



Bruxelles, 3.12.2018
COM(2018) 777 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Al doilea raport privind progresele înregistrate cu privire la combaterea traficului de persoane (2018) elaborat în temeiul articolului 20 din Directiva 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia

{SWD(2018) 473 final}

I. CONTEXT

Traficul de persoane este o formă gravă de criminalitate, de cele mai multe ori organizată, aflată în continuă evoluție. Această practică generează un profit considerabil pentru autori, care abuzează de vulnerabilitățile oamenilor și exploatează cererea de servicii furnizate de victime. Aceasta cauzează prejudicii ireversibile pentru victime, precum și pentru societățile și economiile noastre.

Legătura dintre traficul de persoane și alte infracțiuni grave este înțeleasă din ce în ce mai mult. Interacțiunea complexă dintre cerere și ofertă în rândul autorilor, al celor care comit abuzurile, al persoanelor care își asumă profitul, al exploatatorilor și al utilizatorilor creează un lanț lung de actori, implicați în cunoștință sau în necunoștință de cauză. Acest lanț trebuie rupt pentru a stopa și a preveni în mod eficace această infracțiune atroce.

În acest context, Comisia a pus în aplicare Strategia UE pentru perioada 2012-2016 în vederea eradicării traficului de persoane¹ („strategia UE”). În plus, în decembrie 2017, în Comunicarea sa intitulată Raport privind măsurile întreprinse pentru a da curs Strategiei UE în vederea eradicării traficului de persoane și identificarea unor noi măsuri concrete („comunicarea din 2017”)² Comisia a identificat, de asemenea, acțiuni concrete suplimentare pentru îmbunătățirea prevenirii. Comisia continuă să monitorizeze modul în care statele membre pun în aplicare Directiva 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia³ („Directiva privind combaterea traficului de persoane”).

Acesta este al doilea raport al Comisiei privind progresele înregistrate cu privire la combaterea traficului de persoane. Raportul se bazează pe o gamă largă de surse, printre care:

- informațiile colectate de raportorii naționali sau mecanismele echivalente și transmise coordonatorului UE pentru combaterea traficului de persoane⁴ de către statele membre în temeiul articolelor 19 și 20 din Directiva privind combaterea traficului de persoane⁵;
- acțiunile întreprinse de Comisie și de alte părți interesate în cadrul strategiei UE și al comunicării din 2017;
- contribuțiile aduse de organizațiile societății civile care participă la Platforma UE a societății civile și la Platforma electronică împotriva traficului de persoane⁶ și
- informațiile furnizate de agențiile UE și de organizațiile internaționale și regionale relevante.

Prezentul raport, împreună cu documentul de lucru al serviciilor Comisiei care îl însoțește, prezintă modele emergente bazate pe date și tendințe, acțiuni întreprinse în cadrul

¹ COM(2012) 286.

² COM(2017) 728.

³ Directiva 2011/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2011 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, precum și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/629/JAI a Consiliului, JO L 101, 15.4.2011.

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

⁵ În temeiul articolului 19 din Directiva 2011/36/UE, sarcinile raportorilor naționali sau ale mecanismelor echivalente ar trebui să includă cel puțin „realizarea unor evaluări ale tendințelor în materie de trafic de persoane, măsurarea rezultatelor acțiunilor de combatere a traficului, inclusiv colectarea de date statistice în strânsă cooperare cu organizațiile relevante ale societății civile din acest domeniu și prezentarea de rapoarte”. Articolul 20 din Directiva 2011/36/UE prevede, de asemenea, că „statele membre transmit CAT informațiile menționate la articolul 19, pe baza cărora CAT contribuie la prezentarea, la fiecare doi ani, a unui raport de către Comisie referitor la progresele înregistrate cu privire la combaterea traficului de persoane”.

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

strategiei UE și progresele înregistrate în ceea ce privește punerea în aplicare a comunicării din 2017, în conformitate cu angajamentul asumat în cadrul acesteia. De asemenea, raportul analizează datele statistice furnizate de statele membre și prezintă o actualizare a punerii în aplicare a Directivei 2004/81/CE⁷ privind permisele de ședere pentru victimele traficului de persoane. Informațiile explicative prezentate de statele membre acoperă, în principal, perioada 2014-2016, în timp ce raportul și documentul de lucru al serviciilor Comisiei se bazează pe informații provenite de la surse precum statele membre, societatea civilă, organizațiile internaționale și publicațiile Comisiei.

II. MODELE ȘI TENDINTE EMERGENTE

Cel de al patrulea exercițiu în vederea colectării de statistici privind traficul de persoane (care vizează în special perioada 2015-2016) prezentat în acest al doilea raport privind progresele înregistrate⁸ furnizează mai multe date decât cele anterioare. Toate statele membre au furnizat date statistice, însă cu grade de detaliere diferite. Eurostat a publicat două documente de lucru privind statisticile de la nivel UE în 2013 și 2014, actualizate în 2015, urmate de un exercițiu limitat de colectare de date de către Comisie pentru perioada 2013-2014, raportat în primul raport privind progresele înregistrate⁹.

Datele pentru perioada 2015-2016 prezintă tipare similare în rândul victimelor înregistrate și al traficanților care intră în contact cu poliția și cu sistemul de justiție penală, comparativ cu cele constatate în perioadele de raportare anterioare. Aceste date se referă la persoanele care intră în contact cu autoritățile și cu alte organizații. Există motive să se considere că multe victime și numeroși traficanți rămân nedetecți și, prin urmare, nu sunt incluși în cifrele raportate în prezentul document. Există diferențe substanțiale în ceea ce privește modul în care statele membre colectează și înregistrează datele, astfel încât este nevoie de prudență atunci când se realizează orice comparații între acestea și în timp.

Pentru perioada 2015-2016:

- S-au înregistrat 20 532 de victime ale traficului de persoane în UE.
- Au fost raportate 5 979 de urmăriri penale și 2 927 de condamnări pentru trafic de persoane.
- 7 503 persoane au avut contacte oficiale cu poliția sau cu sistemul de justiție penală, mai exact au fost suspectate, arestate sau au primit o avertizare pentru o infracțiune legată de traficul de persoane.
- Mai mult de jumătate (56 %) din traficul de persoane a avut drept scop exploatarea sexuală, iar aceasta rămâne forma cea mai răspândită. Aproximativ un sfert (26 %) a fost reprezentat de persoanele traficate în vederea exploatării prin muncă, în timp ce alte forme (cum ar fi cerșitul forțat, prelevarea de organe) (18 %) au reprezentat restul. Majoritatea (61 %) victimelor înregistrate ale traficului de persoane în scopul exploatării prin muncă se regăsesc în Regatul Unit, astfel încât datele din această țară modifică în mod semnificativ proporția traficului de persoane în scopul exploatării prin muncă la nivelul UE. Dacă nu sunt incluse datele din Regatul Unit, atunci proporțiile din cadrul UE

⁷ Directiva 2004/81/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind permisul de ședere eliberat resortisanților țărilor terțe care sunt victime ale traficului de persoane sau care au făcut obiectul unei facilitări a imigrației ilegale și care cooperează cu autoritățile competente, JO L 261, 6.8.2004.

⁸ Mai multe detalii sunt disponibile în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește raportul și în studiul de analiză a datelor aferent, care conține statistici și detalii metodologice actualizate.

⁹ COM (2016) 267.

se schimbă, ajungând la: exploatare sexuală 65 %, exploatare prin muncă 15 %, altele 20 %.

- Persoanele de sex feminin (femei și fete) au reprezentat peste două treimi (68 %) din victimele înregistrate (dacă nu ar fi incluse datele din Regatul Unit, procentul crește la 77 %).
- Copiii au reprezentat aproape un sfert (23 %) din victimele înregistrate.
- Cetățenii UE au reprezentat 44 % din victimele înregistrate.
- Primele cinci țări UE de cetățenie a victimelor înregistrate au fost România, Ungaria, Țările de Jos, Polonia și Bulgaria. Este vorba despre aceleași țări ca în perioada 2010-2012 identificate în primul raport al Comisiei privind progresele înregistrate.
- Primele cinci țări terțe de cetățenie a victimelor înregistrate au fost Nigeria, Albania, Vietnam, China și Eritreea.

Comisia a colaborat cu statele membre, cu Eurostat și cu autoritățile statistice pentru a îmbunătăți datele disponibile. Există mai multe detalii, precum și informații noi, cu privire la diferitele moduri în care serviciile de stat se implică, sprijină victimele și acționează în vederea reducerii impunității traficantilor. Aceste demersuri au inclus cereri de informații cu privire la victime, cum ar fi utilizarea statutului de protecție internațională, precum și cu privire la reducerea impunității, cum ar fi incriminarea utilizării serviciilor victimelor traficului de persoane. Cu toate acestea, există în continuare lacune în ceea ce privește furnizarea datelor de către statele membre, ceea ce limitează fiabilitatea și comparabilitatea informațiilor.

Statele membre ar trebui să îmbunătățească consemnarea și înregistrarea, precum și disponibilitatea, fiabilitatea și comparabilitatea datelor, dar și să se asigure că le pot clasifica în funcție de sex, vârstă, forme de exploatare, cetățenie a victimelor și a autorilor, precum și de asistență și protecție. Existența unor date fiabile este o condiție prealabilă în vederea monitorizării adecvate și a asigurării unei mai bune elaborări a politicilor.

1. Forme de exploatare

Traficul de persoane este o infracțiune complexă, care se dezvoltă adesea în funcție de cerere și de inventivitatea traficantilor, iar exploatarea care stă la baza sa poate lua mai multe forme.

• Traficul de persoane în scopul exploatării sexuale

Traficul de persoane în scopul exploatării sexuale **continuă să fie forma cea mai raportată**. În perioada 2015-2016, au existat 9 759 de victime înregistrate ale exploatării sexuale, și anume mai mult de jumătate (56 %) din victimele înregistrate în cazul cărora s-a înregistrat o formă de exploatare, în special femei și fete (95 % din victimele înregistrate ale exploatării sexuale). S-a constatat o creștere drastică a numărului de femei și fete traficate prin ruta central-mediteraneană în scopul exploatării sexuale în UE¹⁰. Victimele sunt exploatare în industria sexului și a divertismentului, fapt facilitat de dezvoltarea tehnologică rapidă și de utilizarea internetului pentru serviciile de publicitate și pentru recrutarea victimelor. Modelele emergente raportate includ pornografia, utilizarea camerelor web cu transmisiune în direct și abuzul sexual la distanță al copiilor.

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

Constatarea Europol¹¹ conform căreia „există state membre în care prostituția este legală, ceea ce le ușurează demersurile traficantilor care doresc să utilizeze un mediu juridic pentru a-și exploata victimele” este împărtășită de rapoartele statelor membre, potrivit cărora traficanții tind să își direcționeze victimele către țările în care prostituția este reglementată și practică în mod legal. În acest sens, Europol¹² constată că, în unele state membre ale UE în care prostituția este legală, suspecții au putut exploata și copii, pe lângă victimele adulte, în cadrul unor întreprinderi legale precum bordeluri, cartiere roșii, cluburi erotice, adesea cu sprijinul managerilor, dat fiind faptul că prostituția minorilor poate fi foarte profitabilă, întrucât „clienții” sunt dispuși, în general, să plătească mai mult pentru a întreține relații sexuale cu un minor.

Deși majoritatea rapoartelor statelor membre menționează traficul în scopul exploatării sexuale ca fiind cea mai frecventă formă de exploatare, informațiile cu privire la acțiunile întreprinse în statele membre demonstrează tendința de a se concentra asupra altor forme de exploatare.

Statele membre ar trebui să își continue și să intensifice suplimentar eforturile de combatere a traficului în scopul exploatării sexuale și să facă din aceasta o prioritate. Acestea trebuie să instituie măsuri care să le consolideze capacitatea de a detecta victimele tuturor formelor de exploatare, însă acest lucru nu ar trebui realizat în detrimentul victimelor exploatării sexuale.

- **Traficul de persoane în scopul exploatării prin muncă**

Traficul de persoane în scopul exploatării prin muncă a afectat aproximativ un sfert (26 %) din victimele înregistrate. Exploatarea prin muncă afectează în principal bărbații (80 % din victimele înregistrate) deși, în anumite sectoare ale forței de muncă, victimele sunt predominant femei (cum ar fi activitățile casnice). Mai multe state membre au raportat că traficul de persoane în scopul exploatării prin muncă este în creștere.

Potrivit Europol¹³, „grupurile infracționale organizate răspund cererii în creștere de forță de muncă ieftină din multe state membre și profită de discrepanțele din legislația muncii pentru a organiza exploatarea victimelor în zona gri care există între ocuparea legală a forței de muncă și exploatarea prin muncă”.

Victimele sunt exploatare în sectoarele construcțiilor, agriculturii și silviculturii, în industria prelucrătoare, în sectorul serviciilor de catering, al serviciilor de îngrijire, al serviciilor de curățenie și al muncii casnice, al divertismentului, al pescuitului, în industria ospitalieră, în sectorul vânzării cu amănuntul și în cel al transporturilor. Numeroase rapoarte întocmite de statele membre și documente prezentate de societatea civilă se referă la rolul inspectorilor de muncă în depistarea victimelor și/sau la necesitatea unei cooperări sporite între organismele de aplicare a legii și inspectoratele de muncă.

¹¹ Europol, Raportul privind situația „Traficul de persoane în UE”, februarie 2016.

¹² [Europol, Raportul privind situația rețelelor infracționale implicate în traficul și exploatarea victimelor minore în Uniunea Europeană, 2018](#)

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

Este încurajator că se înregistrează progrese în ceea ce privește identificarea victimelor traficului de persoane în scopul exploatării prin muncă, în special având în vedere fondurile alocate de Comisie pentru combaterea acestei forme de exploatare. Comisia va continua să monitorizeze punerea în aplicare a Directivei privind sancțiunile împotriva angajatorilor și a Directivei privind combaterea traficului de persoane.

Cu toate acestea, Comisia observă că nu toate situațiile de exploatare de pe piața muncii din UE sunt rezultatul traficului de persoane.

- **Alte forme de exploatare**

În perioada 2015-2016, alte forme de exploatare au reprezentat aproximativ un sfert (18 %) din victimele înregistrate. Acestea includ, printre altele, traficul în scopul căsătoriilor forțate, al cerșitului forțat și al activităților infracționale forțate. Aceste „alte forme” sunt asociate cu delictе minore, infracțiuni contra patrimoniului și fraudarea sistemului de prestații sociale. Conform rapoartelor, se pare că traficul în scopul activităților infracționale forțate și al cerșitului forțat este în creștere.

Statele membre raportează că situațiile de victime ale căsătoriilor frauduloase sau forțate sunt în creștere. Astfel de victime sunt, de asemenea, victime ale exploatării sexuale, sunt obligate să facă copii și/sau sunt victime ale exploatării prin muncă, ori sunt obligate să se căsătorească cu cetățeni ai unor țări terțe pentru a le regulariza șederea. Europol¹⁴ a identificat o legătură între această evoluție și creșterea din ultimii ani a numărului de migranți în situație neregulamentară care doresc să treacă la statutul de ședere legală în urma respingerii cererilor de azil. Victimele acestei forme de trafic sunt adesea obligate să contracteze împrumuturi sau să solicite prestații sociale.

Statele membre ar trebui să intensifice acțiunile, inclusiv campaniile de informare și sensibilizare, pentru a aborda toate formele de exploatare. Acestea ar trebui, de asemenea, să introducă o formare specifică pentru ofițerii de stare civilă și pentru alți funcționari susceptibili să intre în contact cu victimele traficului de persoane.

2. Modele emergente ale traficului

Se raportează că traficul intern de persoane, pe teritoriul unui stat membru, este în creștere. Statele membre raportează că vârsta victimelor identificate este în scădere. Copiii din țările din Europa de Est și din comunitățile rome continuă să fie deosebit de vulnerabili, întrucât traficanții profită de relațiile de rudenie.

Alte modele emergente includ cazurile de traficare a femeilor însărcinate în scopul vânzării de nou-născuți, cazurile de trafic în vederea prelevării de organe sau de țesuturi umane, precum și cazurile de căsătorii timpurii. De asemenea, persoanele cu handicap fizic și de dezvoltare sunt din ce în ce mai mult vizate de traficanți.

3. Traficul de persoane în contextul migrației

S-a raportat că riscurile legate de trafic au fost sporite de criza migrației. În analiza sa de risc pentru 2018, Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă a remarcat că, „deși traficul de persoane din Nigeria a servit, preț de mai multe decenii, drept furnizor pentru piața europeană a sexului, creșterea numărului de femei nigeriene care sosesc în fluxurile

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

mixte de migrație în Italia (și, într-o mai mică măsură, în Spania) a evidențiat fenomenul traficului de persoane din Nigeria”¹⁵.

Statele membre raportează cu privire la victimele traficului de persoane găsite în sistemele de cereri de azil, precum și cu privire la grupările de criminalitate organizată care abuzează de procedurile de azil. Statele membre au raportat, de asemenea, cazuri în care traficanții le-au cerut victimelor să solicite protecție internațională, în încercarea de a reglementa statutul acestora.

Traficul de persoane ar trebui abordat în contextul migrației, ținând seama de noi modele precum practicile disproportionale de vizare a femeilor și fetelor victime ale traficului de persoane în scopul exploatării sexuale. Ar trebui depuse în continuare eforturi pentru a se asigura că toate victimele sunt identificate și beneficiază de asistență și de protecție adecvate în funcție de sex, de vârstă și de forma de exploatare.

4. Profilul și modul de lucru al traficantilor

Statele membre raportează că traficanții își modifică în mod constant modalitățile de lucru, utilizând mai puțină forță fizică, însă mai multă violență psihologică și emoțională. De asemenea, acestea raportează că numărul de resortisanți proprii tratați ca fiind suspecți de către statele membre, precum și numărul de femei victime care sunt transformate în autori este în creștere. Rețelele infracționale sunt foarte mobile și adesea transnaționale, având celule în țările de origine, de tranzit și de destinație ale victimelor. Potrivit statelor membre, traficanții utilizează instrumente precum internetul și rețelele sociale pentru a recruta victime, pentru logistică, pentru a permite exploatarea victimelor, precum și ca platformă de comercializare pentru prostituție. Statele membre raportează, de asemenea, că utilizarea tehnologiilor de criptare generează dificultăți pentru autoritățile care desfășoară anchete. Acestea subliniază, de asemenea, legăturile cu traficul de droguri, fraudarea documentelor, falsificarea de monedă, infracțiunile contra patrimoniului, introducerea ilegală de migranți, traficul de arme și traficul ilicit de tutun.

Având în vedere metodele de adaptare continuă utilizate de traficanți, statele membre ar trebui să asigure o formare specializată pentru profesioniștii care ar putea intra în contact cu victimele, adaptată rolului noilor tehnologii ale informației, precum și inițiative de prevenire a traficului de persoane.

III. COMBATEREA CULTURII IMPUNITĂȚII ȘI PREVENIREA TRAFICULUI DE PERSOANE

Combaterea culturii impunității și prevenirea traficului de persoane reprezintă principalele priorități ale Comisiei în conformitate cu comunicarea sa din 2017. Comisia va continua, de asemenea, să se concentreze asupra subminării modelului de afaceri al traficului, asupra urmăririi banilor și asupra distrugerii filierelor de trafic. Această secțiune analizează progresele înregistrate în ceea ce privește cercetarea, urmărirea penală și condamnarea autorilor infracțiunilor, precum și măsurile luate pentru a îmbunătăți prevenirea și a reduce cererea.

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

1. Încurajarea incriminării utilizării serviciilor victimelor

Încurajarea suplimentară a statelor membre ale UE, în măsura în care nu au făcut acest lucru, să incrimineze persoanele care utilizează cu bună știință serviciile victimelor reprezintă una dintre principalele priorități ale Comisiei în vederea prevenirii traficului de persoane, astfel cum se prevede în comunicarea din 2017. Articolul 18 alineatul (4) din Directiva privind combaterea traficului de persoane încurajează statele membre să aibă în vedere incriminarea utilizării serviciilor victimelor traficului de persoane, atunci când utilizatorii cunosc faptul că persoana care le prestează este victimă. În plus, analiza din „Raportul Comisiei privind utilizatorii”¹⁶, care evaluează impactul legislației naționale care incriminează utilizarea serviciilor victimelor traficului de persoane, indică existența unui peisaj juridic divers în UE.

Numai trei state membre au fost în măsură să furnizeze date statistice privind contactele polițienești, urmărirea penală și condamnările legate de incriminarea utilizatorilor acestor servicii. În consecință, în perioada 2015-2016, s-au raportat 2 suspecți (persoane care au intrat în contact oficial cu autoritățile), 135 de urmăriri penale și 18 condamnări în UE cu privire la utilizarea serviciilor care fac obiectul traficului de persoane.

Statele membre au informat în principal cu privire la măsurile legate de utilizarea serviciilor furnizate de victimele traficului în scopul exploatării sexuale și prin muncă. Statele membre au raportat, de asemenea, cu privire la acțiunile de combatere a impunității utilizatorilor de victime ale traficului în scopul exploatării prin muncă care vizează, printre altele, subcontractanții, intermediarii și lanțurile de aprovizionare.

În timp ce organizațiile societății civile și-au exprimat îngrijorarea cu privire la lipsa voinței politice de a pune în aplicare legi relevante, statele membre au raportat cu privire la noua legislație referitoare la incriminarea persoanelor care utilizează cu bună știință servicii furnizate de victimele traficului de persoane.

Astfel cum s-a menționat în rapoartele anterioare ale Comisiei, sunt necesare eforturi suplimentare pentru a contracara impunitatea, prin asigurarea faptului că persoanele care exploatează și abuzează de victime sunt aduse în fața justiției. Comisia continuă să încurajeze statele membre care nu au făcut încă acest lucru să demareze acțiunea de incriminare a persoanelor care utilizează cu bună știință servicii furnizate de victimele traficului de persoane.

2. Creșterea numărului de urmăriri penale și de condamnări, precum și eficacitatea acestora

În perioada 2015-2016, statele membre au raportat 5 979 de urmăriri penale și 2 927 de condamnări pentru trafic de persoane. În general, cooperarea transfrontalieră prin intermediul canalelor Europol și Eurojust a crescut. În perioada 2016-2017, 2 476 de cazuri noi și 8 411 de mesaje operaționale noi au fost transmise către Europol. În perioada 2014-2015, au fost înființate numeroase echipe comune de anchetă în cadrul Eurojust.

În pofida unei oarecare creșteri în ultimii ani, nivelul global al urmărilor penale și al condamnărilor rămâne foarte scăzut. Având în vedere caracterul complex al acestor anchete, adesea nu există dovezi suficiente pentru a susține urmărirea penală și pentru a intenta o

¹⁶ COM(2016) 719,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0719&from=EN>

acțiune în instanță. În consecință, autorii infracțiunilor sunt acuzați de alte infracțiuni, cum ar fi spălarea banilor sau infracțiuni legate de prostituție.

S-a observat o creștere a gradului de sensibilizare și a utilizării investigațiilor financiare și s-au luat măsuri pentru ca anchetele să fie mai eficace. În analiza efectuată cu privire la 28 de cazuri¹⁷, Eurojust a raportat că 75 % din acestea au fost analizate de echipe comune de anchetă și au vizat aspecte precum anchetele privind spălarea banilor și urmărirea fluxurilor financiare. De asemenea, aceasta a raportat o utilizare îmbunătățită și sporită a înghețării, sechestrării și confiscării produselor infracțiunilor, acestea din urmă fiind utilizate pentru a sprijini victimele.

Contribuțiile societății civile au subliniat necesitatea de a acorda prioritate cercetării și urmării penale în ceea ce privește traficul de persoane în scopul exploatării sexuale, precum și de a aborda povara excesivă plasată asupra victimelor și mărturiilor acestora și durata procedurilor penale.

Comisia sprijină în mod activ autoritățile naționale să se concentreze pe îmbunătățirea eficienței și a eficacității anchetelor și a urmărilor penale prin măsuri care să le permită să urmărească banii și profiturile generate de traficul de persoane, precum și să incrimineze persoanele care utilizează serviciile victimelor.

3. Acțiuni comune și cooperare transfrontalieră

Adesea, lanțul de grupuri infracționale organizate se răspândește dincolo de frontierele naționale, ceea ce presupune cooperarea transnațională în cadrul anchetelor.

Agențiile UE și statele membre raportează o creștere a cooperării transfrontaliere și a anchetelor comune, precum și o creștere a numărului de echipe comune de anchetă înființate prin cooperare cu țări terțe, în special cu țări din Balcanii de Vest. Statele membre subliniază necesitatea de a consolida cooperarea și coordonarea la nivel internațional între serviciile de informații, autoritățile de aplicare a legii, autoritățile de urmărire penală și autoritățile judiciare relevante, în vederea intensificării schimbului de informații și a raționalizării anchetelor.

Statele membre ar trebui să continue să consolideze cooperarea transnațională în materie de aplicare a legii și judiciară. Cooperarea cu țările terțe trebuie sporită în continuare prin consolidarea capacităților în ceea ce privește echipele comune de anchetă.

4. Sensibilizarea opiniei publice, formarea și filierele de trafic

În statele membre au loc numeroase inițiative, inclusiv acțiuni de sensibilizare, cursuri de formare, acțiuni legislative¹⁸ și alte tipuri de acțiuni de orientare. Statele membre cooperează cu organizațiile societății civile în ceea ce privește sesiunile de formare și utilizează, de asemenea, rețele UE precum Rețeaua Europeană de Formare Judiciară sau Agenția Uniunii Europene pentru Formare în Materie de Aplicare a Legii („CEPOL”).

Campaniile de sensibilizare din statele membre vizează cererea de servicii obținute de la victimele traficului de persoane, însă au fost puse la dispoziție puține informații cu privire la

¹⁷ Eurojust, Punerea în aplicare a planului de acțiune Eurojust pentru combaterea traficului de persoane 2012-2016, 2017.

¹⁸ Obligație legală a statelor membre în temeiul articolului 18 alineatul (3) din Directiva privind combaterea traficului de persoane.

impactul acestora. În același timp, organizațiile societății civile se concentrează pe necesitatea unor campanii sau programe educaționale menite să descurajeze cererea de exploatare sexuală și solicită campanii de sensibilizare adresate clienților.

Statele membre raportează că au adoptat măsuri legale și de altă natură pentru a aborda responsabilitatea persoanelor juridice în contextul mai larg al filierelor de trafic, inclusiv cooperarea cu sectorul privat.

Măsurile de sensibilizare și de formare ar trebui să fie orientate și să vizeze obținerea de rezultate concrete, în special prevenirea comiterii infracțiunii. Statele membre sunt încurajate să măsoare mai bine impactul acestora. Menținerea responsabilității față de victime înseamnă, de asemenea, asigurarea faptului că întreprinderile sunt trase la răspundere pentru acțiunile lor sau pentru lipsa lor de acțiune.

IV. ACCESUL LA JUSTITIE ȘI EXERCITAREA DREPTURILOR VICTIMELOR

În temeiul dreptului Uniunii, a fost instituit un cadru cuprinzător pentru a asista, a sprijini și a proteja victimele atunci când acestea își exercită drepturile, însă continuă să existe obstacole în ceea ce privește punerea sa în aplicare¹⁹.

Statele membre raportează că întrețin o cooperare mai strânsă cu organizațiile societății civile, în timp ce societatea civilă subliniază necesitatea oficializării procedurilor pentru a facilita, a promova și a consolida schimburile de informații între toți actorii implicați.

Directiva privind combaterea traficului de persoane consolidează normele privind protecția și asistența acordate victimelor prevăzute în Directiva 2004/81/CE privind permisele de ședere temporară. Cu toate acestea, statele membre au adoptat doar un număr limitat de inițiative legislative relevante de la ultimul raport al Comisiei privind punerea în aplicare din 2014²⁰, care au vizat în principal consolidarea securității juridice a victimelor și îmbunătățirea funcționării mecanismului de permise de ședere²¹.

1. Identificarea victimelor traficului de persoane

În primul raport privind progresele înregistrate se remarcă faptul că posibilitățile victimelor de a-și exercita drepturile sunt îngreunate de faptul că acestea nu pot fi identificate sau orientate către organismul corespunzător. Potrivit statelor membre, nivelul pragului aplicat pentru identificarea inițială a victimelor și durata procedurilor variază în cadrul UE. Statele membre subliniază, de asemenea, rolul autorităților locale în ceea ce privește identificarea victimelor. Provocări deosebite apar în demersul de identificare a victimelor din cadrul fluxurilor de migrație mixtă și al procedurilor de protecție internațională, inclusiv în cazurile în care victimele au fost exploatate în afara jurisdicției unui stat membru.

Există puține informații cu privire la impactul măsurilor de identificare, asistență, sprijin și protecție a victimelor. Organizațiile societății civile raportează dificultăți legate de procedurile

¹⁹ Raportul Comisiei privind transpunerea a concluzionat că autoritățile naționale au depus eforturi considerabile, dar că pot fi aduse în continuare îmbunătățiri semnificative, în special în ceea ce privește măsurile de protecție și de sprijin. Raportul Comisiei Europene de evaluare a măsurii în care statele membre au adoptat acțiunile necesare pentru a se conforma Directivei 2011/36/UE în conformitate cu articolul 23 alineatul (1), COM(2016) 722 final.

²⁰ COM(2014) 635.

²¹ Mai multe informații cu privire la aplicarea directivei sunt disponibile în anexa I la documentul de lucru al serviciilor Comisiei.

de azil și de eliberarea permiselor de ședere pentru victimele traficului de persoane care sunt resortisanți ai unor țări terțe.

În pofida acestor provocări, statele membre consideră că s-au înregistrat progrese în identificarea victimelor, nu în ultimul rând datorită intensificării cooperării dintre diferitele autorități naționale și sectoare implicate, precum și datorită cooperării la nivel transfrontalier.

Identificarea timpurie a victimelor traficului de persoane prin intermediul sistemelor naționale de sesizare, care ar trebui să includă sisteme de azil, este esențială pentru prevenirea infracțiunii și protejarea victimelor.

2. Mecanisme naționale și transnaționale de sesizare

În statele membre au fost instituite numeroase mecanisme oficiale sau neoficiale de sesizare și se depun eforturi pentru a asigura funcționarea mai eficace și fără dificultăți a acestora.

Statele membre raportează o intensificare a cooperării transnaționale, inclusiv cu țări terțe, cu organizații internaționale și cu societatea civilă. În plus, acestea recunosc faptul că rețelele instituite și cooperarea au îmbunătățit durata procedurilor, evidențiind sprijinul oferit de finanțarea UE.

Organizațiile societății civile atrag atenția asupra deficiențelor persistente în ceea ce privește asigurarea unei abordări multidisciplinare. De asemenea, acestea constată că societatea civilă nu este implicată și că lipsesc o formare corespunzătoare și o consolidare adecvată a capacităților în cazul tuturor actorilor implicați; precum și că există o lipsă de uniformitate în ceea ce privește deciziile referitoare la orientarea victimelor.

În conformitate cu comunicarea din 2017, Comisia a lansat un studiu privind revizuirea modului de funcționare a mecanismelor naționale și transnaționale de sesizare ale statelor membre.

3. Asistența și protecția acordate victimelor traficului de persoane

În pofida faptului că statele membre au raportat îmbunătățiri în ceea ce privește asistența, sprijinul și protecția acordate victimelor, precum și în ceea ce privește accelerarea procedurilor, accesul necondiționat și efectiv al victimelor la aceste drepturi nu este întotdeauna garantat. Printre îmbunătățiri se numără utilizarea tehnologiei moderne pentru a evita victimizarea secundară în cadrul procedurilor penale, precum și stabilirea de adăposturi și a unei cazări adecvate pentru victime.

Identificarea victimelor minore și sprijinirea acestora în ceea ce privește accesul la drepturile lor, indiferent de țara lor de origine, rămâne o provocare. Statele membre raportează că au instituit proceduri specifice, inclusiv prin intermediul legislației, pentru a combate traficul de copii, inclusiv cel din cadrul fluxurilor migratorii mixte. Organizațiile societății civile subliniază necesitatea de a plasa accentul pe asigurarea expertizei corespunzătoare, a formării adecvate și a consolidării capacităților tuturor actorilor relevanți, inclusiv ale tutorilor, ale asistenților sociali și ale personalului din domeniul sănătății.

Comisia a adresat recomandări statelor membre în vederea consolidării protecției copiilor migranți.

4. Despăgubirea victimelor și principiul nepedepsirii

Despăgubirea victimelor este adesea îngreunată de complexitatea și diversitatea sistemelor naționale de compensare și de diferențele dintre statele membre în ceea ce privește plățile compensatorii. Unele state membre raportează că victimele au primit despăgubiri. Cu toate acestea, documentele prezentate de societatea civilă atrag atenția asupra dificultăților întâmpinate în special de victimele traficului de persoane în scopul exploatării sexuale, care nu sunt în măsură să îndeplinească cerințele de furnizare de dovezi cu privire la cheltuieli verificabile sau la pierderea locurilor de muncă.

În ceea ce privește nepedepsirea, statele membre au furnizat informații limitate Comisiei. În special, victimele traficului de persoane în scopul exploatării sexuale și al desfășurării de activități infracționale forțate sunt expuse unui risc sporit de a fi pedepsite pentru infracțiuni pe care au fost obligate să le comită, astfel cum se raportează în documentele transmise de societatea civilă.

Statele membre sunt încurajate să pună în aplicare legislația națională prin asigurarea faptului că sunt în vigoare instrumente care le permit victimelor să aibă acces la despăgubiri, inclusiv prin formarea adecvată și consolidarea capacităților profesioniștilor relevanți.

V. RĂSPUNSUL COORDONAT ȘI CONSOLIDAT ÎN CADRUL UE ȘI ÎN AFARA ACESTEIA

Coordonatorul UE pentru combaterea traficului de persoane oferă orientări strategice pentru a asigura politici coerente atât în cadrul UE, cât și în ceea ce privește părțile care nu sunt membre ale UE. Comunicarea din 2017 a stabilit ca prioritate elaborarea unui răspuns coordonat și consolidat, atât în interiorul, cât și în afara UE²².

Ca urmare a comunicării din 2017, 10 agenții ale UE au semnat o Declarație comună de angajament privind colaborarea în vederea combaterii traficului de persoane²³. Autoritățile naționale au invitat coordonatorul UE pentru combaterea traficului de persoane să efectueze vizite în țările respective și au avut loc numeroase schimburi cu părțile interesate guvernamentale și neguvernamentale. În plus, au fost lansate trei studii planificate în comunicarea din 2017²⁴.

Există numeroase politici, parteneriate și dialoguri externe cu țările terțe care abordează problema traficului de persoane, cum ar fi procesele de la Khartoum și Rabat, monitorizarea planului de acțiune comun de la Valletta și Grupul operativ comun UA-UE-ONU, precum și prin misiunile și operațiunile sale în cadrul PSAC. În plus, prin intermediul instrumentelor sale de finanțare externă, UE a finanțat numeroase acțiuni de combatere a traficului de persoane în țări terțe.

²² Acest lucru se realizează prin interacțiuni cu Rețeaua UE de raportori naționali sau mecanisme echivalente (RNME); cu platforma UE a societății civile împotriva traficului de persoane; cu instituțiile UE (din cadrul Comisiei Europene, cu Parlamentul European și Consiliul UE) și cu agențiile UE, inclusiv agențiile din domeniul justiției și al afacerilor interne, precum și cu partenerii strategici internaționali în procesele multilaterale.

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

²⁴ 1) Studiu privind „Revizuirea funcționării mecanismelor de sesizare naționale și transnaționale ale statelor membre”, 2) Studiu privind „Costurile economice, sociale și umane ale traficului” și 3) Studiu privind „Impactul abordării UE asupra combaterii traficului pentru exploatarea sexuală”. Licitație disponibilă la adresa: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=3932&locale=ro>

Alocarea fondurilor UE în domeniul politicii de combatere a traficului a fost examinată în cadrul revizuirii globale a politicii realizate de Comisie²⁵. Comisia continuă să publice cereri de propuneri pentru combaterea traficului de persoane în cadrul Fondului pentru securitate internă și al Fondului pentru azil, migrație și integrare. Fondurile UE au devenit disponibile prin programe naționale în cadrul gestiunii partajate și al granturilor directe. În rapoartele lor, numeroase state membre fac referire la finanțarea națională și la cea acordată de UE pentru inițiativele de combatere a traficului de persoane în perioada 2014-2017. Dispoziții UE privind finanțarea în vederea sprijinirii politicii de combatere a traficului de persoane au fost incluse în propunerile de regulamente ale Comisiei referitoare la Cadrul financiar multianual 2021-2027²⁶. Finanțarea națională este direcționată către acțiuni privind aspecte precum asistența și sprijinul acordate victimelor, dar statele membre raportează cu privire la dificultatea estimării sumelor exacte. Organizațiile societății civile critică deficitul de sprijin financiar acordat programelor de sprijin pentru victime la nivel național, precum și lipsa de sustenabilitate.

Comisia încurajează statele membre să aloce suficiente resurse serviciilor de sprijin pentru victime și să lucreze pentru a combate traficul de persoane ca o formă de criminalitate gravă și organizată. În acest context, statele membre sunt încurajate în continuare să valorifice la maximum finanțarea prin gestiune partajată și fondurile accesate prin intermediul granturilor directe disponibile, furnizate prin diverse instrumente de finanțare ale Comisiei.

VI. CONCLUZII

Informațiile pe care se bazează prezentul raport indică anumite îmbunătățiri, în special în ceea ce privește cooperarea transfrontalieră, cooperarea cu societatea civilă, utilizarea investigațiilor financiare, înființarea unor echipe comune de anchetă și elaborarea unor mecanisme naționale și transnaționale de sesizare.

Cu toate acestea, traficul de persoane rămâne o infracțiune caracterizată de impunitate în ceea ce îi privește pe autori și pe cei care exploatează victimele. Constatările prezentului raport nu indică o scădere a traficului. În plus, analiza datelor arată o tendință de a identifica victimele unor forme prioritare de exploatare, anumite categorii de victime fiind situate în prim-planul acțiunilor, în timp ce altora li se acordă mai puțină atenție. Informațiile furnizate de statele membre evidențiază complexități persistente și lipsa progreselor în domenii-cheie. Prin urmare, statele membre trebuie să acorde prioritate luării tuturor măsurilor necesare.

Statele membre sunt încurajate în continuare să ia măsuri decisive și să pună în aplicare o strategie cuprinzătoare care să includă toate aspectele filierelor de trafic pentru a contracara impunitatea și a stimula reducerea cererii, în special prin incriminarea persoanelor care utilizează cu bună știință serviciile victimelor traficului de persoane. Victimele continuă să aibă un acces limitat la drepturile pe care le dețin în temeiul legislației UE, și anume drepturile la protecție și sprijin, la despăgubiri și la nepedepsire.

Numărul redus de condamnări și de urmăriri penale, împreună cu numărul de victime din UE, sugerează că persistă necesitatea de a intensifica în continuare identificarea victimelor,

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

²⁶ https://publications.europa.eu/ro/web/general-publications/eu_budget_for_the_future și https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_ro

anchetarea, urmărirea penală, colectarea și îmbunătățirea consemnării și înregistrării datelor, cooperarea transfrontalieră și creșterea sensibilizării opiniei publice.

Comisia a luat o gamă largă de măsuri pentru a aborda problema traficului de persoane, a pus în aplicare multe dintre acțiunile concrete prevăzute în comunicarea din 2017 și va continua să ofere asistență în orice mod posibil, inclusiv prin sprijinirea financiară a elaborării unor măsuri de politică și operaționale în vederea eradicării traficului de persoane.