

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 15.10.2010
COM(2010) 493 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

**sobre a aplicação da Directiva 2004/81/CE do Conselho relativa ao título de residência
concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres
humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as
autoridades competentes**

ÍNDICE

1.	Introdução	3
2.	Acompanhamento e situação da transposição.....	3
3.	Disposições gerais.....	3
3.1.	Definições (artigo 2.º)	3
3.2.	Âmbito de aplicação (artigo 3.º)	4
4.	Disposições específicas.....	4
4.1.	Informação dos nacionais de países terceiros em causa (artigo 5.º)	4
4.2.	Prazo de reflexão (artigo 6.º, n.º 1)	4
4.3.	Protecção contra a execução das medidas de afastamento (artigo 6.º, n.º 2)	5
4.4.	Termo do prazo de reflexão (artigo 6.º, n.º 4).....	5
4.5.	Emissão do título de residência (artigo 8.º)	5
4.6.	Período de validade e renovação do título de residência (artigo 8.º, n.º 3).....	6
4.7.	Tratamento das vítimas (artigos 7.º e 9.º)	6
4.7.1.	Nível de vida susceptível de assegurar a subsistência	6
4.7.2.	Satisfação das necessidades específicas das pessoas mais vulneráveis (artigo 7.º, n.º 1, e artigo 9.º, n.ºs 1 e 2).....	7
4.7.3.	Necessidades de segurança e protecção (artigo 7.º, n.º 2 e artigo 9.º, n.º 1).....	7
4.7.4.	Assistência de tradução e interpretação (artigo 7.º, n.º 3 e artigo 9.º, n.º 1)	7
4.7.5.	Assistência jurídica (artigo 7.º, n.º 4, e artigo 9.º, n.º 1)	7
4.7.6.	Tratamento médico (artigo 7.º, n.º 1 e artigo 9.º, n.º 1)	8
4.8.	Menores (artigo 10.º)	8
4.8.1.	Interesse superior da criança (artigo 10.º, alínea a))	8
4.8.2.	Acesso dos menores ao sistema educativo (artigo 10.º, alínea b)).....	8
4.8.3.	Representação legal e localização da família (artigo 10.º, alínea c)).....	8
4.9.	Trabalho, formação profissional e educação (artigo 11.º)	9
4.10.	Programas ou regimes (artigo 12.º).....	9
4.11.	Não renovação do título de residência (artigo 13.º).....	9
4.12.	Retirada (artigo 14.º).....	9
5.	Estatísticas e números	10
6.	Conclusões	10
7.	Futuras etapas.....	11

1. INTRODUÇÃO

Em 29 de Abril de 2004, o Conselho adoptou a Directiva 2004/81/CE relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes (a seguir designada «a Directiva»). Esta directiva aplica-se a todos os Estados-Membros, à excepção de DK, IE e UK¹.

O relatório foi preparado em conformidade com o artigo 16.º da Directiva, que estabelece que a Comissão enviará um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da presente directiva nos Estados-Membros, propondo, se for caso disso, as alterações necessárias.

O relatório baseia-se num estudo realizado sobre a execução da Directiva². Foi dada a oportunidade aos Estados-Membros de reverem e actualizarem as informações factuais.

2. ACOMPANHAMENTO E SITUAÇÃO DA TRANSPOSIÇÃO

Os Estados-Membros deviam ter concluído a transposição da Directiva até 6 de Agosto de 2006³. A Comissão prestou assistência neste processo, através da organização de reuniões com os peritos nacionais. Na sequência do termo do prazo de transposição, foi dado início a processos por infracção contra 14 Estados-Membros. Posteriormente, em conformidade com o artigo 226.º do Tratado, a Comissão enviou oito pareceres fundamentados. Foi tomada a decisão de remeter o processo para o Tribunal de Justiça Europeu (TJE) relativamente a dois Estados-Membros: um foi retirado e o outro deu origem a um acórdão do Tribunal⁴.

Todos os Estados-Membros vinculados pela Directiva comunicaram as suas medidas de transposição.

3. DISPOSIÇÕES GERAIS

3.1. Definições (artigo 2.º)

Para efeitos da Directiva, «Tráfico de seres humanos» abrange casos «como» os referidos nos artigos 1.º, 2.º e 3.º da Decisão-Quadro 2002/629/JAI. Isto significa que mesmo que a definição nacional não tenha necessariamente que ser idêntica, qualquer alteração substancial ou redução do conceito pode ter um impacto negativo na transposição da Directiva 2004/81/CE. O relatório da Comissão relativo à execução desta Decisão-Quadro e o documento de acompanhamento dos serviços da Comissão⁵ identificou já certas deficiências a este respeito. Na altura da sua adopção, a Comissão convidou os Estados-Membros a corrigirem esta situação com a maior brevidade possível.

¹ No presente relatório, a expressão «Estados-Membros» designa os Estados-Membros vinculados pela directiva.

² Estudo que beneficiou do apoio da Comissão e foi realizado pela Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe «Odysseus» (2007).

³ RO e BG deviam proceder à transposição da directiva a partir da sua adesão à UE.

⁴ C-2008/266, Acórdão de 14.5.2009, *Comissão / Espanha*.

⁵ COM(2006) 187 final e SEC(2006) 525.

3.2. Âmbito de aplicação (artigo 3.º)

Os Estados-Membros aplicarão a Directiva aos nacionais de países terceiros que sejam ou tenham sido vítimas de infracções penais ligadas ao tráfico de seres humanos, mesmo que tenham entrado ilegalmente no seu território.

Para além das vítimas do tráfico de seres humanos, os Estados-Membros podem aplicar a Directiva a nacionais de países terceiros que tenham sido objecto de uma acção de auxílio à imigração clandestina. Nove Estados-Membros (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO, SE) utilizaram esta possibilidade.

Uma grande maioria de Estados-Membros aplica as normas de transposição tanto aos adultos como aos menores. Dois Estados-Membros (LT, SK) aplicam-nas apenas aos adultos. Em EE a aplicação aos menores está sujeita a uma restrição de que seja do interesse e favorável aos direitos do menor.

4. DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS

4.1. Informação dos nacionais de países terceiros em causa (artigo 5.º)

Quando as autoridades competentes considerarem que um nacional de um país terceiro pode ser abrangido pelo âmbito da Directiva, informarão a pessoa em causa das possibilidades conferidas por esta.

AT, ES e LT não demonstraram ter cumprido esta obrigação.

A legislação em RO pode ser problemática, uma vez que não especifica a autoridade a que esta obrigação se refere, nem o teor e a forma que deve assumir esta informação.

Independentemente da transposição formal, existem indicações de que surgiram certas dificuldades práticas em alguns Estados-Membros (EE, EL, NL, PL), em especial quando as vítimas não foram identificadas de forma adequada. Nalguns casos, esta situação deu origem a que a alegada vítima fosse detida enquanto estrangeiro em situação irregular, em vez de ser considerada a oportunidade de conceder um prazo de reflexão (NL).

4.2. Prazo de reflexão (artigo 6.º, n.º 1)

Todos os Estados-Membros oferecem um prazo de reflexão às pessoas abrangidas pelo âmbito da Directiva. Esta não prevê a duração deste prazo, que deverá ser determinado pela legislação nacional.

Os Estados-Membros adoptaram diversas soluções a este respeito. Alguns deles (BE, CZ, EL, FR, LU, LV, SK) prevêem uma duração única fixa (30 dias ou mais). Num pequeno número de Estados-Membros, é apenas previsto um prazo de reflexão mínimo, enquanto noutros (EE, FI, DE) é previsto um limiar inferior e superior (até seis meses). Certos Estados-Membros (MT, PT, RO, SI) prevêem unicamente uma duração máxima (2-3 meses).

Em LT não existe qualquer indicação da duração do prazo de reflexão, enquanto em IT este período não se encontra especificamente regulado por lei, embora seja normalmente concedido na prática.

Em PL, a autorização de residência de três meses no máximo, que pode ser concedida a todas as vítimas de tráfico, é considerada como equivalente ao prazo de reflexão. O carácter opcional desta disposição não está em consonância com a Directiva, que considera obrigatória a concessão de um prazo de reflexão.

4.3. Protecção contra a execução das medidas de afastamento (artigo 6.º, n.º 2)

A Directiva proíbe a execução de qualquer medida de afastamento durante o prazo de reflexão. Uma grande maioria dos Estados-Membros deu cumprimento a este requisito.

No entanto, BG não assegura uma protecção deste tipo.

4.4. Termo do prazo de reflexão (artigo 6.º, n.º 4)

Nos termos da Directiva, o Estado-Membro pode ser posto termo ao prazo de reflexão, se a pessoa em causa tiver reatado activa e voluntariamente, por sua própria iniciativa, uma ligação com os autores das infracções ou por razões ligadas à ordem pública e à protecção da segurança interna.

Menos de metade dos Estados-Membros (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE, SK) procedeu à transposição desta disposição opcional em conformidade com as circunstâncias contempladas por este artigo.

Em NL, pode ser posto termo ao prazo de reflexão quando a vítima indicar durante o prazo que não deseja cooperar com as autoridades competentes ou quando abandonou o país durante o prazo de reflexão; isto vai mais longe do que os critérios enunciados na Directiva.

A disposição relevante em ES pode ser excessivamente lata na medida em que permite que seja posto termo ao prazo de reflexão pela razão geral de as autoridades considerarem que o pedido da vítima deixou de se justificar.

4.5. Emissão do título de residência (artigo 8.º)

Para a emissão do título de residência, os Estados-Membros analisarão cumulativamente se é oportuno prolongar a sua permanência no território, no interesse das investigações ou dos processos judiciais, se o interessado mostrou uma vontade clara de cooperar e se rompeu todos os laços com os autores presumidos das infracções.

A maior parte dos Estados-Membros transpôs correctamente estes critérios.

Alguns deles (BG, LT) exigem que a vítima apresente, a título adicional, um ou mais documentos, como o passaporte ou um visto de entrada, como condição prévia para a emissão de um título de residência. Este aspecto pode impedir o benefício efectivo dos direitos conferidos pela Directiva, na medida em que certas vítimas poderão, em certas circunstâncias, ter sido privadas de um documento comprovativo da identidade.

A legislação em FR exige que a vítima apresente uma queixa oficial às autoridades competentes como condição prévia para a emissão de um título de residência. Em função da prática no terreno, esta situação pode ir mais longe do que as condições previstas na Directiva.

As condições de emissão de um título de residência referidas no artigo 8.º, n.º 1, não prejudicam as razões relacionadas com a ordem pública e a protecção da segurança nacional.

Certos Estados-Membros (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE, SI) prevêm a possibilidade de recusa do título de residência por estas razões. Em certos casos esta disposição integra os princípios gerais aplicáveis aos títulos de residência.

Em EE, o título de residência pode ser recusado no caso de a pessoa ser susceptível de prejudicar a ordem pública, a segurança pública, a moral pública ou os direitos ou interesses de outras pessoas, o que excede a margem prevista na Directiva

Além dos títulos de residência concedidos a troco da cooperação com as autoridades competentes, alguns Estados-Membros (por exemplo AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL, SK) prevêm certas formas de títulos de residência, baseadas na posição vulnerável da vítima. Esta possibilidade é por vezes limitada a categorias particulares de pessoas (por exemplo, menores).

4.6. Período de validade e renovação do título de residência (artigo 8.º, n.º 3)

A Directiva exige que o título de residência seja válido por, pelo menos, seis meses. É renovável se as condições para a sua emissão continuarem a estar preenchidas.

Na maioria dos Estados-Membros o período de validade é de, pelo menos, seis meses (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SI) ou um ano (EL, ES, NL, PT).

Em dois Estados-Membros (BG, EE) ou não existe um período mínimo de validade ou este é inferior a seis meses.

Todos os Estados-Membros previram a possibilidade de renovação do título de residência.

4.7. Tratamento das vítimas (artigos 7.º e 9.º)

4.7.1. Nível de vida susceptível de assegurar a subsistência

Os Estados-Membros estão obrigados a garantir que seja proporcionado às pessoas em causa, que não disponham de recursos suficientes, um nível de vida susceptível de assegurar a sua subsistência durante o prazo de reflexão e, pelo menos, o mesmo tratamento após a emissão do título de residência.

A este respeito, uma grande maioria dos Estados-Membros proporciona algum tipo de apoio em numerário ou espécie.

Em AT o tratamento é concedido apenas após a emissão do título de residência, não havendo uma disposição específica relativa à assistência durante o prazo de reflexão, a menos que a vítima seja um requerente de asilo. Esta situação não respeita, aparentemente, os requisitos da Directiva.

Além disso, nalguns Estados-Membros foram observadas dificuldades práticas, podendo o tratamento concedido não ser suficiente para proporcionar aos beneficiários meios de subsistência adequados. Em BG, não existem provas de que tenham sido criados abrigos para as vítimas. Em LT, as vítimas não gozam de direitos específicos a este respeito: recebem o mesmo tratamento que nacionais de países terceiros em situação irregular.

4.7.2. *Satisfação das necessidades específicas das pessoas mais vulneráveis (artigo 7.º, n.º 1, e artigo 9.º, n.ºs 1 e 2)*

Os Estados-Membros velarão igualmente pela satisfação das necessidades específicas das pessoas mais vulneráveis, incluindo o recurso, se for caso disso e se previsto pela legislação nacional, a assistência psicológica. Esta disposição refere-se ao prazo de reflexão e ao período após a emissão do título de residência.

Contudo, muito poucos Estados-Membros previram uma disposição geral para esse efeito.

A maioria dos Estados-Membros prevê expressamente acesso à assistência psicológica.

Em BG não está previsto qualquer local para prestar essa assistência. Em EE o acesso à assistência psicológica é proporcionado apenas em circunstâncias agravadas e as despesas correspondentes reembolsadas às vítimas *post factum*, o que pode constituir uma dificuldade para que, na prática, gozem deste direito. Em AT, LT e SK não foram previstas disposições específicas que garantam a assistência psicológica às vítimas.

4.7.3. *Necessidades de segurança e protecção (artigo 7.º, n.º 2 e artigo 9.º, n.º 1)*

Apenas alguns Estados-Membros adoptaram disposições expressas relativas às necessidades de segurança e protecção das pessoas em causa (BG, EL, FI, FR, LV, MT, PT). Alguns Estados-Membros baseiam-se em medidas já existentes de protecção das vítimas (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

Não foi demonstrada a existência de qualquer disposição nacional nesta matéria em AT, EE e RO.

4.7.4. *Assistência de tradução e interpretação (artigo 7.º, n.º 3 e artigo 9.º, n.º 1)*

Um número considerável de Estados-Membros presta assistência de tradução e interpretação tanto antes como depois da emissão do título de residência (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SK).

Em PL esta assistência é prestada por ONG autorizadas pelo governo.

Nalguns casos, os benefícios da interpretação podem ser insuficientes devido a deficiências práticas, como um número limitado de serviços (EL). AT presta assistência de tradução apenas após a emissão do título de residência, SI apenas durante o prazo de reflexão e BG apenas durante os processos penais. EE presta apenas uma «assistência de tradução de emergência».

A legislação de LV pode ser problemática devido à falta de direitos explícitos das vítimas do tráfico de seres humanos após a emissão do título de residência.

4.7.5. *Assistência jurídica (artigo 7.º, n.º 4, e artigo 9.º, n.º 1)*

A disposição opcional referente à assistência jurídica foi transposta num número considerável de Estados-Membros, abrangendo o período antes e depois da emissão do título de residência (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, PT).

EL previu os direitos relevantes, mas a falta de disposições operacionais pode comprometer a sua aplicação na prática.

4.7.6. Tratamento médico (artigo 7.º, n.º 1 e artigo 9.º, n.º 1)

Os Estados-Membros estão obrigados a assegurar o «tratamento médico urgente» durante o prazo de reflexão e a assistência médica «necessária» após a emissão do título de residência.

Todos os Estados-Membros cumpriram esta obrigação. Alguns deles (BE, CZ, EL, FI, NL, SE) foram mais longe e prestam assistência médica geral, e não apenas de emergência, tanto antes como após a emissão do título de residência. Em PL e PT é prestada assistência médica geral após a emissão do título de residência.

Não há indicações de que outros Estados-Membros prestem uma gama mais ampla de serviços aos detentores de um título de residência, apesar de tal ser incentivado pela Directiva que especifica que o tratamento após a emissão do título de residência deve ser «pelo menos» o mesmo que no prazo de reflexão.

4.8. Menores (artigo 10.º)

4.8.1. Interesse superior da criança (artigo 10.º, alínea a))

Os Estados-Membros que escolheram aplicar a Directiva aos menores tomam na devida conta o interesse superior da criança ao aplicar as suas disposições. Apenas um pequeno número de Estados-Membros prevê expressamente esta disposição na sua legislação (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES, SE). Outros consideram que o princípio se encontra em vigor devido à ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU ou por força de legislação geral. Contudo, a aplicação efectiva deste princípio pode suscitar preocupações.

Por exemplo, apenas ES, FR e MT introduziram uma disposição específica que garante que o procedimento é adequado em função da idade e maturidade da criança.

Apenas BG, EL e PT utilizaram a disposição opcional (artigo 10.º, alínea a)) de prorrogar o prazo de reflexão em relação aos menores.

4.8.2. Acesso dos menores ao sistema educativo (artigo 10.º, alínea b))

Todos os Estados-Membros prevêm o acesso dos menores ao sistema educativo.

Resta saber se as disposições em RO e EE, em que o acesso depende da residência no país, não levantam problemas na prática.

4.8.3. Representação legal e localização da família (artigo 10.º, alínea c))

Uma grande maioria de Estados-Membros cumpriu o requisito da representação legal para os menores não acompanhados. Contudo, EL não previu qualquer disposição operacional que estabeleça as condições da representação legal.

O requisito para que os Estados-Membros façam todos os esforços para localizar, o mais rapidamente possível, as famílias não foi transposto em diversos Estados-Membros (AT, CZ, FI, MT, PL, SE, SI).

4.9. Trabalho, formação profissional e educação (artigo 11.º)

Os Estados-Membros definirão as regras segundo as quais os portadores do título de residência são autorizados a ter acesso ao mercado de trabalho, à formação profissional e à educação.

Todos os Estados-Membros, com excepção de RO, autorizam o acesso ao mercado de trabalho para as pessoas em causa. MT impõe como condição a obtenção de uma licença do Ministro de Justiça e Assuntos Internos, o que pode dificultar o exercício deste direito.

Todos os Estados-Membros, com excepção de RO, permitem às vítimas o acesso à formação profissional e à educação.

4.10. Programas ou regimes (artigo 12.º)

É concedido às vítimas o acesso a programas ou a regimes existentes cujo objectivo seja ajudar a retomar uma vida social normal, estando prevista uma opção que estabelece disposições específicas para as pessoas em causa.

Todos os Estados-Membros permitem que as vítimas participem em programas normalmente destinados às vítimas do tráfico ou, de forma mais geral, aos imigrantes. Contudo, apenas três Estados-Membros (CZ, FI, LV) aproveitaram a oportunidade para lançar programas específicos.

Nenhum Estado-Membro sujeitou a renovação do título de residência à condição de participação nos programas ou regimes relevantes.

4.11. Não renovação do título de residência (artigo 13.º)

Uma grande maioria de Estados-Membros não procede à renovação do título de residência se as condições previstas no artigo 8.º, n.º 2, deixarem de estar preenchidas ou se os procedimentos relevantes tiverem sido encerrados por decisão das autoridades competentes.

Alguns Estados-Membros (BE, CZ, FI, LU, NL) previram a possibilidade de conceder um título de residência permanente às vítimas depois do fim dos procedimentos ou quando a vítima tiver passado um determinado período no país.

4.12. Retirada (artigo 14.º)

O título de residência pode ser retirado a todo o tempo, se deixarem de estar preenchidas as condições de emissão, em especial nos casos previstos no artigo 14.º (alíneas a) a e)).

Os critérios para a retirada do título de residência variam na legislação dos Estados-Membros.

Alguns deles (BE, DE, EL, LU, MT, RO) estabelecem condições baseadas nas previstas no artigo 14.º. Outros (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT, SK) introduziram critérios mais estritos para a retirada.

Em SE e LT, o título de residência pode ser retirado se a pessoa em causa estiver na lista de pessoas proibidas de entrar nesses países. Outras razões para a retirada do título incluem um critério de saúde pública (LT), má utilização do título pela pessoa (PL), fornecimento de informações falsas ou falsificadas sobre a identidade (FI e SI), fornecimento de informações

incorrectas ou desaparecimento das circunstâncias que foram importantes para obter o título (SE). As razões anteriormente citadas parecem exceder o alcance do artigo 14.º.

5. ESTATÍSTICAS E NÚMEROS

Apenas um número limitado de Estados-Membros pôde apresentar dados relativos ao número de títulos de residência concedidos como consequência da transposição da presente directiva e é ainda mais limitado o número dos que informaram a Comissão sobre o número de prazos de reflexão concedidos.

Os dados disponíveis⁶ sobre os títulos de residência concedido a vítimas do tráfico de seres humanos revelam que o impacto da Directiva varia consideravelmente. Em determinados Estados-Membros, o número de títulos foi significativo (BE, IT, NL, FR, DE), excedendo, nalguns casos, 100 por ano. Noutros, os números foram consideravelmente inferiores, situando-se a maioria dos casos entre 1-20 por ano (CZ, FI, HU, PL, SE). Noutros Estados-Membros não foi concedida qualquer autorização de residência nesta base nem facultada qualquer informação (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI, SK).

Convém notar que os dados disponíveis podem não ser inteiramente comparáveis, uma vez que alguns Estados-Membros podem conceder títulos de residência por razões humanitárias cuja emissão não está limitada às vítimas do tráfico de seres humanos ou não depende da sua cooperação com as autoridades competentes.

Com vista a obter estatísticas mais completas e fiáveis sobre a aplicação da Directiva, a Comissão analisará diversas opções técnicas para a recolha de dados sobre os títulos de residência concedidos ao abrigo das disposições de transposição da Directiva como parte da recolha de dados existente organizada no âmbito do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 862/2007.

6. CONCLUSÕES

Embora os dados disponíveis não permitam, por si só, proceder a uma avaliação completa da eficácia desta Directiva, o seu impacto parece ser insuficiente à luz dos dados globais sobre as vítimas do tráfico de seres humanos na UE. Enquanto as vítimas identificadas nalguns Estados-Membros ascendem a várias centenas ou mesmo a mais de dois mil casos por ano⁷, o número de títulos de residência emitidos ao abrigo da Directiva raramente ultrapassa os vinte por ano.

Ainda que uma parte das vítimas não integre o âmbito de aplicação da Directiva (por exemplo por não serem nacionais de países terceiros), a diferença entre o número de vítimas identificadas e de utilizadores dos títulos de residência específicos é notável. Isto pode ser um indicador de que o potencial da Directiva para dismantelar as redes de traficantes, ao mesmo tempo que protege os direitos das vítimas não está a ser plenamente explorado.

⁶ Os dados foram recolhidos com base em pedidos pontuais feitos para o relatório Odysseus, através da avaliação do impacto da proposta da Decisão-Quadro relativa ao tráfico de seres humanos e, mais recentemente, através dos pontos de contacto nacionais do Comité para a integração e asilo.

⁷ Relatório global sobre o tráfico de seres humanos, Fevereiro de 2009, UNODC.

Embora algumas deficiências indicadas no presente relatório não sejam manifestamente graves, outras existem que podem impedir a correcta aplicação da directiva. Além disso, tal como indicado pelos Estados-Membros, algumas vítimas podem ter relutância em confiar nos mecanismos. Contudo, também será de supor que um acesso mais efectivo das vítimas às informações sobre as oportunidades de que dispõem contribuiria para melhorar a visibilidade da Directiva e o seu funcionamento. Melhorar a informação das vítimas exigirá esforços suplementares por parte das autoridades competentes dos Estados-Membros e das organizações e associações não governamentais, tal como previsto no artigo 5.º.

Outra forma de as vítimas aproveitarem plenamente os mecanismos de protecção seria o cumprimento integral das disposições da Directiva referentes à forma como as vítimas são tratadas durante o prazo de reflexão ou à emissão do título de residência.

As estatísticas revelam igualmente que a possibilidade de conceder títulos de residência temporários a vítimas que, por várias razões, não cooperam com as autoridades competentes pode aumentar significativamente o número de vítimas que beneficiam da estada legal nos Estados-Membros.

7. FUTURAS ETAPAS

A luta contra o tráfico de seres humanos constitui uma prioridade essencial no espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

Para intensificar a acção contra este tipo de crime, foram tomadas diversas iniciativas importantes, que afectam igualmente a política da imigração. A Comunicação da Comissão de 10 de Junho de 2009⁸, adoptada na perspectiva do Programa de Estocolmo, salientou que o tráfico de seres humanos deve ser objecto de tolerância zero e é necessário investir os recursos adequados para simplificar, nomeadamente, as condições da emissão dos títulos de residência às vítimas. O Programa de Estocolmo⁹ sublinhou que a luta contra o tráfico de seres humanos deve mobilizar todos os meios de acção, combinando os aspectos da prevenção, da repressão e da protecção das vítimas. Foi claramente indicado que todas as competências da União devem ser utilizadas da forma mais eficaz para concretizar uma política da UE bem coordenada e consolidada. A Comissão foi convidada a propor outras etapas para proteger e prestar assistência às vítimas através de uma série de medidas¹⁰.

Neste contexto, os direitos dos menores foram objecto de especial atenção. Foi indicado no Programa de Estocolmo que as crianças em situações particularmente vulneráveis receberão atenção especial, nomeadamente no contexto da política de imigração (menores não acompanhados, vítimas de tráfico de seres humanos, etc.). De acordo com o Plano de Acção sobre os menores não acompanhados¹¹, a UE e os Estados-Membros deveriam reforçar a acção relativa às vítimas infantis do tráfico de seres humanos, prestando-lhes assistência que incluía, pelo menos, as medidas previstas na Directiva 2004/81/CE.

⁸ COM (2009) 262 final.

⁹ Documento do Conselho 17024/09.

¹⁰ A Directiva 2009/52/CE sobre sanções e medidas contra os empregadores foi, em parte, igualmente inspirada pelo regime previsto na Directiva 2004/81/CE. Prevê o estabelecimento de disposições comparáveis para a emissão do título de residência para os nacionais de países terceiros envolvidos em processos penais relativos a condições de trabalho particularmente abusivas ou menores empregados ilegalmente.

¹¹ COM (2010) 213 final.

A Comissão já tomou as medidas para responder a estes apelos. Em 29 de Março de 2010 apresentou uma proposta legislativa que reforçará a protecção e o apoio às vítimas¹². Além disso, para 2011 está programada uma nova estratégia integrada de luta contra o tráfico de seres humanos e no domínio das medidas de protecção e assistência às vítimas¹³. Também, as propostas da Comissão de 2008 e 2009 que alteram a Directiva relativa às condições de acolhimento e a Directiva relativa ao estatuto de refugiado especificam que as vítimas do tráfico de seres humanos devem ser consideradas como pessoas vulneráveis cujas necessidades especiais devem ser apropriadamente abordadas. Por outro lado, a Comissão lançou uma consulta pública e está a realizar uma avaliação do impacto com vista a apresentar em 2011 um pacote de medidas para as vítimas da criminalidade e da violência em geral.

Actualmente estão a ser consideradas medidas adicionais destinadas a aumentar o potencial da legislação em matéria de imigração para lutar contra o tráfico de seres humanos e reforçar a protecção das vítimas. Neste contexto, a Comissão pode considerar a necessidade de introduzir alterações na Directiva, incluindo a possibilidade de emitir um título de residência temporário baseado na situação vulnerável da vítima e não necessariamente em troca da cooperação com as autoridades competentes. Outras alterações poderiam incluir o estabelecimento de uma duração específica para o prazo de reflexão para as vítimas, a melhoria do tratamento, em especial dos menores, e o reforço do carácter obrigatório da informação das vítimas quanto aos seus direitos.

A Comissão examinará todos os casos em que surgiram problemas na aplicação da Directiva, O que pode implicar o contacto com os Estados-Membros e/ou, quando necessário, o lançamento dos procedimentos necessários em caso de não cumprimento, em conformidade com o artigo 258.º.

¹² COM (2010) 95 final.

¹³ Ver Plano de acção: COM(2010) 171 final.