



RESUMEN EJECUTIVO

¿JUSTICIA INSEGURA? PERMISOS DE RESIDENCIA PARA VÍCTIMAS DE DELITOS EN EUROPA



PICUM

PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

La redacción y preparación general de este informe ha sido dirigida por Alyna C. Smith, responsable de advocacy en PICUM y Michele LeVoy, directora de PICUM.

Este informe no habría sido posible sin el excelente trabajo y la aportación de las personas del programa de prácticas de PICUM, encargadas de redactar los capítulos de cada país: Karin Åberg (Bélgica, Francia, Alemania, Países Bajos, Italia, España, Suiza y Reino Unido) y Marina Kopacz-Thomaidis (Grecia y Polonia). Apoyándose en la investigación inicial realizada por el becario de PICUM Pablo Gómez-Escobar sobre seis de los países seleccionados. Por su parte, Emer Connor, también becario en PICUM, fue de gran ayuda para la finalización del informe.

También queremos agradecer sinceramente a las siguientes personas que aportaron sus observaciones a las diferentes partes del informe y reconocemos que cualquier error u omisión sigue siendo nuestro:

Sobre el informe en general: a Nicola Delvino de la Universidad de Oxford; Irena Fercik Konecna del Comité Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Sexuales en Europa y a Suzanne Hoff de La Strada Internacional.

- En relación con los capítulos de cada país: Ines Keygnaert de la Universidad de Gante (Bélgica); Jan Knockaert de FairWork Belgium (Bélgica); Violaine Husson de La Cimade (Francia); Livia Valensise de Ban-Ying (Alemania); Dimitris Varadinis de Praksis
- (Grecia); Virginia Xythali de Diotima (Grecia); Ilaria Boiano de Differenza Donna (Italia); Petra Snelders de RESPECT (Países Bajos); Rian Ederveen de Stichting LOS (Países Bajos); Katarzyna Slubik de la Asociación para la Intervención Legal (Polonia); Angela Mendez de Andalucía Acoge (España); Elena Vasquez de Red Acoge (España); Elvira Pérez de Madrid de Andalucía Acoge (España); Eva Andonie de FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (Suiza); Lucia Tozzi de Medica Mondiale (Suiza); Kate Roberts de Anti-Slavery (Reino Unido); Leticia Ishibashi de FLEX (Reino Unido).

PICUM también agradece a Elise Durand, Patrick Hubert, Lena Boucon, Maxence Jonvel y Amy Grunske en Orrick Rambaud Martel su apoyo pro bono sobre la legislación pertinente de la UE.



Esta publicación ha sido posible gracias al estimable apoyo de:



Esta publicación ha recibido apoyo económico del Programa europeo de empleo e innovación social "EaSI" (2014-2020) Para más información consulte: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=es>



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

SIGRID RAUSING TRUST

La información contenida en esta publicación no refleja necesariamente la posición oficial de la Comisión Europea.

Mayo de 2020

RESUMEN EJECUTIVO

El enfoque actual de la migración irregular, tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros, se define por un modelo de justicia penal que trata a las personas en situación irregular principalmente como delincuentes. En lugar de entender la migración irregular como la consecuencia de unos factores sistemáticos complejos, se insiste en evitar la entrada y estancia irregulares a través de diversas medidas disuasorias. Entre ellas figura la posibilidad de sanciones penales -multas y encarcelamiento en varios Estados miembros-, además de la detención migratoria y la deportación. Este marco de criminalización tiene un impacto directo en la seguridad de las personas migrantes, poniéndolas en riesgo de ser objeto de explotación y abuso¹. Al mismo tiempo, la legislación de la UE reconoce la vulnerabilidad vinculada a la situación irregular y la reticencia de las víctimas de delitos a buscar ayuda y denunciar el abuso. Por ello, establece permisos especiales para algunas víctimas, lo cual se refleja en la legislación de cada Estado miembro.

Este informe tiene en cuenta que tanto el marco legal internacional, como la UE establecen permisos de residencia para algunas víctimas de delitos y analiza la legislación nacional de diez países europeos (Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Italia, los Países Bajos, Polonia, España, Suiza y el Reino Unido) que implementan tales medidas -y en ocasiones van más allá-.

Permisos de residencia para víctimas de delitos en virtud de las directivas de la UE y la legislación de los Estados miembros

Varias directivas de la UE contemplan permisos de residencia para ciertas víctimas de delitos, concretamente, la Directiva relativa al derecho de los ciudadanos² y la Directiva sobre reagrupación familiar³ (para sobrevivientes a la violencia conyugal que tengan una situación legal dependiente), la Directiva contra la trata de personas de 2004⁴ (para víctimas de trata de personas) y la Directiva sobre sanciones a los empleadores⁵ (para víctimas de explotación laboral). La Directiva de retorno⁶ permite a los Estados miembros conceder libremente un permiso de residencia «en cualquier momento» a alguien en situación irregular por razones humanitarias.

En algunos casos la legislación de la UE es prescriptiva y exige que los permisos se concedan bajo determinadas circunstancias, como por ejemplo, el art. 15 (3) de la Directiva sobre reagrupación familiar y el art. 13 (2) (c) de la Directiva relativa al derecho de los ciudadanos. Otros son más permisivos, como el artículo 13 (4) de la Directiva sobre sanciones a los empleadores, que exige a los Estados miembros establecer en virtud de su legislación nacional las reglas bajo las que pueden otorgar, caso por caso, un permiso para las víctimas de ciertos delitos.

1 FRA (2015), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*.

2 [Directiva 2004/58/CE](#).

3 [Directiva 2003/86/CE](#).

4 [Directiva 2004/81/CE](#).

5 [Directiva 2009/52/CE](#).

6 [Directiva 2008/115/CE](#).

Los diez países que figuran en este informe también han ratificado el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos⁷ y, excepto el Reino Unido, son parte del Convenio de Estambul del Consejo de Europa⁸. Ambos tratados requieren que los Estados otorguen permisos a las víctimas de trata de personas y de violencia de género si es necesario debido a su «situación personal» (es decir, por razones relacionadas con la protección) y de acuerdo con la cooperación con la policía⁹. Estos diez países también son parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), que contempla garantías de acceso a la justicia para todas las mujeres, independientemente de su situación legal¹⁰. Algunas jurisdicciones han ido más allá, creando permisos especiales para las víctimas de un conjunto más amplio de delitos.

- Los 10 países objeto de estudio en este informe cuentan con una legislación que concede permisos especiales a las **víctimas de la violencia doméstica** cuyo visado dependa de su cónyuge (de conformidad con la Directiva sobre reagrupación familiar, la Directiva relativa al derecho de los ciudadanos¹¹ y el Convenio de Estambul). En cinco de estos países (Francia, Grecia, Italia, los Países Bajos y España) estas protecciones se extienden a las personas supervivientes en situación irregular que no entraron en el país con un visado dependiente del cónyuge.
- Los 10 países cuentan con una legislación en materia de permisos de residencia **para las víctimas de trata de personas** (de conformidad con la legislación de la UE sobre la trata de personas y el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos). A excepción de Francia, los Países Bajos y Suiza, en los países restantes también existe una legislación específica que pone a disposición permisos de residencia para las víctimas de **explotación laboral**. En algunos casos se contempla como un componente de la legislación nacional contra la trata mientras que en otros lugares se aborda en una legislación separada. Dicha legislación es congruente con el artículo 13.4 de la Directiva sobre sanciones a los empleadores de la UE, que exige a los Estados establecer medidas «comparables» a las de la

Directiva de la UE contra la Trata (2004) para delitos específicos, incluyendo, entre otros, el empleo de una persona indocumentada en «condiciones laborales especialmente abusivas».

- En **Alemania**, tres estados federales (Brandeburgo, Berlín y Turingia) han aprobado decretos relativos a permisos de residencia para víctimas de **la violencia racista**, cuyo objetivo es evitar que una persona que ha sido víctima se enfrente a una deportación debido a la violencia que sufrió. Los **Países Bajos** cuentan con una legislación que concede permisos a víctimas de **la violencia relacionada con el honor**.
- Tres países (Italia, España y Grecia) destacan por tener una legislación vigente que permite obtener un permiso de residencia si una persona ha sido víctima de un conjunto más amplio de crímenes.
 - En **Italia**, existe un permiso especial disponible en virtud del art. 18 del CLI cuyo ámbito de aplicación principal son las víctimas de la explotación sexual y la trata de personas. Sin embargo, también incluye casos relacionados con una variedad de crímenes adicionales (entre los más graves que recoge el derecho penal italiano), entre ellos, la esclavitud moderna, la explotación laboral, el abuso sexual, la violación en grupo, el robo y el robo con agravante, los delitos relacionados con armas, la violencia doméstica y el acoso. Si bien en algunos aspectos se trata de un esquema flexible y es sin duda el más utilizado de entre los que existen en Italia para las víctimas de delitos, esta ley cuenta con una limitación importante y es que el delito debe ser perpetrado por una organización criminal, y no por un solo individuo.
 - El permiso de residencia por motivos humanitarios de **España** en virtud del art. 126 del Real Decreto, concede dicha protección alegando diversos motivos, entre otros: varias formas de explotación laboral, incluida la vulneración de los derechos laborales establecidos en los convenios colectivos; actos discriminatorios en la provisión de los servicios públicos y en el contexto del empleo; delitos cometidos por motivos racistas u otros relacionados con prejuicios así como conductas violentas ejercidas «en el entorno familiar».

7 Consejo de Europa (16 de mayo de 2005), Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, CETS 197.

8 Consejo de Europa, El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, Noviembre de 2014, ISBN 978-92-871-7990-6.

9 Alemania y Suiza tienen reservas sobre el artículo 59 del Convenio de Estambul y Polonia ha declarado que aplicará dicho Convenio de conformidad con su Constitución.

10 El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (23 de julio de 2015), Recomendación general sobre el acceso de las mujeres a la justicia, CEDAW/C/CG/33.

11 Esto incluye a Suiza, que es parte del Convenio de Estambul, pero como Estado no perteneciente a la UE no está sujeto a la legislación de la UE.

- En 2015, **Grecia** aprobó la Ley 4332/2015 que establece permisos especiales para las víctimas, y en algunos casos testigos, de una amplia gama de «delitos graves» (contra la vida, la salud, la integridad física, la propiedad, etc.).

El amplio espectro de delitos que incluye la legislación anterior es congruente con una agenda orientada a la protección y se aleja del enfoque categórico en el que un gran número de víctimas desaparecen entre las brechas del sistema. Las categorías «tradicionales» existentes desatienden generalmente las formas de maltrato y explotación que experimentan con mayor frecuencia las personas en situación irregular, tales como el robo, la violencia doméstica y otros abusos de diversa gravedad que sufren las personas cuyas vidas están determinadas por la precariedad económica y social. Como se señaló anteriormente, solo Francia, Grecia, Italia, los Países Bajos y España cuentan con disposiciones relativas a las personas en situación irregular sobrevivientes de la violencia doméstica.

Enfoques actuales de los permisos especiales para las víctimas

Si bien se basan en la lógica de la protección, existen muchas lagunas tanto en el diseño como en la aplicación de los marcos jurídicos que examinamos a continuación:

- La obtención de un permiso de residencia especial a menudo depende de la policía, tanto para proporcionar los documentos necesarios como para iniciar el proceso en sí. La falta de un «cortafuegos», es decir, la existencia de garantías que permitan a las víctimas o testigos acudir a la policía sin pasar por controles de inmigración, hace que las víctimas que denuncian corran el riesgo de ser procesadas.
- A menudo no existe suficiente conocimiento de los planes disponibles por parte de las personas que más podrían beneficiarse de ellos, ni entre los propios agentes de la justicia penal, el personal de los hospitales, los/as trabajadores/as sociales, los/as defensores/as de los derechos de las víctimas y otros agentes que son a menudo necesarios para ayudar a estas personas a acceder a ellos.
- Las víctimas suelen recibir inicialmente permisos de residencia de corta duración. Incluso si tienen derecho a trabajar, la duración de este permiso suele ser demasiado corta para que puedan encontrar un

empleo. En los casos en los que el permiso depende de un procedimiento penal (como suele ocurrir en el caso de la trata de personas y, en España, en el de las víctimas de la violencia doméstica), la posibilidad de que pase a ser un permiso de larga duración o permanente es sumamente limitada. Así pues, si bien una víctima puede estar temporalmente protegida de la deportación, no hay garantía de que su situación se resuelva de forma permanente, lo que en última instancia puede no incentivar a las víctimas a presentar denuncias.

- Los permisos especiales para las víctimas de la violencia doméstica y por motivos humanitarios suelen decidirse con un alto grado de discreción por parte de las autoridades, lo que conduce a la arbitrariedad y a diferencias regionales y genera una gran incertidumbre para las víctimas.
- Las organizaciones que trabajan con víctimas en situación precaria señalan que los permisos especiales podrían entorpecer el efecto negativo de reducir la credibilidad de las víctimas, ya que las autoridades policiales dan por hecho que denuncian para obtener el permiso y no por ser verdaderas víctimas de maltrato. En el caso de las mujeres indocumentadas, esto coincide a veces con suposiciones relacionadas con el género y se cuestiona la veracidad de las denuncias de agresión que presentan.

Estos problemas generan mucha incertidumbre en cada fase del proceso para las personas que ya están lidiando con haber sido víctimas y que están preocupadas por sobrevivir lo mejor que pueden, a menudo con ayuda limitada para manejarse en el sistema. Solo esto supone un desincentivo para actuar y señala la necesidad de replantearse los enfoques existentes.

Hacia un enfoque más eficaz e integral en el apoyo y la protección de las víctimas

La concesión de permisos de residencia a algunas víctimas de delitos debería formar parte de un marco más amplio de protección, apoyo y empoderamiento de las víctimas y las comunidades. Si bien esta concesión favorece la labor de los agentes policiales en la investigación de los delitos (que a su vez apoya la prevención y se ocupa de la impunidad), es importante que estas medidas se centren en la recuperación de la víctima.

Si bien la Directiva sobre los derechos de las víctimas no contempla los permisos de residencia, es el punto de partida adecuado para comprender las medidas centradas en la víctima, entre otras:

- el derecho a que sean tratadas de forma respetuosa, sensible y con dignidad por las autoridades, independientemente de su estatus de residencia (artículo 1);
- el derecho a ser informadas de sus derechos de una manera comprensible y a recibir asistencia a la hora de interponer una denuncia (artículos 3, 4, 5, 6 y 7);
- el derecho a que se evalúen sus necesidades individuales y a obtener medidas de protección por el hecho de ser víctimas vulnerables (artículos 22 a 24);
- el derecho de acceso a los servicios de apoyo (artículo 8).

Todos estos elementos son importantes para garantizar una respuesta centrada en las necesidades de la persona que ha sido víctima. ¿Dónde encaja el permiso de residencia en este marco?

El permiso de residencia es una palanca que impulsa a la víctima, que se encuentra en situación precaria, a denunciar, a pesar de su reticencia por el riesgo que supone enfrentarse a controles de migración. Este instrumento podría ser eficaz ya que promueve la confianza en las autoridades y supone un incentivo para denunciar al ofrecer un remedio a la situación de victimización: un permiso de residencia que mitigue el desequilibrio de poder que el autor del delito usó para ejercer su control y dominación. En este caso, el permiso de residencia no solo es un remedio para una victimización previa, sino también un instrumento de prevención de una futura victimización.

Los permisos de residencia podrían ser, de este modo, una medida importante de promoción de la seguridad y de fortalecimiento del papel de la policía en la investigación y persecución de los delitos. Sin embargo, deben concederse de manera justa y transparente y formar parte de una estrategia más integral que garantice tanto una respuesta a las necesidades de las víctimas como un enfoque de prevención donde los agentes policiales representen un apoyo a las comunidades priorizando su seguridad. Esta priorización de la seguridad sobre el estatuto es la esencia del «cortafuegos». Para que los derechos de la Directiva de las víctimas sean significativos, los Estados miembros deben establecer medidas que garanticen que aquellas en situación irregular o con una situación legal dependiente no asuman riesgos en materia migratoria por tratar de ejercer los derechos relativos a esta Directiva.

Estados Unidos presenta un estudio de caso¹² relevante que sirve de ejemplo a los países europeos, tanto en términos de su legislación federal, que concede permisos especiales a las víctimas de delitos, como de las actuaciones de las autoridades policiales en ciudades como Nueva York, que han adoptado un enfoque proactivo y a largo plazo de apoyo a las comunidades de migrantes para así promover la denuncia de delitos y mejorar la seguridad pública. (Véase el cuadro 1, más adelante) La UE debería apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar la legislación y la práctica existentes, de conformidad con sus propios compromisos en materia de derechos de las víctimas y de igualdad de género, mediante iniciativas que faciliten el aprendizaje de otras jurisdicciones que tienen un historial positivo de promoción de la seguridad y del bienestar de sus comunidades de migrantes.

12 N. Delvino, Septiembre de 2019, [Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the United States](#).

CUADRO 1 Estudio de caso: La visa U y la T en Estados Unidos y el papel de las autoridades policiales en el apoyo al acceso de las víctimas de delitos en situación irregular a la protección y la justicia

En los Estados Unidos, tanto las autoridades federales como los gobiernos locales han adoptado medidas para promover la denuncia de delitos por parte de personas indocumentadas. Entre ellas figuran leyes federales que contemplan visados especiales para determinadas víctimas de delitos así como prácticas a nivel local en ciudades como Nueva York, donde se ha adoptado una estrategia proactiva de compromiso con las comunidades de migrantes que antepone la seguridad pública a la aplicación de las leyes de inmigración.

La **visa U** está a disposición de víctimas de una larga lista de delitos que cooperen con las autoridades policiales. Estas víctimas pueden obtener el estatus durante cuatro años y una autorización para trabajar y solicitar la residencia permanente después de tres años de residencia habitual. A diferencia de muchos modelos europeos, este proceso lo inicia la víctima a través de una solicitud y no la policía. Entre 2009 y marzo de 2019 se concedieron 85.000 visas U. El porcentaje de aprobaciones ha estado de manera constante por encima del 80% durante los últimos cinco años. La **visa T** está dirigida específicamente a las víctimas de trata de personas. Les concede un estatuto temporal de cuatro años, un permiso de trabajo con posibilidad de obtener el estatuto permanente después de tres años de residencia habitual en Estados Unidos, o de la finalización de la investigación o el juicio, lo que tenga lugar antes. Las autoridades policiales pueden atestiguar que la persona solicitante es víctima, pero el cumplimiento de los requisitos legales se puede demostrar con otras pruebas, entre otras, mediante declaraciones personales.

Nueva York es una de las muchas ciudades de Estados Unidos que han adoptado políticas oficiales para garantizar que los/as agentes de policía y sheriffs locales no exijan el cumplimiento de las normas federales sobre inmigración, en consonancia con un enfoque de «vigilancia comunitaria» de la aplicación de la ley. Se centra en crear vínculos de confianza con las comunidades locales para promover la cooperación de los/as residentes en las actividades de prevención del delito mediante:

- El fortalecimiento de los organismos gubernamentales a través de la información y capacitación para que puedan dar apoyo a las víctimas en el acceso a su derecho a obtener un permiso especial.
- La realización de actividades de divulgación periódicas y proactivas en las comunidades de migrantes para fomentar la confianza e informarles de sus derechos.
- La creación de coaliciones con organizaciones comunitarias para trabajar con ellas con el fin de concienciar y conectar a las víctimas con los servicios pertinentes.
- La codificación del «cortafuegos» en la política oficial de las autoridades policiales.

Fuente: Oxford University COMPAS project on "safe reporting" of crime for victims and witnesses with irregular status in the USA and Europe (August 2018-October 2019). Todos los informes están disponibles en: <https://www.compas.ox.ac.uk/project/safe-reporting-of-crime-for-victims-and-witnesses-with-irregular-migration-status-in-the-usa-and-europe/>

RECOMENDACIONES

Recomendamos cinco formas para promover la seguridad y la protección de las víctimas de delitos, partiendo de los permisos de residencia como parte de un marco más amplio de apoyo y compromiso.

1 **Los permisos especiales para las víctimas de delitos deben fundamentarse ante todo en la lógica de la protección, basada en un enfoque profesional, respetuoso y receptivo para todas las víctimas, independientemente de su situación legal.**

La Comisión Europea debería:

- Evaluar la aplicación por parte de los Estados miembros de la Directiva de las víctimas con respecto a su obligación expresa de garantizar su implementación sin discriminación de ningún tipo, incluida la que se basa en el estatuto de residencia. Todo ello teniendo en cuenta la existencia de medidas específicas, entre otras, los permisos especiales para las víctimas de delitos y si su aplicación hace que se cumplan los derechos de la Directiva para las víctimas en situación irregular o con un permiso de residencia dependiente.
- Dejar claro, como parte de una estrategia más amplia a largo plazo para promover los derechos de las víctimas y la igualdad de género, que el logro de los objetivos de protección de estas personas es incompatible con que tanto ellas como los/as testigos de delitos se enfrenten a posibles consecuencias migratorias por buscar asistencia o acudir a la justicia. Esto podría hacerse a través de una nueva legislación que complemente o profundice en los aspectos de la Directiva de las víctimas o mediante la revisión de sus directrices.

2 **Los permisos especiales para las víctimas de delitos deben fomentar la cooperación y el compromiso entre las fuerzas del orden y las comunidades de migrantes, a través de una estrategia de participación que conlleve alianzas con las organizaciones comunitarias.**

La Comisión Europea debería:

- Promover el análisis e intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros a nivel nacional, regional y local sobre la implementación de medidas que promuevan los derechos de las víctimas en situación irregular o dependiente en virtud de la Directiva.
- Fomentar y financiar las iniciativas multisectoriales locales y regionales en las que participen las fuerzas del orden y las organizaciones comunitarias para que se cumplan los derechos que recoge la Directiva de las víctimas para las personas en situación irregular.
- Promover el intercambio de información entre las autoridades de los Estados miembros de la UE (a nivel nacional, regional y municipal) y las de otras jurisdicciones que cuenten con un historial de compromiso efectivo y positivo entre las fuerzas del orden y las comunidades de migrantes.

El Parlamento Europeo debería:

- Garantizar que la Comisión Europea está informando, de manera oportuna, sobre la implementación de la Directiva de las víctimas por parte de los Estados miembros, y que aborde la aplicación significativa de medidas que salvaguarden y promuevan los derechos de las víctimas en situación irregular.
- Considerar dar apoyo a proyectos piloto que implementen medidas centradas específicamente en promover los derechos y la seguridad de las víctimas indocumentadas o que tengan una situación legal dependiente.

La policía nacional y local debería:

- Adoptar políticas claras y ejecutables mediante medidas disciplinarias, a través de las cuales las personas que interpongan denuncias de delitos (testigos y víctimas) o busquen protección o apoyo:
 - No se enfrenten a sanciones por motivos migratorios, incluido el riesgo de deportación o de retorno, ya sea directamente por parte de la policía o como resultado de la transferencia de información de la policía a las autoridades de migración cuando dicha transferencia se realice por otros motivos diferentes a los de brindar protección exclusivamente (es decir, la creación de un «cortafuegos»).
 - Sean sistemáticamente informadas de la posibilidad de solicitar un permiso especial si han sido víctimas de algún delito.
 - Sean derivadas a los servicios pertinentes (sociales, de salud, de protección, de vivienda, jurídicos, etc.) según sus necesidades y con su consentimiento.
- Adoptar un enfoque proactivo para llegar a las comunidades de migrantes en colaboración con las organizaciones comunitarias, con el fin de:
 - Informarles sobre sus políticas de denuncia segura y de apoyo a las víctimas.
 - Informarles sobre los permisos especiales disponibles para las víctimas de delitos.

3 Los/as funcionarios/as (agentes del orden, jueces, fiscales) deberían recibir formación sobre la legislación pertinente que establece estos permisos de conformidad con la legislación nacional y de la UE, y poner en marcha protocolos que prioricen el rol de la policía de derivar a las víctimas indocumentadas a los programas de protección, en lugar de priorizar la implementación de las leyes migratorias.

La Comisión Europea debería:

- Proporcionar orientación y apoyo a la formación de los/as funcionarios/as del sistema de justicia penal para informarles sobre los permisos especiales disponibles para las víctimas y garantizar una respuesta adecuada a la situación y necesidades de las que están en situación irregular, de conformidad con lo que establece la Directiva de las víctimas.

Los Estados miembros deberían:

- Garantizar que la preparación de los/as nuevos/as agentes de policía incluya una formación sobre el compromiso respetuoso y profesional con las diferentes comunidades y las comunidades de migrantes, y sobre los procedimientos pertinentes para acceder a los permisos especiales para las víctimas de delitos de conformidad con la legislación nacional.

4 Si se conceden inicialmente de forma temporal, estos permisos deberán establecer vías claras para acceder a otro más estable tras un periodo razonable de residencia habitual. Además, no deberían estar supeditados a la participación en los procesos penales o las condenas y deberán proporcionar acceso al mercado laboral. Estas medidas son esenciales para reducir la incertidumbre y lograr los objetivos de seguridad comunitaria, protección individual y remedio efectivo para las víctimas.

La Comisión Europea debería:

- Aclarar, como parte de una estrategia más amplia a largo plazo para promover los derechos de las víctimas, la igualdad de género y para poner fin a la violencia contra las mujeres, que los derechos de las víctimas en situación irregular y su capacidad para acceder a las medidas de protección y servicios no deberían supeditarse al resultado del procedimiento penal. Esto podría hacerse a través de una nueva legislación que complemente o profundice en los aspectos de la Directiva de las víctimas o mediante la revisión de sus directrices.

Los Estados miembros deberían:

- Reformar la legislación nacional sobre los permisos de residencia especiales para víctimas de delitos con el fin de reducir la incertidumbre y promover la protección, garantizando que estos:
 - Puedan obtenerse no solo a iniciativa de las fuerzas del orden o los actores sociales, sino también a petición directa de las víctimas mediante un procedimiento claro y no gravoso para ellas.
 - Proporcionen acceso a los servicios y al mercado laboral y puedan computar como residencia habitual para poder obtener otros permisos que se basen en el tiempo de estancia en el país y puedan convertirse en un permiso más estable basado en criterios claros, como medida reparadora para evitar la doble victimización si aún no ha obtenido el permiso de residencia a largo plazo.
- Fomentar el enjuiciamiento de los delitos cometidos contra personas vulnerables por su situación irregular o dependiente, *sin supeditarlas a la condena del delincuente*.
- Prohibir por ley cualquier actuación como consecuencia de la aplicación de las leyes migratorias contra cualquier persona que se presente (siendo testigo o víctima) para denunciar un delito o buscar protección por haber sido víctima («cortafuegos»), y crear salvaguardas para garantizar que los datos personales obtenidos como resultado de su colaboración con el sistema de justicia penal como víctima o testigo no puedan ser reutilizados con fines de control migratorio.
- Prohibir la emisión de una decisión de retorno a cualquier persona que haya interpuesto una denuncia, en el momento en que lo esté haciendo o en cualquier momento durante el proceso penal o al resolver el mismo. Esto es esencial para permitir la rendición de cuentas y el acceso a la justicia, así como para desautorizar a los/as autores del delito que amenacen a las víctimas con deportarlas.
- Garantizar que las personas que interpongan denuncias penales puedan, independientemente de su situación legal, optar a solicitar los permisos de residencia previstos por la legislación nacional, más allá de los especiales para las víctimas (por ejemplo, por motivos de trabajo, familia, estudio, protección).

5 Con el fin de fomentar la protección, los permisos especiales para las víctimas de delitos deberían abarcar una gran cantidad de delitos para reflejar un enfoque legítimo centrado en la protección.

Los Estados miembros deberían:

- Reformar la legislación nacional sobre permisos de residencia especiales para víctimas de delitos para abordar las brechas existentes en la protección y evitar un enfoque fragmentado basado en unas formas de victimización definidas de manera limitada.
- Garantizar que la aplicación de la legislación sobre estos permisos no se realice victimizando aún más mediante la imposición de condiciones o procedimientos onerosos y poco prácticos.



PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Rue du Congrès / Congresstraat 37-41, post box 5
1000 Brussels

Belgium

Tel: +32/2/210 17 80

Fax: +32/2/210 17 89

info@picum.org

www.picum.org