CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. RICHARD DE LA TOUR
van 2 juni 2022 [1]

Zaak C-66/21

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

[verzoek van de rechtbank Den Haag (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Immigratiebeleid – Voorkoming en bestrijding van mensenhandel – Richtlijn 2004/81/EG – Verblijfstitel die wordt afgegeven aan derdelanders die slachtoffer zijn van mensenhandel – Artikel 6 – Bedenktijd – Dag van aanvang (dies a quo) en dag van einde (dies ad quem) – Verbod om gedurende deze bedenktijd verwijderingsmaatregelen ten uitvoer te leggen – Begrip ‚verwijderingsmaatregelen' – Nationale regeling op grond waarvan het slachtoffer kan worden overgedragen aan de lidstaat die overeenkomstig verordening (EU) nr. 604/2013 verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming – Toelaatbaarheid"

I. Inleiding

1. Kan een lidstaat tijdens de bedenktijd die hij op grond van artikel 6 van richtlijn 2004/81/EG [2] gunt aan een persoon die slachtoffer is van mensenhandel, die persoon overdragen aan de lidstaat die hij overeenkomstig de criteria van verordening (EU) nr. 604/2013 [3] verantwoordelijk acht voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming? En voorts: op welke dag begint (dies a quo) en op welke dag eindigt (dies ad quem) deze bedenktijd?

2. Dit zijn in wezen de vragen die de rechtbank Den Haag (Nederland) in het kader van dit verzoek om een prejudiciële beslissing heeft gesteld.

3. Deze prejudiciële verwijzing biedt het Hof de gelegenheid om zich voor het eerst uit te spreken over de wijze waarop de procedure van richtlijn 2004/81 inzake de afgifte van een tijdelijke verblijfstitel aan een derdelander die slachtoffer is van mensenhandel, zich verhoudt tot de procedure voor de overdracht van deze derdelander aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Richtlijn van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (PB 2004, L 261, blz. 19).

[3] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31).

de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming, welke procedure is geregeld in verordening nr. 604/2013.[4] Het is juist dat richtlijn 2004/81 de lidstaat verplicht om het slachtoffer van mensenhandel een bedenktijd te gunnen, waarna deze persoon in ruil voor zijn medewerking deze verblijfstitel kan krijgen, maar verordening nr. 604/2013 bepaalt daarentegen dat de lidstaat die derdelander zo spoedig mogelijk overdraagt aan de aangezochte lidstaat met het oog op de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming.

4. In deze conclusie zal ik in de eerste plaats uiteenzetten waarom het in artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 bedoelde begrip „verwijderingsmaatregel" mijns inziens de maatregelen omvat waarmee een derdelander die slachtoffer is van mensenhandel, als gevolg van de tenuitvoerlegging van een krachtens verordening nr. 604/2013 vastgesteld overdrachtsbesluit wordt gedwongen het grondgebied van de lidstaat waar hij zich bevindt te verlaten. Ik zal dienovereenkomstig uitleggen dat dit artikel, door die lidstaat te verbieden tijdens de bedenktijd een verwijderingsmaatregel te nemen, eraan in de weg staat dat die lidstaat tijdens deze bedenktijd die derdelander ter uitvoering van een op grond van verordening nr. 604/2013 genomen besluit overdraagt aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming.

5. Ik zal evenwel uiteenzetten dat de bevoegde nationale autoriteiten de mogelijkheid behouden om gedurende die bedenktijd een besluit tot overdracht vast te stellen of voorbereidende maatregelen te treffen voor de tenuitvoerlegging daarvan, voor zover deze maatregelen de nuttige werking van de bedenktijd niet in gevaar brengen.

6. In de tweede plaats zal ik in deze conclusie specificeren hoe de termijn van de bedenktijd moet worden berekend, en in het bijzonder op welke dag deze begint (dies a quo) en op welke dag deze eindigt (dies ad quem).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Richtlijn 2004/81

7. Artikel 1 van richtlijn 2004/81 bepaalt het volgende:

„Het doel van deze richtlijn is de voorwaarden vast te stellen voor het verlenen van verblijfstitels van beperkte duur, gekoppeld aan de duur van de daarmee verband houdende nationale procedures, aan onderdanen van derde landen die hun medewerking verlenen bij het bestrijden van mensenhandel of hulp bij illegale immigratie."

8. Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„1. De lidstaten passen deze richtlijn toe op onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn of zijn geweest van strafbare feiten in verband met mensenhandel, ook als zij het grondgebied van de lidstaten illegaal zijn binnengekomen."

[4] Ingevolge artikel 3, lid 2, ervan kan richtlijn 2004/81 ook worden toegepast op derdelanders die hulp hebben gekregen bij illegale immigratie.

9. Artikel 5, eerste alinea, van deze richtlijn luidt als volgt:

„Wanneer de bevoegde autoriteiten van de lidstaten van oordeel zijn dat deze richtlijn van toepassing zou kunnen zijn op een bepaalde onderdaan van een derde land, stellen zij de betrokkene in kennis van de mogelijkheden die deze richtlijn biedt."

10. Artikel 6 van deze richtlijn („Bedenktijd") bepaalt het volgende:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de betrokken onderdanen van derde landen bedenktijd krijgen om te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van de daders van de strafbare feiten, zodat zij met kennis van zaken kunnen beslissen of zij bereid zijn met de bevoegde autoriteiten samen te werken.

Duur en aanvang van de in de eerste alinea bedoelde termijn worden overeenkomstig het nationale recht vastgesteld.

2. Tijdens de periode voor de bedenktijd hebben de betrokken onderdanen van derde landen, in afwachting van de beslissing van de bevoegde autoriteiten, toegang tot de behandeling waarin artikel 7 voorziet en mag geen enkele tegen hen genomen verwijderingsmaatregel ten uitvoer worden gelegd.

3. De bedenktijd geeft geen recht op verblijf uit hoofde van deze richtlijn.

4. De lidstaat kan de bedenktijd te allen tijde beëindigen indien de bevoegde autoriteiten hebben vastgesteld dat de betrokkene actief, vrijwillig en uit eigen beweging opnieuw contact heeft opgenomen met de daders van de strafbare feiten als bedoeld in artikel 2, onder b) en c), alsook om redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid."

11. Artikel 7 van richtlijn 2004/81 („Behandeling die verleend wordt voorafgaand aan de afgifte van de verblijfstitel") bepaalt:

„1. De lidstaten waarborgen de betrokken onderdanen van derde landen die over onvoldoende middelen beschikken, een levensstandaard die hen in staat stelt in hun onderhoud te voorzien, alsmede toegang tot spoedeisende medische behandelingen. Zij voorzien in de bijzondere behoeften van de meest kwetsbare personen, zo nodig en indien het nationale recht hierin voorziet, in de vorm van psychologische bijstand.

2. De lidstaten houden bij de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn naar behoren rekening met de behoeften van de betrokken onderdanen van derde landen op het gebied van veiligheid en bescherming, overeenkomstig het nationale recht.

[...]"

12. Artikel 8 van deze richtlijn luidt:

„1. Wanneer de bedenktijd verstreken is, of eerder indien de bevoegde autoriteiten van oordeel zijn dat de betrokken onderdaan inmiddels heeft voldaan aan het [...] onder b) genoemde criterium, bekijkt een lidstaat:

a) of het voor het onderzoek of de gerechtelijke procedure dienstig is het verblijf van de persoon in kwestie op zijn grondgebied te verlengen, en

b) of deze duidelijk blijk heeft gegeven van zijn bereidheid tot medewerking, en

c) of deze alle banden met de vermoedelijke daders van een of meer van de in artikel 2, onder b) en c), omschreven strafbare feiten heeft verbroken.

2. Onverminderd redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid mag de verblijfstitel alleen worden afgegeven als aan de in lid 1 genoemde voorwaarden is voldaan.

[...]"

2. Andere bepalingen van het Unierecht

13. In het kader van deze conclusie zal ik verwijzen naar de artikelen 21, 29, 31 en 32 van verordening nr. 604/2013.

14. Ik zal ook verwijzen naar richtlijn 2011/36/EU[5], die een omschrijving bevat van het strafbare feit van mensenhandel en bepaalt welke bijstands- en beschermingsmaatregelen moeten worden verleend aan slachtoffers van mensenhandel, en naar richtlijn 2012/29/EU[6].

B. Nederlands recht

15. Artikel 8, aanhef en onder k), van de Vreemdelingenwet 2000[7] van 23 november 2000 bepaalt het volgende:

„De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

[...]

k. gedurende de periode waarin de vreemdeling door Onze Minister in de gelegenheid wordt gesteld aangifte te doen van overtreding van artikel 273f[8] van het Wetboek van Strafrecht[9]".

5 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PB 2011, L 101, blz. 1).

6 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van kaderbesluit 2001/220/JBZ (PB 2012, L 315, blz. 57).

7 Stb. 2000, 495 (hierna: „Vw").

8 Dat betrekking heeft op mensenhandel.

9 Hierna: „WvSr".

16. Op grond van artikel 11, leden 1 en 2, Vw komen derdelanders tijdens de bedenktijd in aanmerking voor de bijstandsmaatregelen als bedoeld in artikel 7 van richtlijn 2004/81.

17. Artikel 30, lid 1, Vw bepaalt dat een aanvraag tot het verlenen van een verblijfstitel voor bepaalde tijd niet in behandeling wordt genomen, indien op grond van verordening nr. 604/2013 is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag.

18. De regelingen voor het gunnen van de bedenktijd zijn te vinden in de Vreemdelingencirculaire 2000 [10], met name in paragraaf B8/3.1 ervan, waarin het volgende is vermeld:

„De Commandant van de Koninklijke Marechaussee heeft dezelfde bevoegdheden als de Korpschef van de Nationale Politie voor zover indicaties van mensenhandel zich voordoen bij een vreemdeling.

[...]

De [Immigratie- en Naturalisatiedienst [11]] onderscheidt drie verblijfsrechtelijke situaties met betrekking tot het tijdelijke verblijfsrecht van slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel:

1. de bedenktijd voor slachtoffers van mensenhandel;

2. de verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel; en

3. de verblijfsvergunning voor getuige-aangevers van mensenhandel.

Ad 1. De bedenktijd

Aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel wordt op grond van artikel 8, [aanhef en] onder k Vw een bedenktijd van maximaal drie maanden gegund, waarbinnen zij een beslissing moeten nemen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op andere wijze medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van een verdachte van mensenhandel, of dat zij hiervan afzien.

Reeds bij de geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel en/of op voorspraak van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Opsporing (ISZW-DO), biedt de politie of [de Koninklijke Marechaussee] aan het vermoedelijke slachtoffer de bedenktijd aan.

Gedurende de bedenktijd schort de IND het vertrek van het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel uit Nederland op.

De periode van de bedenktijd is eenmalig en wordt niet verlengd.

De bedenktijd staat uitsluitend open voor vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven en:

– werkzaam zijn of zijn geweest in een situatie als strafbaar gesteld in artikel 273f WvSr;

[10] Hierna: „Vc”.

[11] Hierna: „IND”.

– nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest in een situatie die strafbaar is gesteld in artikel 273f WvSr, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel; of

– geen toegang tot Nederland hebben gehad, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel waarbij de [de Koninklijke Marechaussee], zo nodig in overleg met het [Openbaar Ministerie], de bedenktijd aanbiedt bij de geringste aanwijzing van mensenhandel.

[...]

Gedurende de periode van de bedenktijd moet het vermoedelijke slachtoffer zich maandelijks melden bij de regionale eenheid van de politie of [Koninklijke Marechaussee] waar hij of zij administratief is ondergebracht.

De bedenktijd eindigt op het moment dat:

– de politie of [de Koninklijke Marechaussee] vaststelt dat het vermoedelijke slachtoffer tijdens de periode van de bedenktijd ‚met onbekende bestemming' is vertrokken;

– het vermoedelijke slachtoffer gedurende de periode van de bedenktijd aangeeft af te zien van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte;

– het vermoedelijke slachtoffer aangifte van mensenhandel heeft gedaan en het proces-verbaal heeft ondertekend, of op andere wijze medewerking heeft verleend aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte; of

– het vermoedelijke slachtoffer een aanvraag voor een verblijfsvergunning (anders dan op grond van deze paragraaf) indient.

Als de bedenktijd eindigt, heft de IND de opschorting van het vertrek op.

[...]"

III. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

19. Verzoeker in het hoofdgeding, Nigeriaans staatsburger, heeft op 26 april 2019 in Nederland een verzoek om internationale bescherming ingediend, na eerder drie verzoeken om internationale bescherming in Italië en ook nog een verzoek om internationale bescherming in België te hebben ingediend.

20. Op 3 juni 2019 heeft het Koninkrijk der Nederlanden de Italiaanse Republiek verzocht verzoeker in het hoofdgeding terug te nemen, overeenkomstig artikel 18, lid 1, onder d), van verordening nr. 604/2013, welk verzoek op 13 juni 2019 door Italië is aanvaard.

21. Het aanmeldgehoor heeft plaatsgevonden op 26 april 2019 en verzoeker in het hoofdgeding heeft bij schrijven van 30 juli 2019 te kennen gegeven aangifte te willen doen bij de politie, aangezien hij slachtoffer zou zijn geweest van mensenhandel in Italië en een van de daders van dit misdrijf in een Nederlands opvangcentrum zou hebben herkend. Hij werd hierover gehoord door de vreemdelingenpolitie. Bij besluit van 12 augustus 2019 heeft de Staatssecretaris van

Justitie en Veiligheid geweigerd de aanvraag tot het verlenen van internationale bescherming van verzoeker in het hoofdgeding te onderzoeken op de grond dat Italië hiervoor verantwoordelijk was en zijn overdracht aan Italië gelast.

22. Op 3 oktober 2019 heeft verzoeker in het hoofdgeding aangifte gedaan bij de Nederlandse autoriteiten op grond dat hij slachtoffer was van mensenhandel.

23. Na onderzoek is het Nederlandse Openbaar Ministerie tot de slotsom gekomen dat er in Nederland geen bewijs was ter onderbouwing van de aangifte van verzoeker in het hoofdgeding en dat zijn medewerking aan een strafrechtelijk onderzoek in Nederland dus niet nodig was. Aan zijn aangifte is daarom geen gevolg gegeven.

24. Verzoeker in het hoofdgeding heeft tegen het besluit van 12 augustus 2019 beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Hij stelt met name dat dit besluit onrechtmatig is, aangezien hem op grond van artikel 6 van richtlijn 2004/81 een bedenktijd had moeten worden gegund.

25. Volgens de verwijzende rechter rijst de vraag of aan verzoeker in het hoofdgeding op enig moment vanaf 30 juli 2019 de in artikel 6 van richtlijn 2004/81 bedoelde bedenktijd had moeten worden gegund en, zo ja, of de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid maatregelen mocht treffen ter voorbereiding van de verwijdering van verzoeker in het hoofdgeding van het Nederlandse grondgebied terwijl die bedenktijd niet is gegund, en – in het verlengde daarvan – of het besluit van 12 augustus 2019 een maatregel tot verwijdering is. Bovendien vraagt die rechter zich af welke gevolgen moeten worden verbonden aan het feit dat, afgezien van de in de Vc genoemde elementen, het nationale recht noch de duur, noch de aanvang van deze bedenktijd bepaalt en dat artikel 6, lid 1, van deze richtlijn dus niet is omgezet in Nederlands recht.

26. In die omstandigheden heeft de rechtbank Den Haag de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) a) Moet, nu Nederland heeft verzuimd de aanvang van de in artikel 6, eerste lid, van richtlijn [2004/81] gegarandeerde bedenktijd overeenkomstig het nationale recht vast te stellen, die bepaling zo worden uitgelegd dat de bedenktijd van rechtswege aanvangt met de melding (mededeling) door de derdelander van mensenhandel aan de Nederlandse autoriteiten?

b) Moet, nu Nederland heeft verzuimd de duur van de in artikel 6, eerste lid, van richtlijn [2004/81] gegarandeerde bedenktijd overeenkomstig het nationale recht vast te stellen, die bepaling zo worden uitgelegd dat de bedenktijd van rechtswege eindigt nadat aangifte van mensenhandel is gedaan of de betrokken onderdaan van een derde land te kennen geeft af te zien van het doen van aangifte?

2) Moeten onder verwijderingsmaatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van richtlijn [2004/81] ook worden verstaan maatregelen ter verwijdering van een derdelander van het grondgebied van de lidstaat naar het grondgebied van een andere lidstaat?

3) a) Staat artikel 6, tweede lid, van richtlijn [2004/81] eraan in de weg om tijdens de bedenktijd, gegarandeerd in het eerste lid van dat artikel, een overdrachtsbesluit te nemen?

b) Staat artikel 6, tweede lid, van richtlijn [2004/81] eraan in de weg om tijdens de bedenktijd, gegarandeerd in het eerste lid van dat artikel, een al genomen overdrachtsbesluit uit te voeren of de uitvoering ervan voor te bereiden?”

27. De Tsjechische, de Duitse en de Nederlandse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

28. Partijen werd ook verzocht om schriftelijke beantwoording van de door het Hof gestelde vragen en met name om zich uit te spreken over de vraag in hoeverre en hoe voor de beantwoording van de prejudiciële vragen rekening moet worden gehouden met zowel de bepalingen betreffende de preventie van mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers als bedoeld in richtlijn 2011/36, als de regels betreffende de rechten van slachtoffers van strafbare feiten, zoals vervat in richtlijn 2012/29.

IV. Analyse

A. Opmerkingen vooraf

29. Alvorens over te gaan tot de behandeling van deze vragen, wil ik twee opmerkingen maken.

30. De eerste betreft de volgorde die ik voorstel voor de behandeling van deze vragen.

31. Ik zal in mijn analyse namelijk allereerst de fundamentele vraag onderzoeken die door de tweede prejudiciële vraag wordt opgeworpen, te weten de uitlegging van het begrip „verwijderingsmaatregel", dat door de Uniewetgever is gebruikt in artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81. De verwijzende rechter vraagt zich namelijk af of onder dat begrip een maatregel valt waarbij een lidstaat een derdelander op grond van verordening nr. 604/2013 aan een andere lidstaat overdraagt.

32. Om de samenhang te bewaren, zet ik mijn analyse daarna voort met het onderzoek van de derde prejudiciële vraag, die er betrekking op heeft in hoeverre een lidstaat tijdens de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 bedoelde bedenktijd een overdrachtsprocedure kan starten tegen de derdelander die slachtoffer is van mensenhandel. De verwijzende rechter vraagt zich met name af, om te beginnen, of een overdrachtsbesluit kan worden vastgesteld [onder a)] en, voorts, of een dergelijk overdrachtsbesluit – dat vóór het begin van de bedenktijd is genomen – ten uitvoer kan worden gelegd of kan worden voorbereid met het oog op de tenuitvoerlegging ervan [onder b)].

33. Ten slotte zal ik mijn analyse beëindigen met de behandeling van de eerste prejudiciële vraag, die betrekking heeft op de berekening van de termijnen die van toepassing zijn op de bedenktijd. Bij gebreke van een nationale omzettingsmaatregel verzoekt de verwijzende rechter het Hof namelijk te bepalen op welke dag de termijn begint (dies a quo) en op welke dag deze eindigt (dies ad quem).

34. De tweede opmerking betreft de regels aan de hand waarvan ik de tweede en de derde prejudiciële vraag zal onderzoeken, die betrekking hebben op de reikwijdte van het verbod op de tenuitvoerlegging van een verwijderingsmaatregel tijdens de bedenktijd.

35. In hun opmerkingen hebben de Duitse en de Nederlandse regering namelijk voorgesteld om deze vragen te beantwoorden aan de hand van een analyse van de bewoordingen, de opzet en het doel van verordening nr. 604/2013. Uit deze aanpak blijkt dat deze partijen en de Commissie er sterk toe neigen de doeltreffendheid van de in deze verordening geregelde overdrachtsprocedures zwaarder te laten wegen. Niettegenstaande het belang van deze aanpak moet de reikwijdte van het verbod van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 mijns inziens evenwel

vooral worden onderzocht in het licht van de bewoordingen, de opzet en het doel van deze bepaling, in de context van het mechanisme van de bestrijding van mensenhandel waarvan deze richtlijn deel uitmaakt.

36. Hoewel richtlijn 2004/81 en verordening nr. 604/2013 beide bijdragen tot de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, hebben zij immers hun eigen regelingen en streven zij verschillende doelen na.

37. Richtlijn 2004/81 is een instrument ter bestrijding van mensenhandel en is van toepassing ongeacht de status van het slachtoffer. Deze richtlijn betreft de verblijfsvoorwaarden voor derdelanders die slachtoffer zijn van mensenhandel of die hulp hebben gekregen bij illegale immigratie naar het grondgebied van de lidstaten, en voorziet met name in de afgifte van een verblijfstitel aan degenen onder hen die aan het einde van een bedenktijd besluiten samen te werken ten behoeve van het strafrechtelijk onderzoek en/of de gerechtelijke procedure. Deze richtlijn moet daarom bijdragen tot de doeltreffendheid van de bestrijding van netwerken van mensenhandel of illegale immigratie en tegelijkertijd de slachtoffers van deze misdrijven beschermen.

38. Verordening nr. 604/2013 maakt daarentegen deel uit van het beheer van de migratiestromen. Zij valt onder het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en is gebaseerd op een zuiver administratieve onderzoeksprocedure die tot doel heeft om aan de hand van de in deze verordening geformuleerde criteria te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, waaraan de verzoeker eventueel wordt overgedragen en waarin hij eventueel een verblijfstitel krijgt in zijn hoedanigheid van persoon die internationale bescherming geniet.

39. Een situatie als de onderhavige doet de vraag rijzen hoe deze twee procedures zich tot elkaar verhouden. De gelijktijdige tenuitvoerlegging ervan is eo ipso reeds paradoxaal: terwijl richtlijn 2004/81 erop gericht is de betrokken derdelander een tijdelijke verblijfstitel te verlenen op het grondgebied van de lidstaat waar hij is geïdentificeerd als slachtoffer van mensenhandel en waar hij aangifte heeft gedaan, regelt verordening nr. 604/2013 daarentegen, binnen strikte termijnen, de overdracht van deze persoon aan een andere lidstaat wanneer de lidstaat waarin hij zich bevindt niet verantwoordelijk is voor het onderzoek van zijn verzoek om internationale bescherming.

40. Voor de onderlinge afstemming van deze procedures moet een evenwichtige aanpak worden ontwikkeld, waarbij uiteraard rekening dient te worden gehouden met de doeltreffendheid van de zogenoemde Dublinprocedures, maar vooral – volgens mij – met de kwetsbaarheid van de betrokkene, zowel vanwege zijn status als slachtoffer, waarop richtlijn 2004/81 betrekking heeft, als vanwege zijn status als persoon die om internationale bescherming verzoekt.

B. Reikwijdte van het verbod op de tenuitvoerlegging van elke verwijderingsmaatregel tijdens de in artikel 6 van richtlijn 2004/81 bedoelde bedenktijd

1. Tweede prejudiciële vraag: uitlegging van het in artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 gebruikte begrip „verwijderingsmaatregel”

41. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of het begrip „verwijderingsmaatregel” in artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 de maatregel omvat waarmee een lidstaat een derdelander die slachtoffer is van mensenhandel, op grond van artikel 26 van verordening nr. 604/2013 aan een andere lidstaat overdraagt.

42. Met andere woorden, deze rechter wenst te vernemen of dit begrip alle maatregelen omvat waarmee een derdelander wordt gedwongen het grondgebied van een lidstaat te verlaten, zoals een maatregel tot overdracht aan een andere lidstaat, dan wel, of het begrip „verwijdering” veeleer alleen de maatregelen omvat waarmee een derdelander wordt gedwongen het grondgebied van de Unie te verlaten, zodat een overdracht die is vastgesteld op grond van verordening nr. 604/2013 van deze kwalificatie zou zijn uitgesloten.

43. Artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 bepaalt dat „[t]ijdens de periode voor de bedenktijd [...] de betrokken onderdanen van derde landen, in afwachting van de beslissing van de bevoegde autoriteiten, toegang [hebben] tot de behandeling waarin artikel 7 voorziet en [...] geen enkele tegen hen genomen verwijderingsmaatregel ten uitvoer [mag] worden gelegd”.

44. De bewoordingen van artikel 6, lid 2, van deze richtlijn geven geen enkele aanwijzing wat betreft de geografische reikwijdte van het begrip „verwijdering”. De Uniewetgever geeft ook geen definitie van dit begrip in het kader van deze richtlijn. In artikel 2, onder d), van deze richtlijn preciseert hij enkel dat een „maatregel tot uitvoering van een verwijderingsbesluit” moet worden opgevat als „elke maatregel die door een lidstaat wordt getroffen met het oog op de uitvoering van een door de bevoegde autoriteiten genomen besluit waarin de verwijdering van een onderdaan van een derde land wordt bevolen”.

45. Artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 bevat ook geen verwijzing naar het nationale recht van de lidstaten. Het begrip „verwijdering” dat in dit artikel voorkomt, moet daarom worden opgevat als een autonoom begrip van het Unierecht. Aangezien dit begrip al is gedefinieerd in artikel 3, punt 5, van richtlijn 2008/115/EG[12], die net als richtlijn 2004/81 deel uitmaakt van het immigratiebeleid van de Unie, geef ik het Hof in overweging zich daarop te baseren.

46. In richtlijn 2008/115 wordt het begrip „verwijdering” in artikel 3, punt 5, ervan gedefinieerd als „de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting, dat wil zeggen *de fysieke verwijdering uit de lidstaat*”. Ingevolge artikel 3, punt 3, van deze richtlijn houdt het terugkeerbesluit op zijn beurt in dat de derdelander „terugkeert” naar zijn land van herkomst, een land van doorreis, of een ander derde land. Gelet op deze definities hebben een verwijderingsbesluit en een terugkeerbesluit, ook al zijn zij vastgesteld in het kader van één procedure of handeling, een verschillende reikwijdte. „Verwijdering” is de maatregel waarmee de derdelander het grondgebied van de lidstaat waar hij zich bevindt moet verlaten, terwijl in het kader van richtlijn 2008/115 „terugkeer” de handeling is op grond waarvan deze persoon naar een derde land, een land van doorreis, of zijn land van herkomst moet gaan, dat wil zeggen buiten het grondgebied van de Unie. Op grond van artikel 8,

[12] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98).

lid 3, van deze richtlijn kunnen de lidstaten aldus de verwijdering van de betrokkene, in een administratief of rechterlijk besluit of administratieve handeling, los van het terugkeerbesluit, gelasten voor of na de vaststelling van dit besluit, waarbij elk van deze handelingen moet voldoen aan de vormvereisten genoemd in artikel 12 van deze richtlijn en voorwerp moet kunnen zijn van rechterlijke toetsing. [13]

47. In het arrest van 30 september 2020, OCMW van Seraing [14], heeft het Hof aldus in de volgende bewoordingen een onderscheid gemaakt tussen de verwijderingsmaatregel en het terugkeerbesluit: „uit artikel 3, punten 3 tot en met 5, van richtlijn 2008/115 [volgt] [....] dat een terugkeerbesluit de derdelander op wie het betrekking heeft, per definitie een verplichting oplegt of gelast om naar een derde land terug te keren, *terwijl* het begrip ‚verwijdering' verwijst naar de fysieke verwijdering van die derdelander uit de betrokken lidstaat". [15] Volgens het Hof heeft het besluit waarbij de verwijdering wordt gelast „als zodanig tot gevolg dat de betrokken derdelander niet tijdelijk *op het grondgebied van deze lidstaat* mag blijven". [16]

48. Uit deze tekstuele en aan de rechtspraak ontleende elementen volgt dat een maatregel als een „verwijderingsmaatregel" wordt gekwalificeerd wanneer deze tot gevolg heeft dat een derdelander wordt gedwongen het grondgebied van de lidstaat waar hij zich bevindt te verlaten. Voor zover een overeenkomstig verordening nr. 604/2013 genomen overdrachtsbesluit voor de betrokken derdelander een verplichting inhoudt om zich naar de lidstaat te begeven die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming (aangezochte lidstaat), houdt de tenuitvoerlegging van een dergelijk besluit op zich in dat deze derdelander wordt verwijderd van het grondgebied van de lidstaat waar hij zijn verzoek om internationale bescherming heeft ingediend (verzoekende lidstaat).

49. In het licht van deze overwegingen geef ik het Hof dan ook in overweging om voor recht te verklaren dat het in artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 bedoelde begrip „verwijderingsmaatregel" aldus moet worden uitgelegd dat hieronder mede moeten worden verstaan de maatregelen waarmee een derdelander die slachtoffer is van mensenhandel, wordt gedwongen het grondgebied van de lidstaat waar hij zich bevindt te verlaten als gevolg van de tenuitvoerlegging van een overdrachtsbesluit dat is vastgesteld op grond van verordening nr. 604/2013.

2. Derde prejudiciële vraag: modaliteiten van de tenuitvoerlegging van een overdrachtsprocedure gedurende de bedenktijd

50. Met zijn derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat gedurende de in artikel 6, lid 1, van deze richtlijn bedoelde bedenktijd, ten eerste een overdrachtsbesluit kan worden vastgesteld [onder a)] en ten tweede een vóór aanvang van de bedenktijd genomen overdrachtsbesluit ten uitvoer kan worden gelegd of deze tenuitvoerlegging kan worden voorbereid [onder b)].

13 Artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115.

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

15 Punt 44 van dat arrest, cursivering van mij.

16 Punt 45 van dat arrest, cursivering van mij.

51. In artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 heeft de Uniewetgever het verboden dat door de lidstaat een verwijderingsmaatregel „ten uitvoer wordt gelegd" tegen de derdelander die slachtoffer is van mensenhandel, tijdens de hem op grond van lid 1 van dit artikel gegunde bedenktijd.

52. Rekening houdend met de bewoordingen van artikel 6 van deze richtlijn zal ik hierna onderscheid maken tussen twee situaties.

53. De eerste situatie is die welke uitdrukkelijk door de Uniewetgever is verboden, namelijk de *tenuitvoerlegging* van een verwijderingsmaatregel.

54. De tweede situatie is die waarin, bij gebreke van een andersluidende aanwijzing in artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81, de lidstaat gedurende deze bedenktijd zou kunnen besluiten het slachtoffer van mensenhandel over te dragen of de voorbereidende maatregelen te treffen voor de tenuitvoerlegging van deze overdracht, zonder dat echter de overdracht in eigenlijke zin van de betrokken derdelander plaatsvindt.

a) Verbod om een overdrachtsbesluit tijdens de bedenktijd ten uitvoer te leggen

55. Gelet op het voorgaande brengt het verbod om een verwijderingsbesluit ten uitvoer te leggen mijns inziens met zich mee dat het verboden is om een overdrachtsbesluit ten aanzien van een slachtoffer van mensenhandel ten uitvoer te leggen tijdens de hem gegunde bedenktijd.

56. Zoals ik nu zal uiteenzetten, moet deze uitlegging niet alleen worden gekozen met het oog op de nuttige werking van de procedure voor de afgifte van de verblijfstitel waarin richtlijn 2004/81 voorziet, maar ook gelet op de door de Uniewetgever nagestreefde doelstellingen.

57. Deze richtlijn heeft, ingevolge artikel 1 ervan, tot doel de voorwaarden vast te stellen voor het verlenen van verblijfstitels van beperkte duur aan derdelanders die hun medewerking verlenen bij het bestrijden van mensenhandel door deel te nemen aan het strafrechtelijk onderzoek of de gerechtelijke procedure. [17]

58. In deze context is het wezenlijk om in gedachten te houden dat de bepalingen van deze richtlijn, overeenkomstig artikel 3, lid 1, ervan, zijn gericht tot „onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn of zijn geweest van strafbare feiten in verband met mensenhandel".

[17] Zie de overwegingen 8 en 9 van richtlijn 2004/81 en overweging 17 van richtlijn 2011/36.

59. Ingevolge artikel 2, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2012/29 moet onder „slachtoffer" worden verstaan „een natuurlijke persoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit schade, met inbegrip van lichamelijke, geestelijke of emotionele schade of economisch nadeel, heeft geleden". Of iemand slachtoffer van een strafbaar feit is, staat los van de wettigheid van het verblijf of de verblijfsstatus van de betrokkene op het grondgebied van de betrokken lidstaat. [18]

60. Verder definieert de Uniewetgever het strafbare feit van mensenhandel in artikel 2 van richtlijn 2011/36 [19], waarnaar artikel 2, onder c), van richtlijn 2004/81 verwijst. [20]

61. Uit de werkingssfeer van deze richtlijn, zoals uiteengezet in artikel 3, lid 1, ervan, gelezen in het licht van de richtlijnen 2011/36 en 2012/29, volgt dat de procedure voor de afgifte van de tijdelijke verblijfstitel – waarvan de bedenktijd deel uitmaakt – alleen mag worden ingeleid wanneer de bevoegde nationale autoriteiten van mening zijn dat de derdelander kan worden aangemerkt als „slachtoffer van mensenhandel".

62. Bij de inrichting van de verschillende fasen van de procedure voor de afgifte van de tijdelijke verblijfstitel is rekening gehouden met de bijzondere status van slachtoffer die de derdelander heeft, maar ook met de ernst van het betrokken strafbare feit. Elk van deze fasen impliceert dat het slachtoffer gedurende de hem gegunde bedenktijd op het grondgebied van de betrokken lidstaat mag blijven en dat de tenuitvoerlegging van elke tegen hem genomen overdrachtsmaatregel derhalve wordt opgeschort.

1) Informatieplicht van de lidstaat

63. De verschillende fasen van de procedure voor de afgifte van tijdelijke verblijfstitels zijn omschreven in hoofdstuk II van richtlijn 2004/81.

64. Deze procedure begint ermee dat aan het mogelijke slachtoffer van mensenhandel de eerste informatie wordt verstrekt, overeenkomstig artikel 5 van deze richtlijn. [21]

[18] Anders dan hetgeen de Nederlandse regering in haar opmerkingen betoogt, heeft artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 ook betrekking op derdelanders die slachtoffers van mensenhandel zijn en die legaal op het grondgebied van betrokken lidstaat verblijven, zoals personen die om internationale bescherming verzoeken. Zie artikel 3, lid 1, van die richtlijn, volgens hetwelk de werkingssfeer van deze richtlijn zich uitstrekt tot derdelanders die het grondgebied van de betrokken lidstaat legaal zijn binnengekomen of er legaal verblijven. Zie ook artikel 1, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2012/29, volgens hetwelk „[d]e in deze richtlijn opgenomen rechten [...] jegens slachtoffers op niet-discriminerende wijze [worden] toegepast, mede wat hun verblijfsstatus betreft"; overweging 9 van deze richtlijn, volgens welke „[s]lachtoffers van strafbare feiten [...] als zodanig [moeten] worden erkend en op een respectvolle, tactvolle en professionele manier [moeten] worden behandeld, zonder enig onderscheid op welke grond dan ook, zoals [...] verblijfsstatus"; overweging 10 van dezelfde richtlijn, volgens welke „[d]e lidstaten [...] de nodige maatregelen [moeten] nemen om ervoor te zorgen dat de in [richtlijn 2012/29] opgenomen rechten niet afhangen van de verblijfsstatus van het slachtoffer op hun grondgebied of van diens burgerschap of nationaliteit", en overweging 18 van richtlijn 2011/36.

[19] Het gaat om de volgende opzettelijke gedragingen: het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van personen, daaronder begrepen de wisseling of overdracht van de controle over deze personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, door ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen, teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die controle heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van prostitutie van anderen, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of dienstverlening – bedelarij daaronder begrepen – slavernij en met slavernij vergelijkbare praktijken, dienstbaarheid, uitbuiting van strafbare activiteiten, en de verwijdering van organen.

[20] De Uniewetgever verwijst naar de artikelen 1 tot en met 3 van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel (PB 2002, L 203, blz. 1), waarvoor richtlijn 2011/36 in de plaats is gekomen.

[21] Zie ook artikel 11, lid 6, van richtlijn 2011/36.

65. Ingevolge dit artikel rust deze informatieplicht op de bevoegde nationale autoriteiten, zodra deze „*van oordeel zijn* dat deze richtlijn van toepassing zou *kunnen* zijn op een bepaalde onderdaan van een derde land". Met andere woorden, deze informatieplicht rust op deze autoriteiten zodra zij redelijke gronden hebben om aan te nemen dat deze derdelander slachtoffer is of is geweest van mensenhandel, en dus voorafgaand aan enige strafrechtelijke kwalificatie. [22]

66. Overeenkomstig dit artikel moeten deze autoriteiten de betrokkene in kennis stellen van de „mogelijkheden die deze richtlijn biedt". Met andere woorden, hij moet worden geïnformeerd over de mogelijkheid om gebruik te maken van niet alleen een periode van bedenktijd en herstel, maar ook van de ondersteunings- en bijstandsmaatregelen van artikel 7 van richtlijn 2004/81 en, onder bepaalde voorwaarden, de mogelijkheid van een tijdelijke verblijfstitel op het grondgebied van de lidstaat, in ruil voor zijn medewerking, in overeenstemming met artikel 8 van deze richtlijn. [23] Zoals volgt uit overweging 9 van deze richtlijn moet de verblijfstitel namelijk „voor de [slachtoffers van mensenhandel] een voldoende prikkel [...] zijn om samen te werken met de bevoegde autoriteiten".

67. Deze informatieplicht zou worden uitgehold indien de betrokken lidstaat het slachtoffer uiteindelijk tijdens de hem gegunde bedenktijd zou overdragen, terwijl hij zich ertoe heeft verbonden hem niet alleen deze bedenktijd maar ook de in artikel 7 van richtlijn 2004/81 bedoelde ondersteuning en bijstand te verlenen en aan hem, onder bepaalde voorwaarden, een tijdelijke verblijfstitel af te geven als dit slachtoffer ermee instemt aangifte te doen of te getuigen tegen de daders van het strafbare feit. Een dergelijke praktijk zou niet verenigbaar zijn met de eisen die door de Uniewetgever zijn geformuleerd in artikel 1, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2012/29, volgens welke de bevoegde nationale autoriteiten respect, tact en professionaliteit moeten betonen jegens de slachtoffers van strafbare feiten. [24]

2) Bedenktijd

68. De bedenktijd wordt gegund onder de in artikel 6 van richtlijn 2004/81 geformuleerde voorwaarden. Terwijl de Uniewetgever noch de duur, noch de aanvang van deze periode definieert en het dus aan elke lidstaat overlaat om dit te regelen, is deze wetgever daarentegen veel explicieter over het doel van deze bedenktijd. In lid 1 van dit artikel geeft hij immers uitdrukkelijk aan dat deze bedenktijd het slachtoffer in staat moet stellen om te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van de daders van het strafbare feit zodat de betrokkene met kennis van zaken kan beslissen of hij, gezien de eventueel daaraan verbonden risico's, bereid is samen te werken met de bevoegde autoriteiten (politie, openbaar ministerie en rechterlijke autoriteiten). [25] Met de invoering van de bedenktijd houdt de Uniewetgever dus rekening met de bijzondere

[22] Zie dienaangaande het arrest van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) van 15 juni 2012 (nr. 339209), waarin deze rechter de plicht van de politiediensten benadrukt om de vermoedelijke slachtoffers te informeren en gevolgen verbindt aan het ontbreken van informatie.

[23] Zie ook overweging 11 van richtlijn 2004/81.

[24] Zie bijvoorbeeld artikel R. 316-1 van de code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Frans wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en betreffende het asielrecht), dat bepaalt dat „[d]eze informatie wordt verstrekt in een taal die de vreemdeling begrijpt en in alle vertrouwelijkheid, waardoor hij gerust wordt gesteld en zijn bescherming wordt gewaarborgd" (JORF van 15 september 2007, tekst nr. 17).

[25] Zie ook de overwegingen 11 en 12 van richtlijn 2004/81 alsmede overweging 18 van richtlijn 2011/36.

kwetsbaarheid van het slachtoffer en de zeer specifieke aard van het strafbare feit, aangezien – behalve dat de bestanddelen van het strafbare feit zijn vervuld – dit slachtoffer „vaak niet alleen lichamelijk maar ook geestelijk tot slaaf wordt [gereduceerd]”. [26]

69. Het past in de logica achter het aldus gecreëerde stelsel dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 vereist dat de betrokken lidstaat, ten eerste, in de essentiële en bijzondere behoeften van het slachtoffer voorziet door hem tijdens de bedenktijd de in artikel 7 van deze richtlijn geregelde behandeling te bieden en, ten tweede, afziet van de tenuitvoerlegging van elke verwijderingsmaatregel gedurende deze periode, waarin de betrokkene tijdelijk op het grondgebied mag verblijven „in afwachting van de beslissing van de bevoegde autoriteiten”. [27] Beide vereisten houden verband met elkaar, aangezien ondersteuning en bijstand niet kunnen worden verleend aan derdelanders die het nationale grondgebied hebben verlaten. [28] Naast het verlenen van taalkundige en juridische bijstand moet de betrokken lidstaat de waardigheid en de veiligheid van het slachtoffer waarborgen door ervoor te zorgen dat in zijn specifieke behoeften wordt voorzien, met name psychologische bijstand of psychotherapeutische zorg en toegang tot spoedeisende medische behandelingen. [29]

70. Met het verbod op de tenuitvoerlegging van elke verwijderingsmaatregel tijdens de bedenktijd en de eis dat het slachtoffer tijdelijk op het nationale grondgebied mag verblijven, beoogt de Uniewetgever ten eerste een aanpak te vestigen waarmee de rechten van dit slachtoffer van mensenhandel kunnen worden beschermd, een doelstelling die in veel internationale teksten is vastgelegd [30], en ten tweede de doeltreffendheid van de strafvervolging te verzekeren, aangezien de politieautoriteiten in voorkomend geval kunnen overwegen het slachtoffer, voor zover deze persoon daarmee instemt, eventueel te laten meewerken aan het onderzoek en de gerechtelijke procedures. [31]

71. Ten slotte kan de betrokken lidstaat, bij het verstrijken van deze bedenktijd of eerder indien de bevoegde autoriteiten van oordeel zijn dat de derdelander reeds een duidelijke wens tot medewerking kenbaar heeft gemaakt, onder de voorwaarden van artikel 8 van richtlijn 2004/81 aan het slachtoffer een verblijfstitel afgeven voor een periode van minimaal zes maanden ten behoeve van zijn medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek of de gerechtelijke procedure.

[26] Zie de interventie van Bruno Lasserre voor het „Franco-British-Irish Judicial Cooperation Committee” (Frans-Anglo-Ierse commissie voor justitiële samenwerking) van 21 juli 2019 met de titel „Le traitement contentieux de la vulnérabilité dans les affaires d'esclavage et de traite humaine”, beschikbaar op het volgende internetadres: 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. Zie ook de definitie van het strafbare feit van mensenhandel in de rechtspraak in het arrest van het EHRM van 7 oktober 2021, Zoletic e.a. tegen Azerbeidzjan, CE:ECHR:2021:1007JUD002011612, § 155.

[27] Artikel 6, lid 3, van richtlijn 2004/81 bepaalt dat „[d]e bedenktijd [...] geen recht [geeft] op verblijf uit hoofde van deze richtlijn”.

[28] Zie overweging 18 van richtlijn 2011/36.

[29] Ik preciseer dat uit overweging 18 van richtlijn 2011/36 volgt dat deze maatregelen ten aanzien van een persoon moeten worden genomen zodra er een op redelijke gronden gebaseerde aanwijzing is dat hij het slachtoffer is geworden van mensenhandel, ongeacht diens bereidheid om als getuige op te treden. Zie dienaangaande artikel 13, lid 1, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, ondertekend te Warschau op 16 mei 2005 en in werking getreden op 1 februari 2008 (CETS nr. 197; hierna: „verdrag inzake bestrijding van mensenhandel”). Deze persoon kan hiervan geen gebruik meer maken na de afronding van de identificatieprocedure of na het verstrijken van de bedenktijd, indien hij niet wordt geacht te voldoen aan de voorwaarden voor het verlenen van een verblijfstitel of indien hij geen legaal verblijf heeft in die lidstaat of het grondgebied van de staat heeft verlaten.

[30] Ik verwijs onder andere naar het Protocol van de Verenigde Naties inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, gesloten te New York op 15 november 2000 (*United Nations Treaty Series*, deel 2237, blz. 319) en het verdrag inzake bestrijding van mensenhandel.

[31] Zie in die zin Plouffe-Malette, K., *Protection des victimes de traite des êtres humains: approches internationales et européennes*, Bruylant, Brussel, 2013.

72. Hieruit volgt dat de overdracht van dit slachtoffer, tijdens de bedenktijd, mijns inziens niet de doeltreffendheid garandeert van de rechten die dat slachtoffer van mensenhandel ontleent aan richtlijn 2004/81, zowel wat betreft zijn herstel en bescherming als wat betreft zijn medewerking aan het onderzoek of de gerechtelijke procedure.

73. In de eerste plaats moet de bedenktijd het slachtoffer de mogelijkheid bieden te herstellen en de bevoegde nationale autoriteiten in staat stellen zijn mate van kwetsbaarheid te beoordelen, teneinde niet alleen de in artikel 7 van deze richtlijn bedoelde behandeling aan te passen, maar ook om de risico's te beoordelen alvorens enige verwijderingsmaatregel ten uitvoer te leggen. [32] In dit verband verzoekt de Commissie de lidstaten bijzondere aandacht te besteden aan de specifieke situatie van slachtoffers van mensenhandel die geen burger van de Unie zijn, wanneer zij worden overgebracht naar het land van eerste aankomst en hierbij in contact kunnen komen met mensenhandelaren en het risico lopen opnieuw slachtoffers van mensenhandel te worden. [33] Evenzo is de Groep van deskundigen van de Raad van Europa inzake actie tegen mensenhandel (Greta) van mening dat deze beoordeling noodzakelijk is om te voorkomen dat het slachtoffer wordt teruggestuurd naar de staat waar deze persoon voor het eerst om internationale bescherming heeft verzocht, maar waar hij opnieuw slachtoffer zou kunnen worden van mensenhandel. Elk overdrachtsbesluit moet dus worden beoordeeld in het licht van het risico dat de betrokkene loopt om opnieuw slachtoffer te worden in de lidstaat die is aangezocht met het oog op overname. [34]

74. Met de tenuitvoerlegging van een overdrachtsbesluit tijdens de bedenktijd komt deze aanpak mijns inziens evenwel in het gedrang, om te beginnen omdat het slachtoffer hierdoor zou worden gescheiden van de personen en gespecialiseerde hulpdiensten die hem ondersteuning kunnen bieden [35], vervolgens omdat deze tenuitvoerlegging neerkomt op een opschorting of zelfs onderbreking van de behandeling die hem toekwam op grond van artikel 7 van richtlijn 2004/81, en ten slotte omdat die tenuitvoerlegging de inbewaringstelling van de betrokkene zou kunnen vereisen. [36]

75. Het is waar dat op grond van de artikelen 31 en 32 van verordening nr. 604/2013 de lidstaat die een persoon die om internationale bescherming verzoekt aan de verantwoordelijke lidstaat overdraagt, de informatie en gegevens moet verstrekken die hij essentieel acht om de rechten van de over te dragen persoon te waarborgen en ook kan meedelen welke maatregelen onmiddellijk moeten worden genomen om de bijzondere behoeften van deze persoon te lenigen, met inbegrip van onmiddellijke medische zorg. Het is ook waar dat in een dergelijke situatie die persoon die om internationale bescherming verzoekt, gebruik zou kunnen maken van de bijzondere bepalingen van richtlijn 2012/29 voor slachtoffers die in een andere lidstaat verblijven dan die waar het strafbare feit is gepleegd. In overweging 51 van deze richtlijn valt immers te lezen dat de lidstaat van verblijf van het slachtoffer de bijstand, ondersteuning en bescherming moet verlenen die

[32] Zie in dit verband de leidraad inzake het recht op internationale bescherming van slachtoffers van mensenhandel en personen die het risico lopen slachtoffer van mensenhandel te worden, opgesteld door de Groep van deskundigen van de Raad van Europa inzake actie tegen mensenhandel (Greta), van juni 2020, beschikbaar op het volgende internetadres: https://rm.coe.int/guidance-note-on-the-entitlement-of-victims-of-trafficking-and-persons/16809ebf44.

[33] Zie dienaangaande de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025 van 14 april 2021 [COM(2021) 171 final, blz. 18].

[34] In overweging 62 van richtlijn 2012/29 staat dat „[d]e overheidsdiensten [...] op een gecoördineerde manier [moeten] samenwerken en op alle administratieve niveaus – op het niveau van de Unie, en op het nationale, regionale en plaatselijke niveau – aan de samenwerking [moeten] deelnemen, opdat slachtoffers van een strafbaar feit de bijstand, ondersteuning en bescherming krijgen die zij nodig hebben".

[35] Zie betreffende de grote rol van gespecialiseerde hulporganisaties met betrekking tot slachtoffers van ernstige criminaliteit in een lidstaat waarvan zij geen staatsburger of ingezetene zijn, overweging 38 van richtlijn 2012/29.

[36] Zie artikel 28 van verordening nr. 604/2013.

nodig is voor het herstel van het slachtoffer.[37] De Uniewetgever schrijft voorts voor dat deze lidstaat het slachtoffer laat weten welke bijzondere maatregelen, procedures of regelingen „beschikbaar zijn" om zijn belangen te beschermen in de lidstaat waar het eerste contact met de bevoegde autoriteit plaatsvindt, met dien verstande dat de uitgebreidheid en gedetailleerdheid van de informatie kunnen verschillen naargelang van de specifieke behoeften van het slachtoffer en de aard van het strafbare feit of het soort strafbare feit.[38] Wanneer het slachtoffer geen aangifte heeft kunnen doen in de lidstaat waar het strafbare feit is gepleegd, moet hij aangifte kunnen doen bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van zijn woonplaats, die bovendien verplicht zijn passende maatregelen te nemen met betrekking tot het verloop van de procedure en in het bijzonder tijdens de verklaring of het verhoor van dit slachtoffer.[39]

76. Ondanks het evidente belang van deze bepalingen ben ik er echter niet van overtuigd dat zij volstaan om voortdurend en gericht aan de specifieke behoeften van slachtoffers van mensenhandel te beantwoorden.[40] De overdracht aan een nieuwe lidstaat houdt met name in dat het slachtoffer wordt ondergebracht in een nieuwe opvangstructuur, die niet noodzakelijk of onmiddellijk over voldoende middelen beschikt om aan zijn specifieke behoeften te voldoen. Deze overdracht impliceert ook dat dit slachtoffer nieuwe stappen zet bij nieuwe autoriteiten. Het lijdt geen enkele twijfel dat een dergelijke situatie, en in het bijzonder het opnieuw afleggen van getuigenverklaringen, het gevaar inhoudt dat het slachtoffer nog kwetsbaarder wordt.

77. In de tweede plaats moet de bedenktijd de bevoegde nationale autoriteiten in staat stellen een vertrouwensband met het slachtoffer op te bouwen, zodat deze, door het vooruitzicht op een tijdelijke verblijfstitel, meewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek en/of de gerechtelijke procedure. Ik betwijfel echter of een dergelijk doel kan worden bereikt als de betrokken derdelander tegelijk met de procedure voor de afgifte van de verblijfstitel wordt geïnformeerd over de op handen zijnde tenuitvoerlegging van een tegen hem genomen overdrachtsbesluit.

78. In de derde plaats is deze bedenktijd essentieel om deze bevoegde nationale autoriteiten in staat te stellen om ten behoeve van de inleiding van de strafprocedure betrouwbaar bewijs te verzamelen over het bestaan en de aard (bijvoorbeeld nationaal of transnationaal) van het strafbare feit. Gedurende deze periode, en – in de woorden van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 – „in afwachting van de beslissing van de bevoegde autoriteiten", kan de tenuitvoerlegging van een overdracht de doeltreffendheid van het strafrechtelijk onderzoek in een mate aantasten die haaks staat op de belangen van het slachtoffer en de betrokken lidstaten.

79. Dienaangaande brengt overweging 1 van richtlijn 2011/36 in herinnering dat „[m]ensenhandel [...] een ernstig [...] misdrijf [is], een grove schending van de fundamentele rechten [is] en uitdrukkelijk verboden [is] door het Handvest van de grondrechten van de

[37] Overweging 51 van richtlijn 2012/29 luidt als volgt: „Indien het slachtoffer het grondgebied van de lidstaat waar het strafbare feit werd gepleegd, heeft verlaten, kan die lidstaat niet langer verplicht worden bijstand, ondersteuning en bescherming te bieden, behalve voor aangelegenheden die rechtstreeks verband houden met de strafprocedure die wordt gevoerd met betrekking tot het betrokken strafbare feit, zoals speciale beschermingsmaatregelen ter terechtzitting. De lidstaat van verblijf van het slachtoffer moet de bijstand, ondersteuning en bescherming verlenen die nodig is voor het herstel van het slachtoffer."

[38] Zie artikel 4, lid 1, onder g), van richtlijn 2012/29.

[39] Zie artikel 17 van richtlijn 2012/29.

[40] Zoals de Nederlandse regering in haar opmerkingen aangeeft, verwijst verordening nr. 604/2013 nergens naar richtlijn 2004/81. Deze verordening vermeldt alleen de situatie van personen die om internationale bescherming verzoeken, zijnde slachtoffers van mensenhandel, in het kader van de beoordeling van het belang van het kind, in artikel 6, lid 3, onder c).

Europese Unie”.[41] In overweging 2 van richtlijn 2004/81 herinnert deze wetgever aan de aanbevelingen van de Europese Raad tijdens zijn bijeenkomst van Tampere (Finland) om de inspanningen te richten op het opsporen en ontmantelen van de betrokken criminele netwerken en ervoor te zorgen dat de rechten van de slachtoffers worden gewaarborgd.

80. Deze bepalingen vinden een bijzondere weerklank in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).[42] Deze rechterlijke instantie legt namelijk positieve verplichtingen op aan de lidstaten, die voortvloeien uit artikel 4 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden[43] en van toepassing zijn zodra de bevoegde nationale autoriteiten kennis krijgen van omstandigheden die een redelijk vermoeden doen ontstaan dat een persoon slachtoffer is van mensenhandel. De staten die dit verdrag hebben ondertekend, hebben in dat geval een procedurele verplichting om situaties van mogelijke mensenhandel te onderzoeken. Dit onderzoek moet doeltreffend zijn en de autoriteiten moeten de redelijke maatregelen nemen die hun ter beschikking staan om bewijs te vergaren en de omstandigheden van de zaak op te helderen.

81. In dit verband kan de getuigenis van het slachtoffer van het grootste belang zijn, met name in het kader van de inleiding van een onderzoek of een gerechtelijke procedure. Ik herinner eraan dat mensenhandel niet noodzakelijkerwijs een grensoverschrijdend element impliceert, aangezien hiervan sprake kan zijn op puur nationaal niveau. Op grond van artikel 10, lid 1, van richtlijn 2011/36 hebben de lidstaten in beginsel territoriale bevoegdheid voor de bestraffing van strafbare feiten die op hun grondgebied of door een van hun eigen onderdanen zijn gepleegd.[44] In een dergelijk geval zou de overdracht van de betrokken derdelander naar een andere lidstaat, zelfs voordat hij zich heeft uitgelaten over zijn voornemen om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, ertoe leiden dat het slachtoffer van het strafbare feit wordt verwijderd van het grondgebied van de lidstaat die bevoegd is voor de vervolging van de daders van dat strafbare feit, terwijl dit slachtoffer juist op dat grondgebied aanwezig moet zijn opdat die persoon zo veel mogelijk wordt betrokken bij de bescherming van zijn belangen en bij het lopende strafrechtelijke onderzoek.

82. Het is juist dat wanneer er sprake is van een grensoverschrijdend strafbaar feit de Uniewetgever beoogt de coördinatie van onderzoeken en vervolgingen te bevorderen door nauwe samenwerking tussen de wetshandhavingsautoriteiten van de lidstaten aan te moedigen, zodat de overdracht van het slachtoffer geen groot obstakel vormt voor de vervolging van de daders van het strafbare feit.[45] Deze mechanismen zijn mijns inziens echter niet noodzakelijk van toepassing in het zeer vroege stadium waarin het slachtoffer bedenktijd wordt gegund. Zij zijn later van toepassing, wanneer de wetshandhavingsautoriteiten een onderzoek hebben geopend of strafvervolging hebben ingesteld tegen de daders van het strafbare feit.

[41] De Uniewetgever zegt in deze overweging voorts dat „[h]et voorkomen en bestrijden van mensenhandel [...] een prioriteit voor de Unie en de lidstaten [is]” en preciseert in overweging 7 van deze richtlijn dat de verbetering van preventie, vervolging en bescherming van de rechten van de slachtoffers belangrijke doelstellingen van deze richtlijn zijn, waarbij hij van de lidstaten eist dat zij elke vorm van mensenhandel met de meest efficiënte middelen bestrijden.

[42] Zie onder andere arrest EHRM van 25 juni 2020, S.M. tegen Kroatië, CE:ECHR:2020:0625JUD006056114, § 306.

[43] Ondertekend te Rome op 4 november 1950.

[44] De lidstaten kunnen deze bevoegdheid evenwel uitbreiden onder de voorwaarden die zijn genoemd in artikel 10, lid 2, van richtlijn 2011/36.

[45] Zie overweging 5 van richtlijn 2011/36. Ik verwijs in dit verband naar de nauwere samenwerking met Europol en Eurojust, de oprichting van gemeenschappelijke onderzoeksteams en de tenuitvoerlegging van kaderbesluit 2009/948/JBZ van de Raad van 30 november 2009 over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures (PB 2009, L 328, blz. 42).

83. Al deze elementen pleiten ervoor aan te nemen dat vanaf het moment dat een lidstaat van mening is dat een derdelander binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/81 valt omdat hij hem heeft geïdentificeerd als slachtoffer van mensenhandel, of dat er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat hij slachtoffer is van dit strafbare feit, deze lidstaat gedurende de op grond van artikel 6, lid 2, van deze richtlijn aan het slachtoffer gegunde bedenktijd geen overdrachtsbesluit jegens hem ten uitvoer kan leggen.

84. In die zin beveelt de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten aan dat „gedurende deze periode slachtoffers en potentiële slachtoffers niet mogen worden verwijderd van het grondgebied van de staat die partij is”. [46]

85. Gelet op al deze overwegingen geef ik het Hof in overweging om voor recht te verklaren dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat gedurende de in artikel 6, lid 1, van deze richtlijn bedoelde bedenktijd jegens een derdelander die slachtoffer van mensenhandel is, overeenkomstig verordening nr. 604/2013 een besluit tot overdracht aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming, ten uitvoer legt.

b) Handelingsruimte waarover de lidstaat beschikt om tijdens de bedenktijd een overdrachtsbesluit of voorbereidende maatregelen voor de uitvoerlegging ervan vast te stellen

86. Wat nu de mogelijkheid voor een lidstaat betreft om tijdens de bedenktijd een overdrachtsbesluit of voorbereidende maatregelen te treffen voor de tenuitvoerlegging van deze overdracht, is de redenering anders. De bewoordingen van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 verbieden immers alleen de tenuitvoerlegging van een verwijderingsmaatregel. Gezien de uitlegging van dit begrip die ik in overweging geef, zou alleen de tenuitvoerlegging van een overdrachtsbesluit verboden zijn, zodat de lidstaat dus ruimte heeft om een dergelijk besluit of handelingen ter voorbereiding van die overdracht vast te stellen. Maar welke handelingsruimte die lidstaat ook heeft, die maatregelen mogen geen afbreuk doen aan de nuttige werking van artikel 6 van deze richtlijn.

87. In dit verband zijn twee opmerkingen op hun plaats.

88. In de eerste plaats herinner ik eraan dat de bedenktijd de bevoegde nationale autoriteiten in staat moet stellen een vertrouwensband met het slachtoffer van mensenhandel op te bouwen en laatstgenoemde aan te moedigen mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, door hem het vooruitzicht te bieden op een tijdelijke verblijfstitel op het grondgebied. Bovendien is de lidstaat tijdens deze periode verplicht het slachtoffer de bijstands- en beschermingsmaatregelen te bieden die zijn kwetsbaarheid vereist. Mijns inziens kunnen deze doelstellingen evenwel in het gedrang komen wanneer dit slachtoffer er tegelijkertijd van op de hoogte wordt gebracht dat er voorbereidende maatregelen voor de tenuitvoerlegging van een overdrachtsbesluit worden getroffen, met name indien deze maatregelen inhouden dat hij in bewaring wordt gesteld met het oog op zijn overdracht.

[46] Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten, commentaar bij de „Beginselen en richtsnoeren inzake mensenrechten en mensenhandel: aanbevelingen”, punt 8.6, blz. 150, beschikbaar op het volgende internetadres: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_en.pdf.

89. In de tweede plaats ben ik van mening dat, naast de vaststelling van een overdrachtsbesluit of enige andere voorbereidende maatregel voor de tenuitvoerlegging ervan, de bevoegde nationale autoriteiten noodzakelijkerwijs knopen moeten doorhakken, gelet op de strikte termijnen waarbinnen zij moeten handelen op grond van verordening nr. 604/2013. Ik herinner eraan dat laatstgenoemden zeer beperkte handelingsruimte hebben met betrekking tot de termijnen waarbinnen zij dergelijke maatregelen kunnen nemen, bij gebreke waarvan de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming overgaat op de verzoekende lidstaat. Zo beschikt de verzoekende lidstaat op grond van artikel 21, lid 1, van deze verordening over een termijn van maximaal *drie maanden na de indiening van het verzoek om internationale bescherming* om zijn overnameverzoek in te dienen. Wordt dit verzoek ingewilligd, dan beschikt hij overeenkomstig artikel 29, lid 1, van deze verordening over een termijn van *zes maanden om de verzoeker over te dragen*. In een situatie als de onderhavige kan deze termijn niet worden verlengd. [47] Deze termijnen zijn dwingend.

90. De haalbaarheid en in voorkomend geval de wijze waarop de procedure voor de afgifte van de tijdelijke verblijfstitel zich verhoudt tot de overdrachtsprocedure hangen dus af van verschillende variabelen en in het bijzonder van de termijnen die van toepassing zijn op elk van deze procedures (ik breng in herinnering dat de duur van de bedenktijd naar nationaal recht wordt bepaald), alsmede van de intenties en de handelwijze van het slachtoffer tijdens of aan het einde van deze bedenktijd.

91. Zo kan de bestuurlijke autoriteit, in het in artikel 6, lid 4, van richtlijn 2004/81 bedoelde geval, waarin de betrokken derdelander actief, vrijwillig en uit eigen beweging opnieuw contact heeft opgenomen met de daders van de strafbare feiten, overeenkomstig dit artikel tegelijk met of onmiddellijk na de beëindiging van deze bedenktijd door de politie en het openbaar ministerie een overdrachtsbesluit tegen hem vaststellen.

92. In het tegenovergestelde geval, waarin het slachtoffer heel vroeg blijk geeft van zijn intentie om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, zal de haalbaarheid van een dergelijke overdracht daarentegen afhangen van de afgifte van een tijdelijke verblijfstitel aan hem. In het geval dat dit slachtoffer deze titel heeft verkregen, kan een dergelijke overdracht niet ten uitvoer worden gelegd binnen de door verordening nr. 604/2013 vastgestelde termijnen. Ingevolge artikel 8, lid 3, van richtlijn 2004/81 heeft de verblijfstitel immers een geldigheidsduur van ten minste zes maanden. Na deze periode is de verantwoordelijke lidstaat ontheven van zijn verplichting om de asielzoeker over te nemen indien de overdracht niet ten uitvoer is gelegd. [48]

93. Ten slotte breng ik in herinnering dat de betrokken lidstaat altijd gebruik kan maken van de mogelijkheid die wordt geboden door de discretionaire bepaling van artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013. De toepassing van deze clausule is aan geen enkele voorwaarde onderworpen en het is aan de betrokken lidstaat om uit te maken in welke omstandigheden hij gebruik wenst te maken van deze mogelijkheid en wenst te aanvaarden om zelf over te gaan tot de behandeling van een verzoek om internationale bescherming waarvoor hij niet verantwoordelijk is op grond van de criteria van die verordening. [49]

[47] Artikel 29, lid 2, van verordening nr. 604/2013 bepaalt dat indien de overdracht wegens gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd, deze termijn tot maximaal één jaar kan worden verlengd of tot maximaal 18 maanden indien de betrokkene onderduikt.

[48] Zie artikel 29, lid 2, van verordening nr. 604/2013.

[49] Zie arrest van 23 januari 2019, M.A. e.a. (C-661/17, EU:C:2019:53, punten 59 en 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

94. Het spreekt voor zich dat een dergelijke afstemming van procedures een nauwe samenwerking vereist tussen de nationale autoriteiten die belast zijn met de procedure voor de afgifte van de tijdelijke verblijfstitel en de autoriteiten die belast zijn met de Dublinprocedures.

95. In het licht van al deze overwegingen geef ik het Hof in overweging om voor recht te verklaren dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 aldus moet worden uitgelegd dat het niet eraan in de weg staat dat gedurende de bedenktijd van artikel 6, lid 1, van deze richtlijn een overdrachtsbesluit wordt vastgesteld of de tenuitvoerlegging daarvan wordt voorbereid, voor zover deze maatregelen geen afbreuk doen aan de nuttige werking van de bedenktijd.

C. Eerste prejudiciële vraag: berekening van de bedenktijd

96. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of, bij gebreke van een nationale omzettingsmaatregel, artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 aldus moet worden uitgelegd dat de daarin bedoelde bedenktijd van rechtswege aanvangt zodra de derdelander aan de bevoegde nationale autoriteiten meedeelt slachtoffer van mensenhandel te zijn [onder a)] en van rechtswege eindigt nadat deze derdelander aangifte heeft gedaan wegens mensenhandel of, in tegendeel, te kennen heeft gegeven hiervan af te zien [onder b)].

97. Hoewel partijen in hun opmerkingen verschillen van mening over de modaliteiten van de omzetting van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 in de Nederlandse rechtsorde[50], is de verwijzende rechter van oordeel dat deze bepaling niet in nationaal recht is omgezet en wil hij die bepaling rechtstreeks toepassen. Het verzoek om uitlegging heeft dus betrekking op de vraag hoe de bedenktijd moet worden berekend, en in het bijzonder op welke dag deze termijn begint (dies a quo) en op welke deze eindigt (dies ad quem).

1. Dies a quo van de bedenktijd

98. Met zijn eerste subvraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de bedenktijd kan ingaan zodra de betrokken derdelander aan de bevoegde nationale autoriteiten meedeelt het slachtoffer van mensenhandel te zijn.

[50] Zoals blijkt uit de uiteenzetting van het nationale wettelijke kader heeft het Koninkrijk der Nederlanden de duur en de aanvang van de bedenktijd niet in de Vw bepaald, maar enkel in de Vc.

99. Ik merk op dat richtlijn 2004/81 noch het begin van de bedenktijd, noch de duur ervan bepaalt. In haar voorstel had de Commissie weliswaar een bedenktijd van dertig dagen voor ogen, naar het voorbeeld van de duur van de periode die is bepaald in artikel 13, lid 1, van het verdrag inzake bestrijding van mensenhandel[51], maar de Uniewetgever heeft deze maatregelen overgelaten aan het oordeel van elke lidstaat.[52]

100. In deze zaak vraagt de verwijzende rechter het Hof of het begin van de bedenktijd kan overeenkomen met het tijdstip waarop de derdelander aan de bevoegde nationale autoriteiten *meedeelt* slachtoffer van mensenhandel te zijn.[53] Gezien de bewoordingen waarin de vraag is gesteld, lijkt mij dit scenario anders dan dat waarin de derdelander aangifte doet of getuigt tegen een persoon die hij beschuldigt van deelname aan deze mensenhandel.[54]

101. Een aanvang van de bedenktijd vanaf het tijdstip waarop de betrokken derdelander enkel aan de bevoegde nationale autoriteiten heeft meegedeeld dat hij slachtoffer is van mensenhandel, zonder dat deze autoriteiten aanwijzingen hebben over het bestaan of de aard van het strafbare feit, zou mijns inziens onverenigbaar zijn met de personele werkingssfeer van richtlijn 2004/81. Ik herinner er namelijk aan dat de procedure voor de afgifte van de tijdelijke verblijfstitel, waarvan de bedenktijd deel uitmaakt, alleen mag worden gestart voor zover deze autoriteiten deze derdelander hebben geïdentificeerd als slachtoffer van mensenhandel dan wel op grond van alle informatie en alle relevante omstandigheden van een zaak redelijke gronden hebben om aan te nemen dat hij slachtoffer hiervan is.

102. Gelet op deze elementen ben ik daarom van mening dat in de situatie waarin een derdelander de bevoegde nationale autoriteiten meedeelt slachtoffer van mensenhandel te zijn, de bedenktijd kan ingaan zodra deze autoriteiten van oordeel zijn dat er, op basis van alle informatie waarover zij beschikken, redelijke gronden zijn om aan te nemen dat deze derdelander binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/81 valt, in welk geval zij de betrokkene overeenkomstig de krachtens artikel 5 ervan op hen rustende verplichtingen in kennis stellen van de mogelijkheden die deze richtlijn biedt.

51 Het verdrag inzake bestrijding van mensenhandel is op 3 mei 2005 aangenomen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa en op 1 februari 2008 in werking getreden. Artikel 13, lid 1, ervan bepaalt het volgende: „Elke Partij voorziet in haar nationale recht in een periode van herstel en bezinning van ten minste 30 dagen, wanneer er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de desbetreffende persoon een slachtoffer is. Een dergelijke periode dient voor de desbetreffende persoon voldoende te zijn om te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van mensenhandelaren en/of op basis van voldoende informatie te beslissen of hij/zij met de bevoegde autoriteiten wil samenwerken. Gedurende deze periode mag geen enkele tegen hem/haar genomen verwijderingsmaatregel ten uitvoer worden gelegd. Deze bepaling geldt onverminderd de door de bevoegde autoriteiten uitgevoerde activiteiten tijdens alle fases van de relevante nationale procedures, en met name bij de opsporing en vervolging van de desbetreffende strafbare feiten. Gedurende deze periode geven de Partijen de desbetreffende personen toestemming op hun grondgebied te verblijven.” Zie ook het toelichtend verslag bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, punt 177, beschikbaar op het volgende internetadres: https://rm.coe.int/16800d3812.

52 De Deskundigengroep mensenhandel, welke is opgericht bij besluit 2003/209/EG van de Commissie van 25 maart 2003 tot oprichting van de adviesgroep „Deskundigengroep mensenhandel” (PB 2003, L 79, blz. 25), geeft zijnerzijds in zijn advies van 16 april 2004 als aanbeveling een termijn van ten minste drie maanden. In Frankrijk stelt artikel R. 316-1 van de code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (JORF van 15 september 2007, tekst nr. 17) deze termijn op 30 dagen.

53 Gezien de bewoordingen die de verwijzende rechter gebruikt, onderscheid ik deze situatie van die waarin de derdelander dit strafbare feit meedeelt door aangifte te doen bij de bevoegde autoriteiten.

54 Bovendien lijkt dit scenario mijns inziens ook te verschillen van de situatie waarnaar wordt verwezen in de Vc. Uit de bepalingen van deze circulaire volgt namelijk dat reeds bij de „geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel” en/of op voorspraak van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid de politie of de Koninklijke Marechaussee aan het vermoedelijke slachtoffer de bedenktijd aanbiedt.

2. Dies ad quem van de bedenktijd

103. Met zijn tweede subvraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 bedoelde bedenktijd van rechtswege kan eindigen nadat de derdelander aangifte wegens mensenhandel heeft gedaan of, in tegendeel, de betrokken derdelander de bevoegde autoriteiten te kennen heeft gegeven af te zien van een dergelijke aangifte.

104. Anders dan het begin van de bedenktijd, dat ingevolge artikel 6, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2004/81 wordt overgelaten aan het oordeel van elke lidstaat, regelt de Uniewetgever in artikel 6, lid 4, van deze richtlijn de situaties waarin een lidstaat, buiten het verstrijken van de bedenktijd, deze bedenktijd te allen tijde kan beëindigen. Dit betreft ten eerste de situatie waarin vaststaat dat de betrokken derdelander „actief, vrijwillig en uit eigen beweging" opnieuw contact heeft opgenomen met de daders van het strafbare feit, en ten tweede de situatie waarin er redenen bestaan die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.

105. De gevallen waarin een lidstaat op grond van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 de aan de derdelander gegunde bedenktijd van rechtswege mag beëindigen, zijn daarom beperkt tot bijzonder ernstige situaties waarin de lidstaat, gelet op de aard van de banden die de betrokkene heeft met de daders van het strafbare feit en de bedreiging die hij voor zijn belangen kan vormen, kan besluiten de procedure voor de afgifte van een tijdelijke verblijfstitel niet voort te zetten.

106. Aangezien artikel 6, lid 4, van deze richtlijn een beperking inhoudt van het recht op de bedenktijd die toekomt aan derdelanders die slachtoffer zijn van mensenhandel, moet deze bepaling mijns inziens restrictief worden uitgelegd. Ik merk echter op dat geen enkele van de door de verwijzende rechter genoemde omstandigheden onder een van de door de Uniewetgever in dat artikel genoemde gevallen kan vallen. Daarom denk ik dat geen van deze omstandigheden voor de lidstaat een grond vormt om deze bedenktijd van rechtswege te beëindigen.

107. In het licht van deze elementen geef ik het Hof dan ook in overweging om voor recht te verklaren dat in een situatie waarin de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 bedoelde bedenktijd niet is verstreken, een lidstaat deze bedenktijd niet van rechtswege kan beëindigen, behoudens in de situaties die uitdrukkelijk zijn genoemd in artikel 6, lid 4, van deze richtlijn.

108. Ik zou hieraan twee opmerkingen willen toevoegen.

109. Wat in de eerste plaats de door de verwijzende rechter genoemde situatie betreft, waarin de betrokken derdelander aangifte doet tegen de daders van het strafbare feit, blijkt uit een dergelijk initiatief van de kant van de slachtoffer een duidelijke wens tot samenwerking. In dit verband kan worden aangenomen dat de bedenktijd een nuttige werking heeft gehad. Uit artikel 8 van richtlijn 2004/81 leid ik evenwel af dat een dergelijke omstandigheid niet noodzakelijkerwijs volstaat voor de afgifte van een verblijfstitel. Op grond van artikel 8, leden 1 en 2, van deze richtlijn kan deze verblijfstitel immers alleen worden afgegeven voor zover, ten eerste, de betrokkene niet alleen blijk heeft gegeven van een duidelijke wens om mee te werken maar ook alle banden met de vermoedelijke daders van de strafbare feiten heeft verbroken en, ten tweede, de nationale bevoegde autoriteiten het voor het onderzoek of de gerechtelijke procedure dienstig achten om het verblijf van de betrokken persoon op het nationale grondgebied te verlengen. Ingevolge artikel 8, lid 1, van deze richtlijn wordt deze beoordeling gemaakt „[w]anneer de

bedenktijd verstreken is, of eerder indien de bevoegde autoriteiten van oordeel zijn dat de betrokken onderdaan inmiddels [duidelijk blijk heeft gegeven van zijn bereidheid tot medewerking]".

110. Niets ondersteunt de stelling dat een lidstaat van rechtswege een einde zou kunnen maken aan de bedenktijd zodra het slachtoffer blijk geeft van zijn bereidheid om mee te werken. Ik ben er dan ook niet van overtuigd dat een aangifte tegen de daders van het strafbare feit op zich volstaat om een einde te maken aan deze bedenktijd, die het slachtoffer volgens artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 ook de mogelijkheid moet bieden te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van de daders van de strafbare feiten. [55]

111. Wat in de tweede plaats de door de verwijzende rechter genoemde tegenovergestelde situatie betreft, waarin de derdelander vóór het verstrijken van de bedenktijd te kennen geeft geen aangifte te willen doen tegen de vermoedelijke daders van het strafbare feit, zou inderdaad kunnen worden aangenomen dat de betrokkene een beslissing heeft genomen over zijn medewerking en dat daardoor de bedenktijd effect heeft gehad. Een dergelijke regel biedt mijns inziens evenwel geen waarborg voor de bescherming van slachtoffers van mensenhandel als deze niet gepaard gaat met speciale waakzaamheidsmaatregelen. De lidstaat moet er namelijk voor zorgen dat, in overeenstemming met artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81, die beslissing is genomen „met kennis van zaken" en dat deze uit vrije wil door de geïnformeerde derdelander is genomen en niet voortkomt uit intimidatie of represailles, waaraan hij opnieuw zou kunnen komen bloot te staan. Ik breng in herinnering dat het strafbare feit van mensenhandel immers behalve door uitbuiting ook wordt gekenmerkt door het feit dat het slachtoffer door de dader van het strafbare feit, met gebruikmaking van fysiek en psychologisch geweld, in een economische en psychologische greep wordt gehouden. Om de nuttig werking van de bedenktijd te garanderen, is het daarom essentieel ervoor te zorgen dat deze termijn niet ten onrechte wordt verkort, terwijl het slachtoffer geen tijd heeft gehad om te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van de daders van de strafbare feiten. [56]

V. Conclusie

112. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de rechtbank Den Haag als volgt te beantwoorden:

„1) Het begrip ‚verwijderingsmaatregel' als bedoeld in artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie moet aldus worden uitgelegd dat hieronder mede moeten worden verstaan de maatregelen waarmee een derdelander die slachtoffer is van mensenhandel, wordt gedwongen het grondgebied van de lidstaat waar hij zich bevindt te verlaten als gevolg van de tenuitvoerlegging van een overdrachtsbesluit dat is vastgesteld op grond van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.

[55] Zie ook de overwegingen 11 en 12 van richtlijn 2004/81 alsmede overweging 18 van richtlijn 2011/36.

[56] Zie ook de overwegingen 11 en 12 van richtlijn 2004/81 alsmede overweging 18 van richtlijn 2011/36.

2) Artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 moet aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat gedurende de in artikel 6, lid 1, van deze richtlijn bedoelde bedenktijd jegens een derdelander die slachtoffer van mensenhandel is, overeenkomstig verordening nr. 604/2013 een besluit tot overdracht aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming, ten uitvoer legt.

   Daarentegen staat deze bepaling er niet aan in de weg dat de lidstaat gedurende deze bedenktijd een overdrachtsbesluit vaststelt of de tenuitvoerlegging daarvan voorbereidt, voor zover deze maatregelen geen afbreuk doen aan de nuttige werking van de bedenktijd.

3) Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 moet in die zin worden uitgelegd dat in de situatie waarin een derdelander de bevoegde nationale autoriteiten meedeelt slachtoffer van mensenhandel te zijn, de bedenktijd kan ingaan zodra deze autoriteiten van oordeel zijn dat er, op basis van alle informatie waarover zij beschikken, redelijke gronden zijn om aan te nemen dat deze derdelander binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt, in welk geval zij de betrokkene overeenkomstig de krachtens artikel 5 van die richtlijn op hen rustende verplichtingen in kennis stellen van de mogelijkheden die deze richtlijn biedt.

4) In een situatie waarin de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 bedoelde bedenktijd niet is verstreken, kan een lidstaat deze bedenktijd niet van rechtswege beëindigen, behoudens in de situaties die uitdrukkelijk zijn genoemd in artikel 6, lid 4, van deze richtlijn.”