



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



PICUM

PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

La redacción y la preparación de este informe la han dirigido Alyn C. Smith, técnico superior de incidencia, PICUM y Michele LeVoy, directora, PICUM.

Este informe no se podría haber llevado a cabo sin el increíble trabajo y la colaboración de las becarias de PICUM que redactaron los capítulos de cada país: Karin Åberg (Bélgica, Francia, Alemania, Países Bajos, Italia, España, Suiza y Reino Unido) y Marina Kopacz-Thomaidis (Grecia, Polonia). Su trabajo viene facilitado por una previa investigación sobre seis de los países llevada a cabo por el becario de PICUM Pablo Gomez-Escolar. La ayuda de Emer Connor, becaria de PICUM, también fue muy importante para acabar el informe.

Agradecemos y queremos destacar también a las siguientes personas por su participación en diferentes partes del informe y aceptamos cualquier error u omisión como nuestro:

- En el informe, de manera general: Nicola Delvino, Universidad de Oxford; Irena Fercik Konecna, Comité Internacional sobre los Derechos de las Trabajadoras Sexuales en Europa; Suzanne Hoff, La Strada International.
- En capítulos específicos: Ines Keygnaert, Universidad de Gante (Bélgica); Jan Knockaert, FairWork Belgium (Bélgica); Violaine Husson, La Cimade (Francia); Livia Valensise, Ban-Ying (Alemania); Dimitris Varadinis, Praksis (Grecia); Virginia Xythali, Diotima (Grecia); Ilaria Boiano, Differenza Donna (Italia); Petra Snelders, RESPECT (Países Bajos); Rian Ederveen, Stichting LOS (Países Bajos); Katarzyna Slubik, Association for Legal Intervention (Polonia); Angela Mendez, Andalucía Acoge (España); Elena Vasquez, Red Acoge (España); Elvira Perez de Madrid, Andalucía Acoge (España); Eva Andonie, Centro de Apoyo a Mujeres Migrantes y Víctimas de Trata de Mujeres (FIZ) (Suiza); Lucia Tozzi, Medica Mondiale (Suiza); Kate Roberts, Anti-Slavery (UK); Leticia Ishibashi, FLEX (UK).

PICUM también quiere agradecerle a Elise Durand, Patrick Hubert, Lena Boucon, Maxence Jonvel y a Amy Grunske, de Orrick Rambaud Martel, su ayuda *pro bono* en materia de legislación relevante en la EU a Eli



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de:



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

SIGRID RAUSING TRUST

La información que aparece en esta publicación no refleja necesariamente una posición oficial por parte de la Comisión Europea.

Mayo de 2020

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| RESUMEN | 3 |
| RECOMENDACIONES | 8 |
| INTRODUCCIÓN | 12 |
| 1. PERMISOS DE RESIDENCIA PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL Y DE LA UE | 14 |
| Consejo de Europa | 14 |
| Convenio de Estambul | 14 |
| Convenio contra la trata de seres humanos | 16 |
| Unión Europea | 20 |
| Directiva de víctimas | 20 |
| Directiva sobre reagrupación familiar | 21 |
| Directiva sobre derechos de los ciudadanos | 21 |
| Directivas contra la trata de seres humanos | 22 |
| Directiva sobre las sanciones a empleadores de personas en situación irregular | 22 |
| Directiva de retorno | 22 |
| 2. LEGISLACIÓN NACIONAL POR LA QUE SE CONCEDEN PERMISOS DE RESIDENCIA A LAS VÍCTIMAS DE DELITOS | 24 |
| Alemania | 25 |
| Violencia doméstica | 26 |
| Víctimas de trata y explotación laboral | 27 |
| Víctimas de violencia racista | 29 |
| Bélgica | 30 |
| Violencia doméstica | 31 |
| Trata, tráfico y explotación de seres humanos | 33 |
| Razones humanitarias | 35 |
| España | 36 |
| Violencia doméstica | 37 |
| Víctimas de trata de seres humanos | 40 |
| Autorización de residencia humanitaria | 41 |

| | |
|---|-----------|
| Francia | 42 |
| Violencia doméstica..... | 43 |
| Víctimas de trata | 44 |
| Trabajadoras sexuales..... | 45 |
| Grecia | 47 |
| Violencia doméstica..... | 48 |
| Trata y tráfico de seres humanos | 49 |
| Víctimas y testigos de delitos graves | 50 |
| Explotación laboral | 51 |
| Italia | 52 |
| Violencia doméstica..... | 53 |
| Delitos graves, incluida la trata de seres humanos..... | 54 |
| Explotación laboral | 55 |
| Países Bajos | 57 |
| Violencia doméstica..... | 58 |
| Trata de seres humanos y explotación laboral | 60 |
| Víctimas de violencia por motivos de honor | 61 |
| Polonia | 63 |
| Violencia doméstica..... | 64 |
| Trata y tráfico ilícito de seres humanos..... | 65 |
| Trabajo forzoso..... | 68 |
| Reino Unido | 69 |
| Violencia doméstica..... | 70 |
| Víctimas de la esclavitud moderna | 71 |
| Suiza | 73 |
| Violencia doméstica..... | 74 |
| Víctimas de trata de seres humanos | 75 |
| DESTACADO LECCIONES RELATIVAS AL DERECHO NACIONAL Y LA PRÁCTICA EN EE. UU. | 76 |
| CONCLUSIÓN | 80 |
| REFERENCIAS EN LEGISLACIONES NACIONALES EN CUANTO A PERMISOS DE RESIDENCIA | 83 |

RESUMEN

La forma de abordar el tema de la inmigración irregular, tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros, está marcada por un modelo de justicia penal que trata a las personas en situación irregular, desde un principio, como delincuentes. En lugar de ver a la migración irregular como el resultado de una mezcla de factores sistemáticos muy complejos, el énfasis se pone en disuadir las entradas y estancias irregulares mediante diversas sanciones, como la posibilidad de imponer sanciones penales como multas y privación de libertad en varios Estados miembros, además de la detención de la persona migrante y su expulsión. Este marco de criminalización repercute directamente en la seguridad de las personas migrantes, exponiéndolas a riesgos como la explotación y el abuso¹. Al mismo tiempo, el derecho de la UE reconoce la vulnerabilidad vinculada a la situación de irregularidad y la reticencia de las víctimas de delitos a buscar ayuda y a denunciar los abusos, y prevé permisos especiales para algunas víctimas, lo que se refleja en la legislación de todos los Estados miembros.

Este informe examina el marco jurídico, tanto a nivel internacional como de la UE, que crea permisos de residencia para algunas víctimas de delitos; y analiza la legislación nacional de diez países europeos (Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, Polonia, Reino Unido y Suiza) que aplica dichas medidas, y a veces va más allá.

Los permisos de residencia para las víctimas de delitos en las directivas de la UE y en la legislación de los Estados miembros

Varias directivas de la UE prevén permisos de residencia para determinadas víctimas de delitos, a saber, la Directiva sobre el derecho de la ciudadanía comunitaria para circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros² y la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar³ (para los supervivientes de la violencia conyugal en situación de dependencia), la Directiva contra la trata de seres humanos de 2004⁴ (para las víctimas de la trata de seres humanos) y la Directiva sobre sanciones a empleadores de personas en situación irregular⁵ (para las víctimas de la explotación laboral). La Directiva de retorno⁶ deja a los Estados miembros libertad para conceder un permiso de residencia «en cualquier momento» a alguien en situación irregular por razones compasivas o humanitarias.

En algunos casos, la legislación de la UE es prescriptiva, exigiendo que los permisos estén disponibles en determinadas circunstancias, como el Art. 15(3) de la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar y el Art. 13(2)(c) de la Directiva sobre derechos de

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

2 [Directiva 2004/38/EC](#).

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

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

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

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

la ciudadanía comunitaria para circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Otras son más permisivas, como el Art. 13(4) de la Directiva sobre sanciones a empleadores de personas en situación irregular, que exige a los Estados miembros que establezcan en su legislación nacional las normas con las cuales pueden conceder, caso por caso, un permiso a las víctimas de determinados delitos.

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, forman parte del Convenio de Estambul.⁸ Ambos tratados exigen a los Estados partes que faciliten permisos a las víctimas de la trata de seres humanos y de la violencia de género, respectivamente, si ello es necesario debido a su «situación personal» (es decir, por razones de protección) y sobre la base de la cooperación con las fuerzas de seguridad.⁹ Los diez países forman parte también del Comité de la ONU para la eliminación la discriminación contra la mujer (CEDAW), que incluye disposiciones sobre el acceso a la justicia para todas las mujeres, independientemente de su situación de residencia.¹⁰ Algunas jurisdicciones han ido más allá, creando permisos especiales para las víctimas de un conjunto más amplio de delitos.

- Los 10 países considerados en este informe tienen una legislación que concede permisos especiales a **las víctimas de violencia doméstica** con visados dependientes del cónyuge (de conformidad con la Directiva sobre reagrupación familiar, la Directiva sobre derechos de la ciudadanía comunitaria para circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros¹¹ y en consonancia con el Convenio de Estambul). En *cinco de estos países* (Francia, Grecia, Italia, Países Bajos y España) estas protecciones se extienden a personas supervivientes indocumentadas que no entraron en el país con un visado dependiente del cónyuge.
- Los 10 países cuentan con legislación sobre permisos de residencia para **las víctimas de la trata de seres humanos** (de conformidad con la legislación de la UE sobre la trata de seres humanos y el Convenio del Consejo de Europa contra la trata de seres humanos). A excepción de Francia, los

Países Bajos y Suiza, en el resto de los países también existe una legislación específica que permite conceder permisos de residencia a las víctimas de la **explotación laboral**. En algunos casos, esto se trata como un componente de la legislación nacional contra la trata; en otros, forma parte de una legislación independiente. Dicha legislación es coherente con el artículo 13.4 de la Directiva sobre sanciones a los empleadores de personas en situación irregular, que exige a los Estados que establezcan medidas «comparables» a las de la Directiva de la UE contra la trata de seres humanos (2004) para delitos específicos, incluido, entre otros, el empleo de una persona indocumentada en «condiciones laborales especialmente abusivas».

- En **Alemania**, tres estados federales (Brandeburgo, Berlín y Turingia) han introducido decretos relativos a los permisos de residencia para las víctimas de la **violencia racista**, con el fin de evitar que una persona que ha sido víctima se enfrente a la deportación por causa de la violencia sufrida. Los **Países Bajos** tienen una legislación que concede permisos a las víctimas de la **violencia relacionada con el honor**.
- Tres países (Italia, España y Grecia) destacan por tener una legislación que permite obtener un permiso de residencia si se ha sido víctima de un conjunto más amplio de delitos.
- En **Italia**, un permiso especial disponible en virtud del Art. 18 CLI tiene como ámbito de aplicación principal a las víctimas de la explotación sexual y la trata de seres humanos, pero también abarca otros casos relacionados con más delitos (entre los más graves contemplados en el derecho penal italiano), como la esclavitud moderna, la explotación laboral, el abuso sexual, la violación en grupo, el hurto y el robo con agravantes, los delitos relacionados con las armas, el abuso doméstico y el acoso. Aunque en algunos aspectos se trata de un régimen flexible, y es de lejos el más utilizado entre los disponibles en Italia para las víctimas de delitos, una de las principales limitaciones de la ley es que el delito debe ser perpetrado por una organización criminal, y no por un solo individuo.

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

8 Consejo de Europa, The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, noviembre 2014, ISBN 978-92-871-7990-6.

9 Alemania y Suiza han hecho reservas al artículo 59 del Convenio de Estambul; y Polonia ha manifestado que aplicará el texto conforme a su Constitución.

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

11 Esto incluye a Suiza, que es parte de la Convención de Estambul, pero al tratarse de un Estado no miembro de la UE no está sujeto al derecho comunitario.

- El permiso de residencia por razones humanitarias en **España**, recogido en el artículo 126 por Real Decreto, ofrece protección por diversos motivos, entre ellos, por diferentes formas de explotación laboral, incluida la denegación de los derechos laborales establecidos en los convenios colectivos; así como por la discriminación en la prestación de servicios públicos y en el contexto del empleo; por los delitos cometidos por motivos racistas u otros relacionados con prejuicios; y por la violencia «en el entorno familiar».
- En 2015, **Grecia** aprobó la Ley 4332/2015 que prevé 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 ámbito cada vez más amplio de los delitos cubiertos por la legislación mencionada es coherente con el programa orientado a la protección y se aleja del modelo más categórico en el que un gran número de víctimas se quedan en un limbo legal. Las categorías «tradicionales» existentes suelen dejar de lado formas de maltrato y explotación que experimentan mucho más comúnmente las personas en situación irregular, como el robo, la violencia doméstica (como se ha señalado anteriormente, solo Francia, Grecia, Italia, los Países Bajos y España cuentan con disposiciones para los supervivientes *indocumentados* de la violencia doméstica) y otros abusos de diversa gravedad que sufren las personas afectadas por la precariedad económica y social.

Las propuestas existentes sobre los permisos especiales para las víctimas

A pesar de que se basan en una filosofía de protección, hay importantes defectos tanto en el planteamiento como en la aplicación de los regímenes legislativos examinados en este informe:

- La obtención de un permiso de residencia especial depende a menudo de la policía, ya sea para proporcionar documentos clave o para iniciar el proceso en sí. La ausencia de un «cortafuegos» hace que las víctimas que se presentan ante la policía corran el riesgo de ser procesadas, si no existen unos mecanismos de protección que garanticen que

puedan acudir a la policía como víctimas o testigos sin que se pueda dar un control de inmigración.

- A menudo, las personas que más podrían beneficiarse de los programas existentes no los conocen bien, pero tampoco los conocen bien los propios agentes de la justicia, ni los hospitales, personas de apoyo social, defensores de los derechos de las víctimas, ni otras personas que a menudo son decisivas para obtenerlos.
- Las víctimas suelen recibir inicialmente permisos de residencia de corta duración. Incluso cuando tienen permisos de trabajo, la duración de los mismos suele ser demasiado corta como para encontrar un empleo de forma realista; y en los casos en los que el permiso depende de procedimientos penales (como suele ser el caso de la trata de seres humanos y, en España, de las víctimas de la violencia doméstica), la posibilidad de convertir el estatus temporal en un estatus de mayor duración o permanente está extremadamente limitada. Por lo tanto, aunque una víctima puede estar temporalmente protegida ante la deportación, no hay garantía de una solución permanente para su situación, lo que en última instancia puede desmotivar a las víctimas a la hora de intentar conseguirlos.
- Los permisos especiales para las víctimas de la violencia doméstica y por razones humanitarias se deciden a menudo en base a un alto grado de discreción por parte de las autoridades, lo que conduce a la arbitrariedad y a diferencias regionales, y crea una gran confusión en las víctimas.
- Las organizaciones que trabajan con víctimas en situación de precariedad afirman que la existencia de permisos especiales puede tener el efecto adverso de *reducir la credibilidad de la víctima*, ya que las fuerzas de seguridad asumen que están presentando una denuncia para obtener el permiso y no como consecuencia de un abuso real. En el caso de las mujeres indocumentadas, esto coincide en algunos casos con suposiciones de género que cuestionan la veracidad de las denuncias de las mujeres que han sido agredidas.

Estos problemas crean una serie de dudas en todas las fases del proceso para las personas que ya están haciendo frente a la victimización y que están preocupadas por sobrevivir lo mejor posible, a menudo con poca ayuda para guiarse por el sistema. Esto, por sí mismo, desanima a participar e indica la necesidad de replantear los procedimientos existentes.

Hacia unos procedimientos más integrales y eficaces para la protección de las víctimas

La concesión de permisos de residencia a algunas víctimas de delitos debe formar parte de un marco más amplio de protección, apoyo y empoderamiento de las víctimas, así como de las comunidades. Si bien la concesión de permisos a las víctimas de delitos apoya la labor de las fuerzas de seguridad en la investigación de los delitos (que a su vez apoya la prevención y aborda la impunidad), es importante que estos planes se centren en remediar los daños experimentados por la víctima.

Aunque no prevé permisos de residencia, la Directiva de víctimas es el punto de partida idóneo para comprender los elementos de una actuación centrada en la víctima, que incluye, entre otros, los siguientes elementos:

- El derecho a ser tratado con respeto, comprensión y dignidad por las autoridades, independientemente de su situación de residencia (Artículo 1)
- El derecho a ser informado de sus derechos de forma comprensible y a presentar una denuncia con la ayuda necesaria (Artículos 3, 4, 5, 6 y 7)
- El derecho a una valoración de las necesidades individuales y a medidas de protección como víctimas vulnerables (artículos 22 a 24)
- El derecho a servicios de ayuda (artículo 8)

Todos estos elementos son importantes para garantizar una actuación que responda a las necesidades de la persona que ha sido víctima. ¿Qué lugar ocupa el permiso de residencia en este marco?

El permiso de residencia constituye un instrumento para superar las reticencias que una víctima en situación precaria puede tener a la hora de denunciar, reticencias ligadas al riesgo que corre de sufrir consecuencias para su situación migratoria. Esta herramienta podría ser eficaz porque promueve la confianza en las autoridades y porque proporciona

un incentivo para denunciar al ofrecer un remedio a su situación de víctima: un permiso de residencia, para mitigar el equilibrio de poder que el agresor explotó para ejercer el control y la dominación. En este caso, el permiso de residencia no es solo un remedio a la victimización anterior, sino también una herramienta para la prevención de la futura victimización.

Los permisos de residencia pueden ser una medida importante para promover la seguridad, y para reforzar la mano de las fuerzas del orden en la investigación y el enjuiciamiento de los delitos, pero deben administrarse de forma justa y transparente, y formar parte de una estrategia más amplia que garantice tanto la respuesta a las necesidades de las víctimas, como un método de prevención que incluya el papel esencial de las fuerzas del orden como aliadas de las comunidades y que priorizan su seguridad. Dar prioridad a la seguridad sobre el estatus es la esencia del «cortafuegos». Para que los derechos de la Directiva de víctimas tengan sentido, los Estados miembros deben establecer medidas que garanticen que las víctimas indocumentadas o con estatus de residencia dependiente no se enfrenten a las consecuencias de la migración por tratar de ejercer sus derechos en virtud de la Directiva.

Estados Unidos ofrece un caso práctico¹² que aporta posibles soluciones para los países europeos, tanto en lo que respecta a su legislación federal, que concede permisos especiales a las víctimas de los delitos, como a la práctica de las fuerzas de seguridad locales en ciudades como Nueva York, que han adoptado un plan proactivo y a largo plazo para trabajar con las comunidades de migrantes como forma de fomentar la denuncia de los delitos y mejorar la seguridad pública (véase el Recuadro 1, más adelante). La UE debería apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar la legislación y las prácticas existentes, en sintonía con sus propios compromisos en materia de derechos de las víctimas y de igualdad de género, incluso mediante iniciativas que faciliten el aprendizaje de otras jurisdicciones que tienen un buen historial fomentando la seguridad y el 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](#).

RECUADRO 1 Caso práctico: La visa U y la visa T en Estados Unidos y el papel de las fuerzas del orden en el apoyo al acceso a protección y justicia de las víctimas indocumentadas de delitos

En Estados Unidos, tanto las autoridades federales como los gobiernos locales han adoptado medidas para fomentar las denuncias de delitos por parte de personas en situación irregular. Entre ellas, la legislación federal que crea visados especiales para determinadas víctimas de delitos; y las prácticas a nivel local en ciudades como Nueva York, que han optado por una estrategia proactiva de compromiso con las comunidades de migrantes que da prioridad a la seguridad pública sobre la aplicación de la ley de inmigración.

La *visa U* está disponible para las víctimas de una larga lista de delitos que cooperan con las autoridades policiales. Las víctimas pueden obtener un permiso de cuatro años y autorización para trabajar y solicitar la residencia permanente tras tres años de residencia regular. A diferencia de muchos modelos europeos, este proceso lo inicia la víctima mediante una solicitud, y no las fuerzas del orden. Entre 2009 y marzo de 2019 se concedieron 85.000 visas U. Las tasas de aceptación se han mantenido constantemente por encima del 80% en los últimos cinco años. La *visa T* es específica para las víctimas de la trata de seres humanos y proporciona un permiso temporal de 4 años, una autorización para trabajar con la posibilidad de obtener un permiso permanente después de tres años de estancia regular en los EE. UU., o la finalización de la investigación o el enjuiciamiento, lo que ocurra primero. Las fuerzas del orden pueden dar fe de que el solicitante es una víctima, pero el cumplimiento de los requisitos de la legislación puede demostrarse con otras pruebas, incluidas las declaraciones personales.

La ciudad de *Nueva York* es una de las muchas ciudades estadounidenses que han adoptado unas políticas formales para garantizar que los agentes de policía no apliquen las normas federales en materia de inmigración, además de un modelo de aplicación de la ley basado en la «policía de la comunidad». Se centra en crear vínculos de confianza con las comunidades locales para promover la cooperación de los residentes en los esfuerzos de prevención de la delincuencia realizando lo siguiente:

- Dotando a los organismos gubernamentales de información y formación para que puedan apoyar a las víctimas en el acceso a su derecho a un permiso especial.
- Llevando a cabo unas labores de divulgación con asiduidad entre las comunidades de migrantes para fomentar la confianza e informarles de sus derechos.
- Crear coaliciones con organizaciones comunitarias y trabajar con ellas para sensibilizar y poner en contacto a las víctimas con los servicios pertinentes.
- Recoger el «cortafuegos» en la política oficial de la policía.

Fuente: Proyecto COMPAS de la Universidad de Oxford sobre la “denuncia segura” de delitos en víctimas y testigos en situación irregular en Estados Unidos y Europa (agosto de 2018-octubre de 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 de promover la seguridad y la protección de las víctimas de delitos, con permisos de residencia como parte de un marco más amplio de apoyo y compromiso.

1 Los permisos especiales para las víctimas de delitos deben basarse, en primer lugar, en motivos de protección, siguiendo un planteamiento profesional, respetuoso y que responda a todas las víctimas, independientemente de su situación de residencia.

La Comisión Europea debería:

- Evaluar la implementación de la Directiva de víctimas por parte de los Estados miembros con respecto a la obligación explícita de garantizar su aplicación *sin discriminación de ningún tipo, incluida la basada en el estatus de residencia*, teniendo en cuenta la existencia de medidas específicas que incluyan, entre otras, permisos especiales para las víctimas de delitos y si la implementación de estas medidas hace efectivos los derechos de la directiva para las víctimas en situación irregular o dependiente.
- Tener una estrategia más amplia a largo plazo para promover los derechos de las víctimas, así como promover la igualdad de género, ya sea a través de una nueva legislación que complemente o profundice los aspectos de la Directiva de víctimas o revise las directrices de la misma, para dejar constancia de que conseguir los objetivos de protección de las víctimas es incompatible con que las víctimas y los testigos de delitos se enfrenten a la posibilidad de sufrir consecuencias por solicitar asistencia o justicia.

2 Los permisos especiales para las víctimas de delitos deben promover la cooperación y el compromiso entre las fuerzas de seguridad y las comunidades de inmigrantes, con el apoyo de una estrategia de divulgación que incluya la colaboración con organizaciones de la comunidad.

La Comisión Europea debería:

- Promover el análisis y el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros, a nivel nacional, regional y local, sobre la aplicación de medidas que promuevan los derechos de las víctimas en situación irregular en virtud de la Directiva de víctimas.
- Fomentar y apoyar financieramente iniciativas interseccionales a nivel local y regional en las que participen los agentes de la ley y las organizaciones de la comunidad para hacer efectivos los derechos de la Directiva de víctimas para las personas en situación irregular.
- Promover el intercambio entre las autoridades de los Estados miembros de la UE (a nivel nacional, regional y municipal) y las de otras jurisdicciones 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 informe oportunamente sobre la aplicación de la Directiva de víctimas por parte de los Estados miembros, y que estos informes aborden la aplicación significativa de medidas que salvaguarden y promuevan los derechos de las víctimas en situación irregular.
- Considerar el apoyo a proyectos piloto que apliquen medidas centradas específicamente en la promoción de los derechos y la seguridad de las víctimas indocumentadas o en situación de dependencia.

Las fuerzas del orden a nivel nacional y local deberían:

- Adoptar políticas precisas, ejecutables mediante medidas disciplinarias, por las que las personas que se presentan para denunciar un delito (testigos y víctimas) o para buscar protección o apoyo:
 - No se enfrenten a sanciones de inmigración, incluido el riesgo de deportación o devolución, ya sea directamente por la policía o como resultado de la información transferida por la policía a las autoridades de inmigración que no sea por motivos exclusivamente de protección (es decir, la creación de un «cortafuegos»)
 - Se les informe de manera periódica de la posibilidad de solicitar un permiso especial si han sido víctimas
 - Se les remita a los servicios pertinentes (sociales, sanitarios, de protección, de acogida, jurídicos, etc.) en función de sus necesidades y con su consentimiento
- **En colaboración con las asociaciones de su comunidad, adoptar un enfoque proactivo para tener un contacto directo con las comunidades migrantes y lograr:**
 - Informarles sobre políticas de denuncia segura y apoyo a las víctimas
 - Informarles sobre los permisos especiales disponibles para las víctimas de delitos

3 Los funcionarios (fuerzas de seguridad, jueces, fiscales) deberían recibir formación sobre la legislación relativa a la concesión de permisos especiales a las víctimas de delitos, en virtud de la legislación nacional y de la UE, y establecer protocolos que den prioridad al papel de la policía a la hora de dirigir a las víctimas indocumentadas a los marcos de protección, en lugar de dar prioridad a la aplicación de las normas de inmigración.

La Comisión Europea debería:

- Proporcionar asesoramiento y apoyo sobre la formación de los funcionarios del sistema de justicia penal para informarles sobre los permisos especiales disponibles para las víctimas, y garantizar una respuesta adecuada a la situación y las necesidades de las víctimas indocumentadas, tal como exige la Directiva de víctimas.

Los Estados miembros deberían:

- Garantizar que la preparación de los futuros policías incluya formación sobre el compromiso de responsabilidad y profesionalidad para con las comunidades diversas y de migrantes, y en relación con los procedimientos pertinentes de concesión de permisos especiales para las víctimas de delitos en virtud de la legislación nacional.

4 Si se expiden inicialmente con carácter temporal, los permisos especiales para víctimas de delitos deben tener vías claras para conseguir un estatus más estable tras un periodo razonable de residencia regular. Además, no deben estar supeditados a la participación en un proceso penal o a una condena y deben permitir el acceso al mercado laboral. Estas medidas son esenciales para reducir la incertidumbre y alcanzar los objetivos de seguridad comunitaria, protección individual y solución efectiva para las víctimas.

La Comisión Europea debería:

- Aclarar los derechos de las víctimas que están en situación irregular, y que su capacidad para acceder a la protección y a los servicios no deba estar supeditada al resultado de un procedimiento penal. Esto tendría lugar como parte de una estrategia amplia y a largo plazo que busque promover los derechos de las víctimas, así como una estrategia para conseguir la igualdad de género y poner fin a la violencia contra las mujeres, ya sea a través de una nueva legislación que complemente o profundice en los aspectos de la Directiva de víctimas o mediante una revisión de las directrices de la misma.

Los Estados miembros deberían:

- Reformar la legislación nacional sobre los permisos de residencia especiales para las víctimas de delitos para reducir la incertidumbre y promover la protección, incluso garantizando que los permisos especiales para las víctimas de delitos:
 - Puedan obtenerse no solo a iniciativa de las fuerzas de seguridad o de los agentes sociales, sino también a petición directa de una víctima mediante un procedimiento claro y sencillo.
 - Proporcionen acceso a los servicios y al mercado de trabajo y puedan contabilizarse como residencia regular para los estatutos basados en la residencia acumulada y ser convertibles a un estatuto más estable sobre la base de criterios claros, como medida correctiva y para evitar la repetición de la victimización, si no se ha proporcionado ya un estatuto de larga duración.
- Fomentar el procesamiento de los delitos cometidos contra personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad por su condición de irregulares o de dependencia, pero *que no dependen de la condena del delincuente*.
- Prohibir por ley cualquier acción de aplicación de la ley de inmigración contra cualquier persona que se haya presentado (testigo o víctima) para denunciar un delito o buscar protección por haber sido víctima («cortafuegos»), y crear salvaguardias para garantizar que los datos personales obtenidos como resultado de su compromiso con el sistema de justicia penal como víctimas o testigos no puedan ser reutilizados para perseguir el control de la inmigración.
- Prohibir la emisión de una decisión de restitución a cualquier persona que haya presentado una denuncia, en el momento de presentarla o en cualquier momento durante o tras la resolución del proceso penal. Esto es esencial para permitir la rendición de cuentas y el acceso a la justicia, y para restar poder a los infractores que amenacen a las víctimas con la deportación.
- Garantizar que las personas que presenten denuncias penales sean, independientemente de su estatus, elegibles para solicitar los permisos de residencia previstos en la legislación nacional, más allá de los permisos especiales para las víctimas (por ejemplo, por motivos de trabajo, familia, estudios, protección).

5 Para promover la protección, debería haber permisos especiales para las víctimas de delitos en un amplio número de casos, a fin de dejar constancia de un planteamiento con el foco en la protección.

Los Estados miembros deberían:

- Reformar la legislación nacional sobre los permisos de residencia especiales para las víctimas de delitos a fin de subsanar los vacíos existentes en materia de protección y evitar un enfoque fragmentario basado en formas de victimización poco definidas.
- Garantizar que la legislación sobre los permisos especiales para las víctimas de delitos no se aplique de manera que victimice aún más a los usuarios al imponer condiciones o procedimientos complejos y poco prácticos.

INTRODUCCIÓN

RECUADRO 2 Caso práctico

María, España

María* llevaba residiendo en España cuando fue agredida física y verbalmente por su casero. Acudió acompañada de una amiga a la comisaría de policía para denunciar los hechos, pero se negaron a formalizar su denuncia y, en su lugar, notificaron a las autoridades de inmigración, debido a su situación de irregularidad. Se emitió una orden de expulsión. Esto tuvo lugar a pesar de que el Defensor del Pueblo recomendará, hacía quince años, que las autoridades policiales emitieran directrices para que los agentes no sancionaran por delitos migratorios cuando acudieran a denunciar ser víctimas de algún delito.

Defensor del Pueblo, 29 de julio de 2019, «[El Defensor del Pueblo reclama que los extranjeros en situación irregular víctimas de delito puedan denunciar sin temor a ser expulsados](#)»; Defensor del Pueblo, [Informe anual 2004 y debates en las Cortes Generales](#),, páginas 287-289.

Patricia Simón, 19 de junio de 2019, «Las personas extranjeras que denuncian agresiones siguen exponiéndose a ser expulsadas», *La Marea*.

Aisha (Reino Unido)

Aisha* tenía 21 años cuando se trasladó al Reino Unido en 2013 para reunirse con su prometido, un ciudadano británico, al que había conocido en su país natal, Pakistán, unos años antes. Poco después de casarse, el comportamiento de su marido se volvió abusivo. También fue maltratada por su familia. Aisha denunció los malos tratos a la policía y acabó dejando a su marido. Solicitó su propio permiso de residencia, en virtud de la Concesión de Violencia Doméstica del Reino Unido, pero se lo denegaron basándose en las acusaciones que su marido hizo al Ministerio del Interior, sin que ella lo supiera, de que lo había utilizado para venir al Reino Unido y de que era el único responsable de la ruptura de su matrimonio. Ella impugnó con éxito esta decisión ante los tribunales.

- [R \(AT\) v Secretary of State for the Home Department \[2017\] EWHC 2589 \(Admin\)](#)
- Niamh McIntyre, Alexandra Topping, 16 de agosto de 2018, «Denied visa after abuse: 'They told me I was going in two hours'», *The Guardian*
- Niamh McIntyre, Alexandra Topping, 16 de agosto de 2018, «Abuse victims increasingly denied right to stay in Reino Unido», *The Guardian*

*Nombre ficticio

Las personas en situación irregular, o cuyo permiso de residencia está vinculado a su cónyuge o empleador, corren un riesgo elevado de ser víctimas, ya que las autoridades tienden a verlas principalmente por su situación de irregularidad, y, por tanto, como objetivos para aplicar la ley, y no por sus necesidades o derechos como víctimas de delitos. Quienes cometen abusos contra estas víctimas se aprovechan de la situación, con poco o ningún riesgo de consecuencias.

Como resultado, las personas que de por sí ya viven situaciones de precariedad, tanto a nivel social como económico, denuncian exponencialmente menos los abusos a los que se enfrentan. Esto perpetua los ciclos de abuso y discriminación, reduciendo la capacidad de las autoridades para investigar delitos. En términos generales, la concepción de que es más probable que las fuerzas del orden prioricen la cuestión de su estatus migratorio antes que su seguridad merma la confianza en las autoridades en las comunidades que se sienten más vigiladas que protegidas.

Una estrategia para superar la reticencia a denunciar delitos cuando se está en una situación de irregularidad o de inseguridad es otorgar permisos de residencia para las víctimas de delitos.

Este informe examina la legislación de diez países europeos que permiten que las víctimas de algunos delitos obtengan un permiso de residencia: **Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Suiza**. Además de examinar lo que dicta la ley, también se estudia cómo esta se pone en práctica, además de analizar si son eficaces otorgando a las víctimas con las herramientas necesarias para poder denunciar, y si se persiguen los delitos cometidos contra personas en situación de inseguridad.

Existen algunos regímenes en virtud de la legislación de la UE, que ordena y autoriza la concesión de permisos a algunas víctimas de delitos. Como en el caso de nacionales de países no comunitarios que se encuentran en la UE por reagrupación familiar, así como de personas que han sufrido trata de seres humanos y algunas formas de explotación laboral. En algunos casos, la legislación nacional va más allá de la legislación de la UE, como en el caso de España, donde los permisos están disponibles para víctimas de delitos de odio; y en Grecia, donde la ley pone a disposición de las víctimas de diversos «delitos graves».

RECUADRO 3

El uso del término «víctima» en el informe

Este informe analiza los permisos de residencia disponibles para las víctimas de determinados delitos, por lo que se utiliza el término «víctima» durante todo el informe. Como resultado, se podría dar una asociación errónea, en la mente de algunos lectores, entre la condición de víctima y la situación de irregularidad administrativa.

Las personas migrantes en situación administrativa irregular demuestran ser resolutivos, resilientes y valientes al dejar sus países de origen para venir a Europa. Por su relativa precariedad y marginación socioeconómica, además de por los obstáculos a los que se enfrentan a menudo para acceder a la justicia, lo que les hace susceptibles de sufrir ciertas formas de discriminación y maltrato. El objetivo del informe no es alimentar una narrativa de impotencia, sino señalar las circunstancias de las personas en situación irregular, así como su condición de personas con derechos propios y la búsqueda de oportunidades, para fomentar su seguridad y autonomía.

Aunque la existencia de estas medidas es positiva en la medida en que reflejan un nivel de comprensión de los obstáculos a los que se enfrentan las personas en situación de inseguridad o irregularidad para acceder a la justicia, estos regímenes varían significativamente entre sí, y hay resultados dispares en lo que respecta a su aplicación.

La 1.ª parte del informe expone la legislación pertinente de la UE y del Consejo de Europa con disposiciones relativas a los permisos de residencia para las víctimas de delitos. En la 2.ª parte se examinan los marcos jurídicos de cada uno de los diez países, así como sobre la eficacia de su puesta en práctica. En la 3.ª parte se ofrecen algunas conclusiones. Al final del informe, se analiza lo aprendido gracias a EE. UU., de donde se toman algunas recomendaciones dirigidas a las instituciones de la UE (Parlamento y Comisión) y a diversos organismos a nivel nacional.

1. PERMISOS DE RESIDENCIA PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL Y DE LA UE

Varios instrumentos jurídicos contienen disposiciones que permiten o exigen a los Estados la aplicación de medidas que faciliten permisos de residencia a las víctimas de determinados delitos. Esta sección se centra en dos instrumentos del Consejo de Europa que han sido ampliamente ratificados por los países europeos (incluidos los Estados miembros de la UE):

- El Convenio para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (conocido como «Convenio de Estambul»)
- El Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos (o el «Convenio contra la trata»)¹³

También se consideran varias directivas de la Unión Europea.

Consejo de Europa

Convenio de Estambul

El Convenio de Estambul, que entró en vigor el 1 de agosto de 2014, es el primer instrumento jurídicamente vinculante que proporciona un marco

global para prevenir la violencia contra las mujeres, proteger a las víctimas y poner fin a la impunidad de los autores.¹⁴ El Convenio se aplica a todas las mujeres, independientemente de su situación migratoria (artículo 4) y tiene en cuenta la situación de las mujeres con visados dependientes del cónyuge, al exigir a los Estados parte que pongan a disposición de las víctimas permisos de residencia independientes (artículo 59).

.....
El artículo 59 exige a los Estados que adopten «las medidas legislativas o de otro tipo necesarias» para garantizar que las mujeres cuya situación de residencia dependa de la de su cónyuge o pareja puedan solicitar un permiso autónomo independientemente de la duración del matrimonio o de la relación, «en el caso de disolución del matrimonio o de la relación» o de «situaciones particularmente difíciles». El artículo 59 también exige la expedición de un permiso renovable a las víctimas cuando se considere necesario debido a su «situación personal» o cuando se «considere que su estancia es necesaria a los fines de cooperación con las autoridades competentes en el marco de una investigación o de procedimientos penales».

13 A fecha de 6 de enero de 2020, 22 Estados miembros de la UE han ratificado el Convenio de Estambul, y los 28 Estados miembros de la UE han ratificado el Convenio contra la Trata.

14 Consejo de Europa (noviembre de 2014), Convenio para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, ISBN 978-92-871-7990-6.

RECUADRO 4 La CEDAW y el acceso a la justicia de las mujeres indocumentadas

El acceso a la justicia es un pilar importante de la Convención de las Naciones Unidas para poner fin a todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 y ha sido ratificada por casi todos los países del mundo, incluidos los diez países examinados en este informe.

En su Recomendación General n.º 33, el Comité de la CEDAW destacó que el «derecho de acceso de las mujeres a la justicia es esencial para la realización de todos los derechos protegidos en virtud de la Convención» (párrafo 1) y señaló que las mujeres «suelen no denunciar la violación de sus derechos a las autoridades por temor a ser humilladas, estigmatizadas, arrestadas, deportadas, torturadas o sometidas a otras formas de violencia contra ellas, incluso por los oficiales encargados de hacer cumplir la ley» (párrafo 10). Más recientemente, en la Recomendación General 35 (párr. 29), ha instado a los Estados a reformar las leyes que «impiden o disuaden a las mujeres de denunciar la violencia de género», incluidas las «leyes de inmigración restrictivas».

Aunque la CEDAW no contiene en sí misma disposiciones sobre los permisos de residencia, el Comité ha abordado esta cuestión en sus observaciones finales dirigidas a los Estados miembros, en las que pide que se adopten medidas para mejorar el acceso a la justicia de las mujeres migrantes y pertenecientes a minorías, y señala los obstáculos que impiden a las víctimas de la violencia de género obtener un permiso autónomo (véase, por ejemplo, [Comité de la ONU para la eliminación de la discriminación contra la mujer: Observaciones finales, Países Bajos, 2 de febrero de 2007, CEDAW/C/NLD/CO/4](#)).

El informe explicativo del Convenio hace una referencia explícita a las mujeres en situación irregular y al mayor riesgo de violencia al que se enfrentan, así como a las dificultades y los obstáculos estructurales a los que se enfrentan para superar la violencia.¹⁵ El informe también pide específicamente a los Estados que proporcionen alojamiento seguro en refugios especializados para mujeres. En mayo de 2015, se creó un grupo internacional de expertos independientes, el Comité GREVIO, para supervisar la aplicación del Convenio a nivel nacional.

Los Estados que decidan adherirse al Convenio deben adaptar sus leyes nacionales a sus disposiciones y asegurarse de que se aplica en sus países de forma que beneficie a todas las mujeres. Al adherirse al Convenio

de Estambul, los Estados aceptan normas vinculantes sobre la prevención de la violencia contra las mujeres, la protección de las supervivientes y el castigo de los agresores, y garantizan la disponibilidad de servicios como líneas telefónicas de emergencia, refugios, asistencia médica, asesoramiento y asistencia jurídica. En enero de 2020, 34 Estados habían ratificado la Convención y otros 12 la habían firmado. Varios países han presentado reservas, excluyendo determinadas disposiciones del Convenio, incluido el artículo 59.¹⁶

El 4 de marzo de 2016, la Comisión Europea propuso que la Unión Europea pasara a formar parte del Convenio de Estambul para proporcionar un mandato que mejorara la recolección de datos a nivel de la UE sobre el alcance y la naturaleza de la violencia contra las

15 La nota explicativa también reitera la recomendación del Grupo de Trabajo para Combatir la Violencia contra las Mujeres del Consejo de Europa de disponer de una «plaza familiar» por cada 10 000 habitantes. Véase: Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica (EG-TFV), Informe final de actividades: Proposals for Future Action of the Council of Europe and its Member States to Prevent and Combat Violence Against Women, 27 de mayo de 2008.

16 Armenia, Chipre, Mónaco, Rumanía, Eslovenia y Macedonia del Norte se han reservado el derecho a no aplicar el artículo 59, y Alemania se ha reservado el derecho a no aplicar el artículo 59, apartados 2 (suspensión de los procedimientos de expulsión) y 3 (permisos de residencia renovables debido a la situación personal de la víctima o cuando sea necesario para la cooperación en una investigación). Malta se ha reservado el derecho a no aplicar el artículo 59 y a seguir aplicando su propia legislación en relación con las víctimas de la violencia en situación de dependencia. Suiza se ha reservado el derecho de no aplicar el artículo 59 o de aplicarlo solo en casos o condiciones específicas. Polonia, Letonia y Lituania han indicado que aplicarán el Convenio de conformidad con sus propias constituciones nacionales. Irlanda se ha reservado el derecho a no aplicar las disposiciones señaladas en el apartado 2 del artículo 30 y en el apartado 3 del artículo 44 (relativo a la indemnización estatal a las víctimas de delitos violentos y a la jurisdicción penal).

mujeres, y para que la UE rindiera más cuentas sobre esta cuestión a nivel internacional. El 13 de junio de 2017, la Unión Europea firmó el Convenio de Estambul, basándose en las decisiones del Consejo de la UE adoptadas el 11 de mayo de 2017 sobre los artículos relacionados con el asilo, los refugiados y la devolución, y la cooperación en materia penal. Sin embargo, el proceso de adhesión se ha estancado debido a desacuerdos políticos entre los Estados miembros, a pesar de la amplia ratificación del Convenio por parte de los Estados de la Unión.

Convenio contra la trata de seres humanos

El Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos entró en vigor el 1 de febrero de 2008, proporcionando un amplio ámbito de aplicación que abarca diversas formas de trata (nacional o internacional, vinculada o no a la delincuencia organizada), abarcando diferentes tipos de explotación (mínimo, explotación sexual, trabajos o

servicios forzados, esclavitud, servidumbre y extracción de órganos) y todas las víctimas (niños, mujeres y hombres). El Convenio aporta una perspectiva de derechos humanos y se centra en la protección de las víctimas, definiendo la trata de personas como una violación de los derechos humanos. También establece un sistema de control de la aplicación por parte de los Estados partes a través del Comité de las Partes y del Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA).

.....
 El artículo 14 exige que los Estados expidan un «permiso de residencia renovable a las víctimas» cuando se considere necesario debido a la «situación personal» de la víctima o para su cooperación con una investigación o proceso penal. En el caso de las víctimas menores de edad, el permiso de residencia debe expedirse (y renovarse) en función del interés superior de los niños. Todos los Estados miembros de la UE son parte del Convenio contra la trata de seres humanos.

TABLA 1. Resumen de los tratados del Consejo de Europa y las directivas de la UE con disposiciones sobre permisos de residencia para las víctimas de delitos.

| DIRECTIVA | DISPOSICIÓN |
|--|--|
| DERECHOS DE LA FAMILIA Y DEL CIUDADANO | |
| Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar. (2003/86/CE) | <p>Artículo 15(3): Los Estados miembros establecerán disposiciones que garanticen la concesión de un permiso de residencia autónomo si concurren circunstancias especialmente difíciles.¹⁷</p> <p><i>[Se aplica a los nacionales de terceros países que hayan sufrido violencia doméstica u otras dificultades y sean miembros de la familia de un nacional de un tercer país titular de un permiso de residencia expedido por un Estado miembro con una validez mínima de un año, que tengan perspectivas razonables de obtener el derecho de residencia permanente.]</i></p> |
| Directiva sobre derechos de la ciudadanía comunitaria para circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (2004/38/CE) | <p>Considerando 15: Conviene, por otro lado, ofrecer protección jurídica a los miembros de la familia en caso de fallecimiento del ciudadano de la Unión o de divorcio o anulación del matrimonio o de una unión de hecho registrada. Resulta pues necesario adoptar medidas que garanticen que, en tales supuestos, los miembros de la familia que residieran ya en el territorio del Estado miembro de acogida conserven su derecho de residencia, a título exclusivamente personal, con el debido respeto por la vida familiar y la dignidad humana y bajo ciertas condiciones para evitar abusos.</p> <p>Artículo 13(2)(c)¹⁸: ...el divorcio, la anulación del matrimonio o el fin de la unión registrada mencionada en la letra b) del punto 2 del artículo 2 no supondrá la pérdida del derecho de residencia de los miembros de la familia del ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro: [...]cuando así lo exigieran circunstancias especialmente difíciles, como por ejemplo, haber sido víctima de violencia doméstica durante el matrimonio o la unión registrada.</p> <p><i>[Se aplica a los nacionales de terceros países que son miembros de la unidad familiar de ciudadanos de la UE que ejercen su derecho a la libre circulación y residencia, y que desean poner fin a su matrimonio o pareja registrada debido a la violencia doméstica.]</i></p> |

17 Véanse C y A (C-257/17), K (C-484/17), Parlamento/Consejo (C-540/03), Chakroun (C-578/08), Baden Württemberg/Metin Bozkurt (C-303/08).

18 Véase NA (C-115/15); y Diatta (C-267/83), Singh (C-218/14).

| DIRECTIVA | DISPOSICIÓN |
|--|-------------|
| DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES | |

Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica («Convenio de Estambul», 2014)

Artículo 4:

3. La aplicación por las Partes de las disposiciones del presente Convenio, en particular las medidas para proteger los derechos de las víctimas, deberá asegurarse sin discriminación alguna, basada en particular en el sexo, el género, la raza, el color, la lengua, la religión, las opiniones políticas o cualquier otra opinión, el origen nacional o social, la pertenencia a una minoría nacional, la fortuna, el nacimiento, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, el estado de salud, la discapacidad, el estado civil, el estatuto de emigrante o de refugiado, o cualquier otra situación.

Article 59:

1. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para garantizar que se conceda a las víctimas, cuyo estatuto de residente dependa del de su cónyuge o de su pareja de hecho, de conformidad con su derecho interno, previa petición, un permiso de residencia autónomo, en el caso de disolución del matrimonio o de la relación, en situaciones particularmente difíciles, con independencia de la duración del matrimonio o de la relación. Las condiciones relativas a la concesión y a la duración del permiso de residencia autónomo se establecerán de conformidad con el derecho interno.
2. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que las víctimas puedan obtener la suspensión de los procedimientos de expulsión iniciados por causa de que su estatuto de residente dependa del de su cónyuge o de su pareja de hecho, de conformidad con su derecho interno, con el fin de permitirles solicitar un permiso de residencia autónomo.
3. Las Partes expedirán un permiso de residencia renovable a las víctimas, en al menos una de las situaciones siguientes:
 - a. cuando la autoridad competente considere que su estancia es necesaria con respecto a su situación personal;
 - b. cuando la autoridad competente considere que su estancia es necesaria a los fines de cooperación con las autoridades competentes en el marco de una investigación o de procedimientos penales.
4. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que las víctimas de matrimonios forzados llevadas a otro país a fines de celebración de dichos matrimonios, y que pierdan, en consecuencia su estatuto de residente en el país en que residen habitualmente, puedan recuperar este estatuto.

| TRATA DE SERES HUMANOS | |
|-------------------------------|--|
|-------------------------------|--|

Directiva relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctima 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 (2004/81/CE)

Article 8:

1. A la expiración del período de reflexión, o antes si las autoridades competentes estiman que el nacional del tercer país interesado ya cumple los criterios establecidos en la letra b), los Estados miembros considerarán:
 - a. la conveniencia que presenta la prórroga de la estancia de dicha persona en su territorio a efectos de investigaciones o de acciones judiciales;
 - b. si dicha persona ha mostrado una clara voluntad de cooperación, y
 - c. si dicha persona ha roto todas las relaciones con los presuntos autores de hechos que pudieran ser constitutivos de alguno de los delitos a que se refieren las letras b) y c) del artículo 2.
2. Para que se expida el permiso de residencia, y sin perjuicio de los motivos relacionados con el orden público y la protección de la seguridad nacional, se requerirá el cumplimiento de las condiciones mencionadas en el apartado 1.

[Se aplica a personas adultas nacionales de terceros países que son, o han sido, víctimas de delitos relacionados con la trata de seres humanos, incluso si han entrado de forma irregular en el territorio de los Estados miembros]

DIRECTIVA**DISPOSICIÓN****Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (2008)**

Article 14:

1. Las Partes expedirán un permiso de residencia renovable a las víctimas, cuando se den uno o ambos de los dos supuestos siguientes:
 - c) la autoridad competente considera que su estancia es necesaria a causa de su situación personal;
 - d) la autoridad competente considera que su estancia es necesaria a causa de su cooperación con las autoridades competentes para los fines de la investigación o de las acciones penales.
2. Cuando sea necesario desde el punto de vista jurídico, el permiso de residencia para los niños víctimas se expedirá teniendo en cuenta su interés superior y, en su caso, se renovará en las mismas condiciones.

Directiva relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas (2011/36/UE)**Introducción**

Considerando 18: [...]En los casos en que la víctima no resida legalmente en el Estado miembro en cuestión, la asistencia y el apoyo deben prestarse de forma incondicional, al menos durante el período de reflexión. Si, una vez concluido el proceso de identificación o expirado el período de reflexión, se considera que la víctima en cuestión 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, el Estado miembro en cuestión no está obligado a seguir prestándole asistencia y apoyo en virtud de la presente Directiva. En caso necesario, debe seguir prestándose asistencia y apoyo durante un período apropiado después del proceso penal, por ejemplo si la víctima recibe tratamiento médico como consecuencia de un daño físico o psicológico grave resultante del delito o si su seguridad corre peligro debido a sus declaraciones en el marco del citado proceso penal.

Artículo 11

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la asistencia y el apoyo a las víctimas antes, durante y por un período de tiempo adecuado después de la conclusión del proceso penal, a fin de que puedan ejercer los derechos establecidos en la Decisión marco 2001/220/JAI y en la presente Directiva.
5. Las medidas de asistencia y apoyo contempladas en los apartados 1 y 2 se proporcionarán a la víctima con su acuerdo y conocimiento de causa, e incluirán al menos un nivel de vida capaz de asegurar su subsistencia mediante medidas como, por ejemplo, la prestación de un alojamiento apropiado y seguro y asistencia material, tratamiento médico necesario, incluida asistencia psicológica, asesoramiento e información y servicios de traducción e interpretación, en su caso.

[No se aplica con las condiciones de residencia de las víctimas; sin embargo, refuerza la protección de todas las víctimas de trata, incluso a las que se hallan en situación irregular, al menos durante el «período de reflexión» (tal y como se define por la Directiva 2004/81/CE¹⁹).]

19 Conforme al artículo 6.1 de la [Directiva 2004/81/CE](#), los Estados miembros deben asegurar que las personas nacionales de terceros países afectadas tengan un periodo de reflexión que les permita recuperarse y escapar de la influencia de los agresores para que puedan tomar una decisión informada sobre cooperar con las autoridades competentes. Este periodo de reflexión es establecido por los Estados miembros. Además, el artículo 6.3 estipula específicamente que el periodo de reflexión no creará un derecho de residencia conforme a esta Directiva. Sin embargo, incluso si no existe ese permiso automático de residencia para personas en situación irregular, la [Directiva 2011/36/UE](#) ofrece al menos apoyo incondicional y asistencia durante dicho periodo reflexivo.

| DIRECTIVA | DISPOSICIÓN |
|---|---|
| GESTIÓN MIGRATORIA | |
| <p>Directiva de retorno (2008/115/CE)</p> | <p>Artículo 6:</p> <p>4. Los Estados miembros podrán, en cualquier momento, decidir conceder a un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de otro tipo. En este caso no se dictará ninguna decisión de retorno. De haberse ya dictado, se revocará la decisión de retorno o se suspenderá durante el periodo de validez del permiso de residencia o de otra autorización que otorgue un derecho de estancia.</p> <p>5. Si el nacional de un tercer país que se halla en situación irregular en el territorio de un Estado miembro tiene pendiente un procedimiento pendiente de renovación del permiso de residencia u otra autorización que otorgue el derecho de estancia, el Estado miembro considerará la posibilidad de abstenerse de dictar una decisión de retorno hasta que finalice el procedimiento pendiente, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6.</p> <p><i>[Se aplica a nacionales de terceros países que se hallen de forma irregular en el territorio de un Estado miembro]</i></p> |
| <p>Directiva sobre sanciones a empleadores de personas en situación irregular (2009/52/CE)</p> | <p>Artículo 13:</p> <p>1. Los Estados miembros garantizarán la existencia de mecanismos eficaces para que los nacionales de terceros países empleados ilegalmente puedan denunciar a sus empleadores, directamente o a través de terceros designados por los Estados miembros, como los sindicatos u otras asociaciones o una autoridad competente del Estado miembro, cuando la legislación nacional lo prevea.</p> <p>3. La prestación de asistencia a nacionales de terceros países para la presentación de denuncias no se considerará facilitación de la estancia irregular, en el sentido de la Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.</p> <p>4. En relación con los delitos contemplados en el artículo 9, apartado 1, letras c) o e), los Estados miembros definirán con arreglo a la legislación nacional las condiciones en las que podrán expedir, caso por caso, permisos de residencia de duración limitada, vinculada a la duración del procedimiento nacional correspondiente, a los nacionales de terceros países implicados, en términos comparables a los que se aplican a los nacionales de terceros países incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/81/CE.</p> <p><i>[Se aplica a personas trabajando de forma irregular, y a aquellas personas que las emplean.]</i></p> |

**Directiva de víctimas
* (2012/29/EU)**

Considerando 10: La presente Directiva no trata las condiciones de la residencia de las víctimas de delitos en el territorio de los Estados miembros. Los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para que los derechos establecidos en la presente Directiva no se condicionen al estatuto de residencia de la víctima en su territorio o a la ciudadanía o nacionalidad de la víctima. Por otro lado, la denuncia de un delito y la participación en procesos penales no generan derecho alguno respecto del estatuto de residencia de la víctima.

Artículo 1: ... Los Estados miembros velarán por que se reconozca a las víctimas su condición como tales y por que sean tratadas de manera respetuosa y sensible, individualizada, profesional y no discriminatoria, en todos sus contactos con servicios de apoyo a las víctimas o de justicia reparadora, o con cualquier autoridad competente que actúe en el contexto de un procedimiento penal. Los derechos establecidos en la presente Directiva se aplicarán a las víctimas de manera no discriminatoria, también en relación con su estatuto de residencia.

[Se aplica a todas las víctimas de delitos cometidos en la UE (o fuera de la Unión, cuando así lo disponga la legislación nacional), con independencia de su situación de residencia.]

* Como se refleja más abajo, la Directiva de víctimas no ofrece permisos de residencia, pero aun así se incluye en esta table porque es el pilar sobre el que se sustenta la normativa comunitaria sobre derechos de las víctimas y es fundamental como el marco en el que situar la existencia de permisos de residencia para las víctimas de delitos.

Unión Europea

Varias directivas de la UE incluyen disposiciones que exigen o autorizan a los Estados miembros a prever permisos de residencia para algunas víctimas de delitos, o que son relevantes para comprender los derechos de las víctimas de delitos.

Directiva de víctimas

La Directiva de la UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos (2012/29/UE) (Directiva de víctimas) se adoptó el 25 de octubre de 2012. En virtud de la Directiva, todos los países de la UE (excepto Dinamarca, que optó por no participar) deben garantizar determinados derechos básicos a todas las víctimas de delitos y dar prioridad a la protección y seguridad de la persona por encima de su situación migratoria (artículo 1). La no discriminación está en el centro de la Directiva (artículo 1), que exige que todas las víctimas de delitos sean tratadas con respeto, que se les ofrezcan servicios de apoyo, que tengan acceso a la protección y que tengan la oportunidad de participar en el procedimiento penal relacionado con su caso.

La Directiva subraya las necesidades de las víctimas de la violencia de género, que reconoce como una forma

de discriminación, y señala que las mujeres víctimas de este tipo de violencia y sus hijos suelen necesitar apoyo y protección especiales «debido al alto riesgo de victimización secundaria y repetida, de intimidación y de represalias relacionadas con dicha violencia» (considerando 17).

Según la Directiva, se considera víctima (artículo 2) a toda persona que haya sufrido daños físicos, mentales o emocionales o económicos causados por una infracción penal, así como a los familiares de alguien cuya muerte haya sido causada por un acto delictivo.

La Directiva no incluye disposiciones específicas sobre los permisos de residencia y, de hecho, el considerando 10 deja claro que la denuncia de un delito y la participación en un proceso penal no generan ningún derecho en cuanto a la residencia. No obstante, la misma disposición establece que los Estados miembros deben «adoptar las medidas necesarias para garantizar que los derechos establecidos en la presente Directiva no se condicionen a la situación de residencia de la víctima». La Comisión Europea también ha recomendado en sus orientaciones a los Estados miembros sobre la aplicación de la Directiva sobre las víctimas que apliquen «normas de inmigración apropiadas, por ejemplo, suspendiendo las órdenes de expulsión y/o expidiendo permisos de residencia temporales en relación con los procedimientos penales

en curso» cuando la víctima tenga una situación de residencia precaria.²⁰

Por lo tanto, la Directiva sobre las víctimas sigue siendo el punto de referencia esencial en la UE para los derechos de las víctimas, incluidas las medidas para abordar los obstáculos creados por la situación de residencia irregular o precaria, como los permisos de residencia.

Directiva sobre reagrupación familiar

Una razón importante para emigrar a Europa es reunirse con los miembros de la familia. La Directiva sobre reagrupación familiar 2003/86/CE, que se aplica a todos los Estados miembros excepto el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, establece un conjunto de normas comunes de la UE sobre reagrupación familiar.

Según la Directiva, los hijos y los cónyuges pueden ser objeto de reagrupación para reunirse con la familia que ya está en la UE y tienen derecho a un permiso de residencia, acceso a la educación y al empleo. Tras un máximo de cinco años, pueden solicitar un permiso autónomo, es decir, no vinculado a su reagrupante.

.....
 Según el apartado 3 del artículo 15 de la Directiva sobre reagrupación familiar, «los Estados miembros establecerán disposiciones que garanticen la concesión de un permiso de residencia autónomo en caso de circunstancias especialmente difíciles».

El apartado 3 del artículo 15 se aplica a los extranjeros que son miembros de la familia de una persona reagrupada (también extranjera) que haya sufrido violencia doméstica²¹ u otras dificultades. Ha sido transpuesto por todos los Estados miembros²² y representa una excepción a la norma principal, permitiendo que un miembro de la familia que haya sufrido violencia obtenga un permiso de residencia autónomo antes de que haya expirado el periodo mínimo de matrimonio.

Directiva sobre derechos de los ciudadanos

La Directiva sobre derechos de los ciudadanos (o «Directiva sobre libre circulación») establece el derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la UE, así como de Islandia, Noruega y Liechtenstein. También concede el derecho a la libre circulación a los miembros de la familia que no son ciudadanos (cónyuge, pareja registrada, hijo menor de edad), en tanto que dependientes de los ciudadanos.

Según el considerando 15:

Los miembros de la familia deben estar legalmente protegidos en caso de fallecimiento del ciudadano de la Unión, de divorcio, de anulación del matrimonio o de finalización de una unión registrada. Por lo tanto, en el respeto de la vida familiar y de la dignidad humana, y en determinadas condiciones para evitar los abusos, deben adoptarse medidas para garantizar que, en tales circunstancias, los miembros de la familia que ya residan en el territorio del Estado miembro de acogida conserven su derecho de residencia exclusivamente a título personal.

.....
 La letra c) del apartado 2 del artículo 13 establece que «...el divorcio, la anulación del matrimonio o la terminación de la unión registrada a que se refiere la letra b) del punto 2 del artículo 2 no supondrán la pérdida del derecho de residencia de los miembros de la familia del ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro cuando: [...] lo justifiquen circunstancias especialmente difíciles, como haber sido víctima de violencia doméstica durante la vigencia del matrimonio o de la unión registrada».

En otras palabras, al igual que la Directiva sobre reagrupación familiar, la Directiva sobre derechos de los ciudadanos incluye una excepción a la norma principal que exige el matrimonio con el reagrupante durante un periodo mínimo, concediendo un derecho de residencia «a título personal» cuando el matrimonio o la unión registrada se hayan terminado debido a la violencia doméstica.

20 Comisión Europea (2013), Documento de orientación de la Dirección General de Justicia relativo a la transposición y aplicación de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, en p. 9.

21 Comisión Europea (3 de abril de 2014), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las orientaciones para la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar, apartado 5.3.

22 Comisión Europea (2019), Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar, p. 13.

Directivas contra la trata de seres humanos

La **Directiva 2004/81/CE** se refiere específicamente a los permisos de residencia expedidos a los nacionales de terceros países que son víctimas de la trata de seres humanos o del tráfico ilícito de seres humanos, que cooperan con las autoridades en la investigación y el enjuiciamiento.

.....

En virtud del artículo 8, se puede expedir un permiso de residencia a una víctima de la trata, basándose en determinadas condiciones previas (más allá de haber sido víctima), entre las que se incluyen su intención de cooperar con las autoridades y si se han roto todas las relaciones con los presuntos traficantes o contrabandistas. También es opcional para los Estados miembros renovar o no el permiso de residencia una vez que la asistencia de la víctima ya no es necesaria para el procedimiento penal.

.....

La **Directiva 2011/36/UE** establece un marco jurídico común para prevenir y perseguir la trata de seres humanos y proteger a las víctimas, según el cual (considerando 18) las víctimas indocumentadas tienen derecho a recibir asistencia y apoyo incondicional al menos durante un período de reflexión. Esta directiva es complementaria a la directiva contra la trata de personas 2004/81/CE.

.....

En virtud del artículo 11, los Estados miembros deben «adoptar las medidas necesarias para garantizar que se preste asistencia y apoyo a las víctimas antes, durante y por un período de tiempo adecuado después de la conclusión del proceso penal»; y esta asistencia y apoyo deben incluir como mínimo un nivel de vida que garantice la subsistencia de las víctimas a través de medidas como la provisión de un alojamiento adecuado y seguro y la asistencia material, así como el tratamiento médico necesario, incluida la asistencia psicológica, el asesoramiento y la información, y los servicios de traducción e interpretación cuando proceda».

.....

Las condiciones de residencia se abordan en la Directiva 2004/81/CE; sin embargo, la Directiva 2011/36/UE refuerza la protección de las víctimas de delitos de trata al menos durante un «período de reflexión»²³.

Directiva sobre las sanciones a empleadores de personas en situación irregular

La Directiva sobre sanciones a los empleadores de personas en situación irregular (Directiva 2009/52/CE), que crea normas para sancionar a los empleadores que contratan a trabajadores en situación irregular, incluye disposiciones que conceden a estos trabajadores cierta protección.

.....

Además de garantizar mecanismos eficaces para que los trabajadores en situación irregular puedan presentar denuncias por violaciones de sus derechos laborales, el artículo 13 establece que, para determinadas infracciones penales, «los Estados miembros definirán en su legislación nacional las condiciones en las que podrán conceder, caso por caso, permisos de duración limitada, vinculados a la duración de los procedimientos nacionales pertinentes, a los nacionales de terceros países implicados, en un régimen comparable al aplicable a los nacionales de terceros países que entren en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/81/CE [Directiva de lucha contra la trata de seres humanos de 2004]».

.....

Directiva de retorno

La Directiva de retorno 2008/115/CE establece normas comunes sobre el retorno, o la deportación, de las personas que se encuentran en situación irregular en la UE y tiene carácter vinculante en todos los Estados miembros excepto en el Reino Unido e Irlanda. Entre otras cosas, establece derechos procesales y crea la obligación para los Estados miembros de evitar el «limbo jurídico» devolviendo a un inmigrante en situación irregular o concediéndole un permiso de residencia.

23 Conforme al artículo 6.1 de la [Directiva 2004/81/CE](#), los Estados miembros deben asegurar que las personas nacionales de terceros países afectadas tengan un periodo de reflexión que les permita recuperarse y escapar de la influencia de los agresores para que puedan tomar una decisión informada sobre cooperar con las autoridades competentes. Este periodo de reflexión es establecido por los Estados miembros. Además, el artículo 6.3 estipula específicamente que el periodo de reflexión no creará un derecho de residencia conforme a esta Directiva. Sin embargo, incluso si no existe ese permiso automático de residencia para personas en situación irregular, la [Directiva 2011/36/UE](#) ofrece al menos apoyo incondicional y asistencia durante dicho periodo reflexivo

.....
 En virtud del artículo 6(4) de la Directiva de retorno, los Estados miembros tienen la facultad de conceder «en cualquier momento» un permiso de residencia a una persona indocumentada por razones humanitarias o de compasión. Asimismo, en virtud del artículo 6(5), se anima a los Estados miembros a abstenerse de emitir una decisión de retorno en caso de que haya un procedimiento pendiente que conceda o renueve un permiso.

El artículo 6(4) no se refiere específicamente a las víctimas de delitos. Sin embargo, los derechos de las víctimas de delitos son relevantes para las aprehensiones y la emisión de una decisión de retorno (el objeto del artículo 6). El *Manual de Retorno*²⁴, publicado por la Comisión Europea para proporcionar

a los Estados miembros un conjunto común de directrices, mejores prácticas y recomendaciones en la aplicación de la Directiva de retorno, deja claro que los objetivos de la Directiva deben equilibrarse con otros intereses legítimos, incluidos los «intereses del Estado para luchar contra la delincuencia». El manual hace referencia expresa al documento de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE «Apprehension of migrants in an irregular situation - fundamental rights considerations» (Detención de inmigrantes en situación irregular: consideraciones sobre derechos fundamentales), que recomienda a los Estados introducir «posibilidades para que las víctimas y los testigos denuncien los delitos sin temor a ser detenidos».²⁵

24 Comisión Europea (diciembre de 2017), Return Handbook.

25 FRA (2013), Apprehension of migrants in an irregular situation - fundamental rights considerations.

2. LEGISLACIÓN NACIONAL POR LA QUE SE CONCEDEN PERMISOS DE RESIDENCIA A LAS VÍCTIMAS DE DELITOS

Alemania



Violencia doméstica

Para recibir un permiso de residencia autónomo de un año, un migrante que haya llegado a Alemania para reunirse con un familiar debe permanecer con su reagrupante durante al menos tres años.²⁶ El tiempo que cuenta en esta evaluación es el de la convivencia conyugal, no la duración del matrimonio. Como excepción, el requisito de los tres años puede obviarse si es necesario para que el cónyuge continúe su residencia con el fin de evitar «dificultades especiales».²⁷

Legislación

Una situación con «dificultades especiales» puede deberse a problemas tanto en el país de origen como en Alemania. Antes era preciso demostrar las dificultades en ambos lugares, pero ya no es así. Esta excepción debe aplicarse en los casos en que la continuación de la convivencia conyugal no sea razonable por el perjuicio que supondría para los intereses legítimos del cónyuge extranjero, como se supone que ocurre cuando el migrante es víctima de violencia doméstica.²⁸

Según la legislación alemana, la *violencia doméstica* se define como los actos violentos entre personas que mantienen una relación, que están en una relación en fase de ruptura o que ya se ha roto. También abarca los actos de violencia entre personas emparentadas entre sí, siempre que no se trate de delitos contra hijos e hijas.²⁹ La legislación es aplicable a las situaciones en las que la persona migrante o su hijo o hija han sido maltratadas física o psicológicamente por su familiar; cuando el menor ha visto gravemente amenazado su desarrollo mental o físico, o cuando el familiar

ha cometido otros delitos importantes contra el cónyuge o el menor. Este es el caso, sobre todo, si, como consecuencia de los malos tratos, se han visto obligados a buscar amparo en un centro de acogida o han conseguido la expulsión policial o judicial del familiar del domicilio conyugal.³⁰ La legislación también protege a las víctimas de los matrimonios forzados, incluso cuando ambas partes han sido coaccionadas para casarse.³¹

A la hora de evaluar si una situación constituye una dificultad especial, se tienen en cuenta muchos factores. Según las autoridades locales de Baja Sajonia, cuanto más larga sea la estancia de la víctima en Alemania, menores serán los requisitos de la situación de especial dificultad, y viceversa. Si la persona migrante acaba de llegar a Alemania, se considera más razonable esperar que regrese a su país.³² Si hay un menor viviendo en la unidad familiar, el bienestar del menor también puede tener un fuerte impacto en la evaluación.³³ Sin embargo, también hay factores que pueden excluir a una situación de ser calificada como dificultad especial, como cuando se considera que la víctima ha consentido o participado en la creación de la situación, por ejemplo, mediante el consumo consentido y excesivo de alcohol.³⁴

La prórroga del permiso de residencia puede denegarse si la persona depende de prestaciones sociales³⁵, si se considera que es «responsable» de esta situación, por ejemplo, si no puede demostrar que ha solicitado un empleo y si ha rechazado una oferta de trabajo con condiciones «razonables».³⁶

26 Para los ciudadanos turcos, la norma principal es de tres años. Véase § 13 Assoziationsratsbeschluss 1/80 (ARB 1/80).

27 “Besonderen Härte”, § 31 Ley de Residencia alemana (Aufenthaltsgesetz). Para los miembros de la familia que se reúnen con ciudadanos de la UE que ejercen su derecho a la libre circulación, esto se regula en la Sección 3 de la Ley alemana sobre la libre circulación general de ciudadanos de la UE.

28 § 31(2) Ley de Residencia alemana.

29 Administración de Interior y Deporte del Senado/Administración de Justicia del Senado, 10/2001.

30 Párr. 31.2.2.2-3 Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz (Reglamento administrativo general de la ley de residencia).

31 Párr. 31.2.2.1 Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz (Reglamento administrativo general de la ley de residencia).

32 Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, Migrantinnen und häusliche Gewalt (Ministerio de Asuntos Sociales, Salud e Igualdad de Baja Sajonia, Mujeres Migrantes y Violencia Doméstica).

33 § 31(2) Ley de Residencia alemana.

34 Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz (Reglamento administrativo general de la ley de residencia), párr. 31.2.5.

35 Ley de Residencia alemana (Aufenthaltsgesetz), § 31(2).

36 Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz (Reglamento administrativo general de la ley de residencia), § 31(2).

La legislación actual solo se limita a las prórrogas, lo que significa que el solicitante debe tener ya un permiso de residencia, de acuerdo con los artículos 28, 29 o 30 de la Ley de Residencia alemana, o un derecho de residencia en virtud de los apartados 2 y 3 de la Ley alemana sobre la libertad general de circulación de los ciudadanos de la UE. Las víctimas indocumentadas no pueden acceder a esta protección.³⁷

Pruebas y procedimiento

No es necesario que el familiar haya sido condenado por violencia doméstica para que se le conceda una prórroga de su permiso a la víctima. Las dificultades especiales pueden probarse presentando otros documentos además de la condena, por ejemplo:

- Pruebas médicas
- Informes policiales
- Prueba del procedimiento penal
- Declaraciones de centros de apoyo, refugios para mujeres y santuarios
- Declaraciones de amigos o familiares
- Declaraciones de los profesores sobre el desarrollo del menor³⁸

Según el Reglamento Administrativo de la Ley de Residencia Alemana, las autoridades migratorias deben tener en cuenta las consideraciones lingüísticas, culturales o de salud mental de la víctima y ser conscientes de que estos problemas pueden suponer dificultades a la hora de presentar pruebas que puedan demostrar una dificultad especial.³⁹

Aunque el nivel de integración de la víctima no se menciona como un factor de importancia en la legislación, las ONG reconocen que presentar ejemplos positivos de la integración del migrante o de su hijo puede respaldar la solicitud. Esto puede incluir, por ejemplo, pruebas de independencia económica, cursos de idiomas, resultados escolares o participación en la comunidad.⁴⁰

Víctimas de trata y explotación laboral

A las víctimas de la trata se les puede conceder un permiso de residencia en Alemania siempre que su presencia en el territorio federal sea necesaria por «razones humanitarias o personales urgentes o debido a un considerable interés público».⁴¹ Esto último se refiere a la necesidad de que sean testigos en el proceso penal contra sus traficantes.

Trata de seres humanos

Si se identifica a una víctima de la trata de seres humanos, primero se le debe conceder un permiso de residencia de al menos tres meses para que se restablezca y reflexione.⁴² La duración del periodo de reflexión difiere de un estado federado (*Länder*) a otro. Por ejemplo, en Berlín se concede un mínimo de 6 meses.⁴³ Para recibir este permiso, la víctima debe demostrar que es «tangibile» que ha sido objeto de trata de seres humanos. Esto puede hacerse mediante una declaración creíble ante las autoridades de inmigración.⁴⁴ Actualmente se está debatiendo la posibilidad de presentar pruebas a través de un centro de asesoramiento especializado en el apoyo a las víctimas de trata. El permiso de residencia puede revocarse o acortarse en caso de que la estancia de la víctima suponga una amenaza para el orden o la seguridad públicos, o si la víctima vuelve a ponerse en contacto voluntariamente con el traficante acusado.⁴⁵

Para que se conceda el permiso de residencia, la víctima debe cumplir los siguientes requisitos:

1. Haber puesto fin a todo vínculo con el presunto traficante;
2. Haber manifestado su voluntad de declarar durante el proceso penal;
3. Su ausencia dificultaría la investigación del delito.

Estos requisitos también se aplican a las víctimas de trata menores de 18 años.⁴⁶

37 BIG Koordinierung, Das eigenständige Aufenthaltsrecht (Derecho de residencia independiente) § 31 Aufenthaltsgesetz: Hinweise für die Beratung von Migrantinnen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind (Ley de Residencia: consejos para asesorar a las mujeres migrantes afectadas por violencia doméstica), p. 3.

38 Véase nota 97, p. 2.

39 Véase nota 96, para 31.2.4.

40 Véase nota 97, p. 4.

41 Sección 25, párr. 4a de la Ley de Residencia alemana.

42 Sección 59, párr. 7 de la Ley de Residencia alemana.

43 Sección 59, párr. 7 de la Ley de Residencia alemana.

44 KOK e.V., "Reflection Period".

45 Sección 59, párr. 7(1)-(2) de la Ley de Residencia alemana.

46 KOK e.V., "Implications of the Residence Act for trafficked persons".

Si la víctima decide testificar y cumple los tres requisitos anteriores, se le puede conceder otro tipo de permiso de residencia, expedido por la Oficina de Registro de Extranjeros. Según el apartado 6 del artículo 72 de la Ley de Residencia alemana, la Oficina debe consultar al fiscal o al tribunal penal correspondiente antes de tomar la decisión. El permiso de residencia se concede durante seis meses, pero puede prorrogarse tantas veces como sea necesario en función de la duración del proceso penal.⁴⁷ Una vez concluido el proceso penal, la estancia solo puede prorrogarse por algún otro motivo, por ejemplo, por razones humanitarias.⁴⁸

Explotación laboral

Según el apartado 4b del artículo 25 de la Ley de Residencia alemana, los trabajadores migrantes que no estén en posesión de un permiso de trabajo válido y en «condiciones notablemente diferentes» (*auffälligen Missverhältnis*) a las de los empleados alemanes también pueden optar a un permiso de residencia temporal. Al igual que la disposición correspondiente a las víctimas de trata de seres humanos, la normativa exige que estén dispuestos a declarar en el proceso penal contra el empleador. Sin embargo, no se les exige que rompan todos los vínculos con el él y, a diferencia de las víctimas de trata, a las víctimas de explotación laboral se les puede renovar el permiso de residencia después del proceso judicial si «la remuneración que el empleador debe al extranjero aún no ha sido pagada en su totalidad, y esto supondría una dificultad especial para el migrante para tramitar su derecho desde el extranjero.».

Dado que las condiciones de esta disposición son más ventajosas, muchas víctimas de trata de seres humanos pueden recibir un permiso de residencia por ser víctimas de explotación laboral. Sin embargo, para las víctimas de trata con permiso de trabajo, esto no es una opción. Además, la reagrupación familiar solo es posible para los que tengan un permiso de residencia por motivos de trata de seres humanos, pero no por motivos de explotación laboral.⁴⁹

Empleo y prestaciones

Tanto las víctimas de trata de seres humanos como las de explotación laboral que cuenten con permiso de residencia pueden acceder a un empleo y solicitar prestaciones en virtud del Código Social alemán, parte II o XII, si necesitan ayuda económica. Las víctimas no están obligadas a participar en un curso de integración, pero pueden acceder a la educación o a la formación profesional.⁵⁰

Durante el periodo de reflexión, se pueden solicitar prestaciones en virtud de la Ley de Prestaciones para Solicitantes de Asilo. Sin embargo, como señala K.O.K., una organización alemana especializada en casos de trata, la Ley de Prestaciones para Solicitantes de Asilo no siempre cubre los gastos relacionados con la asistencia médica, la cual es de gran importancia durante el periodo de reflexión.⁵¹

Preocupaciones

Como han señalado varias ONG alemanas, las víctimas de trata a las que se les concede un permiso de residencia suelen tener que permanecer en Alemania durante años hasta que finaliza el proceso penal. Y como el permiso de residencia solo tiene una validez de seis meses en ese momento, a menudo les resulta difícil encontrar empleo y alojamiento.⁵²

Una vez finalizado el proceso judicial, el permiso de residencia ya no se renueva. Sin embargo, según el Gobierno alemán, muy pocas víctimas de trata son deportadas en la práctica una vez finalizado el proceso penal. A menudo, los permisos de residencia se conceden por otros motivos, como el trabajo, las relaciones familiares o por razones humanitarias.⁵³ Desde principios de 2008 hasta el 30 de abril de 2014, se concedieron 419 permisos de residencia a 213 víctimas de trata de seres humanos. De ellas, 35 recibieron posteriormente una orden de expulsión, pero solo se registró que una persona efectivamente había abandonado el país en 2013.⁵⁴

47 Consejo de Europa: GRETA (2015), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany (Informe sobre la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos por Alemania), párr. 161.

48 Información proporcionada por Livia Valensise.

49 Véase nota 106

50 Consejo de Europa: GRETA (2015), párr. 162.

51 KOK e.V., "The Asylum-Seekers' Benefits Act", <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/en>.

52 *Ibid.*, párr. 167.

53 *Ibid.*, párr. 163.

54 Véase nota 107, párr. 164.

El grupo de expertos del Consejo de Europa sobre la trata de seres humanos, GRETA, ha señalado que las víctimas de trata asumen un alto riesgo cuando denuncian a la policía en Alemania. Dado que la concesión del permiso depende de si se va a llevar a cabo un proceso judicial, la incertidumbre para la víctima es muy alta. En algunos casos, la policía ya conoce los datos de la víctima, lo que hace innecesaria la expedición de un permiso de residencia.⁵⁵ Según una encuesta realizada entre los centros de asesoramiento para víctimas de trata en Alemania, solo el 14% de las víctimas extranjeras decidió denunciar los delitos a la policía. Las principales razones eran la inseguridad jurídica y el miedo a los traficantes.⁵⁶

Víctimas de violencia racista

Tres estados federales de Alemania (Brandeburgo, Berlín y Turingia) han introducido normas de residencia para las víctimas de violencia racista en forma de decretos. El objetivo de esta legislación es evitar una situación en la que la víctima se enfrente a la deportación debido a la violencia que sufrió. Dado que muchas

personas migrantes deben demostrar su estabilidad económica para permanecer en Alemania, deportar a las que sufren discapacidad o daños permanentes tras la violencia supone el riesgo de fomentar más violencia por parte de los grupos racistas.

Sin embargo, esta legislación ha sido criticada por varios centros de asesoramiento por sus numerosos requisitos y sus dificultades prácticas.⁵⁷ Por ejemplo, en el estado de Berlín el decreto exige una confirmación de la policía y el fiscal sobre las consecuencias sustanciales del acto delictivo. A menudo, estos funcionarios carecen de los conocimientos necesarios para realizar esta evaluación, sobre todo en lo que respecta a las consecuencias psicológicas y a largo plazo. La aplicación también se ve frenada por la falta de estos conocimientos también entre las víctimas y entre los funcionarios del Estado. Como consecuencia, la legislación apenas se utiliza.

Se está debatiendo la posibilidad de introducir esta práctica a nivel nacional.⁵⁸

55 *Ibid.*, párr. 165.

56 *Ibid.*, párr. 166.

57 TAZ (2018), Niemand bleibt wegen Bleiberecht; EZRA (2018), Flüchtlingsrat Thüringen und Opferberatung ezra: „Erlas für Opfer rassistischer und rechter Gewalt hat eine wichtige Signalwirkung, ist aber für den Schutz von Betroffenen unzureichend.

58 Parlamento alemán (2019), Linke will Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt.

Bélgica



Violencia doméstica

Las personas migrantes que han llegado a Bélgica con fines de reagrupación familiar no pueden, en principio, reclamar un derecho de residencia autónomo hasta que hayan convivido con su pareja durante cinco años. Por lo tanto, el permiso de la pareja dependiente se retirará, por regla general, en caso de separación durante este periodo. Sin embargo, en caso de violencia por parte de la pareja o de la familia, la ley prevé una excepción a la regla en algunas circunstancias.

La ley define la *violencia de pareja* como «cualquier forma de violencia física, sexual, psíquica o económica entre cónyuges o personas que conviven o han convivido (incluso ocasionalmente) y tienen o han mantenido una relación afectiva y sexual duradera»,⁵⁹ mientras que la *violencia familiar* se define como «cualquier forma de violencia física, sexual, psíquica o económica entre miembros de una misma familia, cualquiera que sea su edad»⁶⁰

Al evaluar la solicitud de permiso de residencia de la víctima, las autoridades belgas están obligadas por ley a considerar también la naturaleza y la solidez de los vínculos familiares de la persona, la duración de su estancia en Bélgica, sus vínculos sociales, culturales o familiares con el país de origen, así como su edad y su estado de salud.⁶¹ En este procedimiento, se deja un amplio margen de discrecionalidad a la Oficina de Inmigración.⁶²

Diferencias según el reagrupante

En caso de que el reagrupante sea un nacional de un tercer país, debe haber una pareja o vida familiar real durante cinco años para que la víctima reciba un permiso de residencia independiente. En caso de que el reagrupante sea un nacional de la UE (incluidos los nacionales belgas), es necesario que haya matrimonio, pareja de hecho u otra «vida en común» (*“installation commune”*) durante cinco años.⁶³

El hecho de que el reagrupante sea o no ciudadano de la UE es muy relevante para las perspectivas de la víctima de mantener su estatus de residencia. Si la persona migrante se ha unido a una ciudadana belga u otra ciudadana de la UE, la ley establece que la Oficina de Inmigración *no puede* retirarles el permiso de residencia si aportan pruebas de que son víctimas de violencia familiar, violencia en la pareja o de uno de los delitos contemplados en los artículos 375, 398 a 400, 402, 403 o 405 del Código Penal belga (a saber, violación, tentativa de homicidio o lesiones corporales)⁶⁴ Si el reagrupante no es ciudadano de la UE, no se retirará el permiso de residencia de la víctima cuando la separación entre los cónyuges o las parejas registradas sea consecuencia de una violación, tentativa de homicidio o lesiones corporales. En estos casos, si el familiar puede probar estos hechos, la Oficina de Inmigración no puede retirar el permiso de residencia. Sin embargo, en otros casos de violencia, la autoridad solo debe tener en cuenta la situación de violencia a la hora de decidir la concesión del permiso.

59 Collège des Procureurs Généraux près les Cours d'Appel (2006), "Violence Conjugale", COL 4.

60 Los miembros de una misma familia incluyen: «toutes les personnes unies par un lien de parenté en ligne ascendante et descendante ou collatérale au deuxième degré»; además de, "les époux ou personnes cohabitant ou ayant cohabité et entretenant ou ayant entretenu une relation affective et sexuelle durable ainsi que les descendants et ascendants des partenaires ou de l'un d'eux, habitant ou ayant habité avec eux». Véase la Circular n. COL 3/2006 del Colegio de Procuradores Generales de los Tribunales de Apelación, p. 4.

61 Véanse el art. 11(2)(5) y el art. 42quater, §1, párrafo 3 Loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers; GREVIO (2019) Informe sobre Bélgica.

62 «Si l'étranger prouve avoir été victime au cours du mariage ou du partenariat d'un fait visé aux articles 375, 398 à 400, 402, 403 ou 405 du Code pénal. Dans les autres cas, le ministre ou son délégué prend particulièrement en considération la situation des personnes victimes de violences dans leur famille» (Art. 11 *Loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*).

63 Consejo de Europa: GREVIO (2019), Rapport soumis par la Belgique donnant effet aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, conformément à l'article 1, paragraphe 68, p. 61.

64 Bajo el Art. 42 quater de *Loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*: «lorsque le membre de famille démontre avoir été victime de violences dans la famille ainsi que de faits de violences visés aux articles 375, 398 à 400, 402, 403 ou 405 du Code pénal, dans le cadre du mariage ou du partenariat enregistré».

En caso de que la víctima sea un nacional de un tercer país que se una a un ciudadano belga o de la UE, deberá demostrar también que dispone de «medios de subsistencia suficientes» y que está cubierto por un seguro médico.⁶⁵ Si el reagrupante es también un nacional de un tercer país, este requisito no se aplica.⁶⁶

Procedimiento

Cuando la Oficina de Inmigración tiene conocimiento de que un migrante ha dejado de cumplir la condición de vida familiar o de *installation commune*, la persona afectada es citada por las autoridades municipales. En la reunión, se informa al migrante de que debe presentar pruebas que demuestren que se encuentra en el ámbito de una excepción para evitar la deportación. Estas pruebas deben presentarse en un plazo de uno a tres meses. Sin embargo, no existe ninguna orientación en la ley, ni en ningún otro lugar, sobre lo que constituye una prueba suficiente para cumplir los requisitos de la ley.⁶⁷ Como ejemplos, las organizaciones de la sociedad civil belga mencionan los informes policiales, los informes médicos, las declaraciones del fiscal o las pruebas de residencia en un refugio para mujeres.⁶⁸

En 2010, el Consejo para Litigios sobre la Ley de Extranjería (CALL) rechazó el recurso de una mujer marroquí contra su expulsión por falta de pruebas de violencia doméstica. Había presentado informes de la policía y del centro de acogida a la Oficina de Inmigración, pero como el fiscal había decidido retirar los cargos contra su cónyuge, la Oficina de Inmigración concluyó que la mujer no había aportado pruebas suficientes.⁶⁹ Las víctimas que necesitan demostrar su subsistencia económica pueden hacerlo presentando nóminas, contratos de trabajo, declaraciones de los servicios sociales y certificados de seguros.⁷⁰

Preocupaciones

Uno de los principales problemas del régimen legislativo belga es que las cláusulas de protección no protegen a todas las víctimas de la violencia doméstica. Quedan

fuera del ámbito de aplicación de las disposiciones de la ley las personas migrantes que están a la espera de una decisión sobre su permiso de residencia, las víctimas en situación irregular y las que se han reunido con un nacional de un tercer país que solo tiene un permiso de residencia temporal. Además, las víctimas que tienen un permiso de residencia válido por un periodo inferior a tres meses no pueden acogerse a la protección de esta disposición. Este es también el caso de las víctimas que son nacionales de un país de la UE, que por lo tanto corren el riesgo de perder su derecho de estancia en caso de que no puedan mantenerse económicamente.⁷¹

El requisito de estabilidad económica para que un nacional de un tercer país se una a un nacional de la UE constituye un obstáculo importante para las víctimas de malos tratos, que rara vez son económicamente independientes, lo que significa que una víctima que puede estar todavía recuperándose de la violencia o viviendo en la clandestinidad necesita encontrar un trabajo regular en un plazo breve. Este requisito afecta de forma desproporcionada a las víctimas que se encuentran en situaciones particulares de vulnerabilidad, como las que padecen una discapacidad o tienen problemas de salud, las que carecen de conocimientos lingüísticos, las no alfabetizadas, las embarazadas o las que tienen hijos pequeños.⁷²

Otras preocupaciones planteadas por las organizaciones de la sociedad civil son la amplia discrecionalidad que se deja a la administración y el desconocimiento general de este mecanismo de protección.⁷³ Varias ONG señalan que la ley no explica cómo debe realizarse el procedimiento ni qué documentos son necesarios. La falta de transparencia y de información se reconocen como los principales problemas del procedimiento, ya que ni las víctimas ni los servicios de apoyo saben lo que se espera de las autoridades.⁷⁴ Además, aunque las víctimas puedan obtener el permiso de residencia, el procedimiento lleva tiempo y siguen corriendo el riesgo de ser detenidas y encarceladas en el momento

65 Art. 42 quater *Loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*.

66 Ensemble contre les violences (2019), el Tribunal Constitucional belga ha dictaminado que esta separación no es discriminatoria ya que un se debe realizar siempre una evaluación general, véase CC 17 de septiembre de 2015, nº 121/2015.

67 Human Rights Watch (2012), *The law was against me. Migrant Women's Access to Protection for Family Violence in Belgium*

68 Ensemble contre les violences (2019), *Évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique par la Belgique*, pp. 98-99.

69 Véase la nota 34, p. 34.

70 Véase la nota 33, pp. 98-99.

71 CAW Bruselas (2019), *Assessment of the implementation in Belgium of Article 59 of the Istanbul Convention* en p 3.

72 Véase la nota 33, p. 101.

73 CIRÉ (2015), *Migrant(e) et victime de violences conjugales. Quels sont mes droits?*

74 Véase nota 33, p. 100; nota 38), pp 6-7.

de la denuncia.⁷⁵ Por último, aunque la definición formal de violencia familiar o de pareja es muy amplia, según una ONG belga que ofrece asesoramiento jurídico a las personas migrantes, en su aplicación práctica se suele suponer que la definición se limita a los abusos físicos.⁷⁶

El Estado belga no recoge ningún dato sobre el número de personas que solicitan permisos autónomos en virtud de la ley, ni sobre el porcentaje de éxito de las solicitudes.

Trata, tráfico y explotación de seres humanos

Se puede conceder un tipo especial de permiso de residencia a las víctimas de trata de seres humanos o del tráfico con circunstancias agravantes. Este sistema está en vigor desde principios de la década de 1990.⁷⁷ *La trata de seres humanos* se define en la legislación belga como la explotación sexual o la prostitución, la explotación física mediante la extracción de órganos u otras partes del cuerpo, y las situaciones en las que la víctima es obligada a cometer un delito contra su propia voluntad. Los casos extremos de explotación económica también pueden calificarse como trata de seres humanos, a saber, cuando están relacionados con la mendicidad o tienen lugar en circunstancias que entran en conflicto con la dignidad humana.⁷⁸ Sin embargo, la mayoría de los casos de explotación económica no se califican como trata de seres humanos.⁷⁹ *El tráfico con circunstancias agravantes* se refiere al tráfico de un nacional de un tercer país contra el que se han cometido actos de violencia, o cuya vida está en peligro, o que es menor de edad⁸⁰.

Legislación

El procedimiento de víctimas para las víctimas de trata de seres humanos está regulado en los artículos 61/2-61/5 de la Ley de Extranjería belga y se aclara en detalle en la Carta Circular del 23 de diciembre de 2016.⁸¹ Una víctima de uno de los delitos mencionados puede entrar en el procedimiento de víctimas y, por tanto, obtener permisos de residencia, si cumple las tres condiciones siguientes:

1. Romper todo contacto con el presunto autor del delito
2. Aceptar el apoyo proporcionado por los centros de orientación especializados
3. Cooperar con las autoridades judiciales

Los niños y niñas que han sido víctimas de trata también tienen derecho a un permiso de residencia de tres meses. Al igual que los adultos, los menores deben cumplir los criterios de cooperación con las autoridades, romper todo vínculo con el autor del delito y aceptar el apoyo de un centro de orientación especializado. Si las declaraciones dan lugar a una condena o si el fiscal sigue presentando cargos, el menor puede recibir un permiso de residencia permanente.⁸²

Procedimiento

Cuando las autoridades identifican a una víctima de uno de estos delitos, tienen la obligación de informarle de sus derechos, ponerle en contacto con los centros de orientación especializados e informar sobre la víctima a la Oficina de Inmigración. Si la víctima está en situación irregular, el centro de orientación especializado puede expedir un permiso de residencia. Este permiso tiene una validez de 45 días, para ofrecer a la víctima un periodo de restablecimiento y reflexión.

75 La obligación legal de los agentes de policía de hacer un seguimiento de los casos de situación irregular está regulada en el artículo 29a del Código de Procedimiento Penal belga y en el artículo 21 de la Ley de Administración Policial belga.

76 Véase la nota 38, p. 7.

77 Regulado a través de la Ley de 13 de abril de 1995 relativa a las disposiciones de lucha contra la trata de seres humanos y la pornografía infantil solo incluye la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Para más información, véase www.myria.be/fr/traite/legislation.

78 Código Penal belga, art. 433quinquies.

79 PICUM (2015), *Employers' Sanctions: Impacts on Undocumented Migrant Worker's Rights in Four EU Countries*, p. 10.

80 Código Penal belga, art. 77quater.

81 Circular del 23 de diciembre de 2016 sobre el establecimiento de una cooperación multidisciplinar con respecto a las víctimas de trata de seres humanos y / o de ciertas formas de contrabando/tráfico de seres humanos.

82 *Ibid.*, párr. 146.

Si la víctima presenta una denuncia o declara contra su agresor, se le concede primero un permiso de residencia válido durante tres meses. Dependiendo de si su información es necesaria en la investigación penal o en el procedimiento judicial, se le puede expedir posteriormente un permiso de residencia de seis meses, que puede renovarse hasta el final del procedimiento judicial. El permiso de residencia puede ser cancelado si la víctima deja de cumplir los tres criterios mencionados. Pero si la víctima ha proporcionado información importante para el procedimiento, se le puede conceder un permiso de residencia permanente, independientemente de que el autor haya sido condenado o no.⁸³

Preocupaciones

TABLA 2. Permisos de residencia expedidos a víctimas de trata en Bélgica entre 2013 y 2015⁸⁴

| | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|------|------|------|
| Permiso de residencia de 3 meses expedido | 117 | 135 | 115 |
| Permiso de residencia de 6 meses expedido | 98 | 84 | 90 |
| Permiso de residencia de 6 meses renovado | 456 | 447 | 426 |
| Permiso de residencia permanente expedido | 45 | 33 | 36 |

Los procedimientos penales suelen prolongarse durante mucho tiempo y solo alrededor de un tercio de los que acceden al procedimiento para víctimas obtienen un permiso de residencia permanente (véase la tabla 2). El porcentaje es aún menor en relación con el número de delitos denunciados, como muestra la tabla 3.⁸⁵

TABLA 3. Cifras de trata y tráfico de personas en Bélgica en 2017

| | Tráfico de seres humanos | Trata de seres humanos | Total |
|--|--------------------------|------------------------|-------|
| Número total de denuncias | 467 | 368 | 835 |
| Número de casos trasladados a la Fiscalía | 467 | 328 | 795 |
| Número de casos desestimados por la Fiscalía | 188 | 81 | 269 |
| Número de víctimas que accedieron al procedimiento | 19 | 121 | 140 |

Los casos de explotación laboral *grave* están contemplados en la legislación belga como trata de seres humanos. De hecho, la mayoría de los casos reconocidos de trata de seres humanos en Bélgica se refieren a víctimas de explotación laboral grave. Sin embargo, según el cuerpo de inspectores de trabajo y varias organizaciones de defensa de los derechos de los inmigrantes, para las formas de explotación que no se ajustan a la definición estricta de trata de seres humanos no existe la posibilidad de obtener un permiso de residencia, a pesar de la exigencia del artículo 13 de la Directiva belga sobre sanciones a los empresarios⁸⁶

83 Consejo de Europa: GRETA (2017), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Belgium (Informe relativo a la implementación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos por Bélgica), párr. 142.

84 Información proporcionada por las autoridades belgas, véase *ibid.*, párr. 144.

85 Myria (2018), *Annual report Trafficking and smuggling of human beings 2017*.

86 PICUM (2017), *Summary of findings in Belgium and the Czech Republic on the implementation of the Employers' Sanctions Directive* (Resumen de los datos de Bélgica y la República Checa sobre la aplicación de la Directiva relativa a las sanciones a los empresarios), p. 5.

El Proyecto ReAct ha informado de que muchos menores tienen miedo de declarar contra su traficante o no tienen suficientes pruebas que sean valiosas para el proceso judicial. Expresan su preocupación por el hecho de que los requisitos ponen a los menores en una situación emocionalmente difícil, como cuando su traficante puede ser un miembro de la familia.⁸⁷

Según el Myria, el centro federal belga de migración, las bajas cifras también se deben a que las víctimas que transitan por Bélgica de camino al Reino Unido a menudo no están dispuestas a denunciar el delito, así como a la falta de conocimientos de los agentes de policía y a las escasas oportunidades de ofrecer a las víctimas una primera acogida adecuada y un apoyo apropiado.⁸⁸

Razones humanitarias

En circunstancias excepcionales, las autoridades belgas también pueden expedir un permiso de residencia por razones humanitarias. En esta evaluación, las autoridades tienen en cuenta una serie de factores que justifican la concesión de un permiso de residencia. Por regla general, el solicitante debe facilitar a las autoridades sus documentos de identidad. Sin embargo, el solicitante puede quedar exento de esta condición si puede demostrar que dichos documentos son imposibles de obtener.⁸⁹

Según el gobierno belga, esta disposición se ha aplicado a las víctimas de trata que no han sido identificadas formalmente como tales. En estos casos, los centros de acogida especializados solicitan el permiso de residencia en la Oficina de Inmigración, apoyando su solicitud con un informe social detallado sobre la persona en cuestión. Este permiso de residencia también puede concederse a otras víctimas de violencia en función de su situación personal.⁵⁷⁹⁰

En cuanto a las víctimas de violencia doméstica que necesitan un permiso de residencia autónomo, un informe del centro social CAW Bruselas ha señalado que la aplicación de esta disposición es posible pero en gran medida teórica. No hay transparencia en torno a la disposición y no hay seguridad jurídica de que se conceda el permiso de residencia. La decisión depende totalmente del poder discrecional de la Oficina de Inmigración.⁹¹ La puesta en práctica de la legislación a nivel administrativo muestra que la violencia doméstica no siempre se acepta como criterio relevante.⁹²

En el periodo comprendido entre 2013 y 2016, las autoridades belgas expedieron 10 permisos de residencia temporal, 111 prórrogas y 106 permisos de residencia permanente con arreglo a esta disposición.⁹³

87 ReACT (2016), Better support, better protection: Steps lawyers and guardians can take to better identify and protect trafficked children.

88 Myria, (2013), Trafficking and smuggling of human beings: The money that matters; Myria, (2017), Annual Report trafficking and smuggling of human beings: Beggars in the hands of traffickers.

89 Art. 9bis *Loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* (Ley de 15 de diciembre de 1980 sobre acceso al territorio, estancia, establecimiento y expulsión de extranjeros (modificada el 28 de agosto de 2020)).

90 Véase nota 50, párr. 145.

91 Véase nota 38, p. 4.

92 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2016), Hoorzittingen over de wettelijke bepalingen over de gezinshereniging en de misbruiken waartoe zij aanleiding geven. Verslag; Human Rights Watch, (2012), De wet was tegen mij. Toegang van migrantenvrouwen tot bescherming tegen huiselijk geweld in België.

93 Véase nota 50, párr. 145.

España



Violencia doméstica

La legislación española ofrece una protección relativamente integral a las mujeres víctimas de violencia con una situación de residencia insegura. Los niños menores de 18 años y aquellos con discapacidad que son «objetivamente incapaces de subvenir a sus propias necesidades» y que permanecen en España con la víctima tienen también derecho a un permiso de residencia provisional (y en ocasiones temporal) o a un permiso de residencia y a un permiso de trabajo en el supuesto de ser mayores de 16 años. La ley contempla la posibilidad de garantizar un permiso de residencia tanto a las víctimas con una situación de dependencia como a aquellas no documentadas.⁹⁴ En cuanto a las víctimas con una situación de dependencia, el reglamento es diferente en función de la nacionalidad del reagrupante. Estas tres situaciones se exponen a continuación.

Legislación

Permiso de residencia derivado de un ciudadano de la UE

Si un migrante, cuyo permiso de residencia depende de un ciudadano de la UE, se divorcia de su pareja, por lo general tendrán que demostrar que han residido en el país durante tres años para poder obtener un estatuto autónomo. No obstante, en caso de haber sufrido violencia doméstica, tiene el derecho de reservar su derecho a residencia en caso de divorcio. Para poder acogerse a esta norma, la víctima debe probar dicha violencia doméstica presentando una orden de protección o el informe del fiscal a las autoridades de migración.⁹⁵ Dicha norma también se aplica en aquellos casos en los que el migrante ha sido víctima de trata de seres humanos por parte de su cónyuge o

pareja durante el matrimonio o la unión como pareja registrada.⁹⁶ Algunos ejemplos de estas evidencias pueden ser sentencias, órdenes de alejamiento o un informe elaborado por el fiscal.⁹⁷

Permiso de residencia derivado de un nacional de un tercer país

Por regla general, las personas migrantes que poseen un permiso de residencia que depende de su pareja nacional de un tercer país deben probar que tienen los recursos económicos necesarios a su disposición para poder obtener un estatuto independiente.⁹⁸ No obstante, esta misma disposición establece una excepción para los casos de violencia de género. A partir del momento en el que se ofrezca protección o se emita un informe elaborado por el fiscal,⁹⁹ la víctima de violencia de género tiene derecho a que se le conceda un permiso de residencia autónomo y de trabajo, sin necesidad de cumplir con el requisito de unos recursos económicos suficientes.

Es importante destacar que esto solo se aplica en casos de violencia de género, definidos estrictamente por la ley como el abuso que un hombre comete contra una mujer en un contexto de «relación de afectividad», ya sea actual o pasada. En conformidad con el art. 1 de la LO 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, se considera violencia de género «todo acto de violencia física o psicológica, incluidos los ataques a la libertad sexual, las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de libertades que un hombre comete en contra de una mujer que ha sido su cónyuge o que mantiene o ha mantenido con él una relación análoga de afectividad, sin necesidad de haber cohabitado».¹⁰⁰

94 Ministerio de Igualdad, Gobierno de España, Derechos de las Mujeres Inmigrantes' Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.

95 205 Art. 9(4)(c)(1) Real Decreto 240/2007.

96 Consejo de Europa, GREVIO (2019), Informe presentado por España en virtud del párr. 1 del Art. 68 del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en la pág. 65.

97 La Plataforma Estambul Sombra de España (2018), Convenio Estambul contra la violencia de género: Informe sombra al GREVIO 2018, pág. 31.

98 Art. 19.2 de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

99 Una orden de precaución es una medida cautelar que el juez emite para proteger a la mujer cuando se han encontrado indicios de que esta ha sido víctima de un acto de violencia. El informe provisional del fiscal (hasta que el juez emita la orden de protección) en el que se exponen las evidencias de dicho acto de violencia es, asimismo, un medio para conseguir un permiso de residencia autónomo. Véase J, Muñoz Ruiz (2015), La acreditación de la condición de víctima de violencia de género en el ordenamiento jurídico español.

100 Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Supervivientes de violencia de género en situación irregular

La LO 2/2009 modificó la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social e introdujo el art. 31bis. Dicho artículo contempla la concesión de un permiso de residencia y de trabajo a las víctimas no documentadas de violencia de género. La protección de la mujer y de sus hijos aparece más detallada en los arts. 131-134 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Procedimiento

Para lograr un permiso de residencia por motivos de violencia de género, se debe condenar al responsable del acto de violencia. No obstante, hasta que el tribunal no tome una decisión final y mientras que los procedimientos judiciales estén en curso, a la víctima se le proporciona un permiso de residencia provisional y de trabajo para que así pueda conseguir una independencia financiera de su cónyuge o pareja a partir del momento en el que se emita una orden de protección (una medida cautelar) o un informe elaborado por el fiscal. Asimismo, dicho permiso de residencia excluye a la víctima de ser procesada por motivo de su estancia irregular. Si ya se están llevando a cabo dichos procedimientos o si ya se ha emitido una orden de deportación, deberían suspenderse.¹⁰¹

Se concederá un permiso de residencia temporal «por motivos excepcionales» previa sentencia final del tribunal, en la que se condena al agresor, y así remplazar el estatuto provisional. No obstante, si finalmente él queda absuelto, se retiraría el permiso de residencia provisional a la mujer y esta se sometería a sanciones por situación irregular que le podrían llevar a la deportación.

El permiso de residencia temporal se concede durante un periodo de 5 años. Una vez pasados estos 5 años, la víctima y sus hijos e hijas pueden solicitar un permiso de residencia de larga duración que les permitirá vivir y trabajar en España de forma indefinida.¹⁰²

Datos y preocupaciones

El hecho de ser víctima de un acto de violencia solo se puede probar mediante una orden de protección (una medida cautelar emitida por un juez) o un informe provisional elaborado por el fiscal y, por último, mediante una sentencia judicial en la que se condene al agresor. Esto quiere decir que las mujeres tienen que pasar por un procedimiento judicial para poder acceder al permiso de residencia. Lo que puede suponer un mínimo excesivamente elevado para algunas víctimas de violencia de género, en concreto para aquellas con una situación de residencia insegura, quienes por lo general temen informar de estos delitos a la policía. Asimismo, en caso de que el responsable quede finalmente absuelto, la víctima corre el riesgo de ser deportada. A diferencia de otros países, la administración no considera que los informes de los servicios sociales o de los refugios de mujeres sean por sí mismos una evidencia suficiente para conceder un permiso de residencia.

Las mujeres no documentadas se encuentran con dificultades adicionales ya que se les considera como víctimas ante la ley, pues hay una opinión generalizada de que estas se aprovechan del marco legislativo para regularizar su situación. Un informe de Amnistía Internacional España recogía las experiencias de mujeres acusadas por haber explotado al sistema en este sentido y exponía el típico caso de una mujer no documentada a quien el abogado, la primera vez que se reunió con ella, le dijo: «No parece ser víctima de un acto de violencia. ¿Está haciendo esto para conseguir los papeles, verdad?»¹⁰³

101 Véase nota 206, pág. 63.

102 Secretaría de Estado de Migraciones, Gobierno de España, [Residencia de larga duración](#).

103 Amnistía Internacional España (2012), [¿Qué justicia especializada? A siete años de la Ley Integral contra la Violencia de Género: Obstáculos al acceso y obtención de justicia y protección](#).

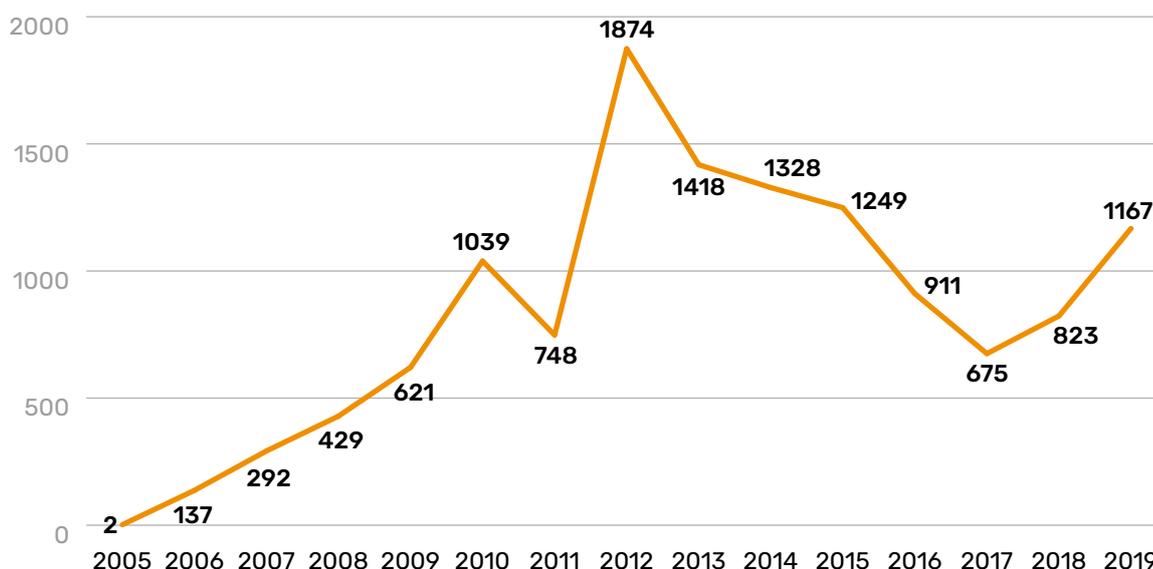
TABLA 4. Autorización para las víctimas de violencia de género según el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (RELOEX)¹⁰⁴

| TIPO DE PERMISO | AÑO | |
|---|------|------|
| | 2016 | 2017 |
| Residencia temporal provisional por violencia de género a la espera de que se conceda o deniegue la solicitud de residencia independiente | | |
| Niños víctimas de la violencia de género <16 años en España (art. 133.1) | 114 | 78 |
| Presuntas víctimas de violencia de género (art. 133.1) | 410 | 468 |
| Menores víctimas de la violencia de género en España >16 años | 39 | 38 |
| Residencia temporal inicial por circunstancias excepcionales concedida tras el permiso provisional previa autorización definitiva (p. ej., tras una condena) | | |
| Niños víctimas de la violencia de género <16 años en España (art. 134.1) | 134 | 124 |
| Víctimas de violencia de género (art. 134.1) | 514 | 534 |
| Menores de edad víctimas de la violencia de género en España >16 años (art. 134.1) | 26 | 29 |

La página web española sobre estadísticas de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género proporciona los datos de la Tabla 13, a continuación, y muestra cómo el número de víctimas a las que se les concede un permiso de residencia ha disminuido

desde 2012. No obstante, las ONG han criticado estas cifras por incluir a mujeres a las que también se les ha concedido asilo, al margen de los motivos de su reclamación.¹⁰⁵

TABLA 5. Número de permisos de residencia y de trabajo concedidos a mujeres extranjeras víctimas de violencia de género 2005-2018¹⁰⁶



104 Adaptado a partir del Informe presentado por España en virtud del párr. 1 del Art. 68 del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (18 de febrero de 2019), pág. 65.

105 Véase nota 207

106 Ibid., pág. 32.

Víctimas de trata de seres humanos

El acceso a los permisos de residencia para víctimas de trata de seres humanos está regulado por el Art. 59bis de la LO 4/2000 y los arts. 140-146 del Real Decreto 557/2011 del 20 de abril. La definición de trata de seres humanos de España hace referencia a la empleada por el Consejo de Europa e incluye, asimismo, los matrimonios forzados.¹⁰⁷

Procedimiento

Si un migrante se identifica como víctima de trata de seres humanos, se le debe conceder, en primer lugar, un periodo de reflexión y de recuperación de 90 días. Durante este periodo, no se debe dar comienzo a ningún procedimiento en contra de la víctima y en caso de que cualquier procedimiento de este tipo ya esté en curso, se debe suspender. Se concederán permisos de residencia temporal, así como provisiones para su sustento tanto a las víctimas como a sus hijos.¹⁰⁸

Cuando dicho periodo concluye, las autoridades conceden a la víctima un permiso de residencia si se considera necesario porque ha cooperado en la investigación o con los cargos penales o habida cuenta la situación personal de la víctima y de las posibilidades de integración social. El Ministerio de Trabajo y de Economía Social se encarga de conceder los permisos de residencia en razón de la situación personal, teniendo en cuenta los datos de las organizaciones que trabajan con las víctimas de trata de seres humanos. La Secretaría de Estado de Seguridad se encarga de conceder el otro tipo de permisos de residencia, basados en la colaboración, en la investigación o en el proceso penal. El Departamento de Inmigración del Ministerio Fiscal ha insistido en que el requisito de «colaboración» tiene un umbral demasiado bajo y supone proporcionar información potencialmente útil para la investigación o la prosecución del delito.¹⁰⁹ En caso de que se conceda, el permiso de residencia tiene una validez de 5 años e incluye el derecho a trabajar en cualquier sector o región de España.¹¹⁰ Asimismo, este le concede a la víctima una exención de responsabilidad administrativa por su estancia irregular en el país.¹¹¹

Preocupaciones

De acuerdo con la coalición de varias ONG que trabajan sobre estos asuntos, existen ciertos problemas con la aplicación de esta ley, pues no protege a las víctimas de trata de seres humanos pese a su cooperación con la policía. Algunas víctimas de trata de seres humanos han tenido problemas para obtener los documentos de identidad de su país de origen que tienen que presentar para recibir su permiso de residencia.¹¹² Según las autoridades de España, se puede aplicar, a las víctimas de trata de seres humanos, una exención en cuanto al requisito de presentar los documentos de identidad para obtener el permiso de residencia.¹¹³

En los últimos años, se ha experimentado un aumento progresivo en el número de permisos de residencia que se han concedido a víctimas por su situación personal.

TABLA 6. Permisos de residencia para víctimas de trata de seres humanos en España 2013-2016¹¹⁴

| TIPO DE PERMISO | AÑO | | | |
|--|------|------|------|------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Permisos de residencia temporal en base a la cooperación con autoridades judiciales | | | | |
| Total | 19 | 25 | 38 | 127 |
| Permisos de residencia temporal en base a la situación personal | | | | |
| Adultos | 2 | 4 | 16 | 24 |
| Menores | 2 | 8 | 3 | 6 |
| Total | 4 | 12 | 19 | 30 |

Entre los 24 permisos de residencia que se concedieron a adultos en base a la situación personal en 2016, 22 se expidieron a mujeres y 2 a hombres.¹¹⁵

107 Art. 177a del Código Penal español.

108 Véase nota 206, pág. 64.

109 Consejo de Europa: GRETA (2018). Respuesta sobre la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos por España párr. 198.

110 Ibid.

111 Ibid, párr. 197.

112 Ibid, párr. 201.

113 Ibid, párr. 200.

114 Ibid, párr. 199.

115 Ibid.

Autorización de residencia humanitaria

La legislación española contempla, asimismo, una autorización de residencia por razones humanitarias, en virtud del Art. 126 Real Decreto. Dicha autorización de residencia humanitaria ofrece protección por diferentes motivos, incluidas las víctimas de explotación laboral, de delitos de odio y de violencia doméstica.

Esta disposición tan solo se puede aplicar a nacionales de terceros países, p. ej. a personas que no son ciudadanas de la UE, del EEE o de Suiza, o que son miembros de la familia de dichos ciudadanos. La parte recurrente será apta para este permiso de residencia si no tiene antecedentes penales ni en España ni en ningún otro país en el que haya vivido antes durante los últimos cinco años y no tener ninguna prohibición de entrada. El procedimiento exige que la parte recurrente presente una decisión judicial definitiva que determine que esta ha sido víctima de uno de los delitos anteriormente citados. La parte recurrente debe presentar, asimismo, una copia de su pasaporte, carné de identidad o de su documento de viaje con validez de al menos cuatro meses. Dichos documentos deben presentarse en la Oficina de Extranjería local.¹¹⁶

Explotación laboral

Con respecto a la explotación laboral, este párrafo se refiere expresamente a los arts. 311-315 del Código Penal español. Una víctima que ha experimentado uno de los delitos regidos en dicho Código tiene, por consiguiente, derecho a protección humanitaria. Dichos artículos abarcan diferentes formas de explotación laboral, desde la trata de seres humanos hasta la denegación de los derechos laborales establecidos en los convenios colectivos, así como el impedir que una persona ejerza su libertad de asociación en lo que respecta a los sindicatos y la no inscripción de un trabajador en el sistema de seguridad social español.

Discriminación

El art. 314 concierne la discriminación, que también se regula en los arts. 511.1 y 512 del Código Penal español. Las personas que hayan sufrido discriminación bajo cualquiera de estos artículos también tienen derecho a una autorización de residencia por razones humanitarias. El art. 511.1 del Código Penal español se activa cuando una persona que está a cargo de los servicios públicos rechaza dicho servicio en virtud de otro individual, por motivos de ideología, religión, creencias, origen étnico, raza, nacionalidad, sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad de este último. El art. 512 del Código Penal español hace referencia a ese mismo comportamiento, pero, en este caso, de una persona que trabaja en el sector privado o que dirige su propio negocio. El art. 314 del Código Penal español regula la discriminación relacionada con el empleo y cubre la discriminación como consecuencia de la participación en sindicatos, de las relaciones con otros trabajadores de la sociedad o del idioma.

Delitos de odio

La autorización de residencia humanitaria se facilita, asimismo, a las víctimas de delitos de odio o más concretamente, al tipo de delitos que el Código Penal español regula en el art. 22.4. Dicho artículo expone que otros delitos deberían considerarse particularmente agravantes si se han cometido por motivos racistas o antisemitas, o por cualquier otro tipo de discriminación relacionada con la ideología, la religión o creencias de la víctima, o con el origen étnico, raza, nacionalidad, sexo, orientación sexual, identidad de género, enfermedades padecidas o discapacidad de la víctima.

Violencia doméstica (no relacionada con el sexo)

Esta disposición protege a las víctimas de «conductas violentas en un entorno familiar». Al contrario de la legislación detallada anteriormente, en este caso la víctima no tiene por qué ser una mujer y el responsable un hombre. No obstante, la carga de la prueba ha de ser más consistente, ya que la víctima debe presentar una decisión judicial definitiva en la que se determine que es la víctima de dicho delito.

¹¹⁶ Oficina de Extranjería española, [Autorización residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones humanitarias](#).

Francia



Violencia doméstica

Por regla general, el permiso de residencia concedido al cónyuge o a la pareja de un nacional de un tercer país puede ser retirado o no renovado en caso de separación en los 3 años siguientes a la reagrupación en Francia. Sin embargo, existe una excepción en los casos de violencia doméstica que permite a las víctimas conservar su estatus. En marzo de 2016 y de nuevo en septiembre de 2018, se modificó la legislación actual para integrar el derecho a obtener un permiso de residencia para las víctimas tanto de violencia doméstica como familiar. Según la legislación francesa, existe la posibilidad de conceder un permiso de residencia a las mujeres u hombres víctimas de violencia doméstica cometida por su cónyuge o excónyuge, por su expareja de hecho o por la expareja con la que convivió.

Legislación

Según el Art L.313-12 del CESEDA (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile), «si el extranjero ha sido objeto de violencia doméstica por parte de su cónyuge y la vida conyugal ha concluido, la autoridad administrativa (*prefecture*) no tiene derecho a retirar el permiso de residencia al extranjero y debe autorizar la renovación de dicho permiso». Esta disposición protege a los cónyuges de los nacionales franceses. Existe otra disposición legal (Art L.431-2 al 4 del CESEDA) que protege a las personas con permiso de residencia que entraron en Francia para reunirse con un nacional de un tercer país. Para los miembros de la familia de los nacionales de la UE que ejercen su derecho a la libre circulación, existe una disposición similar en el artículo R.121-8 del CESEDA.

La legislación francesa no contiene una definición legal de violencia doméstica.¹¹⁷ Sin embargo, el Ministerio de Justicia ha publicado unas orientaciones en las que aclara que esta violencia puede ser física, psicológica o sexual, cometida contra un hombre o una mujer, en el contexto de un matrimonio, de una unión civil (*PACS*) o de convivencia (*union libre*).¹¹⁸ Abarca tanto a las víctimas migrantes que se encuentran en Francia con un permiso de residencia dependiente como a las víctimas indocumentadas.

Pruebas

Según una circular del 9 de septiembre de 2011, la *prefecture* debe investigar las pruebas de violencia, como la presentación de una denuncia, una sentencia de divorcio, una condena del cónyuge o atestados médicos.¹¹⁹

Conforme a la citada circular, la violencia también puede probarse mediante la concesión de una orden de protección. Según el artículo L.316-3 del CESEDA, «el permiso de residencia de un extranjero al que se le haya concedido una orden de protección por violencia cometida dentro del matrimonio o por un excónyuge, una expareja de hecho o una expareja con la que convivió, según lo previsto en el artículo 515-9 del Código Civil, se le renovará al vencimiento». La orden de protección es un mecanismo cautelar de urgencia que el juez de familia puede dictar cuando la víctima está en riesgo de violencia. La legislación también protege a las personas que han recibido una orden de protección por motivos de matrimonio forzado.¹²⁰ Esta disposición es la única vía para conceder un permiso de residencia a las víctimas de violencia que no están casadas con su agresor.

Migrantes en situación administrativa irregular

Toda persona extranjera víctima de violencia doméstica tiene derecho a que se le conceda un permiso de residencia desde el momento en que se emite una orden de protección, incluidos las personas migrantes en situación irregular. Según el artículo L.316-3 del CESEDA: «a menos que su presencia constituya una amenaza para el orden público, la autoridad administrativa expedirá sin demora injustificada un permiso de residencia temporal "*vie privée ou familiale*" a un extranjero al que se le haya concedido una orden de protección en virtud del artículo 515-9 del Código Civil, a causa de actos de violencia cometidos por su cónyuge, pareja de hecho o pareja con la que conviva. Este permiso de residencia temporal permite al titular ejercer una actividad profesional». Este permiso es válido durante un año y puede renovarse. Los hijos e hijas a cargo menores de 18 años también obtendrán un permiso de residencia temporal.

117 Liga de Derechos Humanos (2018), Contribution LDH dans le cadre du premier rapport étatique de la France (Contribución de la LDH al primer informe estatal de Francia), p. 3, párr. 19.

118 Direction de l'Information Légale et Administrative (Prémier Ministre), Ministerio de Justicia (2018), *Violence conjugale* (Violencia conyugal).

119 Secretaría General de Inmigración e Integración (2011), Instruction NOR IOCL1124524C relative au droit au séjour des personnes victimes de violences conjugales et à la mise en œuvre des articles L313-12, L 316-3 et L431-2 du CESEDA

120 Véase nota 61, p. 3, párr. 21.

Preocupaciones

La renovación del permiso de residencia depende de la continuidad de la situación y de la existencia de una orden de protección. Esto significa que una vez que se considera que la persona superviviente está a salvo de violencia, pierde su derecho a residir.¹²¹ Además, en el caso de las víctimas indocumentadas, siguen corriendo el riesgo de ser detenidas y retenidas cuando presentan la denuncia inicial por violencia.¹²²

Las personas que no tienen una orden de protección aún pueden acceder a un permiso de residencia independiente en caso de que residan regularmente en el país por motivos familiares y puedan demostrar la violencia. Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil han planteado su preocupación a este respecto, también en lo que se refiere a las variaciones regionales en la práctica. En algunas partes de Francia, solo se reconoce como violencia doméstica la violencia física. En otras, las autoridades exigen documentos muy específicos, como determinados tipos de informes médicos, condenas penales u órdenes de protección. Algunas víctimas quedan fuera de esta legislación debido a que su residencia está regulada por acuerdos especiales. Por ejemplo, el derecho de estancia de los argelinos se rige por el Acuerdo franco-argelino del 27 de diciembre de 1968, que no garantiza el derecho de estancia en caso de violencia doméstica. En cambio, la protección consiste en una consideración más general de las circunstancias particulares, a discreción de las autoridades.¹²³

La principal preocupación planteada en relación con la legislación francesa tiene que ver con la precariedad de los permisos de residencia concedidos, dejando una amplia discrecionalidad a la Administración. En palabras del Consejo de Estado francés:

«Esta violencia, sufrida durante la convivencia, abre la posibilidad de obtener, al amparo de este artículo, un permiso de residencia, sin que (la posibilidad) se limite a la primera renovación de dicho título. *Corresponde a la autoridad competente, al "recibir" tal solicitud, evaluar, bajo pleno control del juez del abuso de poder, si la situación justifica la renovación del permiso en la fecha en que se pronuncie*, teniendo en cuenta, en concreto, el tiempo transcurrido desde la finalización de la convivencia y las consecuencias que puedan derivarse aún, en esa fecha, de la violencia sufrida (énfasis añadido).»¹²⁴

Según el Ministerio del Interior francés, se expidieron 162 permisos de residencia a víctimas de violencia doméstica en 2015 y 295 en 2016. A 31 de diciembre de 2017, 361 extranjeros se encontraban regularmente en Francia en virtud de esta legislación.¹²⁵ Según un informe de la coalición de ONG francesas, se expidieron 45 tarjetas de residencia por motivos de órdenes de protección en 2016 y 50 en 2017. No hay datos disponibles sobre el número de solicitudes.¹²⁶

Víctimas de trata

El mismo tipo de permiso de residencia temporal, para la «vida privada y familiar», puede expedirse también a las víctimas de trata que cooperen con la policía. Esto se regula en el artículo L. 316-1 del CESEDA. Francia concede a las víctimas de trata un periodo de restablecimiento y reflexión de 30 días para decidir si desean cooperar.¹²⁷ El primer permiso de residencia temporal debe expedirse automáticamente y da derecho a acceder a las mismas prestaciones sociales que las personas solicitantes de asilo.¹²⁸ Si el traficante es condenado por el delito, la víctima puede obtener

121 Amicale du Nid *et al.* (2018), *Évaluation de la mise en œuvre en France de la Convention d'Istanbul de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique* (Evaluación de la aplicación en Francia del Convenio de Estambul para combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica), p. 61.

122 *Ibid.*, p. 59.

123 Véase nota 65, p. 59.

124 CE, 26 de septiembre de 2014, n.º 366041; Gisti (2016), "Droit au séjour et violences familiales", p.12 (traducción no oficial).

125 Consejo de Europa: GREVIO (2018), Report submitted by France pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Informe presentado por Francia en virtud del apartado 1 del artículo 68 del Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica), p. 57.

126 Véase nota 65, p. 60.

127 Artículo R316-1 del CESEDA.

128 CNCDH (2017), *Évaluation de la mise en œuvre du plan d'action national contre la traite des êtres humains* (Evaluación de la aplicación del plan de acción nacional contra la trata de seres humanos).

un permiso de residencia ordinario, normalmente válido durante diez años.¹²⁹ La legislación no distingue entre hombres y mujeres. Sin embargo, en la práctica, las personas a las que se concede un permiso de residencia por este motivo son casi exclusivamente mujeres.¹³⁰

Se han planteado varias objeciones a esta normativa. En primer lugar, exige que la víctima se presente ante las autoridades, con lo que se arriesga a recibir

amenazas y a la estigmatización social. En segundo lugar, el procedimiento de solicitud requiere que la víctima tenga documentos de identidad, como una partida de nacimiento o un pasaporte, algo de lo que carecen muchas víctimas de la trata de seres humanos. Por último, existen diferencias arbitrarias en la aplicación de esta ley en todo el país, ya que la concesión del permiso de residencia, así como las prestaciones sociales que lo acompañan, dependen a menudo de la gendarmería o el fiscal locales.¹³¹

TABLA 7. Permisos de residencia y tarjetas de residencia expedidos a las víctimas de trata de seres humanos en Francia entre 2012 y 2016¹³²

| | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|---|----------------|------------|----------------|------------|--------------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|
| | 1.ª expedición | Renovación | 1.ª expedición | Renovación | 1.ª expedición | Renovación | 1.ª expedición | Renovación | 1.ª expedición | Renovación |
| Tarjetas de residencia | 5 | 13 | 2 | 12 | 2 ¹³³ | 11 | 1 | 29 | 4 | 32 |
| Total de tarjetas de residencia | 18 | | 14 | | 13 ¹³⁴ | | 26 | | 36 | |
| Permisos de residencia basados en la vida familiar o privada | 35 | 148 | 41 | 144 | 62 ¹³⁵ | 154 | 45 | 149 | 71 | 150 |
| Total de permisos de residencia basados en la vida familiar o privada | 183 | | 185 | | 216 ¹³⁶ | | 194 | | 221 | |
| Total | 201 | | 194 | | 225 | | 220 | | 257 | |

129 Véase nota 69, p. 56.

130 Véase nota, p. 57.

131 Véase nota 72, p. 26.

132 Véase nota 72, p. 24. Obsérvese que las cifras comunicadas por el Gobierno francés al GRETA difieren respecto a las de 2014, véanse siguientes notas al pie.

133 Esta cifra es 3, según GRETA (2017), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, párr. 191.

134 Esta cifra es 14 según *ibid.*

135 Esta cifra es 61 *ibid.*

136 Esta cifra es 215 según *ibid.*

Trabajadoras sexuales

Para las migrantes que ejercen el trabajo sexual consentido existe otra oportunidad de conseguir un permiso de residencia. La ley que penaliza a los consumidores de servicios sexuales se incorporó a la legislación francesa en 2016, mediante la Ley n.º 2016-444 del 13 de abril de 2016. Esta ley tiene como objetivo «reforzar la lucha contra el sistema de la prostitución y apoyar a las personas prostituidas».¹³⁷ Dado que las trabajadoras sexuales son consideradas víctimas de delitos conforme a esta legislación, se les ofrece un permiso de residencia temporal (de seis meses) si deciden participar en un programa de salida. El permiso puede renovarse tres veces e incluye el derecho a trabajar¹³⁸, tal y como establece el artículo 5-121-9-II del Código de Acción Social y de Familias.

Según un cuestionario realizado por investigadores y ONG en 2018, muy pocas trabajadoras sexuales conocen esta legislación. Aunque algunas trabajadoras

del sexo migrantes han expresado su interés por el permiso de residencia, muchas siguen siendo escépticas debido a las condiciones del programa de salida al que está vinculado.¹³⁹ El permiso de residencia concede el derecho a trabajar, pero en la práctica es muy difícil encontrar empleo con un permiso de residencia que solo es válido durante seis meses.¹⁴⁰ Además, el permiso de residencia solo está disponible durante un máximo de 24 meses. Después de esos 24 meses, las migrantes deben abandonar Francia, permanecer en el país en situación irregular o solicitar asilo.¹⁴¹

En la práctica, esta estructura legal significa que las víctimas de trata de seres humanos que han ejercido el trabajo sexual pueden beneficiarse de este tipo de permiso de residencia independientemente de su cooperación con la policía. Sin embargo, el permiso está condicionado a que las trabajadoras sexuales abandonen todo tipo de trabajo sexual.

137 Véase nota 69.

138 Médicos del Mundo *et al.* (2018), *What do Sex Workers Think of the French Prostitution Act?*, p. 21.

139 *Ibid.*, p. 55.

140 *Ibid.*, p. 62.

141 *Ibid.*, p. 61.

Grecia



Violencia doméstica

Legislación

Víctimas de violencia doméstica con visados dependientes del cónyuge

La expedición de permisos de residencia a nacionales de terceros países está regulada por el Código de Inmigración e Integración Social (Ley 4251/2014). El artículo 76, apartado 2, inciso ii), prevé permisos de residencia independientes para los cónyuges de nacionales de terceros países que se enfrenten a "circunstancias especialmente difíciles", incluida la violencia doméstica. Del mismo modo, el artículo 84(1)(c) establece que los miembros de la familia de un nacional griego pueden conservar su derecho de residencia en caso de violencia doméstica.

La violencia doméstica se considera un delito en virtud de la Ley 3500/2006 y se define como cualquier forma de violencia física, sexual o psicológica contra la víctima por parte del cónyuge actual o anterior, de la pareja actual o anterior, o por otro miembro de la familia.

Víctimas de violencia doméstica en situación administrativa irregular

En julio de 2015, Grecia aprobó una ley (Ley 4332/2015) que modificaba la Ley 4251/2014 para permitir a las víctimas (y, en algunos casos, a los testigos) de una amplia gama de delitos obtener un permiso de residencia por razones humanitarias. En virtud del artículo 19A(1)(c) de la Ley 4251/2014 revisada, las víctimas indocumentadas de violencia doméstica tienen derecho a un permiso de residencia por razones humanitarias, que se concede por decisión del ministro de Políticas Migratorias.

El permiso de residencia tiene una validez inicial de un año y puede renovarse posteriormente cada dos años mientras dure el proceso penal. Las condiciones de renovación varían para cada categoría de delito, siempre y cuando no haya un proceso penal pendiente.

Para obtener un permiso de residencia por razones humanitarias, el solicitante debe presentar una copia de una denuncia por violencia doméstica ante las autoridades griegas competentes. La validez inicial del permiso de residencia es de un año; posteriormente puede renovarse por un periodo de dos años siempre

que sigan existiendo los motivos para su expedición, según los informes de los servicios sociales pertinentes. También pueden obtener un permiso de residencia de la misma duración los menores que sean víctimas de violencia doméstica o un adulto que tenga la custodia de un menor que haya sido víctima, a condición de que este adulto no sea el autor. El permiso de residencia concede a los titulares adultos el derecho al empleo.¹⁴²

Medidas de protección contra la deportación

El artículo 41 de la Ley 3907/2011 sobre la creación de un Servicio de Asilo y un Servicio de Primera Acogida¹⁴³ aborda la cuestión de la suspensión de la deportación de nacionales de terceros países. Esta ley se modificó para incluir a toda persona que sea "... víctima de violencia doméstica conforme a las disposiciones de la Ley 3500/2006 y presente la denuncia o el informe del incidente a las autoridades policiales competentes".¹⁴⁴ Esta modificación tenía por objeto prohibir que los agentes de policía detuvieran a las supervivientes de violencia de género que denunciaran los malos tratos a la policía, pero no poseyeran un permiso de residencia válido.

La autoridad competente para decidir la deportación no es la autoridad judicial que recibe la denuncia, sino el Ministerio de Protección Ciudadana y, más concretamente, las Oficinas Locales de Dirección de Inmigración y Emigración. Esto significa que las comisarías de policía están obligadas a detener al superviviente de violencia si se le encuentra sin permiso de residencia válido en el país y a trasladar su expediente a la Dirección de Inmigración y Emigración para que esta emita la resolución que levantará una orden de detención. Este proceso puede durar horas o días, lo que puede suponer un inconveniente para el denunciante.

En abril de 2019, el Ministerio de Protección Ciudadana anunció una nueva estrategia para la prevención de la violencia doméstica. En este contexto, se crearán servicios especializados en respuesta a la violencia doméstica en todo el país con el objetivo principal, entre otros, de mejorar la protección de las víctimas y la gestión de las denuncias presentadas a la policía por parte de estas. Se trata de 73 servicios a nivel nacional y se crearán oficinas especializadas en las jefaturas de policía.

142 IOM (2017), *Ministry of Migration Policy of Hellenic Republic, Migration - Legal Guide for Practitioners in Greece*.

143 Ley 3907/2011 sobre la creación de un Servicio de Asilo y un Servicio de Primera Acogida, transposición en la legislación griega de la Directiva 2008/115/CE "on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals" y otras disposiciones, Gazette 7/A/26-01.

144 La disposición anterior fue agregada en el Código de Migraciones con el artículo 4 párr. 5 de la Ley 4531/2018. Con la promulgación de la Ley 4531/2018, Grecia ratificó el Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres.

Trata y tráfico de seres humanos

Legislación

Según el Código de Inmigración e Integración Social griego (Ley 4251/2014), una víctima de trata de seres humanos es víctima de cualquiera de los siguientes delitos descritos en el Código Penal griego: comercio de esclavos, trata de seres humanos, turismo sexual, seducción de menores, abuso de menores, pornografía infantil, captación de menores con fines sexuales, trata de seres humanos con fines de explotación sexual, explotación de menores a cambio de dinero, así como los casos de matrimonios forzados. La condición de «víctima de trata» puede concederse independientemente de que la persona haya entrado en el país de forma regular o irregular.

Según el artículo 1(1) de la Ley 4251/2014, la condición de «víctima de trata» se concede mediante un dictamen del Fiscal de Primera Instancia, quien decide si se inicia algún tipo de procedimiento o proceso penal.¹⁴⁵ No hay ninguna disposición relativa a los recursos contra la decisión del fiscal de conceder la condición de «víctima». Las personas migrantes en situación irregular también pueden ser identificados como víctimas por el fiscal y solicitar un permiso de residencia.

La legislación del país reconoce dos tipos de permisos de residencia para las víctimas de trata en función de su cooperación con las autoridades nacionales. Las condiciones se establecen en los artículos del 49 al 56 de la Ley 4251/2014 y en el artículo 19A (1a) de la Ley 4251/2014.

Pruebas y procedimiento

Víctimas que cooperan con las autoridades judiciales

El Código de Migración (concretamente los artículos del 49 al 56 de la Ley 4251/2014), que aplica la Directiva 2004/81/UE de la Unión Europea, prevé la expedición de un permiso de residencia para las víctimas de trata o de tráfico de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes. El permiso de residencia se concede a las víctimas de trata por decisión del ministro del Interior, siempre que el Fiscal de Primera Instancia haya emitido un dictamen. A las víctimas de trata o de tráfico que hayan sido identificadas como tal se les concede un período de reflexión de 3 meses

para permitirles recuperarse y librarse de la influencia de su agresor, de modo que puedan decidir si quieren cooperar con las autoridades judiciales. En casos especiales, como en el caso de que las víctimas sean menores, el periodo puede ampliarse dos meses más por decisión del fiscal, siempre basándose en el interés del menor. Durante el periodo de reflexión, la persona no puede ser expulsada del país y cualquier decisión de devolución existente queda suspendida. Las autoridades competentes (fiscal de primera instancia, policía, organizaciones de apoyo social) deben informar a la víctima sobre su derecho a solicitar un permiso de residencia y proporcionarle la información pertinente. Tras la expiración del período de reflexión, el fiscal examina las siguientes condiciones para decidir sobre la concesión o renovación del permiso de residencia:

- Si la prolongación de la estancia de la víctima en territorio griego facilitarían las investigaciones o el proceso penal;
- Si la víctima ha mostrado una clara intención de cooperar; y
- Si la víctima ha roto toda relación con los presuntos autores de los delitos de trata de acuerdo con la ley.

El permiso de residencia de una víctima de trata reconocida es expedido únicamente por el Ministerio del Interior. El permiso se expide por un período de doce meses y puede renovarse por un período igual, siempre y cuando se sigan cumpliendo las mismas condiciones. Este permiso da derecho a la víctima a acceder gratuitamente a la asistencia médica y permite el acceso al mercado laboral durante su periodo de duración.¹⁴⁶

Víctimas que no cooperan con las autoridades competentes

Desde 2010, la legislación nacional¹⁴⁷ prevé un permiso de residencia por razones humanitarias que cubre casos como el de las víctimas de trata, que no entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/81/UE (por ejemplo, en el caso de las víctimas que no cooperan con las autoridades competentes), previa decisión del ministro del Interior. El permiso tiene una duración de un año y es renovable cada dos años hasta que finalice el proceso penal. Los titulares del permiso de residencia tienen derecho a asistencia médica gratuita.¹⁴⁸

145 Véase nota 119, p. 16.

146 Consejo de Europa, GRETA (2016), [Reply to the Questionnaire from Greece Reply submitted 16 June 2016, September 2016](#).

147 Ley 3907/2011, Decisión Ministerial 30651/2014, Ley 4251/2014, Ley 4332/2015.

148 *Ibid.*

Si los fiscales lo consideran oportuno, la condición de «víctima de trata» se emite por razones humanitarias e independientemente de la cooperación de la víctima con las autoridades policiales (artículo 19A de la Ley 4251/2014). Esto depende del consentimiento del Fiscal de Apelaciones de que la víctima no esté cooperando con las autoridades debido a las amenazas contra los miembros de su familia, la falta de protección, la expulsión del país o el peligro inminente, como se indica en el Art 1 (2) del Decreto Presidencial

233/2003. El mismo proceso se aplica a la concesión de la condición de víctima de tráfico de seres humanos. En caso de que una víctima no esté dispuesta a cooperar con las autoridades policiales, se requiere un dictamen escrito redactado por dos psiquiatras, psicólogos o trabajadores sociales que presten servicio en las Unidades de Protección y Atención Social en el contexto del reconocimiento de un extranjero como víctima de trata de seres humanos.¹⁴⁹

TABLA 8. Permisos de residencia expedidos a víctimas de trata en Grecia del 2013 al 2015¹⁵⁰

| | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 ¹⁵¹ | Total | |
|---|-----------|---|-----------|----|-----------|---|---------------------|------------|----|
| Permisos de residencia expedidos | 11 | | 29 | | 3 | | 1 | 44 | |
| De los cuales eran mujeres/hombres: | 10 | 1 | 5 | 24 | 3 | 0 | ? | 18 | 25 |
| Permisos de residencia reexpedidos | 3 | | 3 | | 2 | | ? | 8 | |
| De los cuales eran mujeres/hombres: | 3 | 0 | 3 | 0 | 2 | 0 | ? | 8 | 0 |
| Permisos de residencia renovados | 48 | | 31 | | 23 | | 22 | 124 | |
| De los cuales eran mujeres/hombres: | 47 | 1 | 31 | 0 | 22 | 1 | ? | 100 | 2 |
| Total | 62 | | 63 | | 28 | | 23 | 176 | |
| De los cuales eran mujeres/hombres: | 60 | 2 | 39 | 24 | 27 | 1 | ? | 116 | 27 |

Víctimas y testigos de delitos graves

En virtud del artículo 19A (1b) de la Ley 4251/2014 (modificada por la Ley 4332/2015), los extranjeros, víctimas y testigos materiales de delitos tipificados como graves contra la vida, la salud, la integridad física, los bienes, las propiedades y la libertad personal y sexual, pueden obtener un permiso de residencia del Ministerio de Política Migratoria. La víctima puede recibir un permiso siempre que se haya ordenado un análisis preliminar ¹⁵² se haya iniciado un proceso penal contra los autores y hasta que se cierre el caso y el tribunal emita una decisión irrevocable. El Fiscal de Primera Instancia establece si se dan las condiciones requeridas y emite la decisión pertinente.¹⁵³ El permiso puede renovarse durante el mismo periodo en el contexto de un procedimiento penal en curso.

En caso de que la víctima participe en un programa de tratamiento, el permiso de residencia se expedirá mientras dure el mismo. Es necesario presentar un certificado reciente que demuestre que la persona está recibiendo tratamiento en un hospital griego, una institución de asistencia social o un médico privado. El permiso se expide por un periodo de un año y puede renovarse por un máximo de dos años cada vez, siempre que se apliquen las mismas condiciones.¹⁵⁴

Las estadísticas oficiales sobre todas las categorías de permisos de residencia emitidos por las autoridades competentes se publican mensualmente.¹⁵⁵

149 *Ibid.*

150 *Ibid.*

151 Consejo de Europa: GRETA (octubre de 2017), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on action against Trafficking in Human Beings by Greece*, GRETA(2017)27, p. 41.

152 Procedimiento oficial iniciado por las autoridades judiciales para determinar si se ha cometido un delito.

153 Véase nota 119, p. 27.

154 *Ibid.*

155 Véanse los datos estadísticos disponibles en la página web de la Secretaría General de Políticas de Inmigración, Acogida y Asilo, <http://www.immigration.gov.gr/miniaia-statistika-stoixeia>.

Explotación laboral

Al igual que las víctimas y los testigos de delitos graves, los extranjeros que hayan sido contratados en condiciones de trabajo especialmente explotadoras o siendo menores de edad y que cooperen en los procedimientos penales contra sus empleadores tienen derecho a un permiso de residencia por razones humanitarias.¹⁵⁶ El permiso también puede concederse a las personas empleadas sin un contrato válido que no cooperen con las autoridades, previa decisión de un fiscal de primera instancia competente con el consentimiento del fiscal de apelación. El fiscal determina si la persona no coopera con las autoridades debido a las amenazas contra los miembros de su familia que viven en Grecia, en el país de origen o en otro lugar, o si se enfrenta a un peligro inminente. De acuerdo con la Ley 4198/13, el fiscal tiene derecho a suspender un procedimiento de deportación hasta que se celebre el juicio y a conferir la condición de víctima.¹⁵⁷

Las autoridades deben informar a las personas que estén trabajando en condiciones especialmente explotadoras sobre su derecho a solicitar un permiso de residencia. Los solicitantes deben recibir los servicios de traducción o interpretación necesarios, información sobre sus derechos y los servicios disponibles, así como asistencia jurídica. En el caso de menores no acompañados o separados de sus familias, las autoridades deben tomar todas las medidas posibles para verificar su identidad y garantizar la representación legal del menor.

Para la concesión de un permiso son necesarios los siguientes documentos:

- Certificado expedido por la Inspección de Trabajo o una orden judicial en la que se describa el incidente, exponiendo las circunstancias en las que el extranjero fue contratado bajo condiciones abusivas.
- Declaración solemne de la persona interesada, en la que manifieste su intención de recurrir a la vía administrativa o judicial para reivindicar sus derechos.
- Certificado reciente expedido por un hospital estatal griego, una institución de la Seguridad Social o un médico privado, en el que conste la gravedad de la lesión o el daño y el tratamiento previsto.

El permiso se concede por decisión del ministro de Políticas Migratorias durante un periodo inicial de un año. El trámite de la solicitud se considera prioritario por razones de orden público y seguridad. Si las autoridades competentes consideran que la presencia de la víctima es necesaria para la investigación y los procedimientos penales en curso, el permiso de residencia se renueva cada vez por un período equivalente.¹⁵⁸

156 Artículo 19A (1d) Ley 4251/2014.

157 Social Fieldwork Research (FRANET) Formas graves de explotación laboral, apoyo a las víctimas de formas graves de explotación laboral para que tengan acceso a la justicia en los Estados miembros de la UE, Grecia, 2014, p.62.

158 Véase nota 119, p. 30.

Italia



Violencia doméstica

Legislación

El artículo 18 bis del Texto Refundido de la Ley de Inmigración italiana (Decreto Legislativo n.º 286/1998, o CLl, por las siglas en inglés de *Consolidated Law on Immigration*) contempla un permiso para las mujeres y hombres migrantes que sean víctimas de violencia doméstica. Según la legislación italiana, el término *violenzia domestica* significa «uno o más actos, graves o no ocasionales, de maltrato físico, sexual, psicológico o económico que se producen en el seno de la familia o entre personas vinculadas, actualmente o en el pasado, por el matrimonio o una relación sentimental, independientemente de que el autor de dichos actos comparta o compartiera la misma residencia con la víctima». ¹⁵⁹ La legislación abarca tanto a las personas con permiso de residencia dependiente como a las indocumentadas.

Cuando, en el curso de las investigaciones policiales relacionadas con un número limitado de delitos¹⁶⁰ cometidos en Italia en el ámbito de la violencia doméstica¹⁶¹, existan pruebas de maltrato contra un extranjero, el comisario de policía, con el dictamen favorable (*parere favorevole*) del fiscal, expedirá un permiso de residencia para que la víctima pueda salir de esta violencia. Este permiso se expide si existe un peligro concreto en ese momento que ponga en peligro la seguridad de la víctima como consecuencia de su decisión de huir de la violencia o de sus declaraciones durante el proceso.

Este permiso tiene una duración de un año y se puede renovar «mientras persistan las necesidades humanitarias que justificaron su concesión». También se concederá un permiso a los hijos (menores de 18 años) de la víctima.¹⁶²

El mismo permiso también se puede expedir si la situación de violencia surge en el transcurso de las intervenciones de los servicios sociales especializados para asistir a las víctimas de violencia. En tal caso, son los servicios sociales los que presentan una recomendación a la policía para la expedición de un permiso autónomo. Sin embargo, como señalan las ONG, en la práctica escasean estos servicios sociales especializados capaces de desempeñar esta función.¹⁶³

El dictamen favorable del fiscal sigue siendo un requisito para acceder a esta medida de protección, por lo que es necesario denunciar el delito para acogerse a la protección de la ley. Esto es problemático, porque las mujeres migrantes con un estatus de residencia inseguro suelen tener mucho miedo de acudir a las autoridades debido al riesgo de deportación.¹⁶⁴

Preocupaciones

Los permisos a las víctimas de violencia doméstica se regulaban inicialmente como un «permiso humanitario». Sin embargo, como el Decreto Salvini de 2018 (*Decreto Sicurezza*) ¹⁶⁵suprimió la protección humanitaria, el permiso de residencia por motivos de violencia doméstica se convirtió en un permiso «por motivos especiales» (*casi speciali*).¹⁶⁶ Queda por ver cómo afectará este cambio a la concesión de estos permisos en la práctica.

Las ONG y los centros de acogida que apoyan a las mujeres migrantes expresan su preocupación por el hecho de que, en la práctica, cuando las migrantes indocumentadas denuncian los abusos directamente a la policía, esta las envía automáticamente a centros de detención, ignorando su necesidad de protección. Por el contrario, si las mujeres acuden a un centro de acogida con experiencia en el apoyo a migrantes,

159 Art. 18bis(1) Decreto Legislativo N.º 286/1998. Para las víctimas de violencia doméstica que son cónyuges de ciudadanos de la UE, la regulación de los permisos de residencia figura en el Art. 12(2)(c) del Decreto Legislativo del 6 de febrero de 2007, que aplica la Directiva sobre los derechos de los ciudadanos de la UE.

160 En concreto, cualquiera de los delitos previstos en los artículos 572, 582, 583, 583-bis, 605, 609-bis y 612bis del Código Penal italiano (maltrato de familiares, lesiones corporales, mutilación genital, secuestro o violencia sexual).

161 “En el seno de la familia o entre personas vinculadas, actualmente o en el pasado, por matrimonio o relación afectiva, con independencia de que el autor de dichos actos comparta o compartiera la misma residencia con la víctima”.

162 Elena Biaggioni *et al.* (2018), “Implementation of the Istanbul Convention in Italy. Shadow Report of women’s NGOs” (“Aplicación del Convenio de Estambul en Italia. Informe alternativo de ONG de mujeres”), p. 56.

163 *Ibid.*

164 Teresa Manente (2015), *Problematiche di applicazione dell’art18 bis sul permesso di soggiorno per donne straniere vittime di violenza domestica*; ONG Differenza Donna (2019), *Written observations for the General discussion on the Technical Working Group on General Recommendations on Trafficking in Women and Girls in the Context of Global Migration*; Ilaria Boiano (2014), “Trafficking in human beings in Italy, in *Trafficking in Human Beings - Learning from Asian and European Experiences*, Konrad Adenauer Stiftung and European Union” (“La trata de seres humanos en Italia - Aprendiendo de las experiencias asiáticas y europeas, Konrad Adenauer Stiftung y Unión Europea”), pp. 123-134.

165 *Legge 1° dicembre 2018, n. 132. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113*, sobre disposiciones urgentes en materia de protección internacional e inmigración, seguridad pública (...)

166 ASGI (2018), “*Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal decreto legge n 113/18*” pp. 7-8.

pueden recibir apoyo para presentar una denuncia con menos riesgo de ser detenidas, actuando el centro de acogida como intermediario y, en la medida de lo posible, proporcionándoles apoyo legal y social durante todo el proceso de solicitud. Las personas que sufren abusos por parte de su pareja a menudo no pueden denunciar sin tener antes la posibilidad de abandonar la residencia compartida. Para las mujeres migrantes con un estatus de residencia inseguro, la única opción suele ser un refugio para mujeres.

La obtención de un permiso se complica por el prejuicio generalizado sobre la instrumentalidad de las denuncias presentadas por las mujeres sin permiso de residencia; es decir, a menudo se sospecha automáticamente que alegan sufrir violencia para obtener un permiso de residencia, lo que reduce la credibilidad de su demanda a los ojos de las autoridades.¹⁶⁷

Aunque la definición de violencia doméstica formalmente aplicable es amplia e incluye la violencia psicológica y económica, estos tipos suelen ser difíciles de justificar y rara vez se califican como causantes de un “peligro concreto en ese momento que ponga en peligro la seguridad de la víctima”. Además, el requisito de que la violencia sea “no ocasional” excluye los casos puntuales de violencia especialmente grave, como el intento de asesinato o las lesiones muy graves.¹⁶⁸

La disposición 18bis sobre los permisos de residencia para las víctimas de violencia doméstica se introdujo en 2013. Según el Instituto Nacional de Estadística italiano, desde la implantación de la legislación hasta 2018, se concedieron unos 30 permisos al año. Esta cifra contrasta con el número total de denuncias penales por palizas, acoso y violencia sexual contra mujeres extranjeras en Italia solo en 2013, que fue de 4515.¹⁶⁹

Delitos graves, incluida la trata de seres humanos

Los permisos están previstos, en virtud del Art. 18 del CLI, por razones de protección social para personas que hayan sido víctimas de un «delito grave» cometido por una organización criminal. La razón de ser de este permiso es facilitar la participación de las víctimas en el proceso penal, así como en programas especiales

de asistencia e integración social para prevenir futuras victimizaciones y fomentar la inclusión.¹⁷⁰

El Art. 18 del CLI hace referencia principalmente a las víctimas de explotación sexual y trata de seres humanos. Sin embargo, también pueden optar a un permiso las víctimas de una lista mucho más larga de delitos, como la esclavitud moderna, la explotación laboral, los abusos sexuales, las violaciones en grupo, los abusos sexuales a menores, los delitos relacionados con armas o estupefacientes, la violencia doméstica o el acoso.

Para poder optar a un permiso conforme a esta disposición:

- La persona debe haber sido víctima de uno de los delitos enumerados en el Art. 18 del CLI.
- La violencia contra la persona debe haber sido descubierta por las fuerzas del orden en el curso de operaciones policiales, investigaciones o procedimientos relacionados con uno de los delitos enumerados, o mediante una intervención llevada a cabo por los servicios sociales.
- Debe existir una amenaza para la seguridad de la víctima tras cualquier intento de huida de la organización criminal o riesgo de represalias por su participación en la investigación criminal o en el juicio.

Las víctimas que cumplen estos criterios pueden obtener un permiso de residencia válido para 6 meses que se puede renovar para un año. También tienen derecho a acceder a los servicios sociales, a estudiar y a trabajar mientras dure el permiso. Si tienen un empleo en el momento de la expiración del permiso, este se puede prorrogar o renovar mientras dure el empleo o, si el contrato de trabajo es de duración indefinida, se puede convertir en un permiso de dos años. Si la víctima está matriculada en un programa de estudios en el momento en que expira el permiso inicial, este se puede convertir en un visado de estudiante.¹⁷¹

El artículo 18 del CLI ofrece dos vías diferentes para que las víctimas accedan al permiso de residencia. Puede concederse en función de su situación personal

167 Véase nota 139, p. 57.

168 *Ibid.*, p. 56.

169 Instituto nacional de estadística, [Complaints - Police Forces, Tables 2009-2013](#).

170 S.B. Taverriti (2019), [“Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in Italy”](#)

171 *Ibid.*

(conocida como «vía social») o tras la cooperación con las autoridades («vía judicial»). Los menores víctima de trata de seres humanos obtienen automáticamente un permiso de residencia hasta que alcanzan la mayoría de edad.¹⁷²

Vía social

La vía social no requiere ninguna cooperación con la policía, ni que se denuncie el delito. Cuando una ONG o un servicio social público identifica a una víctima de uno de los delitos contemplados, puede solicitar un permiso de residencia en nombre de la víctima. El permiso de residencia lo expide el *Questore*, la autoridad competente de policía. Si el delito subyacente es la esclavitud o la trata de seres humanos, la víctima se incluye en un programa especial para promover la integración social y el acceso a la vivienda, la alimentación y la atención sanitaria, en virtud del Decreto Legislativo n.º 24/2014. La emisión del permiso está condicionada por la participación de la persona en un programa de asistencia e integración social;¹⁷³ el permiso puede ser revocado por diferentes razones, incluyendo que la víctima se retire del programa o se comporte de una manera que se considere incompatible con el programa, como retomar el contacto con el presunto autor.

Varias ONG han expresado su preocupación por la aplicación práctica de la vía social, en particular en relación con las grandes diferencias entre regiones, así como con las definiciones excesivamente limitadas del nivel de peligro necesario.¹⁷⁴

Vía judicial

Si una víctima de trata de seres humanos o de otro delito contemplado decide cooperar con las autoridades judiciales, se le puede expedir un permiso de residencia por la vía judicial. No es necesario que la víctima presente una denuncia o informe sobre el delito; el fiscal puede solicitar el permiso de residencia al *Questore*. El fiscal proporciona asesoramiento (no vinculante) al *Questore* sobre la conveniencia de expedir el permiso, basándose en la gravedad del delito, el peligro para la víctima y la importancia de su

testimonio para la investigación o el enjuiciamiento de la organización delictiva.¹⁷⁵ Estos permisos de residencia se expiden con una duración de seis meses y pueden renovarse para un año o más, en función del tiempo necesario para concluir el proceso penal.¹⁷⁶

Preocupaciones

Como se ha señalado anteriormente, estos permisos de residencia pueden convertirse en un permiso de residencia para estudiar o trabajar. Sin embargo, como señalan las ONG, este procedimiento de conversión presenta varias dificultades y los periodos de espera suelen ser largos.¹⁷⁷

Explotación laboral

Legislación

Según el Art. 22., párrafo 12 quater, de la CLI, que se introdujo a través del Decreto Legislativo n.º 109/2012 (también conocido como la «Ley Rosarno»), se puede conceder un permiso de residencia a una persona que haya sufrido explotación laboral severa. Este tipo de explotación laboral (*condizioni lavorative di particolare sfruttamento*) se regula en el artículo 603bis del Código Penal italiano y debe cumplir uno de los siguientes criterios:

1. Estaban contratados al menos tres migrantes en situación irregular.
2. Al menos uno de los empleados tenía menos de 16 años.
3. Uno de los empleados estuvo expuesto a peligros graves relacionados con las características del trabajo o las condiciones laborales.

El permiso de residencia es concedido por el *Questore*, previa solicitud del fiscal, en los casos en que el interesado presenta una denuncia y coopera con el procedimiento penal contra el empleador. El permiso de residencia tiene una duración de seis meses, pero se puede renovar mientras el proceso penal esté en curso.¹⁷⁸

172 Consejo de Europa: GRETA (2018), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy (Informe relativo a la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos por Italia), párr. 197.

173 *Ibid.*

174 *Ibid.*, párr. 198. Véase también nota 141.

175 Véase nota 147.

176 Véase nota 149, párr. 197.

177 *Ibid.*, párr. 198.

178 *Ibid.*, párr. 200.

Preocupaciones

La Ley Rosarno ha sido criticada por presentar varias deficiencias. En primer lugar, la ley aplica una definición más estrecha del nivel de explotación requerido que la definida en la Directiva sobre sanciones a los empresarios, lo que hace recaer una pesada carga de la prueba en la víctima, que debe demostrar que los trabajadores estuvieron expuestos a peligros graves. Aunque las inspecciones de trabajo podrían ayudar a fundamentar una reclamación, en la práctica las inspecciones suelen ser escasas e ineficaces.

En segundo lugar, la ley no tiene en cuenta la precariedad de las condiciones laborales de las personas migrantes trabajadoras. Las personas migrantes en situación irregular que trabajan en la agricultura, algo habitual en Italia, a menudo deben desplazarse en función de la temporada de cosecha, lo que dificulta su participación en los procesos penales que se llevan a cabo en un lugar concreto. La falta de un mecanismo de denuncia que establezca un cortafuegos entre el apoyo de las autoridades a la persona migrante como víctima y su sanción al migrante por la estancia irregular es una gran disuasión a la hora de denunciar. Dado que la estancia irregular es delito en Italia, los fiscales han señalado que esto les coloca en posiciones contrapuestas, teniendo que ocuparse de la persona migrante en situación irregular como víctima y, al

mismo tiempo, perseguirlo por migración irregular.¹⁷⁹

Como reconocen las ONG italianas, el conocimiento de esta disposición por parte de los fiscales también es muy limitado. En consecuencia, rara vez se utiliza, como muestra la siguiente tabla.¹⁸⁰

TABLA 9. Permisos de residencia humanitaria expedidos en Italia entre 2013 y 2017¹⁸¹

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|------|------|
| Permisos de residencia expedidos por razones humanitarias | | | | | |
| | 381 | 265 | 228 | 316 | 419 |
| De los cuales fueron por explotación laboral | 20 | 4 | n.d. | n.d. | 1 |

Los permisos de residencia humanitarios incluyen los permisos de residencia a las víctimas de violencia doméstica, las víctimas de trata de seres humanos y las víctimas de explotación laboral. A modo de comparación, el número de víctimas de trata que recibieron asistencia en Italia en 2016 fue de 1172.¹⁸²

179 Amnistía Internacional (2014), *Exploited Labour Two Years On: The 'Rosarno Law' Fails to Protect Migrants Exploited in the Agricultural Sector in Italy*, pp. 14-15.

180 Véase nota 149, párr. 200.

181 *Ibid.*, párr. 199.

182 *Ibid.*, párr. 155.

Países Bajos



Violencia doméstica

En Países Bajos, una persona con un permiso de residencia dependiente del cónyuge normalmente puede recibir un permiso de residencia autónomo después de haber residido regularmente en el país junto con su pareja durante cinco años. También se exige que hayan superado un examen de integración cívica obligatorio. Sin embargo, estas condiciones no se aplican cuando la relación ha terminado como consecuencia de la violencia doméstica.

Legislación

Los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años con un permiso de residencia dependiente de uno de sus progenitores pueden optar a un permiso de residencia independiente un año después de haber recibido su primer permiso de residencia, o en cualquier momento si sufren violencia doméstica. Los hijos e hijas mayores de 18 años que recibieron un permiso de residencia dependiente de sus progenitores tienen que esperar cinco años y pasar también una prueba de integración cívica, a menos que puedan demostrar que su relación con aquellos terminó debido a la violencia doméstica.¹⁸³ Para los miembros de la familia de ciudadanos de la UE, esto se regula en el artículo 8.15(4)(d) del Decreto neerlandés de extranjería. En el caso de los familiares de extranjeros (ciudadanos de países no pertenecientes a la UE), se regula en el artículo 3.90 del mismo decreto.

En caso de que la relación entre la persona migrante y su pareja o progenitor haya terminado a causa de la violencia doméstica, y siga teniendo un permiso de residencia válido en el momento de la solicitud, puede optar a un permiso de residencia humanitario (*humanitair niet-tijdelijk*), que después de 5 años puede convertirse en uno permanente (*regulier onbepaalde tijd*). Este permiso inicial puede concederse independientemente de la duración del matrimonio o de la relación. La definición de violencia doméstica abarca también la violencia psicológica y los matrimonios forzados.¹⁸⁴

Procedimiento

La violencia debe probarse con documentos de los servicios de asistencia y de la policía o del Ministerio Fiscal (*Openbaar Ministerie*). Los documentos de la policía o de la fiscalía que pueden ayudar a demostrar la violencia doméstica son:

- una denuncia por violencia doméstica presentada a la policía;
- una declaración de violencia doméstica hecha a la policía;
- una declaración del fiscal regional o de la policía de que se ha iniciado un procedimiento formal contra el autor;
- una disolución del matrimonio por haber sido «forzado» en el sentido del artículo 1:71, párrafo 1, del Código Civil neerlandés.

La documentación de los servicios de asistencia que puede ayudar a probar la violencia doméstica incluye:

- una declaración de los empleados del centro de acogida donde se encuentra la víctima o de otros cuidadores, y/o;
- un expediente con los datos médicos de un hospital o de un médico de cabecera, y/o;
- una declaración del Punto de Asesoramiento y Apoyo a la Violencia Doméstica.¹⁸⁵

Las personas migrantes en situación irregular, incluidas aquellas cuyo permiso de residencia ha expirado, pueden solicitar un permiso de residencia humanitario (*humanitair tijdelijk*) (art. 3.48.1(f) del Decreto de Extranjería del 2000). Además de demostrar que sufren violencia doméstica en Países Bajos, las personas migrantes en situación irregular tienen que demostrar que no pueden escapar de la violencia en su país de origen. A estas personas se les concede inicialmente solo un permiso de residencia temporal de un año, pero pueden solicitar un permiso

183 Ministerio de Justicia y Seguridad (2018), Servicio de inmigración, *Domestic violence, honour-related violence, human trafficking, abandonment and your residence permit (Violencia doméstica, violencia por motivos de honor, trata de seres humanos, abandono y su permiso de residencia)*, The Hague: IND, p. 3.

184 Consejo de Europa: GREVIO (2018), Informe presentado por Países Bajos de conformidad con el apartado 1 del artículo 68 del Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, atp. 61; Red neerlandesa de CEDAW (2018), *Joining Forces to Break the Circle of Violence Against Women (Unir fuerzas para romper el círculo de violencia contra las mujeres)*, p. 31.

185 Ministerio de Justicia y Seguridad, Servicio de inmigración (2018), *Domestic violence, honour-related violence, human trafficking, abandonment and your residence permit (Violencia doméstica, violencia por motivos de honor, trata de seres humanos, abandono y su permiso de residencia)*, The Hague: IND, p. 3.

humanitario (*humanitair niet-tijdelijk*) en caso de que la amenaza persista.¹⁸⁶ Todas las personas con un permiso humanitario (*humanitair niet-tijdelijk*) deben realizar y aprobar un examen de integración cívica en un plazo de 3 años, o de lo contrario se enfrentan a una multa y a la posibilidad de que se les retire el permiso. Sin el examen de integración cívica, tampoco es posible convertir el permiso humanitario en uno permanente (*regulier onbepaalde tijd*).

Una persona migrante que haya obtenido o solicitado un permiso humanitario puede recibir asistencia social en virtud de la Ley de Trabajo y Asistencia Social de Países Bajos. Los nacionales de un país de la UE también pueden recibir este tipo de ayudas en caso de que tengan derecho a residir en Países Bajos durante más de tres meses (antes de ese periodo, existe otro régimen para las víctimas en centros de acogida). Aunque normalmente un nacional de la UE corre el riesgo de perder su derecho de residencia si solicita la ayuda social, no es así si puede demostrar que es víctima de violencia doméstica.

Datos y preocupaciones

TABLA 10. Cifras sobre los permisos de residencia autónomos en Países Bajos entre 2016 y 2017

| Víctimas de violencia doméstica que anteriormente tenían un permiso dependiente del cónyuge o la pareja | 2016 | 2017 | Total |
|---|------|------|-------|
| Número de solicitudes | 220 | 220 | 430 |
| Solicitudes admitidas | 160 | 190 | 350 |
| Solicitudes denegadas | 20 | 20 | 40 |
| Otras resoluciones | 20 | 20 | 30 |

TABLA 11. Cifras sobre los permisos de residencia a migrantes en situación administrativa irregular en Países Bajos entre 2016 y 2017

| Víctimas de violencia doméstica que anteriormente no tenían permiso | 2016 | 2017 | Total |
|---|------|------|-------|
| Número de solicitudes | 40 | 40 | 80 |
| Solicitudes admitidas | 10 | 10 | 20 |
| Solicitudes denegadas | 20 | 20 | 40 |
| Otras resoluciones | < 10 | 10 | 10 |

Como muestran las cifras presentadas anteriormente, el permiso de residencia humanitario (*humanitair niet-tijdelijk*) se concede a 4 de cada 5 solicitantes con permiso de residencia dependiente del cónyuge. Sin embargo, en el caso de las personas migrantes en situación irregular, el número de permisos humanitarios concedidos es solo de 1 de cada 4.¹⁸⁷ La persona migrante que se halla en esta situación y que se dirige a las autoridades de inmigración para solicitar un permiso de residencia, o a la policía o a la fiscalía, suele tener miedo de ser deportada.¹⁸⁸

La Red Holandesa de la CEDAW, un grupo de ONG y expertos independientes en derechos de la mujer en Países Bajos, ha planteado la preocupación por la falta de denuncias, y señala que «según la experiencia de las ONG, hay muchas más mujeres que son víctimas de violencia doméstica, pero tienen miedo de denunciar por temor a perder su derecho de estancia».¹⁸⁹ Desde 2016, se ha puesto en marcha una política policial nacional (*«free in, free out»*) para fomentar la denuncia de delitos por parte de las víctimas con una situación de residencia precaria sin arriesgarse a ser detenidas y deportadas. Este modelo se creó por primera vez en Ámsterdam, pero ahora se ha implantado en todo el país como política oficial,¹⁹⁰ aunque su aplicación es continua e inconsistente en todo el país.

186 *Ibid.*

187 Véase nota 161, p. 62.

188 EUP Report (2013), Access to shelters of undocumented migrant women fleeing domestic violence: the legal and practical situation in the Member States (Acceso a los centros de acogida de mujeres inmigrantes indocumentadas que huyen de la violencia doméstica: situación jurídica y situación real en los Estados miembros), p. 53.

189 Red neerlandesa de la CEDAW (2018), Joining Forces to Break the Circle of Violence Against Women (Unir fuerzas para romper el círculo de violencia contra las mujeres), p. 31; W. Jongebreur *et al.* (2017), “Toegang tot de opvang van slachtoffers zonder eerdere verblijfsvergunning” (“Acceso al refugio para las víctimas sin permiso de residencia previo”) Barneveld: Significant.

190 PICUM (2017), *Guide to the EU Victim’s Directive: Advancing Access to Protection, Services and Justice for Undocumented Migrants*, p. 20.

Otro problema para las migrantes en situación irregular es que no están incluidas oficialmente en la ley que otorga a las víctimas de violencia doméstica el derecho a un refugio. En consecuencia, los centros de acogida para mujeres no pueden recibir ayudas económicas por acoger a supervivientes indocumentadas. Actualmente, esto se aborda a través de un acuerdo informal, y un nuevo proyecto de ley que se presentó ante el parlamento holandés en noviembre de 2019, que busca aclarar la base para el acceso a los refugios para las supervivientes de violencia doméstica y violencia por motivos de honor, independientemente de su estatus.¹⁹¹

Otro motivo de preocupación es la pesada carga de la prueba que se exige para obtener el permiso de residencia humanitario. Este requisito se hizo aún más estricto en 2012, cuando las autoridades migratorias empezaron a exigir una declaración tanto de la policía o el fiscal como del servicio de acogida o apoyo. Antes de 2012, solo se exigía una de ellas. Esto supone un obstáculo adicional para las víctimas de maltrato psicológico y otros tipos de maltrato no visible, a pesar de que este tipo de violencia se incluye formalmente en la definición neerlandesa de violencia doméstica.

Junto con la incertidumbre del procedimiento, estos obstáculos a menudo hacen que las mujeres traten de soportar la violencia el mayor tiempo posible, a pesar del riesgo de que esta se intensifique.¹⁹²

Trata de seres humanos y explotación laboral

Las víctimas de trata de seres humanos en situación irregular o insegura pueden solicitar un permiso de residencia a cambio de cooperar en los procedimientos policiales.

Procedimiento

Cuando una víctima de trata de seres humanos denuncia su situación a la policía, se le da inicialmente un plazo de tres meses para recuperarse, reflexionar sobre su situación y decidir si desea cooperar con las autoridades. Durante este tiempo, la policía pone una etiqueta en su pasaporte que indica que tiene derecho a permanecer en el país. Si no tienen pasaporte, pueden pedir un documento de identidad sustitutorio.¹⁹³

Una vez transcurridos los tres meses, finaliza el periodo de reflexión. Si la víctima de trata opta por cooperar en el enjuiciamiento de su traficante y presenta una denuncia formal a la policía neerlandesa o a la Policía Militar Real (conocida como KMar), puede recibir un permiso de residencia temporal según el artículo 3.48.1(a)-(c) del Decreto de Extranjería del 2000. La policía o el KMar envían directamente la solicitud del permiso a las autoridades de migración. Si el fiscal decide no procesar al traficante, o si el juez dicta una sentencia definitiva, este permiso de residencia se retirará, o al menos no se prorrogará.¹⁹⁴

191 Véase Staatscourant van het Koninkrijk der Nederland, Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit langdurige zorg en het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 aangaande de opvang van slachtoffers van eergeerelateerd en huiselijk geweld zonder verblijfsvergunning en wijziging van enkele besluiten in verband met technische aanpassingen eigen bijdrage zorg en maatschappelijke ondersteuning ("Nader Rapport"), del 5 de noviembre de 2019, 1541434-191909-WJZ, Directie Wetgeving en Juridische Zaken [Boletín Oficial del Reino de Países Bajos, *asesoramiento del Consejo de Estado sobre el proyecto de orden en el consejo, que modifica el Decreto sobre los cuidados de larga duración y el Decreto de aplicación de la Ley de apoyo social de 2015 en relación con el alivio de las víctimas de violencia por motivos de honor y violencia doméstica sin permiso de residencia y que modifica algunas decisiones en relación con los ajustes técnicos de los cuidados de contribución personal y el apoyo social*].

192 Red neerlandesa de la CEDAW (2018), *Joining Forces to Break the Circle of Violence Against Women* (Unir fuerzas para romper el círculo de violencia contra las mujeres), p. 31; Instituto Neerlandés de Recursos Humanos (2018), *Contribución escrita a GREVIO* (grupo de expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica), p. 29.

193 Ministerio de Justicia y Seguridad, Servicio de inmigración (2018), *Domestic violence, honour-related violence, human trafficking, abandonment and your residence permit* (Violencia doméstica, violencia por motivos de honor, trata de seres humanos, abandono y su permiso de residencia), The Hague: IND, p 5.

194 *Ibid.*, p 4.

Motivos excepcionales

En algunos casos, puede haber motivos excepcionales para que la víctima no pueda cooperar con la policía. Si es ese el caso, la persona puede recibir un permiso de residencia temporal (art. 3.48.1 (d) del Decreto de Extranjería del 2000) si presenta las siguientes pruebas acerca de su situación:

- Un informe de la policía que indique que hay indicios de que ha sido víctima de trata de seres humanos;¹⁹⁵
- una declaración de la policía de que está siendo amenazada por sus traficantes y, por lo tanto, no es de esperar que coopere en el proceso penal;
- un informe médico que demuestre que un trastorno físico o psicológico le impide cooperar en el proceso penal. La información médica debe proceder de un profesional inscrito en el registro de Profesionales de la Salud Individual o en el registro del Instituto Holandés de Psicólogos;
- o (para los menores) una declaración de la policía o de la KMar de que no se puede esperar que la víctima, por ser menor, coopere en el proceso penal.

El permiso temporal de residencia es válido durante un año. Una vez transcurrido este año, puede prorrogarse si la investigación sigue en curso. La víctima también puede optar a un permiso de residencia humanitario (*humanitair niet-tijdelijk*). Este puede darse si el autor es procesado por trata de seres humanos y el caso termina con una condena, o si la víctima ha tenido un permiso de residencia durante al menos 3 años sin interrupción y la investigación penal sigue en curso.¹⁹⁶

Las víctimas de explotación laboral pueden optar a un permiso de residencia en virtud del artículo 3.48(g) del Decreto de Extranjería del 2000, que transpone la Directiva de la UE sobre sanciones a los empresarios.

Datos y preocupaciones

Las organizaciones de la sociedad civil han planteado una serie de problemas relacionados con la aplicación práctica de este plan. Debido a la larguísima lista de espera para las citas con la policía, muchas víctimas

no pueden denunciar y, por tanto, pierden su acceso a un permiso de residencia. Esto es un problema especialmente para las mujeres que corren el riesgo de ser trasladadas bajo el Reglamento de Dublín. Incluso cuando se denuncian los casos, a menudo se suspenden por falta de pruebas. La víctima pierde entonces su derecho de estancia en un plazo de tres meses.¹⁹⁷ Desde julio de 2019, las víctimas de trata que son demandantes de Dublín reciben una evaluación rápida para saber si en Países Bajos podría tener lugar el enjuiciamiento del autor. Si no es así, la víctima no puede utilizar el sistema de denuncia y el subsiguiente derecho de residencia.

TABLA 12. Permisos de residencia para víctimas de trata en Países Bajos entre 2014 y 2016.¹⁹⁸

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------|------|------|
| Permisos de residencia temporales expedidos | 245 | 173 | 156 |
| Permisos de residencia permanentes expedidos | n/a | 54 | 54 |

Víctimas de violencia por motivos de honor

Las personas que han sido amenazadas o que han sufrido violencia por motivos de honor, pero que no cumplen los demás requisitos mencionados, pueden solicitar otro tipo de permiso de residencia. En su página web, el Centro Nacional de Expertos en Violencia por motivos de Honor de la policía holandesa define la *violencia por motivos de honor* como:

...coacción, violencia psicológica y física con un motivo de honor. Con esto queremos decir que la violencia se aplica para evitar que un miembro de la familia tenga un comportamiento que pueda dañar el honor de la familia. Si el honor ya ha sido dañado, el agresor puede utilizar la fuerza para restaurar el honor.¹⁹⁹

195 El año pasado se puso en marcha un proyecto piloto para los casos en los que se cancela la investigación y en los que se puede solicitar una declaración sobre la probabilidad de ser víctima. El proyecto piloto está actualmente en fase de evaluación. Para más información, véase <https://www.schadefonds.nl/pilot-aanmeldelijkheid-slachtofferschap-mensenhandel/>.

196 Véase nota 170

197 Información proporcionada por Rian Ederveen.

198 Consejo de Europa, GRETA (2018), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands*, párr. 169.

199 LEC Eergerelateerd geweld, *Vormen, van eergelateerd geweld (Formas de violencia por motivos de honor)*.

Este permiso de residencia es temporal y válido durante un año (*humanitair tijdelijk*). Si la amenaza persiste durante más de un año, es posible recibir un permiso de residencia por razones humanitarias (*humanitair niet-tijdelijk*).²⁰⁰ La amenaza o la violencia tiene que ser «suficientemente grave» y no poder eliminarse en un futuro próximo.²⁰¹ La siguiente lista, aunque de forma no muy exhaustiva, enumera las acciones que se consideran suficientemente graves ante la ley:

- delitos que pongan en peligro la vida de la víctima o de sus hijos, incluida la incitación al suicidio;
- otros delitos contra la víctima o sus hijos, como la mutilación, el abuso o la privación ilegal de su libertad;
- repudio, con la consecuencia de que la víctima no pueda mantenerse de forma independiente en el país de origen;
- secuestro de menores;
- si la violencia da lugar a circunstancias extremas, como la separación forzada entre progenitor e hijo o el matrimonio forzado.

En este procedimiento, el Servicio de Migración neerlandés solicitará el asesoramiento del Centro Nacional de Expertos en Violencia por motivos de Honor de la policía neerlandesa para determinar si el caso se refiere a este tipo concreto de violencia y tomará su decisión basándose en este consejo. La amenaza debe estar presente también en el país de origen. Si el regreso al país de origen es seguro, no se concederá el permiso de residencia. En este contexto, la persona solicitante tendrá que demostrar a las autoridades de migración que hay miembros de la familia en el país de origen, dónde viven estos miembros de la familia y quiénes son. Las pruebas que se admiten son el libro de familia, los extractos del registro civil o las actas notariales que muestran la composición de la familia y el lugar de residencia.²⁰²

Las víctimas de la violencia por motivos de honor también pueden obtener un permiso de residencia humanitario (*humanitair niet-tijdelijk*). Para regularizar su situación (es decir, obtener un *regulier onbepaalde tijd*), deben pasar una prueba de integración cívica, con la posibilidad de que se les imponga una multa si no lo hacen en un plazo de tres años.

200 Véase nota 170.

201 Artículo 3.48 Vreemdelingenbesluit 2000; Ch B9, párr. 2.1 Vreemdelingencirculaire 2000.

202 Ch B9, párr. 2.2 Vreemdelingencirculaire 2000.

Polonia



La legislación que regula las cuestiones relacionadas con las personas extranjeras en Polonia es la Ley de Extranjería de 2013.²⁰³ Dicha ley aplica el Derecho de la UE en lo relativo a la migración y al asilo y se ha modificado en numerosas ocasiones. Esta ley regula, asimismo, las cuestiones sobre la expedición de permisos de residencia para cónyuges cuando la persona reagrupante es un nacional de un tercer país, cuando una persona sea víctima de trata de seres humanos o víctima de violencia. En aquellas situaciones en las que el reagrupante es nacional de la UE, la ley a aplicar es la Ley de entrada, estancia y salida de nacionales de la UE y sus familias.²⁰⁴

Violencia doméstica

En cuanto a los contextos políticos y jurídicos relativos a la violencia doméstica, Polonia aprobó la CEDAW (Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) en 1980 y el Protocolo Facultativo en 2003. En 2015, Polonia ratificó el Convenio de Estambul, no obstante, formuló una reserva en lo referente al art. 30 que restringía la posibilidad de las mujeres (inclusive la de las mujeres migrantes contempladas por dicho Convenio) a tener acceso a indemnización como víctimas de delitos.²⁰⁵

Se pueden encontrar reglamentos que protegen a la mujer, sin perjuicio de su nacionalidad, acerca de cualquier tipo de violencia en el Código Penal y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Asimismo, Polonia dispone de una ley contra la violencia doméstica adoptada en 2005.²⁰⁶ Dicha ley garantiza a las víctimas de violencia doméstica ayuda y respaldo por medio

de asesoramiento médico, psicológico y jurídico e intervención y respaldo en caso de crisis. Asimismo, establece las obligaciones y responsabilidades de los poderes públicos sobre prevención y supervisa la escala y las características del fenómeno de la violencia doméstica en Polonia. La ley se encarga del trámite de la *Tarjeta Azul* un procedimiento particular para casos de violencia doméstica y no hace alusión a las mujeres migrantes o a las no documentadas como una categoría independiente de víctimas.²⁰⁷

En 2014, Polonia aprobó la Ley de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos. Esta norma regula los asuntos relativos a la protección de las víctimas y de los testigos de riesgos relacionados con la vida y la salud. Asimismo, tiene por objeto proteger a las personas de intimidaciones, represalias y victimizaciones secundarias, así como asegurar, a su vez, la posibilidad de que participen en la investigación y en los procesos judiciales. A tal efecto, la ley introdujo nuevas medidas de protección y asistencia durante la duración de los procedimientos judiciales, respaldo para la reubicación y protección personal.²⁰⁸

No obstante, apenas hay evidencias de la aplicación práctica de algunas de dichas medidas exigidas por la Directiva de la UE sobre las víctimas. Por ejemplo, de acuerdo con la *Association for Legal Intervention*, las víctimas de delitos no pueden acceder a la información en su idioma y el acceso a los servicios de asistencia, principalmente a los refugios, se ve restringido de forma significativa. Esta situación es especialmente complicada para aquellas víctimas en situaciones irregulares. Por norma general, los centros de ayuda

203 [Ley de 12 de diciembre de 2013 de Extranjería](#)

204 [Ley de 14 de julio de 2006 sobre la entrada al territorio de la República de Polonia, la estancia y la salida de dicho territorio de los ciudadanos de los estados miembros de la UE y sus familiares.](#)

205 El artículo 30 estipula que en el caso en el que una víctima de violencia haya sufrido lesiones corporales graves o una merma de su salud y en el que el autor del delito, el seguro médico u otra fuente no hayan respondido por los presuntos daños, el Estado es el responsable de conceder una indemnización proporcionada. Se formuló otra reserva a la disposición (artículo 44) que regula la cuestión de los delitos enumerados en el Convenio; Polonia no aceptó su jurisdicción personal sobre los extranjeros que residen en el país. La reserva de Polonia implica que las autoridades polacas no investigarán los crímenes cometidos por extranjeros que poseen un permiso de residencia que les permita residir en Polonia, siempre y cuando los crímenes se cometan fuera del territorio polaco; K, Słubik (2015) [Zastrzeżenia głoszone przez Polskę przy podpisywaniu Konwencji stambulskiej](#), Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.

206 [Ley de 29 de julio de 2005](#) sobre prevención de la violencia doméstica.

207 K, Słubik (2015), [Zastrzeżenia głoszone przez Polskę przy podpisywaniu Konwencji stambulskiej](#), Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.

208 El Consejo de Europa, GRETA (2016), [Respuesta de Polonia al cuestionario para la evaluación de la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos por el Comité de las Partes. Ronda de evaluación n.º 2 \(Respuesta presentada el 8 de febrero de 2016\).](#)

a las víctimas deberían prestar sus servicios a todo el mundo, sin tener en cuenta la situación de residencia; por el momento, y debido a la falta de espacio, se destina a las víctimas a los Centros de intervención en crisis/centros de crisis, aunque estos no son accesibles a todos los grupos de extranjeros.²⁰⁹

La Ley de Extranjería no prevé de forma explícita la posibilidad de obtener un permiso de residencia independiente por violencia doméstica para un extranjero que haya obtenido el derecho de estancia por su matrimonio con un ciudadano polaco o un extranjero residente en Polonia.²¹⁰ El art. 195 de la Ley de Extranjería establece una norma general según la cual se concede el estatuto de residencia permanente e independiente a la persona casada con un nacional polaco durante al menos tres años y que resida en el territorio de Polonia durante dos años ininterrumpidamente. La ley contempla la posibilidad de expedir un único permiso de residencia temporal en caso de divorcio o de una separación legal como consecuencia de una situación personal excepcional de la parte recurrente. Por consiguiente, tan solo se podrá expedir un permiso previa decisión oficial del tribunal sobre el divorcio o la separación. El permiso de residencia tiene un periodo de validez de máximo tres años. La «situación personal excepcional» puede interpretarse como la que se refiere a situaciones como la violencia doméstica.²¹¹ Las pruebas que hemos encontrado son limitadas en cuanto a la efectividad de esta disposición o su uso por mujeres que han sufrido violencia doméstica.

La situación de los cónyuges de nacionales de la UE se rige por la Ley de entrada, estancia y salida de nacionales de la UE y sus familias. El art. 19 de dicha ley especifica que un miembro de una familia de nacionales de la UE conserva el derecho a permanecer en el país en caso de divorcio o nulidad del divorcio cuando circunstancias particularmente justificadas lo aprueben, incluidas aquellas relativas al ser objeto de violencia doméstica durante el matrimonio.

Trata y tráfico ilícito de seres humanos

El Código Penal de Polonia introdujo en 2010 unas disposiciones que concernían a la esclavitud y la trata de seres humanos. De conformidad con el art.176 de la Ley de Extranjería, se garantiza un permiso de residencia temporal a las víctimas de tráfico de seres humanos si cumplen con los siguientes requisitos acumulativos:

- Reside en el territorio de Polonia.
- Coopera con las autoridades policiales competentes en dirigir los procedimientos en lo referente al delito de la trata de seres humanos.
- Ha cortado toda relación con los supuestos autores del delito de trata de seres humanos legítimamente.

Este permiso de residencia temporal se concede al extranjero previa solicitud de las autoridades administrativas competentes del lugar en el que reside dicho extranjero. El permiso de residencia tiene una validez mínima de seis meses que se puede prolongar hasta tres años si la víctima coopera con las autoridades policiales.²¹² Dicha cooperación con las autoridades policiales es la condición crucial que se requiere para que el permiso se expida. En la práctica esto se traduce en que ya se ha abierto una investigación y la víctima está dispuesta a declarar o ya ha declarado en el procedimiento.

La Ley de Extranjería adoptada en 2013 introdujo enmiendas importantes en la regularización de la estancia de las víctimas de trata de seres humanos. La ley determinó un «periodo de reflexión» concedido a la víctima junto con el certificado que confirma el supuesto de ser víctima de trata de seres humanos.²¹³ Dicho certificado tiene una validez de tres meses (en el caso de menores es de cuatro meses) y lo expide una autoridad policial responsable de la investigación del delito (policía, guardia de fronteras o el fiscal).²¹⁴ Dicha autoridad tiene la obligación de informar al ministro del Interior acerca de la expedición del certificado.²¹⁵

209 La función de los centros de crisis en virtud de la Ley de Asistencia Social, que en su Artículo 5 enumera diferentes grupos de individuos susceptibles de asistencia (los cónyuges extranjeros de nacionales polacos no están incluidos).

210 KŚlubik (2013), *Ochrona migrantek przed przemocą w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej. Analiza prawno porównawcza*.

211 Art. 158 párr. 2 (1) Ley de Extranjería.

212 Art. 98 Ley de Extranjería.

213 Art. 170 Ley de Extranjería.

214 Art. 172 Ley de Extranjería.

215 Art. 174 Ley de Extranjería.

TABLA 13. Número de víctimas a las que se les ha concedido un periodo de reflexión entre 2014 y 2015²¹⁶

| | Periodos de reflexión concedidos | Sexo | Edad | Nacionalidad | Forma de explotación |
|------|----------------------------------|-----------------------------|---------------------|---|--|
| 2010 | - | | | | |
| 2011 | - | | | | |
| 2012 | - | | | | |
| 2013 | - | | | | |
| 2014 | 22 | mujeres -18 hombres - 4 | menores de edad - 2 | Filipinas - 7 Vietnam - 4 Ucrania - 4 Sri Lanka - 6 Kenia - 1 | trabajo forzado - 17 explotación sexual - 4 otros - 1 |
| 2015 | 33 | mujeres - 18 hombres -15 | menores de edad - 7 | Vietnam - 23 Ucrania - 4 Sri Lanka - 4 Marruecos - 2 | trabajo forzado - 24 explotación sexual - 6 otros - 1 explotación sexual y esclavitud - 1 |

El certificado autoriza a la víctima a permanecer en Polonia y le da el derecho a quedar exenta de ir a un centro de vigilancia o detención y a recibir una prestación social básica y asistencia por parte del Centro Nacional de Intervención y Consultoría, entre otros.²¹⁷ El titular de un permiso de residencia temporal para víctimas de trata de seres humanos no puede ser objeto de un retorno obligatorio y en caso de que se haya emitido una decisión de retorno antes de su expedición, esta

expiraría de acuerdo con la ley y los procedimientos en curso cesarían.²¹⁸ Aquellas personas que dispongan de un permiso están exentas de la necesidad de conseguir un permiso de trabajo, conforme a la Ley sobre fomento de empleo e instituciones del mercado laboral.²¹⁹ Dicha ley concede a la víctima la posibilidad de solicitar los documentos de identidad de Polonia en caso de no poseer un documento de viaje y de no poder confirmar su identidad de cualquier otra manera.²²⁰

216 El Consejo de Europa, GRETA (2016), Respuesta de Polonia al cuestionario para la evaluación de la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos por el Comité de las Partes. Ronda de evaluación n.º 2 (Respuesta presentada el 8 de febrero de 2016), pág. 135.

217 Véase nota 85.

218 Art. 303 párr. 1 (5), 306 párr. 2, 305 párr. 1 Ley de Extranjería.

219 Art. 87, párr. 2 (1) de la Ley del 20 de abril de 2004 sobre fomento de empleo e instituciones del mercado laboral. 197 Art. 260 Ley de Extranjería.

220 Art. 260 Act on Foreigners.

TABLA 14. Número de víctimas con un permiso de residencia, indicando el tipo de permiso y su duración (desglosado, en lo posible, por sexo, edad, nacionalidad y forma de explotación) ²²¹

| | Permiso de residencia | Tipos de permiso de residencia | Sexo | Edad | Nacionalidad | Forma de explotación |
|-------------|-----------------------|--|-------------|-----------------------------------|--|---|
| 2010 | 0 | | | | | |
| 2011 | 1 | 1 – permiso de res. temp. para víctimas de trata de seres humanos que han cooperado | 1 M | 1 – Adulto | Sri Lanka | 1 – servidumbre doméstica |
| 2012 | 12 | 12 – permisos de res. temp. para víctimas de trata de seres humanos que han cooperado | 9 M 2 H | 12 – Adultos | 10 – Vietnam 1 – Ucrania 1 – Sri Lanka | 10 – trabajo forzoso 1 – servidumbre doméstica 1 – sexual |
| 2013 | 1 | 1 – permiso de res. temp. para víctimas de trata de seres humanos que han cooperado | 1 M | 1 – Adulto | Vietnam | trabajo forzoso |
| 2014 | 25 | 19 – permisos de res. temp. para víctimas de trata de seres humanos que han cooperado 6 – permisos de res. temp. a efectos de trabajo 1 – permiso de res. temp. a efectos de educación | 25 M | 24 – Adultos 1 – menor de edad | 20 – Filipinas 4 – Vietnam 1 – Ucrania | 21 – trabajo forzoso 2 – servidumbre doméstica 1 – sexual 1 – trabajo forzoso y sexual |
| 2015 | 18 | 15 – permisos de res. temp. para víctimas de trata de seres humanos que han cooperado 3 – permiso de res. temp. a efectos de trabajo | 16 M 2 H | 18 – Adultos | 8 – Sri Lanka 3 – Filipinas 3 – Vietnam 2 – Kenia 1 – Maroc 1 – Ucrania | 16 – trabajo forzoso 2 – servidumbre doméstica |

221 Véase nota 185, pág. 5. Aplicable solo a las víctimas asistidas dentro del Programa de Asistencia

Conforme al art. 195.1.5, una víctima de trata de seres humanos está autorizada a solicitar un permiso de residencia permanente si:

- Ha vivido durante al menos un año en el territorio de Polonia a partir del permiso de residencia temporal para víctimas de trata de seres humanos.
- Ha cooperado con las autoridades policiales durante los procedimientos penales.
- Ha mostrado un temor justificado a volver a su país de origen.

Asimismo, el Art. 181 de la Ley de Extranjería ofrece a los extranjeros que residen en el territorio de Polonia la posibilidad de que se les conceda una estancia breve si su situación personal justifica su estancia.²²² Dicha autorización se garantiza durante el periodo requerido para alcanzar el «objetivo perseguido» (es decir, el periodo necesario de recuperación médica del extranjero, por ejemplo, o para que se cumplan los intereses del Estado cuando una persona tiene que comparecer ante el tribunal), pero no puede exceder los seis meses. Este permiso temporal se concede previa solicitud de las autoridades regionales competentes del lugar en el que reside dicho extranjero. De acuerdo con el Informe GRETA de 2015 ninguna víctima de trata de seres humanos ha solicitado este tipo de permiso, probablemente porque los permisos temporales que se ofrecen a las víctimas que cooperan con las autoridades ofrecen más beneficios a los titulares.²²³

El informe GRETA sobre la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos acogió los cambios introducidos permitiendo a las víctimas que se les facilite un permiso de residencia conforme a su cooperación con las autoridades policiales o a su situación personal. No obstante, dicho informe destacó que las autoridades de Polonia deberían tomar las medidas oportunas para informar a las víctimas, en un idioma que comprendan, de sus derechos y del proceso y así asegurar que estas puedan hacer uso de dichos permisos.²²⁴

Trabajo forzoso

Las víctimas de explotación laboral (y en concreto las de trabajos forzados) están cubiertas por las disposiciones referentes a las víctimas de trata de seres humanos, pero solo como una subclase de víctimas de trata de seres humanos contempladas en el Código Penal.

El Código Penal considera que el trabajo forzoso está incluido en la definición de trata de seres humanos. Por lo tanto, el trabajo forzoso no se define de forma independiente ni en el Código Penal ni en ningún otro instrumento jurídico de Polonia. En la actualidad, un grupo de especialistas interdisciplinar del Ministerio de Inversiones y Desarrollo está trabajando sobre la definición de «trabajo forzoso» y hay voluntad política para que esta se incluya en el Código Penal.²²⁵ Como el trabajo forzoso se penaliza únicamente en el contexto de la trata de seres humanos, si no se pueden demostrar las evidencias de trata, entonces no se podría proteger a la víctima.²²⁶

222 Este tipo de permiso también se puede ofrecer a migrantes no documentados.

223 Consejo de Europa, GRETA (2017). [Respuesta sobre la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos por Polonia. Ronda de evaluación n.º 2.](#)

224 Ibid.

225 Información proporcionada por Katarzyna Słubik de la Asociación para la intervención legal (Stowarzyszenie Interwencji Prawnej).

226 Social Fieldwork Research (FRANET) (2014), [Severe forms of Labour Exploitation. Supporting victims of severe forms of labour exploitation in having access to justice in EU Member States.](#)

Reino Unido



Violencia doméstica

Reino Unido firmó el Convenio de Estambul en 2012, pero (a partir de enero de 2020) no lo ha ratificado. No obstante, el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos se ratificó en 2008 y entró en vigor en 2009. En cuanto a la legislación de la UE, el Reino Unido («RU») ha optado por no acatar la Directiva de Reunificación familiar, la Directiva sobre sanciones a los empleadores ni la Directiva contra la trata de seres humanos.²²⁷ Aun así, dicha legislación contempla cierta protección para mujeres y hombres víctimas de violencia doméstica con una situación de residencia insegura, a pesar de que la posibilidad de obtener un permiso de residencia se aplica únicamente a aquellos con un visado derivado de su cónyuge o pareja, pero no a los migrantes no documentados.

Legislación

De acuerdo con los párrafos 289A a 289D de las normas de inmigración del RU, un migrante con visado de cónyuge (cónyuge, pareja de hecho o no casada o pareja del mismo sexo de un ciudadano británico o de una persona asentada en el RU) que está sufriendo violencia doméstica tiene derecho a un permiso de residencia indefinido, una estancia permanente, independientemente de su reagrupante.

Se deben cumplir los siguientes requisitos:

- La definición de *violencia doméstica* debe cumplirse. La violencia y los malos tratos domésticos se definen como «cualquier incidente o serie de incidentes de control, coerción o de conducta amenazante, violencia o abuso entre aquellos de 16 años o más que son o han sido compañeros íntimos o miembros familiares independientemente del sexo o sexualidad.»²²⁸ Actualmente, se está reformulando esta definición como parte del próximo proyecto de ley sobre abuso doméstico.²²⁹
- La relación tiene que debe acabarse durante el periodo de prueba (durante los 2 primeros años a partir de la reunificación en el RU). Durante este margen de tiempo, la víctima puede solicitar un estatuto independiente presentando evidencias de que la relación con el reagrupante se terminó debido a la violencia doméstica. Puede darse el caso de que la violencia no la cometa el reagrupante sino alguno de sus familiares, por ejemplo, sus suegros. Si este es el caso y el reagrupante no protege a la víctima

de la violencia y, como consecuencia, la relación se acaba definitivamente, la víctima también podrá solicitar un permiso de residencia indefinido en virtud de la norma de violencia doméstica.

Las personas migrantes que llegan al RU para unirse con un ciudadano de la UE reciben, por lo general, su permiso de residencia independiente tras un periodo de tres años. No obstante, de acuerdo con el art. 10(5) (c) del Reglamento de Inmigración de RU sobre el EEE, en cualquier caso, un migrante o un miembro de su familia que haya sufrido violencia doméstica podrá recibir un permiso de residencia independiente.

Procedimiento

La legislación no señala concretamente qué documentos se deben presentar para respaldar la solicitud. Ahora bien, la evidencia que parece ser la más convincente es una sentencia condenatoria o una cautela policial por violencia doméstica. Otra evidencia para respaldar dicha solicitud puede incluir informes médicos, una carta de los servicios sociales o un informe elaborado por una organización de apoyo a la violencia doméstica.²³⁰

Las víctimas de violencia que quieran obtener un permiso de residencia indefinido tendrán que pagar una tasa de solicitud. Dichas tasas son extremadamente elevadas, incluso prohibitivas para algunas víctimas, quienes raramente gozan de una independencia financiera. Aunque existe la excepción de que si la parte recurrente no tiene recursos, en ciertos casos, la persona que no cumple el nivel de recursos no es capaz de pagar semejante cantidad (un mínimo de 2389£ por persona, lo que significa que una madre que solicita la ayuda con un hijo tendrá que pagar cerca de 5000£).²³¹

Migrantes en situación irregular

Tan solo algunos migrantes no documentados pueden considerarse aptos para este tipo de permiso de residencia, en concreto aquellos que ya tenían permiso de residencia permanente como cónyuge, pareja de hecho, pareja no casada o pareja del mismo sexo. La víctima de violencia doméstica podrá entonces obtener un permiso de residencia prolongado aun cuando el permiso de residencia expire. Si a la parte recurrente se le ha concedido un permiso de residencia por cualquier otro motivo, por motivos de trabajo p. ej., entre la

227 Decreto 17 de la Directiva de Reunificación familiar; Decreto 38 de la Directiva sobre sanciones a los empleadores; Decreto 21 de la Directiva contra la trata de seres humanos. 242 Definición del Ministerio del Interior (Home Office), ya que aún no existe una definición legal.

228 Home Office definition, since there is no statutory definition yet.

229 Véase UK Home Office, “Domestic abuse consultation response and draft bill”; EAW and LAWRS (31 May 2019), “Actualizado en draft Domestic Abuse Bill EAW”.

230 Rights of Women (2014), Domestic violence and immigration law: the domestic violence rule.

231 *Ibid*, p 9.

obtención del permiso inicial por motivos de relaciones familiares y el momento de la solicitud por motivos de violencia doméstica, la solicitud se denegará.

El objetivo de esta norma es reconocer que el hecho de evitar que una pareja solicite la renovación del permiso puede considerarse como un comportamiento abusivo. Por lo tanto, el oficial encargado de la solicitud determinará si este es el motivo por el que dicha solicitud se ha presentado fuera de plazo. Se debe tener en cuenta, por ejemplo, el tiempo que la parte recurrente lleva viviendo separada de su pareja abusiva o cuando la relación se acabó o comprobar los informes policiales que sostienen que los pasaportes fueron retenidos por la pareja abusiva.²³²

Preocupaciones

De acuerdo con los informes, algunas solicitudes en virtud de la norma de violencia doméstica se están denegando como parte de la estrategia del RU para crear un «medio hostil» para los migrantes irregulares. Una solicitud de libertad de información por parte de *The Guardian* al Gobierno del RU reveló que la tasa de rechazo de solicitudes en virtud de la norma de violencia doméstica aumentó de un 12% en 2012 a un 30% en 2016. Entre 2012 y 2016, se rechazaron las solicitudes de 1325 personas de un total de 5820.²³³

Víctimas de la esclavitud moderna

Aquella persona que ha experimentado la esclavitud moderna, pero que no puede beneficiarse de asilo o de protección internacional, debe tener derecho a un permiso discrecional. El término «esclavitud moderna» abarca tanto la trata de seres humanos como la esclavitud, la servidumbre y los trabajos forzados (u obligatorios).²³⁴ La *Single Competent Authority* (SCA), autoridad única competente, dentro del Ministerio del Interior, se encarga de valorar a las personas que hayan sufrido esclavitud moderna.

Procedimiento

En el RU, ciertas ONG junto a algunas unidades administrativas, denominadas «primeros intervinientes» deber derivar a la víctima de esclavitud moderna al SCA. Durante los 5 días posteriores, la SCA determina si se presentan los motivos suficientes para considerar que dicha persona sí es víctima de esclavitud moderna. En tal caso, se concedería a la víctima un periodo de reflexión de 45 días durante el que se le concede un

permiso de residencia permanente y se le proporciona un alojamiento seguro, así como asistencia médica. No es necesario denunciar al tratante a la policía para que se pueda conceder un periodo de recuperación. Seguidamente, la SCA publica su sentencia de segunda instancia sobre si existen motivos concluyentes para considerar que dicha persona sí es víctima de esclavitud moderna. No obstante, este plazo previsto de 45 días para esta decisión suele excederse. Si la sentencia es positiva, la víctima puede tener derecho a un permiso de residencia temporal.²³⁵

Requisitos

Ahora bien, no todas las víctimas de esclavitud moderna tienen derecho a un permiso discrecional, sino que existen también ciertos requisitos adicionales. En caso de que un menor esté involucrado, los propios intereses del menor deberían, asimismo, influir en la valoración. Una víctima de esclavitud moderna puede tener derecho a un permiso en caso de cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Necesita el permiso debido a sus circunstancias personales.
2. Necesita el permiso para obtener una indemnización.
3. La víctima coopera con la policía en las investigaciones.

Si se considera que el permiso es necesario debido a *circunstancias personales* este se determina en función de cada caso. En esta valoración, son muchos los factores que se tienen en cuenta como por ejemplo si existe el riesgo de que esta persona vuelva a ser víctima de trata o que se convierta en una víctima de esclavitud moderna de nuevo; si, en caso de repatriación, esta persona se enfrentaría a daños o malos tratos por parte de aquellos que la trajeron por primera vez al RU o que la explotaron en su país de origen, o si el Estado receptor está dispuesto y puede proporcionar a esta persona un grado de protección razonable. Asimismo, se debe tener en cuenta si la persona necesita asistencia médica y esta no se le puede proporcionar en su país de origen.²³⁶

El permiso se considera *necesario para obtener una indemnización* cuando sea ilógico que la víctima presente su solicitud desde fuera del RU, por ejemplo, porque tiene que personarse en un proceso civil. En caso de que la víctima haya sido, por ejemplo, deportada por

232 Home Office (2018), *Victims of domestic violence and abuse*, pág. 19.

233 The Guardian, N, Mcintyre and A, Topping (2018), "Abuse victims increasingly denied right to stay in UK".

234 UK Home Office (2019), *Victims of modern slavery – Competent Authority Guidance*, at p. 24.

235 Ibid., págs. 14-15; Rights of Women (2010), *Seeking Refuge? Trafficking, sexual exploitation and the law*, págs. 4-5. 250 UK Home Office (2018), *Discretionary leave considerations for victims of modern slavery*, pág. 7.

236 UK Home Office (2018), *Discretionary leave considerations for victims of modern slavery*, at p. 7.

un delito independiente, el proceso debería llevarse a cabo por lo general de forma virtual.²³⁷

Asimismo, las víctimas podrán obtener un permiso discrecional si *cooperan con la policía en las investigaciones*. En dicho caso, estas tendrán que proporcionar al Ministerio del Interior toda la información sobre los policías implicados en la investigación para que puedan llevar a cabo la valoración.²³⁸ Además, los policías también podrán entregar esta información en representación de la víctima.

Si hay motivos concluyentes para considerar que una persona es víctima de esclavitud moderna, no se requiere ninguna tasa al presentar una solicitud para un permiso discrecional.²³⁹

El permiso se suele conceder para un máximo de 30 meses. Dicho permiso discrecional otorga al titular el derecho a trabajar y el derecho al acceso a los fondos públicos y a una educación superior (pero no a financiaciones para el estudiante).²⁴⁰ No hay indicios particulares de que el titular de este tipo de permiso pueda beneficiarse de un permiso de residencia indefinido, pero es posible que esta persona lo pueda obtener en virtud de otra legislación. No obstante, este tipo de permiso no está orientado a llegar a ser permanente.

Preocupaciones

Una de las principales preocupaciones que las ONG detectan son los largos tiempos de espera. Muy a menudo, la SCA requiere más de 45 días para publicar su segunda decisión. Estas demoras se traducen en que la víctima, de las que la mayoría no poseen un permiso para trabajar mientras esperan la sentencia de segunda instancia, tiene que esperar años antes de que se resuelva su caso. Esto también se desprende de la siguiente tabla, donde el número de casos pendientes sigue aumentando. A las víctimas se les proporciona respaldo y alojamiento hasta que se tome una decisión concluyente en segunda instancia. Por lo contrario, no se proporciona ningún respaldo durante la etapa inicial que a menudo suele durar más de los cinco días previstos. Otro problema es que rara vez la policía es consciente de esta normativa o de que tienen la facultad de actuar en representación de la víctima. Asimismo, un gran número de víctimas de trata de seres humanos es detenido mientras que esperan su sentencia, a pesar de la presunción legal de no detener a los grupos vulnerables, incluidas las víctimas de trata de seres humanos.²⁴¹ En último término, tan solo una minoría de las víctimas reconocidas obtienen un permiso de residencia discrecional (p. ej. un permiso de residencia). Este porcentaje fue solo un 12 % de todas las víctimas reconocidas de esclavitud moderna en 2015.²⁴²

TABLA 15. Derivaciones y decisiones de víctimas de esclavitud moderna 2012-2018²⁴³

| Año | Derivaciones | Decisiones concluyentes positivas | Decisiones negativas | Decisiones pendientes | Casos suspendidos | Retirados | Otras faltas de decisiones |
|------|--------------|-----------------------------------|----------------------|-----------------------|-------------------|-----------|----------------------------|
| 2013 | 1746 | 836 | 779 | 4 | 57 | 70 | 0 |
| 2014 | 2339 | 1023 | 1118 | 69 | 52 | 77 | 0 |
| 2015 | 3262 | 1353 | 1477 | 208 | 116 | 107 | 1 |
| 2016 | 3804 | 1609 | 1549 | 398 | 100 | 148 | 0 |
| 2017 | 5142 | 1645 | 1505 | 1613 | 155 | 224 | 0 |
| 2018 | 6993 | 1151 | 1617 | 3867 | 109 | 248 | 1 |

237 Ibid, pág. 8.

238 Ibid, pág. 9.

239 Ibid, pág. 10.

240 Ibid, pág. 11.

241 FLEX (2019), [Detaining Victims: Human Trafficking and the UK Immigration Detention System](#).

242 Carta de Sarah Newton, miembro del Parlamento británico (17 de febrero de 2017), véase [Annex B](#).

243 UK National Crime Agency (2019), [National Referral Mechanism Statistics End of Year Summary 2018](#) EOY18-MSHT, pág. 5.

Suiza



Violencia doméstica

Suiza no pertenece a la UE y, por lo tanto, no se rige por la Directiva de la UE sobre víctimas, la Directiva contra la trata de seres humanos, la Directiva de Reunificación Familiar o la Directiva de los ciudadanos. No obstante, Suiza ratificó el Convenio de Estambul en 2018, pero con las reservas del artículo que concierne a los permisos de residencia para víctimas migrantes de actos de violencia. Por consiguiente, el país decidió «que no se apliquen o que se apliquen solo en casos o condiciones específicos, las disposiciones establecidas en el art. 59.» Pese a esto, la legislación nacional de Suiza concede ciertos accesos limitados a permisos para víctimas de actos de violencia con un estado de residencia irregular.

Legislación

En Suiza, se puede conceder un permiso de residencia de estancia a mujeres u hombres víctimas de violencia conyugal. Dicho de otro modo, la legislación solo protege a aquellas víctimas que están casadas con el responsable. Estas disposiciones no protegen a los migrantes no documentados. Asimismo, la reintegración social en el país de origen, en caso de retorno, debe ser muy comprometida para que la víctima de violencia conyugal pueda beneficiarse de un estatuto autónomo. Si se concede un permiso al cónyuge, este se extiende a los hijos (menores de 18 años) quienes también obtienen un estatuto autónomo.

El art. 50 de la Ley Federal de extranjería describe los requisitos como sigue:

1. Tras la disolución del matrimonio o del hogar familiar, el derecho del cónyuge y de los hijos a que se les conceda un permiso de residencia y a que se les prorrogue su permiso de residencia en conformidad con los arts. 42 y 43 subsiste si:

a) el matrimonio tuvo una duración mínima de tres años y se ha logrado la integración; o b) *motivos personales de peso hacen necesaria la residencia prolongada en Suiza.*

2. Existen ciertos motivos personales importantes en relación con el apartado b del párrafo 1, en particular si el cónyuge ha sido víctima de violencia conyugal o si no contrajo matrimonio por voluntad propia y si la *reintegración social en su país de origen parece ser muy comprometida* (cursivas añadidas).

La jurisprudencia del Tribunal Federal establece ciertas condiciones adicionales según las cuales la violencia sufrida debe alcanzar un «cierto grado de gravedad» para suponer un «motivo personal de peso» según el art. 50.¹ Para invocar el derecho a un permiso de residencia autónomo, el acto de violencia debe ser de tal intensidad que el hecho de permanecer en matrimonio podría comprometer seriamente la integridad física o mental de la víctima y «es algo que ya no se puede permitir».²

Preocupaciones

Las organizaciones encargadas de los migrantes en Suiza señalan que, en la práctica, las autoridades en ocasiones rechazan las opiniones de los expertos y cuestionan no solo la credibilidad de la situación de las víctimas, sino también la profesionalidad de doctores, psicólogos y asociaciones especializadas.³ La interpretación del carácter «muy comprometido» de la reintegración en el país de origen también causa problemas. En la práctica, las autoridades tienden a considerar la reintegración en situaciones muy comprometidas solo cuando se trata de amenazas de lesiones corporales graves. Por lo general, las autoridades administrativas y judiciales tienen un amplio margen discrecional (*Ermessensspielraum*) en este ámbito y, a menudo, los intereses públicos (como el control de inmigración) tienen mayor peso que los intereses particulares de los individuos.⁴ Asimismo, existen grandes diferencias entre los distintos cantones, lo que genera inseguridad jurídica.⁵

En este proceso, la responsabilidad de probar la intensidad y el carácter sistemático de la violencia sufrida recae sobre la víctima, así como el hecho de que la reintegración podría ser comprometida en caso de expulsión. Esto supone un listón excesivamente alto y hace que el ya complicado proceso de denuncia de la violencia sea todavía más difícil.⁶

1 Tribunal Federal suizo, Sentencia del 12 de marzo de 2010 (BGE 2C_554/2009 E. 2.1)

2 Federal Office for Gender Equality (FOGE) (2012), Assessing the severity of domestic violence Sociological background report, pág. 5.

3 Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (2016). Femmes étrangères victimes de violences conjugales obstacles au renouvellement du titre de séjour en cas de séparation.

4 Ibid; Lucia Tozza (2018), Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach Auflösung der Familiengemeinschaft Fokus häusliche Gewalt Universität Freiburg.

5 Lucia Tozza (2018), Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach Auflösung der Familiengemeinschaft Fokus häusliche Gewalt Universität Freiburg.

6 Groupe de Travail Femmes Migrantes & Violences Conjugales (2017), Mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants par la Suisse. Note d'information concernant les violences conjugales à l'égard des femmes étrangères ayant un statut précaire en Suisse.

Conforme a la Oficina de Extranjería suiza, tan solo se han concedido 6 permisos de residencia por motivos de violencia doméstica en 2017, 15 en 2016, 5 en 2015 y 11 en 2014.⁷

Víctimas de trata de seres humanos

Como parte del Convenio contra la trata de seres humanos, Suiza se compromete a proporcionar un nivel de protección mínimo a las víctimas de trata de seres humanos, sin tener en cuenta su situación de residencia.

Procedimiento

Cuando las autoridades competentes encuentran los motivos suficientes para creer que un migrante irregular es víctima de trata de seres humanos deben expedir un permiso de residencia para un periodo de reflexión y de recuperación. Este periodo debe ser de al menos 30 días y su objetivo es proporcionar a la víctima tiempo para recuperarse y decidir si desea colaborar con la policía con la investigación del tratante.⁸

Si la víctima elige cooperar con las autoridades judiciales, las autoridades cantonales competentes deben conceder un permiso de residencia de corta duración.⁹ Por lo general, tiene validez mientras duren los procedimientos penales, pero se podría prorrogar si el fiscal considera que necesita a la víctima durante más tiempo.¹⁰ En caso de que el permiso de residencia siga siendo válido tras el juicio, este se podrá revocar si la víctima depende del bienestar social. Al llevar a cabo esta valoración, las autoridades competentes deben determinar si dicha dependencia se debe al trauma de la víctima relacionado con la trata de seres humanos.¹¹

Tras los procedimientos, el permiso de residencia temporal expira sin ninguna posibilidad específica de prórroga. No obstante, las víctimas de trata de seres humanos tienen la posibilidad de solicitar un permiso de residencia por razones humanitarias, sin perjuicio de si ha optado por cooperar con las autoridades judiciales. Esto se regula bajo el art. 30, párr. 1, apartado b de la Ley Federal suiza sobre los extranjeros junto con el art. 31 de la Orden relativa a la admisión,

residencia y ejercicio de una actividad remunerada (OASA) del Consejo Federal, que estipula que se puede conceder un permiso de residencia a una persona en un caso individual de extrema gravedad. Son varios los factores que se han tenido en cuenta al elaborar esta valoración. Las autoridades de migración deben considerar, por ejemplo, si las víctimas no pueden recibir un tratamiento adecuado en su país de origen, si la reintegración en el país de origen es imposible o si existe el riesgo de reiteración de la trata. Asimismo, se tienen en cuenta tanto el nivel de integración en la sociedad suiza como la estabilidad financiera.

Preocupaciones

Tal y como han reconocido varias ONG, los requisitos para obtener un permiso de residencia por razones humanitarias son especialmente complicados para las víctimas de trata de seres humanos ya que estas raras veces han tenido la oportunidad de integrarse o de llegar a ser financieramente estables.¹² Asimismo, necesitan presentar una serie de documentos cuando solicitan dicho permiso de residencia por razones humanitarias. A pesar de los informes de los procedimientos penales y la situación en el país de origen, la parte recurrente deberá presentar también un documento de viaje válido, algo que muchas víctimas de trata de seres humanos no poseen.¹³

Parece existir grandes diferencias regionales entre los 26 cantones de Suiza en la expedición del permiso de residencia a víctimas de trata de seres humanos. En 2013, se expidieron, tan solo en el cantón de Zurich, 29 permisos de un total de 44 para cooperación y 8 de un total de 12 permisos de residencia con base a la grave situación de la víctima. Los defensores han criticado el hecho de que las disposiciones que regulan la expedición de permisos no son vinculantes, lo que deja un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades, en particular para aquellos casos en los que se necesita un permiso para «motivos personales» en los que no ha habido cooperación con las autoridades competentes, a pesar de ser esto uno de los motivos estipulados por el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos.¹⁴

7 Secrétariat d'État aux Migrations SEM, *Statistiques sur l'immigration. Les étrangers en Suisse*

8 Art. 35 (1) de la Orden relativa a la admisión, residencia y ejercicio de una actividad remunerada (OASA) Consejo de Europa, GRETA (2018), Respuesta de Suiza al cuestionario para la evaluación de la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos por el Comité de las Partes, en la pág. 39.

9 Art. 36 OASA.

10 Consejo de Europa, GRETA (2018), Respuesta de Suiza al cuestionario para la evaluación de la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos por el Comité de las Partes, en las págs. 35-36.

11 Consejo de Europa: GRETA (2015), Respuesta sobre la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos por Suiza, párr. 198.

12 Consejo de Europa: GRETA (2015), párr. 155. 239 Ibid, págs. 34-35.

13 *Ibid*, pp. 34-35.

14 *Ibid*, pág. 34.

DESTACADO

LECCIONES RELATIVAS AL DERECHO NACIONAL Y LA PRÁCTICA EN EE. UU.

Un estudio reciente de la Universidad de Oxford²⁴⁴ describe las medidas, que han tomado tanto las autoridades federales como los gobiernos locales, para promover la denuncia de un delito en personas con una situación irregular en los EE. UU. Dicho estudio se llevó a cabo en el contexto de un proyecto elaborado por el *Centre on Migration, Policy and Society* (COMPAS) de la Universidad de Oxford donde se evalúa la legislación, la política y la práctica con respecto a la «denuncia segura» del crimen de víctimas y testigos con un estatus irregular en EE. UU. y Europa. De forma paralela a este informe, cuatro países europeos (Bélgica, Italia, España y los Países Bajos) han llevado a cabo ciertos estudios sobre la denuncias seguras de delitos presentadas por migrantes irregulares. El proyecto tiene como objetivos proporcionar evidencias fehacientes y el análisis de las políticas y buenas prácticas facilitando y fomentando la «denuncia segura» en Europa y Estados Unidos; determinar la replicabilidad política y judicial de las prácticas y políticas en diferentes países, y facilitar el intercambio de conocimientos entre políticos de Europa y de EE. UU. relativos a las oportunidades de replicar las buenas prácticas en distintos ámbitos nacionales y locales.²⁴⁵

El Estudio de Oxford/COMPAS hizo un análisis de la legislación federal por medio de la creación de unas visas especiales para determinadas víctimas de delitos, entre ellas las Visas T y U que se introdujeron junto a la

Victims of Trafficking and Violence Prevention Act (VTVPA) [Ley de protección a las víctimas de trata y violencia] en el año 2000. Al igual que ciertos permisos especiales que existen en Europa, estas pretenden conseguir el doble objetivo de reforzar la capacidad de las fuerzas del orden para investigar y perseguir los delitos graves, con el objetivo de mejorar la seguridad pública, y proporcionar protección y asistencia humanitaria frente a la deportación de víctimas migrantes. Es considerable que, a pesar de las numerosas modificaciones de la VTVPA en virtud de diferentes administraciones desde su existencia, las normas que rigen estas visas han recibido un apoyo bipartidista constante por parte de los dos partidos políticos más importantes del país.²⁴⁶

El estudio ha analizado asimismo las prácticas a nivel local en ciudades como Nueva York y San Francisco, donde se ha adoptado una estrategia proactiva en su compromiso con las comunidades de migrantes que prioriza la seguridad pública sobre la aplicación de las normas de inmigración. Este párrafo sintetiza algunas conclusiones de este estudio que presenta ciertas lecciones importantes para el contexto europeo.

En EE. UU., el gobierno federal se encarga de la legislación en materia de inmigración y de su aplicación de forma centralizada. Por el contrario, la aplicación de la ley se descentraliza entre las autoridades federales, estatales, regionales y municipales y, de hecho, es en

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

245 El proyecto [Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the USA and Europe](#).

246 Ibid.

el nivel estatal y local del gobierno donde acontece la mayor parte de procesos penales.²⁴⁷ En la práctica, los gobiernos municipales y regionales son los que más control ejercen sobre los departamentos de policía, al nombrar a los agentes de policía y al regular y financiar los departamentos de policía local. Además, en virtud de la constitución de los EE. UU., no tienen la obligación de cooperar con las autoridades federales en materia de inmigración.

Legislación federal sobre la concesión de permisos especiales a víctimas de delitos

Visa U para víctimas de determinados delitos

La Visa U es un estatuto disponible para víctimas de un extenso listado de delitos (véase Tabla A, a continuación) que cooperan, o es probable que cooperen, con las autoridades policiales. Se incorporó teniendo en especial consideración a las víctimas de violencia doméstica que no son pareja de un ciudadano de EE. UU. (las víctimas de violencia doméstica, de acoso sexual y de trata de seres humanos constituyen un 75 % del número de titulares de la Visa U).²⁴⁸

La Visa U concede a la víctima un estatuto temporal durante 4 años, así como la autorización para trabajar, con la posibilidad de obtener un estatuto derivado para determinados familiares directos de la víctima. Una vez pasados tres años de residencia legal, el titular de una Visa U puede solicitar la residencia permanente.

Además de haber sido víctima de un delito determinado, para tener derecho a una Visa U, la víctima debe (i) haber sufrido maltrato físico o mental considerable tras haber sido victimizada, (ii) poseer información acerca de la actividad delictiva y (iii) haber sido, ser o poder ser de ayuda para los policías en la detención, investigación, persecución, condena o sentencia de la actividad delictiva. Para cumplir con este último requisito, la víctima debe conseguir una acreditación por parte de las autoridades policiales que atestigüe su disposición para cooperar. La autoridad competente puede ser un fiscal, un juez, un policía, así como el departamento de trabajo y los servicios de protección del menor, entre

otros. A diferencia de algunos modelos europeos, este proceso de certificación se inicia una vez que la víctima presente una solicitud y no por una autoridad policial. Entre 2009 y marzo de 2019, se expidieron 85 000 Visas U. Índices de aprobación superiores al 80 % en los últimos cinco años.²⁴⁹

El principal obstáculo para el éxito del programa es la imposición del tope de las 10 000 visas U que se pueden emitir anualmente, lo que resulta considerablemente insuficiente con vistas al número de víctimas pues hay un cúmulo de 135 000 solicitudes pendientes hasta marzo de 2019.

TABLA A. Lista de delitos que dan derecho a una Visa U en virtud de la 8 CFR § 214.14*

- > Violación
- > Tortura
- > Trata de seres humanos
- > Incesto
- > Violencia doméstica
- > Acoso sexual
- > Contacto sexual abusivo
- > Prostitución
- > Explotación sexual
- > Servidumbre involuntaria
- > Peonaje
- > Convertirse en rehén
- > Mutilación genital femenina
- > Tráfico de esclavos
- > Secuestro
- > Retención ilícita
- > Detención ilegal
- > Chantaje
- > Extorsión
- > Homicidio involuntario
- > Asesinato
- > Ataque criminal
- > Manipulación de testigos
- > Obstrucción a la justicia
- > Perjurio

* Tal y como figura en Delvino (2019)

247 Gardner T. (2019), *Immigrant Sanctuary as the Old Normal: A Brief History of Police Federalism*, in *Columbia Law Review*, Vol. 119:1, págs. 1-84; nota 1.

248 L. E., Orloff & P. E., Feldman (2011), para *The National Immigrant Women's Advocacy Project and Legal Momentum, The Women's Legal Defense and Educational Fund (2011), National Survey on Types of Criminal Activities Experienced by U-Visa Recipients*.

249 Véase nota 263 pág. 22 (nota al pie 111).

Visa T para víctimas de trata de seres humanos

La Visa T es en concreto para víctimas de trata de seres humanos y, al igual que la Visa U, se basa en el mismo argumento de superar los obstáculos para denunciar, prestar ayuda a las víctimas y consolidar la relación entre las autoridades policiales y las comunidades de migrantes.

La Visa T otorga un estatuto temporal de 4 años, permiso para trabajar y la posibilidad de obtener un estatuto derivado para un miembro de la familia, así como de conseguir un estatuto permanente tras tres años de residencia regular en EEUU o tras verse completada la investigación o la persecución, lo que suceda antes.

Para tener derecho a dicha visa, la víctima debe (entre otros): (i) ser o haber sido víctima de una forma grave de trata de seres humanos, (ii) acatar las peticiones razonables de asistencia de las autoridades policiales en lo relativo a la investigación o persecución de trata de seres humanos y (iii) mostrar que podrían enfrentarse a dificultades extremas en caso de expulsarlos de EEUU.²⁵⁰

Las autoridades policiales pueden testificar, por medio de una declaración, que la parte recurrente es o fue víctima de una forma grave de trata de seres humanos y acatar las peticiones razonables de asistencia en lo relativo a la investigación o persecución. No obstante, dichas declaraciones no son necesarias. El acatamiento de estos requisitos se puede proporcionar mediante otros tipos de evidencia, incluida las intervenciones por alusiones personales.

Otras formas de estatutos disponibles para víctimas

En virtud de la legislación estadounidense, existen otras dos formas adicionales de estatutos disponibles para determinadas víctimas de delitos:

- **Estatuto Especial de Inmigrante Juvenil** (SIJS, por sus siglas en inglés): Este es un tipo de estatuto y de asistencia humanitaria que se concede a menores (por debajo de los 21 años) en EE. UU. que han sido

víctimas de abusos o abandonados o desatendidos por sus progenitores. Los menores que reciban el estatuto SIJS podrán solicitar la residencia permanente inmediatamente.

- **Autopeticiones de la Ley de Violencia contra la Mujer** (VAWA, por sus siglas en inglés) La VAWA se aprobó en 1994 y supuso la implantación de un sistema para proteger a víctimas de violencia doméstica cuyo estatuto está sujeto a su relación con un cónyuge, pareja o menor maltratador ciudadano de EE. UU. o residente permanente; dicho sistema les permite obtener un estatuto de residencia permanente *independiente*. La parte recurrente debe cumplir con una serie de requisitos de elegibilidad y presentar una solicitud. No se ha impuesto ninguna limitación anual para las solicitudes de la VAWA que se pueden conceder, así como no se requiere ninguna acreditación por parte de las autoridades policiales. Entre 2010 y 2018, se aprobaron una media de 5 700 autopeticiones de la VAWA anualmente.²⁵¹

Medidas a nivel de ciudades para promover la denuncia segura: el ejemplo de la ciudad de Nueva York

La ciudad de Nueva York es una de las tantas de los EE. UU. que han adoptado unas políticas oficiales para asegurar que los funcionarios de la policía local y los alguaciles no apliquen las normas federales en materia de inmigración. Estas políticas a menudo van en consonancia con un enfoque de la aplicación de la legislación que se denomina «policía de proximidad» basado en crear vínculos de confianza con las comunidades locales, como una forma de promover la cooperación de los residentes, en un esfuerzo por prevenir la delincuencia.²⁵² Además de promover la cooperación con la policía local, estas políticas incluyen otros objetivos adicionales:

- Reducir la dependencia de la policía, quien no está formada en materia de inmigración, en caracterización racial.
- Adoptar una postura política de desaprobación respecto a las políticas federales de inmigración.

250 Véase nota 263.

251 Véase nota 263, 26 (pie de pág. 136).

252 Véase nota 263, 31.

- Mantener el control local sobre las políticas sociales locales y la policía local.
- Evitar que los recursos y el tiempo limitados de la policía local se desvíen de su mandato principal de asegurar la seguridad pública y de reforzar el derecho penal.

Algunas características del enfoque de «refugio» de Nueva York son notables al mostrar la relación entre el régimen especial de visas y el rol proactivo de las autoridades policiales que trabajan conjuntamente con otros compañeros en sus actividades de divulgación en las comunidades:

- **Capacitar a los organismos públicos mediante entrenamiento e información para que puedan respaldar a las víctimas que están en vías de obtener su permiso especial.** Nueva York adoptó medidas para respaldar la emisión de visas para asegurar así que el mayor número posible de organismos locales con funciones policiales (es decir, la Administración de Servicios para Niños, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad, el Departamento de Justicia de la ciudad de Nueva York, el Departamento de Asuntos del Consumidor, el Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York (NYPD, por sus siglas en inglés) y los fiscales del distrito de NY) estén facultados para emitir certificaciones policiales para declaraciones de apoyo en la solicitud de las visas U y T. El NYPD, por iniciativa propia, ha adoptado un procedimiento formal que permite a la víctima apelar la denegación de una certificación o declaración de las autoridades policiales.
- **Llevar a cabo un acercamiento regular y proactivo con las comunidades de migrantes para así infundir confianza e informarles acerca de sus derechos.** En 2018, la Oficina de Asuntos del Inmigrante de la Alcaldía de la ciudad de Nueva York (NYC-MOIA, por sus siglas en inglés) y sus socios comunitarios elaboraron cerca de 681 foros de «Conoce tus derechos» y compartieron información en materia de inmigración en aproximadamente

1 575 eventos a los que habitualmente asistían comunidades de migrantes. Como parte de su política de policía de proximidad, el NYDP trabaja con el NYC-MOIA y otros para hacer actividades de divulgación para informar acerca de su política de no cooperación en materia de inmigración y de sus programas de visa U y T. Además, aborda mensualmente estos temas en «países comunitarios» con residentes locales y cualquier público en general. La Oficina del Fiscal del Distrito de Manhattan creó un equipo de divulgación jurídica dentro de su Oficina de Víctimas Especiales y de la Unidad de Asuntos de los Inmigrantes y realiza una labor continua de divulgación entre la población inmigrante sobre la posibilidad de denunciar delitos y de tranquilizar el temor respecto a la deportación.

- **Formar coaliciones con organizaciones comunitarias y trabajar conjuntamente para crear conciencia y poner en contacto a las víctimas con los servicios pertinentes.** A través de su iniciativa, *ActionNYC*, Nueva York dirige una red en toda la ciudad de varias ONG que facilitan a las víctimas el acceso a los servicios legales, incluida la representación plena en algunos casos complejos (p. ej. las Visas U y SIJS). *ActionNYC* resulta de la asociación entre NYC-MOIA, la Universidad de la ciudad de Nueva York y la Administración de Recursos Humanos y proporciona formación exhaustiva y asistencia técnica a pequeñas y medianas organizaciones comunitarias para que puedan prestar servicios legales de inmigración. Asimismo, *ActionNYC* lleva a cabo actividades de divulgación en comunidades de inmigrantes, respalda así la accesibilidad a estas organizaciones y los deriva a servicios jurídicos de inmigración cuando procede.
- **Codificar el «cortafuegos» en las políticas de los agentes de policía.** Las políticas de no cooperación se incluyen en la guía de patrulla del NYPD, que todo policía debe conocer, y en la que cabe la posibilidad de que un agente se enfrente a medidas disciplinarias en caso de no cumplir con dichas políticas.

CONCLUSIÓN

Encontrarse en situación administrativa irregular o tener un estatuto derivado aumenta la probabilidad de victimización y reduce la probabilidad de que las víctimas soliciten ayuda o denuncien un abuso por miedo a las consecuencias de la inmigración. Por consiguiente, los permisos de residencia especiales para víctimas de delitos existen con el doble propósito de alentar a las víctimas a colaborar con las autoridades policiales en su labor de perseguir el delito. Esto contribuye a la protección y el respaldo de la persona que ha sido victimizada y repercute positivamente en los esfuerzos de las autoridades policiales al mantener la seguridad de las comunidades mediante la reducción de la impunidad.

Tal y como se ha descrito en este informe, los permisos de residencia especiales para víctimas de delitos se emiten en virtud de diversos instrumentos de la legislación de la UE y están a disposición de víctimas de delitos de cualquier país miembro de la UE. Entre los diez países que se han tratado en este informe (Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Italia, los Países Bajos, Polonia, España, Suiza y Reino Unido), podrán solicitar

dichos permisos las víctimas de violencia doméstica con una visa que depende de su cónyuge (las personas supervivientes en situación irregular también se incluyen en cinco de estos países), de trata de seres humanos, de explotación laboral (en la mayoría de casos) y, en ocasiones, aquellas de delitos adicionales.

Existen ciertos obstáculos en la evaluación del alcance y del impacto de estos regímenes basados en la información fiable limitada de la que se dispone acerca del número de personas no documentadas que residen en un determinado estado miembro, así como en la dificultad para estimar qué proporción de estas han sido victimizadas. En función de las evidencias analizadas para este informe, los permisos que se emiten a las víctimas en virtud de las diferentes categorías que existen en la legislación nacional suelen ser de unas pocas decenas a unos pocos cientos al año. Una excepción notable es el número de permisos que se expiden en Italia a víctimas de delitos graves:²⁵³ En 2017 se emitieron 1595 permisos de este tipo, una cantidad diez veces superior al número de permisos emitidos a víctimas de violencia doméstica este año.

TABLA 16. Número total de permisos de residencia expedidos en Italia durante el periodo 2013-2017, tal y como se resume en S.B. Taverriti (2019)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|-------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Permisos por motivos de protección social (art. 18 del CLI) | 898 | 732 | 771 | 1246 | 1595 |
| Permisos para víctimas de violencia doméstica (art. 18-bis del CLI) | 4 | 55 | 85 | 100 | 102 |
| Permisos para víctimas de determinadas formas de explotación laboral (art. 22 par. 12-quater del CLI) | 11 | 3 | 3 | 10 | 4 |
| Permisos para cooperar en contra del terrorismo (L. n. 155/2005) | 89 | 84 | 66 | 135 | 92 |
| Total | 1002 | 874 | 925 | 1491 | 1793 |

253 S.B. Taverriti (2019), *Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in Italy*, COMPAS: Oxford, p. 23.

Teniendo en cuenta lo que ya se conoce acerca de la incidencia de abuso y explotación que existen en el contexto laboral, así como, desafortunadamente, la incidencia ²⁵⁴permanente de violencia contra la mujer a nivel de la UE y mundial,²⁵⁵ es muy probable que la incidencia de maltrato exceda con creces lo que se refleja en el número de personas que se beneficia de un permiso especial en los estados miembros. Esto se debe, evidentemente, al hecho de que muchas personas victimizadas deciden no denunciar por motivos que no guardan ninguna relación con su estatuto de migrante, como por el ejemplo la estigmatización a la que se pueden enfrentar, la reticencia a volver a pasar la experiencia traumática de poner una denuncia y de aportar evidencias en el procedimiento penal y el miedo a que no se les tome en serio o a que la acusación sea ineficaz, etc. Muy a menudo, alguien que ha sido victimizado se preocupa fundamentalmente por asegurar su seguridad, así como la de sus seres queridos y por seguir adelante.

En virtud de la legislación de la UE, estos tienen derecho a cualquier tipo de respaldo y servicios que necesiten siempre y cuando se sientan preparados a recurrir al sistema judicial con la tranquilidad de que se les va a tratar con dignidad, profesionalidad y respeto. Esto se aplica independientemente de su estatuto de residencia.

Para aquellas personas con un estatuto irregular, la disponibilidad de los permisos de residencia puede facilitar que sea capaz de presentarse con tranquilidad. Pero tales regímenes deben ir acompañados de un enfoque de protección más amplio que incluya un alcance proactivo a comunidades de inmigrantes para así concienciarlos de sus derechos y asegurarles que las autoridades policiales están comprometidas con su seguridad y protección, así como de las medidas que les proteja de las consecuencias de la inmigración en caso de pedir ayuda o de denunciar un delito.

Asimismo, los regímenes actuales se deben reformar con vistas a conseguir los objetivos de protección. Se necesitan ciertos esfuerzos para abordar los niveles de incertidumbre que existen en cada fase del proceso,

entre estos se incluye si se puede satisfacer la carga probatoria, si se ejercerán los poderes discrecionales a su favor o si se va a renovar su estatuto de corto plazo (en función del resultado del procedimiento penal u otros factores determinados por la legislación nacional). Y esto, además de las dudas que se van a considerar seriamente, se refiere al hecho de que puedan enfrentarse a prejuicios o discriminación o vergüenza o estigmatización. Todo ello desincentiva profundamente el compromiso en beneficio de los agresores.

Además, el enfoque fragmentario reflejado en la legislación actual excluye de cualquier régimen de protección a muchas personas que han sido victimizadas de una forma que no se encaja en las categorías de violencia doméstica, trata de seres humanos y explotación laboral. Italia, España y Grecia destacan por tener una legislación más amplia en cuanto a los delitos tipificados. Tal y como se ha visto anteriormente:

- En **Italia**, el permiso especial previsto en el art.18 CLI se concede primordialmente a víctimas de explotación sexual y de trata de seres humanos, pero también incluye una variedad adicional de delitos (dentro de los que el derecho penal de Italia considera más graves) como por ejemplo la esclavitud moderna, explotación laboral, abusos sexuales, violación colectiva, robo con agravantes y atracos y delitos relacionados con armas, abuso doméstico y acoso. Una limitación importante de la legislación es que el delito lo debe perpetrar una organización y no un único individuo.
- La autorización de residencia por razones humanitarias **española** prevista en el art. 125 del Real Decreto, hace que la protección esté disponible por varios motivos e incluye diferentes formas de explotación laboral, desde la trata de seres humanos hasta la negación de los derechos laborales establecidos por medio de acuerdos colectivos; la discriminación en la prestación de servicios públicos y el contexto de empleo; los delitos cometidos por motivos racistas o relacionados con otros sesgos y la violencia «en el entorno familiar».

254 FRA (2019), [Protecting Migrant Workers from Exploitation in the EU: Workers' Perspectives](#); FRA (2018), [Out of Sight: Migrant Women Exploited in Domestic Work](#).

255 FRA (2015), [Violence Against Women: an EU-wide Survey. Main Results Report](#); World Health Organization (2002), [WHO Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women](#).

➤ En 2015, **Grecia** promulgó la Ley 4332/2015 que prevé permisos especiales para víctimas y, en algunos casos, para testigos de un amplio repertorio de «delitos graves» (contra la vida, la salud, la integridad física, la propiedad, etc.).

Este amplio alcance es coherente con un programa orientado a la protección y se aleja del enfoque categórico en el que un gran número de víctimas sufre las carencias resultantes.

Determinar la efectividad de dicha legislación que respalda los esfuerzos de las autoridades policiales para investigar los delitos y para que las comunidades permanezcan seguras requiere basarse no solo en el número de personas que se benefician directamente de los permisos disponibles, sino también en el índice de investigaciones y persecuciones del delito denunciado así como en el índice de abusos (y delitos) en sí mismos que presuntamente deberían disminuir mediante el aumento de las denuncias y la reducción de la impunidad.

Se puede acceder a dicha evidencia en los EE. UU. donde, en 2017, se publicó el primer análisis sistemático sobre la incidencia de delitos graves y contra la propiedad en EE. UU. donde la policía no da prioridad a la aplicación de las normas de inmigración (a menudo conocidas como ciudades «refugio»). Se pudo determinar que el número de delitos es

significativamente menor en estos distritos refugio que en los que no se consideran como tal. En los grandes países metropolitanos, aquellos que se consideran refugio registraron 65,4 delitos menos por cada 10 000 personas que sus homólogos no refugio.²⁵⁶

Por ello, EE. UU. proporciona un supuesto práctico de cómo la legislación nacional de concesión de visas especiales a víctimas de delitos y las iniciativas de las autoridades policiales locales pueden respaldar la protección de las víctimas y el avance y la seguridad de las comunidades.

La UE puede desempeñar un rol importante para aclarar y reforzar los derechos de todas las víctimas desde el punto de vista jurídico y político, incluyendo sus estrategias sobre las víctimas y el género, respectivamente, independientemente del estatuto y destacando la función e importancia de los permisos de residencia. Asimismo, esto puede facilitar el intercambio entre los estados miembros en todos los niveles (municipal, regional y nacional) y entre los países de la UE y otras jurisdicciones, como EE. UU., para promover el desarrollo de buenas prácticas en consonancia con las normas internacionales y de la UE vigentes. La sociedad civil es un socio estratégico tanto para reforzar las políticas adaptadas a grupos, a menudo marginados, como para aplicar las medidas que conciernen a la seguridad y el bienestar de las personas en sus comunidades.

256 Wong T. (2017), *The Effects of Sanctuary Policies on Crime and the Economy*, Washington DC: Center for American Progress.

REFERENCIAS EN LEGISLACIONES NACIONALES EN CUANTO A PERMISOS DE RESIDENCIA

La Tabla 17 expone los grupos de víctimas de delitos a las que se les puede conceder un permiso de residencia en estos países. La Tabla 18 pone de relieve cómo acceder a las disposiciones jurídicas pertinentes en la legislación nacional de cada país.

TABLA 17. Visión general de permisos de residencia previstos por la legislación para diferentes tipos de víctimas.

| País | Violencia doméstica | | Explotación laboral | Trata de seres | |
|--------------|------------------------|------------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------|
| | Migrantes regulares | Migrantes no documentados | | Cooperación con policía | Razones humanitarias |
| Alemania | Sí | No | Sí | Sí | No |
| Bélgica | Sí | No | Sí* | Sí | Sí |
| España | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Francia | Sí | Sí | No | Sí | No |
| Grecia | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Italia | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Países bajos | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Polonia | Sí | No | Sí* | Sí | No |
| Reino Unido | Sí | No** | Sí | Sí | Sí |
| Suiza | Sí | No | No | Sí | Sí |

* Compris dans la définition de la traite des êtres humains

** Uniquement si un précédent titre de séjour pour motif familial est arrivé à expiration pour cause de violence domestique

TABLA 18. Marcos legislativos pertinentes a nivel nacional

| | | ALEMANIA | BÉLGICA | ESPAÑA | FRANCIA | |
|--|--|--|---|--|-------------------------------|--------------------------------------|
| MOTIVOS PARA PERMISOS DE RESIDENCIA | Víctima de violencia doméstica | Reagrupante ciudadano de un tercer país | Art. 31 párr. 2 Ley de Residencia | Art. 11 Ley de 15 diciembre de 1980 | Art 19.2 LO 4/2000 | Art. L431-2 al 4 CESEDA |
| | | Reagrupante ciudadano de la UE | Art. 3 Ley sobre la libertad general de circulación | Art. 42 quáter Ley 15 de diciembre de 1980 | Art 9(4)(c)(1) RD 240/2007 | Art R.121-8 y Art L.313-12 CESEDA |
| | | Víctima no documentada | | - | Art. 31bis LO 4/2000 | Art. L.316- 3 CESEDA |
| | Víctima de trata de seres humanos | Víctima que coopera | Art. 25 (4a) y Art. 59(7) Ley de Residencia | Arts. 61/2-61/5 Ley de extranjería | Art. 59bis LO 4/2000 | Art. L. 316- 1 CESEDA |
| | | Razones humanitarias | - | Art. 9bis Ley de extranjería | Art. 59bis LO 4/2000 | - |
| | Víctima de explotación laboral | | Art. 25 párr. 4b Ley de Residencia | Arts. 9bis, 61/2- 61/5 Ley de extranjería | Art. 126 RD 557/2011 | - |

| PAÍS | | | | | |
|--|--|--|---|--|---|
| GRECIA | ITALIA | PAÍSES BAJOS | POLONIA | REINO UNIDO | SUIZA |
| Art. 76(2)(ii) Ley 4251/2014 | Art. 18bis Decreto legislativo de/sobre inmigración N.º 286/1998 | Art. 3.90 del Decreto de extranjería holandés | - | Párr. 289A-D normas de inmigración | Art. 50 Ley Federal de extranjería |
| Art. 84(1)(c) Ley 4251/2014 (modificada, Ley 4332/2015) | Art. 12(2)(c) Decreto Legislativo 6 de febrero de 2007 | Art. 8.15(4)(d) de la Ley de extranjería | Art.19 Ley de entrada y estancia de nacionales de la UE | Art. 10(5)(c) del Reglamento de Inmigración de RU sobre el EEE | - |
| Art. 19A (1c) Ley 4251/2014- | Art. 18bis Decreto N.º 286/1998 | Art. 3.48.1(f) Decreto de extranjería 2000 | - | - | - |
| Arts. 49 56 Ley 4251/2014 | Art. 18 Decreto N.º 286/1998 | Art. 3.48.1(a)-(c) Decreto de extranjería 2000 | Arts. 176 y 195(1)(5) de la Ley de Extranjería | Facultad discrecional residual de la secretaría del Estado (siguiendo las directrices del Ministerio del Interior) | Arts. 35.1-36 Orden relativa a la admisión, residencia y ejercicio de una actividad remunerada (OASA) |
| Art. 19A (1b) Ley 4251/2014 | Art. 18 Decreto N.º 286/1998 | Art. 3.48.1(d) Decreto de extranjería 2000 | - | Facultad discrecional residual de la secretaría del Estado (siguiendo las directrices del Ministerio del Interior) | Art. 30(1)(b) Ley Federal de extranjería |
| Art. 19A (1d) Ley 4251/2014 | Art. 22, párr. 12 quáter Ley de Inmigración | Art. 3.48(g) Decreto de extranjería 2000 | Arts. 176 y 195(1)(5) Ley de Extranjería | Facultad discrecional residual de la secretaría del Estado (siguiendo las directrices del Ministerio del Interior) | - |



PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Rue du Congres / 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