizate, traficul implicând adesea un lanț de întreprinderi legitime. Printre beneficiari se numără rudele victimelor, agențiile de recrutare formale sau informale, intermediarii de pe piața muncii care furnizează forță de muncă în anumite sectoare sau subcontractanți din cadrul lanțurilor de aprovizionare globale, agențiile de voiaj, întreprinderile de transport, precum și societățile din domeniul tehnologiilor informației și comunicațiilor.

O altă sursă a cererii o reprezintă consumatorii, care pot fi persoane fizice ce achiziționează produse fabricate de victime, dar fără a cunoaște modul în care au fost fabricate, sau care cunosc utilizatori de victime ale traficului de persoane, care ignoră semne evidente ale traficului de persoane și ale exploatării prin muncă/exploatării sexuale, cum ar fi prețurile foarte scăzute sau semnele de violență și intimidare. În acest sens, prezentul raport se abține de la folosirea unor termeni precum „client" în contextul traficului de persoane în scopul exploatării sexuale a victimelor, fie acestea adulți sau copii, întrucât o astfel de terminologie ar ascunde suferințele, abuzurile și violările suferite de victimele traficului de persoane.

Astfel cum s-a arătat în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește Raportul Comisiei privind progresele înregistrate în combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia: „Obiectivul final al eradicării traficului de persoane nu poate fi atins decât **dacă infracțiunea este prevenită de la bun început și folosind gama variată de instrumente disponibile la nivelul UE și la nivel național […].** Aceasta înseamnă **nu doar abordarea cauzelor profunde care îi fac pe oameni să devină mai vulnerabili în fața traficului de persoane** – cum ar fi sărăcia, inegalitatea de gen, violența împotriva femeilor, discriminarea etnică, marginalizarea socială, migrația neregulamentară –, ci **și asigurarea faptului că cei care profită de pe urma infracțiunii și exploatează victimele sunt aduși în fața justiției"**[18].

Este clar că traficul de persoane și orice aspect conex acestuia este întotdeauna ilicit. Traficul de persoane nu are nimic legitim. Exploatarea unei persoane în circumstanțe coercitive de către o altă persoană este un comportament condamnabil în orice sistem de justiție penală. Traficul de persoane nu are nicio componentă legală sau morală. Este o infracțiune gravă și o încălcare gravă a demnității umane, conform interdicției prevăzute la articolul 5 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Neincriminarea utilizării serviciilor unei victime a traficului de persoane, **în special atunci când se cunoaște faptul că respectiva persoană este victimă a traficului de persoane,** reduce eficacitatea luptei globale împotriva traficului de persoane și împiedică atingerea obiectivelor Directivei 2011/36/UE. Chiar dacă legislațiile naționale nu incriminează utilizarea serviciilor care fac obiectul exploatării victimelor traficului de persoane, fondul problemei rămâne: victimele au fost adesea, în mod repetat, violate, abuzate mental și psihic, fiindu-le încălcate libertatea, demnitatea, autodeterminarea sexuală și integritatea corporală.

[18] Document de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește Raportul Comisiei privind progresele înregistrate în combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, p. 39.

## 4. Concluzii și calea de urmat

Astfel cum se prevede la articolul 18 alineatul (4) din Directiva 2011/36/UE, pentru ca prevenirea și combaterea traficului de persoane să fie mai eficiente prin descurajarea cererii, statele membre au în vedere luarea de măsuri pentru a incrimina utilizarea serviciilor care fac obiectul exploatării victimelor traficului de persoane. Analiza efectuată în prezentul raport, în contextul evaluării impactului legislației naționale relevante în vigoare, în conformitate cu articolul 23 alineatul (2) din directivă, prezintă un **peisaj juridic destul de eterogen**, care **nu reușește să contribuie în mod eficace la descurajarea cererii de astfel de servicii.**

În absența completă a incriminării sau în condițiile unei incriminări inadecvate a utilizării unor astfel de servicii în contextul traficului de persoane, **activitatea traficanților, care, prin definiție, include exploatarea victimelor lor, ar putea fi nu doar descurajată într-o mai mică măsură, ci, dimpotrivă, ar putea fi chiar încurajată, inclusiv printr-o cultură a impunității**. În mod evident, provocarea de a descuraja cererea presupune **o concentrare mai pronunțată asupra celor care folosesc efectiv serviciile victimelor diferitelor forme de trafic,** cunoscând faptul că persoana respectivă este o victimă a unei infracțiuni.

În prezent, sistemele juridice ale mai multor state membre nu incriminează, sau incriminează doar parțial, utilizarea cu bună-știință a unor astfel de servicii, **ceea ce afectează incertitudinea juridică în ceea ce privește**, de exemplu, răspunderea penală legată de relația utilizatorului cu victima, tratamentul juridic al celor care profită de pe urma acestei forme de exploatare sau care permit ori facilitează această formă de exploatare, distincția dintre utilizator și exploatator, răspunderea intermediarilor, precum și lanțurile de aprovizionare extinse.

Statele membre ar trebui să își intensifice eforturile pentru a asigura o acțiune mai unificată și mai descurajatoare împotriva acestei forme de criminalitate transfrontalieră, și anume traficul de persoane. Scopul final al prezentului raport este de a contribui la atingerea obiectivelor Directivei 2011/36/UE în ceea ce privește reducerea cererii și prevenirea traficului de persoane, în vederea asigurării faptului că grupurile infracționale nu profită de eterogenitatea tratamentului juridic aplicat utilizatorilor victimelor traficului de persoane. În acest sens, Comisia trage concluzii importante din monitorizarea situației în statele membre, va examina în continuare opțiuni posibile și va avea în vedere pe viitor, dacă este necesar, propuneri legislative corespunzătoare, în conformitate cu articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2011/36/UE.