

Bruxelas, 22 de dezembro de 2022
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2022/0426 (COD)**

**16322/22
ADD 3**

**DROIPEN 172
COPEN 466
JAI 1742
FREMP 283
SOC 703
CODEC 2110**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	19 de dezembro de 2022
para:	Thérèse Blanchet, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2022) 426 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que acompanha o documento Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2022) 426 final.

Anexo: SWD(2022) 426 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 19.12.2022
SWD(2022) 426 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho

que altera a Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas

{COM(2022) 732 final} - {SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

Resumo
Avaliação de impacto da alteração da Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas
A. Necessidade de agir
Por que motivo? Qual é o problema em causa?
O tráfico de seres humanos constitui uma atividade central da criminalidade grave e organizada na UE e prevê-se que continue a ser uma ameaça no futuro próximo. Embora a Diretiva Antitráfico (Diretiva 2011/36/UE) tenha contribuído para a criação de uma base comum da UE para a prevenção e a luta contra o tráfico de seres humanos e a proteção das vítimas, subsistem algumas questões, nomeadamente: • O tráfico de seres humanos continua a prosperar na UE apesar dos esforços para prevenir e detetar o crime, bem como para identificar rapidamente as vítimas. Além disso, a recolha de dados e o acompanhamento das tendências não refletem a dimensão total do tráfico de seres humanos na UE. • O número de investigações, ações penais e condenações é reduzido, conduzindo à impunidade dos traficantes. A diretiva não aborda algumas preocupações importantes que surgiram e aumentaram desde a sua adoção, nomeadamente, as novas formas de exploração e a utilização de tecnologia para viabilizar a criminalidade. A interpretação das infrações de tráfico e de exploração pode variar entre os Estados-Membros, o que gera dificuldades em matéria de cooperação transfronteiriça e de prova da infração. Além disso, as pessoas coletivas não são suficientemente responsabilizadas pela prática de tráfico de seres humanos, o que contribui para uma cultura de impunidade. • As vítimas nem sempre recebem um nível adequado de assistência, apoio e proteção adaptado às suas necessidades específicas. Os princípios da não instauração de ações penais e da não punição das vítimas pela sua participação em atividades criminosas, os direitos das vítimas a indemnização e as medidas de proteção das vítimas não são aplicados de forma coerente nos Estados-Membros. Os mecanismos de referência nacionais e transnacionais existentes não são totalmente eficazes, o que pode prejudicar a identificação rápida das vítimas e a referência para assistência, apoio e proteção. • A procura que fomenta o tráfico de seres humanos permanece elevada na UE, o que pode dever-se ao facto de a criminalização da utilização de serviços impostos às vítimas não ser coerente em todos os Estados-Membros e de as abordagens de redução da procura não serem amplamente aplicadas.
O que se espera alcançar com a presente iniciativa?
A presente iniciativa visa reforçar o quadro jurídico da UE contra o tráfico de seres humanos. A fim de alcançar este objetivo geral, a iniciativa estabelece quatro objetivos específicos: • Assegurar uma prevenção e deteção adequadas e melhorar o acompanhamento do tráfico de seres humanos a nível da UE, ao reforçar a capacidade de todas as partes interessadas suscetíveis de entrar em contacto com (potenciais) vítimas reconhecerem os sinais do crime, bem como aumentar o conhecimento sobre o fenómeno e as suas tendências. • Reforçar a resposta da justiça penal ao crime, nomeadamente no contexto transfronteiriço, a fim de melhorar a capacidade das autoridades responsáveis pela aplicação da lei e judiciais para combater o crime e adaptarem-se aos novos <i>modi operandi</i> e modelo de negócio dos traficantes, bem como fazer para face a ameaças emergentes. • Assegurar que as vítimas do tráfico de seres humanos recebem assistência, apoio e proteção adequados em todos os Estados-Membros, nomeadamente através da melhoria dos mecanismos de identificação rápida e de referência, nomeadamente no contexto transfronteiriço. • Reduzir a procura de serviços prestados por pessoas exploradas no âmbito do tráfico de seres humanos, que fomenta o tráfico para fins de exploração sob todas as formas, para tal fortalecendo a resposta penal à utilização de serviços objeto de exploração e reforçando as atividades de sensibilização, educação e formação.
Qual o valor acrescentado da ação a nível da UE?
O tráfico de seres humanos é um crime transfronteiriço que afeta todos os Estados-Membros. Tem uma dimensão transfronteiriça dentro da UE e uma dimensão interna que envolve a passagem das fronteiras externas da UE. A cooperação à escala da UE é essencial para enfrentar a dimensão transfronteiriça no que diz respeito à prevenção e luta contra a criminalidade, bem como para garantir que as vítimas sejam identificadas e recebam assistência, apoio e proteção adequados. A crescente relevância da dimensão em linha do crime justifica ainda mais a adoção de novas medidas a nível da UE, uma vez que proporciona aos traficantes mais oportunidades para recrutar, controlar, transportar e explorar as vítimas, bem como transferir

lucros e chegar aos utilizadores em qualquer local na UE e fora dela, sem atravessarem qualquer fronteira. As autoridades nacionais e as partes interessadas reconhecem amplamente que a luta contra o tráfico exige uma ação a nível da UE.

B. Soluções

Quais foram as opções estratégicas legislativas e não legislativas ponderadas? É dada preferência a alguma delas? Por que motivo?

A **opção estratégica 1** centra-se em medidas não legislativas.

A **opção estratégica 2** contém apenas medidas legislativas, o que implicaria alterações da diretiva. No caso de algumas das medidas legislativas no âmbito da **opção estratégica 2**, foram avaliadas várias subopções.

A **opção estratégica 3** consiste numa combinação das medidas não legislativas apresentadas na opção estratégica 1 e de algumas das medidas legislativas propostas na opção estratégica 2.

A opção estratégica 3 é a opção preferida. Dá resposta aos objetivos horizontais e específicos identificados:

- **Objetivo horizontal 1: Assegurar uma prevenção e deteção adequadas e melhorar a monitorização do tráfico de seres humanos a nível da UE:**
 - Criar um polo de conhecimentos e perícia na luta contra o tráfico de seres humanos que, entre outros aspetos, apoie a elaboração de orientações para a recolha de dados sobre o tráfico de seres humanos na UE e a promoção da sensibilização para o problema (*medidas não legislativas*);
 - Introduzir na diretiva a obrigação de os Estados-Membros recolherem e comunicarem anualmente à Comissão dados sobre o tráfico de seres humanos, nomeadamente especificando os indicadores para essa recolha de dados (*medida legislativa*).
- **Objetivo específico 2: Reforçar a resposta da justiça penal ao crime, nomeadamente no contexto transfronteiriço:**
 - Assegurar que a dimensão em linha é tida em conta em todos os elementos da infração na diretiva (*medida legislativa*);
 - Reforçar a cooperação entre a Comissão e as empresas da Internet no âmbito do Fórum Internet da UE (*medida não legislativa*);
 - Incluir o casamento forçado e a adoção ilegal na lista de formas de exploração (*medida legislativa*);
 - Assegurar que as pessoas coletivas possam ser sujeitas a algumas das sanções, cuja transposição pelos Estados-Membros é atualmente facultativa, para infrações de base relacionadas com o tráfico, na sequência da condenação em tribunal, e a outras sanções caso a infração seja cometida com uma circunstância agravante (*medida legislativa*);
 - Criar um grupo focal de procuradores especializados na luta contra o tráfico de seres humanos (*medida não legislativa*).
- **Objetivo específico 3: Assegurar que as vítimas do tráfico de seres humanos recebem assistência, apoio e proteção adequados em todos os Estados-Membros:**
 - Exigir que os Estados-Membros criem mecanismos nacionais de referência formais e pontos focais nacionais para as referências das vítimas (*medida legislativa*);
 - Elaborar orientações sobre requisitos mínimos e normas para os mecanismos nacionais de referência e criar um mecanismo europeu de referência no âmbito do polo de conhecimentos e perícia (*medida não legislativa*).
- **Objetivo específico 4: Reduzir a procura de serviços impostos às vítimas que fomentam o tráfico para todas as formas de exploração:**
 - Exigir que os Estados-Membros criminalizem a utilização consciente de serviços prestados por pessoas exploradas no âmbito do tráfico de seres humanos, em relação a todas as formas de exploração (*medida legislativa*);
 - Organizar uma campanha de sensibilização a nível da UE destinada a desincentivar a procura que fomenta o tráfico, no âmbito do polo de conhecimentos e perícia (*medida não legislativa*).

Quem apoia cada uma das opções?

Na sua resolução de 10 de fevereiro de 2021, o Parlamento Europeu instou a Comissão a **avaliar a aplicação da Diretiva Antitráfico e a apresentar propostas para a sua revisão**. A Comissão realizou consultas alargadas com as partes interessadas, nomeadamente através de uma consulta pública e de reuniões da rede da UE de relatores nacionais ou mecanismos equivalentes e da Plataforma da sociedade civil da UE de luta contra o tráfico de seres humanos. A Comissão baseou-se igualmente nas consultas realizadas por um contratante externo com um vasto leque de partes interessadas, incluindo autoridades nacionais dos Estados-Membros, agências da UE, organizações da sociedade civil, bem como representantes do setor privado e organizações internacionais. A maioria das partes interessadas consultadas apoiou as diferentes medidas propostas como parte da opção preferida. Na sua resolução, o Parlamento Europeu instou a Comissão a **alterar a diretiva, a fim de garantir que todos os Estados-Membros criminalizem a utilização consciente dos serviços impostos às vítimas de tráfico**. As partes interessadas estão mais divididas quanto a esta alteração legislativa, embora quase dois terços

dos inquiridos na consulta pública a tenham apoiado. Além disso, a maioria das partes interessadas consultadas no âmbito de estudos de caso e entrevistas específicas sobre as opções estratégicas mostraram-se favoráveis. Considera-se que esta subopção é a que apresenta a maior possibilidade de alcançar um consenso entre todas as subopções possíveis relacionadas com a criminalização da utilização de serviços.
C. Impactos da opção preferida
Quais as vantagens da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?
A opção preferida visa melhorar a capacidade dos Estados-Membros para lutarem contra o crime de forma mais eficiente, nomeadamente face às ameaças e tendências que surgiram e evoluíram nos últimos anos . Novas regras comuns e harmonizadas aplicáveis aos Estados-Membros deverão reforçar a cooperação transfronteiriça, tanto em termos de investigações e ações penais, como de assistência e apoio às vítimas . As medidas não legislativas apoiarão os Estados-Membros na adaptação da sua legislação e na aplicação da diretiva, em consonância com a Estratégia da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos 2021-2025 .
Quais os custos da opção preferida (se existir; caso contrário, das opções principais)?
A opção preferida tem um encargo limitado para os Estados-Membros, que é compensado pelo impacto positivo das medidas na prevenção e luta contra o tráfico e na proteção das vítimas. A opção preferida consiste sobretudo em melhorar as disposições existentes em vez de criar novas obrigações . A obrigação de criminalizar a utilização consciente dos serviços impostos às vítimas de tráfico criaria principalmente um encargo regulamentar para os Estados-Membros que ainda não transpuseram esta medida ou outras medidas que vão mais longe. A maioria dos Estados-Membros já dispõe de legislação correspondente, pelo menos, no que diz respeito à exploração sexual. A obrigação de criar mecanismos nacionais de referenciação implicaria também alguns encargos regulamentares e administrativos para os Estados-Membros. No entanto, não se trata de uma obrigação inteiramente nova, uma vez que, ao abrigo da atual diretiva, os Estados-Membros já tinham de criar mecanismos destinados a identificar rapidamente e prestar assistência e apoio às vítimas, e todos os Estados-Membros, com exceção de um, já dispõem de um mecanismo de referenciação formal ou informal. Por conseguinte, prevê-se que as medidas necessárias para formalizar os procedimentos de identificação e referenciação das vítimas sejam menores.
Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?
A opção estratégica preferida não impõe qualquer obrigação às empresas e, por conseguinte, não as afeta diretamente, para além do facto de algumas medidas não legislativas exigirem a sua participação voluntária. As pessoas coletivas só podem ser sujeitas a sanções com impacto económico, como o encerramento temporário do seu estabelecimento, após uma condenação por uma infração de tráfico cometida em seu benefício. Esta medida contribuiria para assegurar uma economia mais justa, em que o crime não compensa e as empresas que atuam de acordo com as regras beneficiam com a redução da competência desleal por parte das empresas que recorrem ao trabalho forçado. Embora a Comissão promova a cooperação com o setor da tecnologia e da Internet, qualquer obrigação regulamentar relacionada com a responsabilidade das plataformas em linha e dos prestadores de serviços para detetar, monitorizar e remover conteúdos relacionados com o tráfico de seres humanos será abrangida por outros instrumentos jurídicos existentes ou em vias de adoção.
Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais?
Tal como acima descrito, a opção preferida teria um impacto limitado nas administrações nacionais, que, sobretudo, teriam de adaptar a sua legislação às disposições novas ou revistas da diretiva, caso ainda não o tenham feito. Algumas das medidas legislativas, que fazem parte da opção preferida, em especial as relativas à criminalização, deverão também resultar num aumento do número de investigações, ações penais e condenações. No entanto, um nível mais elevado de harmonização das regras da UE contribuiria para melhorar a situação do tráfico de seres humanos na União e aumentar a capacidade das autoridades policiais e judiciais para prevenir e lutar contra o tráfico de seres humanos, proteger as vítimas e reduzir a procura que fomenta o crime.
Haverá outros impactos significativos?
A opção preferida reforçará a luta contra o tráfico de seres humanos através do desmantelamento do modelo criminoso dos traficantes e reduzirá a probabilidade de as pessoas serem exploradas, tendo assim um impacto positivo na sociedade, nos direitos fundamentais, no Estado de direito e na segurança na UE.
D. Acompanhamento
Quando será revista a política?
A avaliação do impacto da diretiva revista deve ser realizada, em princípio, não antes de decorridos cinco anos após o termo do prazo para a sua transposição, a fim de assegurar um período suficientemente longo

para avaliar os efeitos da iniciativa após a sua plena transposição em todos os Estados-Membros. Em particular, a diretiva revista incluiria uma disposição que obrigaria a Comissão a avaliar o impacto das regras que criminalizam a utilização consciente dos serviços objeto de exploração através da apresentação de um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho cinco anos após o prazo de transposição. Entretanto, a Comissão continuará a acompanhar e a avaliar a aplicação da diretiva no contexto da apresentação de um relatório pela Comissão, de dois em dois anos, sobre os progressos alcançados na luta contra o tráfico de seres humanos.