COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 17.10.2014
COM(2014) 635 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

referitoare la aplicarea Directivei 2004/81 privind permisul de ședere eliberat resortisanților țărilor terțe care sunt victime ale traficului de persoane sau care au făcut obiectul unei facilitări a imigrației ilegale și care cooperează cu autoritățile competente

{SWD(2014) 318 final}

1. INTRODUCERE

Lupta împotriva traficului de persoane are ca obiect prevenirea și combaterea acestei infracțiuni, precum și acordarea de protecție și de asistență victimelor. Pentru a contribui la realizarea acestor obiective și pentru a intensifica lupta împotriva imigrației neregulamentare, Consiliul a adoptat Directiva 2004/81/CE care reglementează acordarea unui permis de ședere temporară pentru resortisanții țărilor terțe care sunt victime ale traficului de persoane sau care au făcut obiectul unei facilitări a imigrației ilegale și care cooperează cu autoritățile pentru anchetarea și urmărirea în justiție a presupușilor traficanți[1].

În decursul celor zece ani care au trecut de la adoptarea acestei directive, s-au luat măsuri relevante în cadrul politicii UE de luptă împotriva traficului de persoane. Prezenta comunicare face bilanțul progreselor înregistrate și oferă o prezentare actualizată a principalelor aspecte de ordin juridic și practic care țin de aplicarea Directivei 2004/81/CE[2].

La data de 5 aprilie 2011 s-a adoptat Directiva 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia[3]. În timp ce Directiva 2004/81/CE stabilește norme specifice privind permisele de ședere și tratamentul resortisanților țărilor terțe care cooperează cu autoritățile, Directiva 2011/36/UE este un cadru orizontal care se aplică atât cetățenilor UE, cât și cetățenilor țărilor terțe. Aceasta din urmă întărește unele dispoziții prevăzute de Directiva 2004/81/CE, inclusiv prin introducerea unui cadru consolidat în materie de protecție și de asistență pentru copii. Prin urmare, cele două texte trebuie citite coroborat[4]. În plus, în 2012 Comisia a prezentat Strategia UE pentru perioada 2012-2016 în vederea eradicării traficului de persoane[5], al cărei raport la jumătatea perioadei este prezentat împreună cu prezenta comunicare.

În primul raport din 2010 privind punerea în aplicare a Directivei 2004/81/CE[6], Comisia a menționat și unele inițiative în desfășurare la acea dată, care erau menite să contribuie la consolidarea drepturilor victimelor traficului de persoane; între timp, inițiativele respective au fost finalizate. Printre acestea se numără adoptarea, în 2012, a unei directive privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității[7] și finalizarea, în iunie 2013, a sistemului european comun de azil, care stabilește norme comune și prevede o cooperare mai puternică în vederea asigurării unui tratament echitabil pentru solicitanții de azil[8].

---

[1] JO L 261, 6.8.2004.

[2] Ca și raportul precedent, prezenta comunicare se bazează pe un studiu efectuat pentru Comisie. Toate statele membre (SM) pentru care directiva este obligatorie au avut posibilitatea de a revizui informațiile factuale relevante din prezentul raport. IE, DK și UK nu au obligații în temeiul directivei. În prezentul raport, „SM” înseamnă state membre pentru care directiva este obligatorie.

[3] JO L 101, 15.4.2011.

[4] Prezentul raport nu analizează dispozițiile legislației naționale de punere în aplicare a Directivei 2011/36/UE, ci subliniază cazurile cele mai relevante în care Directiva 2011/36/UE are un impact asupra aplicării Directivei 2004/81/CE. În 2015, Comisia va prezenta un raport privind transpunerea Directivei 2011/36/UE.

[5] COM(2012) 286.

[6] COM(2010) 493.

[7] JO L 315, 14.11.2012.

[8] A se vedea http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_en.htm

Una dintre provocările evidențiate în raportul din 2010 al Comisiei a fost disponibilitatea limitată a datelor comparabile. De atunci, s-au publicat două noi documente de lucru ale Eurostat privind traficul de persoane[9]. De asemenea, din 2010, opt consultări ad-hoc privind traficul de persoane și un studiu direcționat intitulat „Identificarea victimelor traficului de persoane în cadrul procedurilor de protecție internațională și de returnare forțată" au fost publicate de către Rețeaua europeană de migrație[10].

Cele mai recente date disponibile arată că, în UE, 856 de prime permise de ședere au fost eliberate în 2013, 1 124 în 2012 și 1 194 în 2011[11]. Conform celui mai recent document de lucru al Eurostat privind traficul de persoane, din cele 23 de SM care au fost în măsură să furnizeze date, 2 171 de cetățeni ai țărilor terțe au fost identificați ca victime/presupuse victime ale traficului de persoane în 2012 și 2 002 au fost identificați ca victime/presupuse victime în 2011. 19 SM au furnizat date pentru 2011 și 2012 în ceea ce privește numărul de victime cărora li s-a acordat o perioadă de gândire, și anume 1 110 victime în 2012 și 1 011 victime în 2011.

2. DEFINIȚII ȘI DOMENIU DE APLICARE

În urma intrării în vigoare a Directivei 2011/36/UE, definiția relevantă a „traficului de persoane" pentru aplicarea Directivei 2004/81/CE este cea prevăzută la articolul 2 din Directiva 2011/36/UE.

Toate SM trebuie să aplice Directiva 2004/81/CE tuturor resortisanților țărilor terțe în cauză, inclusiv în cazul intrării neregulamentare pe teritoriul lor.

În conformitate cu articolul 3 alineatul (2), statele membre pot alege să aplice directiva și celor care au făcut obiectul unei facilitări a imigrației ilegale, și anume facilitarea intrării, a tranzitului și a șederii neautorizate, astfel cum sunt definite de Directiva 2002/90/CE. Zece SM[12] au valorificat această posibilitate.

Articolul 3 alineatul (3) autorizează SM să includă copiii în domeniul de aplicare al directivei. Toate statele membre, cu excepția SK, au făcut acest lucru, în timp ce în LT copiii sunt incluși în anumite condiții.

[9] Primul document de lucru al Eurostat a fost publicat în 2013 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA 13-005/EN/KS-RA-13-005-EN.PDF. Al doilea este publicat în același timp cu prezenta comunicare.

[10] Toate consultările ad-hoc, precum și studiul menționat, care a fost publicat în 2013, se găsesc la următoarea adresă: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/index_en.htm

[11] Sursă: baza de date Eurostat ((migr_resoth), ultima actualizare fiind efectuată la data de 26 septembrie 2014. Cifrele pentru AT nu sunt încă disponibile.

[12] AT, BE, CZ, EL, EE, LU, MT, PT, RO, SE. În BE sunt incluse numai persoanele care fac obiectul unor „tipuri grave de facilitare a imigrației ilegale", astfel cum sunt definite în legislația națională, în timp ce în EL facilitarea imigrației ilegale trebuie să fie efectuată de un grup infracțional organizat.

3. IDENTIFICAREA VICTIMELOR ȘI FURNIZAREA DE INFORMAȚII

Identificarea timpurie a victimelor este esențială pentru aplicarea cu eficacitate a directivei, ceea ce permite victimelor să fie informate rapid cu privire la drepturile lor, să înceapă un proces de recuperare și să se gândească înainte de a lua o decizie privind o eventuală cooperare cu autoritățile.

Conform articolului 5, victimele trebuie să aibă la dispoziție informațiile necesare cu privire la posibilitățile oferite de directivă „în cazul în care autoritățile competente ale unui stat membru consideră că un resortisant al unei țări terțe poate intra în sfera de aplicare a directivei". Obligația de a furniza informații este prevăzută și la articolul 11 alineatul (6) din Directiva 2011/36/UE, care face referire în mod explicit la Directiva 2004/81/CE.

De asemenea, interpretarea momentului în care autoritățile au obligația de a furniza informații este precizată cu mai multă claritate datorită articolului 11 alineatul (2) din Directiva 2011/36/UE, conform căruia SM trebuie să acorde victimelor asistență și sprijin „de îndată ce autoritățile competente au un indiciu întemeiat" să creadă că o persoană ar putea să fie o victimă.

Zece SM au precizat în legislație momentul în care se furnizează informații[13]. În legislația unora dintre SM[14] este neclar dacă informațiile se furnizează și presupuselor victime sau numai odată ce persoanele respective au fost identificate oficial ca victime sau la începerea procedurilor penale. În unele SM[15], legislația stabilește condiții suplimentare, cum ar fi, de exemplu, furnizarea de către victimă a unor informații utile privind presupusa infracțiune, sau se referă la furnizarea de informații resortisanților țărilor terțe „care cooperează cu autoritățile", ceea ce ar putea ridica îndoieli cu privire la punerea în aplicare corectă a directivei.

În RO, legea nu specifică autoritatea care ar trebui să furnizeze informații, nici conținutul și nici formatul acestora. În AT, informațiile par să fie furnizate în practică, însă articolul 5 nu a fost transpus în mod explicit în legislația națională, ci numai prin norme generale de drept administrativ. În HR și PL, legea nu prevede în mod clar faptul că informațiile respective se referă la toate posibilitățile oferite de directivă.

Numărul relativ redus de permise de ședere eliberate demonstrează necesitatea de a se îmbunătăți în continuare identificarea victimelor traficului de persoane, astfel cum a fost recunoscut în cadrul Strategiei UE în vederea eradicării traficului de persoane. Până în prezent, cel puțin 15 SM au instituit mecanisme naționale sau regionale de sesizare (NRM) pentru victime[16]. În plus, articolul 11 din Directiva 2011/36/UE impune SM obligația de a lua „măsurile necesare pentru a institui mecanisme adecvate care să permită identificarea timpurie și acordarea timpurie de asistență și de sprijin victimelor"[17].

[13] BE, BG, CZ, EL, IT, LT, LU, MT, NL, PT.
[14] De exemplu, AT, EL, RO, SI.
[15] CZ, LV, MT.
[16] BE, BG, CY, CZ, DE, HR, HU, LV, LT, MT, NL, PL, PT, RO, SK.
[17] În septembrie 2013, Comisia a adoptat „Orientări privind identificarea victimelor traficului de persoane", care oferă sprijin practic serviciilor consulare și polițiștilor de frontieră. A se vedea http://ec.europa.eu/antitrafficking/EU+Policy/Guidelines_identification_victims

Puține state membre au precizat în legislație formatul informațiilor[18]. În practică, majoritatea țărilor furnizează informații atât oral, cât și în scris[19]. Unele[20] au prevăzut în legislație faptul că informațiile trebuie furnizate într-o limbă pe care persoana în cauză o înțelege. În mod uzual se utilizează broșuri tipărite[21], site-uri internet[22] și linii de asistență telefonică specializată[23].

În fine, în unele SM aceeași autoritate căreia îi revine sarcina de identificare formală este responsabilă și de furnizarea de informații[24], deși aceasta nu exclude implicarea altor autorități. În multe cazuri, informațiile sunt furnizate și de organizații ale societății civile[25].

4. PERIOADA DE GÂNDIRE

Pentru a putea să se recupereze și să ia o decizie în cunoștință de cauză, victimele trebuie să aibă la dispoziție o perioadă de gândire în timpul căreia (și până la pronunțarea autorității competente) au dreptul la măsuri de asistență și beneficiază de protecție împotriva executării deciziilor de îndepărtare.

Toate SM au transpus articolul 6 în legislația națională, cu excepția AT și a IT. Totuși, în ceea ce privește aceste SM, perioada respectivă pare să fie acordată în practică sau înlocuită cu posibilitatea de acordare imediată a unui permis de ședere, indiferent dacă persoana în cauză cooperează sau nu cu autoritățile[26]. Majoritatea SM interzic în mod explicit punerea în aplicare a deciziilor de îndepărtare[27].

Așa cum rezultă din însăși natura sa și din obiectivele sale, perioada de gândire nu poate fi condiționată de intenția victimei de a coopera. Această dispoziție este întărită și mai mult de considerentul 18 din Directiva 2011/36/UE, conform căruia, cel puțin pe parcursul perioadei de gândire, asistența și sprijinul trebuie acordate în mod *necondiționat,* inclusiv pentru victimele care nu se află în situație de ședere legală. Numai după încheierea procesului de identificare sau după expirarea perioadei de gândire, SM nu mai are obligația de a acorda sprijin unei victime care „nu este considerată eligibilă pentru a i se elibera un permis de ședere sau nu are drept de ședere legală în statul membru respectiv sau dacă victima a părăsit teritoriul statului membru menționat”.

Nici momentul în care ar trebui să înceapă perioada de gândire (atunci când persoanele în cauză sunt găsite sau atunci când acestea sunt identificate oficial ca victime), nici durata

[18] BE, CY, CZ, ES, LV, PL.
[19] În AT, MT, PT, SK și SI informațiile se furnizează oral.
[20] BG, CY, CZ, DE, FR, PL, PT, ES.
[21] De exemplu, BE, CZ, SK, ES, SE.
[22] De exemplu, FI.
[23] De exemplu, PL, HU, EL, PT, MT.
[24] AT, FR, HR, EE, ES, LT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SE, SI.
[25] În cel puțin 16 SM (AT, CZ, DE, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) s-au încheiat acorduri cu ONG-uri și cu asociații care prevăd furnizarea de informații. În majoritatea SM, ONG-urile participă, în diverse moduri, la procesul de identificare.
[26] În AT, o perioadă de gândire de 30 de zile a fost introdusă de Ministerul Federal de Interne, dar numai prin decret intern.
[27] Acest lucru nu este valabil în BG. În unele SM, protecția victimelor împotriva îndepărtării până la pronunțarea autorității cu privire la permisul de ședere ar putea să fi problematică.

perioadei de gândire nu fac obiectul directivei[28], aceasta prevăzând însă obligația SM de a le stabili în legislația națională. În practică, aproximativ jumătate din SM acordă în mod oficial perioada de gândire numai după ce s-a efectuat identificarea formală[29]. Treisprezece SM prevăd o perioadă de cel puțin 30 de zile[30], în unele cazuri existând posibilitatea de a se prelungi durata acesteia pentru categoriile vulnerabile sau pe baza situației personale a victimei, în timp ce alte opt SM acordă direct perioade mai lungi de 45[31], de 60[32] sau de 90 de zile[33]. Există variații considerabile în ceea ce privește durata maximă, care poate fi cuprinsă între o lună, fără prelungiri anticipate[34], și câteva luni[35] sau care poate fi chiar extinsă de la caz la caz[36], și în ceea ce privește tipul de statut de ședere acordat[37].

În fine, SM pot lua decizia de a pune capăt perioadei de gândire dacă persoana în cauză a intrat din nou în legătură în mod activ, voluntar și din proprie inițiativă cu autorii infracțiunilor sau din motive care privesc ordinea publică sau protecția siguranței interne [articolul 6 alineatul (4)]. Majoritatea SM au transpus această dispoziție[38]. În unele cazuri[39], motivele întreruperii perioadei de gândire merg dincolo de criteriile prevăzute de directivă și pot fi excesiv de ample.

5. TRATAMENTUL ACORDAT ÎNAINTE DE ELIBEREA PERMISULUI DE ȘEDERE

Articolul 7 are ca obiect tratamentul acordat victimelor pe parcursul perioadei de gândire și până la pronunțarea autorității competente. Conținutul său este precizat în mai mare măsură printr-o lectură coroborată cu Directiva 2011/36/UE.

În primul rând, Directiva 2011/36/UE subliniază faptul că sprijinul și asistența pe parcursul perioadei de gândire trebuie acordate în mod necondiționat tuturor victimelor, indiferent de statutul lor de ședere. Cu toate acestea, la expirarea perioadei sau la încheierea procesului de identificare, Directiva 2011/36/UE se aplică *„fără a se aduce atingere Directivei 2004/81/CE sau unor norme naționale similare”* [articolul 11 alineatul (3)]. Prin urmare, dacă victima nu este considerată eligibilă pentru a i se elibera un permis de ședere sau nu are drept de ședere legală în SM respectiv, acesta nu este obligat să continue să ofere asistență și sprijin persoanei în cauză în temeiul Directivei 2011/36/UE (considerentul 18).

---

[28] Ar trebui remarcat faptul că o perioadă de gândire cu o durată de cel puțin 30 de zile este prevăzută la articolul 13 alineatul (1) din Convenția Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane (CETS 197), care a intrat în vigoare la data de 1 februarie 2008. Până în prezent, toate SM, cu excepția a trei (CZ, HR și EE) au ratificat convenția. EE a semnat convenția, dar nu a ratificat-o.

[29] BG, CZ, FI, DE, EL, ES, HR, HU, LV, LU, PL, PT, RO, SK, SE.

[30] BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, LT, LV, PT, ES, SE.

[31] BE.

[32] HR, MT.

[33] LU, NL, PL, RO, SI, SK și DE (trei luni).

[34] De exemplu, CZ, FR, HU, LV.

[35] De exemplu, o durată standard de trei luni, plus o prelungire de două luni în EL, mai ales pentru copii.

[36] De exemplu, AT, CY, SE.

[37] În unele SM, copiilor li se acordă condiții mai favorabile în ceea ce privește durata sau prelungirea perioadei de gândire sau statutul acordat pe parcursul acesteia. A se vedea capitolul 8.

[38] BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI, SK.

[39] De exemplu, FI, NL, SI.

În al doilea rând, în ceea ce privește conținutul sprijinului, al asistenței și al protecției acordate victimelor, articolele 11-16 din Directiva 2011/36/UE consolidează dispozițiile Directivei 2004/81/CE.

5.1 Condițiile de viață care asigură subzistența

Înainte de eliberarea unui permis de ședere, SM au obligația de a furniza victimelor care nu dispun de resurse suficiente, condiții de viață în măsură să le asigure subzistența, precum și obligația de a le garanta accesul la îngrijiri medicale de urgență și de a acorda atenție nevoilor speciale ale persoanelor cele mai vulnerabile, inclusiv asistență psihologică, dacă este cazul.

Se pare că în majoritatea SM se asigură cazarea, în special prin intermediul unor centre specifice[40]. Cu toate acestea, în HU nu este clar dacă obligația victimelor de a prezenta un certificat, care le este eliberat la cerere de autoritățile naționale, implică deja un grad de cooperare înainte de a li se putea oferi asistență și cazare, iar în BG și în RO durata cazării în centre este fixată la 10 zile, ceea ce este mai puțin decât durata perioadei de gândire, și poate fi prelungită la cererea victimelor sau a autorităților judiciare.

Tratamentul medical, care adesea depășește îngrijirile medicale de urgență[41] prevăzute la articolul 7 alineatul (1), se pare că este furnizat de toate SM. În practică, se pare că majoritatea SM satisfac nevoile speciale ale persoanelor cele mai vulnerabile, furnizând inclusiv servicii de asistență și de consiliere psihologică, cu toate că mai multe SM[42] nu au transpus în mod explicit această cerință în legislația națională.

Majoritatea SM furnizează, de asemenea, unele forme de sprijin financiar pentru toate victimele vulnerabile sau pentru majoritatea acestora.[43]

5.2 Nevoi în materie de siguranță și protecție

Evaluarea corespunzătoare a riscului și a nevoilor este esențială pentru a se garanta siguranța victimelor și o cooperare eficace cu autoritățile [articolul 7 alineatul (2)]. Majoritatea SM au introdus dispoziții legislative, protocoale sau orientări explicite privind nevoile în materie de siguranță și protecție[44] și/sau efectuează în practică o evaluare a riscului și a necesităților.[45]

Obligația de a efectua o evaluare individuală a situației personale și a riscului victimei, prevăzută de Directiva 2011/36/UE [articolul 12 alineatele (3) și (4)], întărește și mai mult protecția victimelor.

---

[40] AT, BG, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK.
[41] AT, BE, CY, CZ, EL, ES, FI, HR, LT, NL, PT, RO, SE, SK.
[42] BE, BG, CZ, EL, FR, NL, HU, LT, LU, LV, PL, SI.
[43] De exemplu, AT, BE, CY, CZ, DE, FI, EL, HR, HU, LT, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK, SE. În IT, acesta nu este prevăzut în legislație, dar poate fi acordat în practică. În PL, victimele pot solicita să beneficieze de prestații sociale după ce au fost identificate în mod formal și li s-a acordat apoi permisiunea de a rămâne pe teritoriu pe durata unei perioade de gândire.
[44] AT, BE, BG, EL, ES, FI, FR, HR, LV, MT, PT, SK.
[45] AT, BE, CY, EE, ES, FI, EL, LV, LU, MT, NL, SE efectuează deja sau preconizează să efectueze evaluări ale riscului. CZ, EE, ES, FI, EL, LU, LV, MT, NL și SK efectuează deja sau preconizează să efectueze evaluări ale nevoilor.

5.3 Traducere, interpretare și asistență juridică gratuită

Articolul 7 alineatul (3) prevede obligația SM de a furniza servicii de traducere și de interpretare pentru resortisanții țărilor terțe în cauză, dar numai în funcție de situație. În CZ este neclar dacă serviciile de interpretare se furnizează cu titlu gratuit și dacă acestea se furnizează și anterior procedurilor penale. În BG, legea pare să garanteze furnizarea de servicii de interpretare și de traducere numai pe durata procedurilor penale.

În general, majoritatea SM prevăd furnizarea de servicii de traducere sau de interpretare, dar punerea în practică variază considerabil și accesul victimelor la aceste servicii, în special în afara procedurilor penale, ar putea fi problematic.

Dispoziția privind furnizarea cu titlu opțional a asistenței juridice prevăzute la articolul 7 alineatul (4) a fost transpusă în majoritatea SM[46]. Articolul 12 din Directiva 2011/36/UE întărește această cerință prin introducerea gratuității consilierii juridice și, dacă este necesar, a reprezentării juridice, în cazul în care victima nu dispune de suficiente resurse financiare.

6. PERMIS DE ȘEDERE: ELIBERARE, REFUZ DE ÎNNOIRE ȘI RETRAGERE

Pentru a elibera un permis de ședere, SM trebuie să ia în considerare în mod cumulativ dacă este oportun să prelungească șederea resortisantului țării terțe pe teritoriul său în vederea desfășurării cercetărilor sau a procedurilor judiciare, precum și dacă persoana în cauză dorește să coopereze cu autoritățile competente și dacă a rupt toate legăturile cu presupușii infractori. Aceste condiții se aplică fără a aduce atingere motivelor privind ordinea publică și protecția siguranței interne[47].

În câteva SM[48] , procedurile judiciare împotriva presupusului infractor trebuie să fi început înainte ca victimei să i se poată elibera un permis de ședere. Cooperarea cu autoritățile este, de asemenea, interpretată în diverse moduri, care variază de la obligația de a furniza informații până la depunerea de plângeri oficiale sau depunerea unei mărturii în instanță. Cu toate acestea, articolul 12 din Directiva 2011/36/UE a întărit și mai mult protecția victimelor, stabilind măsuri explicite pentru persoanele care fac obiectul cercetărilor și al procedurilor penale, în plus față de garanțiile oferite de Directiva 2012/29/UE privind drepturile victimelor criminalității.

Unele SM fie nu condiționează eliberarea permisului de cooperare[49], fie permit excepții de la această cerință, pe baza situației personale a victimei[50]. Dimpotrivă, alte SM[51] au introdus

[46] BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE și SI au transpus în mod explicit acest articol, care acoperă atât perioada anterioară, cât și perioada ulterioară eliberării permisului de ședere. În alte cazuri, există dispoziții legale specifice privind posibilitatea de a se beneficia de servicii de consiliere juridică după eliberarea permisului de ședere, dar nu înainte (HU), chiar dacă acestea pot fi furnizate în practică (EE). În CY și LV, asistența juridică gratuită este furnizată de îndată ce persoana este recunoscută în mod formal ca victimă.

[47] AT, BE, CY, DE, EE, FI, FR, LU, MT, SE, SI prevăd în mod explicit posibilitatea de a refuza acordarea unui permis de ședere din aceste motive. În alte SM, acesta este un principiu general care se aplică eliberării permiselor de ședere.

[48] AT, CY, EE, FR, SK. Nu este clar dacă acest lucru este, de asemenea, valabil în HU.

[49] AT, ES, FI, HR, IT, PT. În FI, permisele respective dau dreptul la o ședere continuă, precum și dreptul deplin la reîntregirea familiei. În HR, victima trebuie să accepte să participe la un program de asistență și de protecție.

[50] BE, EL, FR, LU, HU, NL și SE. BE și EL acordă în mod necondiționat permise minorilor. Aceste permise se acordă în HU persoanelor apatride și în SE străinilor (inclusiv victimelor traficului de persoane) care riscă să fie

condiții suplimentare față de cele prevăzute în directivă pentru eliberarea unui permis de ședere, de exemplu dovada cazării sau plata unei taxe. Introducerea de cerințe suplimentare care permit autorităților să dispună de o marjă amplă de apreciere, în special atunci când nu se permit excepții, ar putea să împiedice în mod nejustificat accesul la permise și, prin urmare, ridică îndoieli cu privire la punerea în aplicare corectă a directivei.

Directiva stabilește o durată minimă de șase luni a permisului. Această cerință nu este respectată de legislația din BG, EE, HR, HU, NL[52]. Trei SM[53] acordă direct prin lege un permis cu o durată de un an, în timp ce altele[54] stabilesc termenul de valabilitate al permisului de la caz la caz, în funcție de durata procedurilor sau de situația personală.

Articolul 8 mandatează SM să reînnoiască un permis în cazul în care se aplică în continuare condițiile prevăzute la articolul 8 alineatul (2). Cu toate acestea, reînnoirea respectivă nu este stabilită clar în lege în PL și pare a fi opțională în LT. În unele SM, permisul poate duce la obținerea unui permis de ședere permanentă, în anumite condiții[55].

În fine, articolul 14 prevede că permisul de ședere poate fi oricând retras, în cazul în care condițiile de eliberare nu mai sunt îndeplinite. Puține SM[56] au adoptat motive de retragere mai ample, cum ar fi, de exemplu, motivele de sănătate publică, ce se aplică adesea tuturor permiselor de ședere. În unele cazuri, acestea ar putea depăși domeniul de aplicare al directivei.

7. TRATAMENTUL ACORDAT DUPĂ ELIBEREA PERMISULUI DE ȘEDERE

În temeiul articolului 9, după eliberarea permisului de ședere, victimelor care nu dispun de suficiente resurse li se acordă un tratament cel puțin echivalent cu cel prevăzut la articolul 7.

---

traumatizați sau respinși din punct de vedere social dacă se întorc în țara lor de origine, în cadrul procedurii de azil. FR acordă permise de ședere temporară victimelor „din motive legate de viața privată sau de familie" numai în unele cazuri, la latitudinea Prefecturii. În alte țări, cum ar fi DE, normele generale privind condițiile de ședere permit acordarea permiselor din motive umanitare, în care s-ar putea încadra victimele traficului, în anumite condiții. De asemenea, ar trebui avute în vedere dispozițiile Convenției nr. 197 a Consiliului Europei: „Fiecare Parte va elibera victimelor un permis de ședere reînnoibil fie într-una din următoarele ipoteze, fie în ambele: (a) autoritatea competentă consideră că șederea lor este necesară datorită situației lor personale; (b) autoritatea competentă consideră că șederea lor este necesară datorită cooperării cu autoritățile competente în cadrul unei anchete sau proceduri penale" [articolul 14 alineatul (1)]. A se vedea cele de mai sus, nota de subsol 28.

[51] De exemplu BG, CZ. Unele țări prevăd obligația de a face dovada identității pentru eliberarea permisului, dar permit excepții (de exemplu BE, BG, EL, ES, LT, NL, PL).

[52] În HU, permisul este valabil *până la* șase luni și în NL până la un an.

[53] AT, EL, PT. În practică, durata este de obicei de un an și în NL și în FR, unde o circulară a prelungit termenul de 6 luni prevăzut de lege.

[54] De exemplu, CY, DE, NL.

[55] AT, BE, CZ, DE, ES, FI, LU, NL, PL. Victimele pot solicita un permis de ședere cu durată nelimitată după un an (PL), trei ani (AT) sau patru ani (FI) de ședere. În BE, victimele pot solicita acordarea unui permis de ședere permanentă dacă procesul s-a încheiat cu o condamnare sau în urma unei decizii a autorității judiciare competente. Același lucru este valabil în NL, în plus față de posibilitatea de a se solicita acordarea permisului de ședere permanentă dacă soluționarea dosarului durează mai mult de trei ani, dacă întoarcerea în țara de origine implică riscuri pentru victimă sau generează preocupări cu privire la unitatea familiei etc. În CZ, se poate solicita acordarea unui permis de ședere permanentă la sfârșitul procesului.

[56] BG, FI, HR, HU, LT, PL, SE, SI.

În plus, pe durata de valabilitate a permisului de ședere, victimele ar trebui să aibă acces la piața muncii, la formare profesională și la învățământ, în conformitate cu normele stabilite de legislația națională (articolul 11).

Accesul la piața muncii, la formare profesională și la învățământ pare să fie oferit în marea majoritate a SM, cu toate că, în unele cazuri, accesul la piața muncii ar putea fi problematic[57].

Articolul 12 prevede accesul victimelor la programe al căror obiectiv este întoarcerea la o viață socială normală, inclusiv, de exemplu, îmbunătățirea competențelor profesionale. În SM care au pus în aplicare programe direcționate pentru victime[58], părțile interesate implicate au exprimat, în general, puncte de vedere apreciative cu privire la acestea. În HR, participarea la programul de asistență și de protecție pentru victimele traficului de persoane este o condiție pentru eliberarea și reînnoirea permisului.

8. COPIII

SM care aplică directiva copiilor trebuie să aibă în vedere interesul superior al acestora, să asigure faptul că procedurile sunt adecvate și să le ofere acces la sistemul de învățământ în aceleași condiții ca și propriilor cetățeni, accesul respectiv putând să se limiteze la învățământul public (articolul 10). Toate SM oferă acces la învățământ.

Unele SM au adoptat dispoziții specifice referitoare la principiul interesului superior al copilului[59], altele au considerat că acesta era deja în vigoare în legislația națională, inclusiv prin ratificarea Convenției ONU privind drepturile copilului și, prin urmare, nu erau necesare măsuri legislative suplimentare. Cu toate acestea, opțiunea din urmă ar putea să nu clarifice întotdeauna în mod suficient sfera de aplicabilitate a convenției în ceea ce privește dispozițiile specifice ale directivei[60]. În orice caz, toate SM au obligația de a respecta principiul interesului superior al copilului atunci când pun în aplicare dreptul UE[61].

Articolul 10 litera (c) are ca obiect copiii neînsoțiți și impune statelor membre obligația de a asigura reprezentarea juridică în conformitate cu legislația națională, precum și de a stabili identitatea și cetățenia copilului și faptul că acesta nu este însoțit și de a-i regăsi cât mai repede posibil familia. Nu toate SM au introdus în mod explicit aceste cerințe în legislația națională[62]. În septembrie 2012, Comisia a adoptat un raport la jumătatea perioadei referitor la punerea în aplicare a Planului de acțiune privind minorii neînsoțiți (2010-2014)[63], susținând punctul de vedere conform căruia interesul superior al copilului prevalează asupra statutului

[57] De exemplu, în MT accesul la piața muncii pare să fie condiționat în mod formal de obținerea aprobării autorității competente. În SK este acordat în condiții inegale în raport cu proprii cetățeni și în LU este permis numai pentru activități salariate.
[58] De exemplu, AT, CZ, ES, FI, HR, IT, LV, NL, PL și SK.
[59] BE, CY, EE, ES, FI, MT, PT, RO, SE.
[60] A se vedea, de asemenea, observația generală nr. 5 (2003) formulată de Comitetul ONU pentru drepturile copilului.
[61] Articolul 24 din Carta drepturilor fundamentale a UE.
[62] În BG, FR, LU și MT, legislația nu menționează în mod explicit stabilirea identității, a cetățeniei, a faptului că este neînsoțit și/sau necesitatea de a-i regăsi cât mai curând posibil familia. În unele cazuri, legislația din FI și PL se referă doar la minorii neînsoțiți care solicită protecție internațională. În BG, reprezentarea juridică nu este demonstrată în mod clar.
[63] COM(2010) 213.

de migrant al acestuia, punct de vedere care a fost salutat printr-o rezoluție a Parlamentului European în septembrie 2013[64].

Printre preocupările exprimate cu privire la aplicarea practică a articolului 10 sunt identificarea corespunzătoare, instituirea unor proceduri adecvate care să țină seama de interesul superior al copilului, în special pentru copiii neînsoțiți, precum și cazurile în care copiii fug din centrele de îngrijire sau se sustrag centrelor de îngrijire. Pe de altă parte, s-au instituit bune practici cu privire la proceduri specifice care au ca obiectiv asigurarea protecției copiilor care participă la proceduri penale (de exemplu, în FI și în IT).

Unele SM acordă condiții mai favorabile copiilor, cum ar fi perioade de gândire mai îndelungate[65], eliberarea necondiționată a permiselor de ședere[66] sau cazarea în centre pentru copii[67].

În fine, articolele 13-16 din Directiva 2011/36/UE vizează în mod specific victimele copii, prevăzându-se acordarea de asistență, de sprijin și de protecție. Punerea în aplicare a acestora va avea un impact pozitiv asupra situației copiilor resortisanți ai țărilor terțe și asupra modului în care acestora li se aplică Directiva 2004/81/CE.

9. CONCLUZII

În pofida faptului că în ultimii ani s-au înregistrat unele progrese, disponibilitatea datelor privind aplicarea acestei directive trebuie să fie îmbunătățită în continuare. Cifrele disponibile arată însă deja că posibilitatea de a se elibera permise resortisanților țărilor terțe în schimbul cooperării cu autoritățile este insuficient utilizată. Un permis de ședere temporar, valabil numai pe durata cercetărilor sau a procedurilor penale, ar putea să nu reprezinte un stimulent suficient de puternic pentru persoanele vulnerabile, care au nevoie de timp pentru a se reface în urma unei experiențe traumatizante înainte de a avea în vedere o eventuală cooperare formală cu autoritățile de aplicare a legii și cu autoritățile judiciare. Unele SM oferă deja în mod necondiționat permise de ședere tuturor victimelor sau unora dintre acestea, dată fiind situația lor personală sau vulnerabilitatea lor. În majoritatea cazurilor acestea sunt însă excepții de la un regim de acordare a permiselor în schimbul cooperării, astfel încât victimele nu știu dacă vor primi sau nu permisul. În plus, este neclară frecvența acordării efective a acestor permise și este neclar pe ce bază se efectuează evaluarea vulnerabilității și a situației personale. Criterii mai puțin stricte privind condiționarea eliberării permisului de cooperare și alte condiții mai favorabile, cum ar fi disocierea duratei de valabilitate a permisului de durata procedurilor sau o durată minimă mai îndelungată, ar putea, de asemenea, să contribuie la asistența acordată victimelor în scopul refacerii, acestea fiind astfel încurajate să coopereze.

Mai multe dispoziții ale Directivei 2004/81/CE sunt strâns legate și vor fi consolidate de aplicarea Directivei 2011/36/UE și de punerea în aplicare a Strategiei UE în vederea eradicării traficului de persoane. Având în vedere aceste instrumente, legislația națională s-a modificat

[64] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0387+0+DOC+XML+V0//RO

[65] BE, BG, CY, EL, ES, FI, HR, PL, PT, SE.

[66] De exemplu, BE, EL. În PL, un minor care nu a împlinit încă 15 ani poate fi scutit de obligația de a coopera. În FR, minorii nu fac obiectul procedurilor de returnare (există proceduri specifice pentru minorii în vârstă de peste 16 ani și privind accesul la piața muncii). A se vedea, de asemenea, nota de subsol 50 în ceea ce privește statele membre care, în general, acordă necondiționat permise.

[67] De exemplu, BE, BG, ES, EL, HR, IT, NL, RO.

sau se va modifica în curând. Prin urmare, Comisia va fi în măsură să evalueze pe deplin necesitatea și valoarea adăugată aferente emiterii de orientări privind aplicarea sau modificarea Directivei 2004/81/CE numai după efectuarea analizei referitoare la transpunerea Directivei 2011/36/UE, analiză care este prevăzută în 2015. Comisia va analiza modalitățile de consolidare a legislației UE care are ca obiect lupta împotriva traficului de persoane, inclusiv în ceea ce privește permisele de ședere pentru victimele care sunt resortisanți ai țărilor terțe.

Până atunci, Comisia intenționează să se implice în schimburi bilaterale cu SM pentru ca Directiva 2004/81/CE să fie pusă în aplicare pe deplin și corect. Acest proces va contribui, de asemenea, la punerea în aplicare a acțiunilor identificate de Grupul operativ pentru Marea Mediterană, instituit în octombrie 2013 cu scopul de a se preveni pierderile de vieți omenești pe mare în rândurile migranților, prin, *inter alia*, intensificarea luptei împotriva traficului de migranți și a facilitării imigrației ilegale.

În afară de dispozițiile legislative, măsurile practice, cum ar fi consolidarea proceselor de identificare, efectuarea de evaluări individuale ale riscului pentru toate victimele înainte ca acestea să coopereze și în timpul cooperării lor sau îmbunătățirea procedurilor de acordare în timp util a perioadelor de gândire și a permiselor de ședere, au un impact semnificativ asupra eficacității aplicării directivei. Comisia poate facilita continuarea schimburilor de informații și de bune practici în cadrul structurilor existente, cu participarea SM, a societății civile, a agențiilor UE și a organizațiilor internaționale pentru a lupta cu mai multă eficacitate împotriva traficului de persoane.