Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 2 czerwca 2022 r. [1]

Sprawa C-66/21

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez rechtbank Den Haag (sąd rejonowy w Hadze, Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Polityka imigracyjna – Zapobieganie handlowi ludźmi i zwalczanie tego procederu – Dyrektywa 2004/81/WE – Dokument pobytowy wydawany obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi – Artykuł 6 – Okres przeznaczony na zastanowienie się – Dies a quo et dies ad quem – Zakaz wykonania środków dotyczących wydalenia w tym terminie – Pojęcie „środka wydalenia” – Regulacje krajowe, na mocy których ofiara może być przekazana do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie rozporządzenia (UE) nr 604/2013 – Dopuszczalność

I. Wstęp

1. Czy w okresie przeznaczonym na zastanowienie się, który państwo członkowskie przyznaje osobie będącej ofiarą handlu ludźmi zgodnie z art. 6 dyrektywy 2004/81/WE [2], może ono przekazać tę osobę do państwa członkowskiego, które uzna za odpowiedzialne za rozpatrzenie jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu (UE) nr 604/2013 [3]? Jakie są ponadto dies a quo i dies ad quem tego okresu?

2. Takie zasadniczo są pytania, które kieruje Rechtbank Den Haag (sąd rejonowy w Hadze, Niderlandy) w ramach niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

3. Odesłanie to jest dla Trybunału okazją do wypowiedzenia się po raz pierwszy w przedmiocie związku postępowania przewidzianego w dyrektywie 2004/81 w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi, z procedurą

[1] Język oryginału: francuski.

[2] Dyrektywa Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami (Dz.U. 2004, L 261, s. 19).

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31).

przekazania tego obywatela do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, która to procedura jest przewidziana w rozporządzeniu nr 604/2013[4]. O ile dyrektywa 2004/81 nakłada na państwo członkowskie obowiązek przyznania ofierze handlu ludźmi okresu przeznaczonego na zastanowienie się, po upływie którego może ona uzyskać zezwolenie na pobyt w zamian za swą współpracę, o tyle rozporządzenie 604/2013 wymaga, aby państwo członkowskie przekazało obywatela do państwa członkowskiego, do którego kierowany jest wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, tak szybko jak to możliwe w celu jego rozpatrzenia.

4. W pierwszej części niniejszej opinii przedstawię powody, dla których uważam, że pojęcie „środka wydalenia", o którym mowa w art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81, obejmuje środki, za pomocą których obywatel państwa trzeciego, będący ofiarą handlu ludźmi, jest zmuszony do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego, w którym się znajduje, w wyniku wykonania decyzji o przekazaniu wydanej na podstawie rozporządzenia nr 604/2013. Wyjaśnię zatem, że zakazując temu państwu członkowskiemu wykonywania środka wydalenia w okresie przeznaczonym na zastanowienie się, artykuł ten stoi na przeszkodzie temu, by w tym okresie wspomniane państwo członkowskie dokonało przekazania tego obywatela do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w wykonaniu decyzji przyjętej na podstawie rozporządzenia nr 604/2013.

5. Wyjaśnię natomiast, że właściwe organy krajowe zachowują możliwość przyjęcia w tym okresie decyzji o przekazaniu lub środków przygotowawczych do jej wykonania, o ile środki te nie podważają skuteczności (effet utile) okresu przeznaczonego na zastanowienie się.

6. W drugiej części niniejszej opinii wyjaśnię zasady obliczania terminu przeznaczonego na zastanowienie się, a w szczególności, dies a quo i dies ad quem tego terminu.

II. Ramy prawne

A. Przepisy prawa Unii

1. Dyrektywa 2004/81

7. Artykuł 1 dyrektywy 2004/81 stanowi:

„Celem niniejszej dyrektywy jest określenie warunków przyznawania dokumentów pobytowych na czas określony, powiązany z czasem odpowiedniego postępowania krajowego, obywatelom państw trzecich współpracującym przy zwalczaniu handlu ludźmi lub działań ułatwiających nielegalną imigrację".

8. Artykuł 3 ust. 1 tej dyrektywy głosi:

„1. Państwa członkowskie stosują niniejszą dyrektywę do obywateli państw trzecich, którzy są lub byli ofiarami przestępstw związanych z handlem ludźmi, nawet jeśli wjechali oni nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego".

[4] Dyrektywę 2004/81 można również stosować do sytuacji obywateli państw trzecich, którzy byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, zgodnie z jej art. 3 ust. 2.

9. Artykuł 5 akapit pierwszy wspomnianej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Jeżeli właściwe organy państw członkowskich są zdania, że obywatel państwa trzeciego może być objęty zakresem niniejszej dyrektywy, informują osobę zainteresowaną o możliwościach, jakie oferuje niniejsza dyrektywa".

10. Artykuł 6 tej dyrektywy, zatytułowany „Okres przeznaczony na zastanowienie się", stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewnią przyznanie zainteresowanym obywatelom państw trzecich okresu na zastanowienie się umożliwiającego im odzyskanie sił i uniknięcie wpływu ze strony sprawców przestępstw, tak aby mogli podjąć świadomą decyzję co do podjęcia współpracy z właściwymi organami.

Czas trwania i data rozpoczęcia okresu, o którym mowa w pierwszym akapicie, są określane zgodnie z prawem krajowym.

2. W okresie przeznaczonym na zastanowienie się i podczas oczekiwania na decyzję właściwych organów zainteresowani obywatele państw trzecich mają prawo do traktowania określonego w art. 7 i nie jest możliwe wykonanie wobec nich nakazu wydalenia.

3. Okres przeznaczony na zastanowienie się nie daje uprawnień do pobytu na mocy niniejszej dyrektywy.

4. Państwo członkowskie może w każdej chwili zakończyć okres przeznaczony na zastanowienie się z przyczyn związanych z porządkiem publicznym i ochroną bezpieczeństwa narodowego lub jeżeli właściwe organy stwierdziły, że dana osoba aktywnie, dobrowolnie i z własnej inicjatywy ponownie nawiązała kontakt ze sprawcami przestępstw, o których mowa w art. 2 lit. b) i c)".

11. Artykuł 7 dyrektywy 2004/81, zatytułowany „Traktowanie zapewniane przed wydaniem dokumentu pobytowego", stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają zainteresowanym obywatelom państw trzecich, niemającym dostatecznych środków finansowych, przyznanie standardu życia mogącego zapewnić im utrzymanie i dostęp do leczenia w nagłych wypadkach. Zwracają uwagę na szczególne potrzeby osób będących w trudnej sytuacji, z uwzględnieniem – w razie potrzeby i jeżeli przewiduje to prawo krajowe – pomocy psychologicznej.

2. Podczas stosowania niniejszej dyrektywy państwa członkowskie w należyty sposób uwzględniają potrzeby w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zainteresowanych obywateli państw trzecich, zgodnie z prawem krajowym.

[…]".

12. Artykuł 8 tej dyrektywy stanowi:

„1. Po upływie okresu przeznaczonego na zastanowienie się lub wcześniej, jeżeli właściwe organy są zdania, że zainteresowany obywatel państwa trzeciego spełnił już kryterium określone w lit. b), państwa członkowskie rozważą:

a) możliwości, jakie przedłużenie pobytu danej osoby na danym terytorium stwarza dla dochodzenia lub postępowania sądowego; oraz

b) czy wyraziła ona wyraźny zamiar współpracy; oraz

c) czy zerwała ona wszystkie kontakty z osobami podejrzewanymi o czyny, które mogą być zaliczone do przestępstw, o których mowa w art. 2 lit. b) i c).

2. Do wydania dokumentu pobytowego, i bez uszczerbku dla przyczyn związanych z porządkiem publicznym i ochroną bezpieczeństwa narodowego, wymagane jest spełnienie warunków określonych w ust. 1.

[…]".

2. Inne przepisy prawa Unii

13. W ramach niniejszej opinii odniosę się do art. 21, 29, 31 i 32 rozporządzenia nr 604/2013.

14. Nawiążę również do dyrektywy 2011/36/UE, która definiuje[5] przestępstwo handlu ludźmi oraz środki pomocy i ochrony, które powinny być przyznane ofiarom handlu ludźmi, a także do dyrektywy 2012/29/UE[6].

B. Prawo niderlandzkie

15. Artykuł 8 ab initio i lit. k) Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r.)[7] z dnia 23 listopada 2000 r. stanowi, co następuje:

„Cudzoziemiec przebywa w Niderlandach zgodnie z prawem tylko wtedy, gdy:

[…]

k. w okresie, w którym minister umożliwia mu złożenie skargi o naruszenie art. 273f[8] Wetboek van Strafrecht [kodeksu karnego[9]]".

[5] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz.U. 2011, L 101, s. 1).

[6] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz.U. 2012, L 315, s. 57).

[7] Stb. 2000, nr 495, zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach".

[8] Dotyczącego handlu ludźmi.

[9] Zwany dalej „kodeksem karnym".

16. Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach obywatele państw trzecich są uprawnieni do korzystania w okresie przeznaczonym na zastanowienie się ze środków pomocy przewidzianych w art. 7 dyrektywy 2004/81.

17. Artykuł 30 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach wyjaśnia, że wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt tymczasowy dla osoby na czas określony nie jest rozpatrywany, jeśli zgodnie z rozporządzeniem 604/2013 inne państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku.

18. Zasady dotyczące przyznawania okresu przeznaczonego na zastanowienie się są określone w Vreemdelingencirculaire 2000 (okólniku w sprawie cudzoziemców z 2000 r.) [10], w szczególności w sekcji B8/3.1 tego okólnika, który stanowi, co następuje:

„[Koninklijke Marechaussee (żandarmeria, Holandia)] ma takie same uprawnienia jak komendant policji krajowej, jeśli istnieją przesłanki wskazujące na handel ludźmi w odniesieniu do cudzoziemca.

[…]

Immigratie- en Naturalisatiedienst [urząd ds. imigracji i naturalizacji, Niderlandy [11]] rozróżnia trzy sytuacje w zakresie prawa pobytu w odniesieniu do prawa pobytu tymczasowego dla ofiar i świadków-osób zgłaszających przypadki handlu ludźmi:

1. okres przeznaczony na zastanowienie się dla ofiar handlu ludźmi;

2. dokumenty pobytowe dla ofiar handlu ludźmi; oraz

3. dokumenty pobytowe dla świadków-osób zgłaszających przypadki handlu ludźmi

Podpunkt 1. Okres przeznaczony na zastanowienie się

Zgodnie z art. 8 [ab initio i] lit. k) [ustawy o cudzoziemcach] domniemanym ofiarom handlu ludźmi przyznaje się nieprzekraczający trzech miesięcy okres przeznaczony na zastanowienie się, podczas którego muszą one zdecydować, czy chcą złożyć zawiadomienie o handlu ludźmi lub w inny sposób współpracować w dochodzeniu lub śledztwie w sprawie osoby podejrzanej o handel ludźmi lub w postępowaniu sądowym przeciwko tej osobie, czy też z tego rezygnują.

Przy najmniejszym podejrzeniu, że chodzi o handel ludźmi lub po interwencji Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (inspekcji spraw socjalnych i zatrudnienia, Niderlandy) […] policja lub komendant żandarmerii zapewnia domniemanej ofierze okres przeznaczony na zastanowienie się.

W okresie przeznaczonym na zastanowienie się IND wstrzymuje wyjazd domniemanej ofiary handlu ludźmi z Niderlandów.

Okres przeznaczony na zastanowienie się przyznawany jest tylko jednorazowo i nie może być przedłużony.

[10] Zwany dalej „okólnikiem w sprawie cudzoziemców”.

[11] Zwany dalej „IND”.

Okres przeznaczony na zastanowienie się przysługuje wyłącznie cudzoziemcom, którzy przebywają w Niderlandach nielegalnie i którzy:

– podejmują lub podejmowali działania w sytuacji, o której mowa w art. 273f Kodeksu karnego;

– nie podejmowały jeszcze działań w Holandii w sytuacji, o której mowa w art. 273f kodeksu karnego, ale są prawdopodobnie ofiarami handlu ludźmi; lub

– nie mieli w żaden sposób prawa wjazdu do Niderlandów ale prawdopodobnie są ofiarami handlu ludźmi, zważywszy na fakt, że żandarmeria, w razie potrzeby w porozumieniu z [prokuraturą], przyznaje okres przeznaczony na zastanowienie się przy najmniejszym podejrzeniu, że chodzi o handel ludźmi.

[…]

W okresie przeznaczonym na zastanowienie się domniemana ofiara musi raz w miesiącu zgłaszać się do regionalnej jednostki policji lub żandarmerii, do której została administracyjnie przydzielona.

Okres przeznaczony na zastanowienie kończy się, gdy:

– policja lub żandarmeria stwierdzi, że w okresie przeznaczonym na zastanowienie się domniemana ofiara wyjechała „w nieznanym kierunku”;

– w okresie przeznaczonym na zastanowienie się domniemana ofiara handlu ludźmi oświadcza, że nie chce składać zawiadomienia o możliwości popełniania przestępstwa ani w inny sposób współpracować w dochodzeniu lub śledztwie w sprawie osoby podejrzanej o handel ludźmi lub w postępowaniu sądowym przeciwko tej osobie;

– domniemana ofiara złożyła zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa w sprawie handlu ludźmi i podpisała protokół, lub współpracowała w dochodzeniu lub śledztwie w sprawie osoby podejrzanej o handel ludźmi lub w postępowaniu sądowym przeciwko tej osobie; albo

– domniemana ofiara składa wniosek o zezwolenie na pobyt (na innej podstawie niż w niniejszym ustępie).

Po zakończeniu okresu przeznaczonego na zastanowienie się IND uchyla zawieszenie wyjazdu”.

III. Okoliczności faktyczne postępowania głównego oraz pytania prejudycjalne

19. Skarżący w postępowaniu głównym, będący obywatelem nigeryjskim, złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niderlandach w dniu 26 kwietnia 2019 r., po złożeniu wcześniej trzech wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej we Włoszech i dodatkowego wniosku w Belgii.

20. Na podstawie art. 18 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 604/2013 Królestwo Niderlandów skierowało w dniu 3 czerwca 2019 r. do Republiki Włoskiej wniosek o wtórne przejęcie zainteresowanego, który został uwzględniony w dniu 13 czerwca 2019 r.

21. Wstępne przesłuchanie odbyło się w dniu 26 kwietnia 2019 r., a w piśmie z dnia 30 lipca 2019 r. zainteresowany oświadczył, że chce złożyć zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa do organów policji, sugerując, że padł on ofiarą handlu ludźmi we Włoszech i rozpoznał jednego ze sprawców tego przestępstwa w holenderskim ośrodku dla cudzoziemców. Został on przesłuchany w tej sprawie przez policję ds. cudzoziemców. Decyzją z dnia 12 sierpnia 2019 r. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niderlandy) odmówił rozpatrzenia wniosku zainteresowanego o udzielenie ochrony międzynarodowej ze względu na to, że Republika Włoska jest państwem członkowskim odpowiedzialnym za jej rozpatrzenie i nakazał jego przekazanie do Włoch.

22. W dniu 3 października 2019 r. skarżący w postępowaniu głównym złożył do organów niderlandzkich zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa twierdząc, że padł ofiarą handlu ludźmi.

23. Po zbadaniu sprawy prokuratura niderlandzka stwierdziła, że w Niderlandach nie ma dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania z zawiadomienia zainteresowanego i że w związku z tym jego współpraca w postępowaniu karnym przygotowawczym w Niderlandach nie jest konieczna. W związku z tym postępowanie z jego zawiadomienia zostało umorzone.

24. Skarżący w postępowaniu głównym wniósł do sądu odsyłającego skargę na decyzję z dnia 12 sierpnia 2019 r. Podnosi on w szczególności, że decyzja ta jest niezgodna z prawem, ponieważ na podstawie art. 6 dyrektywy 2004/81 należało mu przyznać okres przeznaczony na zastanowienie się.

25. Zdaniem sądu odsyłającego postawione pytania dotyczą tego, czy w którymkolwiek momencie licząc od dnia 30 lipca 2019 r. skarżącemu należało przyznać okres na zastanowienie się przewidziany w art. 6 tej dyrektywy, a jeśli tak, to czy sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa był uprawniony do podjęcia kroków w celu przygotowania wydalenia skarżącego z Niderlandów, mimo że skarżącemu nie został przyznany okres przeznaczony na zastanowienie się – oraz w dalszej części tego pytania – czy decyzja z dnia 12 sierpnia 2019 r. stanowiła środek wydalenia. Ponadto sąd zastanawia się, jakie konsekwencje należy wyciągnąć z faktu, że – poza elementami określonymi w okólniku w sprawie cudzoziemców – prawo krajowe nie określa czasu trwania ani początku okresu przeznaczonego na zastanowienie się, a w związku z tym, że nie dokonano transpozycji art. 6 ust. 1 dyrektywy do prawa niderlandzkiego.

26. W tych okolicznościach rechtbank Den Haag (sąd rejonowy w Hadze) postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1a) Czy biorąc pod uwagę fakt, że Niderlandy zaniechały określenia w prawie krajowym początku biegu zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 [dyrektywy 2004/81/WE] okresu przeznaczonego na zastanowienie się, przepis ten należy interpretować w ten sposób, że okres przeznaczony na zastanowienie się rozpoczyna swój bieg z mocy prawa w chwili, w której cudzoziemiec zgłosi handel ludźmi organom niderlandzkim (poinformuje je o tym)?

1b) Czy biorąc pod uwagę fakt, że Niderlandy zaniechały określenia w prawie krajowym czasu trwania zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 [dyrektywy 2004/81/WE] okresu przeznaczonego na zastanowienie się, przepis ten należy interpretować w ten sposób, że okres przeznaczony na zastanowienie się kończy się z mocy prawa po tym, jak zostanie zgłoszone zawiadomienie o handlu ludźmi lub dany obywatel państwa trzeciego powiadomi o odstąpieniu od złożenia takiego zawiadomienia?

2) Czy przez nakaz wydalenia w rozumieniu art. 6 ust. 2 [dyrektywy 2004/81/WE] należy także rozumieć środki zmierzające do wydalenia obywatela państwa trzeciego z terytorium państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego?

3a) Czy art. 6 ust. 2 [dyrektywy 2004/81/WE] sprzeciwia się wydaniu decyzji o przekazaniu w trakcie zagwarantowanego w ust. 1 tego artykułu okresu przeznaczonego na zastanowienie się?

3b) Czy art. 6 ust. 2 [dyrektywy 2004/81/WE] sprzeciwia się wykonaniu lub przygotowaniu do wykonania w trakcie okresu przeznaczonego do zastanowienia się zagwarantowanego w ust. 1 tego artykułu wydanej już decyzji o przekazaniu?”.

27. Rządy czeski, niemiecki i niderlandzki oraz Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie.

28. Strony zostały ponadto wezwane do udzielenia na piśmie odpowiedzi na przesłane przez Trybunał pytania, a w szczególności do przedstawienia swoich poglądów na temat w jakim zakresie i w jakim celu – na potrzeby udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne – należy uwzględnić zarówno przepisy dotyczące zapobiegania handlowi ludźmi i ochrony ofiar tego handlu, o których mowa w dyrektywie 2011/36, jak i przepisy dotyczące praw ofiar przestępstw, o których mowa w dyrektywie 2012/29.

IV. Analiza

A. Uwagi wstępne

29. Zanim przejdę do omówienia tych pytań, chciałbym poczynić dwie uwagi.

30. Pierwsza z nich dotyczy kolejności, w jakiej proponuję zająć się tymi pytaniami.

31. Swoją analizę rozpocznę od zbadania kwestii zasadniczej wynikającej z drugiego pytania prejudycjalnego, a mianowicie interpretacji pojęcia „nakaz wydalenia” użytego przez prawodawcę Unii Europejskiej w art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81. Sąd odsyłający zwrócił się z pytaniem, czy pojęcie to obejmuje środek, za pomocą którego państwo członkowskie przekazuje obywatela państwa trzeciego do innego państwa członkowskiego zgodnie z rozporządzeniem nr 604/2013.

32. Dla zachowania spójności, przejdę następnie do zbadania trzeciego pytania prejudycjalnego, które dotyczy zakresu, w jakim państwo członkowskie może, w okresie przeznaczonym na zastanowienie się, przewidzianym w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/81, wszcząć postępowanie w sprawie przekazania obywatela państwa trzeciego będącego ofiarą handlu ludźmi. W szczególności sąd odsyłający zastanawia się, z jednej strony, czy można wydać decyzję o przekazaniu [lit. a)], a z drugiej strony, czy taka decyzja o przekazaniu, wydana przed rozpoczęciem okresu przeznaczonego na zastanowienie, może być wykonana lub czy można przygotować jej wykonanie [lit. b)].

33. Na koniec swojej analizy zbadam pierwsze pytanie prejudycjalne, dotyczące obliczania terminów mających zastosowanie do okresu przeznaczonego na zastanowienie się. Ze względu na brak krajowych środków transpozycji sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o określenie dies a quo i dies ad quem mających zastosowanie do tego okresu.

34. Druga uwaga dotyczy zasad, według których będę rozpatrywał drugie i trzecie pytanie prejudycjalne, odnoszące się do zakresu obowiązywania zakazu wykonywania nakazu wydalenia w okresie przeznaczonym na zastanowienie się.

35. W swoich uwagach rządy niemiecki i niderlandzki zaproponowały bowiem udzielenie odpowiedzi na te pytania poprzez analizę brzmienia, systematyki i celu rozporządzenia nr 604/2013. Podejście to odzwierciedla silną skłonność tych stron i Komisji do priorytetowego traktowania skuteczności procedur przekazania przewidzianych w tym rozporządzeniu. Niemniej jednak, pomimo zasadności takiego podejścia, uważam, że zakres zakazu przewidzianego w art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81 należy badać przede wszystkim w świetle brzmienia tego przepisu, jego systematyki i celu, w kontekście mechanizmu zwalczania handlu ludźmi, w który wpisuje się ta dyrektywa.

36. O ile bowiem zarówno dyrektywa 2004/81, jak i rozporządzenie nr 604/2013 przyczyniają się do realizacji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, o tyle jednak należą one do odrębnych systemów i realizują odmienne cele.

37. Dyrektywa 2004/81 jest instrumentem zwalczania handlu ludźmi, mającym zastosowanie bez względu na status ofiary. Dotyczy ona warunków pobytu obywateli państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację na terytorium państw członkowskich, i przewiduje w szczególności wydanie dokumentu pobytowego tym z nich, którzy po okresie przeznaczonym na zastanowienie się zdecydują się współpracować na potrzeby karnego postępowania przygotowawczego lub postępowania sądowego. Dyrektywa ta powinna zatem przyczyniać się do skuteczności walki z handlem ludźmi lub nielegalną imigracją, zapewniając jednocześnie ochronę ofiarom tych przestępstw.

38. Rozporządzenie nr 604/2013 wpisuje się natomiast w ramy zarządzania przepływami migracyjnymi. Podlega ono wspólnemu europejskiemu systemowi azylowemu i stanowi rozpatrzenie w postępowaniu czysto administracyjnym, którego celem jest ustalenie, które państwo członkowskie według kryteriów tego rozporządzenia jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, do którego to państwa członkowskiego wnioskodawca zostanie ewentualnie przekazany i w którym, w stosownych przypadkach, otrzyma dokument pobytowy jako osoba korzystająca z ochrony międzynarodowej.

39. Sytuacja taka jak ta w niniejszej sprawie rodzi pytanie o powiązanie tych dwóch postępowań. Równoczesne wdrożenie tych procedur prowadzi bowiem do paradoksu: podczas gdy dyrektywa 2004/81 ma na celu przyznanie obywatelowi państwa trzeciego, którego dotyczy ta dyrektywa, zezwolenia na pobyt tymczasowy na terytorium państwa członkowskiego, w którym został on zidentyfikowany jako ofiara handlu ludźmi i w którym złożył on zawiadomienie, rozporządzenie nr 604/2013 reguluje w ściśle określonych terminach przekazanie tej osoby do innego państwa członkowskiego, jeżeli państwo członkowskie, w którym osoba ta się znajduje, nie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

40. Powiązanie tych procedur wymaga wypracowania zrównoważonego podejścia, uwzględniającego z pewnością skuteczność tzw. procedur „Dublin”, ale przede wszystkim, moim zdaniem, szczególną sytuację danej osoby, zarówno ze względu na jej status ofiary, której dotyczy dyrektywa 2004/81, jak i ze względu na jej status osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową.

B. Zakres zakazu wykonywania nakazu wydalenia w okresie przeznaczonym na zastanowienie się, o którym mowa w art. 6 dyrektywy 2004/81

1. W przedmiocie pytania drugiego, dotyczącego wykładni pojęcia „nakazu wydalenia" użytego w art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81

41. W drugim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o ustalenie, czy pojęcie „nakazu wydalenia", o którym mowa w art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81, obejmuje środek, za pomocą którego państwo członkowskie, na podstawie art. 26 rozporządzenia nr 604/2013, przekazuje obywatela państwa trzeciego będącego ofiarą handlu ludźmi do innego państwa członkowskiego.

42. Innymi słowy, sąd ten dąży do ustalenia, czy pojęcie to obejmuje wszystkie środki, za pomocą których obywatel państwa trzeciego jest zmuszony opuścić terytorium państwa członkowskiego, takie jak środek polegający na przekazaniu do innego państwa członkowskiego, czy też przeciwnie, czy pojęcie „wydalenia" obejmuje wyłącznie środki, za pomocą których obywatel państwa trzeciego jest zmuszony opuścić terytorium Unii, w związku z czym przekazanie dokonane na podstawie rozporządzenia nr 604/2013 nie byłoby objęte tym pojęciem.

43. Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81 stanowi, że „[w] okresie przeznaczonym na zastanowienie się i podczas oczekiwania na decyzję właściwych organów zainteresowani obywatele państw trzecich mają prawo do traktowania określonego w art. 7 i nie jest możliwe wykonanie wobec nich nakazu wydalenia".

44. Brzmienie art. 6 ust. 2 dyrektywy nie daje żadnych wskazówek co do zasięgu geograficznego pojęcia „wydalenie". Prawodawca Unii nie definiuje również tego pojęcia w ramach owej dyrektywy. W art. 2 lit. d) tej dyrektywy określono jedynie, że „środek służący wykonaniu nakazu wydalenia" należy rozumieć jako „każdy środek podjęty przez państwo członkowskie w celu wykonania decyzji właściwych organów nakazującej wydalenie obywatela państwa trzeciego".

45. Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81 również nie zawiera odesłania do prawa krajowego państw członkowskich. Pojęcie „wydalenia" zawarte w tym artykule musi być zatem rozumiane jako autonomiczne pojęcie prawa Unii. Ponieważ pojęcie to zostało już zdefiniowane w art. 3 pkt 5 dyrektywy 2008/115/WE[12], która podobnie jak dyrektywa 2004/81 wchodzi w zakres polityki imigracyjnej Unii, proponuję, aby Trybunał odniósł się do definicji zawartej w owej dyrektywie.

46. W dyrektywie 2008/115 pojęcie „wydalenia" zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 5 jako „wykonanie zobowiązania do powrotu, czyli fizyczny *przewóz osoby poza terytorium państwa członkowskiego*". Decyzja nakazująca powrót zdefiniowana została w art. 3 pkt 3) tej dyrektywy jako oznaczająca „powrót" obywatela państwa trzeciego do jego państwa pochodzenia, kraju tranzytu lub innego państwa trzeciego. W świetle tych definicji decyzja o wydaleniu i decyzja nakazująca powrót, nawet jeśli zostały przyjęte w ramach jednego postępowania lub aktu, mają różny zakres. Wydalenie jest środkiem, za pomocą którego obywatel państwa trzeciego musi opuścić terytorium państwa członkowskiego, w którym się znajduje, natomiast w kontekście dyrektywy 2008/115 powrót jest czynnością, poprzez którą obywatel ten musi udać się do państwa trzeciego, kraju tranzytu lub powrócić do państwa pochodzenia, czyli poza terytorium Unii. Zgodnie z art. 8 ust. 3 tej dyrektywy państwa członkowskie mogą zarządzić wydalenie

[12] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98).

zainteresowanego w akcie o charakterze administracyjnym lub sądowym, odrębnym od decyzji nakazującej powrót, przed lub po wydaniu tej decyzji, przy czym każdy z tych aktów spełnia wymogi formalne określone w art. 12 wspomnianej dyrektywy i podlega kontroli sądowej [13].

47. W wyroku z dnia 30 września 2020 r. CPAS de Seraing [14] w Trybunał dokonał w związku z tym rozróżnienia nakazu wydalenia od decyzji nakazującej powrót w następujący sposób: „z art. 3 pkt 3–5 dyrektywy 2008/115 wynika, że z definicji decyzja nakazująca powrót nakłada na obywatela państwa trzeciego, którego dotyczy, lub ustanawia w stosunku do niego zobowiązanie do powrotu do państwa trzeciego, *podczas gdy* pojęcie »wydalenia« oznacza fizyczny przewóz tego obywatela państwa trzeciego poza terytorium odnośnego państwa członkowskiego" [15]. Zdaniem Trybunału decyzja o wykonaniu wydalenia „sama w sobie stoi na przeszkodzie zezwoleniu danemu obywatelowi państwa trzeciego na czasowe pozostawanie *na terytorium tego państwa członkowskiego* [16]".

48. Z powyższego brzmienia i orzecznictwa wynika, że środek jest kwalifikowany jako „nakaz wydalenia", jeżeli jego skutkiem jest zmuszenie obywatela państwa trzeciego do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego, w którym się znajduje. W zakresie, w jakim decyzja o przekazaniu wydana na podstawie rozporządzenia nr 604/2013 nakłada na danego obywatela państwa trzeciego obowiązek udania się do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (państwa członkowskiego, do którego skierowano wniosek), wykonanie takiej decyzji oznacza samo w sobie wydalenie tego obywatela z terytorium państwa członkowskiego, w którym złożył on wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej (wnioskującego państwo członkowskie).

49. W świetle powyższych rozważań proponuję w konsekwencji, aby Trybunał orzekł, że pojęcie „nakazu wydalenia", o którym mowa w art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81, należy interpretować w ten sposób, iż obejmuje ono środki, poprzez które obywatel państwa trzeciego będący ofiarą handlu ludźmi jest zmuszony opuścić terytorium państwa członkowskiego, w którym się znajduje, w następstwie wykonania decyzji o przekazaniu wydanej na podstawie rozporządzenia nr 604/2013.

2. W przedmiocie trzeciego pytania, dotyczącego warunków wdrożenia procedury przekazania w okresie przeznaczonym na zastanowienie się.

50. W trzecim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem, czy art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie, w trakcie okresu przeznaczonego na zastanowienie się przewidzianego w art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, przyjęciu, z jednej strony, decyzji o przekazaniu (pkt a) oraz, z drugiej strony, wykonaniu lub przygotowaniu do wykonania decyzji o przekazaniu przyjętej przed rozpoczęciem okresu przeznaczonego na zastanowienie się [(lit. b)].

51. Zwracam uwagę, że zgodnie z treścią art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81 ustawodawca Unii zabrania państwu członkowskiemu „wykoni[a]" nakazu wydalenia wobec obywatela państwa trzeciego będącego ofiarą handlu ludźmi w okresie przeznaczonym na zastanowienie się, przyznanym mu na podstawie ust. 1 tego artykułu.

[13] Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115.

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

[15] Punkt 44 tego wyroku, wyróżnienie moje.

[16] Punkt 45 wspomnianego wyroku, wyróżnienie moje.

52. W związku z brzmieniem art. 6 tej dyrektywy, w dalszej części mojego wywodu, rozróżnię dwie sytuacje.

53. Pierwsza sytuacja to taka, która jest wyraźnie zakazana przez prawodawcę Unii, a mianowicie *wykonanie* nakazu wydalenia.

54. Druga sytuacja to taka, w której – wobec braku przeciwwskazań w treści art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81 – państwo członkowskie może w okresie przeznaczonym na zastanowienie się wydać decyzję o przekazaniu ofiary handlu ludźmi lub zarządzić środki przygotowawcze do wykonania takiego przekazania, nie przystępując jednak do faktycznego przekazania danego obywatela państwa trzeciego.

a) Zakaz wykonania decyzji o przeniesieniu w okresie przeznaczonym na zastanowienie się

55. W świetle powyższego, zakaz wykonania nakazu wydalenia pociąga za sobą, moim zdaniem, zakaz wykonywania decyzji o przekazaniu wobec ofiary handlu ludźmi przez przyznany jej okres przeznaczony na zastanowienie się.

56. Jak zaraz wyjaśnię, taka wykładnia narzuca się ze względu na skuteczność (effet utile) procedury wydawania dokumentu pobytowego, o której mowa w dyrektywie 2004/81, ale także celów, do których zmierza prawodawca Unii.

57. Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy jej celem jest określenie warunków wydania dokumentu pobytowego na czas określony dla obywateli państw trzecich, którzy współpracują przy zwalczaniu handlu ludźmi poprzez udział w karnym postępowaniu przygotowawczym lub sądowym [17].

58. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 3 ust. 1 tej dyrektywy jej przepisy dyrektywy są skierowane „do obywateli państw trzecich, którzy są lub byli ofiarami przestępstw związanych z handlem ludźmi […]”.

59. Status „ofiary” został zdefiniowany w art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2012/29 jako odnoszący się do „osob[y] fizyczn[ej], która doznała szkody, w tym krzywdy fizycznej, psychicznej, moralnej lub emocjonalnej lub straty majątkowej, bezpośrednio spowodowanej przestępstwem”. Status ofiary przestępstwa jest niezależny od legalności pobytu zainteresowanego lub jego rezydenta na terytorium danego państwa członkowskiego [18].

[17] Zobacz motywy 8 i 9 dyrektywy 2004/81 oraz motyw 17 dyrektywy 2011/36

[18] Wbrew opinii wyrażonej w uwagach rządu niderlandzkiego art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81 jest skierowany również do obywateli państw trzecich, ofiar handlu ludźmi, którzy legalnie przebywają na terytorium danego państwa członkowskiego, takich jak osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zobacz art. 3 ust. 1 tej dyrektywy, z którego brzmienia wynika, że jej zakres stosowania obejmuje obywateli państw trzecich, którzy legalnie wjechali lub przebywają na terytorium danego państwa członkowskiego. Zobacz także art. 1 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2012/29, zgodnie z którym, „[p]rawa określone w [tej] dyrektywie stosuje się do ofiar w sposób niedyskryminacyjny, również niezależnie od ich prawa do pobytu”; motyw 9 tejże dyrektywy, zgodnie z którym „ofiary przestępstw powinny być za takie uznawane oraz traktowane z szacunkiem w sposób taktowny i profesjonalny, bez dyskryminacji w jakiejkolwiek formie, na przykład ze względu […] status pobytowy […]”. motyw 10 tejże dyrektywy zgodnie z którym „[p]aństwa członkowskie powinny podjąć niezbędne środki w celu zapewnienia, by stosowanie praw przewidzianych w [dyrektywie 2012/29] nie było uzależnione od prawa do pobytu ofiary na ich terytorium ani od jej obywatelstwa czy narodowości”, a także motyw 18 dyrektywy 2011/36.

60. Ponadto prawodawca Unii definiuje przestępstwo handlu ludźmi w art. 2 dyrektywy 2011/36[19], do którego odwołuje się art. 2 lit. c) dyrektywy 2004/81[20].

61. Z zakresu zastosowania tej dyrektywy, określonego w jej art. 3 ust. 1, w świetle dyrektyw 2011/36 i 2012/29 wynika, że procedura wydawania zezwolenia na pobyt tymczasowy, w którym uwzględniono okres przeznaczony na zastanowienie się powinna być wszczynana tylko wtedy, gdy właściwe organy krajowe są zdania, że danego obywatela państwa trzeciego można uznać za „ofiarę handlu ludźmi".

62. Poszczególne etapy procedury wydawania zezwolenia na pobyt tymczasowy są skonstruowane z uwzględnieniem szczególnego statusu obywatela państwa trzeciego jako ofiary, ale także wagi danego przestępstwa. Każdy z tych etapów wymaga, aby ofiara przebywała na terytorium danego państwa członkowskiego w okresie przeznaczonym na zastanowienie się, a także, aby wykonanie wszelkich przyjętych wobec niej środków przekazania zostało wówczas zawieszone.

1) Spoczywający na państwie członkowskim obowiązek informowania

63. Poszczególne etapy procedury wydawania zezwolenia na pobyt tymczasowy zostały określone w rozdziale II dyrektywy 2004/81.

64. Postępowanie to rozpoczyna się od uprzedniego poinformowania potencjalnej ofiary handlu ludźmi, zgodnie z art. 5 tej dyrektywy[21].

65. Na mocy tego artykułu obowiązek informowania spoczywa na właściwych organach krajowych jeśli „*są zdania*, że obywatel państwa trzeciego *może* być objęty zakresem [tej] dyrektywy". Innymi słowy, ów obowiązek informowania spoczywa na tych organach od chwili, gdy znane są im uzasadnione powody, by uznać, że obywatel ten jest lub był ofiarą handlu ludźmi, a zatem przed dokonaniem jakiejkolwiek kwalifikacji karnej[22].

66. Zgodnie z tym artykułem organy te muszą poinformować zainteresowaną osobę o „możliwościach, jakie oferuje [ta dyrektywa]". Innymi słowy, ten ostatni powinien zostać poinformowany o możliwości skorzystania nie tylko z okresu przeznaczonego na zastanowienie się i odzyskanie sił, ale także ze środków wsparcia i pomocy przewidzianych w art. 7 dyrektywy 2004/81 oraz, pod pewnymi warunkami, z zezwolenia na pobyt tymczasowy na terytorium państwa członkowskiego w zamian za współpracę, zgodnie z art. 8 tej dyrektywy[23]. Jak wynika z motywu 9 wspomnianej dyrektywy, dokument pobytowy powinien bowiem stanowić „wystarczający bodziec do współpracy [ofiar handlu ludźmi] z właściwymi organami […]".

[19] Są to następujące czyny umyślne: werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób, w tym wymiana lub przekazanie kontroli nad tymi osobami, z zastosowaniem groźby lub przemocy bądź innych form przymusu, uprowadzenia, oszustwa, podstępu, poprzez nadużycie uprawnień lub wykorzystanie sytuacji bezbronności, lub też wręczenie lub przyjęcie płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby sprawującej kontrolę nad inną osobą, w celu wyzysku. Wyzysk obejmuje, w szczególności, wyzyskanie innych osób do prostytucji lub innych form wykorzystywania seksualnego, przymusową pracę lub służbę, w tym żebractwo, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie, wyzyskiwanie do działalności przestępczej lub usunięcie organów.

[20] Prawodawca Unii odwołuje się do art. 1–3 decyzji ramowej Rady 2002/629/WPZiB z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi (Dz.U. 2002, L 203, s. 1), która została zastąpiona dyrektywą 2011/36

[21] Zobacz także art. 11 ust. 6 dyrektywy 2011/36

[22] Zobacz w tym względzie wyrok Conseil d'État (rady stanu, Francja) z dnia 15 czerwca 2012 r. (nr 339209), w którym sąd ten kładzie nacisk na spoczywającym na służbach policyjnych i żandarmerii obowiązku informowania domniemanych ofiar, a w braku informacji wyciąga konsekwencje.

[23] Zobacz także motyw 11 dyrektywy 2004/81.

67. Ów obowiązek informowania zostałby zredukowany do „wydmuszki", gdyby dane państwo członkowskie ostatecznie przekazało ofiarę w trakcie przyznanego jej okresu przeznaczonego na zastanowienie się, podczas gdy zobowiązało się ono do przyznania nie tylko tego okresu, ale także środków pomocy i wsparcia przewidzianych w art. 7 dyrektywy 2004/81 oraz, pod pewnymi warunkami, zezwolenia na pobyt czasowy, jeśli ofiara zgodzi się złożyć zawiadomienie lub zeznawać przeciwko sprawcom przestępstwa. Taka praktyka nie byłaby zgodna z wymogami ustanowionymi przez prawodawcę Unii w art. 1 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2012/29, zgodnie z którymi właściwe organy krajowe powinny wykazać się szacunkiem, taktem i profesjonalizmem w odniesieniu do ofiar przestępstw [24].

2) Okres przeznaczony na zastanowienie się

68. Okres przeznaczony na zastanowienie się przyznawany jest na warunkach określonych w art. 6 dyrektywy 2004/81. O ile prawodawca Unii nie określa ani czasu trwania, ani rozpoczęcia biegu tego terminu, pozostawiając w ten sposób każdemu państwu członkowskiemu zadanie określenia tych zasad, o tyle prawodawca ten jest o wiele bardziej jednoznaczny, jeśli chodzi o cel wspomnianego okresu przeznaczonego na zastanowienie się. W ustępie 1 tego artykułu zostało wyraźnie stwierdzone, że okres ten musi umożliwić ofierze odzyskanie sił i uniknięcie wpływu ze strony sprawców przestępstw, tak aby mogli podjąć świadomą decyzję co do podjęcia współpracy z właściwymi organami policyjnymi, ścigania i wymiaru sprawiedliwości [25]. Ustanawiając okres przeznaczony na zastanowienie się, prawodawca Unii bierze zatem pod uwagę szczególną sytuację ofiary i bardzo specyficzny charakter przestępstwa, przy czym owa ofiara, poza znamionami przestępstwa, „często zostaje sprowadzona do pozycji niewolnika, która znacznie przekracza zakres fizyczny i rozciąga się na sferę emocjonalną" [26].

69. Zgodnie z tak ustaloną logiką systemu, art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81 zobowiązuje dane państwo członkowskie, z jednej strony, do zaspokojenia istotnych i szczególnych potrzeb ofiary poprzez zapewnienie traktowania przewidzianego w art. 7 tej dyrektywy w trakcie okresu przeznaczonego na zastanowienie się, a po drugie, aby odstąpiło ono od wykonania jakichkolwiek nakazów wydalenia w tym okresie, ponieważ zainteresowany został tymczasowo upoważniony do pozostania na terytorium „podczas oczekiwania na decyzję właściwych organów" [27]. Oba te wymogi są ze sobą powiązane, ponieważ środki pomocy i wsparcia nie mogą zostać przyznane obywatelom państw trzecich, którzy opuścili terytorium kraju [28]. Poza pomocą językową i prawną

[24] Zobacz na przykład art. R-316–1 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (kodeksu wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz prawa azylowego, Francja), zgodnie z którym „informacje te są podane w języku zrozumiałym dla cudzoziemca i w warunkach poufności, które pozwalają mu nabrać zaufania i zapewnić mu ochronę" (JORF z 15 września 2007 r., tekst nr 17).

[25] Zobacz także motywy 11 i 12 dyrektywy 2004/81, a także motyw 18 dyrektywy 2011/36.

[26] Zobacz wystąpienie Bruna Lasserre'a przed „Franco-Bristish-Irish Judicial Cooperation Committee" (Komitetem Francusko-angielsko-irlandzkim ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości) z dnia 21 lipca 2019 r., zatytułowany „Le traitement contentieux de la vulnérabilité dans les affaires d'esclavage et de traite humaine", dostępny pod następującym adresem internetowym: 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. Zobacz także zawartą w orzecznictwie definicję przestępstwa polegającego na handlu ludźmi w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 października 2021 r. w sprawie Zoletic i in. przeciwko Azerbejdżanowi, CE:ECHR:2021:1007JUD002011612, § 155.

[27] Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy 2004/81 stanowi, że „[o]kres przeznaczony na zastanowienie się nie daje uprawnień do pobytu na mocy [tej] dyrektywy".

[28] Zobacz motyw 18 dyrektywy 2011/36.

dane państwo członkowskie powinno zapewnić godność i bezpieczeństwo ofiary, zapewniając zaspokojenie jej szczególnych potrzeb, w szczególności opiekę psychologiczną lub opiekę psychoterapeutyczną oraz opiekę zdrowotną w nagłych wypadkach [29].

70. Zakazując wykonania jakichkolwiek środków dotyczących wydalenia w okresie przeznaczonym na zastanowienie się i wymagając tymczasowego pozostawienia ofiary na terytorium kraju, prawodawca Unii zmierzał, z jednej strony, do wzmocnienia podejścia umożliwiającego ochronę praw tej ofiary handlu ludźmi, które to podejście stanowi cel zapisany w wielu tekstach międzynarodowych [30] a, z drugiej strony do zapewnienia skuteczności ścigania karnego, przy czym organy policyjne mogą przewidzieć w razie potrzeby udział wspomnianej ofiary, jeśli wyrazi na to zgodę, w postępowaniach przygotowawczych i sądowych [31].

71. Wreszcie, po upływie tego okresu przeznaczonego na zastanowienie się lub wcześniej, jeśli właściwe organy uznają, że obywatel państwa trzeciego wykazał już wyraźny zamiar współpracy, dane państwo członkowskie może, zgodnie z warunkami określonymi w art. 8 dyrektywy 2004/81, wydać ofierze dokument pobytowy na okres co najmniej sześciu miesięcy w celu umożliwienia jej współpracy w karnym postępowaniu przygotowawczym lub sądowym.

72. Wynika z tego, że przekazanie tej ofiary w okresie przeznaczonym na zastanawianie się nie gwarantuje, moim zdaniem, skuteczności praw przysługujących wspomnianej ofierze handlu ludźmi na podstawie dyrektywy 2004/81, zarówno w zakresie odzyskania sił i ochrony, jak i współpracy w postępowaniu przygotowawczym lub sądowym.

73. Po pierwsze, okres przeznaczony na zastanawianie się powinien pozwolić ofierze odzyskać siły, a właściwym organom ocenić jej podatność na zagrożenia i nie tylko traktować ją w sposób przewidziany w art. 7 tej dyrektywy, ale także przeprowadzić ocenę ryzyka przed wykonaniem jakiegokolwiek nakazu wydalenia [32]. W tym kontekście Komisja wzywa państwa członkowskie do zwrócenia szczególnej uwagi na specyficzną sytuację ofiar handlu ludźmi, które nie są obywatelami Unii, przy przekazywaniu ich do kraju pierwszego przybycia, ponieważ stają się one narażone na styczność z przemytnikami i istnieje ryzyko, że ponownie staną się ofiarami handlu ludźmi [33]. Podobnie grupa ekspertów przy Radzie Europy do spraw działań przeciwko handlowi ludźmi (GRETA) uważa, że ocena ta jest konieczna w celu uniknięcia ponownego przekazania ofiary do państwa, w którym złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej po raz

[29] Pragnę uściślić, że z motywu 18 dyrektywy 2011/36 wynika, że dana osoba powinna korzystać z tych środków, jak tylko pojawią się uzasadnione przesłanki pozwalające przypuszczać, że mogła ona stać się ofiarą handlu ludźmi, niezależnie od tego, czy godzi się ona występować w charakterze świadka. Zobacz w tym względzie art. 13 ust. 1 Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, podpisanej w Warszawie w dniu 16 maja 2005 r., która weszła w życie w dniu 1 lutego 2008 r. (STCE nr 197, zwanej dalej „konwencją w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi"). Osoba ta traci owo prawo po zakończeniu procesu identyfikacji lub upływie okresu przeznaczonego na zastanowienie się, jeśli zostanie uznana za niespełniającą warunki do uzyskania dokumentu pobytowego lub jeśli nie ma legalnego pobytu w tym państwie członkowskim albo opuściła jego terytorium.

[30] Należą do nich między innymi protokół dodatkowy do Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej w celu zapobiegania, zwalczania i karania za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, zawartej w Nowym Jorku w dniu 15 listopada 2000 r. (*Recueil des Traités des Nations unies*, vol. 2237, s. 319), a także Konwencji w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi.

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

[32] Zobacz w tym względzie nota w kwestii praw ofiar handlu ludźmi i osób narażonych na stanie się ofiarami handlu, zmierzająca do międzynarodowej ochrony, grupy ekspertów ds. zwalczania handlu ludźmi (GRETA) z czerwca 2020 r., dostępna na następującej stronie internetowej: https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-les-droits-des-victimes-de-la-traite-et-des-per/16809ebf45.

[33] Zobacz w tym względzie komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie strategii UE mający na celu zwalczanie handlu ludźmi 2021–2025 z dnia 14 kwietnia 2021 r. [COM(2021) 171 final s. 18].

pierwszy, ale w którym mogłaby ponownie stać się ofiarą handlu ludźmi. Każdą decyzję o przekazaniu należy zatem oceniać w świetle ryzyka wtórnej wiktymizacji w państwie członkowskim, do którego skierowano wniosek o przejęcie [34].

74. Tymczasem wydaje mi się, że wykonanie decyzji o przekazaniu w okresie przeznaczonym na zastanowienie się zagraża tej dynamice, przede wszystkim dlatego, że prowadziłoby do oddalenia ofiary od wyspecjalizowanych osób i służb pomocowych, od których mogła otrzymać wsparcie [35], a następnie, ponieważ prowadziłoby do zawieszenia, a nawet przerwania traktowania przyznanego jej na mocy art. 7 dyrektywy 2004/81, i wreszcie dlatego, że może wymagać zatrzymania zainteresowanego [36].

75. Prawdą jest, że na podstawie art. 31 i 32 rozporządzenia nr 604/2013 państwo członkowskie, które dokonuje przekazania osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej, jest zobowiązane przekazać odpowiedzialnemu państwu członkowskiemu informacje i dane, które państwo to uzna za niezbędne dla ochrony praw tej osoby, i może również poinformować o natychmiastowych środkach, jakie należy podjąć w celu zaspokojenia szczególnych potrzeb tej osoby, w tym pilnej opieki zdrowotnej. Prawdą jest również, że w takim przypadku osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową mogłaby skorzystać ze szczególnych przepisów dyrektywy 2012/29 dotyczących ofiar zamieszkujących w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym popełniono przestępstwo. Motyw 51 tej dyrektywy stanowi, że państwo członkowskie, w którym ofiara ma miejsce zamieszkania, powinno zapewnić pomoc, wsparcie i ochronę, które są niezbędne w celu odzyskania sił przez ofiarę [37]. Prawodawca Unii wymaga ponadto od tego państwa członkowskiego poinformowania rzeczonej ofiary o wszelkich „dostępnych" szczególnych środkach, procedurach lub ustaleniach chroniących interes ofiary w państwie członkowskim, w którym ma miejsce pierwszy kontakt z właściwym organem, przy czym zakres i poziom szczegółowości informacji mogą się różnić w zależności od szczególnych potrzeb i rodzaju lub charakteru przestępstwa [38]. Na wypadek gdyby ofiara nie była w stanie złożyć zawiadomienia w państwie członkowskim, w którym popełniono przestępstwo, ofiara musi mieć możliwość złożenia zawiadomienia do właściwych organów w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, przy czy organy te mają obowiązek zapewnić odpowiednie środki w zakresie organizacji postępowania, a w szczególności przy składaniu zawiadomienia lub przesłuchaniu tej ofiary [39].

76. Jednak mimo oczywistego znaczenia tych przepisów nie jestem przekonany, czy są one wystarczające, aby w sposób ciągły i ukierunkowany odpowiedzieć na szczególne potrzeby ofiar handlu ludźmi [40]. W szczególności przekazanie do nowego państwa członkowskiego oznacza, że ofiarę przenosi się do nowego ośrodka, który niekoniecznie lub nie od razu dysponuje

[34] Zgodnie z motywem 62 dyrektywy 2012/29 „[w] celu zapewnienia, by ofiary przestępstw otrzymały w odpowiednim zakresie pomoc, wsparcie i ochronę, konieczna jest skoordynowana praca i zaangażowanie szeregu służb publicznych na wszelkich szczeblach administracji – na szczeblu Unii, krajowym, regionalnym i lokalnym".

[35] W kwestii istotnej roli wyspecjalizowanych służb udzielających wsparcia ofiarom poważnych przestępstw w państwie członkowskim, którego nie są obywatelem ani rezydentem, zob. motyw 38 dyrektywy 2012/29.

[36] Zobacz art. 28 rozporządzenia nr 604/2013.

[37] Motyw 51 dyrektywy 2012/29 brzmi następująco: „[j]jeżeli ofiara opuści terytorium państwa członkowskiego, w którym popełnione zostało przestępstwo, państwo to nie ma już obowiązku zapewnienia jej pomocy, wsparcia ani ochrony, z wyjątkiem pomocy, wsparcia czy ochrony, mających bezpośredni związek z postępowaniem karnym, które państwo to prowadzi w sprawie przedmiotowego przestępstwa, na przykład specjalnych środków ochrony w toku postępowania sądowego. Państwo członkowskie, w którym ofiara ma miejsce zamieszkania, powinno zapewnić pomoc, wsparcie i ochronę, które są niezbędne w celu odzyskania równowagi przez ofiarę."

[38] Zobacz art. 4 ust. 1 lit. g) dyrektywy 2012/29.

[39] Zobacz art. 17 dyrektywy 2012/29.

[40] Jak podkreśla rząd niderlandzki w swoich uwagach, rozporządzenie nr 604/2013 nie zawiera żadnego odesłania do dyrektywy 2004/81. Rozporządzenie to w art. 6 ust. 3 lit. c) nawiązuje do sytuacji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową będących ofiarami handlu ludźmi wyłącznie w kontekście oceny najlepszego interesu dziecka.

wystarczającymi zasobami, aby zaspokoić jej szczególne potrzeby. Oznacza to również, że ofiara podejmuje nowe czynności przed nowymi organami. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że taka sytuacja, a w szczególności powtarzanie zeznań, może sprawić, że ofiara znajdzie się w jeszcze bardziej szczególnej sytuacji.

77. Po drugie, okres przeznaczony na zastanowienie się powinien pozwolić właściwym organom krajowym na nawiązanie z ofiarą więzi zaufania, tak aby – mając w perspektywie uzyskanie zezwolenia na pobyt tymczasowy – współpracowała ona w postępowaniu przygotowawczym lub sądowym. Mam jednak wątpliwości, czy taki cel jest możliwy do osiągnięcia, jeśli równolegle z toczącą się procedurą wydawania zezwolenia na pobyt tymczasowy dany obywatel państwa trzeciego jest informowany o zbliżającym się wykonaniu wydanej wobec niego decyzji o przekazaniu.

78. Po trzecie, ów okres przeznaczony na zastanowienie się jest niezbędny, aby umożliwić właściwym organom krajowym zebranie wiarygodnych dowodów co do istnienia i charakteru (np. krajowego lub transgranicznego) popełnienia przestępstwa w celu wszczęcia postępowania karnego. W tym okresie, a także – zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81 – „podczas oczekiwania na decyzję właściwych organów", wykonanie przekazania mogłoby wpłynąć na skuteczność postępowania przygotowawczego w stopniu sprzecznym z interesami ofiary i zainteresowanych państw członkowskich.

79. W tym względzie motyw pierwszy dyrektywy 2011/36 przypomina, że „[h]andel ludźmi jest poważnym przestępstwem […] i rażącym naruszeniem praw podstawowych, wyraźnie zakazanym przez Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej[41]. W motywie drugim dyrektywy 2004/81 prawodawca przypomina zalecenia Rady Europejskiej sformułowane na specjalnym posiedzeniu w Tampere (Finlandia) wzywające państwa członkowskie do skoncentrowania działań na wykrywaniu i likwidacji sieci przestępczych, przy jednoczesnej ochronie praw ofiar.

80. Przepisy te znajdują szczególny wyraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[42]. Nakłada ono bowiem na państwa członkowskie pozytywne obowiązki wynikające z art. 4 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[43], mające zastosowanie od chwili, gdy właściwe organy krajowe uzyskają wiedzę o okolicznościach pozwalających na racjonalne podejrzenie, że dana osoba jest ofiarą handlu ludźmi. W tym przypadku państwa-sygnatariusze tej konwencji mają proceduralny obowiązek zbadania potencjalnych sytuacji związanych z handlem ludźmi; badanie musi być skuteczne, a władze muszą podjąć rozsądne, dostępne im kroki w celu uzyskania dowodów i wyjaśnienia okoliczności sprawy.

81. W tym kontekście zeznania ofiary mogą mieć pierwszorzędne znaczenie, w szczególności przy wszczęciu postępowania przygotowawczego lub sądowego. Przypominam, że handel ludźmi niekoniecznie musi zawierać element transgraniczny, ponieważ może występować na poziomie czysto krajowym. Na podstawie art. 10 ust. 1 dyrektywy 2011/36, państwa członkowskie mają jurysdykcję w sprawach przestępstw popełnionych na ich terytorium lub przez jednego z ich obywateli[44]. W takim przypadku przekazanie do innego państwa członkowskiego danego

41 Prawodawca Unii wskazuje ponadto w tym motywie, że „[z]apobieganie handlowi ludźmi i zwalczanie tego procederu jest priorytetem dla Unii i państw członkowskich", a w motywie 7 tej dyrektywy wyjaśnia, że głównymi celami niniejszej dyrektywy są bardziej rygorystyczne zapobieganie i ściganie oraz ochrona praw pokrzywdzonych, przy czym prawodawca Unii wymaga od państw członkowskich, aby zwalczały one każdą z form handlu ludźmi poprzez stosowanie jak najskuteczniejszych środków.

42 Zobacz w szczególności wyrok ETPC z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie S.M. przeciwko Chorwacji, CE:ECHR:2020:0625JUD006056114, § 306.

43 Podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

44 Państwa członkowskie mogą jednak rozszerzyć tę kompetencję na warunkach określonych w art. 10 ust. 2 dyrektywy 2011/36.

obywatela państwa trzeciego, nawet przed zajęciem przez niego stanowiska w przedmiocie zamiaru współpracy w postępowaniu przygotowawczym, prowadziłoby do wydalenia ofiary przestępstwa z terytorium państwa członkowskiego właściwego do ścigania sprawcy tego przestępstwa, podczas gdy wręcz przeciwnie, ofiara ta powinna być obecna na tym terytorium, aby móc uczestniczyć w jak najpełniejszym zakresie w ochronie swoich interesów i w toczącym się postępowaniu przygotowawczym.

82. Prawdą jest, że w przypadku gdy przestępstwo ma charakter transgraniczny, prawodawca Unii ma wspierać koordynację postępowań przygotowawczych i ścigania poprzez zachęcanie do ścisłej współpracy pomiędzy organami ścigania państw członkowskich, wobec czego przekazanie ofiary nie powinno stanowić istotnej przeszkody w ściganiu sprawców przestępstwa[45]. Tymczasem moim zdaniem mechanizmy te niekoniecznie mają zastosowanie na bardzo wczesnym etapie, w który wpisuje się okres przeznaczony na zastanowienie się, z którego korzysta ofiara. Mają one zastosowanie na późniejszym etapie, gdy organy ścigania rozpoczęły ściganie bądź wszczęły postępowanie przygotowawcze przeciwko sprawcom przestępstwa.

83. Wszystkie te elementy przemawiają za tym, by uznać, że z chwilą, gdy państwo członkowskie uzna, iż obywatel państwa trzeciego jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2004/81, ponieważ został on przez to państwo uznany za ofiarę handlu ludźmi lub uważa, że istnieją uzasadnione podstawy, by sądzić, że jest on ofiarą tego przestępstwa, państwo to nie może ono wykonać żadnej decyzji o przekazaniu w stosunku do owego obywatela w okresie przeznaczonym na zastanowienie się, z którego korzysta zgodnie z art. 6 ust. 2 tej dyrektywy.

84. Zgodnie z zaleceniami Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka: „[d]o tego czasu ofiary i potencjalne ofiary nie powinny opuszczać terytorium państwa będącego stroną”[46].

85. W świetle całości powyższych rozważań proponuję zatem, aby Trybunał orzekł, iż art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by w okresie przeznaczonym na zastanowienie się, o którym mowa w art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, państwo członkowskie wykonało decyzję o przekazaniu wobec obywatela państwa trzeciego będącego ofiarą handlu ludźmi do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie rozporządzenia nr 604/2013.

b) W przedmiocie zakresu swobody, jakim dysponuje państwo członkowskie przy wydawaniu decyzji o przekazaniu lub środków przygotowawczych do jej wykonania w okresie przeznaczonym na zastanowienie się?

86. Inne jest natomiast rozumowanie, jeśli chodzi o możliwość wydania przez państwo członkowskie decyzji o przekazaniu lub środków przygotowawczych do wykonania tego przekazania w okresie przeznaczonym na zastanowienie. Treść art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81 zakazuje jedynie wykonania nakazu wydalenia. Biorąc pod uwagę proponowaną przeze mnie wykładnię tego pojęcia, zakazane byłoby jedynie wykonanie decyzji o przekazaniu, przy czym

[45] Zobacz motyw 5 dyrektywy 2011/36. Odnoszę się w tym względzie do wzmocnionej współpracy z Europolem i Eurojustem, do utworzenia wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych oraz do wdrażania decyzji ramowej Rady 2009/948/JAI z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygania takich konfliktów (Dz.U. 2009, L 328, s. 42).

[46] Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, komentarz do Principes et directives concernant les droits de l’homme et la traite des êtres humains: recommandations”, pkt 8.6, s. 153, dostępne na stronie internetowej: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_fr.pdf.

państwo członkowskie dysponowałoby wówczas zakresem swobody w zakresie przyjęcia takiej decyzji lub przyjęcia aktów przygotowawczych do wspomnianego przekazania. Jednakże niezależnie od swobody, jaką dysponuje państwo członkowskie, środki te nie mogą podważać skuteczności (effet utile) art. 6 tej dyrektywy.

87. Należy poczynić w tym względzie dwie uwagi.

88. W pierwszej kolejności przypominam, że okres przeznaczony na zastanowienie się powinien pozwolić właściwym organom krajowym na zbudowanie więzi zaufania z ofiarą handlu ludźmi i zachęcić ją do współpracy w postępowaniu przygotowawczym, przedstawiając jej perspektywę uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy. Ponadto w tym okresie państwo członkowskie ma obowiązek zapewnić ofierze pomoc i środki ochrony, jakich wymaga szczególna sytuacja, w jakiej się znajduje. Uważam jednak, że cele te mogą być zagrożone, jeśli w tym samym czasie ofiara będzie informowana o podjęciu środków przygotowawczych do wykonania decyzji o przekazaniu, w szczególności jeśli środki te polegają na jej zatrzymaniu w celu przekazania.

89. W drugiej kolejności uważam, że oprócz wydania decyzji o przekazaniu lub zastosowania innego środka przygotowawczego do jej wykonania, właściwe organy krajowe nieuchronnie stają w obliczu arbitralnych decyzji zważywszy na ścisły charakter terminów, w których są zobowiązane do działania na podstawie rozporządzenia nr 604/2013. Przypominam, że państwa członkowskie mają bardzo mały zakres swobody w odniesieniu do terminów, w których mogą przyjmować takie środki, pod rygorem przeniesienia odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o ochronę międzynarodową na wnioskujące państwo członkowskie. Tak więc na podstawie art. 21 ust. 1 tego rozporządzenia wnioskujące państwo członkowskie dysponuje terminem nieprzekraczającym *trzech miesięcy od daty złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej* na złożenie wniosku o przejęcie. W przypadku przyjęcia takiego wniosku dysponuje ono następnie terminem *sześciu miesięcy na przekazanie wnioskodawcy* zgodnie z art. 29 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia. W sytuacji takiej jak rozpatrywana termin ten nie może być przedłużony[47]. Terminy te są terminami wiążącymi.

90. Wykonalność oraz, w stosownych przypadkach, warunki powiązania procedury wydawania zezwolenia na pobyt tymczasowy z procedurą przekazania zależą zatem od kilku zmiennych, a w szczególności od terminów mających zastosowanie do każdej z tych procedur (przypominam, że długość okresu przeznaczonego na zastanowienie się jest określana zgodnie z prawem krajowym), a także od intencji i zachowania ofiary w trakcie lub po upływie tego okresu.

91. Tak więc w przypadku, o którym mowa w art. 6 ust. 4 dyrektywy 2004/81, gdy dany obywatel państwa trzeciego aktywnie, dobrowolnie i z własnej inicjatywy ponownie nawiązał kontakt ze sprawcami przestępstwa w okresie przeznaczonym na zastanowienie się, organ administracyjny może wydać decyzję o przekazaniu go w tym samym czasie, w którym policja i organy ścigania doprowadziły do zakończenia owego okresu przeznaczonego na zastanowienie się, lub natychmiast po jego zakończeniu, zgodnie z tym artykułem.

92. Natomiast w przeciwnym wypadku, gdyby ofiara wyraziła wolę współpracy w postępowaniu przygotowawczym, możliwość wykonania takiego przekazania zależeć będzie od przyznania jej zezwolenia na pobyt tymczasowy. W przypadku gdyby ofiara dysponowała takim dokumentem, przekazania takiego nie można by dokonać w terminach określonych w rozporządzeniu

[47] Zgodnie z art. 29 ust. 2 rozporządzenia nr 604/2013 wspomniany termin może zostać przedłużony do jednego roku, jeżeli przekazania nie można było przeprowadzić w związku z uwięzieniem zainteresowanej osoby lub do maksymalnie osiemnastu miesięcy, jeżeli zainteresowana osoba uciekła.

nr 604/2013. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 3 dyrektywy 2004/81 dokument pobytowy jest ważny przez okres co najmniej sześciu miesięcy, po upływie którego odpowiedzialne państwo członkowskie zostaje zwolnione z obowiązku przejęcia wnioskodawcy, jeżeli przekazanie nie zostało przeprowadzone [48].

93. Na zakończenie przypominam, że zainteresowane państwo członkowskie może zawsze skorzystać z uprawnienia przyznanego mu w klauzuli dyskrecjonalnej przewidzianej w art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 604/2013. Stosowanie tej klauzuli nie podlega żadnemu szczególnemu warunkowi i co do zasady do każdego państwa członkowskiego należy określenie okoliczności, w których chce skorzystać z tej możliwości i zadecydować o rozpatrzeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, nawet jeżeli za takie rozpatrzenie nie jest odpowiedzialne na podstawie kryteriów ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu [49].

94. Nie ulega wątpliwości, że takie połączenie procedur wymaga ścisłej współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za procedurę wydawania zezwolenia na pobyt tymczasowy a organami odpowiedzialnymi za procedury „Dublin".

95. W świetle tych wszystkich rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, iż art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie wydaniu decyzji o przeniesieniu w okresie przeznaczonym na zastanowienie się przewidzianym w art. 6 ust. 1 tej dyrektywy lub w okresie przygotowywania jej wykonania, pod warunkiem że środki te nie podważają skuteczności (effet utile) okresu przeznaczonego na zastanowienie się.

C. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego, dotyczącego obliczania okresu przeznaczonego na zastanowienie się

96. W swoim pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału zasadniczo z pytaniem, czy w braku krajowego środka transpozycji art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/81, dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że przewidziany w niej okres przeznaczony na zastanowienie się rozpoczyna się ipso iure od momentu, w którym obywatel państwa trzeciego poinformował właściwe organy krajowe, że jest ofiarą handlu ludźmi [lit. a)], a kończy się ipso iure po złożeniu przez tego obywatela zawiadomienia w sprawie handlu ludźmi lub, przeciwnie, poinformowaniu tych organów o odstąpieniu od złożenia takiego zawiadomienia [lit. b)].

97. O ile w ramach swoich uwag strony wydają się sprzeciwiać sposobom transpozycji art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/81 do niderlandzkiego [50], porządku prawnego, o tyle sąd odsyłający uważa, że przepis ten nie został transponowany do prawa krajowego i chciałby zastosować go bezpośrednio. Wniosek o interpretację dotyczy zatem sposobu obliczania okresu przeznaczonego na zastanowienie się, a w szczególności dnia, w którym rozpoczyna się bieg tego okresu (dies a quo) i dnia, w którym się on kończy (dies ad quem).

[48] Zobacz art. 29 ust. 2 rozporządzenia nr 604/2013.

[49] Zobacz wyrok z dnia 23 stycznia 2019 r., M.A. i in. (C-661/17, EU:C:2019:53, pkt 59, 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

[50] Jak wynika z przedstawienia krajowych ram prawnych, Królestwo Niderlandów nie określiło czasu trwania i rozpoczęcia okresu przeznaczonego na zastanowienie się w ustawie o cudzoziemcach, lecz wyłącznie w okólniku w sprawie cudzoziemców.

1. Dies a quo okresu przeznaczonego na zastanowienie się

98. W pierwszym podpunkcie pierwszego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy okres przeznaczony na zastanowienie się może rozpocząć się z chwilą, kiedy dany obywatel państwa trzeciego informuje właściwe organy krajowe, że jest ofiarą handlu ludźmi.

99. Zwracam uwagę, że dyrektywa 2004/81 nie określa momentu rozpoczęcia okresu przeznaczonego na zastanowienie się ani czasu jego trwania. O ile w ramach swego wniosku Komisja rozważała trzydziestodniowy okres przeznaczony na zastanowienie się oparty na długości terminu określonego w art. 13 ust. 1 Konwencji Rady Europy o zwalczaniu handlu ludźmi [51], o tyle prawodawca Unii pozostawił te środki ocenie każdego państwa członkowskiego [52].

100. W niniejszej sprawie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy okres przeznaczony na zastanowienie się może rozpocząć swój bieg w momencie, gdy dany obywatel państwa trzeciego *poinformuje* właściwe organy krajowe o tym, że jest ofiarą handlu ludźmi [53]. Mając na uwadze brzmienie pytania pierwszego, wydaje mi się, że jest to sytuacja inna niż ta, w której obywatel państwa trzeciego składa zawiadomienie lub składa zeznania przeciwko osobie, którą oskarża o udział w takim handlu [54].

101. Gdyby bieg okresu przeznaczonego na zastanowienie się rozpoczynał się od momentu, w którym dany obywatel państwa trzeciego ograniczałby się jedynie do stwierdzenia przed właściwymi organami krajowymi, że jest ofiarą handlu ludźmi, przy czym organy te nie mają żadnych informacji o istnieniu lub charakterze przestępstwa, przepis taki byłby, moim zdaniem, niezgodny z podmiotowym zakresem zastosowania dyrektywy 2004/81. Przypominam, że procedura wydawania zezwolenia na pobyt tymczasowy, która obejmuje okres przeznaczony na zastanowienie się, może być wszczęta tylko wtedy, gdy organy te uznają obywatela państwa trzeciego za ofiarę handlu ludźmi lub gdy istnieją, na podstawie wszystkich istotnych informacji i okoliczności sprawy, uzasadnione podstawy, by sądzić, że jest on ofiarą tego przestępstwa.

102. W świetle tych okoliczności uważam zatem, że w sytuacji, gdy obywatel państwa trzeciego poinformuje właściwe organy krajowe, że jest ofiarą handlu ludźmi, okres przeznaczony na zastanowienie się może rozpocząć bieg w chwili, w której organy uznają, iż na podstawie

[51] Konwencja w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi została przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 3 maja 2005 r. i weszła w życie w dniu 1 lutego 2008 r. W art. 13 ust 1 stanowi ona, co następuje: „Każda strona zagwarantuje w swoim prawie wewnętrznym okres dochodzenia do równowagi i do namysłu, trwający co najmniej 30 dni, jeżeli istnieją uzasadnione podstawy aby sądzić, że osoba, o którą chodzi, jest ofiarą. Okres ten powinien być wystarczający, aby umożliwić zainteresowanej osobie dojście do równowagi, jak również uwolnienie się spod wpływu osób dopuszczających się handlu ludźmi lub podjęcie świadomej decyzji dotyczącej współpracy z odpowiednimi organami. W tym okresie nie można wykonać jakiegokolwiek nakazu wydalenia ofiary. Niniejsze postanowienie nie wyklucza działań prowadzonych przez właściwe władze na wszystkich etapach stosownych postępowań krajowych, w szczególności podczas prowadzonych postępowań przygotowawczych i sądowych dotyczących czynów uznanych za przestępstwa zgodnie z niniejszą Konwencją. W tym okresie strony zezwolą osobom zainteresowanym na pozostanie na ich terytorium". Zobacz także sprawozdanie wyjaśniające do Konwencji Rady Europy w sprawie zwalczania handlu ludźmi, pkt 177, dostępne na następującej stronie internetowej: https://rm.coe.int/16800d388d.

[52] Grupa ekspertów do spraw handlu ludźmi utworzona na mocy decyzji Komisji 2003/209/WE z dnia 25 marca 2003 r. (Dz.U. 2003, L 79, s. 25) ustanawiającej grupę konsultacyjną określoną jako „Grupa ekspertów w dziedzinie handlu ludźmi" zaleca natomiast w opinii z dnia 16 kwietnia 2004 r. okres co najmniej trzech miesięcy. W Francji art. R316-1 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (kodeksu wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz prawa azylowego) (JORF z dnia 15 września 2007 r., tekst nr 17) określa ten termin na trzydzieści dni.

[53] Mając na uwadze sformułowania użyte przez sąd odsyłający, rozróżnię tę sytuację od sytuacji, w której obywatel państwa trzeciego zgłosi to przestępstwo składając zawiadomienie do właściwych organów.

[54] Ponadto taka sytuacja wydaje mi się również inna od sytuacji, o której mowa w okólniku w sprawie cudzoziemców. Z postanowień tego okólnika wynika bowiem, że policja lub komendant żandarmerii ma obowiązek zaproponować domniemanej ofierze okres przeznaczony na zastanowienie się „przy najmniejszym podejrzeniu, że chodzi o handel ludźmi" lub po interwencji inspektoratu ds. społecznych i zatrudnienia.

posiadanych przez nie informacji istnieją uzasadnione powody, by sądzić że dany obywatel państwa trzeciego jest objęty zakresem zastosowania dyrektywy 2004/81 i w konsekwencji, zgodnie z ciążącymi na nich obowiązkami wynikającymi z jej art. 5, informują tego obywatela państwa trzeciego o możliwościach, jakie stwarza rzeczona dyrektywa.

2. Dies ad quem okresu przeznaczonego na zastanowienie się

103. W drugim podpunkcie pierwszego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy okres przeznaczony na zastanowienie się, przewidziany w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/81, może z mocy prawa skończyć się po tym, jak obywatel państwa trzeciego złoży zawiadomienie o handlu ludźmi lub przeciwnie, gdy obywatel ten poinformuje właściwe organy o odstąpieniu od złożenia takiego zawiadomienia.

104. W przeciwieństwie do początku biegu okresu przeznaczonego na zastanowienie się, który zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2004/81 pozostawiono do uznania każdego państwa członkowskiego, prawodawca unijny przewidział w art. 6 ust. 4 tej dyrektywy okoliczności, w których państwo członkowskie może, po upływie okresu przeznaczonego na zastanowienie się, zakończyć ten okres w dowolnym momencie. Dotyczy to, po pierwsze, sytuacji, w której stwierdza się, że dany obywatel państwa trzeciego „aktywnie, dobrowolnie i z własnej inicjatywy" ponownie nawiązał kontakt ze sprawcami przestępstwa, a po drugie, z powodów związanych z porządkiem publicznym i ochroną bezpieczeństwa wewnętrznego.

105. Sytuacje, w których państwo członkowskie może z mocy prawa zakończyć okres przeznaczony na zastanowienie się przyznany obywatelowi państwa trzeciego na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/81, są zatem ograniczone do sytuacji szczególnie poważnych, w których ze względu na charakter powiązań między daną osobą a sprawcami przestępstwa oraz zagrożenie, jakie może ona stanowić dla interesów tego państwa, państwo członkowskie może podjąć decyzję o odstąpieniu od rozpatrywania wniosku o wydanie tymczasowego dokumentu pobytowego.

106. W zakresie, w jakim art. 6 ust. 4 tej dyrektywy skutkuje ograniczeniem możliwości korzystania z okresu przeznaczonego na zastanowienie się przyznanego obywatelowi państwa trzeciego, który jest ofiarą handlu ludźmi, uważam, że przepis ten powinien podlegać wykładni zawężającej. Zauważam, że żadna z okoliczności wskazanych przez sąd odsyłający nie może być powiązana z którąkolwiek sytuacją, o której mówi prawodawca Unii w tym artykule. Dlatego też, moim zdaniem, żadna z tych okoliczności nie pozwala państwu członkowskiemu na zakończenie z mocy prawa okresu przeznaczonego na zastanowienie się.

107. W świetle tych okoliczności proponuję zatem, aby Trybunał orzekł, że w sytuacji, w której nie upłynął przewidziany w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/81 okres przeznaczony na zastanowienie się, państwo członkowskie nie może zakończyć tego terminu z mocy prawa, z wyjątkiem sytuacji wyraźnie określonych w art. 6 ust. 4 tej dyrektywy.

108. Chciałbym poczynić jeszcze dwie dodatkowe uwagi.

109. Po pierwsze, jeśli chodzi o sytuację, o której mówi sąd odsyłający, a w której zainteresowany obywatel państwa trzeciego składa zawiadomienie przeciwko sprawcom przestępstwa, to prawdą jest, że taka inicjatywa świadczy o wyraźnym zamiarze współpracy ze strony ofiary. W tym kontekście można uznać, że okres przeznaczony na zastanowienie się okazał się skuteczny (effet utile). Stwierdzam jednak, że z art. 8 dyrektywy 2004/81 wynika, że taka okoliczność niekoniecznie jest wystarczająca do wydania dokumentu pobytowego. Zgodnie z art. 8 ust. 1 i 2

dyrektywy dokument pobytowy może zostać wydany tylko wtedy, gdy, po pierwsze, dana osoba nie tylko wyraziła wyraźny zamiar współpracy, ale także zerwała wszystkie kontakty z osobami podejrzewanymi o popełnienie przestępstwa oraz, po drugie, gdy właściwe organy krajowe uznają za stosowne przedłużenie pobytu danej osoby w kraju do celów postępowania przygotowawczego lub sądowego. Zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy ocenę tę przeprowadza się „po upływie okresu przeznaczonego na zastanowienie się lub wcześniej, jeżeli właściwe organy są zdania, że zainteresowany obywatel państwa trzeciego już [wykazał wyraźny zamiar współpracy]".

110. Tymczasem nic nie pozwala na stwierdzenie, że państwo członkowskie może z mocy prawa zakończyć okres przeznaczony na zastanowienie się, jeśli ofiara wykaże chęć współpracy. Nie jestem zatem przekonany, że złożenie zawiadomienia przeciwko sprawcom naruszenia samo w sobie wystarcza do zakończenia owego okresu przeznaczonego na zastanowienie się, który powinien również umożliwić ofierze, zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/81, odzyskanie sił i uniknięcie wpływu sprawców naruszenia [55].

111. Po drugie, jeśli chodzi o odwrotną sytuację, o której wspomina sąd odsyłający, w której obywatel państwa trzeciego przed upływem okresu przeznaczonego na zastanowienie się wyraża zamiar niewnoszenia skargi przeciwko domniemanym sprawcom przestępstwa, można by rzeczywiście uznać, że dana osoba podjęła decyzję co do swojej współpracy i że w związku z tym okres przeznaczony na zastanowienie się odniósł skutek. Tymczasem moim zdaniem taka zasada nie gwarantowałaby ochrony ofiar handlu ludźmi, gdyby nie towarzyszyły jej środki szczególnej ostrożności. Państwo członkowskie powinno w istocie zapewnić, zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/81, aby taka decyzja była „świadoma" i była wynikiem wolnej i świadomej woli danego obywatela państwa trzeciego, a nie zastraszenia lub represji, którym mógłby on być ponownie poddany. Przypominam, że oprócz wykorzystywania ofiary, przestępstwo handlu ludźmi charakteryzuje się także sprawowaniem przez sprawcę kontroli ekonomicznej i psychicznej nad ofiarą poprzez stosowanie przemocy fizycznej i psychicznej. W celu zapewnienia skuteczności (effet utile) okresu przeznaczonego na zastanowienie się istotne jest zatem upewnienie się, że okres ten nie został niesprawiedliwie skrócony, podczas gdy ofiara nie miała czasu ani na odzyskanie sił, ani na uniknięcie wpływu sprawców przestępstwa [56].

V. Wnioski

112. Mając na względzie całość powyższych rozważań, proponuję, aby Trybunał na pytania prejudycjalne przedstawione przez rechtbank Den Haag (sąd rejonowy w Hadze, Niderlandy) udzielił odpowiedzi w następujący sposób:

1) Pojęcie „nakazu wydalenia", o którym mowa w art. 6 ust. 2 dyrektywy Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub podlegali działaniom ułatwiającym nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi władzami, należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono środki, na podstawie których obywatel państwa trzeciego będący ofiarą handlu ludźmi jest zmuszony do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego, w którym się znajduje, w wyniku wykonania decyzji o przekazaniu wydanej w wykonaniu rozporządzenia Parlamentu europejskiego i Rady (UE) z dnia 26 czerwca 2013 r. nr 604/2013 w sprawie

[55] Zobacz także motywy 11 i 12 dyrektywy 2004/81 oraz motyw 18 dyrektywy 2011/36.

[56] Zobacz także motywy 11 i 12 dyrektywy 2004/81 oraz motyw 18 dyrektywy 2011/36.

ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca.

2) Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy 2004/81 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby w okresie przeznaczonym na zastanowienie się, o którym mowa w art. 6 ust. 1 tej dyrektywy państwo członkowskie wykonało decyzję o przekazaniu wobec będącego ofiarą handlu ludźmi obywatela państwa trzeciego do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie rozporządzenia nr 604/2013.

   Natomiast taki przepis nie stoi na przeszkodzie temu, aby to państwo członkowskie wydało w tym okresie decyzję o przekazaniu lub środek przygotowawczy do jej wykonania, o ile środki te nie podważają skuteczności (effet utile) okresu przeznaczonego na zastanowienie się.

3) Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2004/81 należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji, w której obywatel państwa trzeciego informuje właściwe organy krajowe o tym, że jest ofiarą handlu ludźmi, okres przeznaczony na zastanowienie się może rozpocząć swój bieg z chwilą uznania przez ten organy, że na podstawie posiadanych przez nie informacji istnieją uzasadnione powody, by sądzić, że dany obywatel państwa trzeciego jest objęty zakresem stosowania tej dyrektywy i w konsekwencji, zgodnie z ciążącymi na nich obowiązkami wynikającymi z art. 5, informują go o możliwościach, jakie stwarza rzeczona dyrektywa.

4) W sytuacji, w której nie upłynął okres przeznaczony na zastanowienie się przewidziany w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/81, państwo członkowskie nie może zakończyć tego terminu z mocy prawa poza sytuacjami wyraźnie wskazanymi w art. 6 ust. 4 tej dyrektywy.