



Bruxelas, 20.10.2020  
COM(2020) 661 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**Terceiro relatório sobre os progressos alcançados na luta contra o tráfico de seres humanos (2020), como previsto no artigo 20.º da Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas**

{SWD(2020) 226 final}

## I. Introdução

A proteção da sociedade contra a criminalidade organizada e, em especial, a luta contra o tráfico de seres humanos constituem uma prioridade no âmbito da nova Estratégia da UE para a União da Segurança<sup>1</sup>. O artigo 20.º da Diretiva 2011/36/UE<sup>2</sup> («Diretiva Antitráfico») prevê a apresentação de um relatório, de dois em dois anos, sobre os progressos alcançados na luta contra o tráfico de seres humanos.

O tráfico de seres humanos é um crime altamente lucrativo que proporciona enormes lucros aos seus autores e impõe, simultaneamente, um custo tremendo à sociedade. O lucro anual global estimado do tráfico de seres humanos ascende a 29,4 mil milhões de EUR<sup>3</sup> (numa estimativa prudente). Estima-se que o custo total anual do tráfico na UE se situe em 2,7 mil milhões de EUR, devido à necessidade de serviços suplementares nos domínios da aplicação coerciva da lei, da saúde e da proteção social, às perdas na produção económica, à perda de qualidade de vida e à necessidade de coordenação das atividades antitráfico<sup>4</sup>. Estes custos resultam da violação grave dos direitos fundamentais de mulheres, homens, raparigas e rapazes pelos traficantes e continuam a ser suportados pelas nossas sociedades enquanto o tráfico de seres humanos persiste.

Os autores dos crimes aproveitaram as oportunidades criadas pela pandemia de COVID-19 para obterem lucros significativos e intensificarem as atividades criminosas. Alteraram os seus métodos operacionais e, cada vez mais, publicitam vítimas na Internet ou exploram-nas em instalações privadas. Embora ainda não se possa medir o impacto total da pandemia, é evidente que a crise criou desafios extraordinários, que afetam de forma desproporcionada os mais vulneráveis e agravam a vulnerabilidade das pessoas, incluindo mulheres e crianças, ao tráfico de seres humanos. Organizações da sociedade civil, organizações internacionais e agências da UE manifestaram preocupação com os atrasos na identificação das vítimas, que comprometem o seu acesso à justiça, à assistência e ao apoio<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> COM(2020) 605 final,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=PT>.

<sup>2</sup> JO L 101 de 15.4.2011, p. 1.

<sup>3</sup> Europol (2015) *The THB financial business model* (O modelo de negócio financeiro do tráfico de seres humanos), Haia. <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-financial-business-model>.

<sup>4</sup> Comissão Europeia, *Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU* (Estudo sobre os custos económicos, sociais e humanos do tráfico de seres humanos na UE) (2020).

<sup>5</sup> *How Covid-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America* (Impacto provável das restrições e das consequências económicas da COVID-19 na introdução clandestina de migrantes e no tráfico transfronteiriço na Europa e na América do Norte), resumo da investigação, Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e a Criminalidade (UNODC), <https://www.unodc.org/islamicrepublicofiran/en/how-covid-19-restrictions-and-the-economic-consequences-are-likely-to-impact-migrant-smuggling-and-cross-border-trafficking-in-persons-to-europe-and-north-america.html>; declaração do Representante Especial da OSCE para o combate ao tráfico de seres humanos sobre a necessidade de reforçar os esforços de luta contra o tráfico em período de crise; *COVID-19 pandemic and its impact for victims and survivors of trafficking in persons*

A Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) alerta que o tráfico de seres humanos irá provavelmente aumentar na sequência da recessão económica, devido ao desemprego que esta provocou, prevendo-se igualmente um aumento do tráfico para exploração laboral e sexual. Além dos domínios tradicionais da exploração (prostituição, mendicidade e furtos, bem como os setores têxtil e agrícola), setores como a construção, o turismo, a restauração, a enfermagem e os serviços domésticos são cada vez mais afetados pelo tráfico de seres humanos. Além dos danos prolongados sofridos pelas vítimas do tráfico, o encerramento de empresas com margens de lucro mais baixas devido à crise económica deixará o mercado aberto a intervenientes que dispõem de mão-de-obra ilegal ou barata<sup>6</sup>.

O tráfico de seres humanos constitui um crime particularmente grave, proibido pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia enquanto violação grave dos direitos fundamentais<sup>7</sup>. Existem grupos de criminalidade organizada envolvidos no tráfico para exploração sexual ou laboral, exploração para mendicidade forçada e exploração para fins criminosos. As redes de tráfico dedicam-se (ou estão ligadas) frequentemente a outras formas de criminalidade, como a introdução clandestina de migrantes, o tráfico de droga, o contrabando de mercadorias, a extorsão, o branqueamento de capitais, a fraude documental, a fraude com cartões de pagamento e os crimes contra a propriedade (por exemplo, furtos).

O presente relatório: i) identifica padrões e desafios fundamentais para o combate ao tráfico de seres humanos, ii) apresenta uma análise das estatísticas e iii) descreve os resultados das medidas de luta contra esse tráfico. É complementado por um documento de trabalho dos serviços da Comissão que contém informações pormenorizadas, abrangentes e fundamentadas. Tanto o relatório como o documento de trabalho dos serviços da Comissão se baseiam em:

- informações prestadas pelos relatores nacionais ou mecanismos equivalentes previstos nos artigos 19.º e 20.º da Diretiva Antitráfico,
- contributos apresentados por organizações da sociedade civil que participam na Plataforma da Sociedade Civil da UE de luta contra o tráfico de seres humanos e na Plataforma Eletrónica da Sociedade Civil da UE, e
- contributos de agências competentes da UE<sup>8</sup>.

---

(A pandemia de COVID-19 e o seu impacto nas vítimas e nos sobreviventes do tráfico de seres humanos), UNODC,

[https://icat.network/sites/default/files/28%20April\\_COVID%20ICAT%20webstory%20and%20list%20of%20resources%20%283%29.pdf](https://icat.network/sites/default/files/28%20April_COVID%20ICAT%20webstory%20and%20list%20of%20resources%20%283%29.pdf); as organizações da sociedade civil expressaram preocupação nos seus contributos para o terceiro relatório sobre os progressos realizados.

<sup>6</sup> Europol, *Beyond the pandemic – How Covid-19 will shape the serious and organized crime landscape in the EU* (Para além da pandemia – A forma como a COVID-19 influenciará o panorama da criminalidade grave e organizada na UE), 30 de abril de 2020.

<sup>7</sup> Ver artigo 83.º, n.º 2, do TFUE e o artigo 5.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

<sup>8</sup> As dez agências da UE que assinaram a Declaração de Compromisso Conjunta para trabalharem em conjunto contra o tráfico de seres humanos, de 2018, são as seguintes: Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol), Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust), Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho

O presente relatório também teve em conta informações oriundas do Parlamento Europeu e do Conselho, bem como de organizações internacionais e regionais. As partes interessadas comunicaram os resultados das medidas antitráfico e o impacto destas medidas de forma mais pormenorizada do que no exercício de elaboração do relatório anterior<sup>9</sup>.

## II. PADRÕES DO TRÁFICO DE SERES HUMANOS NA UE E DESAFIOS IDENTIFICADOS

O fenómeno do tráfico caracteriza-se por alguns padrões recorrentes, novas preocupações e tendências emergentes. O número total de **14 145** vítimas registadas<sup>10</sup> comunicado pelos Estados-Membros da UE relativamente a dois anos (2017 e 2018) é superior ao do anterior período de referência<sup>11</sup>. É provável **que o número real de vítimas seja significativamente superior** ao dos dados comunicados, já que muitas vítimas permanecem por detetar. Comparativamente a este número elevado de vítimas, o número de ações penais e de condenações de autores dos crimes continua baixo. Na UE, quase metade de todas as vítimas de tráfico são cidadãos da União. **O tráfico interno de vítimas, nos seus próprios Estados-Membros, continua a ser significativo, correspondendo a mais de um terço de todas as vítimas na UE.**

**Os cinco principais países de cidadania das vítimas de tráfico da UE** foram, em termos absolutos, a Roménia, a Hungria, França, os Países Baixos e a Bulgária. **Os cinco principais países terceiros de nacionalidade das vítimas de tráfico** na UE foram a Nigéria, a China, a Ucrânia, Marrocos e a Índia.

A **exploração sexual** continua a ser a finalidade predominante do tráfico de seres humanos na UE. Vários Estados-Membros registaram um aumento do tráfico para exploração laboral. Quase **três quartos de todas as vítimas na UE eram do sexo feminino** (mulheres e raparigas), sendo traficadas maioritariamente para fins de exploração sexual. As mulheres e as raparigas têm constituído a maioria das vítimas de tráfico desde 2008, ano em que a UE começou a recolher dados sobre o tráfico de seres humanos. As **crianças** continuam a representar um número considerável de vítimas na UE. A maior parte das crianças vítimas de tráfico eram raparigas cidadãs da UE, traficadas para exploração sexual.

---

(Eurofound), Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL), Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (EMCDDA), Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA), Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE).

<sup>9</sup> O presente relatório inclui estatísticas relativas a dois anos, 2017 e 2018, na UE-27. Todas as estatísticas comunicadas pela UE-28 estão incluídas no documento de trabalho dos serviços da Comissão e no documento *Data collection on trafficking in human beings in the EU* (Recolha de dados sobre o tráfico de seres humanos na UE) (2020).

<sup>10</sup> No presente relatório, «vítimas» refere-se às vítimas «registadas», ou seja, vítimas formalmente identificadas e/ou presumidas no contexto nacional.

<sup>11</sup> Nomeadamente 13 461 em 2015 e 2016 na UE-27.

**As redes de tráfico apresentam níveis cada vez mais elevados de profissionalismo e especialização. Os grupos de criminalidade organizada envolvidos no tráfico de seres humanos possuem redes criminosas bem estruturadas e operam a nível internacional,** por vezes com um conjunto de passadores e grupos especializados transfronteiriços. **O aumento da utilização indevida das tecnologias da informação pelos autores dos crimes** constitui uma preocupação e um desafio para as autoridades que combatem o tráfico de seres humanos.

## **2.1. Tráfico para fins de exploração sexual**

**O tráfico de seres humanos para exploração sexual é uma forma de violência contra as mulheres<sup>12</sup>, com origem nas desigualdades entre homens e mulheres.** A exploração sexual é a forma predominante de tráfico na UE desde 2008. Cerca de 60 % das vítimas são traficadas para exploração sexual e, em mais de metade dos casos, as vítimas são cidadãos da UE. Mais de 90 % das vítimas de tráfico para exploração sexual são mulheres, o que revela a dimensão de género deste tipo de crimes. As mulheres e as raparigas continuam a representar a maioria das vítimas de tráfico em todas as formas de exploração. Estes padrões são destacados de igual modo pelos Estados-Membros, pelas organizações da sociedade civil e pelas agências da UE. Os ambientes de alto risco incluem a prostituição, as agências e serviços de acompanhantes, os serviços de massagens, os bares e as discotecas. As organizações da sociedade civil referem um aumento do tráfico para exploração sexual através da Internet e de novos meios tecnológicos, utilizados para recrutar e vender as vítimas, maioritariamente mulheres e raparigas, bem como para aliciar crianças.

A maioria dos Estados-Membros afirma ter tomado medidas específicas para abordar padrões fundamentais e tendências emergentes no âmbito do tráfico para exploração sexual. Estas medidas incluem a identificação e apoio das vítimas, através de um apoio social baseado, por exemplo, em programas de saída<sup>13</sup>, reintegração social e profissional<sup>14</sup> ou serviços de saúde sexual para as vítimas de tráfico exploradas na prostituição. Outras medidas visam setores e grupos de alto risco (crianças vulneráveis, pessoas de comunidades ciganas marginalizadas, migrantes e refugiados) e preveem quer atividades operacionais, como as investigações criminais, a vigilância discreta, a vigilância na Internet, as campanhas de sensibilização, a educação e a formação, quer progressos institucionais e políticos. Alguns Estados-Membros adotaram legislação que criminaliza a utilização de serviços com vítimas de tráfico para exploração sexual, ou

---

<sup>12</sup> O combate à violência contra as mulheres e o apoio às vítimas é uma prioridade fundamental da Comissão. A Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025 apresenta objetivos e medidas de natureza estratégica para pôr termo à violência contra as mulheres. A adesão da UE à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica continua a ser uma prioridade fundamental para a Comissão. Caso a adesão da UE permaneça bloqueada, a Comissão proporá medidas para alcançar os mesmos objetivos previstos na Convenção de Istambul. Em 16 de setembro de 2020, a presidente Ursula von der Leyen anunciou que a Comissão tenciona apresentar uma proposta legislativa para prevenir e combater formas específicas de violência de género. Esta iniciativa legislativa terá o mesmo objetivo que a convenção: assegurar que os Estados-Membros da UE apliquem medidas eficazes (em domínios da competência da UE) para prevenir e combater a violência contra as mulheres.

<sup>13</sup> Por exemplo, em França, Irlanda e Malta.

<sup>14</sup> Por exemplo, em Espanha e França.

executaram medidas de prevenção centradas na diminuição da procura<sup>15</sup> e medidas no âmbito da violência de género<sup>16</sup>. Foram também referidos casos de cooperação transfronteiriça a nível da UE, principalmente com o apoio da Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e da Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust). As agências da UE continuam a apoiar os Estados-Membros nos seus esforços, nomeadamente publicando orientações<sup>17</sup> ou prestando formação.

**Apesar destes esforços concretos, as organizações da sociedade civil continuam a salientar que não é dedicada atenção suficiente ao tráfico para exploração sexual na UE, nomeadamente no que diz respeito às investigações e à consideração da dimensão de género deste tipo de crimes.**

## **2.2. Tráfico para fins de exploração laboral**

Vários Estados-Membros e organizações da sociedade civil referem um aumento do tráfico para exploração laboral. **Quinze por cento de todas as vítimas** foram traficadas para esta forma de exploração. Os relatórios mostram que as vítimas foram exploradas no setor agrícola (incluindo o trabalho sazonal), em agências de emprego privadas, no setor da construção, na hotelaria e restauração, no setor da limpeza, no trabalho doméstico, na prestação de cuidados, em hospitais residenciais, em lojas noturnas, em bares, em instalações de lavagem de veículos, em empresas de recolha e reciclagem de resíduos, na silvicultura, no setor têxtil e do vestuário e na produção, transformação e embalagem de alimentos.

A exploração laboral **afeta principalmente os homens (68 %)**, embora, **em alguns setores, afete mais as mulheres**, designadamente no trabalho doméstico, na prestação de cuidados ou nos serviços de limpeza. Os Estados-Membros também referiram que há cada vez mais **crianças vítimas** de tráfico para exploração laboral.

A adoção de medidas específicas para combater a exploração laboral e melhorar a identificação das vítimas permitiu que as autoridades do trabalho realizassem inspeções mais intensivas, com maior cooperação das autoridades policiais. Os Estados-Membros referem que disponibilizam cursos de formação específicos para os inspetores do trabalho e da segurança social, aos profissionais das autoridades policiais, ao sistema judiciário, aos juristas, aos assistentes sociais, às autoridades aduaneiras, aos agentes diplomáticos e

---

<sup>15</sup> Por exemplo, o Gabinete de Serviços de Proteção do serviço nacional de polícia da Irlanda realiza formações e executa medidas de sensibilização em cooperação com ONG, a fim de identificar as vítimas de tráfico para exploração sexual e de as encaminhar para os serviços adequados.

<sup>16</sup> Nomeadamente medidas de formação e de sensibilização para profissionais das autoridades policiais ou do setor educativo sobre as diferentes formas de violência de género, bem como sobre a evolução política e legislativa em matéria de violência de género.

<sup>17</sup> Ver Agência dos Direitos Fundamentais e Comissão Europeia (2019), *Children deprived of parental care found in an EU Member State other than their own – A guide to enhance child protection focusing on victims of trafficking* (Crianças privadas de cuidados parentais encontradas num Estado-Membro da UE que não o seu – Um guia para reforçar a proteção de crianças, com ênfase nas vítimas de tráfico); Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE) (2018), [Gender-specific measures in anti-trafficking actions: report \(Medidas diferenciadas por género em ações de luta contra o tráfico de seres humanos: relatório\)](#).

consulares, às autoridades da imigração e a pessoas que trabalham no setor da educação, nas agências de emprego e nos abrigos. Além disso, os Estados-Membros realizaram inspeções no âmbito das Jornadas de Ação Conjunta relativas à exploração laboral, investigações conjuntas e ações no quadro da Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas (EMPACT-THB<sup>18</sup>), com especial ênfase em setores de alto risco<sup>19</sup>. As medidas basearam-se na prestação de informações a pessoas em risco de virem a ser objeto de exploração laboral (principalmente candidatos a emprego), a pessoas em processo de migração (por exemplo, ao longo das rotas dos passadores e em situações de risco devido às redes criminosas do Mediterrâneo) ou sob procedimentos de asilo, bem como às comunidades ciganas e às pessoas que viajam para o estrangeiro para trabalhar.

A recém-criada Autoridade Europeia do Trabalho<sup>20</sup> cooperará com as agências da UE que operam no domínio do emprego e da política social, bem como com as agências que combatem a criminalidade organizada e o tráfico de seres humanos, incluindo a Europol e a Eurojust.

**Apesar dos progressos realizados na identificação de casos de tráfico para exploração laboral, as organizações da sociedade civil reiteram a necessidade de melhorar as inspeções do trabalho e a monitorização das normas do trabalho, principalmente em setores como a agricultura, a construção, a restauração, a limpeza, a hotelaria e restauração (por exemplo, hotéis) e a prestação de cuidados (por exemplo, salões de manicura).**

Vários Estados-Membros (por exemplo, a Grécia, os Países Baixos ou a Áustria) **afirmaram ter tomado medidas para abordar a responsabilidade das empresas e das pessoas coletivas, o dever de diligência na cadeia de abastecimento e a relação entre a atividade empresarial e os direitos humanos**, a fim de combater e prevenir o tráfico para exploração laboral nas cadeias de abastecimento internacionais de produtos. As organizações da sociedade civil salientam a importância de aumentar a transparência nas cadeias de abastecimento dos produtos, nas quais ocorrem frequentemente casos de tráfico de seres humanos, bem como de introduzir requisitos de diligência.

---

<sup>18</sup> A «luta contra o tráfico de seres humanos na UE destinado a todas as formas de exploração, incluindo a exploração sexual e laboral, bem como a todas as formas de tráfico de crianças» é uma das prioridades da UE na resposta à criminalidade, apoiando o ciclo de políticas da UE/EMPACT no combate à criminalidade internacional grave e organizada em 2018-2021. Ver as Conclusões do Conselho que fixam as prioridades da UE em matéria de luta contra a criminalidade internacional grave e organizada para o período de 2018 a 2021, ST 9450/17.

<sup>19</sup> A título de exemplo, no âmbito de uma operação de investigação conjunta, as autoridades policiais búlgaras e francesas, apoiadas pela Europol e pela Eurojust, desmantelaram um grupo de criminalidade organizada que traficava cidadãos búlgaros para exploração laboral no setor da agricultura em França. Foram identificadas como vítimas cerca de 167 pessoas contratadas para vindimas perto de Lyon; <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/bad-harvest-for-bulgarian-french-network-exploiting-vineyard-workers>.

<sup>20</sup> Regulamento (UE) 2019/1149 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que institui uma Autoridade Europeia do Trabalho, altera os Regulamentos (CE) n.º 883/2004, (UE) n.º 492/2011 e (UE) 2016/589 e revoga a Decisão (UE) 2016/344, JO L 186 de 11.7.2019, p. 21.

### 2.3. Outras formas de exploração

As vítimas de tráfico para outras formas de exploração representaram 18 % do total de vítimas<sup>21</sup>. Trata-se, principalmente, de casos de tráfico para mendicidade e criminalidade forçadas, bem como de tráfico para venda de bebês, para remoção de órgãos<sup>22</sup> e para adoção ilegal, tráfico de cidadãos da UE que são explorados financeiramente através de fraudes e tráfico de seres humanos através de gravidezes por conta de outrem.

#### **Tráfico para criminalidade e mendicidade forçadas**

Alguns Estados-Membros, designadamente a Bulgária, a Croácia, a Grécia, os Países Baixos e a Polónia, indicaram que estas formas de exploração aumentaram nos seus territórios e, frequentemente, envolvem crianças. O tráfico para criminalidade forçada está associado a pequenos delitos, à criminalidade organizada contra a propriedade, como roubos de carteiras e roubos em lojas, e ao furto. Está também ligado a crimes mais complexos, incluindo furto ou fraude qualificados ou a venda e o tráfico de droga. Estas duas formas de exploração caracterizam-se por um nível elevado de deslocação entre países. Alguns relatórios mostram que as vítimas de tráfico para mendicidade forçada incluem pessoas com perturbações associadas ao abuso da droga e do álcool, pessoas com deficiências físicas e membros de minorias étnicas, nomeadamente em comunidades ciganas marginalizadas, ou pessoas que enfrentam dificuldades financeiras. As vítimas do tráfico para criminalidade e mendicidade forçadas são geralmente mais jovens do que as vítimas de outras formas de exploração. Subsistem importantes desafios relacionados com a identificação e o reconhecimento das vítimas traficadas e exploradas para estes fins.

#### **Tráfico de seres humanos para casamentos fictícios forçados e associados à exploração**

As vítimas traficadas para casamentos fictícios forçados e associados à exploração são por vezes comunicadas como vítimas de outras formas de tráfico, incluindo a exploração sexual e/ou a exploração laboral. As mulheres e as crianças são particularmente vulneráveis ao tráfico para estes fins. Constatou-se que há uma maior incidência de vítimas de comunidades ciganas marginalizadas e que existe uma ligação à migração devido à vulnerabilidade das mulheres e raparigas migrantes.

### 2.4. Tráfico de crianças

A presença contínua de crianças entre as vítimas de tráfico é alarmante. **As crianças constituem quase um quarto** de todas as vítimas na UE. A grande maioria das crianças vítimas de tráfico na UE eram raparigas (78 %). **Quase 75 %** de todas as crianças vítimas de tráfico na UE eram **cidadãos da União**. As raparigas representaram quase três quartos (69 %) das crianças vítimas de tráfico oriundas de países terceiros. **Mais de**

---

<sup>21</sup> Estão disponíveis mais informações discriminadas sobre as formas de exploração em *Data collection on trafficking in human beings in the EU* (Recolha de dados sobre o tráfico de seres humanos na UE), 2020.

<sup>22</sup> Os Estados-Membros comunicaram 17 casos de tráfico para remoção de órgãos ocorridos na UE em 2017 e 2018.

**60 %** das crianças vítimas de tráfico na UE foram **traficadas para fins de exploração sexual. O tráfico de crianças continua a ser uma grande preocupação**, em especial o tráfico de raparigas e rapazes para a exploração sexual e para a criminalidade forçada, nomeadamente crimes contra a propriedade, como roubos de carteiras e roubos em lojas, e crimes relacionados com estupefacientes, como o cultivo da canábica<sup>23</sup>, bem como para casamentos fictícios forçados em tenra idade. As crianças em processo de migração, em especial as crianças migrantes não acompanhadas, continuam mais sujeitas ao tráfico e à exploração nas rotas migratórias com destino à UE ou dentro desta. Os traficantes utilizaram frequentemente centros de acolhimento para identificar potenciais vítimas e organizar o seu transporte para locais de exploração<sup>24</sup>.

Alguns intervenientes dos Estados-Membros e da UE envidaram esforços consideráveis de combate ao tráfico de crianças, nomeadamente através de i) documentos de orientação, ii) estruturas de cooperação e apoio, iii) iniciativas de prevenção, iv) formação, v) ações de sensibilização e informação, vi) educação e vii) ações operacionais realizadas por autoridades policiais, incluindo ações transfronteiriças. **Contudo, a persistência do tráfico de crianças exige medidas mais firmes para prevenir e combater eficazmente este tipo de crimes.** As conclusões do Conselho sobre a luta contra o abuso sexual de crianças reiteram que, muitas vezes, o combate **aos abusos sexuais e à exploração sexual de crianças** implica também lutar contra a criminalidade organizada e o tráfico de seres humanos<sup>25</sup>. Além disso, a estratégia da UE para uma luta mais eficaz contra o abuso sexual das crianças, adotada em 2020, salientou que os esforços de prevenção devem ter em conta as circunstâncias específicas dos vários grupos de crianças, incluindo as crianças vítimas de tráfico<sup>26</sup>.

## 2.5. Padrões emergentes

Os métodos utilizados pelos traficantes mudaram devido a uma ampla utilização da **Internet** e das redes sociais, bem como à implantação de **novas tecnologias** em muitas etapas da cadeia do tráfico. Os traficantes são cada vez hábeis na utilização das tecnologias e da Internet para expandirem as suas atividades criminosas em linha e investirem e ocultarem os produtos do crime. Em vários Estados-Membros, a Internet e as redes sociais encontravam-se entre os instrumentos mais utilizados para recrutar vítimas de tráfico, com especial risco para as crianças. As tecnologias da informação e da comunicação são utilizadas para recrutar vítimas, organizar o seu transporte e alojamento, publicitar os serviços das vítimas, comunicar com outros autores de crimes, controlar as vítimas e transferir os produtos do crime. As organizações da sociedade civil assinalam também o risco crescente de utilização da Internet para traficar seres humanos, nomeadamente com vista à exploração sexual com fins lucrativos.

Contudo, a tecnologia pode desempenhar um papel importante na prevenção e no desmantelamento do tráfico de seres humanos. As organizações da sociedade civil

---

<sup>23</sup> Europol, Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes (EMSC), Quarto relatório anual de atividades – 2019.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> 12862/19.

<sup>26</sup> Estratégia da UE para uma luta mais eficaz contra o abuso sexual das crianças [COM(2020) 607 final].

salientam a necessidade de desenvolver e aplicar medidas tecnológicas para combater este tipo de crimes. **É necessário dar mais atenção ao aproveitamento e à potenciação das novas tecnologias para prevenir e dismantelar o tráfico de seres humanos e proteger as vítimas.**

A Europol referiu outras tendências emergentes relacionadas com **grupos de criminalidade organizada envolvidos no tráfico de seres humanos para fins de adoção ilegal**<sup>27</sup>. Além disso, **o tráfico para múltiplas formas de exploração** foi identificado como um padrão emergente, ao qual as mulheres e as raparigas são aparentemente mais vulneráveis. Foram referidos casos de tráfico para **venda de bebês** ou para **venda de órgãos**, tráfico de cidadãs da UE para vender os seus recém-nascidos e tráfico de cidadãos da UE que são **explorados financeiramente através de fraudes**. Algumas organizações da sociedade civil expressaram preocupação com as formas emergentes de tráfico de seres humanos para **gravidezes por conta de outrem**.

## 2.6. Migração

Nos últimos três anos, prosseguiram as chegadas de migrantes à UE em busca de proteção internacional. A identificação e a deteção das vítimas ou das potenciais vítimas de tráfico em fluxos migratórios mistos continuam a enfrentar dificuldades. Alguns relatórios associaram o contexto da migração a um risco acrescido de tráfico de seres humanos, num contexto em que as redes de tráfico se aproveitam das vulnerabilidades de grupos de alto risco, bem como dos procedimentos de asilo, para mais tarde, na maioria dos casos, sujeitar as suas vítimas à exploração sexual. O tráfico de seres humanos é um fenómeno complexo da criminalidade, ligado a vários outros crimes, que contribui, nomeadamente, para crimes que facilitam as diferentes etapas da cadeia do tráfico em contextos específicos, como a introdução clandestina de migrantes.

Para dar resposta a estes desafios, é necessário que um vasto leque de intervenientes coopere num contexto abrangente de forma a desenvolver e melhorar os sistemas de referenciação existentes, melhorar a cooperação entre as autoridades nacionais e as organizações de apoio (por exemplo, quando se organiza o regresso das vítimas aos seus países de origem), procurar o apoio e a orientação de agências da UE (por exemplo, a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, a Agência dos Direitos Fundamentais, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo ou a Europol) e trabalhar com organizações internacionais (por exemplo no caso dos regressos voluntários). É essencial colaborar com os países de origem e de trânsito e com partes interessadas fundamentais, incluindo o Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e a Criminalidade, a Organização Internacional para as Migrações, o Fundo das Nações Unidas para a Infância, o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, o Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias e as organizações da sociedade civil.

A Europol<sup>28</sup> salienta as ligações entre o tráfico de seres humanos e outros crimes no contexto da migração. Por exemplo, as redes nigerianas influenciam significativamente o

<sup>27</sup> EMSC, Quarto relatório anual de atividades, 2019.

<sup>28</sup> <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report---2019>.

panorama da criminalidade na UE devido à sua cooperação regular com grupos criminosos locais na execução de outras formas de criminalidade organizada. Com base nos contributos operacionais dos Estados-Membros, a Europol referiu também que estas redes utilizam abusivamente o mecanismo de asilo para regularizar a sua situação e a situação das suas vítimas. Muitos suspeitos envolvidos no tráfico de seres humanos possuem títulos de residência legais, são requerentes de asilo ou têm estatuto de refugiados<sup>29</sup>.

Alguns relatórios indicam que as mulheres migrantes e refugiadas em situação vulnerável, tal como os menores não acompanhados, apresentam um **risco persistente de se tornarem vítimas de tráfico**. As organizações da sociedade civil salientam que as dimensões da migração e do género na criminalidade não são suficientemente reconhecidas e que, por conseguinte, as mulheres e as raparigas são afetadas de forma desproporcionada pela exploração sexual. Além disso, devido às situações de vulnerabilidade que a migração pode criar, as mulheres que solicitam proteção internacional estão mais sujeitas ao tráfico de seres humanos e a outras formas de violência de género, como a violação ou a violência doméstica, em especial devido às dificuldades de acesso a um alojamento seguro e a um aconselhamento adequado. **As organizações da sociedade civil salientam a necessidade de uma abordagem sensível à dimensão de género para ajudar e apoiar as vítimas traficadas para exploração sexual.**

A aplicação em maior escala dos esforços e das estratégias dos Estados-Membros em matéria de prevenção e ação penal poderá acelerar a mudança. **O Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) refere diversos fatores que podem comprometer a capacidade das vítimas de tráfico para apresentar e fundamentar um pedido de proteção internacional.** Estas dificuldades incluem a falta de identificação das vítimas de tráfico e das pessoas em risco de exploração entre os requerentes; a ineficácia do mecanismo de referenciação na prestação de apoio adequado às vítimas; ou a falta de instalações em centros de acolhimento/proteção específicos, que pode dificultar o apoio e a proteção das vítimas. Por vezes, as vítimas são também encaminhadas para o mecanismo nacional sem se atender às suas possíveis necessidades de proteção internacional e, por conseguinte, sem se reconhecer, em alguns casos, o seu estatuto de refugiado.

**As diferenças entre as políticas e as normas aplicáveis às vítimas de tráfico de países terceiros podem prejudicar o acesso destas vítimas, incluindo as que solicitam proteção internacional, aos seus direitos<sup>30</sup>.** As vítimas de tráfico de seres humanos podem ser transferidas para o país onde foram exploradas aquando da primeira chegada, ficando assim mais acessíveis aos traficantes e mais expostas ao risco de voltarem a ser objeto de tráfico. Neste contexto, as organizações da sociedade civil chamaram a atenção

---

<sup>29</sup> <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report---2019>.

<sup>30</sup> Comissão Europeia, *Study on Reviewing the functioning of Member States' national and transnational referral mechanisms* (Estudo sobre a revisão do funcionamento dos mecanismos de referenciação nacionais e transnacionais dos Estados-Membros), 2020.

para as disposições do Regulamento de Dublin III<sup>31</sup>, da Diretiva Antitráfico e da Diretiva Título de Residência<sup>32</sup> da UE.

### **III. RESULTADOS DAS MEDIDAS DE LUTA CONTRA O TRÁFICO DE SERES HUMANOS**

**A transposição correta e total da Diretiva Antitráfico e a sua plena aplicação continuam a ser prioritárias para a Comissão. Neste contexto, as medidas da UE incluíram apoio financeiro, orientações, aprofundamento do conhecimento e reforço da cooperação no âmbito da ação penal contra os autores de crimes e do desmantelamento das respetivas redes, capacitação das partes interessadas para identificar, ajudar e apoiar as vítimas e contributos para a prevenção dos crimes.**

O «Relatório de Transposição»<sup>33</sup> de 2016 demonstrou que os Estados-Membros tinham tomado medidas significativas para transpor a Diretiva Antitráfico. Não obstante, a Comissão observou que existia ainda uma margem significativa para melhorias, em particular no âmbito de medidas específicas de proteção das crianças, presunção da infância e avaliação da idade das crianças, proteção antes e durante o processo penal, acesso a assistência incondicional, indemnização, não punição, assistência e apoio ao membro da família de uma criança vítima, bem como na área da prevenção. Estas constatações foram objeto de seguimento através de pedidos de informação enviados aos Estados-Membros em março de 2019. A Comissão recebeu respostas dos 27 Estados-Membros vinculados pela Diretiva Antitráfico<sup>34</sup>. Continuará a acompanhar de perto a aplicação da diretiva, em conformidade com os seus poderes nos termos dos Tratados, e pode tomar as medidas adequadas, incluindo, se necessário, dar início a procedimentos de infração.

#### **3.1 Luta contra a cultura de impunidade**

A cultura de impunidade prevalece quando os envolvidos neste modelo de negócio criminoso e na cadeia do tráfico não sofrem consequências pelos seus crimes. Nos termos da Diretiva Antitráfico, os Estados-Membros devem garantir que:

- os serviços responsáveis pela investigação ou pelo exercício da ação penal tenham acesso a instrumentos de investigação eficazes;
- as pessoas, unidades e serviços responsáveis pela investigação ou pelo exercício da ação penal relativamente a crimes de tráfico recebam formação; e
- os serviços responsáveis pela investigação ou pelo exercício da ação penal não dependam de queixas ou acusações por parte das vítimas.

---

<sup>31</sup> Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida, JO L 180 de 29.6.2013, p. 31.

<sup>32</sup> Diretiva 2004/81/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes, JO L 261 de 6.8.2004.

<sup>33</sup> COM(2016) 722 final; este documento deve ser lido em conjugação com o relatório que dá seguimento à obrigação constante do artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva Antitráfico [COM(2016) 719].

<sup>34</sup> A Dinamarca não está vinculada, mas o Reino Unido está.

A motivação do tráfico consiste nos enormes lucros que proporciona aos grupos de criminalidade organizada. Uma redução eficaz da procura exige medidas destinadas a privar os traficantes do seu lucro financeiro, assegurando que o crime não compensa. A apreensão e o confisco dos produtos e lucros do crime, bem como o «seguimento da pista do dinheiro», nomeadamente através de investigações financeiras e investigações conjuntas, continuam a ser essenciais para dismantlar o modelo de negócio criminoso. A responsabilização dos autores dos crimes, nomeadamente através de detenções, ações penais e condenações, reforça a dissuasão como método de prevenção. Contrariar a cultura de impunidade e aumentar a responsabilização implica intensificar as investigações, ações penais e condenações não apenas contra os traficantes, mas também contra aqueles que beneficiam do crime e exploram as vítimas.

**A impunidade dos autores dos crimes subsiste na UE, e o número de ações penais e de condenações de traficantes permanece baixo.** Em 2017-2018, registaram-se na UE 11 788 suspeitos, 6 163 ações penais e 2 426 condenações relacionados com crimes de tráfico de seres humanos. O aumento do número de suspeitos e de ações penais e a diminuição do número de condenações relativamente ao período de referência anterior<sup>35</sup> podem resultar de vários fatores, sendo por isso desaconselhável uma análise conclusiva das tendências. Contudo, o número reduzido de ações penais e, sobretudo, o número reduzido de condenações de traficantes na UE em comparação com o número de investigações indicam que continua a ser difícil levar os autores dos crimes a tribunal. Os desafios que se colocam às autoridades policiais e judiciais incluem i) dificuldades na obtenção de provas dos elementos complexos do crime; ii) dificuldade em garantir o nível adequado de recursos e de conhecimentos para a realização de investigações financeiras; e iii) dificuldades na cooperação transfronteiriça e internacional. **O elevado número de vítimas registadas na UE exige uma resposta firme da justiça penal para eliminar a impunidade dos autores dos crimes e transformar o tráfico num crime «de alto risco e baixo lucro».**

A França comunicou o número mais elevado de ações penais por tráfico de seres humanos na UE, seguindo-se a Bélgica, a Roménia, a Áustria e a Bulgária. A França registou também o número mais elevado de condenações por crimes de tráfico de seres humanos na UE, seguindo-se a Roménia, a Alemanha, a Espanha e a Bélgica. Setenta por cento dos **traficantes** condenados **são cidadãos da UE. A maioria dos traficantes cometeu este crime para fins de exploração sexual. Menos de um quinto de todos os autores dos crimes traficaram as vítimas para exploração laboral.** Os homens continuaram a representar a **maioria dos autores dos crimes**, constituindo mais de dois terços das pessoas suspeitas, levadas a tribunal e condenadas por tráfico.

---

<sup>35</sup> Comissão Europeia, Segundo relatório sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos (2018), como exigido pelo artigo 20.º da Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, COM(2018) 777 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=COM%3A2018%3A777%3AFIN>, e documento que o acompanha, SWD(2018) 473 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0473&from=EN>; Estudo intitulado *Data collection on trafficking in human beings in the EU* (Recolha de dados sobre o tráfico de seres humanos na UE), 2018, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204\\_data-collection-study.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf).

Muitos Estados-Membros afirmaram ter tomado **medidas de natureza policial e judicial para dotar as autoridades de técnicas de investigação especiais e para lhes conferir responsabilidades específicas de investigação e exercício da ação penal relativamente a crimes de tráfico**. Foram tomadas medidas para **aumentar as investigações financeiras, as investigações conjuntas e a cooperação transfronteiriça**, bem como **para apreender e confiscar os produtos do crime**. Os Estados-Membros utilizam cada vez mais os **instrumentos de cooperação**, os recursos e os **sistemas de informação de grande escala** da UE, nomeadamente com o apoio das agências da União, para trocar informações e realizar atividades conjuntas. Muitos Estados-Membros referem que as equipas de investigação conjunta demonstraram ser um instrumento de cooperação particularmente eficaz, contribuindo para a qualidade e a eficiência das investigações em fase de inquérito através de formas céleres de intercâmbio de informações e recolha de elementos de prova. O tráfico de seres humanos é uma das áreas da criminalidade com maior número de equipas estabelecidas de investigação conjunta<sup>36</sup>. Em 2018-2019, a Eurojust registou um maior número de casos, reuniões de coordenação e equipas de investigação conjunta no domínio do tráfico de seres humanos do que nos anos anteriores<sup>37</sup>.

A Europol recebeu um número crescente de contributos dos Estados-Membros, que resultaram num aumento significativo da assistência prestada às autoridades policiais. Em 2019, ações operacionais realizadas ao abrigo do EMPACT no domínio do tráfico de seres humanos traduziram-se em 825 detenções, 8 824 suspeitos e 1 307 potenciais vítimas, incluindo 69 crianças identificadas, 94 grupos de criminalidade organizada identificados ou desmantelados e 1,5 milhões de EUR de ativos congelados em contas bancárias, empresas e domínios Internet<sup>38</sup>. **Embora vários Estados-Membros utilizem cada vez mais os instrumentos de justiça penal para o congelamento e o confisco de ativos de origem criminosa, o nível global do confisco deste tipo de ativos na UE permanece baixo.**

As autoridades competentes ponderam utilizar sistemas informáticos de larga escala, incluindo o Sistema de Informação sobre Vistos, o Sistema de Informação de Schengen (SIS II) e o Eurodac<sup>39</sup> para prevenir, investigar e/ou reprimir a criminalidade grave, incluindo casos de tráfico de seres humanos. A utilização do SIS II permite às autoridades (nomeadamente com recurso a impressões digitais) investigar os traficantes e levá-los a tribunal, bem como identificar e proteger as vítimas. Este sistema permite também localizar e apreender determinados bens utilizados pelos autores dos crimes, como, por exemplo, veículos, embarcações, contentores e documentos de viagem. Os

---

<sup>36</sup> Em 2019, foram estabelecidas 26 das 103 equipas de investigação conjunta para tratar os casos de tráfico de seres humanos.

<sup>37</sup> Em 2018-2019: quatro centros de coordenação, 96 reuniões de coordenação, 333 novos casos de tráfico de seres humanos e 118 equipas de investigação conjunta para tratar casos de tráfico.

<sup>38</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/44281/information-note-empact.pdf>;  
<https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/127612-empact-2019-results-20200602>. As fichas informativas completas com os resultados do EMPACT em 2019 estão disponíveis nesta ligação (os dados sobre a luta contra o tráfico de seres humanos encontram-se nas páginas 6 e 7):  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf>.

<sup>39</sup> O [Regulamento Eurodac](#) cria uma base de dados de impressões digitais da UE em matéria de asilo: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en).

Estados-Membros, a Comissão e a eu-LISA<sup>40</sup> preveem introduzir melhorias ou proceder a um reforço do SIS II, que proporcionarão aos serviços policiais meios suplementares a partir do final de 2021. A modernização do quadro de interoperabilidade poderá ser um fator importante para melhorar a identificação das vítimas de tráfico, incluindo as crianças, e dos autores dos crimes.

A **prevenção do tráfico** era a prioridade global da comunicação da Comissão, de 2017, destinada a intensificar a ação da UE contra o tráfico de seres humanos («Comunicação de 2017»)<sup>41</sup>. A Diretiva Antitráfico estabelece requisitos concretos para os Estados-Membros, incluindo medidas de dissuasão e redução da procura relacionada com o tráfico, bem como medidas de sensibilização e formação, e insta-os a considerarem a possibilidade de criminalizar os utilizadores de serviços impostos às vítimas de tráfico. No âmbito de uma das ações principais da Comunicação de 2017, a Comissão Europeia incentivou os Estados-Membros da UE a criminalizar o comportamento daqueles que, conscientemente, utilizam os serviços impostos às vítimas de tráfico. A análise realizada no relatório dos «utilizadores» da Comissão Europeia, de 2016, revelou um panorama jurídico bastante heterogéneo «que não contribui de forma alguma para desincentivar a procura de tais serviços»<sup>42</sup>. A nível nacional, as medidas legislativas tomadas ao abrigo do artigo 18.º, n.º 4, da Diretiva Antitráfico utilizam estratégias diferentes para prevenir a ocorrência dos crimes e reduzir a procura ilegal dos «serviços», da «utilização» ou da «exploração» das vítimas de tráfico de seres humanos. Estas diferenças incluem o âmbito de aplicação, os objetivos e/ou os requisitos específicos das medidas nacionais. Após o segundo relatório sobre os progressos realizados, apenas alguns Estados-Membros (por exemplo, Estónia, Chipre, Luxemburgo, Suécia e Irlanda) referiram ter adotado novas leis ou alterado a legislação em vigor no sentido de reduzir a procura, ou criminalizar a utilização, de serviços com vítimas de tráfico. Os Países Baixos referiram que existiam iniciativas legislativas em curso e outros países, como a Letónia, a Hungria e a Espanha, estão a ponderar a adoção de legislação.

As organizações da sociedade civil salientam que, nos casos em que existem disposições legislativas desta natureza, a sua aplicação é limitada, enquanto as ações penais e as condenações apenas se começam a materializar gradualmente. Estas organizações apoiam o objetivo prioritário da Comissão de incentivar os Estados-Membros da UE, na medida em que ainda não o tenham feito, a criminalizar aqueles que, conscientemente, utilizam os serviços das vítimas de tráfico e salientam a importância de criminalizar a utilização de serviços impostos às vítimas de todas as formas de exploração.

Foram recolhidos pela segunda vez **dados sobre a utilização de serviços com vítimas de tráfico enquanto crime, estabelecido na legislação nacional**. Onze Estados-Membros comunicaram um total de 170 suspeitos, 162 ações penais e 133 condenações relacionados com a utilização de serviços com vítimas de tráfico enquanto crime.

---

<sup>40</sup> Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

<sup>41</sup> COM(2017) 728 final.

<sup>42</sup> COM(2016) 719 final.

### 3.2 Acesso das vítimas aos seus direitos e concretização dos mesmos

Uma das prioridades estabelecidas na Comunicação de 2017 consistia em «proporcionar às vítimas um melhor acesso aos seus direitos e a concretizá-los». O direito da UE prevê assistência, apoio e proteção para as vítimas de tráfico de seres humanos em diferentes atos legislativos, incluindo a Diretiva Antitráfico, a Diretiva 2004/81/CE relativa aos títulos de residência, a Diretiva 2012/29/UE relativa aos direitos das vítimas<sup>43</sup> e a diretiva relativa à indemnização<sup>44</sup>. Segundo os Estados-Membros e as organizações da sociedade civil, realizaram-se progressos significativos na legislação e nas políticas que permitem às vítimas o acesso e o exercício dos direitos à assistência, ao apoio e à proteção, nomeadamente num contexto transfronteiriço. Muitos Estados-Membros participaram na campanha organizada pela Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade e pela Europol sobre os direitos das vítimas de tráfico de seres humanos<sup>45</sup>, com vista a sensibilizar as potenciais vítimas e a informá-las sobre a assistência, a proteção e os seus direitos em todos os países da UE<sup>46</sup>.

**Muitos relatórios identificaram como prioritário dar resposta às necessidades específicas das vítimas, tendo também em conta o seu historial pessoal, e garantir o acesso das vítimas a serviços personalizados. Os Estados-Membros e as organizações da sociedade civil recordaram a necessidade de uma abordagem multidisciplinar e multi-institucional, eficiente e eficaz, que inclua a utilização de pessoal multilingue.** Muitas das alterações legislativas diziam respeito à transposição e aplicação da Diretiva Direitos das Vítimas, nomeadamente no que se refere à proteção das vítimas em processos penais e às medidas de proteção e apoio para as crianças vítimas de tráfico.

Todos os Estados-Membros, exceto um, dispõem de mecanismos nacionais de referência para melhorar a identificação das vítimas de tráfico numa fase precoce e a assistência e o apoio que lhes são prestados. O âmbito de aplicação, o funcionamento e o nível de formalização dos mecanismos de referência variam entre Estados-Membros. Todos os Estados-Membros dispõem de pelo menos um tipo de medida e de procedimento destinado a melhorar a identificação (por exemplo, indicadores, orientações centradas em grupos de alto risco específicos ou uma iniciativa conjunta das autoridades policiais, dos inspetores do trabalho e dos serviços de migração). A Grécia, por exemplo, refere que o seu mecanismo nacional de referência entrou em vigor em 2019. A Espanha criou um procedimento para a referência das potenciais vítimas de tráfico que solicitam proteção internacional no aeroporto de Madrid-Barajas. As linhas de apoio destinadas a vítimas de tráfico constituem mais um instrumento que permite

---

<sup>43</sup> Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, JO L 315 de 14.11.2012, p. 57.

<sup>44</sup> Diretiva 2004/80/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à indemnização das vítimas da criminalidade, JO L 261 de 6.8.2004, p. 15.

<sup>45</sup> <https://eucpn.org/preventhumantrafficking>.

<sup>46</sup> Os 23 países participantes são Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Eslovénia, Espanha, Estónia, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Noruega, Polónia, Portugal, República Checa, República Eslovaca e Roménia. Consultar: <https://eucpn.org/preventhumantrafficking>.

identificar as vítimas e permitir o seu acesso a serviços de apoio. Além disso, a identificação formal das crianças vítimas de tráfico implica a participação de outros intervenientes, um ajustamento dos procedimentos e, em geral, a aplicação do princípio do interesse superior da criança. Para além das autoridades de aplicação coerciva da lei, das autoridades policiais e fronteiriças e das organizações da sociedade civil, existem outras entidades envolvidas na identificação das crianças vítimas de tráfico, como os agentes da migração, os inspetores do trabalho ou os serviços diplomáticos. O estudo sobre a revisão do funcionamento dos mecanismos de referência nacionais e transnacionais dos Estados-Membros salientou dificuldades específicas na identificação das vítimas nos seus próprios Estados-Membros, que resultam, nomeadamente, do facto de o sistema de deteção ter sido concebido especificamente para identificar vítimas de países parceiros e não ser suficientemente eficaz no apoio às vítimas da UE, principalmente as crianças<sup>47</sup>.

Alguns Estados-Membros afirmaram ter tomado medidas destinadas às crianças para melhorar os procedimentos de identificação e referência das vítimas de tráfico, nomeadamente a adoção de orientações, a criação de instituições e centros de alojamento especializados e a alteração da legislação em matéria de tutela aplicável às crianças privadas de cuidados parentais<sup>48</sup>.

As medidas diferenciadas por género incluíram a adoção de instrumentos de ação destinados a capacitar os profissionais de saúde para identificar mulheres e raparigas vítimas de tráfico para exploração sexual, a proporcionar formação e orientação sobre a violência de género, incluindo a exploração sexual, às autoridades de imigração e a aplicar procedimentos de assistência destinados especificamente a mulheres e crianças nos pontos críticos. Alguns Estados-Membros referiram que o aumento do conhecimento e da capacidade das autoridades nacionais e de outros intervenientes no processo de identificação e no aperfeiçoamento dos procedimentos de referência melhoraram a identificação das vítimas e, por conseguinte, aumentaram o número de vítimas identificadas. Contudo, no que diz respeito às crianças que solicitam proteção internacional, a participação dos serviços de proteção de crianças nos mecanismos de referência é, atualmente, limitada e deve ser reforçada.

Os Estados-Membros também salientaram que a existência de processos claramente definidos, com funções estabelecidas e com dados disponíveis discriminados por género e idade, contribuía para medir a escala do fenómeno e identificar as necessidades a abordar. As organizações da sociedade civil lamentaram ter sido excluídas do processo de identificação oficial em alguns Estados-Membros da UE. Além disso, chamaram a atenção para a aplicação incoerente dos períodos de recuperação e de reflexão nos diferentes Estados-Membros, para a ausência de uma intervenção judiciária atempada e para a falta de formação destinada aos profissionais envolvidos no processo de

---

<sup>47</sup> Comissão Europeia, *Study on Reviewing the functioning of Member States' national and transnational referral mechanisms* (Estudo sobre a revisão do funcionamento dos mecanismos de referência nacionais e transnacionais dos Estados-Membros), 2020.

<sup>48</sup> A Agência dos Direitos Fundamentais continuou a ajudar os Estados-Membros, nomeadamente a Grécia e Itália, a reforçar os sistemas de tutela, com ênfase nas crianças vítimas de tráfico de seres humanos.

identificação, que pode impedir a identificação formal das vítimas. A aplicação da cláusula de não punição, segundo a qual as vítimas não devem ser penalizadas por crimes que tenham sido obrigadas a cometer, e o acesso das vítimas à indemnização são questões que continuam por resolver.

### 3.3 Ações globais

O tráfico de seres humanos, por ser um fenómeno complexo, continuou a ser abordado de forma sistemática e transversal em domínios de intervenção fundamentais da UE, como a segurança, a migração, a justiça, a igualdade de género, a luta contra a discriminação, os direitos fundamentais, a proteção das crianças, o emprego, a agricultura e as pescas, o desenvolvimento, a investigação e a ajuda humanitária<sup>49</sup>.

**Existe uma forte ligação entre as dimensões externa e interna do tráfico de seres humanos.** Os serviços da Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa desenvolveram esforços consideráveis para assegurar uma abordagem coerente e coordenada no combate a este tipo de crimes. O tráfico de seres humanos é abordado num vasto conjunto de instrumentos de ação, incluindo a estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia, o Plano de Ação para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024<sup>50</sup>, a Comunicação Conjunta intitulada «Rumo a uma estratégia abrangente para África»<sup>51</sup>, a estratégia da UE para os Balcãs Ocidentais<sup>52</sup> e a Política Europeia de Vizinhança.

As missões civis e militares da política comum de segurança e defesa<sup>53,54</sup> constituem um instrumento importante para combater a criminalidade organizada. No Mediterrâneo Central, a operação Sophia da EUNAVFOR MED desempenhou um papel decisivo na melhoria da segurança marítima em geral e ajudou a desmantelar o modelo de negócio e as redes criminosas de passadores e traficantes de migrantes e a melhorar a cooperação com um vasto leque de organizações. A operação IRINI da EUNAVFOR MED substituiu a operação Sophia a partir de 31 de março de 2020, tendo como principal tarefa fazer aplicar o embargo de armas das Nações Unidas na Líbia, contribuindo simultaneamente para desmantelar o modelo de negócio das redes dedicadas à introdução clandestina de migrantes e ao tráfico de seres humanos.

---

<sup>49</sup> Ver os seguintes exemplos recentes: Uma União da Igualdade: Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025; Estratégia da UE sobre os direitos das vítimas (2020-2025) [COM(2020) 258 final]; Estratégia da UE para uma luta mais eficaz contra o abuso sexual das crianças [COM(2020) 607 final]; Agenda e Plano de Ação da UE de Luta contra a Droga 2021-2025 [COM(2020) 606 final].

<sup>50</sup> Anexo da Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia no período 2020-2024, JOIN(2020) 5 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2020/PT/JOIN-2020-5-F1-PT-ANNEX-1-PART-1.PDF>.

<sup>51</sup> Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Rumo a uma estratégia abrangente para África, JOIN(2020) 4 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2020/PT/JOIN-2020-4-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>.

<sup>52</sup> Estrasburgo, 6.2.2018, COM(2018) 65 final.

<sup>53</sup> Documento de trabalho conjunto dos serviços intitulado *Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact* (Plano de ação conjunto para a aplicação do Pacto sobre a Vertente Civil da PCSD), 8962/19.

<sup>54</sup> Conclusões do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, sobre o estabelecimento de um pacto para a vertente civil da PCSD, 14305/18.

O tráfico de seres humanos é amplamente abordado nos instrumentos de desenvolvimento e cooperação relacionados com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Este tipo de tráfico está incluído em três metas específicas, nomeadamente a eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres e as raparigas, incluindo a exploração sexual [Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5.2], a erradicação do tráfico e do trabalho forçado (ODS 8.7) e a erradicação do tráfico de crianças (ODS 16.2). A UE está envolvida no processo de revisão da Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional e respetivos protocolos, incluindo no domínio do tráfico de seres humanos.

Diversas políticas externas, parcerias e iniciativas com países terceiros ou organizações regionais, como os Processos de Cartum e de Rabat, continuaram a combater o tráfico de seres humanos, em especial no seguimento do Plano de Ação Conjunto de Valeta.

A ativação de financiamento para iniciativas antitráfico na UE e em países parceiros também continuou a ser uma prioridade. Alguns Estados-Membros mencionaram projetos financiados sob gestão partilhada através dos programas nacionais que operacionalizam o Fundo para a Segurança Interna ou o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração; e projetos transnacionais financiados ao abrigo das subvenções da UE ou do Fundo para a Segurança Interna – Polícia e do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração. Continuam a ser financiados projetos através:

- de outras fontes de financiamento da UE (por exemplo, o Programa Direitos, Igualdade e Cidadania da União Europeia);
- de ações da EMPACT, financiadas através dos orçamentos das agências da UE;
- de financiamento nacional;
- da iniciativa Spotlight da UE e das Nações Unidas;
- do Fundo Fiduciário da UE para África;
- da iniciativa GLO.ACT, do instrumento de cooperação para o desenvolvimento; e
- do Fundo Europeu de Desenvolvimento.

**A fim de permitir a coerência e a coesão das políticas, o trabalho de coordenação a nível da UE prosseguiu:**

- nas reuniões temáticas e estruturadas da Plataforma da Sociedade Civil da UE de luta contra o tráfico de seres humanos e da rede da UE de relatores nacionais ou mecanismos equivalentes;
- em reuniões de coordenação das dez agências da UE que, em 2018, assinaram a Declaração Conjunta de Compromisso para trabalharem em conjunto contra o tráfico de seres humanos;
- no grupo interserviços da Comissão Europeia; e
- em reuniões com outras instituições da UE (Parlamento Europeu e Conselho).

A cooperação internacional também continuou, nomeadamente com organizações internacionais e organismos das Nações Unidas.

## 4 CONCLUSÕES

As principais conclusões do presente relatório indicam que o tráfico de seres humanos não diminuiu, tendo, pelo contrário, crescido na UE e criado novos riscos. Um enorme número de vítimas continua a sofrer os efeitos da violência, das ameaças e dos danos profundos causados pelo tráfico. A existência de tráfico de seres humanos implica custos humanos sociais e económicos enormes, enquanto os traficantes e outros intervenientes que, conscientemente ou não, estão envolvidos em negócios ilícitos na cadeia do tráfico obtêm enormes lucros. A luta contra a cultura de impunidade dos autores dos crimes, dos utilizadores, dos exploradores e dos especuladores é essencial para melhorar a situação atual.

O relatório observa também que foram realizados progressos consideráveis na cooperação transnacional na UE e com países terceiros, incluindo ações operacionais transfronteiriças de natureza policial e judicial, bem como na introdução e melhoria dos mecanismos de referenciação nacionais e transnacionais e no desenvolvimento da base de conhecimento sobre este fenómeno. Contudo, o número de ações penais e condenações permanece baixo, enquanto o número de vítimas continua a ser elevado. O panorama jurídico bastante heterogéneo em matéria de criminalização da utilização de serviços impostos às vítimas de tráfico poderá prejudicar futuras medidas para desincentivar a procura desses serviços. Quando as vítimas recebem assistência, apoio e proteção, as suas necessidades não são consideradas relativamente à forma de exploração a que são sujeitas, ao seu género e idade e às suas necessidades e circunstâncias específicas. O registo e a comunicação de dados continuam a ser incoerentes. As preocupações identificadas sublinham que a aplicação da Diretiva Antitráfico nos Estados-Membros é deficiente e deve ser acelerada.

O tráfico de seres humanos é um crime transnacional, que satisfaz uma procura ilegal dentro e fora da UE, com um impacto negativo em todos os Estados-Membros da União. A intensificação das parcerias de segurança entre a UE e países terceiros poderá aumentar a cooperação destinada a combater ameaças partilhadas. Esta abordagem tem por base os interesses comuns em matéria de segurança e assenta no diálogo estabelecido em matéria de cooperação e segurança<sup>55</sup>. Os progressos insuficientes neste domínio e as tendências evolutivas do tráfico exigem uma nova abordagem estratégica para a erradicação do tráfico de seres humanos. Estas ações serão executadas no contexto do programa de luta contra a criminalidade organizada.

---

<sup>55</sup> COM(2020) 605 final.