Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JEAN RICHARD DE LA TOUR
föredraget den 2 juni 2022 [1]

Mål C-66/21

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

(begäran om förhandsavgörande från Rechtbank Den Haag (Domstolen i Haag, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Invandringspolitik – Förebyggande och bekämpande av människohandel – Direktiv 2004/81/EG – Uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel – Artikel 6 – Betänketid – Dagen då betänketiden börjar löpa och dagen då den löper ut – Förbud mot verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning under betänketiden – Begreppet beslut om avvisning eller utvisning – Nationella bestämmelser enligt vilka brottsoffret får överföras till den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av ansökan om internationellt skydd enligt förordning (EU) nr 604/2013 – Tillåtlighet”

I. Inledning

1. Får en medlemsstat som har beviljat en person som fallit offer för människohandel betänketid enligt artikel 6 i direktiv 2004/81/EG, [2] under denna betänketid överföra denna person till den medlemsstat som den anser vara ansvarig för att pröva hans eller hennes ansökan om internationellt skydd enligt kriterierna i förordning (EU) nr 604/2013? [3] När börjar betänketiden löpa och när löper den ut?

2. Det är i huvudsak vad Rechtbank Den Haag (Domstolen i Haag, Nederländerna) vill få klarhet i genom denna begäran om förhandsavgörande.

3. Begäran föranleder domstolen att för första gången uttala sig om förhållandet mellan det förfarande som föreskrivs i direktiv 2004/81 om beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd till en tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel och förfarandet för överföring av tredjelandsmedborgaren till den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd, vilket regleras genom förordning nr 604/2013. [4] Enligt

[1] Originalspråk: franska.

[2] Rådets direktiv av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (EUT L 261, 2004, s. 19).

[3] Europaparlamentets och rådets förordning av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31).

[4] Direktiv 2004/81 gäller även för tredjelandsmedborgare som har fått hjälp till olaglig invandring, i enlighet med artikel 3.2 i direktivet.

direktiv 2004/81 ska medlemsstaten ge den som fallit offer för människohandel en betänketid varefter offret kan beviljas uppehållstillstånd i utbyte mot samarbete. Förordning nr 604/2013 föreskriver i stället att medlemsstaten så snart som möjligt ska överföra tredjelandsmedborgaren till den anmodade medlemsstat som ska pröva hans eller hennes ansökan om internationellt skydd.

4. I detta förslag till avgörande förklarar jag först varför jag anser att begreppet beslut om avvisning eller utvisning i artikel 6.2 i direktiv 2004/81 omfattar åtgärder som innebär att en tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel tvingas lämna den medlemsstat där han eller hon befinner sig som en följd av att ett beslut om överföring enligt förordning nr 604/2013 verkställs. Jag förklarar följaktligen att denna artikel, som innebär att medlemsstaten inte får fatta något avlägsnandebeslut under betänketiden, utgör hinder för att medlemsstaten under betänketiden överför tredjelandsmedborgaren till den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd genom att verkställa ett beslut enligt förordning nr 604/2013.

5. Jag förklarar att de behöriga nationella myndigheterna däremot fortfarande kan fatta ett beslut om överföring eller vidta åtgärder för att förbereda verkställighet av detta beslut under betänketiden, såvida dessa åtgärder inte undergräver betänketidens ändamålsenliga verkan.

6. Därefter klargör jag hur betänketiden ska beräknas och i synnerhet när den ska börja löpa och när den löper ut.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Direktiv 2004/81

7. I artikel 1 i direktiv 2004/81 föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa villkoren för att bevilja uppehållstillstånd med begränsad giltighetstid, beroende på hur lång tid de relevanta nationella förfarandena tar, för tredjelandsmedborgare som samarbetar i kampen mot människohandel eller mot hjälp till olaglig invandring.”

8. I artikel 3.1 i direktivet anges följande:

”1. Medlemsstaterna skall tillämpa detta direktiv på tredjelandsmedborgare som faller eller har fallit offer för brott som rör människohandel, även om de har rest in illegalt på en medlemsstats territorium.”

9. Artikel 5 första stycket i direktivet har följande lydelse:

”Om en medlemsstats behöriga myndigheter anser att en tredjelandsmedborgare kan omfattas av detta direktiv skall denne informeras om de möjligheter som erbjuds enligt direktivet.”

10. I artikel 6 i samma direktiv, som har rubriken ”Betänketid”, anges följande:

”1. En medlemsstat skall se till att de berörda tredjelandsmedborgarna får en betänketid som ger dem möjlighet att återhämta sig och komma över inflytandet från förövarna av brotten så att de kan fatta ett välgrundat beslut om att samarbeta med de behöriga myndigheterna.

Den i första stycket beskrivna betänketidens varaktighet och startpunkt skall fastställas i enlighet med den nationella lagstiftningen.

2. Under betänketiden, i väntan på beslut från de behöriga myndigheterna, skall de berörda tredjelandsmedborgarna ha tillgång till den behandling som anges i artikel 7, och inget beslut om avvisning eller utvisning får verkställas mot dem.

3. Betänketiden skall inte ge rätt till uppehållstillstånd enligt detta direktiv.

4. En medlemsstat får när som helst avbryta betänketiden, om de behöriga myndigheterna har fastställt att den berörda personen aktivt, frivilligt och på eget initiativ har återupptagit kontakten med förövarna av de brott som avses i artikel 2 b och 2 c, eller av skäl som rör allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten.”

11. I artikel 7 i direktiv 2004/81, som har rubriken ”Behandling innan uppehållstillstånd utfärdas”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaten skall se till att de berörda tredjelandsmedborgare som saknar tillräckliga tillgångar ges en levnadsstandard som garanterar deras uppehälle och att de får tillgång till akutsjukvård. Medlemsstaten skall värna om de mest utsatta personernas speciella behov, inklusive, vid behov och om detta föreskrivs i den nationella lagstiftningen, psykologisk vård.

2. Medlemsstaten skall vid tillämpningen av detta direktiv och i enlighet med den nationella lagstiftningen ta lämplig hänsyn till de berörda tredjelandsmedborgarnas behov av säkerhet och skydd.

…”

12. I artikel 8 i direktivet anges följande:

”1. Efter det att betänketiden har löpt ut eller tidigare, om de behöriga myndigheterna anser att den berörde tredjelandsmedborgaren redan uppfyller kriteriet i stycket b, skall medlemsstaten överväga

a) den möjlighet som uppkommer för utredningen eller de rättsliga förfarandena genom att tredjelandsmedborgarens vistelse på territoriet förlängs, och

b) om tredjelandsmedborgaren klart har visat sin vilja att samarbeta, och

c) om tredjelandsmedborgaren har brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för gärningar som kan räknas till de brott som avses i artikel 2 b och 2 c.

2. För att uppehållstillståndet skall utfärdas och utan att det påverkar de skäl som rör allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten krävs det att de villkor som anges i punkt 1 är uppfyllda.

…”

2. Övriga unionsrättsliga bestämmelser

13. I detta förslag till avgörande hänför jag mig till artiklarna 21, 29, 31 och 32 i förordning nr 604/2013.

14. Jag hänför mig även till direktiv 2011/36/EU,[5] där brottet människohandel definieras och där det fastställs vilka åtgärder som ska vidtas för att hjälpa och skydda dem som fallit offer för människohandel, och till direktiv 2012/29/EU.[6]

B. Nederländsk rätt

15. I artikel 8 inledningen och led k i Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag)[7] av den 23 november 2000 föreskrivs följande:

”En utlänning kan vistas lagligen i Nederländerna endast

…

k. under den period då ministern ger utlänningen möjlighet att anmäla brott mot artikel 273f[8] i Wetboek van Strafrecht [strafflagen[9]]”.

16. Under betänketiden har tredjelandsmedborgare enligt artikel 11.1 och 11.2 i utlänningslagen rätt till den hjälp som föreskrivs i artikel 7 i direktiv 2004/81.

17. I artikel 30.1 i utlänningslagen anges att en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd inte ska prövas om det i enlighet med förordning nr 604/2013 har fastställts att en annan medlemsstat är ansvarig för att pröva ansökan.

18. Närmare bestämmelser om beviljande av betänketid fastställs i Vreemdelingencirculaire 2000 (2000 års utlänningscirkulär)[10], särskilt i avsnitt B8/3.1 i detta cirkulär, där följande anges:

”[Koninklijke Marechaussee (gendarmeriet, Nederländerna)) har samma befogenheter som den nationella polischefen om det i fråga om en utlänning finns indikationer på människohandel.

…

5 Europaparlamentets och rådets direktiv av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (EUT L 101, 2011, s. 1).

6 Europaparlamentets och rådets direktiv av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF (EUT L 315, 2012, s. 57).

7 Stb. 2000, nr 495, nedan kallad utlänningslagen.

8 Som avser människohandel.

9 Nedan kallad strafflagen.

10 Nedan kallat utlänningscirkuläret.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (invandrings- och naturalisationsmyndigheten, Nederländerna [11]) skiljer mellan följande tre uppehållsrättsliga situationer när det gäller tillfälligt uppehållstillstånd för den som fallit offer för människohandel och anmäler och vittnar om människohandeln:

1. Betänketid för den som fallit offer för människohandel.

2. Uppehållstillstånd för den som fallit offer för människohandel.

3. Uppehållstillstånd för den som anmäler och vittnar om människohandel.

Sub 1. Betänketid

Den som antas ha fallit offer för människohandel ska enligt artikel 8 [inledningen och] led k i [utlänningslagen] ges en betänketid på högst tre månader. Under betänketiden måste vederbörande besluta om han eller hon vill anmäla människohandeln eller samarbeta på annat sätt i en utredning eller förundersökning om en person som misstänks för människohandel eller i de rättsliga förfarandena mot den personen, eller om han eller hon avstår från att göra en anmälan.

Polisen eller gendarmeriet ska ge den som antas ha fallit offer för människohandel en betänketid vid minsta indikation på att det är fråga om människohandel och/eller efter ingripande av Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Social- och yrkesinspektionen, Nederländerna) …

Under betänketiden ska IND avbryta avresan från Nederländerna för den som antas ha fallit offer för människohandel.

Betänketiden är en tidsfrist som endast medges en gång och som inte kan förlängas.

Betänketid kan endast medges utlänningar som vistas olagligt i Nederländerna och som

– är eller har varit aktiva i en sådan brottslig gärning som avses i artikel 273f i strafflagen,

– ännu inte har varit aktiva i Nederländerna i en sådan brottslig gärning som avses i artikel 273f i strafflagen men som kan ha fallit offer för människohandel, eller

– inte har haft tillträde till Nederländerna men som kan ha fallit offer för människohandel, förutsatt att gendarmeriet, vid behov i samråd med [allmän åklagare], medger betänketid vid minsta indikation på människohandel.

…

Under betänketiden ska den som antas ha fallit offer för människohandel en gång i månaden anmäla sig till den regionala polis- eller gendarmerienhet där han eller hon administrativt har placerats.

Betänketiden löper ut när

[11] Nedan kallad IND.

– polisen eller gendarmeriet konstaterar att det misstänkta offret under betänketiden har avrest 'till okänd bestämmelseort',

– det förmodade offret under betänketiden meddelar att han eller hon inte vill göra en anmälan av brottet eller på annat sätt samarbeta i en utredning eller förundersökning om den person som misstänks för människohandel eller i de rättsliga förfarandena mot denna person avseende prövningen i sak,

– det förmodade offret har anmält människohandel eller undertecknat protokollet, eller har samarbetat i en utredning eller förundersökning om den person som misstänks för människohandel eller i de rättsliga förfarandena mot denna person avseende prövningen i sak, eller

– det förmodade offret ansöker om uppehållstillstånd (på en annan grund än den grund som avses i denna punkt).

När betänketiden har löpt ut ska IND återuppta avreseförfarandet.”

III. Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

19. Klaganden i det nationella målet, en nigeriansk medborgare, lämnade in en ansökan om internationellt skydd i Nederländerna den 26 april 2019, efter att tidigare ha lämnat in tre ansökningar om internationellt skydd i Italien och ytterligare en ansökan i Belgien.

20. Konungariket Nederländerna översände den 3 juni 2019 en framställande om återtagande enligt artikel 18.1 d i förordning nr 604/2013 till Republiken Italien, vilken godkändes den 13 juni 2019.

21. Den berörde hördes först den 26 april 2019 och genom skrivelse av den 30 juli 2019 förklarade han att han ville göra en anmälan till polismyndigheten, eftersom han fallit offer för människohandel i Italien och känt igen en av gärningsmännen till brottet vid ett nederländskt mottagningscenter. Utlänningspolisen hörde honom om detta. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för justitie- och säkerhetsfrågor, Nederländerna) beslutade den 12 augusti 2019 att inte pröva den berördes ansökan om internationellt skydd på grund av att Republiken Italien var den ansvariga medlemsstaten för prövningen av ansökan och beslutade att han skulle överföras till Italien.

22. Den 3 oktober 2019 anmälde klaganden i det nationella målet till de nederländska myndigheterna att han hade fallit offer för människohandel.

23. Den nederländska åklagarmyndigheten fastställde efter granskning att det inte fanns några indikationer i Nederländerna som gav stöd för den berördes anmälan och att hans samarbete således inte behövdes i någon förundersökning i Nederländerna. Utredningen av hans anmälan lades ned.

24. Klaganden i det nationella målet har överklagat beslutet av den 12 augusti 2019 till den hänskjutande domstolen. Han har bland annat gjort gällande att beslutet är rättsstridigt, eftersom han borde ha medgetts en betänketid enligt artikel 6 i direktiv 2004/81.

25. Den hänskjutande domstolen menar att frågan är huruvida klaganden, vid någon tidpunkt efter den 30 juli 2019, borde ha beviljats betänketid enligt artikel 6 i direktivet och, i så fall, huruvida statssekreteraren för justitie- och säkerhetsfrågor, trots att denna betänketid inte hade beviljats, hade rätt att vidta åtgärder för att förbereda klagandens avlägsnande från Nederländerna och – i förlängningen av denna fråga – huruvida beslutet av den 12 augusti 2019 utgör ett avlägsnandebeslut. Den hänskjutande domstolen vill också få klarhet i vilka slutsatser som ska dras av den omständigheten att det, utöver vad som anges i utlänningscirkuläret, inte fastställs i nationell rätt vare sig hur lång betänketiden ska vara eller när den ska börja löpa och att artikel 6.1 i direktivet därmed inte har införlivats i nederländsk rätt.

26. Mot denna bakgrund beslutade Rechtbank Den Haag (domstolen i Haag) att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till domstolen:

”1 a) Eftersom Nederländerna i sin nationella lagstiftning har försummat att fastställa startpunkten för den betänketid som garanteras i artikel 6.1 i [direktiv 2004/81], ska denna bestämmelse då tolkas så, att betänketiden startar när tredjelandsmedborgaren meddelar de nederländska myndigheterna att denne har fallit offer för människohandel?

1 b) Eftersom Nederländerna i sin nationella lagstiftning har försummat att fastställa varaktigheten för den betänketid som garanteras i artikel 6.1 i [direktiv 2004/81], ska denna bestämmelse då tolkas så, att betänketiden upphör när en polisanmälan om människohandel görs eller den berörda tredjelandsmedborgaren har meddelat att denne avstår från att göra en polisanmälan?

2) Ska med ett beslut om avvisning eller utvisning i den mening som avses i artikel 6.2 i [direktiv 2004/81] även förstås åtgärder för avlägsnande av en tredjelandsmedborgare från en medlemsstat till en annan medlemsstat?

3 a) Utgör artikel 6.2 i [direktiv 2004/81] hinder för att under den betänketid som garanteras i artikel 6.1 fatta ett beslut om överföring?

3 b) Utgör artikel 6.2 i [direktiv 2004/81] hinder för att under den betänketid som garanteras i artikel 6.1 verkställa ett redan fattat beslut om överföring, eller förbereda verkställigheten av detta?”

27. Den tjeckiska, den tyska och den nederländska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

28. Parterna har också anmodats att besvara skriftliga frågor som domstolen ställt och härvid särskilt uttala sig om i vilken utsträckning och i vilken mening det finns skäl att beakta bestämmelserna om förhindrande av människohandel och skydd för dem som fallit offer för människohandel, vilka avses i direktiv 2011/36, och bestämmelserna om brottsoffers rättigheter i direktiv 2012/29, för att besvara tolkningsfrågorna.

IV. Bedömning

A. Inledande synpunkter

29. Innan jag inleder granskningen av frågorna vill jag göra två påpekanden.

30. Mitt första påpekande rör ordningen för prövningen av frågorna.

31. Jag inleder bedömningen med den principfråga som berörs i den andra tolkningsfrågan, nämligen hur begreppet beslut om avvisning eller utvisning ska tolkas, vilket EU-lagstiftaren har använt i artikel 6.2 i direktiv 2004/81. Den hänskjutande domstolen vill nämligen veta huruvida detta begrepp inbegriper en åtgärd genom vilken en medlemsstat överför en tredjelandsmedborgare till en annan medlemsstat med tillämpning av förordning nr 604/2013.

32. För den inre samstämmighetens skull fortsätter jag sedan med granskningen av den tredje tolkningsfrågan, vilken rör i vilken utsträckning en medlemsstat får inleda ett förfarande för överföring av en tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel under den betänketid som föreskrivs i artikel 6.1 i direktiv 2004/81. Den hänskjutande domstolen vill särskilt veta (a) huruvida ett beslut om överföring får fattas och (b) huruvida ett sådant överföringsbeslut, som fattades innan betänketiden började löpa, får verkställas eller om dess verkställighet får förberedas.

33. Jag avslutar min bedömning med den första tolkningsfrågan, vilken rör beräkningen av tidsfristerna för betänketiden. I avsaknad av en nationell genomförandebestämmelse har den hänskjutande domstolen anmodat domstolen att fastställa vilken dag betänketiden ska börja löpa och när den löper ut.

34. Mitt andra påpekande rör de bestämmelser som ligger till grund för min granskning av den andra och den tredje tolkningsfrågan och som avser räckvidden av förbudet mot verkställighet av alla avlägsnandebeslut under betänketiden.

35. Den tyska och den nederländska regeringen har i sina yttranden föreslagit att dessa frågor ska besvaras genom en bedömning av ordvalen och systematiken i och syftena med förordning nr 604/2013. Detta förhållningssätt återspeglar dessa parters och kommissionens starka benägenhet att prioritera effektiva förfaranden för överföring enligt denna förordning. Trots att detta förhållningssätt kan vara intressant, tror jag att räckvidden av förbudet i artikel 6.2 i direktiv 2004/81 framför allt ska granskas mot bakgrund av bestämmelsens lydelse, systematik och ändamål, sett till det sammanhang som direktivet ingår i, som en mekanism för att bekämpa människohandel.

36. Såväl direktiv 2004/81 som förordning nr 604/2013 bidrar visserligen till att förverkliga ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, men de är ändå hänförliga till var sin särskild ordning och eftersträvar olika syften.

37. Direktiv 2004/81 är ett instrument för att bekämpa människohandel som är tillämpligt oavsett vilken ställning brottsoffret har. Direktivet avser villkoren för att tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring ska få vistas i medlemsstaterna och föreskriver särskilt att uppehållstillstånd ska beviljas den som efter en betänketid bestämmer sig för att samarbeta i en utredning och/eller i rättsliga förfaranden. Direktivet är således avsett att bidra till att effektivisera bekämpandet av människohandel och olaglig invandring och samtidigt skydda dem som fallit offer för dessa brott.

38. Förordning 604/2013 är i stället en del av hanteringen av migrationsströmmar. Förordningen ingår i det gemensamma europeiska asylsystemet och bygger på ett rent administrativt prövningsförfarande som i enlighet med de kriterier som anges i förordningen är avsett att

fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av en ansökan om internationellt skydd, till vilken sökanden eventuellt ska överföras och i vilken han eller hon, i förekommande fall, genom att vara berättigad till internationellt skydd ska beviljas uppehållstillstånd.

39. I en sådan situation som den nu aktuella uppkommer frågan om förhållandet mellan dessa båda förfaranden. När de båda regelverken tillämpas samtidigt uppstår en paradox: Medan direktiv 2004/81 tenderar att ge den tredjelandsmedborgare som berörs av direktivet tillfälligt uppehållstillstånd i den medlemsstat där tredjelandsmedborgaren har fastställts vara offer för människohandel och där han eller hon har gjort en anmälan, ger förordning nr 604/2013 i stället en struktur, med stränga tidsfrister, för hur denna person ska överföras till en annan medlemsstat om den medlemsstat där personen i fråga befinner sig inte är ansvarig för prövningen av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd.

40. Förhållandet mellan dessa förfaranden kräver ett välavvägt tillvägagångssätt där hänsyn i och för sig måste tas till att de så kallade Dublinförfarandena ska vara effektiva, men framför allt, enligt min mening, till sårbarheten hos den berörda personen, både på grund av hans eller hennes ställning som brottsoffer som omfattas av direktiv 2004/81 och på grund av hans eller hennes ställning som sökande av internationellt skydd.

B. Räckvidden av förbudet mot verkställighet av ett avlägsnandebeslut under betänketiden enligt artikel 6 i direktiv 2004/81

1. Den andra tolkningsfrågan: tolkningen av begreppet beslut om avvisning eller utvisning i artikel 6.2 i direktiv 2004/81

41. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida det begrepp som används i artikel 6.2 i direktiv 2004/81, beslut om avvisning eller utvisning, omfattar den åtgärd genom vilken en medlemsstat överför en tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel till en annan medlemsstat i enlighet med artikel 26 i förordning nr 604/2013.

42. Den hänskjutande domstolen vill med andra ord fastställa huruvida begreppet omfattar alla åtgärder som innebär att en tredjelandsmedborgare tvingas lämna en medlemsstat, exempelvis ett beslut om överföring till en annan medlemsstat eller tvärtom, huruvida begreppet avvisning eller utvisning enbart inbegriper åtgärder som innebär att en tredjelandsmedborgare tvingas lämna unionen, så att en överföring enligt förordning nr 604/2013 inte omfattas av denna kvalificering.

43. I artikel 6.2 i direktiv 2004/81 anges följande: ”Under betänketiden, i väntan på beslut från de behöriga myndigheterna, skall de berörda tredjelandsmedborgarna ha tillgång till den behandling som anges i artikel 7, och inget beslut om avvisning eller utvisning får verkställas mot dem.”

44. Ordvalet i artikel 6.2 i direktivet säger ingenting om den geografiska räckvidden av begreppet ”avvisning eller utvisning”. Unionslagstiftaren har inte heller definierat detta begrepp i direktivet. Unionslagstiftaren har endast angett, i artikel 2 d i samma direktiv, att en ”[v]erkställighetsåtgärd för beslut om avvisning eller utvisning” är ”åtgärder som vidtas av en medlemsstat för att verkställa ett av de behöriga myndigheterna fattat beslut om avvisning eller utvisning av en tredjelandsmedborgare”.

45. Artikel 6.2 i direktiv 2004/81 innehåller inte heller någon hänvisning till medlemsstaternas nationella lagstiftning. Uttrycket ”avvisning eller utvisning” som används i denna artikel ska således ses som ett självständigt unionsrättsligt begrepp. Avlägsnandebegreppet har redan definierats i artikel 3.5 i direktiv 2008/115/EG,[12] vilket precis som direktiv 2004/81 är en del av unionens invandringspolitik, och därför föreslår jag att domstolen ska hänföra sig till den bestämmelsen.

46. Begreppet avlägsnande definieras i artikel 3.5 i direktiv 2008/115 som ”verkställigheten av skyldigheten att återvända, det vill säga *den faktiska transporten ut ur medlemsstaten*.” Beslut om återvändande avser enligt definitionen i artikel 3 led 3 i detta direktiv, en tredjelandsmedborgares återresa till ursprungslandet, till ett transitland eller till ett annat tredjeland. Ett avlägsnandebeslut och ett beslut om återvändande har mot bakgrund av dessa definitioner olika räckvidd, även om de fattas inom ramen för ett enda förfarande eller en enda rättsakt. Avlägsnande är en åtgärd som innebär att tredjelandsmedborgaren måste lämna den medlemsstat där han eller hon befinner sig medan återvändande, i samband med direktiv 2008/115, är en åtgärd som innebär att tredjelandsmedborgaren måste bege sig till ett tredjeland, ett transitland eller hans eller hennes ursprungsland, det vill säga lämna unionens territorium. Enligt artikel 8.3 i detta direktiv får medlemsstaterna således besluta om avlägsnande av den berörda personen genom ett administrativt eller rättsligt beslut, separat från beslutet om återvändande, före eller efter antagandet av detta beslut, och vart och ett av dessa beslut ska uppfylla de formkrav som avses i artikel 12 i nämnda direktiv och kunna överklagas vid domstol.[13]

47. I domen av den 30 september 2020, CPAS de Seraing,[14] gjorde domstolen åtskillnad mellan avlägsnandebeslut och beslut om återvändande med följande formulering: ”Det framgår nämligen av artikel 3 leden 3–5 i direktiv 2008/115 att ett beslut om återvändande per definition ålägger eller fastställer en skyldighet för den tredjelandsmedborgare som beslutet avser att återvända till ett tredjeland, *medan* begreppet 'avlägsnande' avser den faktiska transporten av tredjelandsmedborgaren ut ur den berörda medlemsstaten.”[15] Domstolen menade att ett avlägsnandebeslut ”i sig [utgör] hinder mot att den berörda tredjelandsmedborgaren tillåts att tillfälligt stanna kvar *i den medlemsstaten*”.[16]

48. Det följer av dessa inslag i lagstiftning och rättspraxis att en åtgärd ska kvalificeras som ett avlägsnandebeslut om den leder till att en tredjelandsmedborgare tvingas lämna den medlemsstat där han eller hon befinner sig. Eftersom ett beslut om överföring enligt förordning nr 604/2013 anger att den berörda tredjelandsmedborgaren är skyldig att bege sig till den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av tredjelandsmedborgarens ansökan om internationellt skydd (den anmodade medlemsstaten), innebär verkställighet av ett sådant beslut i sig ett avlägsnande av tredjelandsmedborgaren från den medlemsstat där han eller hon har lämnat in sin ansökan om internationellt skydd (den anmodande medlemsstaten).

[12] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).

[13] Artikel 13.1 i direktiv 2008/115.

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

[15] Punkt 44 i denna dom, min kursivering.

[16] Punkt 45 i domen, min kursivering.

49. Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår jag följaktligen att domstolen ska slå fast att begreppet ”beslut om avvisning eller utvisning” i artikel 6.2 i direktiv 2004/81 ska tolkas så, att det omfattar åtgärder genom vilka en tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel tvingas lämna den medlemsstat som han eller hon befinner sig i till följd av verkställighet av ett beslut om överföring enligt förordning nr 604/2013.

2. Tredje tolkningsfrågan: förutsättningar för att genomföra en överföring under betänketiden

50. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i (a) huruvida artikel 6.2 i direktiv 2004/81 ska tolkas så, att den utgör hinder för att ett beslut om överföring fattas under betänketiden enligt artikel 6.1 i direktivet och (b) huruvida ett beslut om överföring som fattades innan betänketiden började löpa får verkställas eller huruvida denna verkställighet får förberedas.

51. Unionslagstiftaren har i artikel 6.2 i direktiv 2004/81 angett att medlemsstaten inte får ”verkställa” ett beslut om avvisning eller utvisning mot en tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel under den betänketid som medlemsstaten ska bevilja tredjelandsmedborgaren enligt artikel 6.1.

52. I resonemanget nedan gör jag åtskillnad mellan två olika situationer med hänsyn till lydelsen i artikel 6 i direktivet.

53. Den första situationen är den situation som lagstiftaren uttryckligen har förbjudit, nämligen att ett avlägsnandebeslut *verkställs*.

54. I den andra situationen skulle medlemsstaten, i och med att motsatsen inte anges i artikel 6.2 i direktiv 2004/81, kunna fatta ett beslut om överföring mot någon som fallit offer för människohandel eller vidta åtgärder för att förbereda verkställighet av överföringen under denna betänketid, utan att för den skull genomföra själva överföringen av den berörda tredjelandsmedborgaren.

a) Förbudet mot att verkställa ett beslut om överföring under betänketiden

55. Jag menar att förbudet mot att verkställa ett avlägsnandebeslut med hänsyn till det ovan anförda medför ett förbud mot att verkställa ett beslut om överföring av någon som fallit offer för människohandel under den betänketid som han eller hon har beviljats.

56. Detta förbud är såsom jag förklarar nedan nödvändigt både med hänsyn till den ändamålsenliga verkan av förfarandet för beviljande av uppehållstillstånd enligt direktiv 2004/81 och med hänsyn till de mål som unionslagstiftaren eftersträvar.

57. Syftet med direktivet är enligt artikel 1 att fastställa villkoren för att bevilja uppehållstillstånd med begränsad giltighetstid för tredjelandsmedborgare som samarbetar i kampen mot människohandel genom att medverka i utredningen eller de rättsliga förfarandena. [17]

[17] Se skälen 8 och 9 i direktiv 2004/81 och skäl 17 i direktiv 2011/36.

58. Det är väsentligt att ha i åtanke att direktivets bestämmelser enligt artikel 3.1 riktar sig till ”tredjelandsmedborgare som faller eller har fallit offer för brott som rör människohandel”.

59. I artikel 2.1 a i i direktiv 2012/29 definieras brottsoffer som en ”fysisk person som lidit fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust som en direkt följd av ett brott”. En person kan vara brottsoffer oberoende av om personen i fråga vistas eller uppehåller sig lagligt i den berörda medlemsstaten. [18]

60. Unionslagstiftaren har vidare definierat brottet människohandel i artikel 2 i direktiv 2011/36, [19] vilket anges i artikel 2 c i direktiv 2004/81. [20]

61. Det följer av tillämpningsområdet för detta direktiv, såsom det anges i artikel 3.1, jämförd med direktiv 2011/36 och direktiv 2012/29, att förfarandet för beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd, i vilket ingår en betänketid, endast ska inledas om de behöriga nationella myndigheterna anser att tredjelandsmedborgaren kan anses ha fallit ”offer för människohandel”.

62. De olika stegen i förfarandet för att bevilja tillfälligt uppehållstillstånd är utformade för att ta hänsyn till tredjelandsmedborgarens särskilda ställning som brottsoffer, men också till allvaret i det aktuella brottet. Brottsoffret ska hållas kvar i den berörda medlemsstaten under betänketiden i vart och ett av dessa steg, och därför ska verkställighet av alla former av beslut om överföring som fattats mot personen i fråga avbrytas.

1) Medlemsstatens informationsplikt

63. De olika stegen i förfarandet för att bevilja tillfälligt uppehållstillstånd fastställs i kapitel II i direktiv 2004/81.

64. Förfarandet inleds med att den som kan ha fallit offer för människohandel ska informeras, i enlighet med artikel 5 i direktivet. [21]

[18] I motsats till vad den nederländska regeringen har anfört i sitt yttrande riktar sig artikel 6.2 i direktiv 2004/81 även till tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel och som lagligen vistas i den berörda medlemsstaten, till exempel personer som ansökt om internationellt skydd. Se artikel 3.1 i direktivet, av vilken det framgår att direktivets tillämpningsområde omfattar tredjelandsmedborgare som har rest in i eller vistas lagligen i den berörda medlemsstaten. Se även artikel 1.1 andra stycket i direktiv 2012/29 enligt vilken ”[d]e rättigheter som fastställs i detta direktiv ska gälla brottsoffer på ett icke-diskriminerande sätt, inbegripet när det gäller deras uppehållsstatus”, skäl 9 i nämnda direktiv där det anges att ”[b]rottsoffren bör … erkännas och behandlas på ett respektfullt, hänsynsfullt och professionellt sätt utan någon form av diskriminering på grund av bland annat … uppehållsstatus”, skäl 10 i samma direktiv enligt vilket ”[m]edlemsstaterna bör vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att det inte är en förutsättning för att ett brottsoffer ska kunna åtnjuta de rättigheter som fastställs i [direktiv 2012/29] att denne har rätt att uppehålla sig inom medlemsstatens territorium eller har ett visst medborgarskap eller en viss nationalitet”, samt skäl 18 i direktiv 2011/36.

[19] Det rör sig om följande uppsåtliga handlingar: Rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer, inbegripet utbyte eller överföring av kontroll över dessa personer, genom hot om eller användning av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta situation eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person i syfte att utnyttja denna person. Utnyttjande ska omfatta åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuell exploatering, tvångsarbete eller tvångstjänster, inklusive tiggeri, slaveri eller slaveriliknande förhållanden, träldom, utnyttjande av brottslig verksamhet eller avlägsnande av organ.

[20] Unionslagstiftaren har hänvisat till artiklarna 1–3 i rådets rambeslut 2002/629/RIF av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel (EGT L 203, 2002, s. 1), vilket har ersatts av direktiv 2011/36.

[21] Se även artikel 11.6 i direktiv 2011/36.

65. Enligt denna artikel åligger denna informationsplikt de behöriga nationella myndigheterna så snart de ”*anser* att en tredjelandsmedborgare *kan* omfattas av [direktivet]”. Informationsplikten åligger med andra ord dessa myndigheter så snart de har rimliga skäl att anse att tredjelandsmedborgaren är eller har varit offer för människohandel och alltså innan någon brottsrubricering har fastställts straffrättsligt. [22]

66. Myndigheterna ska enligt denna artikel informera den berörda personen om ”de möjligheter som erbjuds enligt direktivet”. Den berörda personen ska med andra ord informeras om möjligheten att beviljas inte bara betänketid och tid för återhämtning, utan även stöd och hjälp som föreskrivs i artikel 7 i direktiv 2004/81 och, på vissa villkor, tillfälligt uppehållstillstånd i medlemsstaten i utbyte mot samarbete, i enlighet med artikel 8 i direktivet. [23] Såsom följer av skäl 9 i direktivet ska uppehållstillståndet nämligen utgöra ”ett tillräckligt incitament för att [offer för människohandel ska] samarbeta med de behöriga myndigheterna”.

67. Denna informationsplikt skulle inte vara annat än ett ”tomt skal” om den berörda medlemsstaten i slutänden skulle överföra brottsoffret under betänketiden, trots att medlemsstaten förbundit sig att bevilja vederbörande både betänketid och stöd och hjälp enligt artikel 7 i direktiv 2004/81 och, på vissa villkor, tillfälligt uppehållstillstånd om brottsoffret går med på att anmäla eller vittna mot gärningsmännen. En sådan praxis skulle inte vara förenlig med de krav som ställts av unionslagstiftaren i artikel 1.1 andra stycket i direktiv 2012/29, enligt vilka de behöriga nationella myndigheterna ska behandla offren respektfullt, hänsynsfullt och professionellt. [24]

2) Betänketid

68. Betänketid ska medges på de villkor som anges i artikel 6 i direktiv 2004/81. Unionslagstiftaren har visserligen inte fastställt vare sig betänketidens längd eller när den ska börja löpa, vilket innebär att varje medlemsstat själv ska fastställa dessa villkor, men däremot har unionslagstiftaren varit betydligt mer explicit i fråga om betänketidens syfte. I artikel 6.1 anges uttryckligen att betänketiden ska ge offret möjlighet att återhämta sig och komma över inflytandet från förövarna av brotten så att de med beaktande av riskerna kan fatta ett välgrundat beslut om att samarbeta med polis, åklagare och rättsliga myndigheter. [25] Genom att inrätta en betänketid har unionslagstiftaren således tagit hänsyn till brottsoffrets särskilda sårbarhet och brottets mycket särskilda karaktär, i och med att brottsoffret, utöver de omständigheter som utgör själva brottet, ”ofta [reducerats] till en undergivenhet som inte bara handlar om fysisk utan även om psykisk kontroll” [26].

[22] Se dom av Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) av den 15 juni 2012 (nr 339209), i vilken denna förvaltningsdomstol betonade den skyldighet som åligger polis- och gendarmerimyndigheter att informera förmodade offer och fastställde följderna av att den berörda personen inte har informerats.

[23] Se även skäl 11 i direktiv 2004/81.

[24] Se, exempelvis, artikel R-316–1 i Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (lag om utlänningars inresa och vistelse samt om rätt till asyl, Frankrike), enligt vilken ”[I]nformationen ska lämnas på ett språk som utlänningen förstår och under sådana sekretessförhållanden att man kan skapa förtroende och se till att han eller hon kan skyddas” (JORF av den 15 september 2007, text nr 17).

[25] Se även skälen 11 och 12 i direktiv 2004/81 och skäl 18 i direktiv 2011/36.

[26] Se tal av Bruno Lasserre vid ”Franco-British-Irish Judicial Cooperation Committee” (den franska, brittiska och irländska kommittén för rättsligt samarbete) av den 21 juli 2019, med rubriken ”Att hantera sårbarhet i mål om slaveri och människohandel”, vilket finns att tillgå på följande adress: 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. Se även hur brottet människohandel har fastställts i rättspraxis i Europadomstolens dom av den 7 oktober 2021, Zoletic m.fl. mot Azerbaidjan, CE:ECHR:2021:1007JUD002011612, § 155.

69. I enlighet med det således inrättade systemet kräver artikel 6.2 i direktiv 2004/81 dels att den berörda medlemsstaten ska tillgodose brottsoffrens grundläggande och särskilda behov och behandla dem så som föreskrivs i artikel 7 under betänketiden, dels att medlemsstaten inte ska verkställa eventuella avlägsnandebeslut under denna period, eftersom den berörda personen ska ha tillfällig uppehållsrätt ”i väntan på beslut från de behöriga myndigheterna” [27]. Dessa krav är knutna till varandra, eftersom stöd och hjälp inte kan beviljas tredjelandsmedborgare som har lämnat medlemsstaten. [28] Utöver språkligt och juridiskt bistånd ska den berörda medlemsstaten garantera offrets värdighet och säkerhet och se till att hans eller hennes särskilda behov tillgodoses, i synnerhet psykologstöd eller psykoterapi och akut sjukvård. [29]

70. Genom att förbjuda verkställighet av alla avlägsnandebeslut under betänketiden och genom att kräva att offret tillfälligt hålls kvar på nationellt territorium, har unionslagstiftaren velat befästa ett tillvägagångssätt som gör det möjligt att skydda rättigheterna för den som fallit offer för människohandel, ett mål som finns inskrivet i många internationella överenskommelser, [30] och säkerställa en effektiv lagföring, eftersom polismyndigheterna kan räkna med att offret, om han eller hon samtycker, medverkar i utredningen och vid behov i de rättsliga förfarandena. [31]

71. När betänketiden har löpt ut, eller tidigare om de behöriga myndigheterna anser att tredjelandsmedborgaren redan tydligt har visat en vilja att samarbeta, kan den berörda medlemsstaten, i enlighet med villkoren i artikel 8 i direktiv 2004/81, bevilja offret uppehållstillstånd i minst sex månader för att han eller hon ska kunna samarbeta i utredningen eller i de rättsliga förfarandena.

72. Jag menar följaktligen att de rättigheter som ett offer för människohandel har enligt direktiv 2004/81, såväl vad gäller återhämtning och skydd som samarbete i utredningen eller de rättsliga förfarandena, inte är säkerställda om personen i fråga överförs under betänketiden.

73. Betänketiden ska för det första ge offret en möjlighet till återhämtning och de behöriga nationella myndigheterna en möjlighet att bedöma offrets sårbarhet både för att anpassa den behandling som föreskrivs i artikel 7 i direktivet och för att göra en riskbedömning innan något avlägsnandebeslut verkställs. [32] Kommissionen har i detta sammanhang anmodat medlemsstaterna att särskilt uppmärksamma den speciella situation som offer för människohandel befinner sig i när de överväger att överföra tredjelandsmedborgare till det första ankomstlandet, eftersom de återigen kan bli tillgängliga för människohandlare och löpa risk att ännu en gång utsättas för människohandel. [33] Europarådets expertgrupp för åtgärder mot

[27] I artikel 6.3 i direktiv 2004/81 anges att ”betänketiden … inte [ska] ge rätt till uppehållstillstånd enligt detta direktiv”.

[28] Se skäl 18 i direktiv 2011/36.

[29] Enligt skäl 18 i direktiv 2011/36 bör en person erhålla hjälp och stöd så snart det finns skäligen grundad indikation att anta att personen är eller har blivit utsatt för människohandel, oberoende av om personen är villig att träda fram som vittne. Se artikel 13.1 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, som undertecknades i Warszawa den 16 maj 2005 och trädde i kraft den 1 februari 2008 (CETS nr 197, nedan kallad ”konventionen om bekämpande av människohandel”). Personen i fråga förlorar denna rätt om identifieringsprocessen har avslutats eller betänketiden löpt ut och det visar sig att brottsoffret i fråga inte är berättigat till uppehållstillstånd eller i övrigt inte har laglig rätt att vistas i landet eller om han eller hon har lämnat medlemsstaten.

[30] Bland annat tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet som ingicks i New York den 15 november 2000 *(United Nations Treaty Series*, vol. 2237, s. 319) och konventionen om bekämpande av människohandel.

[31] Se, för ett liknande resonemang, Plouffe-Malette, K., *Protection des victimes de traite des êtres humains: approches internationales et européennes*, Bruylant, Bryssel, 2013.

[32] Se i detta avseende *Guidance Note on the entitlement of victims of trafficking, and persons at risk of being trafficked, to international protection* från expertgruppen för åtgärder mot människohandel (Greta), juni 2020, tillgänglig på följande webbadress: https://rm.coe.int/guidance-note-on-the-entitlement-of-victims-of-trafficking-and-persons/16809ebf44.

[33] Se meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om EU:s strategi mot människohandel 2021–2025 av den 14 april 2021 (COM(2021) 171 final, s. 18).

människohandel (Greta) anser på samma sätt att denna bedömning måste göras för att förhindra att offret skickas tillbaka till den stat där han eller hon första gången ansökte om internationellt skydd men där han eller hon återigen skulle kunna utsättas för människohandel. Alla beslut om överföring bör därför bedömas mot bakgrund av risken för sekundär viktimisering i den medlemsstat som anmodas ta ansvar för personen i fråga. [34]

74. Om ett beslut om överföring verkställs under betänketiden undergrävs denna dynamik, först och främst eftersom det skulle leda till att offret avlägsnas från personer och specialiserade stödtjänster hos vilka han eller hon har kunnat få hjälp, [35] men också eftersom det skulle leda till att den behandling som personen i fråga är berättigad till enligt artikel 7 i direktiv 2004/81 avbryts eller till och med upphör och slutligen eftersom det skulle kunna bli nödvändigt att placera den berörda personen i förvar. [36]

75. En medlemsstat som överför en person som ansökt om internationellt skydd är visserligen enligt artiklarna 31 och 32 i förordning nr 604/2013 skyldig att till den ansvariga medlemsstaten översända den information och de uppgifter som den anser vara nödvändiga för att personens rättigheter ska skyddas och även kan meddela vilka omedelbara åtgärder som ska vidtas för att tillgodose personens särskilda behov, däribland akutvård. En sökande av internationellt skydd skulle också i ett sådant fall kunna omfattas av de särskilda bestämmelserna i direktiv 2012/29 till förmån för offer som är bosatta i en annan medlemsstat än den där brottet har begåtts. I skäl 51 i detta direktiv anges nämligen att den medlemsstat där brottsoffret är bosatt bör ge den hjälp, det stöd och det skydd som behövs för att brottsoffret ska kunna återhämta sig. [37] Unionslagstiftaren har också ställt krav på att denna medlemsstat ska underrätta brottsoffret om alla särskilda åtgärder, förfaranden eller mekanismer ”som finns att tillgå” för att skydda brottsoffrets intressen i den medlemsstat där den första kontakten med den behöriga myndigheten tas, samtidigt som omfattningen av och precisionsgraden i informationen kan variera beroende på de särskilda behoven och på brottets typ eller art. [38] Om ett offer inte kan göra en anmälan i den medlemsstat där brottet begicks, ska offret kunna göra en anmälan hos behöriga myndigheter i den stat där offret är bosatt. Dessa myndigheter är också skyldiga att vidta lämpliga åtgärder för att organisera förfarandet, i synnerhet när anmälan görs eller offret ska höras. [39]

76. Jag är inte övertygad om att dessa bestämmelser, trots att de uppenbart är intressanta, är tillräckliga för att på ett kontinuerligt och målinriktat sätt tillgodose de särskilda behoven hos offer för människohandel. [40] En överföring till en ny medlemsstat innebär i synnerhet att offret installeras i en ny mottagningsstruktur som inte nödvändigtvis och omedelbart har tillräckliga

[34] I skäl 62 i direktiv 2012/29 anges följande: ”För att brottsoffer ska erhålla adekvat omsorg, stöd och skydd bör offentliga verksamheter arbeta på ett samordnat sätt och bör involveras på samtliga administrativa nivåer, det vill säga på unionsnivå liksom på nationell, regional och lokal nivå.”

[35] Se skäl 38 i direktiv 2012/29 när det gäller den viktiga roll som specialiserade stödtjänster spelar för offer för allvarliga brott i en medlemsstat där de inte är medborgare eller bosatta.

[36] Se artikel 28 i förordning (EU) nr 604/2013.

[37] Skäl 51 i direktiv 2012/29 har följande lydelse: ”Om brottsoffret har lämnat den medlemsstats territorium där brottet begicks bör den medlemsstaten inte längre vara skyldig att ge hjälp, stöd och skydd utom för sådant som har direkt koppling till ett straffrättsligt förfarande som pågår med anledning av det aktuella brottet, såsom särskilda skyddsåtgärder under domstolsförfaranden. Den medlemsstat där brottsoffret är bosatt bör ge den hjälp, det stöd och det skydd som behövs för att brottsoffret ska kunna återhämta sig.”

[38] Se artikel 4.1 g i direktiv 2012/29.

[39] Se artikel 17 i direktiv 2012/29.

[40] Såsom den nederländska regeringen har understrukit i sitt yttrande innehåller förordning nr 604/2013 inga hänvisningar till direktiv 2004/81. I förordningen nämns situationen för sökande av internationellt skydd som fallit offer för människohandel endast i sammanhanget av bedömningen av barnets bästa, i artikel 6.3 c.

resurser för att tillgodose hans eller hennes särskilda behov. Det innebär också att offret måste ta nya kontakter med nya myndigheter. Det råder inga tvivel om att han eller hon i en sådan situation, i synnerhet vid upprepade vittnesmål, blir ännu sårbarare.

77. Betänketiden ska för det andra göra det möjligt för de behöriga nationella myndigheterna att bygga upp ett förtroende med offret, så att han eller hon, tack vare utsikterna om ett tillfälligt uppehållstillstånd, ska samarbeta i brottsutredningen och/eller de rättsliga förfarandena. Jag tvivlar på att ett sådant mål kan uppnås om den berörda tredjelandsmedborgaren, samtidigt som förfarandet för beviljande av uppehållstillstånd pågår, underrättas om att ett beslut om överföring som fattats mot honom eller henne kommer att verkställas inom kort.

78. För det tredje är betänketiden väsentlig för att de behöriga nationella myndigheterna ska kunna samla in tillförlitlig bevisning om brottets förekomst och art (till exempel nationellt eller gränsöverskridande) för att inleda lagföring. Under denna period, och – för att använda formuleringen i artikel 6.2 i direktiv 2004/81 – ”i väntan på beslut från de behöriga myndigheterna”, skulle verkställighet av en överföring kunna påverka effektiviteten i brottsutredningen i en sådan utsträckning att det skulle strida mot såväl offrets som de berörda medlemsstaternas intressen.

79. I skäl 1 i direktiv 2011/36 erinras om att ”[m]änniskohandel är ett allvarligt brott …, en grov kränkning av de grundläggande rättigheterna och uttryckligen förbjudet enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.”[41] I skäl 2 i direktiv 2004/81 erinrar lagstiftaren om att Europeiska rådet vid mötet i Tammerfors (Finland) rekommenderade att ansträngningarna skulle inriktas på att upptäcka och upplösa de kriminella nätverk[en] och samtidigt skydda offrens rättigheter.

80. Dessa bestämmelser återspeglas särskilt i rättspraxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna.[42] I denna rättspraxis åläggs medlemsstaterna nämligen positiva skyldigheter som följer av artikel 4 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna[43] och som gäller så snart de behöriga nationella myndigheterna får kännedom om omständigheter som ger rimliga skäl att misstänka att en enskild individ har fallit offer för människohandel. De stater som har undertecknat konventionen har då en processuell skyldighet att utreda fall av potentiell människohandel. Utredningen ska vara effektiv och myndigheterna ska vidta de rimliga åtgärder som står till deras förfogande för att få fram bevis och klargöra omständigheterna i fallet.

81. I detta sammanhang kan offrets vittnesmål få en avgörande betydelse, särskilt i samband med att en utredning eller rättsliga förfaranden inleds. Människohandel behöver inte ha ett gränsöverskridande inslag, utan kan också förekomma på rent nationell nivå. Enligt artikel 10.1 i direktiv 2011/36 ska medlemsstaterna i princip ha en territoriell behörighet att lagföra brott som har begåtts på deras territorium eller av någon av deras medborgare.[44] Om den berörda tredjelandsmedborgaren i ett sådant fall överförs till en annan medlemsstat, innan han eller hon ens har uttalat sig om sin vilja att samarbeta i brottsutredningen, skulle det innebära att brottsoffret avlägsnas från den medlemsstat som är behörig att lagföra gärningsmännen till

[41] Unionslagstiftaren framhåller vidare i detta skäl att det ”är en prioriterad angelägenhet för unionen och medlemsstaterna [att förhindra och bekämpa människohandel]” och klargör i skäl 7 i detta direktiv att direktivet är avsett att uppnå skärpt förebyggande och lagföring och bättre skydd av offrens rättigheter, och lagstiftaren kräver att medlemsstaterna ska bekämpa alla former av människohandel med de mest effektiva åtgärderna.

[42] Se, i synnerhet, Europadomstolens dom av den 25 juni 2020, S.M. mot Kroatien, EC:ECHR:2020:0625JUD006056114, § 306.

[43] Undertecknad i Rom den 4 november 1950.

[44] Medlemsstaterna får dock utvidga denna behörighet på de villkor som anges i artikel 10.2 i direktiv 2011/36.

brottet, samtidigt som brottsoffret i stället borde befinna sig i den medlemsstaten för att i den mån det behövs kunna bidra till att skydda sina intressen och nedverka i den pågående brottsutredningen.

82. Om brottet är gränsöverskridande tycks unionslagstiftaren visserligen föredra att utredningar och lagföring samordnas genom att uppmuntra till ett nära samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna i medlemsstaterna, så att en överföring av ett brottsoffer inte ska utgöra ett stort hinder för lagföring av gärningsmännen till brottet.[45] Dessa mekanismer är enligt min mening inte nödvändigtvis tillämpliga i det mycket tidiga skede då offret ges en betänketid. De är tillämpliga i ett senare skede, när de brottsbekämpande myndigheterna har inlett en utredning eller väckt åtal mot gärningsmännen.

83. Sammantaget talar detta för att en medlemsstat, från den stund den anser att en tredjelandsmedborgare omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/81 på grund av att medlemsstaten har fastställt att tredjelandsmedborgaren har fallit offer för människohandel eller anser att det finns rimliga skäl att tro att tredjelandsmedborgaren utsatts för detta brott, inte får verkställa något avlägsnandebeslut under den betänketid som tredjelandsmedborgaren ska ges enligt artikel 6.2 i detta direktiv.

84. Såsom FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna har rekommenderat ”bör offer och potentiella offer inte lämna konventionsstatens territorium [under denna betänketid]”.[46]

85. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag följaktligen att domstolen ska slå fast att artikel 6.2 i direktiv 2004/81 ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat under betänketiden enligt artikel 6.1 i direktivet verkställer ett beslut om överföring av en tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel till den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av tredjelandsmedborgarens ansökan om internationellt skydd enligt förordning nr 604/2013.

b) Medlemsstatens handlingsutrymme för att besluta om överföring eller vidta åtgärder för att förbereda verkställighet av ett överföringsbeslut under betänketiden

86. Ett annat resonemang ska föras när det gäller en medlemsstats möjlighet att fatta ett beslut om överföring eller vidta åtgärder för att förbereda verkställighet av denna överföring under betänketiden. I artikel 6.2 i direktiv 2004/81 anges endast att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas. Med hänsyn till min föreslagna tolkning av detta begrepp, omfattar förbudet endast verkställighet av ett beslut om överföring. Därmed har medlemsstaten ett handlingsutrymme för att fatta ett sådant beslut eller fatta om förberedelser inför denna överföring. Oavsett vilken frihet medlemsstaten har, får dessa åtgärder emellertid inte undergräva en ändamålsenlig verkan av artikel 6 i direktivet.

87. Två påpekanden är befogade i detta avseende.

[45] Se skäl 5 i direktiv 2011/36. Jag tänker på det förstärkta samarbetet med Europol och Eurojust och inrättande av gemensamma utredningsgrupper samt genomförandet av rådets rambeslut 2009/948/RIF av den 30 november 2009 om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden (EUT L 328, 2009, s. 42).

[46] FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna, kommentar om ”Recommended principles and guidelines on human rights and human trafficking”, punkt 8.6, s. 153, tillgänglig på följande webbadress: httphttps://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_en.pdfs://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_fr.pdf.

88. För det första ska betänketiden göra det möjligt för de behöriga nationella myndigheterna att bygga upp ett förtroende med offret för människohandel och skapa incitament för att personen i fråga ska samarbeta i brottsutredningen genom att erbjuda honom eller henne utsikter om tillfälligt uppehållstillstånd i landet. Under betänketiden är medlemsstaten också skyldig att ge offret den hjälp och det skydd som hans eller hennes utsatthet kräver. Jag anser att dessa mål skulle kunna undergrävas om offret samtidigt underrättas om att förberedande åtgärder vidtas för att verkställa ett beslut om överföring, i synnerhet om dessa åtgärder innebär en placering i förvar inför överföringen.

89. För det andra anser jag att de behöriga nationella myndigheterna, oavsett om de antar beslut om överföringar eller vidtar någon annan förberedande åtgärd inför beslutens verkställighet, ofrånkomligen måste göra avvägningar, med hänsyn till de stränga tidsfrister som de är skyldiga att iaktta enligt förordning nr 604/2013. Medlemsstaterna har ett mycket litet handlingsutrymme i förhållande till tidsfristerna för att vidta sådana åtgärder, om inte ansvaret för prövningen av en ansökan om internationellt skydd ska övergå till den anmodande medlemsstaten. Enligt artikel 21.1 i förordningen har den anmodande medlemsstaten högst *tre månader på sig från den dag då ansökan om internationellt skydd lämnades in* för att lägga fram en framställan om återtagande. Om framställan godtas, har medlemsstaten sedan *sex månader på sig för att överföra sökanden*, i enlighet med artikel 29.1 i förordningen. I en sådan situation som den nu aktuella får denna period inte förlängas.[47] Dessa tidsfrister är tvingande.

90. Genomförbarheten och, i förekommande fall, förutsättningarna för förhållandet mellan förfarandet för beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd och förfarandet för överföring är alltså beroende av flera variabler, i synnerhet de tidsfrister som gäller för vardera förfarande (där betänketidens längd fastställs i enlighet med nationell rätt), samt offrets avsikter och agerande under eller vid utgången av betänketiden.

91. I det fall som avses i artikel 6.4 i direktiv 2004/81, där den berörda tredjelandsmedborgaren under betänketiden aktivt, frivilligt och på eget initiativ återupptar kontakten med gärningsmännen, skulle förvaltningsmyndigheten kunna besluta om överföring av tredjelandsmedborgaren samtidigt eller omedelbart efter det att polismyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna har avbrutit betänketiden i enlighet med denna artikel.

92. I det motsatta fallet, där offret mycket tidigt ger uttryck för sin avsikt att samarbeta i brottsutredningen, blir genomförbarheten av en sådan överföring i stället beroende av huruvida personen i fråga beviljas tillfälligt uppehållstillstånd. Om offret beviljas uppehållstillstånd, får en sådan överföring inte verkställas inom de frister som fastställts i förordning nr 604/2013. Uppehållstillståndet ska nämligen enligt artikel 8.3 i direktiv 2004/81 gälla i minst sex månader, och efter den tidsfristen är den ansvariga medlemsstaten inte längre skyldig att ta hand om sökanden om överföringen inte har verkställts.[48]

93. Den berörda medlemsstaten kan slutligen alltid använda sig av möjligheten att göra en diskretionär bedömning enligt artikel 17.1 i förordning nr 604/2013. Denna bestämmelse är tillämplig utan några särskilda villkor och det ankommer, i princip, på varje medlemsstat att

[47] Enligt artikel 29.2 i förordning nr 604/2013 får denna tidsfrist förlängas till högst ett år om överföringen inte kunnat utföras på grund av att den berörda personen varit frihetsberövad, eller till högst 18 månader om den berörda personen håller sig undan.

[48] Se artikel 29.2 i förordning nr 604/2013.

fastställa under vilka omständigheter den avser att utnyttja denna möjlighet och godta att själv pröva en ansökan om internationellt skydd som medlemsstaten inte är ansvarig för enligt förordningens kriterier. [49]

94. Det säger sig självt att ett sådant förhållande mellan de olika förfarandena kräver ett nära samarbete mellan de nationella myndigheter som handhar förfarandet för beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd och de myndigheter som är ansvariga för Dublinförfarandena.

95. Jag föreslår, mot bakgrund av samtliga dessa överväganden, att domstolen ska slå fast att artikel 6.2 i direktiv 2004/81 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att ett beslut om överföring antas eller att beslutets verkställighet förbereds under den betänketid som föreskrivs i artikel 6.1 i direktivet, förutsatt att dessa åtgärder inte undergräver betänketidens ändamålsenliga verkan.

C. Första tolkningsfrågan: beräkning av betänketiden

96. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 6.1 i direktiv 2004/81, i avsaknad av en nationell införlivandebestämmelse, ska tolkas så, att den däri föreskrivna betänketiden (a) börjar löpa då tredjelandsmedborgaren meddelar de behöriga nationella myndigheterna att han eller hon fallit offer för människohandel och (b) löper ut när tredjelandsmedborgaren har gjort en anmälan om människohandel eller tvärtom har underrättat myndigheterna om att han eller hon inte vill göra någon anmälan.

97. Parterna tycks visserligen i sina yttranden var oense om hur artikel 6.1 i direktiv 2004/81 har införlivats i nederländsk rätt, [50] men den hänskjutande domstolen anser att bestämmelsen inte har införlivats i nationell rätt och vill tillämpa den direkt. Begäran om tolkning avser följaktligen hur betänketiden ska beräknas, i synnerhet vid vilken tidpunkt betänketiden börjar löpa och när den löper ut.

1. Tidpunkten då betänketiden börjar löpa

98. Den hänskjutande domstolen har ställt den första delfrågan för att få klarhet i huruvida betänketiden kan börja löpa när den berörda tredjelandsmedborgaren meddelar de behöriga nationella myndigheterna att han eller hon har fallit offer för människohandel.

[49] Se dom av den 23 januari 2019, M.A. m.fl. (C-661/17, EU:C:2019:53, punkterna 59 och 60 och där angiven rättspraxis).

[50] Såsom framgår av redogörelsen för den nationella lagstiftningen har Konungariket Nederländerna inte fastställt betänketidens längd och startpunkt i utlänningslagen, utan enbart i utlänningscirkuläret.

99. I direktiv 2004/81 fastställs inte när betänketiden ska börja löpa, och inte heller när den ska löpa ut. I förslaget till direktiv föreslog kommissionen visserligen en betänketid på trettio dagar, vilket hade hämtats från vad som anges i artikel 13.1 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. [51] Unionslagstiftaren valde emellertid att låta varje medlemsstat själv avgöra detta. [52]

100. I det nu aktuella fallet vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida betänketiden kan börja löpa den dag då tredjelandsmedborgaren *informerar* de behöriga nationella myndigheterna om att han eller hon har utsatts för människohandel. [53] Med hänsyn till hur frågan är formulerad tycks den hänskjutande domstolen i detta fall avse något annat än det fallet att tredjelandsmedborgaren gör en anmälan eller vittnar mot en person som han eller hon anklagar för att ha deltagit i människohandeln. [54]

101. Jag menar att det skulle vara oförenligt med den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/81 att låta betänketiden börja löpa så snart den berörda tredjelandsmedborgaren helt enkelt påstår inför de behöriga nationella myndigheter att han eller hon har utsatts för människohandel, utan att dessa myndigheter har några indikationer på brottets förekomst eller art. Förfarandet för beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd, vilket betänketiden ingår i, får nämligen endast inledas om dessa myndigheter har fastställt att tredjelandsmedborgaren fallit offer för människohandel eller att det på grundval av alla relevanta uppgifter och omständigheter i ett ärende finns rimliga skäl att tro att vederbörande har utsatts för detta brott.

102. Mot den bakgrunden anser jag följaktligen att betänketiden i en situation där en tredjelandsmedborgare informerar de behöriga nationella myndigheterna om att han eller hon har utsatts för människohandel, kan börja löpa så snart dessa myndigheter på grundval av alla uppgifter som de förfogar över anser att det finns rimliga skäl att tro att tredjelandsmedborgaren omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/81 och således informerar vederbörande om de möjligheter som ges enligt nämnda direktiv, i enlighet med sina skyldigheter enligt artikel 5 i direktivet.

[51] Konventionen om bekämpande av människohandel, som antogs av Europarådets ministerråd den 3 maj 2005 och trädde i kraft den 1 februari 2008. Artikel 13.1 i konventionen har följande lydelse: ”Varje part ska i sin nationella lag fastställa en period på minst 30 dagar för återhämtning och eftertanke, om det finns skälig anledning att tro att den berörda personen är ett brottsoffer. Perioden ska vara så lång att personen kan återhämta sig och göra sig fri från människohandlarnas inflytande och/eller fatta ett välinformerat beslut om samarbete med de behöriga myndigheterna. Under denna period ska inget beslut om utvisning av personen kunna verkställas. Denna bestämmelse ska inte påverka den verksamhet som de behöriga myndigheterna bedriver i alla faser av de tillämpliga nationella förfarandena, särskilt när de utreder och väcker åtal för de berörda brotten. Under denna period ska parterna tillåta berörda personer att vistas inom deras territorium.” Se även Explanatory Report, Convention on Action against Trafficking in Human Beings, punkt 177, tillgänglig på följande webbadress: https://rm.coe.int/16800d3812.

[52] Expertgruppen för frågor om människohandel, som inrättades genom kommissionens beslut 2003/209/EG av den 25 mars 2003 om inrättande av en rådgivande arbetsgrupp med beteckningen ”Expertgruppen för frågor om människohandel” (EUT L 79, 2003, s. 25), rekommenderade för sin del, i sitt yttrande av den 16 april 2004, en betänketid på minst tre månader. I Frankrike har betänketiden fastställts till 30 dagar i artikel R316–1 i Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (lag om utlänningars inresa och vistelse och om asylrätt) (JORF av den 15 september 2007, text nr 17).

[53] Med hänsyn till den hänskjutande domstolens ordval, gör jag åtskillnad mellan denna situation och en situation i vilken tredjelandsmedborgaren anmäler brottet genom att göra en anmälan till de behöriga myndigheterna.

[54] Detta fall tycks också skilja sig från den situation som avses i utlänningscirkuläret. Det framgår nämligen av bestämmelserna i detta cirkulär att polisen eller gendarmerichefen ska ge det förmodade offret betänketid så snart han eller hon har ”minsta lilla indikation på att det är fråga om människohandel” och/eller så snart social- och arbetsinspektionen ingriper.

2. Tidpunkten då betänketiden löper ut

103. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra delfrågan för att få klarhet i huruvida betänketiden enligt artikel 6.1 i direktiv 2004/81 kan löpa ut efter det att tredjelandsmedborgaren har gjort en anmälan om människohandel eller, i stället, efter det att tredjelandsmedborgaren har underrättat de behöriga myndigheterna om att han eller hon inte vill göra en sådan anmälan.

104. Till skillnad från vad som gäller för tidpunkten då betänketiden börjar löpa, vilket får avgöras av varje enskild medlemsstat i enlighet med artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2004/81, har unionslagstiftaren angett i artikel 6.4 i direktiv i vilka fall en medlemsstat när som helst, utöver då betänketiden har löpt ut, får avbryta betänketiden. Det första fallet är om det är fastställt att den berörda tredjelandsmedborgaren ”aktivt, frivilligt och på eget initiativ” har återupptagit kontakten med gärningsmännen, och det andra om det finns skäl som rör allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten.

105. En medlemsstat får alltså endast avbryta den betänketid som ska ges tredjelandsmedborgaren enligt artikel 6.1 i direktiv 2004/81 i situationer av ett visst allvar, då medlemsstaten, med hänsyn till arten av den berörda personens kontakter med gärningsmännen och det hot som han eller hon kan utgöra för medlemsstatens intressen, får besluta att avbryta förfarandet för beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd.

106. Jag anser att artikel 6.4 i direktivet ska tolkas restriktivt, eftersom den innebär en begränsning av den betänketid som ska ges tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel. Jag vill framhålla att de omständigheter som åberopats av den hänskjutande domstolen inte in något avseende kan hänföras till något av de fall som unionslagstiftaren har avsett med denna artikel. Jag anser följaktligen inte att någon av dessa omständigheter kan ge medlemsstaten rätt att avbryta betänketiden.

107. Jag föreslår följaktligen, mot bakgrund av det ovan anförda, att domstolen ska slå fast att en medlemsstat, i en situation där betänketiden enligt artikel 6.1 i direktiv 2004/81 inte har löpt ut, inte får avbryta denna betänketid i något annat fall än de situationer som uttryckligen anges i artikel 6.4 i detta direktiv.

108. Jag vill göra ytterligare två påpekanden.

109. När det för det första gäller den situation som den hänskjutande domstolen har hänfört sig till, där den berörda tredjelandsmedborgaren har gjort en anmälan mot gärningsmännen, är det riktigt att ett sådant initiativ tydligt visar att offret vill samarbeta. Betänketiden kan i det sammanhanget anses ha fått sin ändamålsenliga verkan. En sådan omständighet behöver dock enligt artikel 8 i direktiv 2004/81 inte vara tillräcklig för att uppehållstillstånd ska beviljas. Uppehållstillstånd får nämligen enligt artikel 8.1 och 8.2 i direktivet endast beviljas i den mån den berörda personen både har visat en tydlig vilja att samarbeta och även har brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brottet och i den mån de behöriga nationella myndigheterna anser det lämpligt för utredningen eller de rättsliga förfarandena att förlänga den berörda personens vistelse på nationellt territorium. Enligt artikel 8.1 i direktivet ska denna bedömning göras ”[e]fter det att betänketiden har löpt ut eller tidigare, om de behöriga myndigheterna anser att den berörde tredjelandsmedborgaren redan [visat en tydlig vilja att samarbeta]”.

110. Däremot finns det ingenting som ger stöd för att påstå att en medlemsstat får avbryta betänketiden så snart offret har visat sin vilja att samarbeta. Jag är alltså inte övertygad om att en anmälan mot gärningsmännen i sig är tillräcklig för att avbryta en betänketid som, i enlighet med artikel 6.1 i direktiv 2004/81, även ska ge offret möjlighet att återhämta sig och komma över inflytandet från förövarna av brotten. [55]

111. I den omvända situation som har berörts av den hänskjutande domstolen, där tredjelandsmedborgaren innan betänketiden löper ut meddelar att han eller hon inte vill anmäla dem som misstänks för brottet, skulle tredjelandsmedborgaren faktiskt kunna anses ha fattat ett beslut i fråga om samarbete, och därmed skulle betänketiden kunna anses ha haft sin verkan. Jag menar emellertid att en sådan regel, om den inte åtföljs av särskilda försiktighetsåtgärder, inte skulle säkerställa ett skydd för dem som fallit offer för människohandel. Medlemsstaten ska nämligen enligt artikel 6.1 i direktiv 2004/81 försäkra sig om att detta beslut är ”välgrundat” och att det är resultatet av den berörda tredjelandsmedborgarens fria och informerade vilja, och inte av hotelser eller repressalier som tredjelandsmedborgaren återigen skulle kunna utsättas för. Brottet människohandel kännetecknas nämligen, utöver en exploatering av offret, av att gärningsmannen utövar en ekonomisk och psykologiskt kontroll över offret med hjälp av fysiskt och psykiskt våld. För att säkerställa att betänketiden får ändamålsenlig verkan är det därför viktigt att se till att denna period inte förkortas orättvist, då offret inte har haft tid att återhämta sig eller att undkomma förövarnas inflytande. [56]

V. Förslag till avgörande

112. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som ställts av Rechtbank Den Haag (domstolen i Haag, Nederländerna) på följande sätt:

1) Begreppet ”beslut om avvisning eller utvisning” i artikel 6.2 i rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd som utfärdas till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och som samarbetar med de behöriga myndigheterna ska tolkas så, att det omfattar åtgärder genom vilka en tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel tvingas lämna den medlemsstat där han eller hon befinner sig till följd av verkställighet av ett beslut om överföring som fattats i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om fastställande av kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som ska ansvara för handläggningen av en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon av medlemsstaterna.

2) Artikel 6.2 i direktiv 2004/81 ska tolkas så, att den utgör hinder för att medlemsstaten under den betänketid som föreskrivs i artikel 6.1 i direktivet verkställer ett beslut om överföring som fattats mot en tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel till den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd i enlighet med förordning nr 604/2013.

   Däremot utgör en sådan bestämmelse inget hinder för att medlemsstaten under betänketiden fattar ett beslut om överföring eller vidtar åtgärder för att förbereda verkställighet av detta beslut, förutsatt att dessa åtgärder inte undergräver betänketidens ändamålsenliga verkan.

[55] Se även skälen 11 och 12 i direktiv 2004/81 och skäl 18 i direktiv 2011/36.

[56] Se även skälen 11 och 12 i direktiv 2004/81 och skäl 18 i direktiv 2011/36.

3) Artikel 6.1 i direktiv 2004/81 ska tolkas så, att betänketiden i en situation där en tredjelandsmedborgare informerar de behöriga nationella myndigheterna om att han eller hon har fallit offer för människohandel, kan börja löpa så snart dessa myndigheter anser att det på grundval av alla uppgifter de förfogar över finns rimliga skäl att tro att tredjelandsmedborgaren omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv och följaktligen informerar tredjelandsmedborgaren om de möjligheter som ges genom nämnda direktiv, i enlighet med sina skyldigheter enligt artikel 5 i direktivet.

4) En medlemsstat får inte, i en situation där betänketiden enligt artikel 6.1 i direktiv 2004/81 inte har löpt ut, avbryta denna betänketid i något annat fall än de situationer som uttryckligen anges i artikel 6.4 i detta direktiv.