Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JEAN RICHARD DE LA TOUR
apresentadas em 2 de junho de 2022 [1]

Processo C-66/21

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

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância da Haia, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Política de imigração — Prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos — Diretiva 2004/81/CE — Título de residência concedido aos nacionais de país terceiro, vítimas do tráfico de seres humanos — Artigo 6.º — Prazo de reflexão — *Dies a quo* e *dies ad quem* — Proibição de executar medidas de afastamento durante este prazo — Conceito de "medidas de afastamento" — Regulamentação nacional por força da qual a vítima pode ser transferida para o Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido de proteção internacional em aplicação do Regulamento (UE) n.º 604/2013 — Elegibilidade»

I. Introdução

1. Pode um Estado-Membro, durante o prazo de reflexão que concede a uma pessoa vítima de tráfico de seres humanos por força do artigo 6.º da Diretiva 2004/81/CE [2], proceder à transferência da mesma para o Estado-Membro que considera responsável pela análise do seu pedido de proteção internacional, em aplicação dos critérios enunciados pelo Regulamento (UE) n.º 604/2013 [3]? Além disso, quais são o *dies a quo* e o *dies ad quem* deste prazo?

2. São estas, em substância, as questões submetidas pelo rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância da Haia, Países Baixos) no âmbito do presente reenvio prejudicial.

3. Este reenvio dá ao Tribunal de Justiça oportunidade de se pronunciar, pela primeira vez, sobre a articulação do procedimento previsto pela Diretiva 2004/81, relativo à concessão de um título de residência temporária a um nacional de país terceiro, vítima de tráfico de seres humanos, com o procedimento de transferência desse nacional para o Estado-Membro responsável pela análise do

[1] Língua original: francês.

[2] Diretiva do Conselho de 29 de abril de 2004 relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes (JO 2004, L 261, p. 19).

[3] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (JO 2013, L 180, p. 31).

seu pedido de proteção internacional, previsto pelo Regulamento n.º 604/2013 [4]. Embora a Diretiva 2004/81 exija que o Estado-Membro conceda à vítima de tráfico de seres humanos um prazo de reflexão na sequência do qual pode obter esse título de residência em troca da sua cooperação, o Regulamento n.º 604/2013 postula, em contrapartida, que o Estado-Membro proceda, nos mínimos prazos possíveis, à transferência desse nacional para o Estado-Membro requerido para efeitos de análise do seu pedido de proteção internacional.

4. Num primeiro momento das presentes conclusões, irei expor as razões pelas quais considero que o conceito de «medidas de afastamento», referido no artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81, abrange as medidas pelas quais um nacional de país terceiro, vítima de tráfico de seres humanos, é obrigado a abandonar o território do Estado-Membro em que se encontra, em consequência da execução de uma decisão de transferência adotada em aplicação do Regulamento n.º 604/2013. Por conseguinte, explicarei que, ao proibir a esse Estado-Membro aplicar uma medida de afastamento durante o prazo de reflexão, este artigo opõe-se a que, durante esse período, o referido Estado-Membro proceda à transferência desse nacional para o Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido de proteção internacional, em execução da decisão adotada com base no Regulamento n.º 604/2013.

5. Explicarei, em contrapartida, que as autoridades nacionais competentes mantêm a possibilidade de adotar, durante o referido período, uma decisão de transferência ou medidas preparatórias da execução da mesma, desde que essas medidas não ponham em causa o efeito útil do prazo de reflexão.

6. Num segundo momento das presentes conclusões, irei precisar as modalidades de contagem do prazo de reflexão e, em particular, o *dies a quo* e o *dies ad quem* do mesmo.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva 2004/81

7. O artigo 1.º da Diretiva 2004/81 dispõe:

«A presente diretiva tem por objeto definir as condições de concessão de títulos de residência de duração limitada, em função da duração dos procedimentos nacionais relevantes, a nacionais de países terceiros que cooperem na luta contra o tráfico de seres humanos ou contra o auxílio à imigração clandestina.»

8. O artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva enuncia:

«1. Os Estados-Membros aplicarão a presente diretiva aos nacionais de países terceiros que sejam ou tenham sido vítimas de infrações penais ligadas ao tráfico de seres humanos, mesmo que tenham entrado ilegalmente no território dos Estados-Membros.»

[4] A Diretiva 2004/81 pode também ser aplicada à situação dos nacionais de país terceiro que tenham sido objeto de uma ação de auxílio à imigração clandestina, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, da mesma.

9. O artigo 5.º, primeiro parágrafo, da referida diretiva, tem a seguinte redação:

«Quando as autoridades competentes dos Estados-Membros considerarem que um nacional de um país terceiro pode ser abrangido pelo âmbito da presente diretiva, informarão a pessoa em causa das possibilidades conferidas por esta.»

10. O artigo 6.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Prazo de reflexão», dispõe:

«1. Os Estados-Membros garantem que seja dado aos nacionais de países terceiros em causa um prazo de reflexão que lhes permita recuperar e escapar à influência dos autores das infrações, de modo a poderem tomar uma decisão informada sobre se cooperam ou não com as autoridades competentes.

A duração e o início do prazo referido no parágrafo anterior serão determinados em conformidade com a legislação nacional.

2. Durante o prazo de reflexão, e enquanto as autoridades competentes não se pronunciarem, os referidos nacionais de países terceiros têm acesso ao tratamento previsto no artigo 7.º, não podendo ser executada contra eles qualquer medida de afastamento.

3. O prazo de reflexão não confere qualquer direito de residência ao abrigo da presente diretiva.

4. O Estado-Membro pode, a todo o tempo, pôr termo ao prazo de reflexão, se as autoridades competentes tiverem determinado que a pessoa em causa reatou ativa e voluntariamente, por sua própria iniciativa, uma ligação com os autores das infrações referidas nas alíneas b) e c) do artigo 2.º, ou por razões ligadas à ordem pública e à proteção da segurança interna.»

11. O artigo 7.º da Diretiva 2004/81, sob a epígrafe «Tratamento dado antes da emissão do título de residência», dispõe:

«1. Os Estados-Membros garantirão que seja proporcionado aos nacionais de países terceiros que não disponham de recursos suficientes um nível de vida suscetível de assegurar a sua subsistência e o acesso a tratamento médico urgente. Os Estados-Membros velarão igualmente pela satisfação das necessidades específicas das pessoas mais vulneráveis, incluindo o recurso, se for caso disso e se previsto pela legislação nacional, a assistência psicológica.

2. Ao aplicar a presente diretiva, os Estados-Membros terão na devida conta a segurança e a proteção dos nacionais de países terceiros visados, em conformidade com a legislação nacional.

[…]»

12. O artigo 8.º dessa diretiva precisa:

«1. Após o termo do prazo de reflexão, ou antes, se as autoridades competentes entenderem que o nacional de um país terceiro em causa já preenche os critérios previstos na alínea b), os Estados-Membros analisarão se:

a) É oportuno prorrogar a sua permanência no território, tendo em conta o interesse que representa para as investigações ou os processos judiciais;

b) O interessado mostrou uma vontade clara de cooperar;

c) Rompeu todos os laços com os autores presumidos dos atos suscetíveis de ser incluídos nas infrações referidas nas alíneas b) e c) do artigo 2.º

2. Para a emissão do título de residência, e sem prejuízo das razões ligadas à ordem pública e à proteção da segurança interna, é necessário que estejam preenchidas as condições referidas no n.º 1.

[…]»

2. Outras disposições do direito da União

13. No âmbito das presentes conclusões, farei referência aos artigos 21.º, 29.º, 31.º e 32.º do Regulamento n.º 604/2013.

14. Referir-me-ei igualmente à Diretiva 2011/36/UE [5], a qual define o crime de tráfico de seres humanos e as medidas de assistência e de proteção que devem ser concedidas às vítimas do tráfico de seres humanos, bem como à Diretiva 2012/29/UE [6].

B. Direito neerlandês

15. O artigo 8.º, *ab initio* e alínea k), da Vreemdelingenwet 2000 (Lei dos Estrangeiros de 2000) [7], de 23 de novembro de 2000, dispõe o seguinte:

«Os estrangeiros só permanecem em situação regular nos Países Baixos:

[…]

k. durante o período em que o ministro lhes disponibilize as condições necessárias para fazer uma denúncia por violação do artigo 273f [8] do Wetboek van Strafrecht [Código Penal neerlandês [9]];».

16. Em aplicação do artigo 11.º, n.os 1 e 2, da Lei dos Estrangeiros, os nacionais de país terceiro beneficiam, durante o prazo de reflexão, das medidas de assistência previstas no artigo 7.º da Diretiva 2004/81.

17. O artigo 30.º, n.º 1, da Lei dos Estrangeiros, especifica que um pedido de autorização de residência por tempo determinado não é analisado caso tenha sido demonstrado, ao abrigo do Regulamento n.º 604/2013, que outro Estado-Membro é responsável pela análise do pedido.

5 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de abril de 2011 relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas e que substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho (JO 2011, L 101, p. 1).

6 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de outubro de 2012 que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho (JO 2012, L 315, p. 57).

7 Stb. 2000, n.º 495, a seguir «Lei dos Estrangeiros».

8 Relativo ao tráfico de seres humanos.

9 A seguir «Código Penal neerlandês».

18. As modalidades relativas à concessão do prazo de reflexão são determinadas pela Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular de 2000 relativa aos cidadãos estrangeiros)[10], em particular na Secção B8/3.1 da mesma, que dispõe o seguinte:

«A [Koninklijke Marechaussee (Guarda Nacional, Países Baixos)] dispõe dos mesmos poderes que o chefe da Polícia Nacional na medida em que se verifiquem indícios de tráfico de seres humanos relativamente a um estrangeiro.

[…]

O Immigratie- en Naturalisatiedienst [Serviço de imigração e de naturalização, Países Baixos[11]] distingue três situações em matéria de direito de residência no que respeita ao direito de residência temporário das vítimas e testemunhas denunciantes do tráfico de seres humanos:

1. Prazo de reflexão para as vítimas do tráfico de seres humanos;

2. Autorização de residência para as vítimas do tráfico de seres humanos; e

3. Autorização de residência para as testemunhas denunciantes do tráfico de seres humanos.

Sub 1. Prazo de reflexão

Nos termos do artigo 8.º, [*ab initio* e] alínea k), da [Lei dos Estrangeiros], é concedido às alegadas vítimas do tráfico de seres humanos um prazo de reflexão até três meses, no qual devem decidir se pretendem fazer uma denúncia por tráfico de seres humanos ou cooperar de outro modo numa informação ou instrução de um processo penal relativamente a uma pessoa suspeita de tráfico de seres humanos ou no julgamento dessa pessoa, ou se renunciam a estes direitos.

A Polícia ou o comandante da Guarda Nacional concede à alegada vítima um prazo de reflexão desde que haja o menor indício de tráfico de seres humanos e/ou mediante intervenção da Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspeção da Segurança Social e do Trabalho, Países Baixos) […]

Durante o prazo de reflexão, o IND suspende a partida dos Países Baixos da alegada vítima de tráfico de seres humanos.

O prazo de reflexão é concedido uma única vez e não pode ser prorrogado.

O prazo de reflexão destina-se exclusivamente aos estrangeiros que estejam em situação irregular nos Países Baixos e que:

– participem ou tenham participado numa situação prevista e punida no artigo 273f do Código Penal neerlandês;

– nunca tenham participado, nos Países Baixos, numa situação prevista e punida no artigo 273f do Código Penal neerlandês, mas sejam eventualmente vítimas do tráfico de seres humanos; ou

[10] A seguir «Circular de 2000 relativa aos cidadãos estrangeiros».

[11] A seguir «IND».

– não tenham tido acesso aos Países Baixos, mas sejam eventualmente vítimas do tráfico de seres humanos, entendendo-se que a Guarda Nacional, se necessário em concertação com o [Ministério Público], concede o prazo de reflexão perante o menor indício de tráfico de seres humanos.

[…]

Durante o prazo de reflexão, a alegada vítima deve apresentar-se uma vez por mês na unidade regional da Polícia ou da Guarda Nacional à qual tenha ficado administrativamente afetada.

O prazo de reflexão termina quando:

– A Polícia ou a Guarda Nacional verificar que, durante o prazo de reflexão, a alegada vítima partiu "para destino desconhecido";

– A alegada vítima comunicar, durante o prazo de reflexão, que renuncia a denunciar ou a cooperar de outro modo numa informação ou instrução de processo penal relativamente à pessoa suspeita de tráfico de seres humanos ou no julgamento dessa pessoa;

– A alegada vítima tiver feito uma denúncia por tráfico de seres humanos e assinar o respetivo auto de notícia, ou cooperado numa informação ou instrução de processo penal relativamente à pessoa suspeita de tráfico de seres humanos ou no julgamento dessa pessoa; ou

– A alegada vítima apresentar um pedido de autorização de residência (com um fundamento diferente do previsto no presente número).

Quando o prazo de reflexão termina, o IND levanta a suspensão da partida.»

III. Factos do litígio no processo principal e questões prejudiciais

19. O recorrente no processo principal, de nacionalidade nigeriana, apresentou um pedido de proteção internacional aos Países Baixos em 26 de abril de 2019, depois de anteriormente ter apresentado três pedidos de proteção internacional em Itália e um pedido suplementar na Bélgica.

20. Nos termos do artigo 18.º, n.º 1, *initio* e alínea d), do Regulamento n.º 604/2013, o Reino dos Países Baixos dirigiu à República Italiana, em 3 de junho de 2019, um pedido de retomada a cargo do interessado, o qual foi aceite em 13 de junho de 2019.

21. A audiência prévia realizou-se em 26 de abril de 2019 e, por carta datada de 30 de julho de 2019, o interessado declarou querer fazer uma denúncia junto das autoridades policiais na medida em que teria sido vítima de tráfico de seres humanos em Itália e ter reconhecido um dos autores deste crime num centro de acolhimento neerlandês. Foi ouvido a esse respeito pela polícia de estrangeiros. Por Decisão de 12 de agosto de 2019, o Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretaria de Estado da Justiça e da Segurança, Países Baixos) recusou a análise do pedido de proteção internacional do interessado pelo facto de a República Italiana ser o Estado-Membro responsável pela análise do mesmo e ordenou a sua transferência para Itália.

22. Em 3 de outubro de 2019, o recorrente no processo principal fez uma denúncia junto das autoridades neerlandesas por ter sido vítima de tráfico de seres humanos.

23. Após análise, o Ministério Público neerlandês concluiu que não existia nos Países Baixos nenhum indício que fundamentasse a denúncia do interessado e que, por conseguinte, não era necessária a cooperação deste numa investigação penal nos Países Baixos. A sua denúncia foi, então, arquivada.

24. O recorrente no processo principal interpôs recurso da Decisão de 12 de agosto de 2019 no órgão jurisdicional de reenvio. Alega, nomeadamente, que esta decisão é ilegal na medida em que, em aplicação do artigo 6.º da Diretiva 2004/81, deveria ter-lhe sido concedido um prazo de reflexão.

25. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as questões que se suscitam são as de saber se, em qualquer momento a partir de 30 de julho de 2019, deveria ter sido concedido ao recorrente o prazo de reflexão previsto no artigo 6.º dessa diretiva e se, em caso afirmativo, uma vez que esse prazo de reflexão não lhe fora concedido, o Secretário de Estado da Justiça e da Segurança podia tomar medidas para preparar o afastamento do recorrente do território neerlandês e se, na sequência desta questão, a Decisão de 12 de agosto de 2019 constitui uma medida de afastamento. Por outro lado, aquele órgão jurisdicional interroga-se quanto às consequências a retirar do facto de, com exceção dos elementos indicados na Circular de 2000 relativa aos cidadãos estrangeiros, o direito nacional não determinar a duração nem o início do referido prazo de reflexão e que, portanto, o artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva não foi transposto para o direito neerlandês.

26. Nestas condições, o rechtbank Den Haag (Tribunal da Haia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1a) Uma vez que os Países Baixos não determinaram na sua legislação nacional o início do prazo de reflexão garantido no artigo 6.º, n.º 1, da [Diretiva 2004/81], deve esta disposição ser interpretada no sentido de que o referido prazo de reflexão começa a correr automaticamente com a denúncia (comunicação) às autoridades neerlandesas, pelo nacional de um país terceiro, do tráfico de seres humanos?

1b) Uma vez que os Países Baixos não determinaram na sua legislação nacional a duração do prazo de reflexão garantido no artigo 6.º, n.º 1, da [Diretiva 2004/81], deve esta disposição ser interpretada no sentido de que o referido prazo de reflexão cessa automaticamente depois de ter sido efetuada a denúncia do tráfico de seres humanos ou se o nacional de um país terceiro afetado indicar que pretende desistir da referida denúncia?

2) Devem as medidas de afastamento de um nacional de um país terceiro do território de um Estado-Membro para o território de outro Estado-Membro ser consideradas medidas de afastamento na aceção do artigo 6.º, n.º 2, da [Diretiva 2004/81]?

3a) Opõe-se o artigo 6.º, n.º 2, da [Diretiva 2004/81] a que seja tomada uma decisão de transferência durante o prazo de reflexão garantido no n.º 1 do mesmo artigo?

3b) Opõe-se o artigo 6.º, n.º 2, da [Diretiva 2004/81] a que, durante o prazo de reflexão garantido no n.º 1 do mesmo artigo, seja executada ou preparada a execução de uma decisão de transferência já tomada?»

27. Os Governos checo, alemão e neerlandês, bem como a Comissão Europeia, apresentaram observações escritas.

28. Além disso, as partes foram convidadas a responder a perguntas para resposta escrita formuladas pelo Tribunal de Justiça e, em particular, a pronunciarem-se sobre a medida e sobre a interpretação a ter em conta, para efeitos de resposta às questões prejudiciais, tanto das disposições relativas à prevenção do tráfico de seres humanos e à proteção das suas vítimas, previstas na Diretiva 2011/36, como das regras relativas aos direitos das vítimas da criminalidade, enunciadas na Diretiva 2012/29.

IV. Análise

A. Observações preliminares

29. Antes de proceder à análise dessas questões, gostaria de formular duas observações.

30. A primeira diz respeito à ordem pela qual proponho abordar essas questões.

31. Com efeito, começarei por analisar a questão de princípio suscitada pela segunda questão prejudicial, a saber, a interpretação do conceito de «medida de afastamento», utilizado pelo legislador da União Europeia no artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81. Com efeito, o órgão jurisdicional de reenvio pretende ser esclarecido sobre a questão de saber se este conceito abrange uma medida pela qual um Estado-Membro transfere um nacional de país terceiro para outro Estado-Membro, em aplicação do Regulamento n.º 604/2013.

32. Por uma questão de coerência, prosseguirei com a análise da terceira questão prejudicial, em que se pretende saber em que medida um Estado-Membro pode, durante o prazo de reflexão previsto no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/81, dar início a um procedimento de transferência contra o nacional de país terceiro, vítima do tráfico de seres humanos. Em especial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, por um lado, pode ser adotada uma decisão de transferência [alínea a)] e, por outro, se essa decisão de transferência, adotada antes do início do prazo de reflexão, pode ser executada ou ser preparada a sua execução [alínea b)].

33. Por último, terminarei com a análise da primeira questão prejudicial, relativa à contagem dos prazos aplicáveis ao período de reflexão. Com efeito, na falta de medida de transposição nacional, o órgão jurisdicional de reenvio requer ao Tribunal de Justiça que determine os *dies a quo* e *dies ad quem* aplicáveis a esse prazo.

34. A segunda observação diz respeito às regras à luz das quais irei analisar a segunda e terceira questões prejudiciais, relativas ao alcance da proibição de executar qualquer medida de afastamento durante o prazo de reflexão.

35. Com efeito, nas suas observações, os governos alemão e neerlandês sugeriram responder a essas questões analisando os termos, a sistemática e a finalidade do Regulamento n.º 604/2013. Esta abordagem traduz uma forte propensão destas partes e da Comissão para privilegiar a eficácia dos procedimentos de transferência previstos por este regulamento. Ora, apesar do interesse desta abordagem, considero que o alcance da proibição prevista no artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81 deve ser, antes de mais, analisado à luz da redação dessa disposição, da sua sistemática e da sua finalidade, no contexto do mecanismo de luta contra o tráfico de seres humanos em que se insere esta diretiva.

36. Com efeito, embora a Diretiva 2004/81 e o Regulamento n.º 604/2013 participem na realização do espaço de liberdade, segurança e justiça, têm regimes jurídicos próprios e distintos e prosseguem finalidades diferentes.

37. A Diretiva 2004/81 é um instrumento de luta contra o tráfico de seres humanos, aplicável qualquer que seja o estatuto da vítima. Essa diretiva diz respeito às condições de permanência dos nacionais de país terceiro, vítimas do tráfico de seres humanos ou que tenham sido objeto de uma ação de auxílio à imigração clandestina, no território dos Estados-Membros, e prevê, em especial, a concessão de um título de residência àqueles que, no termo de um prazo de reflexão, decidem cooperar nas investigações penais e/ou nos processos judiciais. Esta diretiva deve assim contribuir para a eficácia da luta contra as redes do tráfico de seres humanos ou da imigração clandestina, protegendo as vítimas destes crimes.

38. O Regulamento n.º 604/2013, em contrapartida, insere-se no quadro da gestão dos fluxos migratórios. Faz parte do sistema europeu comum de asilo e assenta num procedimento de análise de natureza puramente administrativa, cuja finalidade é identificar, em conformidade com os critérios previstos por este regulamento, o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional para o qual o requerente será eventualmente transferido e no qual beneficiará, se for caso disso, de um título de residência na sua qualidade de beneficiário de uma proteção internacional.

39. Uma situação como a que está em causa suscita a questão da articulação destes dois procedimentos. Com efeito, a sua aplicação concomitante implica, por si só, um paradoxo: enquanto a Diretiva 2004/81 se destina a conceder ao referido nacional de país terceiro um título de residência temporária no território do Estado-Membro no qual foi identificado como vítima de tráfico de seres humanos e no qual fez uma denúncia, o Regulamento n.º 604/2013, em contrapartida, organiza, dentro de prazos estritos, a transferência dessa pessoa para outro Estado-Membro se o Estado-Membro no qual se encontra não for responsável pela análise do seu pedido de proteção internacional.

40. A articulação dos referidos procedimentos impõe uma abordagem equilibrada tendo em conta a eficácia dos procedimentos designados «Dublin», mas sobretudo, na minha opinião, a vulnerabilidade do interessado, tanto pelo seu estatuto de vítima objeto da Diretiva 2004/81 como pelo seu estatuto de requerente de proteção internacional.

B. O alcance da proibição de executar qualquer medida de afastamento durante o prazo de reflexão previsto no artigo 6.º da Diretiva 2004/81

1. Quanto à segunda questão prejudicial, relativa à interpretação do conceito de «medida de afastamento» utilizado no artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81

41. Com a sua segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, ao Tribunal de Justiça se o conceito de «medida de afastamento», referido no artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81, abrange a medida pela qual um Estado-Membro transfere o nacional de país terceiro, vítima de tráfico de seres humanos, para outro Estado-Membro, em aplicação do artigo 26.º do Regulamento n.º 604/2013.

42. Por outras palavras, este órgão jurisdicional pretende determinar se esse conceito abrange todas as medidas pelas quais um nacional de país terceiro é obrigado a abandonar o território de um Estado-Membro, tal como uma medida de transferência para outro Estado-Membro, ou, pelo contrário, se o conceito de «afastamento» engloba apenas as medidas pelas quais um nacional de país terceiro é obrigado a abandonar o território da União, de modo que uma transferência adotada em aplicação do Regulamento n.º 604/2013 ficaria excluída dessa qualificação.

43. O artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81 dispõe que «[d]urante o prazo de reflexão, e enquanto as autoridades competentes não se pronunciarem, os referidos nacionais de país terceiro têm acesso ao tratamento previsto no artigo 7.º, não podendo ser executada contra eles qualquer medida de afastamento».

44. Os termos do artigo 6.º, n.º 2, desta Diretiva não dão nenhuma indicação quanto ao âmbito geográfico do conceito de «afastamento». O legislador da União também não define este conceito no âmbito da referida diretiva. Limita-se a precisar, no artigo 2.º, alínea d), da mesma diretiva, que uma «medida de execução de uma decisão de afastamento» deve ser considerada como «qualquer medida tomada por um Estado-Membro com vista a executar a decisão tomada pelas autoridades competentes que ordena o afastamento de um nacional de um país terceiro».

45. O artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81 também não contém qualquer remissão para legislação nacional dos Estados-Membros. Assim, o conceito de «afastamento» constante deste artigo deve ser entendido como um conceito autónomo do direito da União. Na medida em que este conceito já se encontra definido no artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva 2008/115/CE[12], que se insere, como a Diretiva 2004/81, na política de imigração da União, proponho ao Tribunal de Justiça que lhe faça referência.

46. Na Diretiva 2008/115, o conceito de «afastamento» é definido no seu artigo 3, n.º 5, como «a execução do dever de regresso, ou seja, *o transporte físico para fora do Estado-Membro*». Por sua vez, a decisão de regresso é definida no artigo 3.º, n.º 3, desta diretiva como o processo de «retorno» de nacionais de países terceiros ao país de origem, a um país de trânsito ou a outro país terceiro. Atendendo a estas definições, uma decisão de afastamento e uma decisão de regresso têm um alcance diferente consoante sejam adotadas no âmbito de um processo ou de um ato único. O afastamento é a medida pela qual o nacional de país terceiro deve abandonar o território do Estado-Membro em que se encontra, ao passo que, no contexto da Diretiva 2008/115, o regresso é a operação pela qual esse nacional deve dirigir-se a um país terceiro, a um país de trânsito ou regressar ao seu país de origem, ou seja, para fora do território da União. Nos termos do artigo 8.º, n.º 3, desta diretiva, os Estados-Membros podem, assim, ordenar o afastamento do interessado por ato administrativo ou judicial, distinto da decisão de regresso, anteriormente ou posteriormente à adoção dessa decisão, preenchendo, cada um desses atos, os requisitos formais referidos no artigo 12.º da referida diretiva e podendo ser objeto de um recurso jurisdicional[13].

47. No Acórdão de 30 de setembro de 2020, CPAS de Seraing[14], o Tribunal de Justiça distinguiu, assim, a medida de afastamento da decisão de regresso nos seguintes termos: «resulta do artigo 3.º, pontos 3 a 5, da Diretiva 2008/115 que, por definição, uma decisão de regresso impõe ou declara uma obrigação, para o nacional de um país terceiro a que se refere, de regressar a um país terceiro, *ao passo que* o conceito de "afastamento" designa o transporte físico desse nacional de um país

[12] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2008 relativa a normas e procedimentos comuns aplicáveis nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiro em situação irregular (JO 2008, L 348, p. 98).

[13] Artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.

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

terceiro para fora do Estado-Membro em causa» [15]. Segundo o Tribunal de Justiça, a decisão que ordena o afastamento «tem, por si só, por efeito opor-se a que seja permitido ao nacional em causa de um país terceiro manter-se temporariamente *no território desse Estado-Membro* [16]».

48. Decorre destes elementos legais e jurisprudenciais que uma medida é qualificada de «medida de afastamento» desde que tenha por efeito obrigar o nacional de país terceiro a abandonar o território do Estado-Membro em que se encontra. Na medida em que uma decisão de transferência tomada em aplicação do Regulamento n.º 604/2013 enuncia uma obrigação, para o nacional de país terceiro em causa, de se dirigir ao Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido de proteção internacional (Estado-Membro requerido), a execução dessa decisão implica, em si mesma, o afastamento desse nacional do território do Estado-Membro no qual apresentou o seu pedido de proteção internacional (Estado-Membro recorrente).

49. Por conseguinte, à luz destas considerações, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que o conceito de «medida de afastamento», referido no artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81, deve ser interpretado no sentido de que abrange as medidas pelas quais um nacional de país terceiro, vítima de tráfico de seres humanos, é obrigado a abandonar o território do Estado-Membro em que se encontra, em consequência da execução de uma decisão de transferência adotada em aplicação do Regulamento n.º 604/2013.

2. Quanto à terceira questão prejudicial, relativa às modalidades de aplicação de um procedimento de transferência durante o prazo de reflexão

50. Com a sua terceira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, ao Tribunal de Justiça se o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que, durante o prazo de reflexão previsto no artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva, por um lado, possa ser adotada uma decisão de transferência [alínea a)] e, por outro, possa ser executada ou preparada a execução de uma decisão de transferência adotada antes do início do prazo de reflexão [alínea b)].

51. Recordo que, de acordo com os termos do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81, o legislador da União proíbe o Estado-Membro de «executar» uma medida de afastamento contra o nacional de país terceiro, vítima de tráfico de seres humanos, durante o prazo de reflexão que lhe é concedido por força do n.º 1 deste artigo.

52. Tendo em conta a redação do artigo 6.º dessa diretiva, irei, na sequência do meu raciocínio, distinguir duas situações.

53. A primeira é a que é expressamente proibida pelo legislador da União, ou seja, *a execução* de uma medida de afastamento.

54. A segunda situação é aquela em que, na falta de indicação contrária no texto do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81, o Estado-Membro pode adotar, durante esse prazo de reflexão, uma decisão de transferência em relação à vítima de tráfico de seres humanos ou as medidas preparatórias da execução dessa transferência, sem, contudo, se proceder à transferência propriamente dita do nacional de país terceiro em causa.

[15] N.º 44 desse acórdão, o sublinhado é meu.

[16] N.º 45 do referido acórdão, o sublinhado é meu.

a) Proibição de executar uma decisão de transferência durante o prazo de reflexão

55. Tendo em conta as considerações que antecedem, a proibição de proceder à execução de uma medida de afastamento implica, na minha opinião, a proibição de proceder à execução de uma decisão de transferência da vítima de tráfico de seres humanos durante o prazo de reflexão que lhe é concedido.

56. Como a seguir explicarei, esta interpretação impõe-se à luz do efeito útil do procedimento de emissão do título de residência previsto pela Diretiva 2004/81, mas também dos objetivos que o legislador da União pretende prosseguir.

57. Em conformidade com o seu artigo 1.º, esta diretiva tem por objeto definir as condições de concessão de títulos de residência de duração limitada a nacionais de países terceiros que cooperem na luta contra o tráfico de seres humanos participando na investigação penal ou no processo judicial [17].

58. Neste contexto, é essencial lembrar que as disposições dessa diretiva se destinam, em conformidade com o seu artigo 3.º, n.º 1, «aos nacionais de países terceiros que sejam ou tenham sido vítimas de infrações penais ligadas ao tráfico de seres humanos».

59. A qualidade de «vítima» é definida no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), i), da Diretiva 2012/29 referindo-se a «uma pessoa singular que tenha sofrido um dano, nomeadamente um dano físico, moral ou emocional, ou um prejuízo material diretamente causados por um crime». A qualidade de vítima de um crime é independente da legalidade da permanência ou do estatuto de residente do interessado no território do Estado-Membro em causa [18].

60. Além disso, o legislador da União define o crime de tráfico de seres humanos no artigo 2.º da Diretiva 2011/36 [19], ao qual se refere o artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2004/81 [20].

61. Decorre do âmbito de aplicação dessa diretiva, conforme enunciado no seu artigo 3.º, n.º 1, lido à luz das Diretivas 2011/36 e 2012/29, que só deve ser dado início ao procedimento de emissão do título de residência temporária, no qual se insere o prazo de reflexão, se as autoridades nacionais competentes considerarem que o nacional de país terceiro pode ser qualificado de «vítima de tráfico de seres humanos».

[17] V. considerandos 8 e 9 da Diretiva 2004/81 e considerando 17 da Diretiva 2011/36.

[18] Contrariamente à opinião expressa pelo Governo neerlandês nas suas observações, o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81 também se dirige a nacionais de países terceiros, vítimas do tráfico de seres humanos, que permanecem legalmente no território do Estado-Membro em causa, como é o caso dos requerentes de proteção internacional. V. artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva, cujos termos demonstram que o âmbito de aplicação da mesma se alarga a nacionais de país terceiro que tenham entrado ou permaneçam legalmente no território do Estado-Membro em causa. V., também, artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2012/29 segundo o qual «os direitos previstos [nessa] diretiva aplicam-se às vítimas de forma não discriminatória, nomeadamente no que respeita ao seu estatuto de residência», considerando 9 da referida diretiva nos termos do qual «[a]s vítimas da criminalidade deverão ser reconhecidas e tratadas com respeito, tato e profissionalismo, sem discriminações em razão, designadamente […] do estatuto de residente […]», considerando 10 da mesma diretiva em virtude do qual «[c]abe aos Estados-Membros tomar as medidas necessárias para assegurar que os direitos previstos na [Diretiva 2012/29] não fiquem condicionados ao estatuto de residente da vítima no seu território ou à cidadania ou nacionalidade da vítima», bem como considerando 18 da Diretiva 2011/36.

[19] Trata-se dos seguintes atos intencionais: Recrutamento, transporte, transferência, guarida ou acolhimento de pessoas, incluindo a troca ou a transferência do controlo sobre elas exercido, através do recurso a ameaças ou à força ou a outras formas de coação, rapto, fraude, ardil, abuso de autoridade ou de uma posição de vulnerabilidade, ou da oferta ou obtenção de pagamentos ou benefícios a fim de conseguir o consentimento de uma pessoa que tenha controlo sobre outra, para efeitos de exploração. A exploração inclui, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, incluindo a mendicidade, a escravatura ou práticas equiparáveis à escravatura, a servidão, a exploração de atividades criminosas, bem como a remoção de órgãos.

[20] O legislador da União refere-se aos artigos 1.º a 3.º da Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho de 19 de julho de 2002 relativa à luta contra o tráfico de seres humanos (JO 2002, L 203, p. 1), que foi substituída pela Diretiva 2011/36.

62. As diversas fases do procedimento de emissão do título de residência temporária são concebidas tendo em conta o estatuto especial de vítima do nacional de país terceiro, mas também da gravidade do crime em causa. Cada uma dessas fases pressupõe que a vítima se mantém no território do Estado-Membro em causa durante o prazo de reflexão que lhe é concedido e, por conseguinte, que a execução de qualquer medida de transferência contra ela adotada seja suspensa.

1) O dever de informação que incumbe ao Estado-Membro

63. As diversas fases do procedimento de emissão do título de residência temporária são definidas no capítulo II da Diretiva 2004/81.

64. Este procedimento inicia-se com a informação prévia da vítima potencial do tráfico de seres humanos, em conformidade com o artigo 5.º desta diretiva [21].

65. Nos termos deste artigo, esse dever de informação cabe às autoridades nacionais competentes quando «*considerarem* que um nacional de país terceiro *pode* ser abrangido pelo âmbito d[ess] diretiva». Por outras palavras, esse dever de informação impende sobre essas autoridades a partir do momento em que tenham motivos razoáveis para considerar que esse nacional é ou foi vítima de tráfico de seres humanos e, portanto, anteriormente a qualquer qualificação penal [22].

66. Em conformidade com o referido artigo, essas autoridades devem informar o interessado das «possibilidades conferidas por [essa diretiva]». Por outras palavras, este deve ser informado da possibilidade de beneficiar, não só de um prazo de reflexão e de restabelecimento, mas também de medidas de assistência e de apoio previstas no artigo 7.º da Diretiva 2004/81 e, em determinadas condições, de um título de residência temporária no território do Estado-Membro, em troca da sua cooperação, em conformidade com o artigo 8.º dessa diretiva [23]. Tal como resulta do considerando 9 da referida diretiva, o título de residência deve, com efeito, constituir «um incentivo suficiente para [as vítimas do tráfico de seres humanos] cooperarem com as autoridades competentes […]».

67. Esse dever de informação ficaria reduzido a uma «concha vazia» se o Estado-Membro em causa acabar por ter de transferir a vítima durante o prazo de reflexão que lhe é concedido, quando se comprometeu a conceder-lhe não só esse prazo, mas também, as medidas de assistência e apoio previstas no artigo 7.º da Diretiva 2004/81 e, em determinadas condições, um título de residência temporária se essa vítima aceitar fazer uma denúncia ou testemunhar contra os autores do crime. Essa prática não seria compatível com as exigências do legislador da União, no artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2012/29, segundo as quais as autoridades nacionais competentes devem demonstrar respeito, tato, e profissionalismo em relação às vítimas da criminalidade [24].

21 V., também, artigo 11.º, n.º 6, da Diretiva 2011/36.

22 V., a este respeito, Acórdão do Conseil d'État (Conselho de Estado, França) de 15 de junho de 2012 (N.º 339209), no qual este órgão jurisdicional põe a tónica na obrigação que impende sobre as autoridades policiais e da guarda nacional de informar as alegadas vítimas e refere as consequências da falta de informação.

23 V., também, considerando 11 da Diretiva 2004/81.

24 V., por exemplo, o artigo R-316-1 do Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Código da Entrada e da Permanência de Estrangeiros e do Direito de Asilo, França), nos termos do qual «[e]ssas informações devem ser dadas numa língua que o estrangeiro compreenda e em condições de confidencialidade que permitam criar-lhe a necessária confiança e garantir a sua proteção» (JORF de 15 de setembro de 2007, texto n.º 17).

2) Prazo de reflexão

68. O prazo de reflexão é concedido nas condições enunciadas no artigo 6.º da Diretiva 2004/81. Embora o legislador da União não defina a duração nem o início deste prazo, deixando, assim, ao critério de cada Estado-Membro a determinação dessas modalidades, esse legislador é, em contrapartida, bastante mais explícito quanto à finalidade do referido prazo de reflexão. Com efeito, refere expressamente no n.º 1 deste artigo que este prazo deve permitir à vítima restabelecer-se e libertar-se da influência dos autores do crime, de modo a poder tomar uma decisão informada, e tendo em conta os riscos em que incorre, sobre se coopera ou não com as autoridades policiais, de instrução criminal e judiciais [25]. Por conseguinte, ao instituir o prazo de reflexão, o legislador da União tem em consideração a especial vulnerabilidade da vítima e a natureza muito específica do crime, uma vez que a vítima, independentemente dos elementos constitutivos do crime, está «frequentemente [reduzida] a uma a servidão que excede o âmbito físico e se alarga ao ascendente psicológico» [26].

69. Seguindo a lógica do sistema assim instituído, o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81 exige do Estado-Membro em causa, por um lado, que satisfaça as necessidades essenciais e específicas da vítima concedendo-lhe o tratamento previsto no artigo 7.º dessa diretiva durante o prazo de reflexão e, por outro, que renuncie à execução de qualquer medida de afastamento durante esse período, sendo o interessado autorizado temporariamente a permanecer no território «enquanto as autoridades competentes não se pronunciarem» [27]. Estas exigências estão interligadas, uma vez que as medidas de assistência e de apoio não podem ser concedidas a nacionais de país terceiro que tenham abandonado o território nacional [28]. Para além da assistência linguística e jurídica, o Estado-Membro em causa deve garantir a dignidade e a segurança da vítima, assegurando a satisfação das suas necessidades específicas, designadamente assistência psicológica ou cuidados psicoterapêuticos e responsabilizando-se pela prestação de tratamento médico urgente [29].

70. Ao proibir a execução de qualquer medida de afastamento durante o prazo de reflexão e ao exigir a permanência temporária da vítima no território nacional, o legislador da União visa, por um lado, consolidar uma abordagem que permite a proteção dos direitos dessa vítima do tráfico de seres humanos, a qual é um objetivo previsto em numerosos textos internacionais [30] e, por

[25] V., também, considerandos 11 e 12 da Diretiva 2004/81 e considerando 18 da Diretiva 2011/36.

[26] V. intervenção de Bruno Lasserre no «Franco-Bristish-Irish Judicial Cooperation Committee» (Comité Franco-Anglo-Irlandês para a Cooperação Judiciária), de 21 de julho de 2019, intitulada «Le traitement contentieux de la vulnerabilité dans les affaires d'esclavage et de traite humaine», disponível no seguinte endereço Internet: 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. V., também, definição jurisprudencial do crime de tráfico de seres humanos no Acórdão do TEDH de 7 de outubro de 2021, Zoletic e o. c. Azerbaijão, CE:ECHR:2021:1007JUD002011612, § 155.

[27] O artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2004/81 dispõe que «[o] prazo de reflexão não confere qualquer direito de residência ao abrigo [desta] diretiva».

[28] V. considerando 18 da Diretiva 2011/36.

[29] Devo precisar que resulta do considerando 18 da Diretiva 2011/36, que deverá ser prestada assistência e apoio às vítimas em relação às quais haja indicação de existirem motivos razoáveis para crer que possam ter sido vítimas de tráfico, e independentemente da sua vontade de deporem como testemunhas. V., a este respeito, artigo 13.º, n.º 1, da Convenção do Conselho da Europa relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos, assinada em Varsóvia em 16 de maio de 2005 e que entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2008 (STCE nº 197, a seguir «Convenção relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos»). Perde esse benefício se, concluído o processo de identificação ou decorrido o prazo de reflexão, se considerar que a vítima não tem direito a autorização de residência ou se não tiver residência legal nesse Estado-Membro ou ainda se tiver deixado o território do Estado.

[30] Refira-se, nomeadamente, o Protocolo das Nações Unidas relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, adicional à Convenção contra a Criminalidade Organizada Transnacional, celebrado em Nova Iorque em 15 de novembro de 2000 (*Recueil des Traités des Nations unies*, vol. 2237, p. 319), bem como a Convenção relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos.

outro, assegurar a eficácia do procedimento penal, podendo as autoridades policiais contar com a participação da referida vítima, mediante o respetivo consentimento, na investigação e no processo judicial, se for caso disso [31].

71. Por último, é no termo desse prazo de reflexão, ou antes, se as autoridades competentes entenderem que o nacional de país terceiro já mostrou uma vontade clara de cooperar, que o Estado-Membro em causa pode, em conformidade com as condições enunciadas no artigo 8.º da Diretiva 2004/81, conceder à vítima um título de residência com uma duração de, pelo menos, seis meses, tendo em conta o interesse que representa para as investigações ou os processos judiciais.

72. Daqui resulta que proceder à transferência dessa vítima, durante o período de reflexão, não garante, em meu entender, a efetividade dos direitos conferidos à referida vítima do tráfico de seres humanos pela Diretiva 2004/81, tanto no que respeita ao seu restabelecimento e proteção como à sua cooperação nas investigações ou nos processos judiciais.

73. Em primeiro lugar, o período de reflexão deve permitir à vítima restabelecer-se e às autoridades nacionais competentes apreciar o seu grau de vulnerabilidade não só de modo a adaptar o tratamento previsto no artigo 7.º dessa diretiva, mas também a proceder a uma avaliação dos riscos antes da execução de qualquer medida de afastamento [32]. Neste contexto, a Comissão pede aos Estados-Membros que prestem especial atenção à situação específica das vítimas de tráfico de seres humanos no contexto da transferência de cidadãos de países terceiros para o país onde chegaram pela primeira vez, uma vez que estes ficam acessíveis aos traficantes e expostos ao risco de serem traficados novamente [33]. Do mesmo modo, o Grupo de Peritos do Conselho da Europa sobre o Tráfico de Seres Humanos (GRETA) considera que esta avaliação é imprescindível para evitar que a vítima seja reenviada para o Estado onde apresentou o seu pedido de proteção internacional pela primeira vez, mas onde pode ser de novo sujeita ao tráfico. Qualquer decisão de transferência deve, assim, ser apreciada à luz do risco de vitimização secundária no Estado-Membro requerido para efeitos da tomada a cargo [34].

74. Ora, a execução de uma decisão de transferência durante o prazo de reflexão parece comprometer esta dinâmica, desde logo porque levaria ao afastamento da vítima das pessoas e dos serviços de apoio especializado que a apoiaram [35], em seguida porque levaria à suspensão, ou mesmo à interrupção, do tratamento que lhe é concedido por força do artigo 7.º da Diretiva 2004/81 e, por último, porque poderia exigir a retenção do interessado [36].

75. É certo que, em aplicação dos artigos 31.º e 32.º do Regulamento n.º 604/2013, o Estado-Membro que procede à transferência de um requerente de proteção internacional deve transmitir ao Estado-Membro responsável todas as informações e os dados essenciais à proteção

31 V., neste sentido, Plouffe-Malette, K., *Protection des vítimas de tráfico de seres humanos: approches internationales et européennes*, Bruylant, Bruxelas, 2013.

32 V., a este respeito, Nota de Orientação do Grupo de Peritos sobre o Tráfico de Seres Humanos (GRETA) sobre o direito das vítimas e das pessoas em risco de serem vítimas de tráfico a uma proteção internacional, de junho de 2020, disponível no seguinte endereço Internet: https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-les-droits-des-victimes-de-la-traite-et-des-per/16809ebf45.

33 V., a este respeito, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Estratégia da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos 2021-2025, de 14 de abril de 2021 [COM(2021) 171 final, p. 18].

34 Por força do considerando 62 da Diretiva 2012/29, «[p]ara que as vítimas da criminalidade recebam o nível adequado de assistência, apoio e proteção, os serviços públicos devem trabalhar de forma coordenada e a todos os níveis administrativos: da União, nacional, regional e local».

35 V., quanto ao papel importante dos serviços de apoio especializado em relação às vítimas de forma graves de criminalidade num Estado-Membro do qual não sejam nacionais nem residentes, considerando 38 da Diretiva 2012/29.

36 V. artigo 28.º do Regulamento n.º 604/2013.

dos direitos daquele requerente e pode igualmente comunicar as medidas imediatas a adotar para assegurar que as necessidades especiais dessa pessoa sejam satisfeitas, incluindo os cuidados de saúde imediatos. Também é verdade que, nessa hipótese, o requerente de proteção internacional pode beneficiar das disposições específicas previstas pela Diretiva 2012/29 a favor das vítimas residentes num Estado-Membro diferente daquele em que o crime foi cometido. O considerando 51 desta diretiva precisa, com efeito, que o Estado-Membro de residência da vítima deve prestar a assistência, o apoio e a proteção de que a vítima necessite para recuperar [37]. O legislador da União exige, além disso, deste Estado-Membro que informe a referida vítima das medidas, procedimentos ou mecanismos especiais «de que dispõem» para defender os seus interesses no Estado-Membro em que foi estabelecido o primeiro contacto com as autoridades competentes, entendendo-se que o âmbito e os pormenores concretos das informações podem variar consoante as necessidades específicas e o tipo ou a natureza do crime [38]. Na hipótese de a vítima não poder fazer uma denúncia no Estado-Membro em que o crime foi cometido, deve poder fazê-lo às autoridades competentes do seu Estado de residência, devendo estas, além disso, tomar as medidas adequadas no que se refere à tramitação do processo e, nomeadamente, aquando do depoimento ou inquirição dessa vítima [39].

76. Ora, apesar do manifesto interesse destas disposições, não estou convencido de que sejam suficientes para satisfazer de modo contínuo e adequado as necessidades específicas das vítimas de tráfico de seres humanos [40]. Em especial, a transferência para um novo Estado-Membro implica a inserção da vítima numa nova estrutura de acolhimento que não dispõe necessária ou imediatamente de recursos suficientes para satisfazer as suas necessidades específicas. Implica igualmente que essa vítima inicie novas diligências junto de outras autoridades. Ora, não há dúvida de que essa situação e, em particular, a repetição dos depoimentos, podem acentuar a sua vulnerabilidade.

77. Em segundo lugar, o prazo de reflexão deve permitir às autoridades nacionais competentes estabelecer uma relação de confiança com a referida vítima de modo a que esta, graças à perspetiva de um título de residência temporária, coopere na investigação penal e/ou no processo judicial. Ora, duvido que seja possível atingir esse objetivo se, paralelamente ao procedimento de emissão do título de residência, o nacional de país terceiro em causa for informado da execução iminente de uma decisão de transferência adotada contra si.

78. Em terceiro lugar, este prazo de reflexão é essencial para permitir às autoridades nacionais competentes recolherem elementos de prova fiáveis quanto à existência e à natureza (nacional ou transnacional, por exemplo) do crime para efeitos da instauração dos procedimentos penais. Durante este período, e reproduzindo os termos do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81, «enquanto as autoridades competentes não se pronunciarem», a execução de uma transferência pode afetar a eficácia da investigação penal de modo contrário aos interesses da vítima e dos Estados-Membros em causa.

[37] O considerando 51 da Diretiva 2012/29 tem a seguinte redação: «[c]aso a vítima tenha abandonado o território do Estado-Membro em que o crime foi cometido, esse Estado-Membro deixa de estar obrigado a prestar assistência, apoio e proteção, exceto no que diga diretamente respeito a qualquer processo penal em curso em relação ao crime em causa, como medidas especiais de proteção durante a audiência. Cabe ao Estado-Membro de residência da vítima prestar a assistência, o apoio e a proteção de que a vítima necessite para recuperar».

[38] V. artigo 4, n.º 1, alínea g), da Diretiva 2012/29.

[39] V. artigo 17.º da Diretiva 2012/29.

[40] Conforme sublinha o Governo neerlandês nas suas observações, o Regulamento n.º 604/2013 não faz qualquer referência à Diretiva 2004/81. Este regulamento apenas menciona a situação dos requerentes de proteção internacional, vítimas de tráfico de seres humanos, no contexto da determinação do interesse superior da criança, no seu artigo 6.º, n.º 3, alínea c).

79. A este respeito, o considerando 1 da Diretiva 2011/36 refere que «[o] tráfico de seres humanos constitui um crime grave […] e uma violação grosseira dos direitos humanos fundamentais expressamente proibida pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia» [41]. No considerando 2 da Diretiva 2004/81, esse legislador recorda as recomendações do Conselho Europeu, na sua reunião de Tampere (Finlândia), de concentrar esforços na deteção e desmantelamento das redes criminosas, garantindo simultaneamente os direitos das vítimas.

80. Estas disposições refletem-se especialmente na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem [42]. Com efeito, esta impõe obrigações positivas a cargo dos Estados-Membros, que decorrem do artigo 4.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais [43], aplicáveis a partir do momento em que as autoridades nacionais competentes tomam conhecimento de factos que permitem razoavelmente suspeitar que um indivíduo é vítima de tráfico de seres humanos. Os Estados signatários dessa Convenção têm, assim, uma obrigação processual de investigar situações de tráfico potencial, a investigação deve ser efetiva e as autoridades devem tomar as medidas razoáveis de que dispõem para obter provas e clarificar as circunstâncias do processo.

81. Neste contexto, o depoimento da vítima pode revestir uma importância primordial, designadamente no âmbito da abertura de um inquérito ou de um processo judicial. Devo recordar que o tráfico de seres humanos não pressupõe necessariamente um elemento transnacional, podendo existir a um nível puramente nacional. Em virtude do artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 2011/36, os Estados-Membros dispõem, em princípio, de competência territorial para efeitos da repressão das infrações cometidas no seu território ou por um dos seus nacionais [44]. Nessa hipótese, transferir o nacional de país terceiro em causa para outro Estado-Membro, ainda antes de aquele se ter pronunciado sobre a sua vontade de cooperar na investigação penal, levaria a afastar a vítima do crime do território do Estado-Membro competente para processar judicialmente os autores desse crime, quando a vítima deve, pelo contrário, permanecer nesse território de modo a colaborar na medida do necessário à proteção dos seus interesses e à investigação penal em curso.

82. É certo que, na hipótese de o crime ser transnacional, o legislador da União visa facilitar a coordenação das investigações e processos judiciais, incentivando uma colaboração estreita entre autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros, pelo que a transferência da vítima não pode constituir um obstáculo fundamental ao exercício da ação penal contra os autores da infração [45]. Ora, na minha opinião, esses mecanismos não são necessariamente aplicáveis no estádio, muito precoce, no qual se insere o prazo de reflexão concedido à vítima. São aplicáveis posteriormente, quando as autoridades responsáveis pela aplicação da lei tenham aberto um inquérito ou instaurado um processo penal contra os autores do crime.

[41] Além disso, o legislador da União refere nesse considerando que «[a] prevenção e o combate ao tráfico de seres humanos constituem prioridades da UE e dos Estados-Membros» e, no considerando 7 dessa diretiva, precisa que a mesma visa uma prevenção e repressão mais rigorosas e a proteção dos direitos das vítimas, exigindo esse legislador que os Estados-Membros combatam cada uma das formas de tráfico de seres humanos através das medidas mais eficazes para esse efeito.

[42] V., designadamente, Acórdão do TEDH de 25 de junho de 2020, S.M. c. Croácia, CE:ECHR:2020:0625JUD006056114, § 306.

[43] Assinada em Roma em 4 de novembro de 1950.

[44] Os Estados-Membros podem, todavia, estender essa competência nas condições enunciadas no artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2011/36.

[45] V. considerando 5 da Diretiva 2011/36. Refiro-me, a este respeito, a uma maior cooperação entre a Europol e a Eurojust, à criação de equipas de investigação conjuntas e à aplicação da Decisão-Quadro 2009/948/JAI do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à prevenção e resolução de conflitos de exercício de competência em processo penal (JO 2009, L 328, p. 42).

83. Todos estes elementos militam no sentido de considerar que, a partir do momento em que um Estado-Membro entende que um nacional de país terceiro está abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/81, por ter sido identificado como vítima de tráfico de seres humanos, ou entende existirem motivos razoáveis para crer que é vítima desse crime, não pode executar nenhuma decisão de transferência daquele durante o prazo de reflexão que lhe é concedido nos termos do artigo 6.º, n.º 2, dessa diretiva.

84. Conforme recomenda o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem: «[d]urante esse período, as vítimas e as vítimas potenciais não devem sair do território do Estado parte […]» [46].

85. Por conseguinte, à luz destas considerações, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que, durante o prazo de reflexão previsto no artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva, o Estado-Membro execute uma decisão de transferência do nacional de país terceiro, vítima de tráfico de seres humanos, para o Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido de proteção internacional, em aplicação do Regulamento n.º 604/2013.

b) Quanto à margem de manobra de que dispõe o Estado-Membro para adotar uma decisão de transferência ou medidas preparatórias da execução da mesma durante o prazo de reflexão

86. No que ora respeita à possibilidade de um Estado-Membro adotar uma decisão de transferência ou medidas preparatórias da execução dessa transferência durante o prazo de reflexão, o raciocínio é diferente. Com efeito, o texto do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81 apenas proíbe executar uma medida de afastamento. Tendo em conta a interpretação que proponho deste conceito, apenas seria proibida a execução de uma decisão de transferência, dispondo, assim, o Estado-Membro de uma margem de manobra para adotar essa decisão ou para adotar atos preparatórios dessa transferência. Contudo, independentemente da discricionariedade de que esse Estado-Membro dispõe, essas medidas não devem pôr em causa o efeito útil do artigo 6.º dessa diretiva.

87. Ora, impõem-se, a este respeito, duas observações.

88. Em primeiro lugar, recordo que o prazo de reflexão deve permitir às autoridades nacionais competentes estabelecer uma relação de confiança com a vítima de tráfico de seres humanos e incentivá-la a cooperar na investigação penal, oferecendo-lhe a perspetiva de um título de residência temporária no território. Além disso, durante esse período, o Estado-Membro deve oferecer à vítima as medidas de assistência e de proteção que a sua vulnerabilidade exige. Ora, considero que esses objetivos podem ver-se comprometidos se, simultaneamente, essa vítima for informada da adoção de medidas preparatórias da execução de uma decisão de transferência, designadamente se essas medidas consistirem na sua retenção para efeitos da sua transferência.

89. Em segundo lugar, para além da adoção de uma decisão de transferência ou de qualquer outra medida preparatória da execução da mesma, considero que as autoridades nacionais competentes são necessariamente confrontadas com escolhas, tendo em conta os prazos estritos em que devem

[46] Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem, comentário aos «Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains:recommandations», ponto 8.6, p. 153, disponível no seguinte endereço Internet: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_fr.pdf.

agir nos termos do Regulamento n.º 604/2013. Recordo que estas dispõem de uma margem de manobra extremamente reduzida quanto aos prazos nos quais podem adotar essas medidas, sob pena de uma transferência de responsabilidade da análise do pedido de proteção internacional para o Estado-Membro recorrente. Assim, em aplicação do artigo 21.º, n.º 1, desse regulamento, o Estado-Membro recorrente dispõe de um prazo máximo de *três meses* a *contar da data de apresentação do pedido de proteção internacional*, para apresentar o seu pedido de tomada a cargo. Caso este pedido seja aceite, dispõe em seguida de um prazo de *seis meses para proceder à transferência do requerente*, em conformidade com o artigo 29.º, n.º 1, do referido regulamento. Numa situação como a que está em causa, este prazo não pode ser prorrogado [47]. Estes prazos são imperativos.

90. A viabilidade e, se for caso disso, as modalidades de articulação entre o procedimento de emissão do título de residência temporária e o procedimento de transferência dependem, assim, de diversas variáveis e, em particular, dos prazos aplicáveis a cada um desses procedimentos (devo recordar que a duração do prazo de reflexão é determinada de acordo com a legislação nacional), bem como das intenções e dos comportamentos adotados pela vítima durante ou no termo desse prazo de reflexão.

91. Assim, na hipótese prevista no artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2004/81, em que o nacional de país terceiro em causa reata, durante o prazo de reflexão, e voluntariamente, por sua própria iniciativa, uma ligação com os autores do crime, a autoridade administrativa pode adotar uma decisão de transferência em relação a ele concomitante ou imediatamente após as autoridades policiais e de instrução criminal terem posto termo a esse período de reflexão, em conformidade com este artigo.

92. Em contrapartida, na hipótese inversa, em que a vítima manifesta desde cedo a sua intenção de cooperar na investigação penal, a viabilidade dessa transferência depende da atribuição de um título de residência temporária à mesma. No caso de essa vítima beneficiar deste título, essa transferência não pode ser executada nos prazos fixados pelo Regulamento n.º 604/2013. Com efeito, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 3, da Diretiva 2004/81, o título de residência é válido por, pelo menos, seis meses e, findo este prazo sem que a transferência seja executada, o Estado-Membro responsável fica isento da sua obrigação de tomada a cargo do requerente [48].

93. Por último, recordo que o Estado-Membro em causa pode sempre usar a faculdade que lhe é oferecida pela cláusula discricionária, prevista no artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento n.º 604/2013. A execução desta cláusula não está sujeita a nenhuma condição especial e cabe, em princípio, a cada Estado-Membro determinar as circunstâncias em que pretende fazer uso dessa faculdade e aceitar analisar ele próprio um pedido de proteção internacional pelo qual não é responsável por força dos critérios definidos nesse regulamento [49].

94. É óbvio que essa articulação dos procedimentos exige uma cooperação estreita entre as autoridades nacionais responsáveis pelo procedimento de emissão do título de residência temporária e as responsáveis pelos procedimentos «Dublin».

47 Em conformidade com o artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento n.º 604/2013, este prazo pode ser alargado para um ano se a transferência não tiver sido efetuada devido a retenção do interessado ou para dezoito meses em caso de fuga deste.

48 V. artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento n.º 604/2013.

49 V. Acórdão de 23 de janeiro de 2019, M.A. e o. (C-661/17, EU:C:2019:53, n.ºs 59 e 60, e jurisprudência referida).

95. Atendendo a todas estas considerações, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que, durante o prazo de reflexão previsto no artigo 6.º, n.º 1, dessa diretiva, seja adotada uma decisão de transferência ou que seja preparada a execução da mesma, desde que essas medidas não ponham em causa o efeito útil do prazo de reflexão.

C. Quanto à primeira questão prejudicial, relativa à contagem do prazo de reflexão

96. Com a sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, ao Tribunal de Justiça, se, na falta de uma medida nacional de transposição, o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/81 deve ser interpretado no sentido de que o prazo de reflexão nele previsto começa a correr automaticamente com a denúncia (comunicação) às autoridades nacionais competentes, pelo nacional de país terceiro, de que é vítima de tráfico de seres humanos [alínea a)] e cessa automaticamente depois de esse nacional ter efetuado a denúncia do tráfico de seres humanos ou, pelo contrário, ter informado essas autoridades de que pretende desistir dela [alínea b)].

97. Embora, no âmbito das suas observações, se afigure que as partes discordam quanto às modalidades de transposição do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/81 para o ordenamento jurídico neerlandês [50], o órgão jurisdicional de reenvio considera que esta disposição não foi transposta para o direito nacional e pretende aplicá-lo diretamente. Consequentemente, o pedido de interpretação incide sobre as modalidades de cálculo do prazo de reflexão e, em particular, sobre o dia em que esse prazo começa (*dies a quo*) e o dia em que termina (*dies ad quem*).

1. Dies a quo ***do prazo de reflexão***

98. Com a sua primeira subquestão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se o prazo de reflexão se inicia com a denúncia (comunicação) às autoridades nacionais competentes, pelo nacional de país terceiro em causa, de que é vítima de tráfico de seres humanos.

99. Devo salientar que a Diretiva 2004/81 não determina o início do prazo de reflexão, da mesma maneira que não determina a duração do mesmo. Embora no âmbito da sua proposta, a Comissão previsse um prazo de reflexão de trinta dias, baseando-se na duração do prazo previsto no artigo 13.º, n.º 1, da Convenção do Conselho da Europa relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos [51], o legislador da União deixou, todavia, essas medidas à apreciação de cada Estado Membro [52].

[50] Tal como resulta da exposição do quadro jurídico nacional, o Reino dos Países Baixos não determinou a duração e o início do prazo de reflexão na Lei dos Estrangeiros, mas apenas na Circular de 2000 relativa aos cidadãos estrangeiros.

[51] A Convenção relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos foi adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 3 de maio de 2005 e entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2008. O seu artigo 13.º, n.º 1, dispõe o seguinte: «Cada uma das Partes consagrará, no seu direito interno, um período de, pelo menos, 30 dias para restabelecimento e reflexão se houver motivos razoáveis para crer que determinada pessoa é uma vítima. O referido período deverá ter uma duração que permita à pessoa a que respeita restabelecer-se e escapar à influência de traficantes, bem como tomar uma decisão esclarecida relativamente à sua cooperação com as autoridades competentes. Durante esse período, não deverá ser executada qualquer medida de expulsão que lhe respeite. Esta disposição não prejudicará quaisquer diligências por parte das autoridades competentes nas diferentes fases do processo aplicável a nível interno, em particular na fase de investigação e procedimento das infrações criminais. Durante tal período, as Partes autorizarão a permanência dessa pessoa no seu território». V. também, Relatório explicativo da Convenção do Conselho da Europa relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos, ponto 177, disponível no seguinte endereço Internet: https://rm.coe.int/16800d388d.

[52] O Grupo de peritos sobre o tráfico de seres humanos, criado pela Decisão 2003/209/CE da Comissão, de 25 de março de 2003 (JO 2003, L 79, p. 25), recomenda, por sua vez, no seu parecer de 16 de abril de 2004, um prazo com uma duração de, pelo menos, 3 meses. Em França, o artigo R316-1 do Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [Código da Entrada e da Permanência de Estrangeiros e do Direito de Asilo (JORF de 15 de setembro de 2007, texto n.º 17)] fixa este prazo em 30 dias.

100. No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se o início do prazo de reflexão pode corresponder ao momento em que o nacional de país terceiro *informa* as autoridades nacionais competentes de que é vítima de tráfico de seres humanos [53]. Tendo em consideração os termos em que é formulada a questão, esta situação afigura-se diferente daquela em que o nacional de país terceiro faz uma denúncia ou depõe contra uma pessoa a quem imputa o facto de ter participado nesse tráfico [54].

101. Ora, se o prazo de reflexão começasse a correr a partir do momento em que o nacional de país terceiro em causa se limitava a afirmar junto das autoridades nacionais competentes que é vítima de tráfico de seres humanos, sem que estas dispusessem de indicações quanto à existência ou à natureza do crime, essa modalidade seria, na minha opinião, incompatível com o âmbito de aplicação pessoal da Diretiva 2004/81. Com efeito, devo recordar que o procedimento de emissão do título de residência temporária, no qual se insere o prazo de reflexão, só deve ser iniciado se essas autoridades tiverem identificado esse nacional de país terceiro como uma vítima de tráfico de seres humanos ou existam, com base em todas as informações relevantes e todos os factos pertinentes num processo, motivos razoáveis para crer que este é vítima desse crime.

102. Por conseguinte, atendendo a estes elementos, considero que, na situação em que um nacional de país terceiro informa as autoridades nacionais competentes que é vítima de tráfico de seres humanos, o prazo de reflexão começa a correr a partir do momento em que essas autoridades entendem que existem, com base em todos as informações relevantes de que disponham, motivos razoáveis para crer que esse nacional está abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/81 e, consequentemente, informam este último das possibilidades conferidas por essa diretiva, em conformidade com as obrigações que lhes incumbem por força do artigo 5.º da mesma.

2. Dies ad quem ***do prazo de reflexão***

103. Com a sua segunda subquestão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se o prazo de reflexão previsto no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/81 pode cessar, automaticamente, depois de o nacional de país terceiro ter feito uma denúncia por tráfico de seres humanos ou, pelo contrário, depois de ter informado as autoridades competentes de que desiste de fazer essa denúncia.

104. Contrariamente ao início da contagem do prazo de reflexão, que é deixado à apreciação de cada Estado-Membro, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2004/81, o legislador da União prevê no artigo 6.º, n.º 4, dessa diretiva as situações em que um Estado-Membro, independentemente do termo do prazo de reflexão, pode, a todo o tempo, pôr termo a esse prazo. Trata-se, em primeiro lugar, da situação na qual se determina que o nacional de país terceiro em causa reatou, «ativa e voluntariamente, por sua própria iniciativa» uma ligação com os autores dos crimes e, em segundo lugar, daquela em que existem razões ligadas à ordem pública e à proteção da segurança interna.

[53] Atendendo aos termos utilizados pelo órgão jurisdicional de reenvio, devo distinguir esta situação daquela em que o nacional de país terceiro denuncia esse crime às autoridades competentes.

[54] Além disso, esta situação também se afigura diferente da situação referida na Circular de 2000 relativa aos cidadãos estrangeiros. Com efeito, resulta das disposições desta Circular que a polícia ou o comandante da guarda nacional concede à alegada vítima o prazo de reflexão a partir do momento em que tenha conhecimento do «menor indício de se estar perante tráfico de seres humanos» e/ou a partir da intervenção da Inspeção da Segurança Social e do Trabalho.

105. As situações em que um Estado-Membro pode pôr termo, de pleno direito, ao benefício do prazo de reflexão concedido ao nacional de país terceiro por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/81 são, portanto, limitadas a situações particularmente graves em que, atendendo à natureza das ligações mantidas pelo interessado com os autores do crime e à ameaça que pode representar para os seus interesses, o Estado-Membro pode decidir desistir do procedimento de emissão de um título de residência temporária.

106. Na medida em que o artigo 6.º, n.º 4, dessa diretiva tem por efeito limitar o benefício do prazo de reflexão concedido ao nacional de país terceiro, vítima de tráfico de seres humanos, considero que deve ser objeto de uma interpretação restrita. Assim, saliento que, dos factos evocados pelo órgão jurisdicional de reenvio, nenhum pode subsumir-se às situações visadas pelo legislador da União neste artigo. Por conseguinte, considero que nenhum desses factos pode permitir ao Estado-Membro pôr termo, de pleno direito, ao prazo de reflexão.

107. Por conseguinte, atendendo a estes elementos, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que, numa situação em que o prazo de reflexão previsto no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/81 ainda não cessou, um Estado-Membro só lhe pode pôr termo, automaticamente, nas situações expressamente previstas no artigo 6.º, n.º 4, dessa diretiva.

108. Acrescentarei duas observações suplementares.

109. Em primeiro lugar, quanto à situação referida pelo órgão jurisdicional de reenvio, na qual o nacional de país terceiro em causa faz uma denúncia contra os autores do crime, é certo que essa iniciativa demonstra, por parte da vítima, uma vontade clara de cooperar. Neste contexto, pode ser considerado que o prazo de reflexão produziu o seu efeito útil. Ora, verifico que, da leitura do artigo 8.º da Diretiva 2004/81 essa circunstância não é necessariamente suficiente à emissão de um título de residência. Com efeito, por força do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva, esse título de residência só pode ser emitido na medida em que, por um lado, o interessado não só tenha mostrado uma vontade clara de cooperar, mas também tenha rompido todos os laços com os autores presumidos do crime e, por outro, as autoridades nacionais competentes entendem oportuno prorrogar a permanência do interessado no território nacional, tendo em conta o interesse que representa para as investigações ou os processos judiciais. Em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, da referida diretiva, esta apreciação é efetuada «após o termo do prazo de reflexão, ou antes, se as autoridades competentes entenderem que o nacional de país terceiro em causa já [mostrou uma vontade clara de cooperar]».

110. Ora, não há nada que permita afirmar que um Estado-Membro pode, automaticamente, pôr termo ao prazo de reflexão a partir do momento em que a vítima tenha mostrado a sua vontade de cooperar. Por conseguinte, não estou convencido de que baste fazer uma denúncia contra os autores do crime, para pôr termo a esse prazo de reflexão, o qual deve igualmente permitir à vítima, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/81 restabelecer-se e libertar-se da influência dos autores dos crimes [55].

111. Em segundo lugar, quanto à situação inversa visada pelo órgão jurisdicional de reenvio na qual o nacional de país terceiro comunica, antes do termo do prazo de reflexão, a sua vontade de não fazer uma denúncia contra os presumidos autores do crime, pode efetivamente considerar-se que o interessado tomou uma decisão quanto à sua cooperação e que, por tal motivo, o prazo de reflexão produziu os seus efeitos. Ora, essa regra não garante, na minha opinião, a proteção das

[55] V., também, considerandos 11 e 12 da Diretiva 2004/81 e considerando 18 da Diretiva 2011/36.

vítimas do tráfico de seres humanos se a mesma não for acompanhada de medidas específicas de vigilância. Com efeito, o Estado-Membro deve assegurar-se, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/81, que a decisão tomada foi «informada» e resulta da vontade livre e esclarecida do nacional de país terceiro em causa, e não de atos de intimidação ou retaliação de que possa ter voltado a ser objeto. Com efeito, recordo que o crime de tráfico de seres humanos caracteriza-se, independentemente da exploração da vítima, por um ascendente de caráter económico e psicológico do autor do crime sobre esta, através do recurso à violência física e psicológica. Para garantir o efeito útil do prazo de reflexão, é, por isso, essencial assegurar que esse período não seja injustamente abreviado, sem que a vítima tenha tempo de se restabelecer nem de se libertar da influência dos autores do crime [56].

V. Conclusão

112. Atendendo a todas as considerações anteriores, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo rechtbank Den Haag (Tribunal da Haia, Países Baixos) do seguinte modo:

1) O conceito de «medida de afastamento» referido no artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81/CE do Conselho de 29 de abril de 2004 relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes, deve ser interpretado no sentido de que abrange as medidas pelas quais um nacional de país terceiro, vítima de tráfico de seres humanos, é obrigado a abandonar o território do Estado-Membro em que se encontra, em consequência da execução de uma decisão de transferência adotada em aplicação do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida.

2) O artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que, durante o prazo de reflexão previsto no artigo 6.º, n.º 1, dessa diretiva, o Estado-Membro execute uma decisão de transferência do nacional de país terceiro, vítima de tráfico de seres humanos, para o Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido de proteção internacional em aplicação do Regulamento n.º 604/2013.

   Em contrapartida, essa disposição não se opõe a que esse Estado-Membro adote, durante esse período, uma decisão de transferência ou uma medida preparatória da execução da mesma, desde que essas medidas não ponham em causa o efeito útil do prazo de reflexão.

3) O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/81 deve ser interpretado no sentido de que, na situação em que um nacional de país terceiro comunica às autoridades nacionais competentes que é vítima de tráfico de seres humanos, o prazo de reflexão começa a correr a partir do momento em que essas autoridades entendem que existem, com base em todos as informações relevantes de que disponham, motivos razoáveis para crer que esse nacional está abrangido pelo âmbito de aplicação dessa diretiva e, consequentemente, informem este último das possibilidades conferidas pela referida diretiva, em conformidade com as obrigações que lhes incumbem por força do artigo 5.º da mesma.

[56] V., também, considerandos 11 e 12 da Diretiva 2004/81 e considerando 18 da Diretiva 2011/36.

4) Numa situação em que o prazo de reflexão previsto no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/81 ainda não cessou, um Estado-Membro só lhe pode pôr termo, automaticamente, nas situações expressamente previstas no artigo 6.º, n.º 4, dessa diretiva.