

Proposta de directiva do Conselho relativa à autorização de residência de curta duração concedida às vítimas do auxílio à imigração clandestina ou do tráfico de seres humanos que cooperem com as autoridades competentes

(2002/C 126 E/17)

COM(2002) 71 final — 2002/0043(CNS)

(Apresentada pela Comissão em 11 de Fevereiro de 2002)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, a primeira alínea do ponto 3 do seu artigo 63.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões,

Considerando o seguinte:

- (1) A elaboração de uma política comum no domínio da imigração, incluindo a definição das condições de entrada e de residência dos estrangeiros, bem como as medidas de luta contra a imigração clandestina, integra o objectivo da União Europeia de criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça.
- (2) O Conselho Europeu, aquando da sua reunião extraordinária de Tampere de 15 e 16 de Outubro de 1999, exprimiu a sua determinação em combater a imigração clandestina na sua origem, nomeadamente lutando contra os que se dedicam ao tráfico de seres humanos e à exploração económica dos migrantes. Recomendou aos Estados-Membros que concentrassem os seus esforços na detecção e desmantelamento das redes criminosas, assegurando simultaneamente que os direitos das vítimas sejam garantidos.
- (3) Uma prova do carácter cada vez mais preocupante deste fenómeno que está a crescer à escala internacional é a adopção pela Assembleia Geral das Nações Unidas de uma Convenção contra a criminalidade transnacional organizada, completada por um Protocolo relativo à prevenção, supressão e punição do tráfico de seres humanos, nomeadamente das mulheres e das crianças, e por um Protocolo contra o tráfico ilícito de migrantes por via terrestre, aérea e marítima. Estes instrumentos foram assinados pela Comunidade e pelos quinze Estados-Membros em Dezembro de 2000.

- (4) A nível da Comunidade Europeia, estão em vias de adopção vários textos, que definem as infracções de auxílio à imigração clandestina e de tráfico de seres humanos ⁽¹⁾.
- (5) Convém instaurar uma autorização de residência destinada às vítimas das infracções acima referidas, suficientemente atractiva para que estas cooperem com as autoridades competentes, mas sujeita a determinadas condições por forma a evitar abusos.
- (6) Com esta finalidade, é necessário definir a autorização de residência de curta duração, estabelecendo os seus critérios de emissão, as condições de residência e as possibilidades de não renovação ou de retirada.
- (7) É necessário que a vítima seja informada da possibilidade de obter esta autorização de residência e de que dispõe de um prazo de reflexão. Este prazo de reflexão deve permitir-lhe ser capaz de decidir com conhecimento de causa se deseja ou não cooperar com as autoridades policiais e judiciais — tendo em conta os riscos que corre — para que a sua cooperação seja livre e, portanto, mais eficaz. Tendo em conta a situação de grande vulnerabilidade da vítima, esta deve ter acesso à assistência e aos cuidados que o seu estado requer.
- (8) Perante a vontade clara de cooperação da vítima e se a autoridade judiciária considerar que a sua presença é útil para o processo, a autoridade administrativa competente emite uma autorização de residência de curta duração por um prazo de seis meses, renovável por períodos de seis meses.
- (9) A fim de permitir à vítima adquirir a sua independência e não voltar a cair nas malhas da rede, a autorização de residência deve comportar o acesso ao mercado de trabalho, à formação profissional e aos estudos. Na mesma perspectiva, os Estados-Membros podem associar à emissão desta autorização a participação da vítima em programas que visem quer a sua integração, quer a preparação do seu regresso assistido.
- (10) A presente directiva não prejudica outras disposições relativas à protecção das vítimas, das testemunhas ou das pessoas particularmente vulneráveis. Também não prejudica as prerrogativas dos Estados-Membros em matéria de direito à residência concedido a título humanitário ou outro.

⁽¹⁾ Directiva ... do Conselho [relativa à definição do auxílio à entrada, à circulação e à permanência irregulares], JO L ... [JA(2000)22]; Decisão-quadro do Conselho de [...] [relativa à luta contra o tráfico dos seres humanos], JO L ... [COM(2000) 854 de 22 de Janeiro de 2001].

- (11) A presente directiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos designadamente pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- (12) Os objectivos da acção prevista, isto é, a instauração de uma autorização de residência de curta duração para as vítimas que cooperem na luta contra os traficantes e os passadores, não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros. Com efeito, as organizações criminosas operam por definição à escala internacional. Para lutar contra este fenómeno, um número crescente de Estados-Membros instaurou autorizações de residência para efeitos de cooperação com a justiça, com resultados positivos. Não obstante, seria nefasto que a disparidade das medidas de um Estado para outro levasse à deslocação das actividades das redes internacionais para os Estados-Membros em que encontrem menos dificuldades ou riscos. Uma vez que os objectivos referidos podem, devido à amplitude da acção, ser melhor alcançados a nível comunitário, a Comunidade pode adoptar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, tal como enunciado no referido artigo, a presente directiva não excede o necessário para alcançar esses objectivos,
- c) «tráfico de seres humanos», as infracções definidas nos artigos 1.º, 2.º e 3.º da Decisão-quadro do Conselho de [...] [relativa à luta contra o tráfico de seres humanos];
- d) «medida de execução de uma decisão de afastamento», qualquer medida tomada por um Estado-Membro com vista a executar a decisão tomada por uma autoridade administrativa e que ordene o afastamento de um nacional de um país terceiro;
- e) «autorização de residência de curta duração», qualquer autorização emitida por um Estado-Membro e materializada em conformidade com a sua legislação que permita à vítima residir no seu território a fim de cooperar com as autoridades competentes.

Artigo 3.º

Âmbito de aplicação

1. A presente directiva é aplicável às vítimas na acepção do artigo 1.º que tenham atingido a maioridade.
2. Os Estados-Membros podem decidir aplicar as disposições da presente directiva aos menores que satisfaçam certas condições definidas no seu direito interno.

Artigo 4.º

Cláusula de salvaguarda

A presente directiva é aplicável sem prejuízo da protecção concedida aos refugiados, aos beneficiários de uma protecção subsidiária e aos requerentes de protecção internacional, em conformidade com o direito internacional relativo aos refugiados e sem prejuízo dos outros instrumentos relativos aos direitos do Homem.

Artigo 5.º

Não discriminação

Os Estados-Membros devem aplicar as disposições da presente directiva sem discriminação em razão do sexo, da raça, da cor, da origem étnica ou social, das características genéticas, da língua, da religião ou crença, das opiniões políticas ou qualquer outra opinião, da pertença a uma minoria nacional, dos recursos económicos, do nascimento, de deficiências, da idade ou da orientação sexual.

Artigo 6.º

Disposições mais favoráveis

As disposições da presente directiva não afectam disposições legislativas, regulamentares e administrativas de um Estado-Membro que sejam mais favoráveis aos beneficiários da presente directiva.

ADOPTOU A PRESENTE DIRECTIVA:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1.º

Objecto

A presente directiva tem como objecto instaurar uma autorização de residência de curta duração concedida aos nacionais de países terceiros vítimas das infracções constituídas pelo auxílio à imigração clandestina ou pelo tráfico de seres humanos (seguidamente denominadas «vítimas») que cooperem na luta contra os autores destas infracções.

Artigo 2.º

Definições

Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

- a) «nacional de um país terceiro», qualquer pessoa que não seja cidadão da União na acepção do n.º 1 do artigo 17.º do Tratado, incluindo os apátridas;
- b) «auxílio à imigração clandestina», as infracções definidas nos artigos 1.º e 2.º da Directiva do Conselho ... [relativa à definição do auxílio à entrada, à circulação e à permanência irregulares];

CAPÍTULO II

PROCEDIMENTO DE EMISSÃO DA AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA DE CURTA DURAÇÃO*Artigo 7.º***Informação da vítima**

Sempre que se afigure às autoridades competentes que uma pessoa é vítima na acepção do artigo 1.º da presente directiva, esta será informada sem demora da possibilidade de obter a autorização de residência de curta duração definida na presente directiva.

Esta informação ser-lhe-á fornecida pelas autoridades responsáveis pela investigação ou pela acção penal, uma associação ou uma organização não governamental.

*Artigo 8.º***Prazo de reflexão**

1. Será concedido à vítima um prazo de reflexão de trinta dias para esta tomar a decisão de cooperar com as autoridades competentes. Este prazo começa a correr no momento em que a vítima cessa qualquer relação com os autores presumidos das infracções referidas nas alíneas b) e c) do artigo 2.º

2. Durante este período, e enquanto a autoridade encarregada da investigação ou da acção penal não se pronunciar em conformidade com o n.º 1 do artigo 10.º, a vítima tem acesso à assistência e aos cuidados previstos no artigo 9.º, não podendo ser executada contra ela qualquer medida de afastamento.

3. O prazo de reflexão não confere qualquer direito à residência a título da presente directiva.

4. O Estado pode pôr termo a qualquer momento ao prazo de reflexão se a pessoa tiver reatado uma relação com os autores das infracções referidas nas alíneas b) e c) do artigo 2.º, ou por razões ligadas à protecção da ordem pública e da segurança interna.

*Artigo 9.º***Assistência e cuidados**

1. Sem prejuízo da aplicação das medidas relativas à protecção das vítimas e à protecção das testemunhas, os Estados-Membros assegurarão à vítima o acesso a um alojamento adequado, bem como aos cuidados médicos e psicológicos urgentes e aos cuidados médicos que não possam ser adiados, bem como o apoio necessário sob a forma de assistência social e meios de subsistência, sempre que esta não disponha de recursos suficientes. Os Estados-Membros velarão igualmente pela satisfação das necessidades particulares das pessoas mais vulneráveis.

2. Os Estados-Membros proporcionarão gratuitamente à vítima assistência jurídica e linguística.

*Artigo 10.º***Emissão e renovação da autorização de residência**

1. A autoridade encarregada da investigação ou da acção penal pronunciar-se-á, o mais tardar dez dias após o termo do prazo de reflexão, sobre:

- a) A utilidade da presença da vítima;
- b) A existência de uma vontade clara de cooperação por parte da vítima que se traduz quer numa primeira declaração material às autoridades encarregadas da investigação ou da acção penal, quer na apresentação de uma queixa, quer ainda em qualquer outro acto previsto no direito do Estado-Membro em causa;
- c) A ruptura de qualquer laço com os autores presumidos dos actos susceptíveis de ser incriminados a título de uma das infracções referidas no artigo 2.º

2. A autorização de residência de curta duração é emitida se:

- a) A autoridade encarregada da investigação ou da acção penal se pronunciar favoravelmente sobre os critérios enumerados no n.º 1;
- b) Não existirem objecções ligadas à ordem pública e à segurança interna.

3. A autorização de residência de curta duração é válida por seis meses. É renovável por períodos de seis meses se as condições enumeradas no n.º 2 continuarem a estar preenchidas.

4. Sempre que os Estados-Membros concederem uma autorização de residência de curta duração a uma pessoa que tenha sido vítima de uma das infracções referidas nas alíneas b) e c) do artigo 2.º, juntamente com os membros da sua família ou pessoas equiparadas a membros da sua família, terão em conta esse facto aquando do exame da possibilidade de lhes concederem uma autorização de residência por razões humanitárias.

*Artigo 11.º***Modelo da autorização de residência**

A autorização de residência de curta duração pode ser emitida sob a forma de um autocolante ou de um documento separado. Será emitida em conformidade com as regras e o modelo constante do Regulamento (CE) n.º ... do Conselho [que estabelece um modelo uniforme de autorização de residência para os nacionais de países terceiros] (1). Na rubrica «tipo de autorização», os Estados-Membros inscreverão a menção «autorização de residência de curta duração».

CAPÍTULO III

CONDIÇÕES DE RESIDÊNCIA*Artigo 12.º***Trabalho, formação e educação**

Os Estados-Membros autorizam o acesso ao mercado de trabalho, à formação profissional e à educação ao beneficiário da autorização de residência de curta duração.

(1) JO L ... [COM(2001) 157].

*Artigo 13.º***Cuidados médicos e psicológicos**

1. Os Estados-Membros velarão por que o beneficiário da autorização de residência de curta duração tenha acesso, para além da assistência e dos cuidados mencionados no artigo 9.º, a cuidados médicos primários.
2. Os Estados-Membros respondem às necessidades particulares das vítimas, tais como as mulheres grávidas, os deficientes ou as vítimas de violação ou de outras formas de violência sexual e os menores, no caso de utilizarem a possibilidade prevista no n.º 2 do artigo 3.º

*Artigo 14.º***Vítimas menores**

Sempre que os Estados-Membros utilizem a possibilidade prevista no n.º 2 do artigo 3.º, aplicar-se-ão as seguintes disposições:

- a) Os Estados-Membros devem tomar devidamente em consideração o interesse superior da criança ao aplicarem as disposições da presente directiva. Velarão por que o procedimento seja apropriado tendo em conta a idade e a maturidade da criança. Podem, nomeadamente, se considerarem que tal é do interesse da criança, prolongar o prazo de reflexão.
- b) Os Estados-Membros conceder-lhe-ão acesso ao sistema educativo nas mesmas condições que aos nacionais. Os Estados-Membros podem determinar que este acesso é limitado ao sistema de educação público.
- c) Além disso, sempre que a vítima seja um menor não acompanhado, os Estados-Membros farão as diligências necessárias para estabelecer a sua identidade e o facto de o menor não estar acompanhado. Tudo farão para encontrar o mais rapidamente possível a sua família e tomarão o mais rapidamente possível as disposições necessárias para garantir a sua representação jurídica, incluindo, se necessário, no âmbito do processo penal.

*Artigo 15.º***Programas de reinserção da vítima**

Os Estados-Membros podem associar à emissão da autorização de residência de curta duração a participação da vítima num programa que tenha como perspectiva quer a sua integração no país de acolhimento e, se for caso disso, a sua formação profissional, quer o seu regresso assistido ao país de origem ou a outro Estado que esteja disposto a acolhê-la.

CAPÍTULO IV

NÃO RENOVAÇÃO E RETIRADA*Artigo 16.º***Não renovação**

1. A autorização de residência de curta duração não será renovada se as condições previstas no n.º 2 do artigo 10.º

deixarem de estar preenchidas, se uma decisão judicial tiver encerrado o processo, ou se, quando aplicável, o beneficiário não participar no programa de reinserção referido no artigo 15.º

2. No termo de validade da autorização de residência de curta duração, será aplicável o direito comum relativo aos estrangeiros. Se a vítima apresentar um pedido de autorização de residência de outra categoria, os Estados-Membros terão em consideração, aquando do exame do seu pedido, a cooperação por ela prestada.

*Artigo 17.º***Retirada**

A autorização de residência de curta duração pode ser retirada a qualquer momento:

- a) Se o beneficiário tiver reatado uma ligação com os autores presumidos dos factos incriminados,
- b) Se a autoridade judiciária responsável considerar que a cooperação ou a queixa da vítima é fraudulenta ou abusiva, ou
- c) Por razões ligadas à protecção da ordem pública e da segurança interna.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS*Artigo 18.º***Sanções**

Os Estados-Membros determinarão o regime das sanções aplicáveis em caso de violação das disposições nacionais tomadas em aplicação da presente directiva e tomarão todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções previstas devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas. Os Estados-Membros notificarão estas disposições à Comissão o mais tardar na data referida no artigo 21.º, e notificar-lhe-ão sem demora quaisquer alterações posteriores destas disposições.

*Artigo 19.º***Intercâmbio de informações**

Os Estados-Membros comunicarão anualmente à Comissão informações actualizadas sobre:

- a) O número de autorizações de residência de curta duração emitidas, os processos iniciados e o seu resultado;
- b) Os programas de reinserção previstos no artigo 15.º, bem como uma avaliação da sua eficácia para a reinserção da vítima.

*Artigo 20.º***Relatório**

1. O mais tardar em 30 de Junho de 2007, a Comissão elaborará um relatório a apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da presente directiva nos Estados-Membros, propondo, se for caso disso, as alterações necessárias. Os Estados-Membros transmitirão à Comissão qualquer informação pertinente para a elaboração do referido relatório.

2. Após a apresentação do relatório referido no n.º 1, a Comissão elaborará pelo menos de três em três anos um relatório destinado ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da presente directiva nos Estados-Membros.

*Artigo 21.º***Transposição**

Os Estados-Membros adoptarão as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumpri-

mento à presente directiva até 30 de Junho de 2003. Desse facto informarão imediatamente a Comissão.

As disposições adoptadas pelos Estados-Membros incluirão uma referência à presente directiva ou serão acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. A forma dessa referência é adoptada pelos Estados-Membros.

*Artigo 22.º***Entrada em vigor**

A presente directiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

*Artigo 23.º***Destinatários**

Os Estados-Membros são os destinatários da presente directiva.