



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,  
LIBERDADES E GARANTIAS**

**PARECER**

**COM (2010) 95 – PROPOSTA DE DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO  
CONSELHO RELATIVA À PREVENÇÃO E LUTA CONTRA O TRÁFICO DE SERES  
HUMANOS E À PROTECÇÃO DAS VÍTIMAS E QUE REVOGA A DECISÃO-QUADRO  
2002/629/JAI**

**I. Nota preliminar**

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao *“Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”*, e para os efeitos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para análise e emissão de parecer sobre a conformidade com o princípio da subsidiariedade, a COM (2010) 95 – *“Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à protecção das vítimas e que revoga a Decisão-Quadro 2004/629/JAI”*.

**II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa**

A COM (2010) 95 refere-se à Proposta de Directiva, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à protecção das vítimas e que revoga a Decisão-Quadro 2004/629/JAI.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Esta proposta de Directiva tem por objectivo estabelecer regras mínimas relativas à definição das infracções criminais e das sanções no domínio do tráfico de seres humanos, bem como reforçar a prevenção destes crimes e a protecção das suas vítimas.

Vários Estados-Membros da União Europeia são destinos importantes do tráfico de seres humanos provenientes de países terceiros. Além disso, existem provas de fluxos de tráfico no interior da UE. A partir dos dados disponíveis é razoável estimar que, todos os anos, várias centenas de milhares de pessoas são objecto de tráfico para a UE ou dentro dela.

O tráfico de seres humanos é considerado um dos crimes mais graves à escala mundial, uma violação grosseira dos direitos humanos, uma forma moderna de escravatura e um negócio extremamente lucrativo para a criminalidade organizada.

Por conseguinte, é necessário reagir com firmeza, a fim de prevenir e reprimir o crime e proteger as suas vítimas.

Esta proposta de Directiva revoga a Decisão-Quadro n.º 2004/629/JAI, já que as disposições constantes deste instrumento jurídico passam a integrar o texto da Directiva, com complementos adicionais, pois esta acolhe também disposições da Convenção do Conselho da Europa relativa à Luta Contra o Tráfico de Seres Humanos, e introduz elementos adicionais, designadamente no domínio do direito penal material, prevendo um nível de sanções mais elevado – são previstas novas circunstâncias agravantes, nomeadamente se o crime tiver sido praticado contra uma vítima particularmente vulnerável (inclui crianças e adultos particularmente vulneráveis em razão de gravidez, condições de saúde ou incapacidade no momento em que o crime foi cometido) ou tiver posto em perigo a vida da vítima, envolver especial violência ou tiver causado à vítima danos particularmente graves –, e no âmbito da assistência, apoio e protecção da vítima, prevendo um tratamento especial a fim de evitar uma vitimização secundária e medidas específicas destinadas às crianças vítimas do tráfico de seres humanos.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O projecto de Directiva compõe-se de vinte e um artigos, sendo que:

- ✓ O artigo 1º estabelece o respectivo objecto;
- ✓ O artigo 2º reporta-se a crimes relativos ao tráfico de seres humanos, compelindo os Estados-Membros a tomarem as medidas necessárias para garantir que sejam puníveis os seguintes actos intencionais:
  - o Recrutamento, transporte, transferência, acolhimento ou recepção de pessoas, incluindo a troca ou a transferência do controlo sobre elas exercido, através do recurso a ameaças ou à força ou a outras formas de coacção, rapto, fraude, engano, abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade, ou da oferta ou obtenção de pagamentos ou benefícios a fim de conseguir o consentimento de uma pessoa que exerce controlo sobre outra, para efeitos de exploração;

Este normativo especifica que:

- Existe posição de vulnerabilidade quando a pessoa não tem outra alternativa que não seja submeter-se ao abuso em causa;
- A exploração inclui, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, incluindo a mendicidade, a escravatura ou práticas equiparáveis, a servidão, a exploração de actividades criminosas, bem como a remoção de órgãos;
- O consentimento de uma vítima de tráfico de seres humanos em relação à sua exploração, tentada ou consumada, é irrelevante se tiver sido obtido através do recurso a ameaças ou à força ou a outras formas de coacção, rapto, fraude, engano, abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade, ou da oferta ou obtenção de pagamentos ou benefícios;
- Sempre que o recrutamento, transporte, transferência, acolhimento ou recepção de pessoas para efeitos de exploração envolver uma criança (qualquer pessoa com menos de 18 anos)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

deve ser considerado crime de tráfico de seres humanos, ainda que não tenha sido utilizado nenhum dos meios indicados no ponto anterior.

- ✓ O artigo 3º consagra a necessidade de se garantir a punibilidade da instigação, auxílio, cumplicidade e tentativa da prática dos crimes relativos ao tráfico de seres humanos.
- ✓ O artigo 4º refere-se às sanções penais dos crimes relativos ao tráfico de seres humanos:
  - Estes crimes devem ser puníveis com penas máximas de, pelo menos, cinco anos de prisão.
  - Mas devem ser puníveis com penas máximas de, pelo menos, dez anos de prisão, sempre que tenham sido cometidos em qualquer das seguintes circunstâncias:
    - O crime tiver sido cometido por funcionário público em relação com o exercício das suas funções;
    - O crime tiver sido cometido contra uma vítima especialmente vulnerável, o que inclui no mínimo as vítimas infantis e os adultos particularmente vulneráveis em razão de gravidez, estado de saúde ou incapacidade;
    - O crime tiver sido cometido no quadro de uma organização criminosa;
    - O crime tiver posto em perigo a vida da vítima e tiver sido praticado com dolo ou negligência grave;
    - O crime tiver sido cometido com especial violência ou ter causado à vítima danos particularmente graves.
  - Deve ser garantido que os crimes sejam puníveis com penas efectivas, proporcionadas e dissuasivas, que possam dar origem a entrega.
- ✓ O artigo 5º assegura a responsabilidade penal das pessoas colectivas pelos crimes previstos na Directiva, definindo as circunstâncias em que essa responsabilidade opera;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- ✓ O artigo 6º prevê as sanções a aplicar às pessoas colectivas responsáveis criminalmente;
- ✓ O artigo 7º prevê a possibilidade de não instauração de processo penal ou de não aplicação de sanções às vítimas de crimes relativos ao tráfico de seres humanos pela sua participação em actos criminosos que sido forçadas a cometer como consequência directa de terem sido vítimas daqueles crimes;
- ✓ O artigo 8º pretende garantir designadamente que a instauração de processo penal pelos crimes previstos na Directiva não dependam de queixa ou de acusação particular e que a acção penal possa prosseguir mesmo que a vítima retire as suas declarações;
- ✓ O artigo 9º estabelece regras quanto à aplicação no espaço da lei penal nacional relativa aos crimes previstos na Directiva;
- ✓ O artigo 10º determina as medidas de assistência e apoio às vítimas de tráfico de seres humanos antes, durante e por um período adequado após o processo penal;
- ✓ O artigo 11º regula as medidas de protecção das vítimas de tráfico de seres humanos na investigação e no processo penal, das quais consta o aconselhamento jurídico e o patrocínio judiciário, a não divulgação da identidade das vítimas particularmente vulneráveis e o tratamento específico para prevenir a vitimização secundária (repetição desnecessária de interrogatórios, contacto visual entre vítimas e autores do crime por meios adequados, incluindo, o recurso às tecnologias de informação);
- ✓ O artigo 12º consagra disposições gerais sobre medidas de assistência, apoio e protecção às crianças vítimas de tráfico de seres humanos, prevendo, nomeadamente que, quando a idade da vítima for incerta e havendo motivos para crer que é menor de 18 anos, se presume que é criança e tenha acesso imediato às medidas de assistência, apoio e protecção fixadas para as crianças;
- ✓ O artigo 13º regula especificamente as medidas de assistência e apoio às crianças vítimas de tráfico de seres humanos, nomeadamente visando a sua recuperação física e psicossocial;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- ✓ O artigo 14º trata especificamente das medidas de assistência e apoio às crianças vítimas de tráfico de seres humanos na investigação e no processo penal, das quais consta o aconselhamento jurídico e o patrocínio judiciário gratuitos e o modo como deve decorrer a audição da criança;
- ✓ O artigo 15º trata da prevenção, instando os Estados-Membros a tomar medidas adequadas para desencorajar a procura que incentiva todas as formas de exploração ligada ao tráfico de seres humanos, designadamente campanhas de informação e sensibilização, programas de investigação e educação. Prevê também a formação dos funcionários que contactem com as vítimas, incluindo os polícias, os guardas de fronteira, inspectores do trabalho, pessoal dos serviços de saúde e pessoal consular. Insta, por último, os Estados-Membros a considerarem a possibilidade de tomar medidas para criminalizar a utilização dos serviços das pessoas objecto de exploração, quando o utilizador tenha conhecimento de que a pessoa é vítima de tráfico de seres humanos;
- ✓ O artigo 16º estabelece a necessidade de haver relatores ou mecanismos equivalentes com a incumbência de avaliar as tendências do tráfico de seres humanos, medir os resultados das medidas de luta contra esse tráfico e apresentar às autoridades nacionais competentes relatórios sobre esta matéria;
- ✓ O artigo 17º revoga a Decisão-Quadro n.º 2002/629/JAI;
- ✓ O artigo 18º determina que os Estados-Membros transponham esta Directiva o mais tardar até dois anos após a sua adopção;
- ✓ O artigo 19º estabelece que a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho até quatro anos a contar da adopção da presente Directiva e, depois, de três em três anos, um relatório que deverá incluir as propostas eventualmente necessárias. Para o efeito, os Estados-Membros transmitem à Comissão todas as informações necessárias à preparação do referido relatório;
- ✓ O artigo 20.º determina a entrada em vigor da presente Directiva no vigésimo dia posterior ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- ✓ O artigo 21.º clarifica que os Estados-Membros são os destinatários da presente Directiva.

- **Base jurídica**

A base jurídica da proposta de Directiva em apreço é o artigo 82º, n.º 2, e 83º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O artigo 82º, n.º 2, do TFUE estabelece:

*“2 - Na medida em que tal seja necessário para facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e a cooperação policial e judiciária nas matérias penais com dimensão transfronteiriça, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de directivas adoptadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas. Essas regras mínimas têm em conta as diferenças entre as tradições e os sistemas jurídicos dos Estados-Membros.*

*Essas regras mínimas incidem sobre:*

- a) A admissibilidade mútua dos meios de prova entre os Estados-Membros;*
- b) Os direitos individuais em processo penal;*
- c) Os direitos das vítimas da criminalidade;*
- d) Outros elementos específicos do processo penal, identificados previamente pelo Conselho através de uma decisão. Para adoptar essa decisão, o Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu.*

*A adopção das regras mínimas referidas no presente número não impede os Estados-Membros de manterem ou introduzirem um nível mais elevado de protecção das pessoas.”*

Por sua vez, o artigo 83º, n.º 1, do mesmo Tratado prescreve:

*“1 - O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de directivas adoptadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infracções penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infracções, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns.*

*São os seguintes os domínios de criminalidade em causa: terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafacção de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada.*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*Consoante a evolução da criminalidade, o Conselho pode adoptar uma decisão que identifique outros domínios de criminalidade que preencham os critérios referidos no presente número. O Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu.”*

### ○ **Princípio da subsidiariedade**

Para os efeitos do disposto no artigo 5º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que os objectivos da proposta – uma harmonização do direito penal e processual em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos - não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros agindo unilateralmente, mas podem ser melhor alcançados ao nível da União Europeia, mediante a adopção desta proposta de Directiva.

Sublinhe-se que a luta contra o tráfico de seres humanos é uma matéria que requer a coordenação dos esforços dos Estados-Membros e a cooperação judiciária a nível internacional para que possa realizar os seus objectivos. Por isso, uma maior aproximação da legislação dos diversos Estados-Membros neste domínio permite concretizar melhor os objectivos pretendidos, pois não é possível atingir satisfatoriamente tais objectivos só a nível dos Estados-Membros.

Por esse motivo, cremos que a proposta em causa respeita plenamente o princípio da subsidiariedade.

### ○ **Instrumento legislativo**

A adopção de uma directiva comunitária é o instrumento mais adequado para alcançar o fim pretendido, que envolve os diversos Estados-Membros.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A luta contra o tráfico de seres humanos exige a aproximação da legislação penal dos Estados-Membros para melhorar a cooperação em matéria penal. Para o efeito, o TFUE prevê específica e exclusivamente a adopção de directivas.

### III – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que a COM (2010) 95 final – “*Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à protecção das vítimas e que revoga a Decisão-Quadro 2004/629/JAI*” não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

**Palácio de S. Bento, 19 de Maio de 2010**

**O Deputado Relator**

*(Fernando Negrão)*

**O Vice - Presidente da Comissão**

*(Nuno Magalhães)*