COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 17.10.2014
COM(2014) 635 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a aplicação da Diretiva 2004/81/CE, que regula a concessão de um título de residência temporário 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 responsáveis

{SWD(2014) 318 final}

1. INTRODUÇÃO

A luta contra o tráfico de seres humanos engloba a prevenção e a luta contra a criminalidade, assim como a proteção e assistência concedida às vítimas. A fim de contribuir para a consecução desses objetivos e reforçar a luta contra a imigração ilegal, o Conselho adotou a Diretiva 2004/81/CE, que regula a concessão de um título de residência temporário aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas de tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades responsáveis pela investigação e repressão dos alegados traficantes[1].

Nestes dez anos que se seguiram à adoção da referida diretiva foram adotadas medidas importantes no âmbito da política de luta contra o tráfico de seres humanos da UE. A presente comunicação faz o balanço dos progressos alcançados e fornece uma panorâmica atualizada das principais questões jurídicas e práticas respeitantes à aplicação da Diretiva 2004/81/CE[2].

Em 5 de abril de 2011, foi adotada a Diretiva 2011/36/UE, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas[3]. Embora a Diretiva 2004/81/CE tenha estabelecido regras específicas em matéria de títulos de residência e do tratamento a conceder aos nacionais de países terceiros que cooperem com as autoridades, a Diretiva 2011/36/UE é aplicada enquanto enquadramento horizontal tanto aos cidadãos da UE como aos de países terceiros. Este diploma veio reforçar algumas das disposições da Diretiva 2004/81/CE, criando um quadro reforçado de proteção e assistência aos menores. Os dois textos devem, por conseguinte, ser lidos conjuntamente[4]. Por outro lado, em 2012, a Comissão apresentou a Estratégia da União Europeia para a erradicação do tráfico de seres humanos 2012-2016[5], cujo relatório intercalar se apresenta junto com a presente comunicação.

No primeiro relatório sobre a aplicação da Diretiva 2004/81/CE, apresentado em 2010[6], a Comissão mencionou algumas iniciativas de reforço dos direitos das vítimas de tráfico de seres humanos que estavam em curso e que foram entretanto concluídas. Entre estas inclui-se a adoção, em 2012, de uma diretiva sobre os direitos, o apoio e a proteção das vítimas da criminalidade[7], assim como a conclusão, em junho de 2013, do Sistema Europeu Comum de Asilo, que estabelece normas comuns e prevê o aprofundamento da cooperação para garantir um tratamento equitativo dos requerentes de asilo[8].

---

1 JO L 261, 06/08/2004.

2 Tal como o relatório precedente, a presente comunicação baseia-se num estudo realizado para a Comissão. Todos os Estados-Membros vinculados pela diretiva tiveram oportunidade de analisar os dados factuais pertinentes contidos no presente relatório. IE, DK e UK não participam na diretiva. No presente relatório, a expressão «Estados-Membros» designa os Estados-Membros vinculados pela diretiva.

3 JO L 101, 15/4/2011.

4 O presente relatório não analisa as disposições das legislações nacionais que aplicam a Diretiva 2011/36/UE, mas chama a atenção para os efeitos mais importantes que a Diretiva 2011/36/UE tem na aplicação da Diretiva 2004/81/CE. Em 2015, a Comissão irá apresentar um relatório sobre a transposição da Diretiva 2011/36/UE.

5 COM(2012)286.

6 COM(2010)493.

7 JO L 315, 14/11/2012

8 Ver http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_en.htm

Um dos problemas identificados no relatório de 2010 foi a pouca disponibilidade de dados comparáveis. Desde então, foram publicados dois novos documentos de trabalho do Eurostat relativos ao tráfico de seres humanos[9]. Por outro lado, a Rede Europeia das Migrações publicou, desde 2010, oito consultas *ad hoc* sobre o tráfico de seres humanos, assim como um estudo intitulado «Identificação das vítimas do tráfico de seres humanos sob proteção internacional e procedimentos de regresso forçado»[10].

Os últimos dados disponíveis revelam que a UE concedeu 856 primeiras autorizações de residência em 2013, 1 124 em 2012 e 1 194 em 2011[11]. Segundo o último documento de trabalho do Eurostat sobre o tráfico de seres humanos, nos 23 Estados-Membros que forneceram dados em 2012, foram vítimas, efetivas ou presumidas, do tráfico de seres humanos 2 171 cidadãos de países terceiros, quando em 2011 esse número fora de 2 002 vítimas. 19 Estados-Membros apresentaram dados para 2011 e 2012 sobre o número de vítimas às quais foi concedido um período de reflexão, nomeadamente 1 110 vítimas em 2012 e 1 011 em 2011.

2. DEFINIÇÕES E ÂMBITO DE APLICAÇÃO

Na sequência da entrada em vigor da Diretiva 2011/36/UE, a definição de «tráfico de seres humanos» para efeitos da aplicação da Diretiva 2004/81/CE é a que consta do artigo 2.º da Diretiva 2011/36/UE.

Todos os Estados-Membros devem aplicar a Diretiva 2004/81/CE a todos os nacionais de países terceiros, nomeadamente em caso de entrada irregular no seu território.

De acordo com o artigo 3.º, n.º 2, os Estados-Membros podem optar por aplicar a diretiva também às pessoas que tenham sido objeto de uma ação de auxílio à imigração clandestina, ou seja, auxílio à entrada, ao trânsito ou à residência irregulares, como definido na Diretiva 2002/90/CE. Dez Estados-Membros fizeram uso desta possibilidade[12].

O artigo 3.º, n.º 3, autoriza os Estados-Membros a incluir os menores no âmbito de aplicação da diretiva. Todos os Estados-Membros, exceto SK, o fizeram. Em LT as crianças são abrangidas sob certas condições.

3. IDENTIFICAÇÃO DA VÍTIMA E PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES

[9] O primeiro documento de trabalho do Eurostat foi publicado em 2013: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf. O segundo é publicado em simultâneo com a presente comunicação.

[10] Todas as consultas *ad hoc*, assim como o estudo de 2013 estão disponíveis em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/index_en.htm

[11] Fonte: base de dados do Eurostat (migr_resoth), última atualização: 26 de setembro de 2014. Os dados relativos a AT ainda não se encontravam disponíveis.

[12] AT, BE, CZ, EL, EE, LU, MT, PT, RO, SE. Em BE só são abrangidas as pessoas objeto de «certos tipos graves de introdução clandestina de migrantes», tal como definido na legislação nacional, enquanto em EL a introdução clandestina tem de ser realizada por uma organização criminosa.

A identificação precoce das vítimas é crucial para uma aplicação efetiva da diretiva, pois permite-lhes ser prontamente informadas dos respetivos direitos, dar início a um processo de restabelecimento da vida social normal e proporcionar-lhes um período de reflexão antes de decidirem se cooperam ou não com as autoridades.

Nos termos do artigo 5.º, as vítimas devem receber as informações necessárias sobre as possibilidades que lhes são oferecidas pela diretiva «quando as autoridades competentes dos Estados-Membros considerarem que um nacional de um país terceiro pode ser abrangido pelo âmbito da mesma». A obrigação de prestar informações está também prevista no artigo 11.º, n.º 6, da Diretiva 2011/36/UE, que faz referência explícita à Diretiva 2004/81/CE.

A interpretação quanto ao momento a partir do qual as autoridades são obrigadas a fornecer essas informações foi também clarificada pelo artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2011/36/UE, segundo o qual os Estados-Membros devem proporcionar às vítimas assistência e apoio «logo que as autoridades competentes disponham de indicação de que existem motivos razoáveis para crer que a pessoa em causa pode ter sido vítima».

Dez Estados-Membros especificaram na sua legislação o prazo para prestar essas informações[13]. Na legislação de certos Estados-Membros não é claro se as informações devem ser prestadas igualmente às alegadas vítimas ou apenas às pessoas que tenham sido oficialmente identificadas ou no início de um processo penal[14]. Em alguns Estados-Membros[15], a legislação prevê outras condições, nomeadamente o facto de a vítima comunicar informações úteis sobre a alegada infração ou a limitação da prestação das informações aos nacionais de países terceiros «que cooperem com as autoridades», o que pode suscitar algumas dúvidas quanto à correta aplicação da diretiva.

Em RO a lei não especifica a autoridade que deve fornecer as informações, nem o teor ou formato destas. Em AT embora, na prática, as informações sejam prestadas, o artigo 5.º não foi explicitamente transposto para a legislação nacional, exceto através das normas gerais de direito administrativo. Em HR e PL a legislação não prevê inequivocamente que a informação deve abranger todas as possibilidades oferecidas pela diretiva.

O número relativamente baixo de títulos de residência emitidos demonstra a necessidade de melhorar a identificação das vítimas de tráfico de seres humanos, como foi reconhecido na Estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos. Até à data, pelo menos 15 Estados-Membros criaram mecanismos de orientação nacionais ou regionais destinados às vítimas[16]. Além disso, o artigo 11.º da Diretiva 2011/36/UE obriga os Estados-Membros a «tomar as medidas necessárias para estabelecer os mecanismos adequados que permitam proceder a uma identificação rápida e prestar assistência e apoio às vítimas»[17].

Uma minoria de Estados-Membros especificou na sua legislação o formato da informação a prestar[18]. Na prática, a maior parte fornece informações tanto oralmente como por escrito[19].

---

13 BE, BG, CZ, EL, IT, LT, LU, MT, NL, PT.

14 Por exemplo, 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 Em setembro de 2013, a Comissão adotou as «Orientações para a identificação de vítimas do tráfico de seres humanos» que fornecem apoio prático aos serviços consulares e aos guardas de fronteira. Ver http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/thb-victims-identification/thb_identification_en.pdf.

18 BE, CY, CZ, ES, LV, PL.

19 AT, MT, PT, SK e SI prestam informações oralmente.

Alguns Estados-Membros[20] previram na regulamentação que a informação deve ser prestada numa língua que a pessoa possa compreender. As práticas mais comuns incluem brochuras[21], sítios web[22] e linhas telefónicas específicas[23].

Por último, em alguns Estados-Membros, a autoridade encarregada da identificação formal é igualmente responsável por prestar as informações[24], embora não seja excluída a participação de outras autoridades. Em muitos casos as organizações da sociedade civil também prestam informações[25].

4. PRAZO DE REFLEXÃO

A fim de poderem recuperar e tomar uma decisão informada, as vítimas devem beneficiar de um período de reflexão (enquanto aguardam uma decisão da autoridade competente) durante o qual têm direito a medidas de assistência e estão protegidas da execução de qualquer decisão de expulsão.

Todos os Estados-Membros transpuseram o artigo 6.º para a legislação nacional, com exceção de AT e IT. No caso destes dois Estados-Membros, todavia, este período é aparentemente concedido na prática ou substituído pela possibilidade de beneficiar imediatamente de um título de residência, independentemente de a vítima cooperar ou não com as autoridades[26]. A maior parte das legislações nacionais proíbe expressamente a execução de decisões de expulsão[27].

Pela sua própria natureza e objetivos, o período de reflexão não pode depender da vontade da vítima em cooperar. Esta disposição é reforçada pelo teor do considerando 18 da Diretiva 2011/36/UE, segundo o qual, a assistência e o apoio devem ser prestados *incondicionalmente*, pelo menos durante o prazo de reflexão, incluindo às vítimas que não residam legalmente no Estado-Membro em causa. Só após terminado o processo de identificação ou decorrido o prazo de reflexão é que os Estados-Membros deixam de ser obrigados a prestar assistência a uma vítima que se «considere que não tem direito a autorização de residência ou a estabelecer legalmente residência no país, ou se a vítima tiver deixado o território do Estado-Membro».

A diretiva não estipula o momento em que o período de reflexão deve ter início (após a deteção ou identificação oficial das vítimas) ou a sua duração[28] mas impõe aos

---

20 BG, CY, CZ, DE, FR, PL, PT, ES.

21 Por exemplo, BE, CZ, SK, ES, SE.

22 Por exemplo, FI.

23 Por exemplo, PL, HU, EL, PT, MT.

24 AT, FR, HR, EE, ES, LT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SE, SI.

25 Em pelo menos 16 Estados-Membros (AT, CZ, DE, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK), existem acordos com as ONG e outras associações que contemplam a prestação de informações. Na maior parte dos Estados-Membros as ONG participam em diferentes graus no processo de identificação das vítimas.

26 Em AT, o Ministério Federal do Interior introduziu um período de reflexão de 30 dias, mas apenas por decreto interno.

27 Tal não sucede em BG. Em alguns Estados-Membros, a proteção contra a expulsão enquanto a vítima aguarda a decisão da autoridade quanto ao título de residência pode ser problemática.

28 Note-se que artigo 13.º, n.º 1, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Luta contra o Tráfico de Seres Humanos, (CETS n.º 197), que entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2008, prevê um prazo de reflexão de

Estados-Membros que o estipulem na legislação nacional. Na prática, cerca de metade dos Estados-Membros só concede oficialmente o prazo de reflexão após uma identificação formal[29]. Treze Estados-Membros preveem, no mínimo, um prazo de 30 dias[30], em alguns casos, prorrogável no que se refere às categorias de pessoas mais vulneráveis ou em função das circunstâncias pessoais da vítima, ao passo que outros Estados-Membros optam diretamente por conceder períodos mais longos de 45[31], 60[32] ou 90[33] dias. Existem grandes diferenças quanto à duração máxima do período de reflexão, podendo variar entre um mês não prorrogável[34] a vários meses[35], ou ainda ser prorrogável caso a caso[36], assim como quanto ao tipo de estatuto de residente concedido[37].

Por último, os Estados-Membros podem decidir pôr termo ao período de reflexão se a pessoa em causa tiver reatado, ativa e voluntariamente, por sua própria iniciativa, uma ligação com os autores da infração, ou por razões ligadas à ordem pública e à proteção da segurança interna (artigo 6.º, n.º 4). A maioria dos Estados-Membros já transpôs esta disposição[38]. Em alguns casos[39], os motivos para pôr termo ao período de reflexão excedem os critérios enunciados na diretiva e podem ser excessivamente abrangentes.

5. TRATAMENTO CONCEDIDO ANTES DA EMISSÃO DO TÍTULO DE RESIDÊNCIA

O artigo 7.º diz respeito ao tratamento concedido às vítimas durante o período de reflexão e enquanto aguardam uma decisão da autoridade competente. O seu teor pode ser mais bem compreendido através de uma leitura conjunta com a Diretiva 2011/36/UE.

Em primeiro lugar, a Diretiva 2011/36/UE sublinha que o apoio e assistência durante o período de reflexão devem ser prestados incondicionalmente a todas as vítimas, independentemente do seu estatuto de residente. No entanto, após o termo do período ou a conclusão do processo de identificação, a Diretiva 2011/36/UE é aplicável «sem prejuízo da Diretiva 2004/81/CE ou de regras nacionais semelhantes» (artigo 11.º, n.º 3). Por conseguinte, se a vítima não tiver direito a um título de residência ou não tiver residência legal nesse Estado-Membro, ou ainda se tiver abandonado o território desse Estado-Membro, este último não é obrigado a continuar a prestar-lhe assistência e apoio por força da Diretiva 2011/36/UE (considerando 18).

---

pelo menos 30 dias. Até à data, todos os Estados-Membros, com exceção de três (CZ, HU e EE) já ratificaram a Convenção. EE assinou mas ainda não a ratificou.

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 e DE (três meses).

34 Por exemplo, CZ, FR, HU, LV.

35 Por exemplo, uma duração normal de três meses, prorrogável por dois meses em EL, sobretudo para os menores.

36 Por exemplo, AT, CY, SE.

37 Em alguns Estados-Membros são concedidas condições mais favoráveis aos menores no que respeita à duração ou prorrogação do prazo de reflexão ou do estatuto concedido durante esse período. Ver infra, ponto 8.

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

39 Por exemplo, FI, NL, SI.

Em segundo lugar, no que respeita ao teor do apoio, assistência e proteção às vítimas, os artigos 11.º a 16.º da Diretiva 2011/36/UE reforçam o previsto na Diretiva 2004/81/CE.

5.1 Níveis de vida que assegurem a subsistência das vítimas

Antes da emissão de um título de residência, os Estados-Membros são obrigados a proporcionar às vítimas que não disponham de recursos suficientes um nível de vida que assegure a sua subsistência, assim como o acesso a tratamento médico de urgência e à satisfação das necessidades especiais das vítimas mais vulneráveis, nomeadamente assistência psicológica, se for caso disso.

Na prática, a maior parte dos Estados-Membros parece proporcionar alojamento às vítimas, sobretudo através de instalações específicas[40]. No entanto, em HU, não é claro se a obrigação das vítimas apresentarem um atestado, fornecido pelas autoridades nacionais mediante pedido, já implica algum grau de cooperação antes de a assistência e o alojamento poderem ser disponibilizados, enquanto em BG e RO, a duração do alojamento nos centros de acolhimento é de 10 dias, o que é inferior ao prazo de reflexão, e pode ser prorrogado a pedido das vítimas ou das autoridades judiciais.

O tratamento médico, que muitas vezes vai mais além do tratamento médico urgente[41] previsto no artigo 7.º, n.º 1, é aparentemente concedido em todos os Estados-Membros. Na prática, a maior parte dos Estados-Membros parece velar igualmente pela satisfação das necessidades específicas das pessoas mais vulneráveis, incluindo assistência psicológica e serviços de aconselhamento, embora muitos Estados-Membros[42] não tenham transposto explicitamente essa exigência para a legislação nacional.

A maioria dos Estados-Membros também presta alguma forma de apoio financeiro à totalidade ou à maior parte das vítimas vulneráveis[43].

5.2 Necessidades de segurança e proteção

A avaliação adequada dos riscos e das necessidades é crucial para garantir a segurança das vítimas e a cooperação efetiva com as autoridades (artigo 7.º, n.º 2). A maior parte dos Estados-Membros adotou legislação, protocolos ou orientações específicas sobre as necessidades em termos de segurança e proteção[44] e/ou, na prática, procede a uma avaliação desses riscos e necessidades[45].

A obrigação de proceder a uma apreciação individual das circunstâncias pessoais da vítima e dos riscos, prevista na Diretiva 2011/36/UE (artigo 12.º, n^{os} 3 e 4), vem reforçar ainda mais a proteção das vítimas.

---

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 Por exemplo, AT, BE, CY, CZ, DE, FI, EL, HR, HU, LT, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK e SE. Em IT embora esse apoio não esteja previsto na lei, na prática pode ser concedido. Em PL as vítimas podem requerer prestações sociais após terem sido formalmente identificadas e concedida autorização para permanecerem no território durante um período de reflexão.

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 e SE já realizam ou tencionam realizar avaliações dos riscos. CZ, EE, ES, FI, EL, LU, LV, MT, NL e SK já realizam ou tencionam realizar avaliações das necessidades.

5.3 Tradução, interpretação e assistência jurídica gratuita

O artigo 7.º, n.º 3, obriga os Estados -Membros a prestar serviços de tradução e interpretação aos nacionais de países terceiros, mas apenas se tal for necessário. Em CZ não é claro se os serviços de interpretação são proporcionados gratuitamente e se o são igualmente durante um processo penal. Em BG a legislação aparentemente só garante os serviços de interpretação e de tradução durante o processo penal.

De um modo geral, a maioria dos Estados-Membros prevê a tradução ou a interpretação mas a sua aplicação prática varia consideravelmente e o acesso das vítimas a estes serviços, nomeadamente fora do âmbito de um processo penal, pode ser difícil.

A concessão facultativa de assistência jurídica gratuita por força do artigo 7.º, n.º 4, foi transposta na maioria dos Estados-Membros[46]. O artigo 12.º da Diretiva 2011/36/UE reforça esta obrigação prevendo o aconselhamento jurídico gratuito e, se for caso disso, o patrocínio judiciário, caso a vítima não disponha de recursos financeiros suficientes.

6. TÍTULO DE RESIDÊNCIA: EMISSÃO, NÃO PRORROGAÇÃO E RETIRADA

Para emitir um título de residência os Estados-Membros devem, cumulativamente, considerar se é oportuno prorrogar a estada no território nacional do nacional de um país terceiro durante o período de instrução ou o processo judicial, assim como apurar se a pessoa está disposta a cooperar com as autoridades competentes e se cessou todas as relações com os presumíveis autores da infração. Estas condições são aplicáveis sem prejuízo de razões de ordem pública e de proteção da segurança nacional[47].

Em alguns Estados-Membros[48] o título de residência só pode ser emitido à vítima após ter sido iniciado um processo judicial contra o presumível infrator. A cooperação com as autoridades é também interpretada de formas diferentes, desde a obrigação de prestar informações, à apresentação de uma queixa oficial ou ao depoimento como testemunha em tribunal. No entanto, o artigo 12.º da Diretiva 2011/36/UE veio reforçar a proteção das vítimas, estabelecendo medidas explícitas para as pessoas que colaboram nas investigações ou no processo penal, para além das garantias que são proporcionadas pela Diretiva 2012/29/UE relativa aos direitos das vítimas da criminalidade.

[46] BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE e SI transpuseram explicitamente este artigo, abrangendo o período antes e após a emissão do título de residência. Nos outros casos, existem disposições jurídicas específicas sobre a disponibilidade de aconselhamento jurídico após a emissão do título de residência mas não antes (HU), embora possa ser prestado na prática (EE). Em CY e LV é prestada assistência jurídica gratuita a partir do momento em que a pessoa é formalmente reconhecida como vítima.

[47] AT, BE, CY, DE, EE, FI, FR, LU, MT, SE, SI preveem explicitamente a possibilidade de recusa por estas razões. Noutros Estados-Membros, este é um princípio geral aplicável à emissão de título de residência.

[48] AT, CY, EE, FR, SK. Não é claro se tal também sucede na Hungria.

Alguns Estados-Membros não fazem depender a emissão do título de residência da cooperação da vítima[49] ou preveem derrogações a essa exigência em função das circunstâncias pessoais das vítimas[50]. Inversamente, outros[51] impuseram condições suplementares às previstas na diretiva para a emissão dos títulos de residência, por exemplo, a prova de disponibilidade de alojamento ou o pagamento de uma taxa. A imposição de condições adicionais que dão amplo poder discricionário às autoridades, nomeadamente quando não estejam previstas exceções, pode impedir injustificadamente o acesso ao título de residência e, por conseguinte, suscita preocupações quanto à correta aplicação da diretiva.

A diretiva fixa a duração mínima de seis meses para os títulos emitidos. Esta exigência não é satisfeita pela legislação em BG, EE, HR, HU, NL[52]. Em três Estados-Membros[53] a legislação prevê diretamente a emissão de títulos com a duração de um ano, ao passo que outros[54] determinam a sua duração caso a caso, com base na duração do processo ou nas circunstâncias individuais.

O artigo 8.º obriga os Estados-Membros a renovar o título se as condições previstas no artigo 8.º, n.º 2, continuarem a ser aplicáveis. Todavia, essa possibilidade não está claramente definida na legislação em PL, sendo, aparentemente, facultativa em LT. Em alguns Estados-Membros, em certas condições, o título de residência pode dar origem a uma autorização de residência permanente[55].

Por último, o artigo 14.º estabelece que o título de residência pode ser retirado em qualquer altura se deixarem de estar preenchidas as condições da sua emissão. Uma minoria de Estados-Membros[56] definiu outros motivos para a retirada do título, nomeadamente motivos

---

[49] AT, ES, FI, HR, IT, PT. Em FI esses títulos são emitidos continuamente, dando pleno direito ao reagrupamento familiar. Em HR, a vítima deve concordar em participar num programa de assistência e proteção.

[50] BE, EL, FR, LU, HU, NL e SE. BE e EL emitem títulos sem quaisquer restrições aos menores. Em HU, são emitidos títulos aos apátridas e em SE aos estrangeiros (incluindo vítimas de tráfico) que se encontrem em risco de ficar traumatizados ou ser socialmente rejeitados se regressarem ao seu país de origem, no âmbito do procedimento de asilo. Em certos casos, FR concede títulos de residência temporária às vítimas «por motivos relacionados com a vida privada ou familiar», ficando à discrição das prefeituras. Em certos países, nomeadamente DE, as normas gerais sobre as condições de autorização de residência permitem a emissão de títulos por motivos humanitários, que, em certas condições, podem incluir as vítimas de tráfico. Importa referir igualmente que, segundo a Convenção do Conselho da Europa n.º 197, «cada uma das Partes emitirá uma autorização de residência renovável, em nome das vítimas, sempre que se verifique um ou ambos os seguintes casos: a) a autoridade competente considere que a permanência das vítimas se mostra necessária devido à sua situação pessoal; b) a autoridade competente considere que a permanência das vítimas se mostra necessária para efeitos de cooperação com as autoridades competentes para a investigação ou para a instauração de procedimento criminal» (artigo 14.º, n.º 1). Ver nota de rodapé 28.

[51] Por exemplo, BG, CZ. Alguns países exigem a prova da identidade para a emissão do título, mas permitem exceções (nomeadamente, BE, BG, EL, ES, LT, NL, PL).

[52] Em HU, o título é válido *até* seis meses e em NL até um ano

[53] AT, EL, PT. Na prática, a duração também é normalmente de um ano em NL e FR, países onde uma circular alargou o prazo de 6 meses previsto na lei.

[54] Por exemplo CY, DE, NL.

[55] AT, BE, CZ, DE, ES, FI, LU, NL, PL. As vítimas podem solicitar um título de residência de duração ilimitada após um ano (PL), três anos (AT) ou quatro anos (FI) de residência no país. Em BE as vítimas podem requerer o título de residência permanente se o processo tiver conduzido a uma condenação ou mediante decisão do tribunal competente. O mesmo se aplica em NL, para além da possibilidade de requerer a residência permanente se o processo judicial se prolongar por mais de três anos, quando o regresso ao país de origem implique riscos para a vítima ou preocupações quanto à unidade familiar, etc. Em CZ pode ser requerido um título de residência permanente no final do julgamento.

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

de saúde pública, muitas vezes aplicáveis a todos os títulos de residência, que, em alguns casos, podem ultrapassar o âmbito de aplicação da diretiva.

7. TRATAMENTO DADO APÓS A EMISSÃO DO TÍTULO DE RESIDÊNCIA

Nos termos do artigo 9.º, após a emissão do título de residência, deve ser concedido às vítimas que não disponham de recursos suficientes, pelo menos, o tratamento previsto no artigo 7.º.

Além disso, durante toda a duração do título de residência, as vítimas são autorizadas a ter acesso ao mercado de trabalho, à formação profissional e à educação, nos termos da legislação nacional (artigo 11.º).

A grande maioria dos Estados-Membros parece conceder acesso ao mercado de trabalho, à formação profissional e à educação, embora em alguns casos o acesso ao mercado laboral possa ser problemático[57].

O artigo 12.º concede às vítimas o acesso a programas destinados a facilitar a retoma de uma vida social normal, incluindo, por exemplo, a melhoria das qualificações profissionais. Nos Estados-Membros que criaram programas destinados às vítimas[58], os interessados têm, em geral, uma opinião positiva sobre os mesmos. Em HR a participação em programas de assistência e proteção das vítimas de tráfico é um pré-requisito para a emissão e a renovação do título de residência.

8. MENORES

Os Estados-Membros que apliquem a diretiva a menores devem ter em conta o interesse superior da criança, assegurar que os procedimentos são os mais adequados e proporcionar-lhes acesso ao sistema educativo nas mesmas condições que os seus nacionais, eventualmente limitado ao sistema de educação público (artigo 10.º). Todos os Estados-Membros preveem o acesso dos menores à educação.

Alguns Estados-Membros adotaram disposições específicas sobre o princípio do interesse superior da criança[59], outros consideraram que este já vigorava no direito nacional, nomeadamente por força da ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, e que, por conseguinte, não seria necessário adotar novas medidas legislativas. No entanto, esta segunda opção pode nem sempre ser suficiente para clarificar o grau de

[57] Em MT, por exemplo, o acesso ao mercado de trabalho parece ser formalmente condicionado à obtenção de uma autorização da autoridade competente. Em SK é concedido em condições desiguais aos nacionais e em LU só é autorizado no que respeita às atividades por conta de outrem.

[58] Por exemplo, AT, CZ, ES, FI, HR, IT, LV, NL, PL e SK.

[59] BE, CY, EE, ES, FI, MT, PT, RO, SE.

aplicabilidade da Convenção no que respeita às disposições específicas da diretiva[60]. Em qualquer caso, todos os Estados-Membros estão obrigados a respeitar o princípio do interesse superior da criança quando aplicam a legislação da UE[61].

O artigo 10.º, alínea c), versa sobre os menores não acompanhados e obriga os Estados-Membros a garantir a sua representação legal em conformidade com o direito nacional, assim como a estabelecer a sua identidade, nacionalidade e estatuto de menor não acompanhado, bem como a procurar localizar o mais rapidamente possível os seus familiares. Nem todos os Estados-Membros introduziram explicitamente estas exigências na sua legislação nacional[62]. Em setembro de 2012, a Comissão adotou um relatório intercalar sobre a aplicação do plano de ação relativo aos menores não acompanhados (2010-2014)[63], em que subscreve o ponto de vista de que o superior interesse da criança deve prevalecer sobre o seu estatuto migratório, e que foi acolhido favoravelmente pelo Parlamento Europeu numa resolução de setembro de 2013[64].

Entre as preocupações suscitadas pela aplicação prática do artigo 10.º encontram-se a identificação correta, o estabelecimento de procedimentos adequados que tenham em conta o interesse superior da criança, em especial as não acompanhadas, bem como os menores em fuga de estruturas de acolhimento. Por outro lado, foram postas em prática boas práticas quanto aos procedimentos específicos para proteger os menores que participem em processos penais (nomeadamente FI e IT).

Alguns Estados-Membros aplicam condições mais favoráveis aos menores, nomeadamente períodos de reflexão mais longos[65], títulos de residência incondicionais[66] ou centros de acolhimento específicos[67].

Por último, os artigos 13.º a 16.º da Diretiva 2011/36/UE visam especificamente os menores vítimas de tráfico de seres humanos, prevendo medidas de assistência, apoio e proteção. A aplicação dessas disposições terá um impacto positivo na situação dos menores que sejam nacionais de países terceiros e na forma como lhes é aplicada a Diretiva 2004/81/CE.

9. CONCLUSÕES

60 Ver igualmente a observação geral n.º 5 (2003) do Comité das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

61 Artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

62 Em BG, FR, LU e MT a legislação não menciona explicitamente o estabelecimento da identidade, da nacionalidade e do estatuto de menor não acompanhado e/ou a necessidade de localizar as famílias logo que possível. Em FI e PL a legislação em alguns casos apenas faz referência aos menores não acompanhados que requerem proteção internacional. A representação legal não está claramente prevista em BG.

63 COM(2010)213.

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

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

66 Por exemplo, BE, EL. Em PL os menores com menos de 15 anos podem ser isentos da obrigação de cooperação. Em FR, os menores não podem ser sujeitos a procedimentos de regresso (existem procedimentos específicos para os menores com idade superior a 16 anos que acedem ao mercado de trabalho). Ver igualmente a nota de rodapé 50 relativamente aos Estados-Membros que concedem geralmente os títulos de residência sem impor quaisquer condições.

67 Por exemplo, BE, BG, ES, EL, HR, IT, NL, RO.

Apesar dos progressos registados nos últimos anos, é necessário melhorar a disponibilidade dos dados respeitantes à aplicação da diretiva. No entanto, os dados já disponíveis indiciam que não está a ser plenamente aproveitada a possibilidade de emissão de títulos de residência a nacionais de países terceiros como contrapartida da sua cooperação com as autoridades. Um título de residência temporário, válido apenas durante o período da instrução ou do processo penal, pode não ser um incentivo suficiente para as pessoas vulneráveis, que necessitam de algum tempo para recuperar de uma experiência traumática antes de se decidirem ou não a colaborar formalmente com as autoridades policiais ou judiciais. Alguns Estados-Membros já concedem incondicionalmente títulos de residência a todas as vítimas, ou a algumas delas, consoante a sua situação pessoal ou vulnerabilidade. No entanto, na maior parte dos casos, isto representa uma exceção ao regime da concessão do título de residência como contrapartida da cooperação, pelo que as vítimas não sabem se receberão ou não o título. Além disso, não é claro com que frequência os títulos são efetivamente concedidos e em que base é realizada a avaliação da vulnerabilidade e das circunstâncias pessoais das vítimas. A definição de critérios menos rigorosos para a condição de cooperação e outras condições mais favoráveis, nomeadamente a dissociação da validade do título da duração do processo ou uma duração mínima mais longa, poderiam igualmente contribuir para a recuperação das vítimas, o que incentivaria a sua cooperação.

Várias disposições da Diretiva 2004/81/CE estão estreitamente associadas e serão reforçadas pela aplicação da Diretiva 2011/36/UE e pela execução da Estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos. Como resultado destes instrumentos, a legislação dos Estados-Membros tem sido ou irá ser brevemente alterada. Por conseguinte, a Comissão só estará em condições de avaliar cabalmente a necessidade e o valor acrescentado da adoção de orientações para a aplicação ou a alteração da Diretiva 2004/81/CE após ter efetuado a análise da transposição da Diretiva 2011/36/UE, prevista para 2015. A Comissão estudará a possibilidade de explorar formas de consolidar a legislação da UE em matéria de tráfico de seres humanos, incluindo no que se refere à concessão de títulos de residência às vítimas que sejam nacionais de países terceiros.

Entretanto, a Comissão tenciona empenhar-se em diálogos bilaterais com os Estados-Membros a fim de assegurar a aplicação integral e adequada da Diretiva 2004/81/CE. Este processo contribuirá igualmente para a execução das ações identificadas pela *Task Force* Mediterrâneo, criado em outubro de 2013, com o objetivo de prevenir a perda de vidas de migrantes no mar, nomeadamente intensificando a luta contra o tráfico e a introdução clandestina de migrantes.

Para além da legislação, algumas medidas práticas, como o reforço dos processos de identificação, a realização de avaliações de risco individuais para todas as vítimas antes e durante a sua cooperação, ou a melhoria dos procedimentos para conceder atempadamente o período de reflexão e o título de residência, podem ter um impacto considerável para uma aplicação eficaz da diretiva. A Comissão pode facilitar o aprofundamento do intercâmbio de informações e de boas práticas no âmbito das estruturas existentes, envolvendo os Estados-Membros, a sociedade civil, os organismos da UE e as organizações internacionais, com vista a combater mais eficazmente o tráfico de seres humanos.