



Brussels, 15 March 2023
(OR. en, pt)

7453/23

Interinstitutional File:
2022/0426(COD)

DROIPEN 38
COPEN 75
JAI 320
FREMP 76
SOC 181
CODEC 383
INST 65
PARLNAT 38

COVER NOTE

From: The Portuguese Parliament
date of receipt: 11 March 2023
To: The President of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims [16322/22 - COM(2022) 732 final]
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached the opinion¹ of the Portuguese Parliament on the above.

¹ The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/search/document/results>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM (2022) 732

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

1



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a 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].

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, comissão competente em razão da matéria, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o relatório que se anexa ao presente parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2011/36/UE (Diretiva Antitráfico) relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas.

2 – Importa começar por relembrar que o tráfico de seres humanos constitui um crime grave, cometido frequentemente no quadro da criminalidade organizada, e uma violação grosseira dos direitos humanos fundamentais expressamente proibida pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

A prevenção e o combate ao tráfico de seres humanos continuam a ser prioridades da União Europeia e dos Estados-Membros.

2



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3 – A Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho¹ constitui o principal instrumento jurídico da União relativo à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas deste crime.

A referida diretiva estabelece um quadro abrangente para combater o tráfico de seres humanos, estabelecendo regras mínimas relativas à definição de infrações penais e sanções. Inclui igualmente disposições comuns para reforçar a prevenção e a proteção das vítimas, tendo em conta a perspetiva de género.

4 – Com efeito, a Estratégia da União Europeia em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos 2021-2025² define uma resposta política que adota uma abordagem multidisciplinar e abrangente, desde a prevenção à ação penal e condenação dos traficantes, passando pela proteção das vítimas. Incluiu uma série de ações a executar com uma forte participação de organizações da sociedade civil.

A fim de dar resposta à evolução das tendências no domínio do tráfico de seres humanos, bem como às deficiências identificadas pela Comissão, e de intensificar ainda mais os esforços contra este crime, é necessário, no entanto, alterar a Diretiva 2011/36/UE.

As ameaças e tendências identificadas, que exigem a adoção de novas regras, dizem respeito, em especial, aos *modi operandi* dos traficantes, nomeadamente a prática ou a facilitação de infrações relativas ao tráfico de seres humanos por meio das tecnologias da informação e da comunicação.

5 – Nesta sequência, a presente iniciativa estabelece uma série de medidas para melhor prevenir e combater o tráfico de seres humanos e proteger as vítimas ao abrigo do quadro jurídico em vigor na União, nomeadamente a Diretiva 2011/36/UE («Diretiva Antitráfico»).

¹ Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, e que substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho (JO L 101 de 15.4.2011, p. 1).

² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Estratégia da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos 2021-2025» [COM(2021) 171 final de 14 de abril de 2021].



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A Diretiva Antitráfico proporciona um quadro global da UE para a prevenção e a luta contra o tráfico de seres humanos, estabelecendo regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio do tráfico de seres humanos e introduzindo disposições para reforçar a prevenção deste crime e a proteção das vítimas, tendo simultaneamente em conta a perspetiva de género³.

A Diretiva Antitráfico estabelece regras comuns da UE relativas:

- i) à criminalização, investigação e exercício da ação penal relativamente ao tráfico de seres humanos, incluindo a definição de infrações, penas e sanções;
- ii) à assistência e apoio às vítimas de tráfico de seres humanos, bem como à sua proteção; e
- iii) à prevenção do tráfico de seres humanos⁴.

6 – A presente iniciativa visa, neste contexto, dar resposta aos novos desafios através desta revisão específica da Diretiva Antitráfico, que versam sobre os seguintes elementos:

- a) *Incluir o casamento forçado como uma forma particular de violência contra as mulheres e raparigas e a adoção ilegal na lista de formas mínimas de exploração;*
- b) *Referir explicitamente a dimensão em linha na diretiva;*
- c) *Introduzir um regime obrigatório de sanções aplicáveis às pessoas coletivas, diferenciado para infrações de base e infrações agravadas;*
- d) *Fazer referência ao quadro jurídico em matéria de congelamento e perda;*
- e) *Criar formalmente mecanismos nacionais de referência e de pontos focais nacionais para a referência das vítimas;*
- f) *Estabelecer novas infrações relativas à utilização de serviços que são objeto de exploração com o conhecimento de que a pessoa é vítima de uma infração de tráfico;*
- g) *Introduzir um requisito de apresentação de relatórios a respeito do novo artigo 18.º-A;*

³ Comissão Europeia, Roteiro de avaliação associado a uma avaliação de impacto inicial. Ref.º: Ares(2021)4984017 – de 5.8.2021.

⁴ Inquérito: Q 38, duas autoridades nacionais competentes (FR, LU), dois relatores nacionais (EL, RO), duas autoridades responsáveis pela aplicação da lei (EL, IE), quatro outras (BG, duas de ES, MT), duas organizações da sociedade civil (BE, MT).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

h) Exigir a recolha anual de dados e a apresentação de relatórios sobre indicadores no domínio do tráfico de seres humanos;

7 - A presente iniciativa estabelece, assim, as regras baseadas na experiência dos Estados-Membros na transposição e aplicação da Diretiva Antitráfico.

Aborda os desenvolvimentos ocorridos desde 2011 e as tendências mais recentes observadas no domínio da luta contra o tráfico de seres humanos, tendo em conta as propostas de melhoria formuladas por um vasto leque de partes interessadas.

Como tal, a presente iniciativa proporciona um quadro que deve permitir que os sistemas jurídicos nacionais dos Estados-Membros estejam atualizados e mais bem equipados para enfrentar os atuais desafios.

8 – Por último, sublinhar que a presente iniciativa, reflete, deste modo, o compromisso da Comissão Europeia de acompanhar de perto a transposição correta e total da Diretiva Antitráfico, bem como a eficácia da legislação nacional que a transpõe.

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A presente iniciativa altera a Diretiva Antitráfico. Por conseguinte, baseia-se no artigo 82.º, n.º 2, e no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, que constituem a base jurídica do ato alterado.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

O quadro jurídico existente em matéria de prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e de proteção das vítimas foi estabelecido a nível da União, primeiro com a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho⁵ e, posteriormente, com a Diretiva Antitráfico.

Não é possível melhorar o quadro atual através de uma ação autónoma dos Estados-Membros.

⁵ Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho, de 19 de julho de 2002, relativa à luta contra o tráfico de seres humanos (JO L 203 de 1.8.2002, p. 1).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Importa lembrar que a dimensão transfronteiriça do tráfico de seres humanos diz respeito à nacionalidade das vítimas e aos *modi operandi* das redes criminosas que cometem o crime.

A recolha de dados realizada no contexto da avaliação demonstra que 43 % das vítimas na UE eram cidadãos de um país terceiro, que são frequentemente vítimas de tráfico perpetrado por nacionais de países terceiros.

A dimensão transfronteiriça reflete-se igualmente no número crescente de operações e jornadas de ação apoiadas pela Europol e num aumento de mais de 50 %, desde 2015, do número de casos de tráfico registados na Eurojust.

A fim de melhorar a resposta às atividades criminosas, a cooperação policial e judiciária transfronteiriça exige a harmonização da legislação nacional pertinente e o intercâmbio sistemático de boas práticas.

Por conseguinte, a cooperação transnacional baseia-se cada vez mais em regras comuns da UE em diferentes domínios da criminalidade, que devem continuar a incluir o tráfico de seres humanos.

A crescente relevância da dimensão em linha do crime também justifica, com efeito, uma ação da UE.

A Internet, as redes sociais e as plataformas em linha dão aos traficantes a oportunidade de recrutar, controlar, transportar e explorar as vítimas, de transferir lucros e de chegar aos utilizadores em qualquer local, sem atravessarem fronteiras e estando protegidos por um ecrã.

A ação a nível da União permite às autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros investigar e instaurar ações penais contra infrações facilitadas pela tecnologia de forma mais eficaz, através do intercâmbio de informações e da partilha de boas práticas, nomeadamente em matéria de recolha de elementos de prova digitais e de investigações financeiras.

Deste modo, e atendendo a que os objetivos da presente iniciativa, a saber, a prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e a proteção das vítimas deste crime, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros individualmente, e podem, devido à dimensão e aos efeitos da ação, ser mais bem



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

alcançados a nível da União, a União pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. É, pois, cumprido e respeitado o princípio da subsidiariedade.

c) Do Princípio da Proporcionalidade

As alterações propostas limitam-se ao necessário para reforçar o quadro da UE em matéria de prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e proteção das vítimas não excedendo o que é necessário para alcançar esses objetivos.

A presente iniciativa baseia-se em regras já em vigor, que estão em consonância com o princípio da proporcionalidade.

Deste modo, e nos termos do princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, a presente iniciativa limita-se a estabelecer normas mínimas, não excedendo o necessário para alcançar esse objetivo.

É, pois, cumprido e respeitado o princípio da proporcionalidade.

PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 7 de março de 2023

O Deputado Autor do Parecer

(José Silvano)

O Presidente da Comissão

(Luís Capoulas Santos)

7



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

- Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.
- Nota Técnica realizada pelos serviços da Comissão de Assuntos Europeus.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Relatório

[COM\(2022\) 732](#)

Autora: Deputada
Romualda Fernandes
(PS)

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

1



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE V – ANEXOS



PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias recebeu a presente iniciativa 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] e, atento o seu objeto, entendeu emitir o presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente proposta estabelece uma série de medidas para melhor prevenir e combater o tráfico de seres humanos e proteger as vítimas ao abrigo do quadro jurídico em vigor na União, nomeadamente a Diretiva 2011/36/UE1 («Diretiva Antitráfico»).

A adoção da Diretiva Antitráfico, em abril de 2011, foi um elemento fundamental para intensificar os esforços da UE na prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e para proteger as vítimas desse tráfico. No entanto, uma série de desafios surgiram ou ganharam importância desde 2011. A título de exemplo, salienta-se, por um lado, que tanto as formas de exploração como os *modi operandi* dos traficantes evoluíram e, por outro, que o regime facultativo de sanções não cumpriu devidamente os objetivos da diretiva.



Assim, a presente revisão específica da diretiva visa dar-lhes resposta.

A proposta propõe alterações da Diretiva Antitráfico que versam sobre os seguintes elementos:

- a) Incluir o casamento forçado como uma forma particular de violência contra as mulheres e raparigas e a adoção ilegal na lista de formas mínimas de exploração;
- b) Referir explicitamente a dimensão em linha na diretiva;
- c) Introduzir um regime obrigatório de sanções aplicáveis às pessoas coletivas, diferenciado para infrações de base e infrações agravadas;
- d) Fazer referência ao quadro jurídico em matéria de congelamento e perda;
- e) Criar formalmente mecanismos nacionais de referência e de pontos focais nacionais para a referência das vítimas;
- f) Estabelecer novas infrações relativas à utilização de serviços que são objeto de exploração com o conhecimento de que a pessoa é vítima de uma infração de tráfico;
- g) Introduzir um requisito de apresentação de relatórios a respeito do novo artigo 18.º-A;
- h) Exigir a recolha anual de dados e a apresentação de relatórios sobre indicadores no domínio do tráfico de seres humanos;

2. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

A iniciativa é proposta nos termos do n.º 2 do artigo 82.º e n.º 1 do artigo 83.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade estabelecidos no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, os objetivos da presente

proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, podendo, por conseguinte, ser mais bem alcançados a nível da União.

O quadro jurídico existente em matéria de prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e de proteção das vítimas foi estabelecido a nível da União. Não é possível melhorar o quadro atual através de uma ação autónoma dos Estados-Membros.

A dimensão transfronteiriça do tráfico de seres humanos diz respeito à nacionalidade das vítimas e aos modi operandi das redes criminosas que cometem o crime. A dimensão transfronteiriça reflete-se igualmente no número crescente de operações e jornadas de ação apoiadas pela Europol e num aumento de mais de 50 %, desde 2015, do número de casos de tráfico registados na Eurojust.

Os diferentes elementos das infrações de tráfico podem ocorrer em diferentes Estados-Membros e/ou países terceiros. A fim de melhorar a resposta às atividades criminosas, a cooperação policial e judiciária transfronteiriça exige a harmonização da legislação nacional pertinente e o intercâmbio sistemático de boas práticas. Por conseguinte, a cooperação transnacional baseia-se cada vez mais em regras comuns da UE em diferentes domínios da criminalidade, que devem continuar a incluir o tráfico de seres humanos.

A crescente relevância da dimensão em linha do crime também justifica uma ação da UE. A Internet, as redes sociais e as plataformas em linha dão aos traficantes a oportunidade de recrutar, controlar, transportar e explorar as vítimas, de transferir lucros e de chegar aos utilizadores em qualquer local, sem atravessarem fronteiras e estando protegidos por um ecrã. A ação a nível da União permite às autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros investigar e instaurar ações penais contra infrações facilitadas pela tecnologia de forma mais eficaz, através do intercâmbio de informações e da partilha de boas práticas, nomeadamente em matéria de recolha de elementos de prova digitais e de investigações financeiras.

Nestes termos, conclui-se que a iniciativa **obedece ao princípio da subsidiariedade.**



Acréscimo que, a proposta **respeita o princípio da proporcionalidade**, uma vez que as alterações propostas se limitam ao necessário para reforçar o quadro da UE em matéria de prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e proteção das vítimas.

PARTE III – OPINIÃO DO RELATOR

A Deputada autora do presente relatório exime-se, nesta sede, de exprimir a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa».

PARTE IV – CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

- a) A presente iniciativa **não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e respeita o princípio da proporcionalidade**, uma vez que as alterações propostas se limitam ao necessário para reforçar o quadro da UE em matéria de prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e proteção das vítimas.
- b) A análise da presente iniciativa **não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento**.
- c) A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias **dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa**, devendo o presente relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, na sua versão atual, para os devidos efeitos.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARTE V - ANEXOS

Nota técnica.

Palácio de S. Bento, 22 de fevereiro de 2023

A Deputado Relatora,

(Romualda Fernandes)

O Presidente da Comissão,

(Fernando Negrão)