Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JEAN RICHARD DE LA TOUR
esitatud 2. juunil 2022[1]

Kohtuasi C-66/21

O.T. E.
versus
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad))

Eelotsusetaotlus – Sisserändepoliitika – Inimkaubanduse ennetamine ja inimkaubandusevastane võitlus – Direktiiv 2004/81/EÜ – Inimkaubanduse ohvritest kolmanda riigi kodanikele väljastatud elamisluba – Artikkel 6 – Järelemõtlemisaeg – *Dies a quo* ja *dies ad quem* – Keeld jõustada selle aja jooksul väljasaatmisotsuseid – Mõiste „väljasaatmisotsus“ – Liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt võib ohvri üle anda liikmesriigile, kes vastutab tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastavalt määrusele (EL) nr 604/2013 – Lubatavus

I. Sissejuhatus

1. Kas liikmesriik võib järelemõtlemisaja jooksul, mille ta direktiivi 2004/81/EÜ[2] artikli 6 kohaselt annab inimkaubanduse ohvrile, anda selle isiku üle liikmesriigile, kes vastavalt määruses (EL) nr 604/2013[3] sätestatud kriteeriumidele on tema hinnangul vastutav selle ohvri rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest? Mis on lisaks selle aja *dies a quo* ja *dies ad quem*?

2. Need ongi sisuliselt küsimused, mis rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad) esitab käesoleva eelotsusetaotluse raames.

3. Käesolev eelotsusetaotlus annab Euroopa Kohtule võimaluse võtta esimest korda seisukoha küsimuses, kuidas ühitada omavahel direktiivis 2004/81 ette nähtud kord, mis käsitleb tähtajalise elamisloa väljaandmist kolmanda riigi kodanikule, kes on inimkaubanduse ohver, ja määruses nr 604/2013 ette nähtud menetlus, millega see kodanik antakse üle liikmesriigile, kes vastutab

[1] Algkeel: prantsuse.

[2] Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv elamisloa väljaandmise kohta pädevate asutustega koostööd tegevatele kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidatud (ELT 2004, L 261, lk 19; ELT eriväljaanne 19/07, lk 69).

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT 2013, L 180, lk 31).

tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.[4] Kui direktiivi 2004/81 kohaselt peab liikmesriik andma inimkaubanduse ohvrile järelemõtlemisaja, mille järel ta võib saada selle elamisloa vastutasuks koostöö eest, siis seevastu määruses 604/2013 on sätestatud, et liikmesriik annab võimalikult kiirest selle kodaniku üle palve saajaks olevale liikmesriigile, et see vaataks läbi tema rahvusvahelise kaitse taotluse.

4. Käesolevas ettepanekus esitan esiteks põhjused, miks ma leian, et direktiivi 2004/81 artikli 6 lõikes 2 kasutatud mõiste „väljasaatmisotsus" hõlmab meetmeid, mille kohaselt inimkaubanduse ohvrist kolmanda riigi kodanik on sunnitud lahkuma oma asukohaliikmesriigist määruse nr 604/2013 alusel vastu võetud üleandmisotsuse täideviimise tagajärjel. Sellest lähtudes selgitan, et, tulenevalt liikmesriigile selles artiklis sätestatud keelust jõustada kõnealusel järelemõtlemisajal väljasaatmisotsust, on selle artikliga vastuolus see, et kõnealune liikmesriik annab kõnealusel ajavahemikul selle kodaniku üle liikmesriigile, kes vastutab tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, viies täide määruse nr 604/2013 alusel vastu võetud otsuse.

5. Seevastu selgitan, et liikmesriigi pädevatele asutustele jääb võimalus võtta sellel ajavahemikul vastu üleandmisotsus või võtta meetmeid selle otsuse täideviimise ettevalmistamiseks, kui need meetmed ei ohusta järelemõtlemisaja soovitavat toimet.

6. Teiseks täpsustan käesolevas ettepanekus järelemõtlemisaja arvutamise viisi, iseäranis selle *dies a quo*'d ja *dies ad quem*'it.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Direktiiv 2004/81

7. Direktiivi 2004/81 artiklis 1 on sätestatud:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on määratleda tingimused asjaomase siseriikliku menetluse pikkusega seotud tähtajaliste elamislubade andmiseks kolmandate riikide kodanikele, kes teevad koostööd võitluses inimkaubanduse või ebaseaduslikule sisserändele kaasaaitava tegevuse vastu."

8. Selle direktiivi artikli 3 lõige 1 sätestab:

„1. Liikmesriigid kohaldavad käesolevat direktiivi kolmandate riikide kodanike suhtes, kes on või on olnud inimkaubandusega seotud rikkumiste ohvrid, isegi kui nad on sisenenud liikmesriikide territooriumile ebaseaduslikult."

9. Kõnealuse direktiivi artikli 5 esimene lõik on sõnastatud järgmiselt:

„Kui liikmesriikide pädevad asutused võtavad seisukoha, et kolmanda riigi kodanik võib kuuluda käesoleva direktiivi reguleerimisalasse, teavitavad nad asjaomast isikut käesoleva direktiivi alusel pakutavatest võimalustest."

[4] Direktiivi 2004/81 võib vastavalt selle direktiivi artikli 3 lõikele 2 samuti kohaldada kolmandate riikide kodanike suhtes, kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidatud.

10. Sama direktiivi artikkel 6 „Järelemõtlemisaeg“ sätestab:

„1. Liikmesriigid tagavad, et asjaomastele kolmandate riikide kodanikele antakse järelemõtlemisaeg, mis võimaldab neil toibuda ja pääseda rikkumiste toimepanijate mõju alt, et nad saaksid võtta vastu teadva otsuse, kas teha pädevate asutustega koostööd või mitte.

Esimeses lõigus osutatud ajavahemiku kestus ja algus määratakse kindlaks siseriikliku õiguse kohaselt.

2. Järelemõtlemisajal ja pädevate asutuste otsust oodates on kolmandate riikide kodanikele kättesaadav artiklis 7 osutatud kohtlemine ning nende vastu ei ole võimalik jõustada väljasaatmisotsust.

3. Järelemõtlemisaeg ei anna käesoleva direktiivi alusel elamisõigust.

4. Liikmesriik võib järelemõtlemisaja alati lõpetada, kui päevad asutused on teinud kindlaks, et asjaomane isik on aktiivselt, vabatahtlikult ja omal algatusel uuendanud kontakte artikli 2 punktides b ja c osutatud rikkumiste toimepanijatega, või avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitsega seotud põhjustel.“

11. Direktiivi 2004/81 artikkel 7 „Enne elamisloa väljastamist tagatav kohtlemine“ sätestab:

„1. Liikmesriigid tagavad, et piisavate vahenditeta asjaomastele kolmandate riikide kodanikele antakse elatustase, mis võimaldab tagada nende toimetuleku ja juurdepääsu erakorralisele arstiabile. Nad hoolitsevad kõige kaitsetumate erivajaduste, sealhulgas vajaduse korral ja siseriikliku õigusega sätestatud juhtudel psühholoogilise abi eest.

2. Liikmesriigid võtavad käesoleva direktiivi kohaldamisel kooskõlas siseriikliku õigusega nõuetekohaselt arvesse asjaomaste kolmandate riikide kodanike turvalisuse ja kaitse vajadust.

[…]“.

12. Selle direktiivi artiklis 8 on täpsustatud:

„1. Pärast järelemõtlemisaja lõppu või varem, kui pädevad asutused on seisukohal, et asjaomane kolmanda riigi kodanik on juba täitnud punktis b sätestatud kriteeriumi, kaaluvad liikmesriigid:

a) võimalust, mis antakse tema viibimise pikendamisega liikmesriigi territooriumil uurimise või kohtumenetluse huvides, ja

b) kas ta on näidanud üles selget kavatsust teha koostööd ja

c) kas ta on katkestanud kõik suhted isikutega, keda kahtlustatakse tegudes, mis võivad kuuluda artikli 2 punktides b ja c osutatud rikkumiste hulka.

2. Elamisloa andmiseks ja ilma et see piiraks avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitsega seotud põhjusi, nõutakse lõikes 1 osutatud tingimuste täitmist.

[…]“.

2. Teised liidu õigusnormid

13. Käesolevas ettepanekus viitan määruse nr 604/2013 artiklitele 21, 29, 31 ja 32.

14. Viitan samuti direktiivile 2011/36/EL,[5] kus on määratletud inimkaubanduse süütegu ning abi- ja toetusmeetmed, mida tuleb pakkuda inimkaubanduse ohvritele; ning direktiivile 2012/29/EL.[6]

B. Madalmaade õigus

15. 23. novembri 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000)[7] artikli 8 alguses ja punktis k on sätestatud:

„Välismaalasel on õigus seaduslikult Madalmaades viibida üksnes:

[…]

k. ajavahemikul, mille jooksul minister annab talle võimaluse esitada kaebus karistusseadustiku (Wetboek van Strafrecht)[8] artikli 273f[9] rikkumise kohta;“.

16. Välismaalaste seaduse artikli 11 lõigete 1 ja 2 kohaselt saavad kolmandate riikide kodanikud järelemõtlemisajal kasutada direktiivi 2004/81 artiklis 7 ette nähtud abimeetmeid.

17. Välismaalaste seaduse artikli 30 lõikes 1 on täpsustatud, et tähtajalise elamisloa taotlust ei vaadata läbi, kui määruse nr 604/2013 alusel on tuvastatud, et taotluse läbivaatamise eest vastutab mõni teine liikmesriik.

18. Järelemõtlemisaja andmise üksikasjalikud eeskirjad on kindlaks määratud 2000. aasta välismaalaste ringkirjas (Vreemdelingencirculaire 2000),[10] iseäranis selle peatükis B8/3.1., milles on sätestatud:

„[Koninklijke Marechausseel (sandarmeeria, Madalmaad)] on samad volitused kui riigi politseiameti juhatajal, kui esinevad tõendid välismaalast puudutava inimkaubanduse kohta.

[…]

Immigratie- en Naturalisatiedienst [sisserände- ja migratsiooniamet, Madalmaad[11]] eristab riigis elamise õiguse valdkonnas, inimkaubanduse ohvrite ja selle tunnistajate/sellest teatajate ajutist riigis elamise õigust puudutavas osas, kolme olukorda:

1. inimkaubanduse ohvrite järelemõtlemisaeg,

5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta direktiiv, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK (ELT 2011, L 101, lk 1).

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta direktiiv, millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded ning asendatakse nõukogu raamotsus 2001/220/JSK (ELT 2012, L 315, lk 57).

7 Stb. 2000, nr 495, edaspidi „välismaalaste seadus“.

8 Edaspidi „karistusseadustik“.

9 Mis käsitleb inimkaubandust.

10 Edaspidi „välismaalaste ringkiri“.

11 Edaspidi „IND“.

2. inimkaubanduse ohvrite elamisluba ja

3. inimkaubanduse tunnistajate/sellest teatajate elamisluba.

Punkt 1. Järelemõtlemisaeg

Vastavalt [välismaalaste seaduse] artikli 8 [algussätetele] ja punktile k antakse oletatavatele inimkaubanduse ohvritele kuni kolmekuuline järelemõtlemisaeg, mille jooksul nad peavad otsustama, kas nad tahavad esitada kaebuse inimkaubanduse kohta või teha muul viisil koostööd inimkaubanduses kahtlustatava isiku suhtes toimuvas eeluurimises, kriminaaluurimises või sisuliselt asja läbi vaatavas kohtumenetluses, või loobuvad nad sellest.

Politsei või sandarmeeria juhataja annab oletatavale ohvrile järelemõtlemisaja kohe, kui on vähimaidki tõendeid selle kohta, et tegemist on inimkaubandusega, ja/või Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (sotsiaalasjade ja tööhõive inspektsioon, Madalmaad) sekkumisel […].

Järelemõtlemisaja jooksul peatab IND oletatava inimkaubanduse ohvri Madalmaadest lahkumise.

Järelemõtlemisaeg antakse ainult üks kord ning seda ei saa pikendada.

Järelemõtlemisaega võimaldatakse ainuüksi välismaalastele, kes viibivad Madalmaades ebaseaduslikult ning kes:

– on või olid osalised olukorras, mis kuulub karistusseadustiku artiklis 273f kirjeldatud kuriteokoosseisu;

– ei ole veel olnud Madalmaades osalised olukorras, mis kuulub karistusseadustiku artiklis 273f kirjeldatud kuriteokoosseisu, kuid kes võivad olla inimkaubanduse ohvrid, või

– ei ole Madalmaadesse pääsenud, kuid võivad olla inimkaubanduse ohvrid, arvestades, et sandarmeeria annab järelemõtlemisaja vähimagi inimkaubandust puudutava tõendi olemasolu korral, vajaduse korral kooskõlastades selle [prokuratuuriga].

[…]

Järelemõtlemisajal peab oletatav ohver ilmuma üks kord kuus politsei või sandarmeeria sellesse piirkondlikku üksusesse, kuhu ta administratiivselt kuulub.

Järelemõtlemisaeg lõpeb hetkel, kui:

– politsei või sandarmeeria tuvastab, et järelemõtlemisaja jooksul on oletatav ohver „teadmata suunas“ lahkunud;

– oletatav ohver annab järelemõtlemisajal teada, et ta loobub kaebuse esitamisest või muul viisil koostöö tegemisest inimkaubanduses kahtlustatava isiku kohta toimuvas eeluurimises, kriminaaluurimises või sisuliselt asja läbi vaatavas kohtumenetluses;

– oletatav ohver esitas kaebuse inimkaubanduse kohta ning kirjutas alla protokollile või tegi koostööd inimkaubanduses kahtlustatava isiku kohta toimuvas eeluurimises, kriminaaluurimises või sisuliselt asja läbi vaatavas kohtumenetluses või

– oletatav ohver esitab elamisloa taotluse (muul alusel kui käesolevas punktis nimetatud alus).

Järelemõtlemisaja lõppedes lõpetab IND riigist lahkumise peatamise.“

III. Põhikohtuasja asjaolud ja eelotsuse küsimused

19. Põhikohtuasja kaebaja, kes on Nigeeria kodanik, esitas 26. aprillil 2019 Madalmaades rahvusvahelise kaitse taotluse pärast seda, kui oli esitanud kolm rahvusvahelise kaitse taotlust Itaalias ja veel ühe taotluse Belgias.

20. Madalmaade Kuningriik esitas 3. juunil 2019 vastavalt määruse nr 604/2013 artikli 18 lõike 1 algussätetele ja punktile d Itaalia Vabariigile palve võtta asjaomane isik tagasi, ning selle palvega nõustuti 13. juunil 2019.

21. Eelnev ärakuulamine toimus 26. aprillil 2019 ning 30. juuli 2019. aasta kirjaga teatas asjaomane isik, et ta soovib esitada kaebuse politseisse, kuna ta on enda väitel olnud Itaalias inimkaubanduse ohver ning ta oli ära tundnud ühe kõnealuse rikkumise toimepanijatest Madalmaade vastuvõtukeskuses. Välismaalaste politsei kuulas ta selles küsimuses üle. 12. augusti 2019. aasta otsusega keeldus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär, Madalmaad) asjaomase isiku rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamisest põhjendusel, et selle läbivaatamise eest vastutav liikmesriik oli Itaalia Vabariik, ning määras tema üleandmise Itaaliale.

22. 3. oktoobril 2019 esitas põhikohtuasja kaebaja kaebuse Madalmaade ametiasutustele põhjendusel, et ta oli olnud inimkaubanduse ohver.

23. Pärast kaebuse läbivaatamist järeldas Madalmaade prokuratuur, et Madalmaades ei olnud ühtegi tõendit, mis kinnitaksid asjaomase isiku kaebust, ning seega ei olnud tema koostöö kriminaaluurimises Madalmaades vajalik. Seega lõpetati kaebuse menetlemine.

24. Põhikohtuasja kaebaja esitas 12. augusti 2019. aasta otsuse peale kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtusse. Ta väidab eelkõige, et see otsus on õigusvastane, kuna direktiivi 2004/81 artikli 6 kohaselt oleks pidanud talle andma järelemõtlemisaja.

25. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et tekivad küsimused, kas kaebajale oleks mingil hetkel alates 30. juulist 2019 pidanud andma nimetatud direktiivi artiklis 6 ette nähtud järelemõtlemisaja, ning kui vastus sellele küsimusele on jaatav, siis kas justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretäril oli lubatud võtta ettevalmistavaid meetmeid kaebaja Madalmaade territooriumilt väljasaatmiseks, samas kui seda järelemõtlemisaega ei antud, ning kas – selle küsimuse jätkuna – 12. augusti 2019. aasta otsus kujutab endast väljasaatmisotsust. Lisaks tõstatab see kohus küsimuse selle kohta, millised tagajärjed on asjaolul, et peale välismaalaste ringkirjas märgitud elementide ei määra liikmesriigi õigus kindlaks ei kõnealuse järelemõtlemisaja kestust ega algust ning seega ei ole kõnealuse direktiivi artikli 6 lõige 1 Madalmaade õigusesse üle võetud.

26. Neil asjaoludel otsustas rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1a. Kas [direktiivi 2004/81] artikli 6 lõiget 1 tuleb – arvestades asjaolu, et Madalmaad jätsid riigisisese õiguse kohaselt kindlaks määramata selle sättega tagatud järelemõtlemisaja alguse – tõlgendada nii, et järelemõtlemisaeg hakkab *ipso iure* kulgema hetkest, mil kolmanda riigi kodanik teatab Madalmaade ametiasutustele inimkaubandusest?

1b. Kas [direktiivi 2004/81] artikli 6 lõiget 1 tuleb – arvestades asjaolu, et Madalmaad jätsid riigisisese õiguse kohaselt kindlaks määramata selle sättega tagatud järelemõtlemisaja kestuse – tõlgendada nii, et järelemõtlemisaeg lõpeb *ipso iure* siis, kui inimkaubanduse kohta esitatakse kaebus või kui asjaomane kolmanda riigi kodanik avaldab, et ta loobub kaebuse esitamisest?

2. Kas „väljasaatmisotsuste“ all [direktiivi 2004/81] artikli 6 lõike 2 tähenduses tuleb mõista ka meetmeid kolmanda riigi kodaniku väljasaatmiseks liikmesriigi territooriumilt teise liikmesriigi territooriumile?

3a. Kas [direktiivi 2004/81] artikli 6 lõikega 2 on vastuolus, kui nimetatud direktiivi artikli 6 lõike 1 kohaselt tagatud järelemõtlemisaja jooksul tehakse üleandmisotsus?

3b. Kas [direktiivi 2004/81] artikli 6 lõikega 2 on vastuolus, kui nimetatud direktiivi artikli 6 lõike 1 kohaselt tagatud järelemõtlemisaja jooksul viiakse juba tehtud üleandmisotsus täide või tehakse ettevalmistusi selle täideviimiseks?“

27. Tšehhi, Saksamaa ja Madalmaade valitsus ning Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad.

28. Lisaks paluti pooltel vastata kirjalikult Euroopa Kohtu saadetud küsimustele ning iseäranis avaldada oma arvamust selle kohta, mis ulatuses ja kuidas tuleb eelotsuse küsimustele vastamisel arvesse võtta nii inimkaubanduse ennetamist ja selle ohvrite kaitset käsitlevaid sätteid direktiivis 2011/36 kui ka kuriteoohvrite õigusi käsitlevaid norme, mis on sätestatud direktiivis 2012/29.

IV. Analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

29. Enne nende küsimuste analüüsimist soovin esitada kaks märkust.

30. Esimeses pakun välja järjekorra, milles neid küsimusi arutada.

31. Nimelt käsitlen oma analüüsis alustuseks teises eelotsuse küsimuses esitatud põhimõttelist küsimust, nimelt „väljasaatmisotsuse“ mõiste tõlgendamist, mida liidu seadusandja on kasutanud direktiivi 2004/81 artikli 6 lõikes 2. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib nimelt, kas see mõiste hõlmab meedet, millega liikmesriik annab kolmanda riigi kodaniku vastavalt määrusele nr 604/2013 üle teisele liikmesriigile.

32. Järjepidevuse huvides analüüsin seejärel kolmandat eelotsuse küsimust, mis käsitleb seda, mil määral liikmesriik võib direktiivi 2004/81 artikli 6 lõikes 1 ette nähtud järelemõtlemisaja jooksul alustada üleandmismenetlust kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes on inimkaubanduse ohver. Täpsemalt küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks, kas üleandmisotsuse võib teha (alapunkt a), ja teiseks, kas niisugust üleandmisotsust, mis on tehtud enne järelemõtlemisaja algust, võib täide viia või selle täideviimist ette valmistada (punkt b).

33. Lõpetuseks analüüsin esimest eelotsuse küsimust, mis käsitleb järelemõtlemisaja suhtes kohaldatavate tähtaegade arvutamist. Kuna riigisisesed ülevõtmismeetmed puuduvad, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus nimelt Euroopa Kohtul määrata kindlaks selle tähtaja suhtes kohaldatavad *dies a quo* ja *dies ad quem*.

34. Teine märkus puudutab eeskirju, millest lähtudes ma analüüsin teist ja kolmandat eelotsuse küsimust, mis käsitlevad seda, milline ulatus on keelul jõustada järelemõtlemisaja jooksul mis tahes väljasaatmisotsust.

35. Nimelt tegid Saksamaa ja Madalmaade valitsus oma seisukohtades ettepaneku vastata nendele küsimustele määruse nr 604/2013 sõnastust, ülesehitust ja eesmärki analüüsides. See lähenemine väljendab nende poolte ja komisjoni tugevat kalduvust eelistada selle määrusega ette nähtud üleandmismenetluste tõhusust. Kuigi see lähenemisviis on huvitav, leian, et direktiivi 2004/81 artikli 6 lõikes 2 ette nähtud keelu ulatuse analüüsimisel peab ennekõike silmas pidama selle sätte sõnastust, ülesehitust ja eesmärki inimkaubandusevastase võitluse mehhanismi kontekstis, mille alla see direktiiv kuulub.

36. Kuigi direktiiv 2004/81 ja määrus nr 604/2013 aitavad mõlemad kaasa vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala elluviimisele, kuuluvad need kumbki siiski oma eraldiseisva korra alla ning neil on erinevad eesmärgid.

37. Direktiiv 2004/81 on nimelt inimkaubanduse vastu võitlemise vahend, mis on kohaldatav olenemata sellest, mis staatus ohvril on. See direktiiv käsitleb nende kolmandate riikide kodanike riigis viibimise tingimusi, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sisserändele liikmesriikide territooriumile on kaasa aidatud, ning näeb eelkõige ette, et nende hulgast antakse elamisluba nendele, kes pärast järelemõtlemisaja möödumist otsustavad teha koostööd kriminaaluurimises ja/või kohtumenetluses. See direktiiv peab seega aitama kaasa inimkaubanduse või ebaseadusliku sisserände võrgustike vastase võitluse tõhususele, kaitstes samas nende rikkumiste ohvreid.

38. Määrus nr 604/2013 seevastu kuulub rändevoogude haldamise konteksti. See kuulub Euroopa ühise varjupaigasüsteemi valdkonda ning rajaneb puhthalduslikku laadi kontrollimenetlusel, mille eesmärk on teha selles määruses esitatud kriteeriumide teel kindlaks liikmesriik, kes vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, kellele taotleja võidakse üle anda ning kus ta võib saada elamisloa rahvusvahelise kaitse saaja staatuse alusel.

39. Käesolevas asjas käsitletav olukord tekitab küsimuse nende kahe menetluse ühitamise kohta. Nimelt kätkeb nende samaaegne rakendamine juba iseenesest paradoksi: kui direktiivi 2004/81 eesmärk on anda selle direktiiviga hõlmatud kolmanda riigi kodanikule tähtajalise elamisloa selle liikmesriigi territooriumil, kus tal on inimkaubanduse ohvri staatus ning kus ta on esitanud kaebuse, siis seevastu määruses nr 604/2013 korraldatakse rangete tähtaegade jooksul selle isiku üleandmine teisele liikmesriigile, kui liikmesriik, kus ta viibib, ei vastuta tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.

40. Viidatud menetluste ühitamine nõuab tasakaalustatud lähenemisviisi, millega võetakse küll arvesse nn Dublini menetluste tõhusust, kuid mille puhul peab minu arvates eelkõige arvesse võtma asjaomase isiku kaitsetust, nii seetõttu, et tal on direktiivi 2004/81 kohaldamisalasse kuuluva ohvri staatus, kui ka seetõttu, et tal on rahvusvahelise kaitse taotleja staatus.

B. Direktiivi 2004/81 artiklis 6 ette nähtud järelemõtlemisaja jooksul väljasaatmisotsuse jõustamise keelu ulatus

1. Teine eelotsuse küsimus, mis käsitleb direktiivi 2004/81 artikli 6 lõikes 2 kasutatud mõiste „väljasaatmisotsus“ tõlgendamist

41. Oma teise eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt teada, kas direktiivi 2004/81 artikli 6 lõikes 2 kasutatud mõiste „väljasaatmisotsus“ hõlmab meedet, millega liikmesriik annab inimkaubanduse ohvrist kolmanda riigi kodaniku vastavalt määruse nr 604/2013 artiklile 26 üle teisele liikmesriigile.

42. Teisisõnu soovib see kohus teha kindlaks, kas see mõiste hõlmab kõiki meetmeid, millega kolmanda riigi kodanik sunnitakse lahkuma ühe liikmesriigi territooriumilt, nagu üleandmine teisele liikmesriigile, või vastupidi, kas mõiste „väljasaatmine“ hõlmab üksnes meetmeid, millega kolmanda riigi kodanik sunnitakse lahkuma liidu territooriumilt, nii et määruse nr 604/2013 kohaselt otsustatud üleandmine jääb selle määratluse alt välja.

43. Direktiivi 2004/81 artikli 6 lõige 2 sätestab, et „[j]ärelemõtlemisajal ja pädevate asutuste otsust oodates on kolmandate riikide kodanikele kättesaadav artiklis 7 osutatud kohtlemine ning nende vastu ei ole võimalik jõustada väljasaatmisotsust“.

44. Selle direktiivi artikli 6 lõike 2 sõnastuses ei ole mitte mingit viidet mõiste „väljasaatmine“ geograafilisele ulatusele. Liidu seadusandja ei määratle kõnealust mõistet ka mujal selles direktiivis. Ta piirdub vaid täpsustusega selle direktiivi artikli 2 punktis d, et „väljasaatmise otsuse jõustamismeede“ on „liikmesriigi võetav mis tahes meede jõustamaks pädevate asutuste otsust kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise kohta“.

45. Direktiivi 2004/81 artikli 6 lõikes 2 ei ole ka viidatud liikmesriikide õigusele. Selles artiklis kasutatud mõistet „väljasaatmine“ tuleb seega käsitada liidu õiguse autonoomse mõistena. Kuivõrd see mõiste on juba määratletud sarnaselt direktiiviga 2004/81 liidu sisserändepoliitika valdkonda kuuluva direktiivi 2008/115/EÜ[12] artikli 3 lõikes 5, teen Euroopa Kohtule ettepaneku võtta aluseks see määratlus.

46. Direktiivi 2008/115 artikli 3 lõikes 5 on mõiste „väljasaatmine“ määratletud kui „tagasipöördumiskohustuse täitmine, eelkõige *füüsiline transport liikmesriigist välja*“. Tagasisaatmisotsus omakorda puudutab selle direktiivi artikli 3 punktis 3 esitatud määratluse kohaselt kolmanda riigi kodaniku „naasmist“ tema päritoluriiki, transiidiriiki või muusse kolmandasse riiki. Neid määratlusi silmas pidades on väljasaatmisotsus ja tagasisaatmisotsus erineva ulatusega, isegi kui need tehakse ühe menetluse või toimingu raames. Väljasaatmine on meede, millega kohustatakse kolmanda riigi kodanikku lahkuma selle liikmesriigi territooriumilt, kus ta viibib, samas kui tagasisaatmine on direktiivi 2008/115 kontekstis toiming, mille raames see

[12] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (EÜT 2008, L 348, lk 98).

kodanik peab minema kolmandasse riiki, transiidiriiki või naasma oma päritoluriiki, see tähendab liidu territooriumilt välja. Selle direktiivi artikli 8 lõike 3 kohaselt võivad liikmesriigid seega määrata asjaomase isiku väljasaatmise tagasisaatmisotsusest eraldiseisva haldus- või kohtuaktiga, enne või pärast selle otsuse tegemist, kusjuures iga akt peab vastama kõnealuse direktiivi artiklis 12 sätestatud vorminõuetele ning neid võib kohtus vaidlustada.[13]

47. 30. septembri 2020. aasta kohtuotsuses CPAS de Seraing[14] eristas Euroopa Kohus seega väljasaatmisotsust tagasisaatmisotsusest, kasutades järgmist sõnastust: „direktiivi 2008/115 artikli 3 punktidest 3–5 [tuleneb], et tagasisaatmisotsus näeb juba oma definitsiooni poolest ette või paneb kolmanda riigi kodanikule, kelle kohta see otsus on tehtud, kohustuse pöörduda tagasi kolmandasse riiki, *samas kui* mõiste „väljasaatmine“ tähendab kolmanda riigi kodaniku füüsilist transporti asjasse puutuvast liikmesriigist välja“.[15] Euroopa Kohus leidis, et väljasaatmisotsusega on „juba […] iseenesest vastuolus lubada asjaomasel kolmanda riigi kodanikul jääda ajutiselt *selle liikmesriigi territooriumile*“.[16]

48. Nendest sätetest ja kohtupraktikast tulenevatest elementidest järeldub, et meedet loetakse „väljasaatmisotsuseks“ juhul, kui selle tagajärjel on kolmanda riigi kodanik kohustatud lahkuma selle liikmesriigi territooriumilt, kus ta viibib. Kuivõrd määruse nr 604/2013 kohaselt võetud üleandmisotsus näeb asjaomasele kolmanda riigi kodanikule ette kohustuse minna sinna liikmesriiki, kes vastutab tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (palve saajaks olev liikmesriik), eeldab niisuguse otsuse täideviimine juba iseenesest selle kodaniku väljasaatmist selle liikmesriigi territooriumilt, kus ta oma rahvusvahelise kaitse taotluse esitas (palve esitajaks olev liikmesriik).

49. Neid kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule seega ettepaneku otsustada, et direktiivi 2004/81 artikli 6 lõikes 2 kasutatud mõistet „väljasaatmisotsus“ tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab meetmeid, millega inimkaubanduse ohvrist kolmanda riigi kodanik on määruse nr 604/2013 alusel vastu võetud üleandmisotsuse täideviimise tagajärjel sunnitud lahkuma selle liikmesriigi territooriumilt, kus ta viibib.

2. Kolmas eelotsuse küsimus, mis käsitleb üleandmismenetluse läbiviimist järelemõtlemisaja jooksul

50. Oma kolmanda eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt Euroopa Kohtult teada, kas direktiivi 2004/81 artikli 6 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, et nimetatud direktiivi artikli 6 lõikes 1 ette nähtud järelemõtlemisaja jooksul saab esiteks teha üleandmisotsuse (punkt a) ning teiseks viia täide üleandmisotsuse, mis on tehtud enne järelemõtlemisaja algust, või teha ettevalmistusi selle täideviimiseks (punkt b).

51. Tuletan meelde, et direktiivi 2004/81 artikli 6 lõike 2 sõnastuse kohaselt keelab liidu seadusandja liikmesriigil „jõustada“ väljasaatmisotsust inimkaubanduse ohvrist kolmanda riigi kodaniku vastu järelemõtlemisajal, mis liikmesriik talle nimetatud artikli lõike 1 alusel annab.

52. Selle direktiivi artikli 6 sõnastust arvesse võttes teen oma arutluskäigus vahet kahel olukorral.

[13] Direktiivi 2008/115 artikli 13 lõige 1.

[14] C-402/19, EU:C:2020:759.

[15] Selle kohtuotsuse punkt 44, kohtujuristi kursiiv.

[16] Selle kohtuotsuse punkt 45, kohtujuristi kursiiv.

53. Esimene olukord on see, mille liidu seadusandja on sõnaselgelt keelanud, nimelt väljasaatmisotsuse *jõustamine*.

54. Teine olukord on see, kus liikmesriik võib tulenevalt sellest, et direktiivi 2004/81 artikli 6 lõike 2 sõnastuses ei ole vastavat keeldu, teha selle järelemõtlemisaja jooksul inimkaubanduse ohvri suhtes üleandmisotsuse või võtta ettevalmistavaid meetmeid selle üleandmise täideviimiseks, ilma asjaomase kolmanda riigi kodaniku tegelikku üleandmist teostamata.

a) Üleandmisotsuse täideviimise keeld järelemõtlemisaja jooksul

55. Eespool esitatud kaalutlusi arvestades kaasneb väljasaatmisotsuse jõustamise keeluga minu arvates keeld viia täide üleandmisotsust inimkaubanduse ohvri suhtes talle antud järelemõtlemisaja jooksul.

56. Selgitan järgmiseks, et niisugune tõlgendus on ainuvõimalik, arvestades nii direktiivis 2004/81 ette nähtud elamisloa väljastamise korra soovitavat toimet kui ka liidu seadusandja taotletavaid eesmärke.

57. Nimetatud direktiivi artikli 1 kohaselt on selle direktiivi eesmärk määratleda tingimused tähtajaliste elamislubade andmiseks kolmandate riikide kodanikele, kes teevad koostööd võitluses inimkaubanduse vastu, osaledes kriminaaluurimises või kohtumenetluses. [17]

58. Selles kontekstis on oluline pidada silmas, et selle direktiivi sätteid kohaldatakse selle direktiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt „kolmandate riikide kodanike suhtes, kes on või on olnud inimkaubandusega seotud rikkumiste ohvrid […]“.

59. „Kuriteoohver“ on direktiivi 2012/29 artikli 2 lõike 1 punkti a alapunktis i esitatud määratluse kohaselt „füüsiline isik, kes on kannatanud kahju, sealhulgas füüsilist, vaimset või emotsionaalset kahju, või kandnud varalist kahju, mille on otseselt põhjustanud kuritegu“. Kuriteoohvri staatus ei sõltu sellest, kas asjaomane isik viibib riigis seaduslikult või kas tal on asjaomase liikmesriigi territooriumil elanikustaatus. [18]

60. Peale selle määratleb liidu seadusandja inimkaubanduse süüteo direktiivi 2011/36 artiklis 2, [19] millele on viidatud direktiivi 2004/81 artikli 2 punktis c. [20]

[17] Vt direktiivi 2004/81 põhjendused 8 ja 9 ning direktiivi 2011/36 põhjendus 17.

[18] Vastupidi Madalmaade valitsuse seisukohtades esitatud arvamusele puudutab direktiivi 2004/81 artikli 6 lõige 2 ka neid inimkaubanduse ohvritest kolmandate riikide kodanikke, kes viibivad asjaomase liikmesriigi territooriumil seaduslikult, nagu rahvusvahelise kaitse taotlejad. Vt selle direktiivi artikli 3 lõige 1, mille sõnastusest nähtub, et selle direktiivi kohaldamisala hõlmab neid kolmandate riikide kodanikke, kes on sisenenud või viibivad asjaomase liikmesriigi territooriumil seaduslikult. Vt ka direktiivi 2012/29 artikli 1 lõike 1 teine lõik, mille kohaselt „[selle] direktiiviga sätestatud õigused kehtivad ohvritele ilma nende vahel diskrimineerimata, kaasa arvatud seoses nende elanikustaatusega“; nimetatud direktiivi põhjendus 9, mille kohaselt „tuleks kuriteoohvreid tunnustada ja kohelda austavalt, diskreetselt ning professionaalselt, ühelgi moel […] elaniku staatuse […] alusel diskrimineerimata“; sama direktiivi põhjendus 10, mille kohaselt „[l]iikmesriigid peaksid võtma vajalikud meetmed selleks, et tagada, et […] direktiivis [2012/29] sätestatud õigusi ei muudeta sõltuvaks ohvri elaniku staatusest nende territooriumil ega ohvri kodakondsusest või rahvusest“, ning direktiivi 2011/36 põhjendus 18.

[19] Need on järgmised tahtlikud teod: isiku värbamine, transportimine, üleviimine, varjamine või vastuvõtmine, sealhulgas kõnealuse isiku üle saavutatud kontrolli vahetamine või üleandmine, milleks kasutatakse ähvardusi, jõudu või muid sunnimeetodeid, inimröövi, kelmust, pettust, võimu või kaitsetu seisundi kuritarvitamist või teise isiku üle kontrolli omava isiku nõusoleku saavutamiseks raha või hüvitiste võtmist või andmist ärakasutamise eesmärgil. Ärakasutamine hõlmab vähemalt isiku kasutamist prostituudina või muid seksuaalse ärakasutamise vorme, sunniviisilist tööd või pealesunnitud teenuseid, sealhulgas kerjamine, orjust või muid samalaadseid tingimusi, sunnitööd, ärakasutamist kuritegelikuks tegevuseks või elundite eemaldamist.

[20] Liidu seadusandja viitab nõukogu 19. juuli 2002. aasta raamotsuse 2002/629/JSK inimkaubanduse vastu võitlemise kohta (EÜT 2002, L 203, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 52) artiklitele 1–3; see raamotsus asendati direktiiviga 2011/36.

61. Järeldan nimetatud direktiivi kohaldamisalast, mis on sätestatud selle direktiivi artikli 3 lõikes 1, tõlgendatuna direktiive 2011/36 ja 2012/29 silmas pidades, et tähtajalise elamisloa väljastamise menetlust, mille alla kuulub järelemõtlemisaeg, peab alustama üksnes juhul, kui riigi pädevad ametiasutused leiavad, et kolmanda riigi kodanikku võib pidada „inimkaubanduse ohvriks".

62. Tähtajalise elamisloa väljastamise korra erinevate faaside väljatöötamisel on arvesse võetud kolmanda riigi kodaniku erilist ohvri staatust ning samuti asjaomase kuriteo raskusastet. Iga faas eeldab, et ohver peab jääma asjaomase liikmesriigi territooriumile talle antud järelemõtlemisaja jooksul ning et seega peatatakse kõikide tema suhtes võetud üleandmismeetmete täitmine.

1) Liikmesriigil lasuv teavitamiskohustus

63. Tähtajalise elamisloa väljastamise menetluse erinevad faasid on määratletud direktiivi 2004/81 II peatükis.

64. Selles menetluses tuleb alustuseks anda potentsiaalsele inimkaubanduse ohvrile eelnevat teavet, nagu on ette nähtud selle direktiivi artiklis 5.[21]

65. Viidatud artikli kohaselt on kõnealune teavitamiskohustus liikmesriikide pädevatel asutustel kohe, kui nad *„võtavad seisukoha*, et kolmanda riigi kodanik *võib* kuuluda [selle] direktiivi reguleerimisalasse". Teisisõnu on see teavitamiskohustus kõnealustel ametiasutustel kohe, kui neil on mõistlik alus arvata, et see kodanik on või on olnud inimkaubanduse ohver, ning seega enne igasugust karistusõiguslikku kvalifitseerimist.[22]

66. Nimetatud artikli kohaselt peavad need ametiasutused teavitama asjaomast isikut „[kõnealuse] direktiivi alusel pakutavatest võimalustest". Teisisõnu peab teda teavitama mitte üksnes järelemõtlemis- ja toibumisaja saamise võimalusest, vaid ka direktiivi 2004/81 artiklis 7 ette nähtud abimeetmete kasutamise võimalusest ning võimalusest saada vastavalt selle direktiivi artiklile 8 teatud tingimustel tähtajaline liikmesriigi territooriumil elamise luba, vastutasuks tema koostöö eest.[23] Nagu nähtub nimetatud direktiivi põhjendusest 9, peab elamisluba nimelt olema „piisav stiimul [inimkaubanduse ohvrite] koostöö tegemiseks pädevate asutustega […]".

67. See teavitamiskohustus kaotaks oma sisu, kui asjaomane liikmesriik peaks lõpuks andma ohvrile võimaldatud järelemõtlemisaja jooksul selle ohvri üle, kuigi ta on lubanud anda talle mitte üksnes selle järelemõtlemisaja, vaid ka võimaldada direktiivi 2004/81 artiklis 7 ette nähtud abimeetmeid ning teatud tingimustel anda tähtajalise elamisloa, kui see ohver nõustub esitama kaebuse või andma tunnistusi rikkumise toimepanijate vastu. Selline toimimine ei oleks kooskõlas liidu seadusandja nõuetega direktiivi 2012/29 artikli 1 lõike 1 teises lõigus, mille kohaselt peavad liikmesriigi pädevad ametiasutused kuriteoohvreid kohtlema austavalt, diskreetselt ja professionaalselt.[24]

[21] Vt ka direktiivi 2011/36 artikli 11 lõige 6.

[22] Vt selle kohta Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 15. juuni 2012. aasta kohtuotsus (nr 339209), kus nimetatud kohus rõhutab politsei ja sandarmeeria kohustust teavitada oletatavaid ohvreid ning selgitab teavitamata jätmise tagajärgi.

[23] Vt ka direktiivi 2004/81 põhjendus 11.

[24] Vt näiteks välismaalaste riiki sisenemise ja seal viibimise ning varjupaigaõiguse seadustiku (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Prantsusmaa)) artikkel R-316-1, mille kohaselt „[s]eda teavet antakse keeles, millest välismaalane aru saab, ning konfidentsiaalsuse tingimusi täites, mis tekitavad temas usaldust ja tagavad tema kaitse" (*JORF*, 15.9.2007, tekst nr 17).

2) Järelemõtlemisaeg

68. Järelemõtlemisaeg antakse direktiivi 2004/81 artiklis 6 sätestatud tingimustel. Kuigi liidu seadusandja ei määratle selle aja pikkust ega algusaega, jättes nõnda nende eeskirjade kindlaksmääramise iga liikmesriigi ülesandeks, on ta samas palju sõnaselgem selle järelemõtlemisaja eesmärgi osas. Ta märgib nimelt selgelt selle artikli lõikes 1, et järelemõtlemisaeg peab võimaldama ohvril toibuda ja pääseda rikkumiste toimepanijate mõju alt, et ta saaks võimalikke seotud riske silmas pidades võtta vastu teadva otsuse, kas teha politsei-, prokuratuuri- ja kohtuorganitega koostööd või mitte.[25] Järelemõtlemisaega kehtestades võtab liidu seadusandja seega arvesse ohvri erilist kaitsetust ning rikkumise väga eripärast laadi, kuna see ohver on lisaks teo koosseisu tunnustele „tihti allutatud viisil, mis ületab füüsilise mõõtme ja hõlmab moraalset mõju“.[26]

69. Nõnda kehtestatud süsteemi loogikast lähtudes nõuabki direktiivi 2004/81 artikli 6 lõige 2 esiteks, et asjaomane liikmesriik rahuldaks ohvri põhi- ja erivajadused, võimaldades talle järelemõtlemisaja jooksul selle direktiivi artiklis 7 ette nähtud kohtlemist, ning teiseks, et ta ei jõustaks sellel ajal väljasaatmisotsust, kuna asjaomasel isikul on „pädevate asutuste otsust oodates“ lubatud ajutiselt territooriumile jääda.[27] Need kaks nõuet on omavahel seotud, sest abi- ja toetusmeetmeid ei saa pakkuda nendele kolmanda riigi kodanikele, kes on selle liikmesriigi territooriumilt lahkunud.[28] Peale keelealase abi ja õigusabi peab asjaomane liikmesriik tagama ohvri väärikuse ja turvalisuse, kindlustades tema erivajaduste rahuldamise, iseäranis psühholoogilise abi või psühhoteraapia võimaldamise ja erakorralise arstiabi hüvitamise.[29]

70. Keelates väljasaatmisotsuse jõustamist järelemõtlemisajal ning nõudes, et ohver saaks jääda ajutiselt riigi territooriumile, tahab liidu seadusandja esiteks tugevdada lähenemisviisi, mis võimaldab kaitsta selle inimkaubanduse ohvri õigusi, mis on paljudes rahvusvahelistes õigusaktides nimetatud eesmärk,[30] ning teiseks tagada kriminaalmenetluse tõhususe, kuna politsei saab kavandada selle ohvri osalemist uurimises ja vajaduse korral kohtumenetluses, juhul kui ohver sellega nõustub.[31]

25 Vt ka direktiivi 2004/81 põhjendused 11 ja 12 ning direktiivi 2011/36 põhjendus 18.

26 Vt Bruno Lasserre'i 21. juuli 2019. aasta ettekanne Franco-British-Irish Judicial Cooperation Committee ees (Prantsuse-Briti-Iiri kohtualase koostöö komitee) „Le traitement contentieux de la vulnérabilité dans les affaires d'esclavage et de traite humaine“, kättesaadav järgmisel veebilehel: https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-traitement-contentieux-de-la-vulnerabilite-dans-les-affaires-d-esclavage-et-de-traite-humaine-discours-de-bruno-lasserre-vice-president-du. Vt ka inimkaubanduse süüteo mõiste määratlus kohtupraktikas EIK 7. oktoobri 2021. aasta kohtuotsuses Zoletic jt *vs.* Aserbaidžaan, CE:ECHR:2021:1007JUD002011612, punkt 155.

27 Direktiivi 2004/81 artikli 6 lõige 3 sätestab, et „[j]ärelemõtlemisaeg ei anna [selle] direktiivi alusel elamisõigust“.

28 Vt direktiivi 2011/36 põhjendus 18.

29 Olgu täpsustatud, et direktiivi 2011/36 põhjendusest 18 tuleneb, et isik peab saama neid meetmeid kasutada kohe, kui on mõistlik alus arvata, et ta on või oli inimkaubanduse ohver, ja hoolimata sellest, kas ta soovib esineda tunnistajana. Vt selle kohta Varssavis 16. mail 2005 alla kirjutatud ja 1. veebruaril 2008 jõustunud Euroopa Nõukogu inimkaubanduse vastu võitlemise konventsiooni (Euroopa Nõukogu lepingute sari nr 197, edaspidi „inimkaubanduse vastu võitlemise konventsioon“) artikli 13 lõige 1. Ta ei saa neid meetmeid enam kasutada pärast tuvastamismenetluse lõpuleviimist või järelemõtlemisaja möödumist, kui seda isikut ei tunnistata liikmesriigi elamisloa saamise tingimustele vastavaks või tal ei ole selles liikmesriigis seaduslikku elukohta või kui ta on riigi territooriumilt lahkunud.

30 Viitan muu hulgas rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendavale naiste ja lastega kaubitsemise ning muu inimkaubanduse ärahoidmise ja selle kuriteo eest karistamise protokollile, mis sõlmiti New Yorgis 15. novembril 2000 (*United Nations Treaty Series*, kd 2237, lk 319), ning inimkaubanduse vastu võitlemise konventsioonile.

31 Vt selle kohta Plouffe-Malette, K., *Protection des victimes de traite des êtres humains: approches internationales et européennes*, Bruylant, Bruxelles, 2013.

71. Viimase punktina märgin, et just nimelt pärast järelemõtlemisaja lõppu või ka varem, kui pädevad asutused on seisukohal, et kolmanda riigi kodanik on juba näidanud üles selget koostöötahet, saab asjaomane liikmesriik vastavalt direktiivi 2004/81 artiklis 8 sätestatud tingimustele väljastada ohvrile vähemalt kuuekuulise elamisloa, et ta saaks teha koostööd kriminaaluurimises või kohtumenetluses.

72. Selle põhjal järeldan, et kõnealuse ohvri üleandmine järelemõtlemisaja jooksul ei taga minu arvates nende õiguste tõhusust, mis sellel inimkaubanduse ohvril on direktiivi 2004/81 kohaselt, nii seoses tema toibumise ja kaitsmisega kui ka tema koostööga uurimises või kohtumenetluses.

73. Esiteks, järelemõtlemisaeg peab võimaldama ohvril toibuda ning liikmesriigi ametiasutustel hinnata tema kaitsetuse määra, mitte üksnes selle direktiivi artiklis 7 ette nähtud kohtlemise kohandamiseks, vaid ka riskide hindamiseks enne mis tahes väljasaatmisotsuse jõustamist.[32] Neil asjaoludel palub komisjon liikmesriikidel pöörata erilist tähelepanu nende inimkaubanduse ohvrite konkreetsele olukorrale, kes ei ole liidu kodanikud, seoses üleviimisega riiki, kuhu nad esimesena saabusid, kuna need ohvrid võivad muutuda inimkaubitsejatele kättesaadavaks ja nad võivad langeda uuesti inimkaubanduse ohvriks.[33] Samamoodi leiab Euroopa Nõukogu inimkaubandusevastase võitluse eksperdirühm (GRETA), et see hindamine tuleb läbi viia, vältimaks seda, et ohver saadetakse tagasi riiki, kus ta esitas esimest korda rahvusvahelise kaitse taotluse, kuid kus ta võib uuesti langeda inimkaubanduse ohvriks. Iga üleandmisotsust tuleb seega hinnata, arvestades teisese ohvristamise riski vastuvõtupalve saajaks olevas liikmesriigis.[34]

74. Minu arvates aga ohustab üleandmisotsuse täideviimine järelemõtlemisaja jooksul seda arengut, kõigepealt sellepärast, et selle tulemusena viiakse ohver eemale spetsiaalset abi pakkuvatest isikutest ja teenistustest, kust ta võis toetust leida,[35] seejärel sellepärast, et selle tulemusena peatataks või lausa katkestataks talle direktiivi 2004/81 artikli 7 alusel võimaldatud kohtlemine, ning viimase punktina sellepärast, et selle tõttu võib olla vajalik asjaomase isiku kinnipidamine.[36]

75. Tõsi küll, vastavalt määruse nr 604/2013 artiklitele 31 ja 32 on liikmesriik, kes annab rahvusvahelise kaitse taotleja üle, kohustatud edastama vastutavale liikmesriigile teabe ja andmed, mida ta peab selle isiku õiguste kaitsmise jaoks oluliseks, ning võib samuti teatada, millised kohesed meetmed tuleb võtta selle isiku erivajaduste rahuldamiseks, sealhulgas teabe vältimatu arstiabi kohta. Samuti on tõsi, et niisugusel juhul võiks selle rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes kohaldada erisätteid, mis on ette nähtud direktiivis 2012/29 nende ohvrite jaoks, kes elavad muus liikmesriigis kui see, kus kuritegu toime pandi. Selle direktiivi põhjenduses 51 on nimelt täpsustatud, et ohvri elukohaliikmesriik peaks pakkuma abi, tuge ja kaitset, mida ohver vajab taastumiseks.[37] Peale selle nõuab liidu seadusandja, et see liikmesriik peab andma

[32] Vt selle kohta inimkaubandusevastase võitluse eksperdirühma (GRETA) 2020. aasta juuni suunis, mis käsitleb inimkaubanduse ohvrite ja nende isikute, kes võivad langeda inimkaubanduse ohvriks, õigust rahvusvahelisele kaitsele, kättesaadav järgmisel internetiaadressil: https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-les-droits-des-victimes-de-la-traite-et-des-per/16809ebf45.

[33] Vt selle kohta komisjoni 14. aprilli 2021. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: inimkaubanduse vastu võitlemise ELi strateegia 2021–2025 (COM(2021) 171 (final), lk 18).

[34] Direktiivi 2012/29 põhjenduses 62 on märgitud: „Selleks, et kuriteoohvrid saaksid piisavalt abi, tuge ja kaitset, peaksid riiklikud teenistused töötama koordineeritult ja osalema kõigil haldustasanditel – liidu, riigi, piirkonna ja kohalikul tasandil."

[35] Spetsialiseeritud abiteenistuste esmatähtsa rolli kohta isikute jaoks, kes on langenud raskete kuritegude ohvriks liikmesriigis, mille kodanikud ega alalised elanikud nad ei ole, vt direktiivi 2012/29 põhjendus 38.

[36] Vt määruse nr 604/2013 artikkel 28.

[37] Direktiivi 2012/29 põhjendus 51 on sõnastatud järgmiselt: „Kui ohver on lahkunud kuriteo toime panemise liikmesriigist, ei peaks see liikmesriik enam olema kohustatud pakkuma abi, tuge ja kaitset, välja arvatud seoses sellega, mis on otseselt seotud selle riigi poolt kõnealuse kuriteo suhtes läbi viidava kriminaalmenetlusega, nagu erikaitsemeetmed kohtumenetluse ajal. Ohvri elukohaliikmesriik peaks pakkuma abi, tuge ja kaitset, mida ohver vajab taastumiseks."

kõnealusele ohvrile teavet erimeetmete, menetluste või korralduste kohta, „mis on kättesaadavad“, et kaitsta tema huve liikmesriigis, kus toimub esimene kokkupuude pädeva asutusega, võttes arvesse, et teabe ulatus või üksikasjad võivad olenevalt konkreetsetest vajadustest ning kuriteo liigist või laadist olla mitmesugused.[38] Juhul kui ohver ei saa esitada kaebust liikmesriigis, kus kuritegu toime pandi, peab ta saama esitada kaebuse oma elukohariigi pädevatele asutustele, kes peavad lisaks võtma asjakohaseid meetmeid menetluse läbiviimiseks, iseäranis ohvri ütluste andmise ja ärakuulamise ajal.[39]

76. Ehkki need sätted on ilmselgelt huvipakkuvad, ei ole ma veendunud, et neist piisab selleks, et rahuldada järjepidevalt ja sihipäraselt inimkaubanduse ohvrite erivajadusi.[40] Täpsemalt eeldab uuele liikmesriigile üleandmine seda, et ohver paigutataks uude vastuvõtukohta, kus ei pruugi olla või kus kohe ei ole piisavaid vahendeid tema erivajaduste rahuldamiseks. See tähendab samuti, et ohver peab tegema uusi toiminguid uutes ametiasutustes. Ei ole aga mingit kahtlust, et niisugune olukord, ja iseäranis korduv tunnistuste andmine, võib tema kaitsetut olukorda süvendada.

77. Teiseks peab järelemõtlemisaeg võimaldama liikmesriigi pädevatel asutustel sõlmida selle ohvriga usalduslikud suhted, nii et see ohver teeb tänu tähtajalise elamisloa saamise väljavaatele koostööd kriminaaluurimises ja/või kohtumenetluses. Kahtlen aga, et selline eesmärk on saavutatav, kui elamisloa väljastamise menetlusega paralleelselt teatatakse asjaomasele kolmanda riigi kodanikule tema suhtes tehtud üleandmisotsuse peatsest täideviimisest.

78. Kolmandaks on see järelemõtlemisaeg oluline selleks, et võimaldada neil pädevatel ametiasutustel koguda usaldusväärseid tõendeid rikkumise toimepanemise ja selle laadi (näiteks riigisisene või piiriülene) kohta kriminaalmenetluse alustamiseks. Selle ajavahemiku jooksul ja – kui kasutada direktiivi 2004/81 artikli 6 lõike 2 sõnastust – „pädevate asutuste otsust oodates“ võib üleandmise täideviimine mõjutada kriminaaluurimise tõhusust viisil, mis on vastuolus ohvri ja asjaomaste liikmesriikide huvidega.

79. Selle kohta on direktiivi 2011/36 põhjenduses 1 meenutatud, et „[i]nimkaubandus on raske kuritegu […] ja põhiõiguste ränk rikkumine ning see on sõnaselgelt keelatud Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga“.[41] Direktiivi 2004/81 põhjenduses 2 meenutab liidu seadusandja Euroopa Ülemkogu Tampere (Soome) kohtumise ajal tehtud soovitusi koondada jõupingutusi kuritegelike võrgustike avastamiseks ja lammutamiseks, kaitstes samas ohvrite õigusi.

80. Need õigusnormid leiavad erilist vastukaja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas.[42] Nimelt on selles seatud liikmesriikidele positiivsed kohustused, mis tulenevad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni[43] artiklist 4 ning mis on kohaldatavad kohe, kui liikmesriigi pädevad ametiasutused saavad teada asjaoludest, millest tulenevalt on mõistlik alus arvata, et isik on inimkaubanduse ohver. Sellele konventsioonile alla kirjutanud riikidel on niisiis menetluslik

38 Vt direktiivi 2012/29 artikli 4 lõike 1 punkt g.

39 Vt direktiivi 2012/29 artikkel 17.

40 Nagu rõhutab Madalmaade valitsus oma seisukohtades, ei ole määruses nr 604/2013 mitte kusagil viidatud direktiivile 2004/81. Selles määruses on inimkaubanduse ohvritest rahvusvahelise kaitse taotlejate olukorda mainitud üksnes lapse parimate huvide hindamise kontekstis, artikli 6 lõike 3 punktis c.

41 Peale selle märgib liidu seadusandja selles põhjenduses, et „[i]nimkaubanduse tõkestamine ja sellevastane võitlus on liidu ja liikmesriikide prioriteet“, ning täpsustab selle direktiivi põhjenduses 7, et selle direktiivi eesmärk on inimkaubanduse senisest jõulisem tõkestamine, süüdistuste esitamine ja ohvrite õiguste kaitse, mistõttu liidu seadusandja nõuab, et liikmesriigid võitleksid inimkaubanduse iga vormi vastu kõige tõhusamate meetmete abil.

42 Vt eelkõige EIK 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus S.M. *vs*. Horvaatia, CE:ECHR:2020:0625JUD006056114, punkt 306.

43 Alla kirjutatud Roomas 4. novembril 1950.

kohustus uurida võimaliku inimkaubanduse olukordi, uurimine peab olema tõhus ja ametiasutused peavad võtma nende käsutuses olevaid mõistlikke meetmeid tõendite saamiseks ja juhtumi asjaolude väljaselgitamiseks.

81. Neil asjaoludel võib ohvri tunnistus osutuda esmatähtsaks, eeskätt uurimise või kohtumenetluse alustamise raames. Tuletan meelde, et inimkaubandus ei eelda tingimata piiriülesust, kuna see võib esineda ka puhtalt riigisisesel tasandil. Direktiivi 2011/36 artikli 10 lõike 1 kohaselt on liikmesriikidel põhimõtteliselt territoriaalne jurisdiktsioon määrata karistusi rikkumiste eest, mis on toime pandud nende territooriumil või mille on toime pannud mõni nende kodanik. [44] Kui niisugusel juhul antaks asjaomane kolmanda riigi kodanik üle teisele liikmesriigile veel enne, kui ta on andnud teada, kas ta tahab teha kriminaaluurimises koostööd, tooks see kaasa olukorra, kus rikkumise ohver saadetakse välja selle liikmesriigi territooriumilt, kelle jurisdiktsiooni kuulub selle rikkumise toimepanijate vastutusele võtmine, samas kui see ohver peaks vastupidi viibima sellel territooriumil, et teda saaks kaasata tema huvide kaitsmise ning käimasoleva kriminaalmenetluse jaoks vajalikul määral.

82. Tõsi küll, juhuks, kui rikkumine on piiriülene, soovib liidu seadusandja lihtsustada koostööd uurimise ja kohtumenetluste vallas, innustades tihedat koostööd liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahel, nii et ohvri üleandmine ei takistaks oluliselt rikkumise toimepanijate vastutusele võtmist. [45] Ent minu arvates ei ole need mehhanismid tingimata kohaldatavad selles väga varases staadiumis, kuhu kuulub ohvrile antud järelemõtlemisaeg. Need on kohaldatavad hiljem, kui õiguskaitseasutused on algatanud rikkumise toimepanijate suhtes uurimise või alustanud menetlust.

83. Kõik need asjaolud kinnitavad järeldust, et niipea kui liikmesriik leiab, et kolmanda riigi kodaniku suhtes tuleb kohaldada direktiivi 2004/81, kuna see liikmesriik määratleb selle kodaniku inimkaubanduse ohvrina, või leiab, et on mõistlik alus arvata, et ta on niisuguse rikkumise ohver, ei saa ta selle isiku suhtes viia täide üleandmisotsust järelemõtlemisaja jooksul, mis sellele isikule on antud vastavalt kõnealuse direktiivi artikli 6 lõikele 2.

84. Nagu soovitab ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo: „[s]elle aja jooksul ei peaks ohvrid ja potentsiaalsed ohvrid osapooleks oleva riigi territooriumilt lahkuma“. [46]

85. Kõiki neid kaalutlusi arvestades teen seega Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et direktiivi 2004/81 artikli 6 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui kõnealuse direktiivi artikli 6 lõikes 1 ette nähtud järelemõtlemisaja jooksul viib liikmesriik täide otsuse anda kolmanda riigi kodanik, kes on inimkaubanduse ohver, vastavalt määrusele nr 604/2013 üle liikmesriigile, kes vastutab tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.

[44] Liikmesriigid võivad direktiivi 2011/36 artikli 10 lõikes 2 sätestatud tingimustel siiski kehtestada lisajurisdiktsiooni.

[45] Vt direktiivi 2011/36 põhjendus 5. Viitan sellega seoses tihedale koostööle Europoli ja Eurojustiga, ühiste uurimisrühmade moodustamisele ning nõukogu 30. novembri 2009. aasta raamotsuse 2009/948/JSK (kohtualluvuskonflikti vältimise ja lahendamise kohta kriminaalmenetluses) (ELT 2009, L 328, lk 42) rakendamisele.

[46] ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo, inimõigusi ja inimkaubandust puudutavate soovituslike põhimõtete ja suuniste kommentaar, punkt 8.6, lk 153, kättesaadav järgmiselt veebiaadressilt: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_fr.pdf.

b) Liikmesriigi tegutsemisruum üleandmisotsuse tegemiseks või selle otsuse täideviimist ettevalmistavate meetmete võtmiseks järelemõtlemisaja jooksul

86. Mis puudutab liikmesriigi võimalust teha järelemõtlemisaja jooksul üleandmisotsus või võtta seda üleandmist ettevalmistavaid meetmeid, siis kasutan erinevat arutluskäiku. Nimelt keelab direktiivi 2004/81 artikli 6 lõige 2 üksnes väljasaatmisotsuse jõustamise. Arvestades seda, kuidas minu ettepaneku kohaselt tuleks kõnealust mõistet tõlgendada, oleks keelatud ainult üleandmisotsuse täideviimine ning liikmesriigil oleks siis tegutsemisruum selle otsuse tegemiseks või seda üleandmist ettevalmistavate meetmete võtmiseks. Ent olenemata sellest, millist vabadust liikmesriik kasutada saab, ei tohi need meetmed seada kahtluse alla kõnealuse direktiivi artikli 6 soovitavat toimet.

87. Selle kohta tuleb aga teha kaks märkust.

88. Esimesena tuletan meelde, et järelemõtlemisaeg peab võimaldama liikmesriigi pädevatel asutustel sõlmida inimkaubanduse ohvriga usalduslikke suhteid ja innustada teda tegema koostööd kriminaaluurimises, pakkudes talle väljavaadet saada riigi territooriumil tähtajaline elamisluba. Peale selle on liikmesriik selle aja jooksul kohustatud pakkuma ohvrile abi- ja kaitsemeetmeid, mis on tema kaitsetust arvestades vajalikud. Ent leian, et neid eesmärke võib õõnestada asjaolu, kui samal ajal teatatakse sellele ohvrile, et on võetud ajutised meetmed üleandmisotsuse täideviimiseks, iseäranis juhul, kui need meetmed seisnevad tema üleandmise eesmärgil kinnipidamises.

89. Teisena, peale üleandmisotsuse tegemise või mis tahes muu selle ettevalmistamise meetme võtmise peavad liikmesriigi pädevad ametiasutused minu arvates tahes-tahtmata tegema raskeid valikuid, arvestades rangeid tähtaegu, mille jooksul nad peavad määruse nr 604/2013 kohaselt tegutsema. Tuletan meelde, et nendel ametiasutustel on äärmiselt piiratud tegutsemisruum selles osas, mis puudutab kõnealuste meetmete võtmise tähtaegu, sest neid järgimata läheb vastutus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest palve esitajaks olevale liikmesriigile. Niisiis peab palve esitajaks olev liikmesriik selle määruse artikli 21 lõike 1 kohaselt maksimaalselt *kolme kuu jooksul pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist* esitama palve taotleja vastu võtta. Selle palve rahuldamise korral on peab ta seejärel vastavalt kõnealuse määruse artikli 29 lõikele 1 *andma taotleja üle kuue kuu jooksul*. Niisuguses olukorras, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, ei saa seda tähtaega pikendada.[47] Need tähtajad on kohustuslikud.

90. Teostatavus ja vajaduse korral tähtajalise elamisloa väljaandmise korra ja üleandmismenetluse ühitamine sõltuvad seega mitmest muutujast ning eelkõige kummagi menetluse suhtes kohaldatavatest tähtaegadest (tuletan meelde, et järelemõtlemisaja kestus määratakse kindlaks riigisiseste õigusnormidega) ning ohvri kavatsustest ja käitumisest selle järelemõtlemisaja jooksul või selle möödudes.

91. Näiteks direktiivi 2004/81 artikli 6 lõikes 4 mainitud juhul, kui asjaomane kolmanda riigi kodanik uuendab järelemõtlemisaja jooksul aktiivselt, vabatahtlikult ja omal algatusel kontakte rikkumise toimepanijatega, võib ametiasutus teha otsuse tema üleandmise kohta samal ajal või otsekohe pärast seda, kui politsei- või õiguskaitseasutused on vastavalt kõnealusele artiklile järelemõtlemisaja lõpetanud.

[47] Vastavalt määruse nr 604/2013 artikli 29 lõikele 2 võib nimetatud tähtaega pikendada ühe aastani, kui üleandmist ei saa teostada asjaomase isiku kinnipidamise tõttu, või 18 kuuni, kui isik on põgenenud.

92. Seevastu vastupidisel juhul, kui ohver näitab väga kiiresti üles kavatsust teha kriminaaluurimises koostööd, sõltub sellise üleandmise teostatavus talle tähtajalise elamisloa andmisest. Juhul, kui kõnealune ohver saab elamisloa, ei saaks üleandmist määruses nr 604/2013 kehtestatud tähtaegade jooksul täide viia. Nimelt näeb direktiivi 2004/81 artikli 8 lõige 3 ette, et elamisluba kehtib vähemalt kuus kuud, ning see on tähtaeg, pärast mida vastutav liikmesriik vabaneb kohustusest taotleja vastu võtta, kui üleandmist ei ole toimunud. [48]

93. Viimaseks tuletan meelde, et asjaomane liikmesriik võiks alati kasutada pädevust, mis talle on antud määruse nr 604/2013 artikli 17 lõikes 1 ette nähtud kaalutlusõigust käsitlevas sättes. Selle sätte rakendamine ei sõltu ühestki konkreetsest tingimusest ning põhimõtteliselt on iga liikmesriigi ülesanne määrata kindlaks, millistel tingimustel soovib ta antud pädevust kasutada ja nõustuda ise läbi vaatama rahvusvahelise kaitse taotluse, mille eest ta ei ole selles määruses sätestatud kriteeriumide kohaselt vastutav. [49]

94. On iseenesestmõistetav, et niisugune menetluste ühitamine nõuab tihedat koostööd tähtajalise elamisloa väljastamisega tegelevate liikmesriigi ametiasutuste ja Dublini menetlustega tegelevate ametiasutuste vahel.

95. Kõiki neid kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et direktiivi 2004/81 artikli 6 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus, et selle direktiivi artikli 6 lõikes 1 ette nähtud järelemõtlemisaja jooksul tehakse üleandmisotsus või valmistatakse ette selle täideviimist, tingimusel, et need meetmed ei kahjusta järelemõtlemisaja soovitavat toimet.

C. Esimene eelotsuse küsimus, mis käsitleb järelemõtlemisaja arvutamist

96. Esimese eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas riigisisese ülevõtmismeetme puudumise korral tuleb direktiivi 2004/81 artikli 6 lõiget 1 tõlgendada nii, et selles ette nähtud järelemõtlemisaeg hakkab *ipso iure* kulgema hetkest, mil kolmanda riigi kodanik teatab liikmesriigi pädevatele ametiasutustele, et ta on inimkaubanduse ohver (punkt a), ja järelemõtlemisaeg lõpeb *ipso iure* pärast seda, kui see kodanik on esitanud kaebuse inimkaubanduse kohta või, vastupidi, teatab nendele ametiasutustele, et ta loobub kaebuse esitamisest (punkt b).

97. Kuigi pooled paistavad oma seisukohtades olevat eriarvamusel direktiivi 2004/81 artikli 6 lõike 1 Madalmaade õiguskorda ülevõtmise viisi osas, [50] leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et seda sätet ei ole liikmesriigi õigusesse üle võetud, ning soovib seda vahetult kohaldada. Sellest tulenevalt puudutab tõlgendamispalve järelemõtlemisaja arvutusmeetodit ja iseäranis selle aja alguskuupäeva (*dies a quo*) ning lõpukuupäeva (*dies ad quem*).

1. Järelemõtlemisaja dies a quo

98. Küsimuse esimeses punktis soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult teada, kas järelemõtlemisaeg võib alata kohe, kui asjaomane kolmanda riigi kodanik teatab liikmesriigi pädevatele ametiasutustele, et ta on inimkaubanduse ohver.

[48] Vt määruse nr 604/2013 artikli 29 lõige 2.

[49] Vt 23. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus M.A. jt (C-661/17, EU:C:2019:53, punktid 59 ja 60, ning seal viidatud kohtupraktika).

[50] Nagu nähtub liikmesriigi õigusliku raamistiku tutvustusest, ei ole Madalmaade Kuningriik järelemõtlemisaja kestust ja algusaega määranud kindlaks mitte välismaalaste seaduses, vaid ainuüksi välismaalaste ringkirjas.

99. Olgu märgitud, et direktiiv 2004/81 ei määra kindlaks ei järelemõtlemisaja algust ega ka selle kestust. Kui komisjon kaalus oma ettepaneku raames 30-päevast järelemõtlemisaega, sarnaselt Euroopa Nõukogu inimkaubanduse vastu võitlemise konventsiooni[51] artikli 13 lõikes 1 ette nähtud ajale, jättis liidu seadusandja siiski need meetmed iga liikmesriigi määrata.[52]

100. Käesoleval juhul küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult, kas järelemõtlemisaja alguseks võiks lugeda hetke, mil kolmanda riigi kodanik *teatab* liikmesriigi pädevatele ametiasutustele, et ta on inimkaubanduse ohver.[53] Küsimuse sõnastust arvestades on see olukord minu arvates erinev olukorrast, kus kolmanda riigi kodanik esitab kaebuse või annab tunnistusi isiku vastu, keda ta süüdistab inimkaubanduses osalemises.[54]

101. Kui aga järelemõtlemisaeg hakkaks kulgema hetkest, mil asjaomane kolmanda riigi kodanik üksnes väitis pädevatele liikmesriigi ametiasutustele, et ta on inimkaubanduse ohver, ilma et neil oleks andmeid rikkumise esinemise või laadi kohta, oleks selline kord minu arvates vastuolus direktiivi 2004/81 isikulise kohaldamisalaga. Tuletan nimelt meelde, et tähtajaliste elamislubade väljastamise menetlust, mille raamesse järelemõtlemisaeg kuulub, saab alustada üksnes juhul, kui ametiasutused on tuvastanud, et see kolmanda riigi kodanik on inimkaubanduse ohver või et kogu teabe ja kõikide juhtumit puudutavate asjaolude põhjal on mõistlik alus arvata, et ta on selle rikkumise ohver.

102. Neid asjaolusid arvestades leian seega, et olukorras, kus kolmanda riigi kodanik teatab liikmesriigi pädevatele ametiasutustele, et ta on inimkaubanduse ohver, võib järelemõtlemisaeg alata kohe, kui need ametiasutused leiavad, et kogu nende käsutuses olevat teavet arvestades on mõistlik alus arvata, et kõnealune kodanik kuulub direktiivi 2004/81 kohaldamisalasse, ning sellest tulenevalt teavitavad need ametiasutused seda kodanikku nimetatud direktiiviga pakutavatest võimalustest, vastavalt neil selle direktiivi artikli 5 kohaselt lasuvatele kohustustele.

2. Järelemõtlemisaja dies ad quem

103. Küsimuse teise punktiga soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult teada, kas direktiivi 2004/81 artikli 6 lõikes 1 ette nähtud järelemõtlemisaeg võib *ipso iure* lõppeda siis, kui kolmanda riigi kodanik esitab kaebuse inimkaubanduse kohta või vastupidi teatab pädevatele ametiasutustele, et ta loobub kaebuse esitamisest.

[51] Inimkaubanduse vastu võitlemise konventsiooni võttis vastu Euroopa Nõukogu ministrite komitee 3. mail 2005 ning see jõustus 1. veebruaril 2008. Selle artikli 13 lõige 1 sätestab: „Kui on alust arvata, et isik on ohver, võimaldab konventsiooniosaline talle riigisisese õigusega vähemalt 30-päevase taastumis- ja järelemõtlemisaja. See aeg peab olema küllaldane isiku tervenemiseks ja inimkaubitsejate mõju alt pääsemiseks ja teadliku otsuse langetamiseks koostöö kasuks pädevate asutustega. Nimetatud aja jooksul ei tohi ohvrit välja saata. Säte ei piira pädevate asutuste tegevust asjaomase riigisisese menetluse mis tahes järgus, eelkõige kuritegude uurimisel ja kohtu alla andmisel. Selle perioodi jooksul annavad konventsiooniosalised asjaomastele isikutele õiguse viibida nende territooriumil.“ Vt ka Euroopa Nõukogu inimkaubanduse vastu võitlemise konventsiooni seletuskiri, punkt 177, kättesaadav järgmisel veebiaadressil: https://rm.coe.int/16800d388d.

[52] Komisjoni 25. märtsi 2003. aasta otsusega 2003/209/EÜ, millega luuakse nõuanderühm nimetusega inimkaubanduse eksperdirühm (ELT 2003, L 79, lk 25; ELT eriväljaanne 19/06, lk 135), loodud inimkaubanduse eksperdirühm omakorda soovitab oma 16. aprilli 2004. aasta arvamuses vähemalt kolme kuu pikkust aega. Prantsusmaal kehtestab välismaalaste riiki sisenemise ja seal viibimise ning varjupaigaõiguse seadustiku (Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (*JORF*, 15.9.2007, tekst nr 17)) artikkel R316-1 tähtajaks 30 päeva.

[53] Arvestades eelotsusetaotluse esitanud kohtu kasutatud sõnastust, eristan seda olukorda olukorrast, kus kolmanda riigi kodanik teatab sellest rikkumisest, esitades pädevatele ametiasutustele kaebuse.

[54] Peale selle tundub see olukord mulle ka erinev välismaalaste ringkirjas käsitletud olukorrast. Nimelt tuleneb selle ringkirja sätetest, et politsei või sandarmeeria juhataja annab oletatavale ohvrile järelemõtlemisaja kohe, kui on „vähimatki alust arvata, et tegemist on inimkaubandusega“, ja/või sotsiaalasjade ja tööhõive inspektsioon sekkumisel.

104. Vastupidi järelemõtlemisaja algusele, mis on vastatavalt direktiivi 2004/81 artikli 6 lõike 1 teisele lõigule jäetud iga liikmesriigi hinnata, näeb liidu seadusandja selle direktiivi artikli 6 lõikes 4 ette olukorrad, kus liikmesriik võib järelemõtlemisaja möödumist ootamata selle igal ajal lõpetada. Esiteks on tegemist olukorraga, kus on kindlaks tehtud, et asjaomane kolmanda riigi kodanik on „aktiivselt, vabatahtlikult ja omal algatusel“ uuendanud kontakte rikkumise toimepanijatega, ja teiseks olukorraga, kus esinevad avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitsega seotud põhjused.

105. Olukorrad, kus liikmesriik võib *ipso iure* lõpetada õiguse kasutada järelemõtlemisaega, mis on kolmanda riigi kodanikule antud direktiivi 2004/81 artikli 6 lõike 1 kohaselt, piirduvad seega eriti tõsiste olukordadega, kus liikmesriik võib otsustada tähtajalise elamisloa väljastamise menetluse jätkamisest loobuda, arvestades seda, millised on asjaomase isiku sidemed rikkumise toimepanijatega, ning ohtu, mida see isik võib riigi huvidele põhjustada.

106. Kuivõrd selle direktiivi artikli 6 lõike 4 tagajärjel piiratakse inimkaubanduse ohvrist kolmanda riigi kodanikule antud järelemõtlemisaja kasutamist, arvan, et seda tuleb tõlgendada kitsalt. Märgin aga, et kumbagi eelotsusetaotluse esitanud kohtu mainitud asjaoludest ei saa seostada nende olukordadega, mida liidu seadusandja selles artiklis nimetas. Sellest tulenevalt leian, et kumbki nendest asjaoludest ei saa lubada liikmesriigil kõnealust järelemõtlemisaega *ipso iure* lõpetada.

107. Neid asjaolusid arvestades teen Euroopa Kohtule seega ettepaneku otsustada, et olukorras, kus direktiivi 2004/81 artikli 6 lõikes 1 ette nähtud järelemõtlemisaeg ei ole möödunud, ei saa liikmesriik seda aega *ipso iure* lõpetada, kui ei esine olukordi, mis on sõnaselgelt ette nähtud selle direktiivi artikli 6 lõikes 4.

108. Sooviksin lisada kaks täiendavat märkust.

109. Mis puudutab esiteks eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud olukorda, kus asjaomase kolmanda riigi kodanik esitab rikkumise toimepanijate vastu kaebuse, siis on tõsi, et niisugune toiming näitab, et ohvril on selge koostöötahe. Neil asjaoludel võiks arvata, et järelemõtlemisaeg avaldas soovitavat toimet. Direktiivi 2004/81 artiklit 8 lugedes nendin aga, et niisugusest asjaolust ei piisa tingimata elamisloa väljastamiseks. Nimelt näevad selle direktiivi artikli 8 lõiked 1 ja 2 ette, et elamisluba saab väljastada üksnes juhul, kui ühest küljest on asjaomane isik mitte üksnes näidanud üles selget kavatsust teha koostööd, vaid ka katkestanud kõik suhted rikkumises kahtlustatavate isikutega, ning teisest küljest peavad liikmesriigi pädevad ametiasutused tarvilikuks pikendada asjaomase isiku viibimist liikmesriigi territooriumil uurimise või kohtumenetluse huvides. Kõnealuse direktiivi artikli 8 lõike 1 kohaselt antakse see hinnang „[p]ärast järelemõtlemisaja lõppu või varem, kui pädevad asutused on seisukohal, et asjaomane kolmanda riigi kodanik on juba [näidanud üles selget kavatsust teha koostööd]“.

110. Ent mitte miski ei võimalda kinnitada, et liikmesriik saaks *ipso iure* lõpetada järelemõtlemisaja, kui ohver näitab üles koostöötahet. Ma ei ole seega veendunud, et ainuüksi kaebuse esitamisest rikkumise toimepanijate vastu piisab selle järelemõtlemisaja lõpetamiseks, mis peab vastavalt direktiivi 2004/81 artikli 6 lõikele 1 võimaldama ohvril ka toibuda ja pääseda rikkumiste toimepanijate mõju alt.[55]

[55] Vt ka direktiivi 2004/81 põhjendused 11 ja 12 ning direktiivi 2011/36 põhjendus 18.

111. Mis puudutab teiseks eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud vastupidist olukorda, kus kolmanda riigi kodanik teatab enne järelemõtlemisaja lõppu, et ta ei soovi esitada kaebust rikkumises kahtlustatavate isikute vastu, siis võiks tõepoolest leida, et asjaomane isik tegi otsuse oma koostöö kohta ning seega oli järelemõtlemisaja toime saavutatud. Niisugune reegel ei tagaks aga minu arvates inimkaubanduse ohvrite kaitset, kui sellega ei kaasneks erilised hoolsusmeetmed. Nimelt peaks liikmesriik direktiivi 2004/81 artikli 6 lõike 1 kohaselt kontrollima, et see otsus tehti „asjaoludest aru saades“ ning tuleneb asjaomase kolmanda riigi kodaniku vabast ja teadlikust tahtest, mitte hirmutamisest või survestamisest, mida tema suhtes võidakse taas kasutada. Olgu nimelt meelde tuletatud, et inimkaubandust iseloomustab peale ohvri ärakasutamise ka tema majanduslik ja psühholoogiline mõjutamine rikkumise toimepanija poolt, kes kasutab selleks füüsilist ja psühholoogilist vägivalda. Järelemõtlemisaja soovitava toime tagamiseks on seega esmatähtis tagada, et seda aega ei lühendataks ebaõiglaselt, samas kui ohvril ei olnud aega ei toibuda ega pääseda rikkumiste toimepanijate mõju alt. [56]

V. Ettepanek

112. Kõiki eespool esitatud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata rechtbank Den Haagi (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad) esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt.

1. Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/81/EÜ elamisloa väljaandmise kohta kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kes on olnud seotud ebaseaduslikule sisserändele kaasaaitamisega, kuid teevad pädevate asutustega koostööd, artikli 6 lõikes 2 kasutatud mõistet „väljasaatmisotsus“ tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab meetmeid, millega inimkaubanduse ohvrist kolmanda riigi kodanik on sunnitud lahkuma selle liikmesriigi territooriumilt, kus ta viibib, tulenevalt üleandmisotsuse täideviimisest, mis on vastu võetud vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusele nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.

2. Direktiivi 2004/81 artikli 6 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui kõnealuse direktiivi artikli 6 lõikes 1 ette nähtud järelemõtlemisaja jooksul viib liikmesriik täide otsuse anda kolmanda riigi kodanik, kes on inimkaubanduse ohver, vastavalt määrusele nr 604/2013 üle liikmesriigile, kes vastutab tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.

   Seevastu ei ole selle sättega vastuolus see, et kõnealune liikmesriik teeb selle järelemõtlemisaja jooksul üleandmisotsuse või võtab selle täideviimist ettevalmistava meetme, tingimusel, et need meetmed ei kahjusta järelemõtlemisaja soovitavat toimet.

3. Direktiivi 2004/81 artikli 6 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et olukorras, kus kolmanda riigi kodanik teatab liikmesriigi pädevatele ametiasutustele, et ta on inimkaubanduse ohver, võib järelemõtlemisaeg alata kohe, kui need ametiasutused leiavad, et kogu nende käsutuses olevat teavet arvestades on mõistlik alus arvata, et kõnealune kodanik kuulub selle direktiivi kohaldamisalasse, ning sellest tulenevalt teavitavad seda isikut nimetatud direktiivis pakutavatest võimalustest, vastavalt neil selle direktiivi artikli 5 kohaselt lasuvatele kohustustele.

[56] Vt ka direktiivi 2004/81 põhjendused 11 ja 12 ning direktiivi 2011/36 põhjendus 18.

4. Olukorras, kus direktiivi 2004/81 artikli 6 lõikes 1 ette nähtud järelemõtlemisaeg ei ole möödunud, ei saa liikmesriik seda aega *ipso iure* lõpetada, kui ei esine olukordi, mis on sõnaselgelt ette nähtud selle direktiivi artikli 6 lõikes 4.