



Bruselas, 17.10.2014
COM(2014) 635 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

relativa a la aplicación de la Directiva 2004/81/CE relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes

{SWD(2014) 318 final}

1. INTRODUCCIÓN

Abordar la trata de seres humanos significa prevenir y combatir el delito, así como proteger y ayudar a las víctimas. Con la intención de contribuir al logro de estos objetivos y reforzar la lucha contra la inmigración irregular, el Consejo adoptó la Directiva 2004/81/CE, que regula la expedición de un permiso de residencia temporal a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración y que cooperen con las autoridades en la investigación y persecución de los presuntos traficantes¹.

En los diez años posteriores a la adopción de dicha Directiva se han tomado medidas relevantes en la política de la UE en materia de lucha contra la trata de seres humanos. La presente Comunicación hace balance de los progresos realizados y ofrece un panorama actualizado de las principales cuestiones jurídicas y prácticas relativas a la aplicación de la Directiva 2004/81/CE².

El 5 de abril de 2011 se adoptó la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas³. Mientras que la Directiva 2004/81/CE establece normas específicas en materia de permisos de residencia y de trato de los nacionales de terceros países que cooperen con las autoridades, la Directiva 2011/36/UE se aplica como un marco horizontal para los ciudadanos de la UE y para los ciudadanos de terceros países. Esta última Directiva refuerza algunas de las disposiciones contenidas en la Directiva 2004/81/CE, incluyendo un marco reforzado de protección y ayuda a los menores. Por consiguiente, los dos textos han de leerse conjuntamente⁴. Además, la Comisión presentó en 2012 la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos 2012-2016⁵, cuyo informe intermedio se presenta en un paquete junto con la presente Comunicación.

En el primer informe sobre la aplicación de la Directiva 2004/81/CE en 2010⁶, la Comisión mencionó también algunas iniciativas en curso, ya finalizadas desde entonces, que contribúan a reforzar los derechos de las víctimas de la trata de seres humanos. Estas incluyen la adopción de una Directiva sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos en 2012⁷ y la finalización del Sistema Europeo Común de Asilo en junio de 2013, que establece normas comunes y propicia una cooperación más fuerte para garantizar un trato equitativo a los solicitantes de asilo⁸.

¹ DO L 261 de 6.8.2004.

² Al igual que el informe anterior, la presente Comunicación se basa en un estudio llevado a cabo por la Comisión. Todos los Estados miembros sujetos a la Directiva han tenido la oportunidad de revisar la información factual pertinente que figura en el presente informe. IE, DK y UK no participan en la Directiva. En el presente informe, se entiende por «Estados miembros» los Estados miembros vinculados por la Directiva.

³ DO L 101 de 15.4.2011.

⁴ El presente informe no analiza las disposiciones de la legislación nacional de transposición de la Directiva 2011/36/UE, pero pone de relieve los principales casos en los que la Directiva 2011/36/UE incide en la aplicación de la Directiva 2004/81/CE. La Comisión presentará un informe sobre la transposición de la Directiva 2011/36/UE en 2015.

⁵ COM(2012) 286.

⁶ COM(2010) 493.

⁷ DO L 315 de 14.11.2012.

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

Uno de los retos destacados en el informe de la Comisión de 2010 fue la limitada disponibilidad de datos comparables. Desde entonces se han publicado dos nuevos Documentos de trabajo de Eurostat sobre la trata de seres humanos⁹. Además, desde 2010 la Red Europea de Migración ha publicado ocho consultas *ad hoc* sobre la trata de seres humanos y un estudio titulado «Identificación de las víctimas de la trata de seres humanos en los procedimientos de protección internacional y retorno forzoso»¹⁰.

Según las últimas cifras disponibles, en la UE se concedieron 856 permisos de primera residencia en 2013, 1 124 en 2012 y 1 194 en 2011¹¹. Con arreglo al último Documento de trabajo de Eurostat sobre la trata de seres humanos, en los 23 Estados miembros que pudieron presentar datos se identificó a 2 171 ciudadanos de terceros países como víctimas o presuntas víctimas de la trata de seres humanos en 2012 y a 2 002 en 2011. 19 Estados miembros facilitaron información para 2011 y 2012 sobre el número de víctimas a las que se concedió un período de reflexión, que ascendió a 1 011 en 2011 y a 1 110 en 2012.

2. DEFINICIONES Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

A raíz de la entrada en vigor de la Directiva 2011/36/UE, la definición pertinente de «trata de seres humanos» para la aplicación de la Directiva 2004/81/CE es la que se contempla en el artículo 2 de la Directiva 2011/36/UE.

Todos los Estados miembros deben aplicar la Directiva 2004/81/CE a todos los nacionales de terceros países implicados, incluso en casos de entrada irregular en su territorio.

Según su artículo 3, apartado 2, los Estados miembros pueden optar por aplicar la Directiva a aquellos que hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, es decir, la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, según se define en la Directiva 2002/90/CE. Diez Estados miembros¹² han aprovechado esta posibilidad.

El artículo 3, apartado 3, autoriza a los Estados miembros a incluir a los menores en el ámbito de aplicación de la Directiva. Todos excepto SK lo han hecho, mientras que en LT los menores están incluidos bajo determinadas condiciones.

3. IDENTIFICACIÓN DE LAS VÍCTIMAS Y PRESTACIÓN DE INFORMACIÓN

⁹ El primero se publicó en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf. El segundo se publica al mismo tiempo que la presente Comunicación.

¹⁰ Todas las consultas *ad hoc*, así como el estudio, publicado en 2013, están disponibles en el siguiente enlace: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/index_en.htm.

¹¹ Fuente: base de datos de Eurostat (migr_resoth), actualizada por última vez el 26 de septiembre de 2014. Las cifras correspondientes a AT aún no están disponibles.

¹² AT, BE, CZ, EL, EE, LU, MT, PT, RO y SE. En BE solo se incluyen las personas sujetas a «tipos graves de ayuda a la inmigración ilegal», tal como se definen en la legislación nacional., mientras que en EL la trata debe ser realizada por una organización delictiva.

La identificación temprana de las víctimas es crucial para la aplicación efectiva de la Directiva, pues permite a la víctima ser informada de sus derechos con prontitud, iniciar un proceso de recuperación y reflexionar antes de decidir si coopera o no con las autoridades.

Según el artículo 5, las víctimas deben recibir la información necesaria sobre las posibilidades que ofrece la Directiva «cuando las autoridades competentes de los Estados miembros consideren que un nacional de un tercer país puede entrar en el ámbito de aplicación de la presente Directiva». La obligación de facilitar información también se incluye ahora en el artículo 11, apartado 6, de la Directiva 2011/36/UE, donde se menciona explícitamente la Directiva 2004/81/CE.

La interpretación del momento a partir del cual las autoridades están obligadas a facilitar información también es más clara gracias al artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2011/36/UE, según el cual los Estados miembros deben facilitar a las víctimas asistencia y apoyo «en cuanto las autoridades competentes tengan indicios razonables» para considerar que una persona puede ser una víctima.

Diez Estados miembros han especificado en su legislación el momento en el que se debe facilitar la información¹³. En la legislación de algunos Estados miembros¹⁴ no está claro si la información se facilita también a las presuntas víctimas o solo en el momento de la identificación oficial, o al comienzo del proceso penal. En algunos Estados miembros¹⁵, las legislaciones contemplan condiciones adicionales, como, por ejemplo, la obtención de la víctima de información útil sobre el presunto delito, o se refieren a la facilitación de información a los nacionales de terceros países «que cooperen con las autoridades competentes», lo que puede plantear dudas en cuanto a la correcta aplicación de la Directiva.

En RO, la ley no especifica qué autoridad debe facilitar la información ni el contenido o el formato de la misma. En AT parece que la información se da por supuesto en la práctica, pero el artículo 5 no se ha transpuesto explícitamente en la legislación nacional, salvo mediante normas generales del Derecho administrativo. En las legislaciones de HR y PL no existe ningún requisito claro de que la información se refiera a todas las posibilidades que ofrece la Directiva.

El número relativamente bajo de permisos de residencia pone de manifiesto la necesidad de seguir mejorando la identificación de las víctimas de la trata de seres humanos, tal y como se ha reconocido en la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos. Hasta la fecha, al menos 15 Estados miembros han establecido mecanismos de remisión nacionales o regionales para las víctimas¹⁶. Además, el artículo 11 de la Directiva 2011/36/UE obliga a los Estados miembros a «adoptar las medidas necesarias para establecer mecanismos apropiados dirigidos a la identificación, la asistencia y el apoyo tempranos a las víctimas»¹⁷.

Una minoría de Estados miembros ha especificado en su legislación el formato de la información¹⁸. En la práctica, la mayoría de los países proporciona información tanto

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

¹⁴ Por ejemplo, AT, EL, RO y SI.

¹⁵ CZ, LV y MT.

¹⁶ BE, BG, CY, CZ, DE, HR, HU, LV, LT, MT, NL, PL, PT, RO y SK.

¹⁷ En septiembre de 2013, la Comisión adoptó las «Directrices para mejorar la detección de las víctimas de la trata de seres humanos» que brinda apoyo práctico a los servicios consulares y las guardias de fronteras. Véase http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/thb-victims-identification/thb_identification_en.pdf.

¹⁸ BE, CY, CZ, ES, LV y PL.

oralmente como por escrito¹⁹. Algunos²⁰ han establecido en su legislación que la información ha de facilitarse en una lengua que la persona entienda. Las prácticas comunes incluyen folletos impresos²¹, páginas web²², y líneas directas específicas²³.

Por último, en algunos Estados miembros la misma autoridad encargada de la identificación formal también es responsable de proporcionar la información²⁴, si bien esto no excluye la participación de otras autoridades. En muchos casos, las organizaciones de la sociedad civil también facilitan información²⁵.

4. PERIODO DE REFLEXIÓN

A fin de poder recuperarse y tomar una decisión con conocimiento de causa, las víctimas deben disfrutar de un período de reflexión, durante el cual (y a la espera de una decisión de la autoridad competente) tienen derecho a recibir asistencia y están protegidas frente a la ejecución de decisiones de expulsión.

Todos los Estados miembros han incorporado a su legislación nacional el artículo 6, a excepción de AT e IT. Para esos Estados miembros, sin embargo, este período parece darse por supuesto en la práctica o se ha sustituido por la posibilidad recibir inmediatamente un permiso de residencia, se haya cooperado con las autoridades o no²⁶. La mayoría de los Estados miembros han prohibido de manera explícita la ejecución de decisiones de expulsión²⁷.

De su propia naturaleza y objetivos se desprende que el período de reflexión no puede estar condicionado a la voluntad de cooperar de la víctima. Esta disposición se ve confirmada por el considerando 18 de la Directiva 2011/36/UE, según el cual, al menos durante el período de reflexión, la asistencia y el apoyo deben prestarse de forma *incondicional*, incluso a las víctimas que no sean residentes legales. Solo una vez concluido el proceso de identificación o expirado el período de reflexión, los Estados miembros dejan de estar obligados a prestar asistencia a una víctima de la cual se considere que «no reúne las condiciones para la obtención de un permiso de residencia o no tiene, por otra parte, el estatuto de residente legal en el Estado miembro, o si la víctima ha abandonado el territorio de dicho Estado miembro».

¹⁹ AT, MT, PT, SK y SI la proporcionan oralmente.

²⁰ BG, CY, CZ, DE, FR, PL, PT y ES.

²¹ Por ejemplo, BE, CZ, SK, ES y SE.

²² Por ejemplo, FI.

²³ Por ejemplo, PL, HU, EL, PT y MT.

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

²⁵ En al menos 16 Estados miembros (AT, CZ, DE, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI y SK) existen acuerdos con las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras asociaciones que incluyen la prestación de información. En la mayoría de los Estados miembros, las ONG participan en el proceso de identificación de diversas maneras.

²⁶ En AT, el Ministerio Federal del Interior ha introducido un período de reflexión de 30 días, pero solo por decreto interno.

²⁷ Este no es el caso en BG. En algunos Estados miembros, la protección contra las expulsiones mientras las víctimas esperan la decisión de la autoridad sobre el permiso de residencia puede ser problemática.

La Directiva²⁸ no establece ni el momento en que debería empezar el período de reflexión (tras la detección o identificación oficial de las víctimas) ni su duración, pero obliga a los Estados miembros a determinar estos extremos en el Derecho nacional. En la práctica, cerca de la mitad de los Estados miembros otorgan oficialmente el período de reflexión únicamente tras la identificación²⁹. Trece Estados miembros contemplan un mínimo de 30 días³⁰, en algunos casos prorrogables para las categorías vulnerables o habida cuenta de las circunstancias personales de la víctima, mientras que otros optan directamente por periodos más largos, de 45³¹, 60³² o 90³³ días. Existe una considerable variación en cuanto a la duración máxima, que puede ir desde un mes sin prórrogas anticipadas³⁴ a varios meses³⁵, o pueden incluso ampliarse caso por caso³⁶, y en cuanto al tipo de estatuto de residencia concedido³⁷.

Por último, el Estado miembro puede decidir poner fin al período de reflexión si la persona interesada ha renovado de manera activa, voluntaria y por iniciativa propia el contacto con los autores del delito, o por motivos relacionados con el orden público y la protección de la seguridad nacional (artículo 6, apartado 4). La mayoría de los Estados miembros ha transpuesto esta disposición³⁸. En algunos casos³⁹, los motivos de resolución del período de reflexión van más allá de los criterios establecidos en la Directiva y pueden ser excesivamente amplios.

5. TRATO DISPENSADO ANTES DE LA EXPEDICIÓN DEL PERMISO DE RESIDENCIA

El artículo 7 se refiere al trato dispensado a las víctimas durante el período de reflexión y mientras esperan la decisión de la autoridad competente. Su contenido se desarrolla en una lectura conjunta de la Directiva 2011/36/UE.

En primer lugar, la Directiva 2011/36/UE hace hincapié en que el apoyo y la asistencia durante el período de reflexión deben prestarse de forma incondicional a todas las víctimas, con independencia de su estatuto de residencia. Sin embargo, al expirar el período de reflexión o finalizar el proceso de identificación, la Directiva 2011/36/UE se aplica «sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 2004/81/CE o en normas nacionales similares»

²⁸ Cabe señalar que artículo 13.1 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (STCE 197), que entró en vigor el 1 de febrero de 2008, prescribe un período de reflexión mínimo de 30 días. Hasta la fecha, todos los Estados miembros excepto tres (CZ, HR y EE) han ratificado el Convenio. EE lo ha firmado, pero no lo ha ratificado.

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

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

³¹ BE.

³² HR y MT.

³³ LU, NL, PL, RO, SI, SK y DE (tres meses).

³⁴ Por ejemplo, CZ, FR, HU y LV.

³⁵ Por ejemplo, una duración normal de tres meses más una prórroga de dos meses en EL, sobre todo para los menores.

³⁶ Por ejemplo, AT, CY y SE.

³⁷ En algunos Estados miembros se conceden condiciones más favorables a los menores en lo que respecta a la duración o prórroga del período de reflexión o el estatuto concedido durante el mismo. Véase el capítulo 8.

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

³⁹ Por ejemplo, FI, NL y SI.

(artículo 11, apartado 3). Por lo tanto, si se considera que la víctima no reúne las condiciones necesarias para obtener un permiso de residencia o no tiene la residencia legal en ese Estado miembro, o ha abandonado su territorio, dicho Estado no está obligado a seguir prestando asistencia y apoyo sobre la base de la Directiva 2011/36/UE (considerando 18).

En segundo lugar, en lo que se refiere al contenido del apoyo, la asistencia y la protección a las víctimas, los artículos 11 a 16 de la Directiva 2011/36/UE refuerzan lo dispuesto en la Directiva 2004/81/CE.

5.1 Nivel de vida que garantice la subsistencia

Antes de la expedición de un permiso de residencia, los Estados miembros están obligados a conceder a las víctimas que no posean suficientes recursos un nivel de vida que garantice la subsistencia, así como el acceso a tratamiento médico de urgencia y atención a las necesidades especiales de los más vulnerables, incluida, cuando proceda, asistencia psicológica.

La mayoría de los Estados miembros parecen proporcionar alojamiento en la práctica, principalmente en instalaciones específicas⁴⁰. Sin embargo, en HU no queda claro si la obligación impuesta a las víctimas de presentar un certificado, facilitado por las autoridades nacionales previa solicitud, supone ya un grado de cooperación antes de que puedan concederse la ayuda y el alojamiento y, en el caso de BG y RO, la duración del alojamiento en centros de acogida es de 10 días, lo que no cubre la duración del período de reflexión, aunque puede prorrogarse a petición de las víctimas o de las autoridades judiciales.

El tratamiento médico, que a menudo va más allá de los cuidados de urgencia⁴¹ que se prescriben en el artículo 7, apartado 1, parece facilitarse en todos los Estados miembros. En la práctica, la mayoría de los Estados miembros parecen satisfacer las necesidades especiales de los más vulnerables, incluyendo los servicios de apoyo y asesoramiento psicológico, aunque algunos⁴² no han transpuesto explícitamente este requisito en su legislación nacional.

La mayoría de los Estados miembros también ofrecen algún tipo de apoyo financiero para todas o la mayoría de las víctimas vulnerables⁴³.

5.2 Necesidades en materia de seguridad y protección

Una evaluación adecuada de riesgos y necesidades es crucial a la hora de garantizar la seguridad de las víctimas y la cooperación eficaz con las autoridades (artículo 7, apartado 2). La mayoría de los Estados miembros han introducido legislación, protocolos o directrices

⁴⁰ AT, BG, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE y SK.

⁴¹ AT, BE, CY, CZ, EL, ES, FI, HR, LT, NL, PT, RO, SE y SK.

⁴² BE, BG, CZ, EL, FR, NL, HU, LT, LU, LV, PL y SI.

⁴³ Por ejemplo, AT, BE, CY, CZ, DE, FI, EL, HR, HU, LT, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK y SE. En IT no se ha establecido en el Derecho nacional, pero se pueden conceder en la práctica. En PL las víctimas pueden solicitar prestaciones sociales tras su identificación formal y a continuación se les puede conceder un permiso de permanencia en el territorio durante un período de reflexión.

explícitas sobre las necesidades en materia de seguridad y protección⁴⁴ y/o han realizado una evaluación de necesidades y de riesgos en la práctica⁴⁵.

La obligación de realizar una evaluación individual de las circunstancias personales y los riesgos de la víctima, prevista en la Directiva 2011/36/UE (artículo 12, apartados 3 y 4), refuerza aún más la protección de las víctimas.

5.3 Traducción, interpretación y asistencia jurídica gratuita

El artículo 7, apartado 3, obliga a los Estados miembros a poner a disposición de los nacionales de terceros países servicios de traducción e interpretación, pero solo cuando proceda. En CZ no queda claro si la interpretación se presta de manera gratuita ni si se da también antes del proceso penal. En BG, la ley parece garantizar la interpretación y la traducción solo durante el proceso penal.

En general, la mayoría de los Estados miembros prevén la traducción o la interpretación, pero su aplicación práctica varía considerablemente y el acceso de las víctimas a estos servicios, en particular fuera del proceso penal, puede resultar problemático.

La prestación opcional de asistencia jurídica gratuita que se contempla en el artículo 7, apartado 4, se ha transpuesto en la mayoría de los Estados miembros⁴⁶. El artículo 12 de la Directiva 2011/36/UE refuerza este requisito, al establecer la prestación de asesoramiento jurídico gratuito y, cuando proceda, de representación legal, si la víctima carece de los recursos económicos adecuados.

6. PERMISO DE RESIDENCIA: EXPEDICIÓN, NO RENOVACIÓN Y RETIRADA

Para expedir un permiso de residencia, los Estados miembros deben considerar en su conjunto la oportunidad que presenta la prórroga de la estancia de nacionales de terceros países en el territorio nacional para las investigaciones o los procedimientos judiciales, además de tener en cuenta si están dispuestos a cooperar con las autoridades competentes y han roto toda relación con los presuntos autores del delito. Estas condiciones se aplican sin perjuicio de razones de orden público y protección de la seguridad nacional⁴⁷.

En unos pocos Estados miembros⁴⁸, los procedimientos judiciales contra el presunto infractor deben haberse iniciado para que se pueda expedir un permiso de residencia para la víctima. La

⁴⁴ AT, BE, BG, EL, ES, FI, FR, HR, LV, MT, PT y SK.

⁴⁵ AT, BE, CY, EE, ES, FI, EL, LV, LU, MT, NL y SE ya realizan o tienen previsto realizar evaluaciones de riesgo. CZ, EE, ES, FI, EL, LU, LV, MT, NL y SK ya realizan o tienen previsto realizar evaluaciones de necesidades.

⁴⁶ BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE y SI han transpuesto explícitamente este artículo, cubriendo el período anterior y posterior a la expedición del permiso de residencia. En otros casos, existen disposiciones jurídicas específicas sobre la disponibilidad de asesoramiento jurídico tras la obtención del permiso de residencia, pero no antes (HU), aunque sí puede prestarse en la práctica (EE). En CY y LV se presta asistencia jurídica gratuita una vez que se ha reconocido a la persona como víctima.

⁴⁷ AT, BE, CY, DE, EE, FI, FR, LU, MT, SE y SI contemplan explícitamente la posibilidad de denegación por estos motivos. En otros Estados miembros, se trata de un principio general que se aplica a la expedición de los permisos de residencia.

⁴⁸ AT, CY, EE, FR y SK. No queda claro si este es también el caso en HU.

cooperación con las autoridades se interpreta también de diferentes formas, desde tener que facilitar información a presentar denuncias oficiales o testificar ante un tribunal. Sin embargo, el artículo 12 de la Directiva 2011/36/UE ha reforzado aún más la protección de las víctimas al establecer medidas explícitas para las personas implicadas en las investigaciones y procedimientos penales, además de las garantías proporcionadas por la Directiva 2012/29/UE sobre los derechos de las víctimas de delitos.

En algunos Estados miembros, los permisos no están condicionados a la cooperación⁴⁹ o se autorizan excepciones a este requisito basadas en las circunstancias personales de las víctimas⁵⁰. Por el contrario, otros⁵¹ han introducido requisitos adicionales a los especificados en la Directiva para expedir un permiso de residencia, por ejemplo, prueba de alojamiento o justificante del pago de una tasa. Estos requisitos suplementarios que dotan de amplia discrecionalidad a las autoridades, especialmente cuando no se permiten excepciones, pueden impedir injustificadamente el acceso a los permisos y, por lo tanto, suscitan dudas en cuanto a la correcta aplicación de la Directiva.

La Directiva fija una duración mínima de seis meses para el permiso. Este requisito no se cumple en la legislación de BG, EE, HR, HU y NL⁵². Tres Estados miembros⁵³ conceden directamente por ley un permiso de un año, mientras que otros⁵⁴ lo deciden según el caso, en función de la duración de los procedimientos o las circunstancias individuales.

El artículo 8 obliga a los Estados miembros a renovar un permiso si se siguen cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 8, apartado 2. Sin embargo, dicha renovabilidad no está claramente prevista por la ley en PL y parecer ser opcional en LT. En algunos Estados miembros, el permiso puede llevar a la residencia permanente si se cumplen determinadas condiciones⁵⁵.

⁴⁹ AT, ES, FI, HR, IT y PT. En FI, estos permisos se expiden de forma continuada y dan pleno derecho a la reunificación familiar. En HR, la víctima debe comprometerse a participar en un programa de asistencia y protección.

⁵⁰ BE, EL, FR, LU, HU, NL y SE. BE y EL conceden permisos incondicionales a los menores. En HU estos permisos se conceden a las personas apátridas y en SE a los extranjeros (incluidas las víctimas de la trata de seres humanos) que corran el riesgo de quedar traumatizadas o ser socialmente rechazados si regresan a su país de origen, como parte del procedimiento de asilo. FR concede permisos de residencia temporales a víctimas «por razones relacionadas con la vida privada o familiar» en algunos casos únicamente, a discreción de la administración provincial. En otros países, como DE, las normas generales sobre condiciones de residencia permiten otorgar permisos por motivos humanitarios, que podrían incluir, por ejemplo, que la persona sea víctima de la trata de seres humanos, en condiciones específicas. También debe tenerse en cuenta que, según el Convenio nº 197 del Consejo de Europa, «cada Parte expedirá un permiso de residencia renovable a las víctimas, en una de las dos hipótesis siguientes o en las dos: a) cuando la autoridad competente considere que su permanencia es necesaria por razón de su situación personal ; b) cuando la autoridad competente considere que su permanencia es necesaria a efectos de su cooperación con las autoridades competentes en las investigaciones o actuaciones penales» (artículo 14.1). Véase la nota a pie de página nº 28.

⁵¹ Por ejemplo, BG, y CZ. Algunos países exigen la prueba de identidad para la expedición del permiso, pero se permiten excepciones (por ejemplo, BE, BG, EL, ES, LT, NL y PL).

⁵² En HU, el permiso es válido hasta seis meses y en NL hasta un año.

⁵³ AT, EL y PT. En la práctica, la duración es normalmente de un año también en NL y en FR, donde una circular ha ampliado la duración de seis establecida por la ley.

⁵⁴ Por ejemplo, CY, DE y NL.

⁵⁵ AT, BE, CZ, DE, ES, FI, LU, NL y PL. Las víctimas pueden solicitar un permiso de residencia de duración ilimitada después de uno (PL), tres (AT) o cuatro (FI) años de residencia. En BE, las víctimas pueden solicitar la residencia permanente si el juicio se resolvió con sentencia condenatoria o previa decisión de la autoridad judicial competente. Lo mismo se aplica en NL, además de la posibilidad de solicitar la residencia permanente si el proceso judicial se prolonga más de tres años, si el regreso al país de origen entraña riesgos para la víctima o

Por último, el artículo 14 establece que se pueden retirar los permisos en cualquier momento si dejan de cumplirse las condiciones para su expedición. Una minoría de Estados miembros⁵⁶ han adoptado motivos de retirada más amplios, como por ejemplo, razones de salud pública, que a menudo se aplican a todos los permisos de residencia. En algunos casos, estos podrían superar el ámbito de aplicación de la Directiva.

7. TRATO DISPENSADO TRAS LA EXPEDICIÓN DEL PERMISO DE RESIDENCIA

De conformidad con el artículo 9, una vez expedido el permiso de residencia, las víctimas sin recursos suficientes deben recibir al menos el trato que se prevé en el artículo 7.

Además, durante el período de validez del permiso de residencia, las víctimas deben tener acceso al mercado laboral, la formación profesional y la educación, según las normas establecidas por el Derecho nacional (artículo 11).

La mayoría de los Estados miembros parecen proporcionar acceso al mercado laboral, la formación profesional y la educación, aunque en algunos casos el acceso al mercado de trabajo puede resultar problemático⁵⁷.

El artículo 12 reconoce a las víctimas el acceso a los programas para la recuperación de una vida social normal, como, por ejemplo, la mejora de sus aptitudes profesionales. En los Estados miembros que han aplicado programas dirigidos a las víctimas⁵⁸, las partes interesadas suelen mostrar opiniones positivas. En HR, la participación en el programa de asistencia y protección a las víctimas de la trata de seres humanos es una condición para la expedición y la renovación del permiso.

8. MENORES DE EDAD

Los Estados miembros que apliquen la Directiva a los menores han de tener en cuenta su interés superior, garantizar que se apliquen los procedimientos adecuados y darles acceso a la educación en las mismas condiciones que a los nacionales, pudiendo disponer que este acceso se limite al sistema de enseñanza pública (artículo 10). Todos los Estados miembros ofrecen acceso a la educación.

Algunos Estados miembros han adoptado disposiciones específicas en relación con el principio de interés superior del niño⁵⁹, otros consideran que este principio ya estaba consagrado en sus ordenamientos jurídicos, en particular con la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, por lo que la adopción de medidas

existe preocupación por la unidad familiar, etc. En CZ se puede solicitar la residencia permanente al finalizar el juicio.

⁵⁶ BG, FI, HR, HU, LT, PL, SE y SI.

⁵⁷ Por ejemplo, en MT el acceso al mercado laboral parece estar formalmente condicionado a la obtención de una autorización de la autoridad competente. En SK se concede en condiciones de desigualdad respecto a los nacionales y en LU está permitido únicamente para las actividades por cuenta ajena.

⁵⁸ Por ejemplo, AT, CZ, ES, FI, HR, IT, LV, NL, PL y SK.

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

legislativas adicionales no era necesaria. No obstante, esta última opción no siempre deja suficientemente claro el grado de aplicabilidad de la Convención en lo que se refiere a las disposiciones específicas de la Directiva⁶⁰. En cualquier caso, todos los Estados miembros deben respetar el principio de interés superior del niño a la hora de aplicar la legislación de la UE⁶¹.

El artículo 10, letra c, se centra en los menores no acompañados y obliga a los Estados miembros a garantizar su representación jurídica de conformidad con el Derecho nacional, así como a establecer su identidad y nacionalidad y el hecho de que no están acompañados, y a encontrar cuanto antes a su familia. No todos los Estados miembros han introducido explícitamente estos requisitos en sus ordenamientos jurídicos⁶². En septiembre de 2012, la Comisión adoptó un informe intermedio sobre la aplicación del Plan de acción sobre los menores no acompañados 2010-2014⁶³, en el que se respalda la opinión de que el interés superior del menor prevalece sobre su estatus migratorio y que acogió favorablemente una resolución del Parlamento Europeo de septiembre de 2013⁶⁴.

Entre las preocupaciones expresadas acerca de los aspectos prácticos de la aplicación del artículo 10 están la identificación adecuada, el establecimiento de procedimientos apropiados que tengan en cuenta el interés superior de los menores, en particular de los no acompañados, así como los menores en situación de fuga o huida de centros de cuidado. Por otro lado, se han desarrollado buenas prácticas en materia de procedimientos específicos para proteger a los menores que participen en procesos penales (por ejemplo, en FI e IT).

Algunos Estados miembros aplican condiciones más favorables a los menores como, por ejemplo, períodos de reflexión más largos⁶⁵, permisos de residencia incondicionales⁶⁶ o viviendas tuteladas específicas⁶⁷.

Por último, los artículos 13 a 16 de la Directiva 2011/36/UE se refieren específicamente a las víctimas menores de edad y tratan la asistencia, el apoyo y la protección. Su aplicación repercutirá de forma positiva en la situación de los menores nacionales de terceros países y en cómo se les aplica la Directiva 2004/81/CE.

9. CONCLUSIONES

A pesar de algunos avances en los últimos años, ha de mejorar la disponibilidad de datos relativos a la aplicación de esta Directiva. Sin embargo, las cifras disponibles ya muestran que

⁶⁰ Véase también la observación general nº 5 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (2003).

⁶¹ Artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE

⁶² En BG, FR, LU y MT, la legislación no menciona explícitamente el establecimiento de la identidad, la nacionalidad, el estatuto de no acompañado o la necesidad de localizar a las familias tan pronto como sea posible. En FI y PL, la legislación en algunos casos solo se refiere a los menores no acompañados que soliciten protección internacional. La representación legal no está especificada claramente en 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//ES>

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

⁶⁶ Por ejemplo, BE y EL. En PL, un niño menor de 15 años puede quedar exento de la obligación de cooperar. En FR, los menores no están sujetos a procedimientos de retorno (existen procedimientos específicos para los menores de más de 16 años y para acceder al mercado de trabajo). Véase también la nota a pie de página nº 50 para los Estados miembros que otorgan permisos incondicionales en general.

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

la posibilidad de expedir permisos a los nacionales de terceros países a cambio de su cooperación con las autoridades está infrautilizada. Un permiso temporal de residencia, válido únicamente durante las investigaciones o los procedimientos penales, puede no constituir un estímulo lo suficientemente fuerte para las personas vulnerables, que necesitan tiempo para recuperarse de una experiencia traumática antes de considerar iniciar una cooperación formal con las autoridades policiales y judiciales. Algunos Estados miembros están proporcionando ya permisos de residencia incondicional a todas las víctimas o a algunas de ellas, debido a sus circunstancias personales o a su vulnerabilidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos se trata de excepciones a un régimen de permisos concedidos a cambio de cooperación, de modo que las víctimas no saben si recibirán o no el permiso. Además, no queda claro con qué frecuencia se conceden realmente y sobre qué bases se llevó a cabo la evaluación de la vulnerabilidad y las circunstancias personales. La aplicación de criterios menos estrictos para la condicionalidad en casos de cooperación y otras condiciones más favorables, como la disociación de la validez del permiso de la duración del procedimiento o el establecimiento de una duración mínima más larga, también podrían contribuir a la recuperación de las víctimas y, por tanto, propiciar su cooperación.

Varias disposiciones de la Directiva 2004/81/CE están estrechamente vinculadas a la aplicación de la Directiva 2011/36/UE y la puesta en práctica de la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos, las cuales reafirman dichas disposiciones. Como resultado de estos instrumentos, la legislación nacional está siendo modificada, o lo será pronto. Por lo tanto, la Comisión estará en condiciones de evaluar plenamente la necesidad y el valor añadido de establecer directrices de aplicación o de modificar la Directiva 2004/81/CE únicamente después de analizar la transposición de la Directiva 2011/36/UE, que se espera para 2015. La Comisión estudiará la posibilidad de explorar vías para la consolidación de la legislación de la UE sobre la trata de seres humanos, en particular en lo que se refiere a los permisos de residencia para las víctimas que sean nacionales de un tercer país.

Entre tanto, la Comisión tiene intención de entablar intercambios bilaterales con los Estados miembros con vistas a conseguir la plena y correcta aplicación de la Directiva 2004/81/CE. Este proceso contribuirá igualmente a la aplicación de las acciones definidas por el Grupo Especial para el Mediterráneo, creado en octubre de 2013 con el objetivo de evitar la pérdida de vidas de inmigrantes en el mar mediante el refuerzo de la lucha contra la trata y el contrabando de migrantes, entre otras cosas.

Aparte de la legislación, las medidas concretas, como el refuerzo de los procesos de identificación, la realización de evaluaciones de riesgo individuales para todas las víctimas antes y durante la cooperación o la mejora de los procedimientos de concesión puntual de períodos de reflexión y de permisos de residencia, tienen un impacto significativo en la eficacia de la aplicación de la Directiva. La Comisión puede facilitar un mayor intercambio de información y buenas prácticas en el marco de las estructuras existentes con la participación de los Estados miembros, la sociedad civil, las agencias de la UE y las organizaciones internacionales para combatir el tráfico de seres humanos de manera más eficaz.