Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. RICHARD DE LA TOUR
представено на 2 юни 2022 година [1]

Дело C-66/21

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

(Преюдициално запитване, отправено от Rechtbank Den Haag (Първоинстанционен съд Хага, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Имиграционна политика — Предотвратяване и борба с трафика на хора — Директива 2004/81/ЕО — Разрешение за пребиваване, издадено на граждани на трети страни, жертви на трафик на хора — Член 6 — Срок за размисъл — Dies a quo и dies ad quem — Забрана за изпълнение на мерки за извеждане от територията по време на този срок — Понятие „мерки за извеждане от територията“ — Национална правна уредба, съгласно която жертвата може да бъде прехвърлена в държавата членка, компетентна за разглеждането на нейната молба за международна закрила съгласно Регламент (ЕС) № 604/2013 — Допустимост“

I. Въведение

1. Може ли държава членка — по време на срока за размисъл, който предоставя съгласно член 6 от Директива 2004/81/ЕО на лице, жертва на трафик на хора [2] — да прехвърли това лице в държавата членка, която счита за компетентна за разглеждането на молбата му за международна закрила в съответствие с критериите, посочени в Регламент (ЕС) № 604/2013 [3]? Кои освен това са dies a quo и dies ad quem на този срок?

2. Това са по същество въпросите, които Rechtbank Den Haag (Първоинстанционен съд Хага) отправя в настоящото преюдициално запитване.

3. Това запитване е повод Съдът да се произнесе за първи път относно връзката между предвидената в Директива 2004/81 процедура за издаване на разрешение за временно пребиваване на гражданин на трета страна, жертва на трафик на хора, и уредената с

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] Директива на Съвета от 29 април 2004 година за издаване на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора или са били обект на помощ за незаконна имиграция и които сътрудничат с компетентните органи (ОВ L 261, 2004 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 35).

[3] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (ОВ L 180, 2013 г., стр. 31).

Регламент № 604/2013 процедура за прехвърляне на този гражданин в държавата членка, компетентна за разглеждането на молбата му за международна закрила[4]. Докато Директива 2004/81 изисква от държавата членка да предостави на жертвата на трафик на хора срок за размисъл, при изтичането на който жертвата може да получи това разрешение за пребиваване в замяна на сътрудничеството си, Регламент № 604/2013 от своя страна предвижда, че държавата членка прехвърля възможно най-бързо този гражданин в държавата членка, която следва да разгледа молбата му за международна закрила.

4. Най-напред в настоящото заключение ще изложа причините, поради които считам, че понятието „мярка за извеждане от територията“, съдържащо се в член 6, параграф 2 от Директива 2004/81, обхваща мерките, посредством които гражданин на трета страна, жертва на трафик на хора, се принуждава да напусне територията на държавата членка, в която се намира, в резултат на изпълнението на решение за прехвърляне, прието съгласно Регламент № 604/2013. Ще обясня съответно, че като не позволява тази държава членка да приложи мярка за извеждане от територията по време на срока за размисъл, този член не допуска посочената държава членка да прехвърли през този период посочения гражданин в държавата членка, компетентна за разглеждането на молбата му за международна закрила, в изпълнение на решение, прието на основание на Регламент № 604/2013.

5. Ще обясня обаче, че през посочения период компетентните национални органи запазват възможността си да приемат решение за прехвърляне или подготвителни мерки за изпълнението му, стига тези мерки да не поставят под въпрос полезното действие на срока за размисъл.

6. След това в настоящото заключение ще уточня реда и условията за изчисляване на срока за размисъл, и по-специално определянето на неговите dies a quo и dies ad quem.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2004/81

7. Член 1 от Директива 2004/81 гласи:

„Настоящата директива си поставя за цел да определи условията за издаване на разрешение за пребиваване за ограничен период в зависимост от продължителността на националната процедура, приложима по отношение на гражданите на трети страни, които сътрудничат в борбата срещу трафика на хора или срещу помощта за незаконната имиграция“.

8. Член 3, параграф 1 от тази директива предвижда:

„Държавите членки прилагат настоящата директива спрямо граждани на трета страна, които са или са били жертви на престъпления, свързани с трафик на хора, дори ако са влезли нелегално на територията на държавите членки“.

[4] Директива 2004/81 може да се приложи и по отношение на граждани на трети страни, които са били предмет на дейност, улесняваща нелегалната имиграция, в съответствие с член 3, параграф 2 от нея.

9. Член 5, първа алинея от посочената директива гласи:

„Когато компетентните органи на някоя държава членка преценят, че даден гражданин на трета страна може да влезе в обхвата на настоящата директива, те информират заинтересуваното лице за възможностите, които тя предлага“.

10. Член 6 от същата директива, озаглавен „Срок за размисъл“, гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че тези граждани на трета страна разполагат със срок за размисъл, който им позволява да се възстановят и да се откъснат от влиянието на извършителя на престъплението, така че съзнателно да могат да решат дали да сътрудничат или не с компетентните органи.

Продължителността на срока, посочен в първата алинея, и датата, от която той започва да тече, се определят съгласно националното законодателство.

2. Докато тече срокът за размисъл и докато компетентните органи се произнесат, гражданите на трета страна имат достъп до лечението, предвидено в член 7, и спрямо тях не може да се приложи никаква мярка за извеждане от територията.

3. Срокът за размисъл не дава право на пребиваване по силата на настоящата директива.

4. Държавата членка може да прекрати във всеки момент срока за размисъл, ако компетентните органи установят, че лицето доброволно и по своя инициатива е подновило връзките си с извършителите на престъплението, посочени в член 2, букви б) и в), или по причини, които имат отношение към обществения ред и защитата на вътрешната сигурност“.

11. Член 7 от Директива 2004/81 е озаглавен „Лечение преди издаването на разрешение за пребиваване“ и гласи:

„1. Ако тези граждани на трети страни не разполагат с достатъчно средства, то държавите членки им гарантират условия на живот, осигуряващи преживяването им, както и достъп до спешна медицинска помощ. Те задоволяват особените нужди на най-уязвимите лица, включително, ако е необходимо и ако националното законодателство го предвижда, предоставят психологическа помощ.

2. В прилагането на настоящата директива държавите членки се съобразяват стриктно с нуждите от защита и сигурност на гражданите на трети страни, в съответствие с националното си законодателство.

[…]“.

12. В член 8 от тази директива се уточнява:

„1. След изтичане на срока за размисъл или преди това, ако компетентните органи преценят, че гражданинът на трета страна вече отговаря на условията, посочени в буква б), държавата членка преценява:

а) дали е благоприятно да продължи престоят на нейна територия за целите на следствието или на съдебната процедура […] и

б) дали заинтересованият проявява желание да сътрудничи, и

в) дали е преустановил всички връзки с предполагаемия извършител на деянията, които биха могли да бъдат определени като престъпленията, посочени в член 2, букви б) и в).

2. Издаването на разрешение за пребиваване става съгласно условията, посочени в параграф 1, като се вземат предвид съображения, свързани с обществения ред и опазването на вътрешната сигурност.

[…]“.

2. Други разпоредби от правото на Съюза

13. В настоящото заключение се позовавам на членове 21, 29, 31 и 32 от Регламент № 604/2013.

14. Ще се позова и на Директива 2011/36/ЕС[5], която дефинира престъплението „трафик на хора“ и мерките за помощ и защита, от които могат да се ползват жертвите на трафик на хора, както и на Директива 2012/29/ЕС[6].

Б. Нидерландското право

15. Член 8 ab initio и буква k) от Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците от 2000 г.)[7] от 23 ноември 2000 г. гласи:

„Чужденецът пребивава законно в Нидерландия само в следните случаи:

[…]

k. през периода, в който министърът му предоставя възможност да подаде жалба относно нарушение на член 273f[8] от Wetboek van Strafrecht [Наказателен кодекс[9]];“.

[5] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета (ОВ L 101, 2011 г., стр. 1).

[6] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета (ОВ L 315, 2012 г., стр. 57).

[7] Stb. 2000, № 495, наричан по-нататък „Законът за чужденците“.

[8] Относно трафика на хора.

[9] Наричан по-нататък „Наказателният кодекс“.

16. Съгласно член 11, параграфи 1 и 2 от Закона за чужденците по време на срока за размисъл гражданите на трети страни се ползват от мерките за помощ, предвидени в член 7 от Директива 2004/81.

17. В член 30, параграф 1 от Закона за чужденците се уточнява, че молбата за издаване на разрешение за пребиваване за определен срок не се разглежда, когато се установи, в съответствие с Регламент № 604/2013, че друга държава членка е компетентна да разгледа молбата.

18. Условията за предоставяне на срока за размисъл са определени във Vreemdelingencirculaire 2000 (Циркулярно писмо от 2000 г. относно чужденците)[10], и по-специално в раздел B8/3.1 от него, който гласи:

„[Koninklijke Marechaussee (Жандармерия, Нидерландия)] разполага със същите правомощия, с които разполага началникът на националната полиция, доколкото са налице улики за трафик на хора по отношение на чужденец.

[…]

Immigratie- en Naturalisatiedienst [Служба по въпросите на имиграцията и натурализацията, Нидерландия[11]] разграничава три аспекта, свързани с правото на пребиваване, що се отнася до правото на временно пребиваване на жертвите и лицата, подаващи сигнали за трафик на хора:

1. срокът за размисъл за жертвите на трафик на хора;

2. разрешението за пребиваване за жертвите на трафик на хора и

3. разрешението за пребиваване за лицата, подаващи сигнали за трафик на хора.

1. Срок за размисъл

Съгласно член 8 [ab initio и] точка k) от [Закона за чужденците] на предполагаемите жертви на трафик на хора се предоставя срок за размисъл до три месеца, през който те трябва да решат дали желаят или не да подадат жалба относно трафик на хора или да сътрудничат по друг начин при провеждането на предварително или наказателно производство срещу заподозряно в трафик на хора лице или за произнасянето по същество на съдебно решение относно това лице.

Полицията или командващият жандармерията предоставя на предполагаемата жертва срок за размисъл при наличие на най-малката улика, че става въпрос за трафик на хора, и/или при намесата на Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid [Инспекция по социалните въпроси и заетостта, Нидерландия] […]

По време на срока за размисъл IND не позволява на предполагаемата жертва на трафик на хора да напуска територията на Нидерландия.

Срокът за размисъл се предоставя еднократно и не може да се удължава.

[10] Наричано по-нататък „Циркулярното писмо относно чужденците“.

[11] Наричана по-нататък „IND“.

Срокът за размисъл се предоставя изключително на чужденци, които пребивават незаконно в Нидерландия и които:

– са или са били активни в положение като наказуемото по член 273f от Наказателния кодекс,

– все още не са били активни в положение като наказуемото по член 273f от Наказателния кодекс, но които вероятно са били жертви на трафик на хора, или

– изобщо не са имали достъп до Нидерландия, но вероятно са били жертви на трафик на хора, като жандармерията, ако е необходимо след консултация с [прокуратурата], предоставя срок за размисъл при най-малката улика за наличие на трафик на хора.

[…]

По време на срока за размисъл предполагаемата жертва трябва да се явява един път месечно в местния участък на полицията или жандармерията, в който е била административно регистрирана.

Срокът за размисъл се прекратява, когато:

– по време на срока за размисъл полицията или жандармерията установи, че предполагаемата жертва е напуснала в „неизвестна посока“,

– предполагаемата жертва заяви по време на срока за размисъл, че се отказва да подаде жалба или да сътрудничи по друг начин при провеждането на предварително или наказателно производство срещу заподозряно в трафик на хора лице или при произнасянето на съдебно решение по същество относно това лице,

– предполагаемата жертва е подала жалба относно трафик на хора и е подписала протокола или е сътрудничила при провеждането на предварително или наказателно производство срещу заподозряно в трафик на хора лице или за постановяването на съдебно решение по същество относно това лице или

– предполагаемата жертва е подала молба за издаване на разрешение за пребиваване (на основание, различно от това по предходния параграф).

Когато срокът за размисъл изтече, IND отменя забраната за напускане“.

III. Фактите по спора в главното производство и преюдициалните въпроси

19. На 26 април 2019 г. жалбоподателят в главното производство, нигерийски гражданин, подава молба за международна закрила в Нидерландия, след като е подал три молби за международна закрила в Италия и една допълнителна молба в Белгия.

20. На 3 юни 2019 г. на основание на член 18, параграф 1, буква г) от Регламент № 604/2013 Кралство Нидерландия отправя до Италианската република искане за обратно приемане на заинтересованото лице, което е уважено на 13 юни 2019 г.

21. Предварителното изслушване се провежда на 26 април 2019 г., а с писмо от 30 юли 2019 г. заинтересованото лице заявява, че иска да подаде жалба до полицейските органи, тъй като било жертва на трафик на хора в Италия и разпознало един от извършителите на това нарушение в нидерландски приемен център. Във връзка с това то е изслушано от полицейската служба, отговаряща за чужденците. С решение от 12 август 2019 г. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (държавен секретар по правосъдието и сигурността) отказва да разгледа молбата за международна закрила на заинтересованото лице с мотива, че компетентна за разглеждането на тази молба е Италианската република, и разпорежда прехвърлянето му в Италия.

22. На 3 октомври 2019 г. жалбоподателят в главното производство подава жалба пред нидерландските органи, тъй като е бил жертва на трафик на хора.

23. След разглеждането ѝ нидерландската прокуратура стига до извода, че в Нидерландия няма никакви улики в подкрепа на жалбата на заинтересованото лице и следователно не е необходимо сътрудничеството му в досъдебното производство в Нидерландия. Поради това производството по жалбата е прекратено.

24. Жалбоподателят в главното производство обжалва решението от 12 август 2019 г. пред запитващата юрисдикция. Той твърди по-специално, че това решение е незаконосъобразно, тъй като е трябвало да му бъде предоставен срок за размисъл в съответствие с член 6 от Директива 2004/81.

25. Според запитващата юрисдикция въпросите, които възникват, са дали в който и да било момент след 30 юли 2019 г. на жалбоподателя е трябвало да бъде предоставен предвиденият в член 6 от тази директива срок за размисъл, и при утвърдителен отговор — дали държавният секретар по правосъдието и сигурността е имал право да предприеме мерки, за да подготви извеждането на жалбоподателя от територията на Нидерландия, въпреки че този срок за размисъл не е предоставен, и като продължение на този въпрос — дали решението от 12 август 2019 г. представлява мярка за извеждане от територията. Освен това посочената юрисдикция иска да установи какви са последиците, които трябва да се изведат от обстоятелството, че с изключение на елементите, посочени в Циркулярното писмо относно чужденците, националното право не определя нито продължителността, нито началото на посочения срок за размисъл и следователно член 6, параграф 1 от посочената директива не е транспониран в нидерландското право.

26. При тези обстоятелства Rechtbank Den Haag (Първоинстанционен съд Хага) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1а) Трябва ли член 6, параграф 1 от [Директива 2004/81] да се тълкува в смисъл, че тъй като Нидерландия не е определила съгласно националното право датата, от която започва да тече гарантираният съгласно тази разпоредба срок за размисъл, посоченият срок започва да тече по право от датата, на която гражданинът на третата страна уведоми нидерландските органи за трафика на хора?

1б) Трябва ли член 6, параграф 1 от Директива 2004/81 да се тълкува в смисъл, че тъй като Нидерландия не е определила съгласно националното право продължителността на гарантирания съгласно тази разпоредба срок за размисъл, посоченият срок се прекратява по право, след като е подадена жалба относно трафик на хора или съответният гражданин на трета страна е посочил, че се отказва да подаде жалба?

2) Трябва ли за мерки за извеждане от територията по смисъла на член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 да се считат и мерки за извеждане на гражданин на трета страна от територията на една държава членка в територията на друга държава членка?

3а) Недопустимо ли е съгласно член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 приемането на решение за прехвърляне, докато тече гарантираният съгласно член 6, параграф 1 от тази директива срок за размисъл?

3б) Недопустимо ли е съгласно член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 изпълнението или подготовката на изпълнението на вече прието решение за прехвърляне, докато тече гарантираният съгласно член 6, параграф 1 от тази директива срок за размисъл?“.

27. Чешкото, германското и нидерландското правителство и Европейската комисия представят писмени становища.

28. Освен това страните са приканени да отговорят на поставените от Съда въпроси, изискващи писмен отговор, и по-конкретно да изложат становищата си относно това в каква степен и в какъв смисъл следва да се вземат предвид както разпоредбите относно предотвратяването на трафика на хора и относно защитата на жертвите от него, предвидени в Директива 2011/36, така и правилата относно правата на жертвите на престъпления, посочени в Директива 2012/29, за да се отговори на преюдициалните въпроси.

IV. Анализ

A. Предварителни бележки

29. Преди да разгледам тези въпроси, искам да направя две уточнения.

30. Първото се отнася до реда, в който предлагам да се разгледат въпросите.

31. Всъщност ще започна анализа си, като разгледам принципния проблем, повдигнат с втория преюдициален въпрос, а именно тълкуването на понятието „мярка за извеждане от територията“, използвано от законодателя на Съюза в член 6, параграф 2 от Директива 2004/81. Запитващата юрисдикция всъщност иска да установи дали това понятие обхваща мярка, посредством която държава членка прехвърля гражданин на трета страна в друга държава членка в съответствие с Регламент № 604/2013.

32. От съображения за съгласуваност по-нататък ще разгледам третия преюдициален въпрос, който се отнася до мярката, посредством която по време на предвидения в член 6, параграф 1 от Директива 2004/81 срок за размисъл държава членка може да започне процедура за прехвърляне срещу гражданина на трета страна — жертва на трафик на хора. По-конкретно запитващата юрисдикция иска да установи, от една страна, дали може да бъде прието решение за прехвърляне (буква а) и от друга страна, дали такова решение за прехвърляне, прието преди началото на срока за размисъл, може да бъде изпълнено или изпълнението му да бъде подготвено (буква б).

33. Накрая ще завърша анализа си, като разгледам първия преюдициален въпрос, отнасящ се до изчисляването на срока за размисъл. При липсата на национална мярка за транспониране запитващата юрисдикция всъщност иска от Съда да определи приложимите към този срок dies a quo и dies ad quem.

34. Второто уточнение е свързано с правилата, в светлината на които ще разгледам втория и третия преюдициален въпрос, отнасящи се до обхвата на забраната за прилагане на мярка за извеждане от територията по време на срока за размисъл.

35. Всъщност в съображенията си германското и нидерландското правителство предлагат на тези въпроси да се отговори, като се анализират текстът, структурата и целта на Регламент № 604/2013. Посоченият подход свидетелства, че тези страни и Комисията действително са склонни да отдадат предимство на ефикасността на предвидените в този регламент процедури за прехвърляне. Въпреки значението на този подход обаче считам, че обхватът на предвидената в член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 забрана трябва преди всичко да се тълкува с оглед на текста, структурата и целите на споменатата разпоредба в контекста на механизма за борба с трафика на хора, в който се вписва тази директива.

36. Всъщност, въпреки че и Директива 2004/81, и Регламент № 604/2013 допринасят за изграждане на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, те се основават на собствени и отделни режими и преследват различни цели.

37. Директива 2004/81 е инструмент за борба с трафика на хора, който е приложим независимо от статута на жертвата. Тази директива се отнася до условията на пребиваване на гражданите на трети страни, които са жертви на трафик на хора или са били обект на помощ за незаконна имиграция на територията на държавите членки, и предвижда по-специално издаването на разрешение за пребиваване на тези от тях, които след изтичането на срока за размисъл решат да сътрудничат за целите на досъдебното и/или съдебното производство. Следователно тази директива трябва да увеличи и ефективността на борбата срещу каналите за трафик на хора или незаконната имиграция, като същевременно защитава жертвите на тези престъпления.

38. Регламент № 604/2013 от своя страна се вписва в контекста на управлението на миграционните потоци. Той се отнася до обща европейска система за убежище и се основава на чисто административна процедура за разглеждане, чиято цел е да определи, в съответствие с посочените в този регламент критерии, държавата членка, компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила, в която кандидатът евентуално ще бъде прехвърлен и в която евентуално ще му бъде издадено разрешение за пребиваване поради статута му на лице, ползващо се с международна закрила.

39. Случай като разглеждания поражда въпроса за връзката между тези процедури. Всъщност едновременното им прилагане води само по себе си до парадокс: докато Директива 2004/81 има за цел да предостави на гражданин на трета страна, попадащ в обхвата на тази директива, разрешение за временно пребиваване на територията на държавата членка, в която е установено, че той е жертва на трафик на хора и в която е подал жалба, Регламент № 604/2013 от своя страна урежда прехвърлянето в строго определени срокове на това лице в друга държава членка, ако държавата членка, в която се намира, не е компетентна за разглеждането на молбата му за международна закрила.

40. Връзката на посочените процедури налага да се разработи балансиран подход, който взема предвид ефикасността на така наречените дъблински процедури, но според мен — най-вече уязвимостта на заинтересованото лице както поради неговия статут на жертва, към която се прилага Директива 2004/81, така и поради статута му на кандидат за международна закрила.

Б. Обхват на забраната за прилагане на мярка за извеждане от територията по време на предвидения в член 6 от Директива 2004/81 срок за размисъл

1. По втория преюдициален въпрос, относно тълкуването на понятието „мярка за извеждане от територията“, използвано в член 6, параграф 2 от Директива 2004/81

41. С втория преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали понятието „мярка за извеждане от територията“, посочено в член 6, параграф 2 от Директива 2004/81, обхваща мярка, с която държава членка прехвърля гражданина на трета страна, жертва на трафик на хора, в друга държава членка в съответствие с член 26 от Регламент № 604/2013.

42. С други думи, тази юрисдикция иска да разбере дали понятието обхваща всички мерки, с които гражданин на трета страна е принуден да напусне територията на държава членка, като например мярка за прехвърляне в друга държава членка или, напротив, понятието „извеждане от територията“ обхваща само мерките, с които гражданин на трета държава е принуден да напусне територията на Съюза, което би изключило от тази квалификация решение за прехвърляне, прието на основание на Регламент № 604/2013.

43. Член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 гласи, че „[д]окато тече срокът за размисъл и докато компетентните органи се произнесат, гражданите на трета страна имат достъп до лечението, предвидено в член 7, и спрямо тях не може да се приложи никаква мярка за извеждане от територията“.

44. Текстът на член 6, параграф 2 от тази директива не уточнява по никакъв начин географския обхват на понятието „извеждане от територията“. Законодателят на Съюза също не определя това понятие в посочената директива. В член 2, буква г) от същата директива той се ограничава да уточни, че „мярка за изпълнение на решение за извеждане от територията“ е „всяка мярка, предприета от държава членка в изпълнение на решение за извеждане от територията на гражданин на трета страна, взето от компетентните органи“.

45. Член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 освен това не препраща към националното право на държавите членки. Следователно съдържащото се в този член понятие „извеждане от територията“ трябва да се разбира като самостоятелно понятие на правото на Съюза. Доколкото за това понятие вече е дадено определение в член 3, точка 5 от Директива 2008/115/ЕО[12], която също като Директива 2004/81 се отнася до имиграционната политика на Съюза, предлагам на Съда да се позове на него.

[12] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98).

46. В член 3, точка 5 от Директива 2008/115 понятието „извеждане“ е определено като „принудителното изпълнение на задължението за връщане[,] и по-специално *физическото транспортиране извън държавата членка*“. От своя страна решението за връщане е дефинирано в член 3, точка 3 от тази директива като процес на „връщане“ на гражданин на трета страна в неговата страна по произход, в страна на транзитно преминаване или в друга трета страна. С оглед на тези определения, макар да са приети в рамките на една процедура или един акт, решението за връщане и решението за извеждане от територията имат различен обхват. Извеждането от територията е мярката, с която гражданинът на трета страна трябва да напусне територията на държавата членка, в която се намира, докато в контекста на Директива 2008/115 връщането е действието, посредством което този граждани трябва да отиде в трета страна, в страна на транзитно преминаване или да се върне в страната си на произход, т.е. извън територията на Съюза. Съгласно член 8, параграф 3 от тази директива държавите членки могат да постановят извеждането на заинтересованото лице в административен или съдебен акт, отделен от решението за връщане, преди или след приемането на това решение, като всеки един от тези актове отговаря на формалните изисквания по член 12 от посочената директива и може да бъде обжалван по съдебен ред [13].

47. Така в решение от 30 септември 2020 г. по дело CPAS de Seraing [14] Съдът разграничава мярката за извеждане от територията от решението за връщане по следния начин: „от член 3, точки 3—5 от Директива 2008/115 следва, че по дефиниция решението за връщане налага или постановява задължение за гражданина на трета страна, който е негов адресат, да се върне в трета страна, *докато* понятието „извеждане“ обозначава физическото транспортиране на този гражданин на трета страна извън съответната държава членка“ [15]. Според Съда решението за извеждане от територията само по себе си „не позволява да се разреши на съответния гражданин на трета страна временно да остане *на територията на тази държава членка*“ [16].

48. От тези текстове и от посочената съдебна практика следва, че дадена мярка се квалифицира като „мярка за извеждане от територията“, когато води до това да принуди гражданина на трета страна да напусне територията на държавата членка, в която се намира. Доколкото решение за прехвърляне, прието съгласно Регламент № 604/2013, установява задължение за съответния гражданин на трета страна да замине за държавата членка, компетентна за разглеждането на молбата му за международна закрила (замолената държава членка), изпълнението на такова решение само по себе си предполага извеждането на този гражданин от територията на държавата членка, в която е подал молбата си за международна закрила (молещата държава членка).

49. Поради това с оглед на изложените съображения предлагам на Съда да постанови, че понятието „мярка за извеждане от територията“, съдържащо се в член 6, параграф 2 от Директива 2004/81, трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща мерките, които принуждават гражданин на трета страна, жертва на трафик на хора, да напусне територията на държавата членка, в която се намира, вследствие на изпълнението на решение за прехвърляне, прието съгласно Регламент № 604/2013.

[13] Член 13, параграф 1 от Директива 2008/115.

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

[15] Точка 44 от това решение. Курсивът е мой.

[16] Точка 45 от посоченото решение. Курсивът е мой.

2. По третия преюдициален въпрос, относно условията за прилагане на процедура за прехвърляне по време на срока за размисъл

50. С третия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество от Съда да установи дали член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 трябва да се тълкува в смисъл, че по време на предвидения в член 6, параграф 1 от тази директива срок за размисъл не допуска, от една страна, приемането на решение за прехвърляне (буква а), и от друга страна, изпълнението или подготовката за изпълнение на решение за прехвърляне, прието преди началото на срока за размисъл (буква б).

51. Припомням, че съгласно член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 законодателят на Съюза забранява на държавите членки да „прилагат“ мярка за извеждане от територията спрямо гражданин на трета страна, жертва на трафик на хора, докато тече срокът за размисъл, който му предоставя в съответствие с параграф 1 от този член.

52. Предвид текста на член 6 от тази директива по-нататък в анализа си ще направя разграничение между две положения.

53. Първото положение е това, което е изрично забранено от законодателя на Съюза, а именно *прилагането* на мярката за извеждане от територията.

54. Второто положение е това, в което при липсата в текста на член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 на указания в противен смисъл държавата членка може да приеме по време на срока за размисъл решение за прехвърляне спрямо жертвата на трафик на хора или подготвителни мерки за изпълнението на това прехвърляне, без обаче да пристъпи към същинското прехвърляне на съответния гражданин на трета страна.

а) Забраната за изпълнение на решение за прехвърляне по време на срока за размисъл

55. С оглед на гореизложените съображения забраната за прилагане на мярка за извеждане от територията според мен води до забрана за изпълнение на решение за прехвърляне спрямо жертвата на трафик на хора по време на предоставения ѝ срок за размисъл.

56. Както ще обясня сега, това тълкуване се налага с оглед на полезния ефект на предвидената в Директива 2004/81 процедура за издаване на разрешение за пребиваване, но също и с оглед на целите, които преследва законодателят на Съюза.

57. Съгласно член 1 от тази директива тя има за цел да определи условията за издаване на разрешение за пребиваване за ограничен период на гражданите на трети страни, които сътрудничат в борбата срещу трафика на хора, като участват в досъдебното или съдебното производство [17].

58. В този контекст е особено важно да се има предвид, че съгласно член 3, параграф 1 от тази директива нейните разпоредби се отнасят до „граждани на трета страна, които са или са били жертви на престъпления, свързани с трафик на хора“.

[17] Вж. съображения 8 и 9 от Директива 2004/81 и съображение 17 от Директива 2011/36.

59. Съгласно член 2, параграф 1, буква а), подточка i) от Директива 2012/29 „жертва“ означава „физическо лице, което е претърпяло вреди, включително физическо, душевно или емоционално страдание или икономическа вреда, които са пряка последица от престъпление“. Качеството на жертва на престъпление е независимо от законосъобразността на пребиваването или от статута на пребиваване на заинтересованото лице на територията на съответната държава членка [18].

60. Освен това законодателят на Съюза определя престъплението трафик на хора в член 2 от Директива 2011/36 [19], на който се позовава член 2, буква в) от Директива 2004/81 [20].

61. От приложното поле на тази директива, определено в член 3, параграф 1 във връзка с директиви 2011/36 и 2012/29, следва, че процедурата за издаване на разрешение за временно пребиваване, в която се вписва срокът за размисъл, трябва да бъде започната само доколкото компетентните национални органи считат, че гражданинът на трета страна може да бъде квалифициран като „жертва на трафик на хора“.

62. Различните етапи на процедурата по издаване на разрешение за временно пребиваване са замислени с оглед на специалния статут на жертва, от който се ползва гражданинът на трета страна, но също и на тежестта на съответното престъпление. Всеки от тези етапи предполага, че по време на предоставения ѝ срок за размисъл жертвата трябва да остане на територията на съответната държава членка и че следователно е спряно изпълнението на всяка приета спрямо нея мярка за прехвърляне.

1) Задължението на държавата членка за информиране

63. Различните етапи на процедурата за издаване на разрешение за временно пребиваване са определени в глава II от Директива 2004/81.

64. Тази процедура започва с предварителното информиране на потенциалната жертва на трафик на хора съгласно член 5 от тази директива [21].

[18] Противно на мнението, което нидерландското правителство изразява в становището си, член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 се отнася и до гражданите на трети страни, жертви на трафик на хора, които пребивават законно на територията на съответната държава членка, като кандидатите за международна закрила. Вж. член 3, параграф 1 от тази директива, чийто текст доказва, че нейното приложно поле обхваща и гражданите на трети страни, които са влезли или пребиват законно на територията на съответната държава членка. Вж. също член 1, параграф 1, втора алинея от Директива 2012/29, съгласно който „[п]равата, установени в [тази] директива, се прилагат за жертвите без дискриминация, включително във връзка с правото им на пребиваване“; съображение 9 от посочената директива, съгласно което „[ж]ертвите на престъпления следва да бъдат признати за такива и да бъдат третирани с уважение, тактичност и професионализъм[,] без никаква дискриминация, основана на признаци като […] статут на пребиваване“; съображение 10 от същата директива, съгласно което „[д]ържавите членки следва да предприемат необходимите мерки, за да се гарантира, че правата, установени в [Директива 2012/29], не са обвързани със статута на пребиваване на жертвата на тяхна територия или с гражданството или националността на жертвата“, както и съображение 18 от Директива 2011/36.

[19] Става въпрос за следните умишлени деяния: набиране, превоз, прехвърляне, подслоняване или приемане на лица, включително размяна или прехвърляне на контрола над тези лица, посредством заплаха за или употреба на сила или други форми на принуда, посредством отвличане, измама, заблуда, злоупотреба с власт или с уязвимо положение, или посредством даване или получаване на плащания или облаги с оглед на получаване на съгласието на лице, което има контрол над друго лице, с цел експлоатация. Експлоатацията включва като минимум експлоатация на извършвана от други лица проституция или други форми на сексуална експлоатация, принудителен труд или услуги, включително просия, робство или практики, подобни на робството, принудително подчинение или експлоатация за престъпни дейности, или отнемане на телесни органи.

[20] Законодателят на Съюза се позовава на членове 1—3 от Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета от 19 юли 2002 г. относно борбата с трафика на хора (ОВ L 203, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 21), заменено с Директива 2011/36.

[21] Вж. също член 11, параграф 6 от Директива 2011/36.

65. По силата на този член това задължение възниква за компетентните национални органи в момента, в който „преценят, че даден гражданин на трета страна може да влезе в обхвата на [тази] директива“. С други думи, това задължение за информиране се носи от тези органи от момента, в който те имат разумни основания да считат, че този гражданин е или е бил жертва на трафик на хора, и следователно преди всякаква наказателноправна квалификация [22].

66. Съгласно посочения член тези органи трябва да информират заинтересованото лице за „възможностите, които [тази директива] предлага“. С други думи, това лице трябва да бъде информирано за възможността да се ползва не само от срок за размисъл и възстановяване, но и от предвидените в член 7 от Директива 2004/81 мерки за помощ и подкрепа, а при определени условия — от разрешение за временно пребиваване на територията на държавата членка в замяна на сътрудничеството си съгласно член 8 от тази директива [23]. Както следва от съображение 9 от посочената директива, разрешението за пребиваване трябва да представлява „достатъчен стимул [за жертвите на трафик на хора] да сътрудничат с компетентните органи […]“.

67. Това задължение за информиране би било изпразнено от съдържание, ако съответната държава членка в крайна сметка трябва да прехвърли жертвата по време на предоставения ѝ срок за размисъл, при положение че се е ангажирала да ѝ предостави не само този срок, но и предвидените в член 7 от Директива 2004/81 мерки за помощ и подкрепа, а при определени условия — разрешение за временно пребиваване, ако тази жертва се съгласи да подаде жалба или да свидетелства срещу извършителите на престъплението. Такава практика не би била съвместима с изискванията, установени от законодателя на Съюза в член 1, параграф 1, втора алинея от Директива 2012/29, съгласно които компетентните национални органи трябва да проявят уважение, тактичност и професионализъм по отношение на жертвите на престъпления [24].

2) Срокът за размисъл

68. Срокът за размисъл се предоставя съгласно условията по член 6 от Директива 2004/81. Макар законодателят на Съюза да не определя нито продължителността, нито началната дата на този срок, оставяйки по този начин на всяка държава членка да определи тези условия, този законодател много по-ясно очертава целта на посочения срок за размисъл. Всъщност в параграф 1 от този член той изрично посочва, че този срок трябва да позволи на жертвата да се възстанови и да се откъсне от влиянието на извършителя на престъплението, така че съзнателно и с оглед на рисковете, които поема, да може да реши дали да сътрудничи или не с компетентните органи [25]. Следователно, като установява срока за размисъл, законодателят на Съюза взема предвид особената уязвимост на жертвата и твърде специфичния характер на престъплението, тъй като отвъд елементите на

[22] Вж. в това отношение решение от 15 юни 2012 г. (№ 339209) на Conseil d'État (Държавен съвет, Франция), в което тази юрисдикция подчертава задължението на службите на полицията и жандармерията да информират предполагаемите жертви, и извежда последиците от липсата на информиране.

[23] Вж. също така съображение 11 от Директива 2004/81.

[24] Вж. например член R-316-1 от Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Кодекс за влизането и пребиваването на чужденците и за правото на убежище, Франция), съгласно който „[т]ази информация се предоставя на език, който чужденецът разбира, и при условия на поверителност, които ще му вдъхнат увереност и ще му осигурят защита (JORF от 15 септември 2007 г., текст № 17).

[25] Вж. също съображения 11 и 12 от Директива 2004/81 и съображение 18 от Директива 2011/36.

фактическия състав на нарушението тази жертва „често е поставена в положение на зависимост, което надхвърля физическия и се разпростира върху психическия контрол“ [26].

69. Именно като се вписва в логиката на така установената система, член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 изисква от съответната държава членка, от една страна, да задоволи основните и специалните потребности на жертвата, като по време на срока за размисъл предостави предвиденото в член 7 от тази директива лечение, и от друга страна, да се откаже от изпълнението на каквато и да е мярка за извеждане от територията през този период, тъй като заинтересованото лице има право да остане на територията, „докато компетентните органи се произнесат“ [27]. Тези две изисквания са свързани, тъй като мерките за помощ и подкрепа не могат да бъдат предприети в полза на гражданите на трети страни, които са напуснали националната територия [28]. Освен езиковата и правната помощ съответната държава членка трябва да гарантира достойнството и сигурността на жертвата, като задоволи специалните ѝ потребности, по-специално психологическа помощ или психотерапевтични грижи и поемане на нейните спешни медицински грижи [29].

70. Като забранява изпълнението на каквато и да е мярка за извеждане от територията по време на срока за размисъл и като изисква жертвата да остане временно на територията на страната, законодателят на Съюза има за цел, от една страна, да затвърди подход, който позволява защитата на правата на тази жертва на трафик на хора, която е залегнала в редица международни текстове [30], и от друга страна, да осигури ефективността на наказателното преследване, тъй като полицейските органи могат да предвидят участието на посочената жертва, ако тя е съгласна, в разследването и съдебните производства, ако е необходимо [31].

71. Накрая, при изтичане на срока за размисъл или преди това, ако компетентните органи преценят, че гражданинът на трета страна вече проявява желание да сътрудничи, съответната държава членка може, съгласно условията по член 8 от Директива 2004/81, да издаде на жертвата разрешение за пребиваване за поне шест месеца, за да сътрудничи в досъдебното или съдебното производство.

[26] Вж. изказването на Bruno Lasserre пред „Franco-Bristish-Irish Judicial Cooperation Committee“ (Френско-английско-ирландски комитет за съдебно сътрудничество), от 21 юли 2019 г., озаглавено „Le traitement contentieux de la vulnérabilité dans les affaires d'esclavage et de traite humaine“, достъпно на следния интернет адрес: 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. Вж. също установеното в съдебната практика определение на престъплението трафик на хора в решението на ЕСПЧ от 7 октомври 2021 г., Zoletic и др. с/у Азербайджан, CE:ECHR:2021:1007JUD002011612, § 155.

[27] Член 6, параграф 3 от Директива 2004/81 гласи, че „[с]рокът за размисъл не дава право на пребиваване по силата на [тази] директива“.

[28] Вж. съображение 18 от Директива 2011/36.

[29] Уточнявам, че от съображение 18 от Директива 2011/36 следва, че дадено лице трябва да се ползва от тези мерки веднага след като има разумни основания да се счита, че е или е било обект на трафик, независимо от готовността му да свидетелства. Вж. във връзка с това член 13, параграф 1 от Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, подписана във Варшава на 16 май 2005 г. и влязла в сила на 1 февруари 2008 г. (CETS № 197, наричана по-нататък „Конвенцията за борба с трафика на хора“). Посоченото лице спира да се ползва от тези мерки след приключването на процеса на идентифициране или след изтичането на срока за размисъл, ако се установи, че то не отговаря на условията за предоставяне на разрешение за пребиваване, не пребивава законно в тази държава членка или е напуснало територията на държавата.

[30] Ще цитирам, наред с други, Протокола за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, сключен на 15 ноември 2000 г. (Recueil des traités des Nations unies, том 2237, стр. 319), и Конвенцията за борба с трафика на хора.

[31] Вж. в този смисъл *Plouffe-Malette*, K. Protection des victimes de traite des êtres humains: approches internationales et européennes. Bruylant, Bruxelles, 2013.

72. От това според мен следва, че прехвърлянето на тази жертва по време на срока за размисъл не гарантира ефективността на нейните права, произтичащи от Директива 2004/81, както по отношение на нейното възстановяване и защита, така и на нейното сътрудничество в досъдебното или съдебното производство.

73. Първо, срокът за размисъл трябва да позволи на жертвата да се възстанови, а на компетентните национални органи — да преценят степента на нейната уязвимост така, че не само да адаптират предвиденото в член 7 от тази директива лечение, но и да извършат оценка на риска преди изпълнението на мярка за извеждане от територията [32]. В този контекст Комисията изисква от държавите членки да обърнат особено внимание на специфичното положение на жертвите на трафик на хора, които не са граждани на Съюза, при прехвърлянето им в страната на първо пристигане, тъй като така влизат в полезрението на трафикантите и рискуват да станат отново жертви на трафик на хора [33]. По същия начин експертната група за борба срещу трафика на хора на Съвета на Европа (GRETA) счита, че тази оценка се налага, за да не се допусне жертвата да бъде върната в държавата, в която е подала молбата си за международна закрила за пръв път, в която обаче би могла отново да бъде въвлечена в трафик на хора. Поради това всяко решение за прехвърляне трябва да бъде преценено с оглед на риска от повторно виктимизиране в замолената държава членка, за целите на поемането на отговорност [34].

74. Според мен обаче изпълнението на решение за прехвърляне по време на срока за размисъл застрашава тази динамика, първо, защото би довело до отдалечаване на жертвата от лицата и специализираните служби, които са ѝ предоставили подкрепа [35], второ, защото би довело до временно спиране, дори до прекъсване на лечението, предоставено ѝ съгласно член 7 от Директива 2004/81, и трето, защото би могло да наложи задържането на заинтересованото лице [36].

75. Вярно е, че съгласно членове 31 и 32 от Регламент № 604/2013 държава членка, извършваща прехвърляне на кандидат за международна закрила, трябва да предостави на компетентната държава членка информацията и данните, които счита за съществени с оглед на защитата на правата на кандидата, и информация за непосредствените мерки, които трябва да бъдат взети за отчитането на специалните потребности на това лице, включително непосредствените здравни грижи. Вярно е също, че в такъв случай този кандидат за международна закрила може да се ползва от специалните разпоредби, които Директива 2012/29 предвижда в полза на жертвите, пребиваващи в държава членка, различна от тази, в която е извършено престъплението. Всъщност съображение 51 от тази директива уточнява, че държавата членка на пребиваване на жертвата следва да предоставя

[32] Вж. в това отношение указанията относно правото на международна закрила на жертвите на трафик на хора и на лицата, които рискуват да станат жертви на трафик на хора, на експертната група за борба срещу трафика на хора (GRETA) от юни 2020 г., достъпни на следния интернет адрес: https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-les-droits-des-victimes-de-la-traite-et-des-per/16809ebf45.

[33] Вж. в това отношение Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно стратегията на ЕС за борба с трафика на хора за периода 2021—2025 г. от 14 април 2021 г. (COM(2021) 171 final, стр. 18).

[34] Съгласно съображение 62 от Директива 2012/29, „[з]а да се предостави на жертвите на престъпления подходящата степен на подпомагане, подкрепа и защита, публичните служби следва да работят координирано и да участват на всички административни равнища — на равнището на Съюза, както и на национално, регионално и местно равнище“.

[35] Вж., що се отнася до ключовата роля на специализирани служби за подкрепа по отношение на жертвите на тежки престъпления в държава членка, на която не са граждани и в която нямат обичайно местопребиваване, съображение 38 от Директива 2012/29.

[36] Вж. член 28 от Регламент № 604/2013.

помощ, подкрепа и защита, необходими за възстановяване на тази жертва [37]. Освен това законодателят на Съюза изисква от тази държава членка да уведоми жертвата за специалните мерки, процедури или механизми, „които са налични“ за защита на нейните интереси в държавата членка, в която е установен първият контакт с компетентния орган, като се има предвид, че обхватът на информацията и подробностите, които се съдържат в нея, могат да се различават в зависимост от специфичните нужди и от вида или характера на престъплението [38]. В случай че жертвата не е в състояние да подаде жалба в държавата членка, в която е извършено престъплението, тя трябва да може да подаде жалба пред компетентните органи на държавата членка по местопребиваване, които освен това са длъжни да приемат подходящи мерки по отношение на организацията на производството, и по-специално по време на даването на показания или на изслушването на тази жертва [39].

76. Въпреки очевидното значение на тези разпоредби не съм убеден, че те са достатъчни, за да отговорят последователно и целенасочено на специфичните потребности на жертвите на трафик на хора [40]. По-специално, прехвърлянето в нова държава членка предполага поставянето на жертвата в нов приемен център, който не разполага непременно или непосредствено с достатъчно ресурси, за да отговори на специалните му потребности. То предполага също тази жертва да направи нови постъпки пред нови органи. Никой обаче не се съмнява, че такова положение, и по-специално повтарящото се даване на показания, рискува да изостри нейната уязвимост.

77. Второ, срокът за размисъл трябва да позволи на компетентните национални органи да установят отношение на доверие с посочената жертва така, че благодарение на перспективата за получаване на разрешение за временно пребиваване последната да сътрудничи в досъдебното и/или съдебното производство. Съмнявам се обаче, че такава цел е осъществима, ако по време на процедурата за издаване на разрешението за пребиваване съответният гражданин на трета страна бъде уведомен за предстоящото изпълнение на прието спрямо него решение за прехвърляне.

78. Трето, този срок за размисъл е от съществено значение, за да могат тези компетентни национални органи да съберат надеждни доказателства за наличието и характера (например национално или транснационално) на престъплението за целите на започване на наказателно преследване. През този период и съгласно формулировката на член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 („докато компетентните органи се произнесат“) изпълнението на решение за прехвърляне би могло да засегне ефективността на досъдебното производство до степен, която би противоречала на интересите на жертвата и на съответните държави членки.

[37] Съображение 51 от Директива 2012/29 гласи: „[а]ко жертвата е напуснала територията на държавата членка, в която е извършено престъплението, тази държава членка не следва да е задължена повече да предоставя помощ, подкрепа и защита, освен когато са пряко свързани с наказателно производство, което тя провежда по отношение на съответното престъпление, например специални мерки за защита по време на съдебното производство. Държавата членка на пребиваване на жертвата следва да предоставя помощ, подкрепа и защита, необходими за възстановяване на жертвата“.

[38] Вж. член 4, параграф 1, буква ж) от Директива 2012/29.

[39] Вж. член 17 от Директива 2012/29.

[40] Както подчертава нидерландското правителство в становището си, никъде в регламент № 604/2013 не се прави позоваване на Директива 2004/81. В този регламент положението на кандидатите за международна закрила, жертви на трафик на хора, се споменава само в контекста на преценката на висшия интерес на детето в член 6, параграф 3, буква в) от него.

79. В това отношение съображение 1 от Директива 2011/36 припомня, че „[т]рафикът на хора представлява тежко престъпление […] грубо нарушение на основните права и е изрично забранено съгласно Хартата на основните права на Европейския съюз“ [41]. В съображение 2 от Директива 2004/81 този законодател припомня препоръките на Европейския съвет на заседанието в Тампере (Финландия) за насочване на усилията към разкриване и унищожаване на криминалните мрежи, като същевременно се защитават правата на жертвите.

80. Тези разпоредби намират особен отзвук в практиката на Европейския съд по правата на човека [42]. Всъщност този съд налага на държавите членки позитивни задължения, произтичащи от член 4 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи [43], приложими от момента, в който на компетентните национални органи са известни обстоятелства, позволяващи основателно да се подозира, че дадено лице е жертва на трафик на хора. При това положение държавите, подписали тази конвенция, имат процесуалното задължение да разследват случаите на потенциален трафик на хора, като разследването трябва да е ефективно, а органите трябва да вземат възможните разумни мерки, за да съберат доказателства и да изяснят обстоятелствата по случая.

81. В този контекст даването на показания от страна на жертвата може да е от първостепенно значение, по-специално при започването на предварително разследване или на съдебно производство. Припомням, че трафикът на хора не предполага задължително наличието на транснационален елемент, тъй като може да е ограничен само до територията на една държава. Съгласно член 10, параграф 1 от Директива 2011/36 държавите членки по принцип разполагат с териториална компетентност за преследване на престъпленията, извършени на тяхна територия или от техен гражданин [44]. При такава хипотеза прехвърлянето в друга държава членка на съответния гражданин на трета страна, дори преди той да е изразил желанието си да сътрудничи в досъдебното производство, би довело до извеждането на жертвата на това престъпление от територията на държавата членка, по чийто почин може да започне наказателно преследване на извършителите на престъплението, при положение че тази жертва би трябвало вместо това да се намира на съответната територия, за да може да участва, доколкото е необходимо, в защитата на своите интереси и в текущото досъдебно производство.

82. Несъмнено в случай на транснационално престъпление законодателят на Съюза се стреми да улесни координацията на разследването и наказателното преследване, като насърчава сътрудничеството между правоприлагащите органи на държавите членки така, че прехвърлянето на жертвата да не представлява основна пречка за наказателното преследване на извършителите на престъплението [45]. Според мен обаче тези механизми не са непременно приложими на прекалено ранния етап, включващ предоставения на

[41] В това съображение законодателят на Съюза отбелязва освен това, че „[п]редотвратяването и борбата с трафика на хора е приоритет за Съюза и за държавите членки“, а в съображение 7 от тази директива се уточнява, че целта на тази директива са по-строги действия за предотвратяване, наказателно преследване и защита на правата на жертвите, като законодателят на Съюза изисква от държавите членки да се борят с всяка форма на трафик на хора и за тази цел използват най-ефикасни мерки.

[42] Вж. по-специално ЕСПЧ, решение от 25 юни 2020 г., S.M. с/у Хърватия, CE:ECHR:2020:0625JUD006056114, § 306.

[43] Подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.

[44] Държавите членки могат все пак да разширят тази компетентност съгласно условията по член 10, параграф 2 от Директива 2011/36.

[45] Вж. съображение 5 от Директива 2011/36. В това отношение се позовавам на засиленото сътрудничество с Европол и Евроюст, на създаването на съвместни екипи за разследване и на прилагането на Рамково решение 2009/948/ПВР на Съвета от 30 ноември 2009 г. относно предотвратяване и уреждане на спорове за упражняване на компетентност при наказателни производства (ОВ L 328, 2009 г., стр. 42).

жертвата срок за размисъл. Те са приложими по-късно, когато правоприлагащите органи са започнали разследване или наказателно преследване срещу извършителя на престъплението.

83. Всички тези съображения подкрепят становището, че след като държава членка приеме, че гражданин на трета страна попада в приложното поле на Директива 2004/81 поради това, че го е идентифицирала като жертва на трафик на хора или счита, че има разумни основания да се приеме, че е жертва на това престъпление, спрямо него не може да бъде приложено никакво решение за прехвърляне по време на срока за размисъл, който му е предоставен съгласно член 6, параграф 2 от тази директива.

84. Както препоръчва Върховният комисар по правата на човека на ООН, „[п]рез този период жертвите и потенциалните жертви не трябва да напускат територията на държавата“ [46].

85. Поради това с оглед на всички тези съображения предлагам на Съда да постанови, че член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 трябва да се тълкува в смисъл, че по време на предвидения в член 6, параграф 1 от тази директива срок за размисъл не допуска държава членка да приложи спрямо гражданин на трета страна, жертва на трафик на хора, решение за прехвърляне в държавата членка, компетентна за разглеждането на неговата молба за международна закрила съгласно Регламент № 604/2013.

б) Относно свободата на преценка, с която разполага държава членка за приемането на решение за прехвърляне или на подготвителни мерки за изпълнението му по време на срока за размисъл

86. Що се отнася до възможността на държава членка да приеме решение за прехвърляне или подготвителни мерки за изпълнението му по време на срока за размисъл, обосновката е различна. Всъщност текстът на член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 забранява само прилагане на мярка за извеждане от територията. Предвид тълкуването, което предлагам да бъде възприето за посоченото понятие, би било забранено само изпълнението на решение за прехвърляне, тъй като в такъв случай държавата членка би разполагала със свобода на преценка за приемане на такова решение или на подготвителни актове за посоченото прехвърляне. С каквато и свобода да разполага съответната държава членка обаче, тези мерки не трябва да поставят под въпрос полезното действие на член 6 от Директивата.

87. В това отношение обаче са необходими две уточнения.

88. На първо място, ще припомня, че срокът за размисъл трябва да позволи на компетентните национални органи да установят отношение на доверие с жертвата на трафик на хора и да я насърчат да сътрудничи в досъдебното производство, като ѝ предоставят възможността да получи разрешение за временно пребиваване на територията. Освен това през посочения период държавата членка е длъжна да предложи на жертвата мерки за помощ и защита, които се изискват от нейната уязвимост. Мисля обаче, че тези цели могат да бъдат застрашени, ако в същото време тази жертва бъде

[46] Върховен комисар по правата на човека на ООН, коментар на „Принципи и насоки относно правата на човека и трафика на хора: препоръки“, точка 8.6, стр. 153, достъпен на следния интернет адрес: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_fr.pdf.

уведомена за приемането на подготвителни мерки за изпълнението на решение за прехвърляне, по-специално ако тези мерки предвиждат задържането ѝ за целите на прехвърлянето.

89. На второ място, освен приемането на решение за прехвърляне или на всяка друга подготвителна мярка за изпълнението му, считам, че компетентните национални органи задължително са изправени пред арбитражи, като се имат предвид строго определените срокове, в които са длъжни да действат съгласно Регламент № 604/2013. Припомням, че тези органи разполагат с изключително ограничена свобода на действие по отношение на сроковете, в които могат да приемат такива мерки, под страх от прехвърляне на отговорността за разглеждане на молбата за международна закрила на молещата държава членка. Така съгласно член 21, параграф 1 от този регламент запитващата държава членка разполага с не повече от *три месеца от датата, на която молбата за международна закрила е била подадена*, да представи искането си за поемане на отговорност. Ако това искане бъде прието, тя разполага след това с шестмесечен срок за предаването на кандидата в съответствие с член 29, параграф 1 от посочения регламент. В случай като разглеждания в главното производство този срок не може да бъде удължен [47]. Тези срокове са императивни.

90. Следователно осъществимостта и евентуално условията за съгласуваност между процедурата за издаване на разрешение за временно пребиваване и процедурата за прехвърляне зависят от редица променливи, и по-специално от приложимите към всяка от тези процедури срокове (припомням, че продължителността на срока за размисъл се определя съгласно националното право), както и от намеренията и поведението на жертвата по време или при изтичането на срока за размисъл.

91. Поради това в хипотезата по член 6, параграф 4 от Директива 2004/81, при която съответният гражданин на трета страна доброволно и по своя инициатива поднови връзките си с извършителите на престъплението, административният орган може да приеме решение за прехвърляне спрямо него по време на или веднага след като компетентните органи прекратят този срок за размисъл в съответствие с посочения член.

92. За сметка на това в обратната хипотеза, при която жертвата изрази на ранен етап намерението си да сътрудничи в досъдебното производство, осъществимостта на такова прехвърляне ще зависи от издаването на разрешение за временно пребиваване на тази жертва. Ако на жертвата се издаде такова разрешение, прехвърлянето не може да се извърши в определените в Регламент № 604/2013 срокове. Всъщност съгласно член 8, параграф 3 от Директива 2004/81 разрешението за пребиваване е валидно за период, не по-кратък от шест месеца, след изтичането на който компетентната държава членка вече се освобождава от своите задължения за поемане на отговорност, ако прехвърлянето не е извършено [48].

93. На последно място, припомням, че съответната държава членка винаги може да използва възможността, предоставена ѝ с предвидената в член 17, параграф 1 от Регламент № 604/2013 дискреционна клауза. Прилагането на тази клауза не е обвързано с нито едно конкретно условие и по принцип всяка държава членка следва да определи

[47] Съгласно член 29, параграф 2 от Регламент № 604/2013 посоченият срок може да бъде удължен до една година, ако прехвърлянето не е могло да бъде извършено, поради това че заинтересованото лице е задържано в учреждение за изтърпяване на наказанието лишаване от свобода, или до осемнадесет месеца, ако то се укрие.

[48] Вж. член 29, параграф 2 от Регламент № 604/2013.

обстоятелствата, при които желае да използва тази възможност и да приеме самата тя да разгледа молбата за международна закрила, за която съгласно определените с този регламент критерии не е компетентна [49].

94. От само себе си се разбира, че подобна съгласуваност на процедурите изисква тясно сътрудничество между националните органи, отговарящи за процедурата за издаване на разрешения за временно пребиваване, и тези, отговарящи за дъблинските процедури.

95. С оглед на всички тези съображения предлагам на Съда да постанови, че член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 трябва да се тълкува в смисъл, че по време на предвидения в член 6, параграф 1 от тази директива срок за размисъл допуска приемането на решение за прехвърляне или подготовката на изпълнението му, при условие че тези мерки не поставят под въпрос полезното действие на срока за размисъл.

B. По първия преюдициален въпрос, отнасящ се до изчисляването на срока за размисъл

96. С първия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество Съдът да установи дали при липсата на национална мярка за транспониране член 6, параграф 1 от Директива 2004/81 трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденият в този член срок за размисъл започва по право в момента, в който гражданинът на трета страна уведоми компетентните национални органи, че е жертва на трафик на хора (буква а), и изтича по право, след като съответният гражданин подаде жалба относно трафик на хора или, напротив, уведоми тези органи, че се отказва да подаде жалба (буква б).

97. Въпреки че в своите становища страните, изглежда, спорят относно условията на транспониране на член 6, параграф 1 от Директива 2004/81 в нидерландския правен ред [50], запитващата юрисдикция счита, че тази разпоредба не е транспонирана в националното право, и иска да я приложи пряко. Следователно искането за тълкуване се отнася до условията за изчисляване на срока за размисъл, и по-специално до началната дата на този срок (dies a quo) и до крайната му дата (dies ad quem).

1. Dies a quo на срока за размисъл

98. С първия подвъпрос запитващата юрисдикция пита Съда дали срокът за размисъл може да започне да тече от момента, в който съответният гражданин на трета страна уведоми компетентните национални органи, че е станал жертва на трафик на хора.

[49] Вж. решение от 23 януари 2019 г., M.A. и др. (C-661/17, EU:C:2019:53, т. 59 и 60 и цитираната съдебна практика).

[50] Както е видно от изложението на националната правна уредба, Кралство Нидерландия не е определило продължителността и началната дата на срока за размисъл в Закона за чужденците, а само в Циркулярното писмо относно чужденците.

99. Ще отбележа, че Директива 2004/81 не определя нито началото на срока за размисъл, нито неговата продължителност. Макар в своето предложение Комисията да е предвидила тридесетдневен срок за размисъл подобно на продължителността на срока, посочен в член 13, параграф 1 от Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора [51], законодателят на Съюза е оставил тези мерки на преценката на държавите членки [52].

100. В настоящия случай запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали началната дата на срока за размисъл може да съвпадне с момента, в който гражданинът на трета страна *уведоми* компетентните национални органи, че е станал жертва на трафик на хора [53]. Предвид формулировката на въпроса тази хипотеза ми се струва различна от хипотезата, в която гражданинът на трета страна подава жалба или дава показания срещу лице, което обвинява, че е участвало в този трафик на хора [54].

101. Ако обаче срокът за размисъл започва да тече от момента, в който съответният гражданин на трета страна само посочи пред компетентните национални органи, че е жертва на трафик на хора, без те да разполагат с улики за наличието или за характера на престъплението, това условие според мен би било несъвместимо с персоналния обхват на Директива 2004/81. Всъщност припомням, че процедурата за издаване на разрешение за временно пребиваване, в която се вписва срокът за размисъл, трябва да започне само доколкото тези органи са установили, че съответният гражданин на трета страна е жертва на трафик на хора или че въз основа на цялата информация и на всички релевантни обстоятелства по даден случай са налице разумни основания да се счита, че той е жертва на такова престъпление.

102. Следователно с оглед на тези съображения считам, че в случай, в който гражданин на трета страна уведоми компетентните национални органи, че е жертва на трафик на хора, срокът за размисъл може да започне да тече от момента, в който тези органи приемат, че въз основа на цялата информация, с която разполагат, са налице разумни основания да се счита, че този гражданин попада в приложното поле на Директива 2004/81, и съответно го уведомят за възможностите, които Директивата предлага, в съответствие със задълженията си по член 5 от нея.

[51] Конвенцията за борба с трафика на хора е приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 3 май 2005 г. и влиза в сила на 1 февруари 2008 г. Член 13, параграф 1 от нея предвижда: „Всяка страна предвижда във вътрешното си право срок за възстановяване от поне 30 дни, когато има разумни основания да се счита, че съответното лице е жертва. Този срок трябва да е с достатъчна продължителност, за да може съответното лице да се възстанови и да се освободи от влиянието на трафикантите и/или съзнателно да вземе решение относно сътрудничеството си с компетентните органи. По време на този срок спрямо него не може да се приложи никаква мярка за извеждане от територията. Тази разпоредба не засяга действията, извършвани от компетентните органи на всеки един от етапите на приложимото национално производство, по-конкретно по време на разследването и наказателното преследване на инкриминираните деяния. По време на този срок страните допускат пребиваването на съответното лице на тяхна територия“. Вж. също Обяснителния доклад към Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, точка 177, достъпен на следния интернет адрес: https://rm.coe.int/16800d388d.

[52] От своя страна Експертната група за борба с трафика на хора, създадена с Решение 2003/209/ЕО на Комисията от 25 март 2003 година за създаване на консултативна група, наречена „Експертна група за трафика на хора“ (ОВ L 79, 2003 г., стр. 25; Специално издание на български език, глава 19, том 6, стр. 80), препоръчва в своето становище от 16 април 2004 г. срок от поне три месеца. Във Франция съгласно член R316-1 от Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (Кодекс за влизането и пребиваването на чужденците и за правото на убежище, JORF от 15 септември 2007 г., текст № 17) този срок е 30 дни.

[53] С оглед на използваните от запитващата юрисдикция термини разграничавам това положение от положението, в което гражданинът на трета страна съобщи за подобно престъпление, като подаде жалба до компетентните органи.

[54] Освен това посоченият случай според мен е различен от положението, изтъкнато в Циркулярното писмо относно чужденците. Всъщност от разпоредбите на това циркулярно писмо е видно, че полицията или командващият жандармерията предоставя на предполагаемата жертва срок за размисъл, щом като разполага с „най-малката улика, че става въпрос за трафик на хора“, и/или щом се намеси Инспекцията по социалните въпроси и заетостта.

2. Dies ad quem на срока за размисъл

103. С втория подвъпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали предвиденият в член 6, параграф 1 от Директива 2004/81 срок на размисъл може да изтече по право, след като гражданинът на трета страна подаде жалба относно трафик на хора, или, напротив, след като уведоми компетентните органи, че се отказва да подаде такава жалба.

104. Обратно на началната дата на срока за размисъл, която съгласно член 6, параграф 1, втора алинея от Директива 2004/81 е оставена на преценката на всяка държава членка, в член 6, параграф 4 от тази директива законодателят на Съюза предвижда случаите, в които държава членка може да прекрати срока за размисъл във всеки един момент, освен ако той е изтекъл. Това са, първо, случаят, в който е установено, че съответният гражданин на трета страна „доброволно и по своя инициатива“ е подновил връзките си с извършителите на престъплението, и второ, случаят, в който са налице причини, които имат отношение към обществения ред и защитата на вътрешната сигурност.

105. Следователно държава членка може автоматично да прекрати срока за размисъл, предоставен на гражданин на трета страна на основание на член 6, параграф 1 от Директива 2004/81, само в особено тежки случаи, в които с оглед на характера на връзките, които заинтересованото лице поддържа с извършителите на престъплението, и на заплахата, която това лице може да представлява за интересите ѝ, държавата членка може да реши да прекрати процедурата за издаване на разрешение за временно пребиваване.

106. Доколкото член 6, параграф 4 от тази директива ограничава ползването на срока за размисъл, предоставен на гражданина на трета страна, жертва на трафик на хора, считам, че тълкуването му трябва да е стеснително. Отбелязвам обаче, че нито едно от изтъкнатите от запитващата юрисдикция обстоятелства не може да бъде отнесено към случаите, посочени от законодателя на Съюза в този член. Следователно според мен нито едно от изтъкнатите обстоятелства не може да позволи на държавата членка да прекрати автоматично този срок за размисъл.

107. Поради това с оглед на тези съображения предлагам на Съда да приеме, че в случай, в който предвиденият в член 6, параграф 1 от Директива 2004/81 срок за размисъл не е изтекъл, държава членка не може да прекрати автоматично този срок освен в случаите, посочени изрично в член 6, параграф 4 от разглежданата директива.

108. Бих искал да направя две допълнителни уточнения.

109. Що се отнася, първо, до посочения от запитващата юрисдикция случай, в който съответният гражданин на трета страна подава жалба срещу извършителите на престъплението, вярно е, че такава инициатива показва ясно желание за сътрудничество от страна на жертвата. В този контекст може да се счита, че срокът за размисъл е породил полезното си действие. Констатирам обаче, че с оглед на текста на член 8 от Директива 2004/81 това обстоятелство не е непременно достатъчно за издаване на разрешение за пребиваване. Всъщност съгласно член 8, параграфи 1 и 2 от тази директива подобно разрешение за пребиваване може да бъде издадено само доколкото, от една страна, заинтересованото лице не само е проявило желание да сътрудничи, но също така е прекратило всякакви връзки с предполагаемите извършители на престъплението, и от друга страна, компетентните национални органи считат, че е подходящо да продължат пребиваването на заинтересованото лице на територията на страната за целите на

досъдебното или съдебното производство. Съгласно член 8, параграф 1 от посочената директива тази преценка се извършва „[с]лед изтичане на срока за размисъл или преди това, ако компетентните органи преценят, че гражданинът на трета страна вече [е проявил желание да сътрудничи]“.

110. Няма основания обаче да се твърди, че държава членка може автоматично да прекрати срока за размисъл, когато жертвата е проявила желание да сътрудничи. Поради това не съм убеден, че подаването на жалба срещу извършителите на престъплението само по себе си е достатъчно за прекратяването на срока за размисъл, който освен това, съгласно член 6, параграф 1 от Директива 2004/81, трябва да позволи на жертвата да се възстанови и да се откъсне от влиянието на извършителите на престъплението [55].

111. Що се отнася, второ, до обратния случай, посочен от запитващата юрисдикция, в който преди изтичането на срока за размисъл гражданинът на трета страна съобщава за намерението си да не подава жалба срещу извършителите на престъплението, действително може да се приеме, че заинтересованото лице е взело решение относно сътрудничеството си и поради това срокът за размисъл е породил своето действие. Според мен обаче такова правило не гарантира защитата на жертвите на трафик на хора, ако не се придружава от мерки за особена бдителност. Съгласно член 6, параграф 1 от Директива 2004/81 всъщност държавата членка следва да гарантира, че това решение е взето „съзнателно“ и че е резултат от свободната и информирана воля на съответния гражданин на трета страна, а не от действия за сплашване или репресии, на които той може да бъде подложен отново. Всъщност припомням, че освен с експлоатация на жертвата престъплението трафик на хора се характеризира с икономически и психологически контрол над нея от страна на извършителя на престъплението чрез използване на физическо и психологическо насилие. Следователно, за да се осигури полезното действие на срока за размисъл, особено важно е да се гарантира, че този период не е несправедливо съкратен, при положение че жертвата не е имала време да се възстанови, нито да се освободи от влиянието на извършителите на престъплението [56].

V. Заключение

112. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Rechtbank Den Haag (Първоинстанционен съд Хага, Нидерландия) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Понятието „мярка за извеждане от територията“, съдържащо се в член 6, параграф 2 от Директива 2004/81/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година за издаване на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора или са били обект на помощ за незаконна имиграция и които сътрудничат с компетентните органи, трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща мерките, които принуждават гражданин на трета страна, жертва на трафик на хора, да напусне територията на държавата членка, в която се намира, в резултат на изпълнението на решение за прехвърляне, прието съгласно Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за

[55] Вж. също съображения 11 и 12 от Директива 2004/81 и съображение 18 от Директива 2011/36.

[56] Вж. също съображения 11 и 12 от Директива 2004/81 и съображение 18 от Директива 2011/36.

определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство.

2) Член 6, параграф 2 от Директива 2004/81 трябва да се тълкува в смисъл, че по време на предвидения в член 6, параграф 1 от тази директива срок за размисъл не допуска държава членка да приложи спрямо гражданин на трета страна, жертва на трафик на хора, решение за прехвърляне в държавата членка, компетентна за разглеждането на неговата молба за международна закрила съгласно Регламент № 604/2013.

   За сметка на това разглежданата разпоредба допуска през посочения период тази държава членка да приеме решение за прехвърляне или подготвителна мярка за изпълнението му, стига тези мерки да не поставят под въпрос полезното действие на срока за размисъл.

3) Член 6, параграф 1 от Директива 2004/81 трябва да се тълкува в смисъл, че в случай, в който гражданин на трета страна уведоми компетентните национални органи, че е жертва на трафик на хора, срокът за размисъл може да започне да тече от момента, в който тези органи приемат, че въз основа на цялата информация, с която разполагат, са налице разумни основания да се счита, че този гражданин попада в приложното поле на посочената директива, и съответно го уведомят за възможностите, които Директивата предлага, в съответствие със задълженията си по член 5 от нея.

4) В случай, в който предвиденият в член 6, параграф 1 от Директива 2004/81 срок за размисъл не е изтекъл, държава членка не може да прекрати автоматично този срок освен в случаите, посочени изрично в член 6, параграф 4 от посочената директива“.