Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 2. juni 2022 [1]

Sag C-66/21

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – indvandringspolitik – forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel – direktiv 2004/81/EF – udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel – artikel 6 – betænkningstid – begyndelsestidspunkt og ophørstidspunkt – forbud mod at fuldbyrde en afgørelse om udsendelse i denne periode – begrebet »udsendelsesforanstaltninger« – national lovgivning, hvorefter offeret kan overføres til den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af den pågældendes ansøgning om international beskyttelse i henhold til forordning (EU) nr. 604/2013 – lovlig«

I. Indledning

1. Kan en medlemsstat i den betænkningstid, som den indrømmer et offer for menneskehandel i medfør af artikel 6 i direktiv 2004/81/EF [2], overføre den pågældende til den medlemsstat, som den i henhold til kriterierne i forordning (EU) nr. 604/2013 [3] anser for ansvarlig for behandlingen af det pågældende offers ansøgning om international beskyttelse? Hvad er i øvrigt begyndelsestidspunktet og ophørstidspunktet for denne periode?

2. Dette er i det væsentlige, hvad rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) ønsker oplyst i forbindelse med den foreliggende præjudicielle forelæggelse.

3. Denne forelæggelse giver Domstolen lejlighed til for første gang at tage stilling til, hvordan den ved direktiv 2004/81 fastlagte procedure for udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, forholder sig til proceduren for overførsel af denne tredjelandsstatsborger til den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – Rådets direktiv af 29.4.2004 om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder (EUT 2004, L 261, s. 19; berigtiget i EUT 2005, L 69, s. 72).

[3] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 26.6.2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31).

af vedkommendes ansøgning om international beskyttelse, som er omfattet af forordning nr. 604/2013[4]. Hvor direktiv 2004/81 kræver, at medlemsstaten indrømmer et offer for menneskehandel en betænkningstid, ved hvis udløb den pågældende kan opnå denne opholdstilladelse mod at samarbejde, pålægger forordning nr. 604/2013 derimod medlemsstaten hurtigst muligt at overføre denne tredjelandsstatsborger til den anmodede medlemsstat med henblik på behandlingen af den pågældendes ansøgning om international beskyttelse.

4. Jeg vil indlede dette forslag til afgørelse med at gøre rede for, hvorfor jeg er af den opfattelse, at begrebet »afgørelse om udsendelse«, jf. artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81, omfatter de foranstaltninger, hvorved en tredjelandsstatsborger, der er offer for menneskehandel, tvinges til at forlade den medlemsstat, på hvis område vedkommende befinder sig, som følge af fuldbyrdelsen af en afgørelse om overførsel truffet i henhold til forordning nr. 604/2013. Jeg vil derfor forklare, at denne artikel, idet den forbyder denne medlemsstat at fuldbyrde en afgørelse om udsendelse i betænkningstiden, er til hinder for, at den nævnte medlemsstat i løbet af denne periode – for at fuldbyrde en afgørelse truffet på grundlag af forordning nr. 604/2013 – overfører denne tredjelandsstatsborger til den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af vedkommendes ansøgning om international beskyttelse.

5. Jeg vil til gengæld også forklare, at de kompetente nationale myndigheder bevarer muligheden for i den nævnte periode at vedtage en afgørelse om overførsel eller træffe indledende foranstaltninger til denne overførsel, i det omfang disse foranstaltninger ikke fratager betænkningstiden dens effektive virkning.

6. I anden del af dette forslag til afgørelse vil jeg præcisere, hvordan betænkningstiden beregnes, herunder dens begyndelses- og ophørstidspunkt.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Direktiv 2004/81

7. Artikel 1 i direktiv 2004/81 bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er at fastlægge betingelserne for udstedelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser, afhængig af varigheden af den relevante nationale sagsbehandling, til tredjelandsstatsborgere, der samarbejder med henblik på bekæmpelse af menneskehandel og ulovlig indvandring.«

8. Dette direktivs artikel 3, stk. 1, fastsætter:

»1. Medlemsstaterne anvender dette direktiv på tredjelandsstatsborgere, der er eller har været ofre for forbrydelser i forbindelse med menneskehandel, uanset om de er indrejst ulovligt på medlemsstaternes område.«

[4] – Direktiv 2004/81 kan ifølge sin artikel 3, stk. 2, ligeledes anvendes på tredjelandsstatsborgeres situation, når disse er indrejst som led i ulovlig indvandring.

9. Det nævnte direktivs artikel 5, stk. 1, er affattet som følger:

»Hvis medlemsstaternes kompetente myndigheder mener, at en tredjelandsstatsborger kan være omfattet af dette direktiv, underretter de den pågældende om de muligheder, der tilbydes i medfør af dette direktiv.«

10. Samme direktivs artikel 6 med overskriften »Betænkningstid« foreskriver:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at de berørte tredjelandsstatsborgere indrømmes en betænkningstid, således at de får mulighed for at restituere sig og undslippe indflydelse fra de personer, der har begået lovovertrædelserne, for at de kan træffe en kvalificeret beslutning om, hvorvidt de ønsker at samarbejde med de kompetente myndigheder.

Varigheden af og begyndelsen på den periode, der er omhandlet i første afsnit, fastlægges i overensstemmelse med national lovgivning.

2. I betænkningstiden og i afventning af de kompetente myndigheders afgørelse har de berørte tredjelandsstatsborgere adgang til den behandling, der er omhandlet i artikel 7, og en eventuel afgørelse om udsendelse vil ikke kunne fuldbyrdes.

3. Betænkningstiden giver ikke opholdsret i medfør af dette direktiv.

4. Medlemsstaten kan på et hvilket som helst tidspunkt bringe betænkningstiden til ophør, hvis de kompetente myndigheder har fastslået, at den pågældende aktivt, frivilligt og på eget initiativ på ny har taget kontakt til gerningsmændene til de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 2, litra b) og c), eller af hensyn til den offentlige orden og beskyttelsen af den nationale sikkerhed.«

11. Artikel 7 i direktiv 2004/81 med overskriften »Behandling, der kan ydes før opholdstilladelsen udstedes« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at de berørte tredjelandsstatsborgere, som ikke råder over tilstrækkelige midler, tilbydes en levestandard, der er tilstrækkelig til, at de kan sørge for deres underhold og få adgang til akut lægebehandling. De varetager de mest udsatte personers særlige behov, herunder om nødvendigt, og for så vidt der er hjemmel herfor i national lovgivning, psykologhjælp.

2. Medlemsstaterne tager passende hensyn til de berørte tredjelandsstatsborgeres behov for sikkerhed og beskyttelse ved anvendelsen af dette direktiv, i overensstemmelse med national lovgivning.

[…]«

12. Dette direktivs artikel 8 præciserer:

»1. Efter udløbet af betænkningstiden eller tidligere, hvis de kompetente myndigheder anser den berørte tredjelandsstatsborger for allerede at have opfyldt den betingelse, der er nævnt i litra b), tager medlemsstaten stilling til, om:

a) det er hensigtsmæssigt at forlænge den pågældendes ophold på dens område af hensyn til efterforskningen eller de retlige procedurer, og

b) om den pågældende klart har givet udtryk for at ville samarbejde, og

c) om den pågældende har afbrudt enhver forbindelse til de formodede gerningsmænd bag de strafbare forhold, der er defineret i artikel 2, litra b) og c).

2. Med forbehold af hensynet til den offentlige orden og beskyttelsen af den nationale sikkerhed forudsætter udstedelse af opholdstilladelsen, at betingelserne i stk. 1 er opfyldt.

[…]«

2. Andre bestemmelser i EU-retten

13. I dette forslag til afgørelse vil jeg henvise til artikel 21, 29, 31 og 32 i forordning nr. 604/2013.

14. Jeg vil ligeledes henvise til direktiv 2011/36/EU[5], som definerer menneskehandel og de bistands- og beskyttelsesforanstaltninger, som skal indrømmes ofre for menneskehandel, samt direktiv 2012/29/EU[6].

B. Nederlandsk ret

15. Artikel 8, ab initio og litra k), i Vreemdelingenwet 2000 (lov af 2000 om udlændinge)[7] af 23. november 2000 har følgende ordlyd:

»En udlænding kan kun opholde sig lovligt i Nederlandene:

[…]

k. i den periode, hvor ministeren giver udlændingen mulighed for at anmelde en overtrædelse af artikel 273f[8] i Wetboek van Strafrecht [straffeloven[9]].«

16. I henhold til udlændingelovens artikel 11, stk. 1 og 2, har tredjelandsstatsborgere i betænkningstiden ret til de bistandsforanstaltninger, der er fastsat i artikel 7 i direktiv 2004/81.

17. Udlændingelovens artikel 30, stk. 1, præciserer, at en ansøgning om udstedelse af tidsbegrænset opholdstilladelse ikke behandles, hvis det i henhold til forordning nr. 604/2013 fastslås, at en anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen.

5 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 5.4.2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA (EUT 2011, L 101, s. 1).

6 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 25.10.2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA (EUT 2012, L 315, s. 57).

7 – Stb. 2000, nr. 495 (herefter »udlændingeloven«).

8 – Vedrørende menneskehandel.

9 – Herefter »straffeloven«.

18. De nærmere regler for indrømmelse af betænkningstid er fastlagt i Vreemdelingencirculaire 2000 (cirkulære af 2000 om udlændinge) [10], navnlig i dettes afsnit B8/3.1, hvori det hedder:

»[Koninklijke Marechaussee [(det kongelige militærpoliti, Nederlandene)] har de samme beføjelser som rigspolitichefen i henseende til tegn på menneskehandel hvad angår en udlænding.

[…]

Immigratie- en Naturalisatiedienst [(den nederlandske styrelse for indvandring og naturalisering [11])] sondrer mellem tre opholdsretlige situationer for så vidt angår tidsbegrænset opholdsret for ofre for menneskehandel og for vidner, der anmelder menneskesmugling:

1. betænkningstiden for ofre for menneskehandel

2. opholdstilladelsen for ofre for menneskehandel og

3. opholdstilladelsen for vidner, der anmelder menneskesmugling.

Ad 1. Betænkningstid

I henhold til artikel 8, [ab initio, og] litra k), i udlændingeloven indrømmes formodede ofre for menneskehandel en betænkningstid på højst tre måneder, inden for hvilken de skal tage stilling til, om de ønsker at anmelde menneskesmugling eller på anden vis samarbejde i forbindelse med en strafferetlig efterforskning eller undersøgelse af en formodet menneskesmugler eller i en retssag mod denne, eller om de giver afkald herpå.

Ved det mindste tegn på menneskehandel og/eller på anmodning fra Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid [(social- og arbejdstilsynet, Nederlandene)] […] tilbyder politiet eller militærpolitiet det formodede offer en betænkningstid.

I betænkningstiden suspenderer styrelsen for indvandring og naturalisering udrejse fra Nederlandene for det formodede offer for menneskehandel.

Betænkningstiden indrømmes kun en gang og uden mulighed for forlængelse.

Betænkningstiden indrømmes udelukkende udlændinge, som ikke har lovligt ophold i Nederlandene, og som:

– er eller har befundet sig i en situation, som er strafbar i henhold til straffelovens artikel 273f

– endnu ikke i Nederlandene har befundet sig i en situation, som er strafbar i henhold til straffelovens artikel 273f, men som kan være offer for menneskehandel, eller

– slet ikke har befundet sig i Nederlandene, men som kan være offer for menneskehandel, idet militærpolitiet, om fornødent i samråd med anklagemyndigheden, indrømmer betænkningstid ved det mindste tegn på menneskehandel.

[…]

[10] – Herefter »udlændingecirkulæret«.

[11] – Herefter »IND«.

I betænkningstiden skal det formodede offer melde sig månedligt hos den regionale politi- eller militærpolitienhed, hvorunder den pågældende administrativt hører.

Betænkningstiden ophører, når:

– politiet eller militærpolitiet konstaterer, at det formodede offer i betænkningstiden er udrejst »med ukendt bestemmelsessted«

– det formodede offer i betænkningstiden meddeler, at vedkommende giver afkald på at anmelde menneskesmugling eller på anden vis at samarbejde i forbindelse med en strafferetlig efterforskning eller undersøgelse af den formodede menneskesmugler eller i en retssag mod denne

– det formodede offer har anmeldt menneskesmugling og underskrevet anmeldelsen eller har samarbejdet i forbindelse med en strafferetlig efterforskning eller undersøgelse af den formodede menneskesmugler eller i en retssag mod denne, eller

– det formodede offer indgiver en ansøgning om opholdstilladelse (på et andet grundlag end det i nærværende bestemmelse omhandlede).

Når betænkningstiden ophører, ophæver styrelsen for indvandring og naturalisering udrejsesuspensionen.«

III. De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

19. Sagsøgeren i hovedsagen, der er nigeriansk statsborger, indgav den 26. april 2019 en ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene efter tidligere at have indgivet tre ansøgninger om international beskyttelse i Italien og en yderligere ansøgning i Belgien.

20. Kongeriget Nederlandene fremsendte den 3. juni 2019 i medfør af artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013 en anmodning til Den Italienske Republik om tilbagetagelse af den pågældende, hvilket Italien accepterede den 13. juni 2019.

21. Sagsøgeren var forinden blevet hørt den 26. april 2019, og ved skrivelse af 30. juli 2019 erklærede den pågældende, at han ønskede at indgive anmeldelse til politimyndigheden om, at han havde været offer for menneskehandel i Italien og i et nederlandsk modtagecenter havde genkendt en af gerningsmændene til denne lovovertrædelse. Han blev afhørt herom af fremmedpolitiet. Ved afgørelse af 12. august 2019 afslog Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retsvæsen og sikkerhed, Nederlandene) at behandle den pågældendes ansøgning om international beskyttelse med den begrundelse, at Italien var den medlemsstat, der var ansvarlig for behandlingen heraf, og anordnede overførsel af den pågældende til Italien.

22. Den 3. oktober 2019 foretog sagsøgeren i hovedsagen anmeldelse til de nederlandske myndigheder om, at han havde været offer for menneskehandel.

23. Efter at have undersøgt sagen konkluderede den nederlandske anklagemyndighed, at der ikke forelå indicier i Nederlandene til støtte for den pågældendes anmeldelse, og at dennes samarbejde derfor ikke var påkrævet i forbindelse med en strafferetlig efterforskning i Nederlandene. Hans anmeldelse blev således henlagt.

24. Sagsøgeren i hovedsagen har ved den forelæggende ret anlagt sag til prøvelse af afgørelsen af 12. august 2019. Han har navnlig gjort gældende, at denne afgørelse er ulovlig, for så vidt som der burde være indrømmet ham betænkningstid i medfør af artikel 6 i direktiv 2004/81.

25. Ifølge den forelæggende ret er det derfor spørgsmålet, om sagsøgeren på et givet tidspunkt efter den 30. juli 2019 burde være indrømmet den betænkningstid, der er fastsat i dette direktivs artikel 6, og om statssekretæren for retsvæsen og sikkerhed i givet fald, selv om denne betænkningstid ikke var indrømmet, kunne træffe foranstaltninger til forberedelse af udsendelsen af sagsøgeren fra nederlandsk område, og – i forlængelse af dette spørgsmål – om afgørelsen af 12. august 2019 udgør en afgørelse om udsendelse. Denne ret ønsker endvidere oplyst, hvilke konsekvenser der bør drages af den omstændighed, at den nationale lovgivning, bortset fra det i udlændingecirkulæret oplyste, hverken fastlægger den nævnte betænkningstids varighed eller begyndelsestidspunkt, og at det nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, følgelig ikke er gennemført i nederlandsk ret.

26. Under disse omstændigheder har rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1a) Da Nederlandene har undladt at fastlægge begyndelsestidspunktet for den i artikel 6, stk. 1, i direktiv [2004/81] garanterede betænkningstid i overensstemmelse med national lovgivning, skal denne bestemmelse da fortolkes således, at betænkningstiden uden videre begynder, når tredjelandsstatsborgeren underretter (giver) de nederlandske myndigheder (meddelelse) om menneskehandelen?

1b) Da Nederlandene har undladt at fastlægge varigheden af den i artikel 6, stk. 1, i direktiv [2004/81] garanterede betænkningstid i overensstemmelse med national lovgivning, skal denne bestemmelse da fortolkes således, at betænkningstiden uden videre ophører, efter at der er sket anmeldelse af menneskehandel, eller den pågældende tredjelandsstatsborger tilkendegiver, at han ikke vil anmelde denne?

2) Skal der ved »afgørelse om udsendelse« som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i direktiv [2004/81] også forstås udsendelse af en tredjelandsstatsborger fra medlemsstatens område til en anden medlemsstats område?

3a) Er artikel 6, stk. 2, i direktiv [2004/81] til hinder for, at der i den i denne artikels stk. 1 garanterede betænkningstid træffes en afgørelse om overførsel?

3b) Er artikel 6, stk. 2, i direktiv [2004/81] til hinder for, at der i den i denne artikels stk. 1 garanterede betænkningstid fuldbyrdes en allerede truffet afgørelse om overførsel eller træffes forberedelser hertil?«

27. Den tjekkiske, den tyske og den nederlandske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

28. Parterne er i øvrigt blevet anmodet om at besvare de af Domstolen stillede spørgsmål til skriftlig besvarelse og navnlig tage stilling til, i hvilket omfang og i hvilken retning der med henblik på besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål bør tages hensyn til såvel bestemmelserne i direktiv 2011/36 om forebyggelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor som reglerne i direktiv 2012/29 om rettigheder for ofre for kriminalitet.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

29. Før jeg undersøger disse spørgsmål, har jeg to bemærkninger at fremsætte.

30. Den første vedrører den rækkefølge, hvori jeg foreslår at behandle disse spørgsmål.

31. Jeg vil nemlig indlede min analyse med at undersøge det principielle spørgsmål, som det andet præjudicielle spørgsmål rejser, nemlig fortolkningen af begrebet »afgørelse om udsendelse«, som EU-lovgiver har anvendt i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81. Den forelæggende ret ønsker således oplyst, om dette begreb omfatter en foranstaltning, hvorved en medlemsstat overfører en tredjelandsstatsborger til en anden medlemsstat i henhold til forordning nr. 604/2013.

32. Af hensyn til sammenhængen vil jeg derefter gå over til undersøgelsen af det tredje præjudicielle spørgsmål om, i hvilket omfang en medlemsstat i den betænkningstid, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81, kan indlede en procedure for overførsel af den tredjelandsstatsborger, der har været offer for menneskehandel. Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, dels om der kan træffes en afgørelse om overførsel [litra a)], dels om der kan ske eller forberedes fuldbyrdelse af en sådan afgørelse om overførsel, som er truffet inden betænkningstidens begyndelsestidspunkt [litra b)].

33. Endelig vil jeg afslutte min bedømmelse med at undersøge det første præjudicielle spørgsmål om beregningen af de frister, der gælder for betænkningstiden. I mangel af en national gennemførelsesforanstaltning ønsker den forelæggende ret nemlig, at Domstolen fastlægger denne betænkningstids begyndelsestidspunkt og ophørstidspunkt.

34. Min anden indledende bemærkning vedrører de forskrifter, i lyset af hvilke jeg vil undersøge det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål for så vidt angår rækkevidden af forbuddet mod at gennemføre udsendelsesforanstaltninger i betænkningstiden.

35. Den tyske og den nederlandske regering har således i deres indlæg foreslået at besvare disse spørgsmål ved hjælp af en analyse af ordlyd, opbygning og formål med forordning nr. 604/2013. Denne tilgang afspejler disse parters og Kommissionens kraftige tilbøjelighed til at lægge størst vægt på effektiviteten af de overførselsprocedurer, der er fastsat i denne forordning. Trods det interessante ved denne tilgang mener jeg, at rækkevidden af forbuddet i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 først og fremmest skal undersøges i henseende til denne bestemmelses ordlyd, opbygning og formål i den sammenhæng, hvori dette direktiv indgår, nemlig bekæmpelsen af menneskehandel.

36. Selv om både direktiv 2004/81 og forordning nr. 604/2013 bidrager til virkeliggørelsen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, henhører de nemlig under hver sit regelsæt og har hver sit formål.

37. Direktiv 2004/81 er et virkemiddel til bekæmpelse af menneskehandel, som kan anvendes uanset offerets stilling. Dette direktiv vedrører opholdsbetingelserne for tredjelandsstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst på medlemsstaternes område som led i ulovlig indvandring, og foreskriver navnlig udstedelse af en opholdstilladelse til de tredjelandsstatsborgere heriblandt, der efter betænkningstidens udløb beslutter at samarbejde i

forbindelse med den strafferetlige efterforskning og/eller retsforfølgningen. Dette direktiv skal således bidrage til en effektiv bekæmpelse af menneskesmugling eller ulovlig indvandring og samtidig beskytte ofrene for disse lovovertrædelser.

38. Forordning nr. 604/2013 indgår derimod i forvaltningen af migrationsstrømme. Forordningen henhører under det fælles europæiske asylsystem og baserer sig på en rent administrativ undersøgelsesprocedure med henblik på i overensstemmelse med de i denne forordning fastlagte kriterier at identificere den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, hvortil ansøgeren eventuelt vil blive overført, og hvori denne i givet fald vil få opholdstilladelse i sin egenskab af modtager af en international beskyttelse.

39. En situation som den omhandlede rejser spørgsmålet om, hvordan disse to procedurer forholder sig til hinanden. Deres samtidige anvendelse er nemlig i sig selv et paradoks, idet formålet med direktiv 2004/81 er, at den af direktivet omfattede tredjelandsstatsborger tildeles tidsbegrænset opholdstilladelse på den medlemsstats område, hvori den pågældende har foretaget anmeldelse af menneskehandel og er blevet identificeret som offer herfor, mens forordning nr. 604/2013 derimod inden for ufravigelige frister regulerer overførslen af den pågældende til en anden medlemsstat, hvis den medlemsstat, hvori vedkommende befinder sig, ikke er ansvarlig for behandlingen af den pågældendes ansøgning om international beskyttelse.

40. Sondringen mellem de nævnte procedurer kræver en afbalanceret tilgang, hvor der ganske vist skal tages hensyn til effektiviteten af de såkaldte »Dublinprocedurer«, men efter min opfattelse især til den berørte persons sårbarhed i sin egenskab af både offer, der er omfattet af direktiv 2004/81, og ansøger om international beskyttelse.

B. Rækkevidden af forbuddet mod at fuldbyrde en afgørelse om udsendelse i betænkningstiden som fastsat i artikel 6 i direktiv 2004/81

1. Om det andet præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af begrebet »afgørelse om udsendelse«, der er anvendt i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81

41. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om begrebet »afgørelse om udsendelse« som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 omfatter den foranstaltning, hvorved en medlemsstat overfører en tredjelandsstatsborger, som er offer for menneskehandel, til en anden medlemsstat i henhold til artikel 26 i forordning nr. 604/2013.

42. Denne ret søger med andre ord Domstolens svar på, om dette begreb dækker samtlige foranstaltninger, hvorved en tredjelandsstatsborger tvinges til at forlade en medlemsstats område, f.eks. en foranstaltning til overførsel til en anden medlemsstat, eller om begrebet »udsendelse« derimod alene omfatter de foranstaltninger, hvorved en tredjelandsstatsborger tvinges til at forlade Unionens område, hvorfor en overførsel, hvorom der er truffet afgørelse i henhold til forordning nr. 604/2013, udelukkes fra denne betegnelse.

43. Artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 fastsætter, at »[i] betænkningstiden og i afventning af de kompetente myndigheders afgørelse har de berørte tredjelandsstatsborgere adgang til den behandling, der er omhandlet i artikel 7, og en eventuel afgørelse om udsendelse vil ikke kunne fuldbyrdes«.

44. Ordlyden af dette direktivs artikel 6, stk. 2, giver ingen fingerpeg om den geografiske rækkevidde af begrebet »udsendelse«. EU-lovgiver har heller ikke defineret dette begreb i forbindelse med det nævnte direktiv. Det er blot præciseret i samme direktivs artikel 2, litra d), at der ved »foranstaltning til fuldbyrdelse af en afgørelse om udsendelse« forstås »enhver foranstaltning truffet af en medlemsstat med henblik på fuldbyrdelse af en afgørelse truffet af de kompetente myndigheder om udsendelse af en tredjelandsstatsborger«.

45. Artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 indeholder ej heller en henvisning til medlemsstaternes nationale lovgivning. Begrebet »udsendelse« som anvendt i denne artikel skal derfor forstås som et selvstændigt EU-retligt begreb. For så vidt som dette begreb allerede er defineret i artikel 3, nr. 5), i direktiv 2008/115/EF[12], der i lighed med direktiv 2004/81 henhører under EU's immigrationspolitik, foreslår jeg, at Domstolen henholder sig til denne definition.

46. I direktiv 2008/115 er begrebet »udsendelse« i artikel 3, nr. 5), defineret som »håndhævelse af forpligtelsen til at vende tilbage, dvs. *den fysiske transport ud af medlemsstaten*«. Afgørelsen om tilbagesendelse er ifølge definitionen af begrebet »tilbagesendelse« i dette direktivs artikel 3, nr. 3), den afgørelse, hvorved tredjelandsstatsborgeren forpligtes til at »vende tilbage« til sit oprindelsesland eller et transitland eller et andet tredjeland. Henset til disse definitioner har en afgørelse om udsendelse og en afgørelse om tilbagesendelse, selv om de er truffet i forbindelse med en og samme procedure eller retsakt, forskellig rækkevidde. Udsendelsen er den foranstaltning, hvorved tredjelandsstatsborgeren tvinges til at forlade den medlemsstat, på hvis område vedkommende befinder sig, mens tilbagesendelsen i henseende til direktiv 2008/115 er den proces, hvorved denne tredjelandsstatsborger rejser til et tredjeland eller et transitland eller tilbage til sit oprindelsesland, dvs. ud af Unionens område. Ifølge ordlyden af dette direktivs artikel 8, stk. 3, kan medlemsstaterne således anordne udsendelse af den berørte person ved en særskilt administrativ eller retslig retsakt før eller efter vedtagelsen af afgørelsen om tilbagesendelse, idet begge disse retsakter opfylder de formkrav, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 12, og kan gøres til genstand for en retlig prøvelse[13].

47. I dom af 30. september 2020, CPAS de Seraing[14], sondrede Domstolen således mellem afgørelsen om udsendelse og afgørelsen om tilbagesendelse som følger: »Det fremgår nemlig for det første af artikel 3, nr. 3)-5), i direktiv 2008/115, at en afgørelse om tilbagesendelse pr. definition pålægger eller indeholder en forpligtelse for den tredjelandsstatsborger, som den er rettet mod, til at vende tilbage til et tredjeland, *mens* begrebet »udsendelse« betegner den fysiske transport af denne tredjelandsstatsborger ud af den pågældende medlemsstat«[15]. Ifølge Domstolen »er virkningen af [afgørelsen om udsendelse] derfor i sig selv, at den er til hinder for, at den pågældende tredjelandsstatsborger gives mulighed for midlertidigt at opholde sig *på denne medlemsstats område*«[16].

48. Det følger af de nævnte eksempler på ordlyd og retspraksis, at en foranstaltning kvalificeres som en »afgørelse om udsendelse«, når den har den virkning, at den tvinger tredjelandsstatsborgeren til at forlade den medlemsstat, på hvis område vedkommende befinder sig. For så vidt som en afgørelse om overførsel, der er truffet i henhold til forordning nr. 604/2013, pålægger den berørte tredjelandsstatsborger en forpligtelse til at rejse til den

[12] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98).

[13] – Artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115.

[14] – C-402/19 (EU:C:2020:759).

[15] – Denne doms præmis 44 (min fremhævelse).

[16] – Den nævnte doms præmis 45 (min fremhævelse).

medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af vedkommendes ansøgning om international beskyttelse (den anmodede medlemsstat), indebærer fuldbyrdelsen af en sådan afgørelse i sig selv, at denne tredjelandsstatsborger udsendes af den medlemsstats område, hvor vedkommende har indgivet sin ansøgning om international beskyttelse (den anmodende medlemsstat).

49. På baggrund af disse betragtninger foreslår jeg følgelig, at Domstolen fastslår, at begrebet »afgørelse om udsendelse« som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 skal fortolkes således, at det omfatter de foranstaltninger, hvorved en tredjelandsstatsborger, der er offer for menneskehandel, tvinges til at forlade den medlemsstat, på hvis område vedkommende befinder sig, som følge af fuldbyrdelsen af en afgørelse om overførsel truffet i henhold til forordning nr. 604/2013.

2. Om det tredje præjudicielle spørgsmål vedrørende de nærmere regler for iværksættelsen af en overførselsprocedure i betænkningstiden

50. Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at der i den betænkningstid, der er fastsat i dette direktivs artikel 6, stk. 1, dels kan træffes en afgørelse om overførsel [litra a)], dels kan ske eller forberedes fuldbyrdelse af en afgørelse om overførsel, som er truffet inden betænkningstidens begyndelsestidspunkt [litra b)].

51. Jeg gør opmærksom på, at EU-lovgiver ifølge ordlyden af artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 forbyder medlemsstaten at »fuldbyrde« en afgørelse om udsendelse af en tredjelandsstatsborger, som er offer for menneskehandel, i den betænkningstid, som er indrømmet vedkommende i medfør af denne artikels stk. 1.

52. På baggrund af ordlyden af dette direktivs artikel 6 vil jeg i mit videre ræsonnement sondre mellem to situationer.

53. Den første situation er den, som udtrykkeligt forbydes af EU-lovgiver, nemlig *fuldbyrdelsen* af en afgørelse om udsendelse.

54. Den anden situation er den, hvori medlemsstaten, eftersom artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 ikke indeholder bestemmelser om det modsatte, i denne betænkningstid kan vedtage en afgørelse om overførsel af offeret for menneskehandel eller træffe indledende foranstaltninger til denne overførsel uden dog at skride til den egentlige overførsel af den pågældende tredjelandsstatsborger.

a) Forbuddet mod at fuldbyrde en afgørelse om overførsel i betænkningstiden

55. På baggrund af disse betragtninger er det min opfattelse, at forbuddet mod at fuldbyrde en afgørelse om udsendelse medfører et forbud mod at fuldbyrde en afgørelse om overførsel af offeret for menneskehandel i den betænkningstid, der er indrømmet vedkommende.

56. Som jeg nu vil gøre rede for, er dette den rette fortolkning ikke alene for så vidt angår den effektive virkning af den i direktiv 2004/81 fastsatte procedure for udstedelsen af opholdstilladelsen, men også i betragtning af de målsætninger, som EU-lovgiver ønsker at forfølge.

57. Formålet med dette direktiv er, jf. artikel 1 heri, at fastlægge betingelserne for udstedelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, der med henblik på bekæmpelse af menneskehandel samarbejder i forbindelse med den strafferetlige efterforskning eller retsforfølgningen [17].

58. I denne forbindelse er det afgørende at holde sig for øje, at dette direktivs bestemmelser, jf. artikel 3, stk. 1, heri, finder anvendelse på »tredjelandsstatsborgere, der er eller har været ofre for forbrydelser i forbindelse med menneskehandel«.

59. Begrebet »offer« er defineret i artikel 2, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2012/29 som »en fysisk person, som har lidt skade, herunder fysisk, psykisk eller følelsesmæssig skade eller økonomisk tab, som direkte er forvoldt ved en forbrydelse«. Betegnelsen »offer for en forbrydelse« er uafhængig af lovligheden af den pågældendes ophold eller status som fastboende på den pågældende medlemsstats område [18].

60. Endvidere har EU-lovgiver defineret menneskehandel i artikel 2 i direktiv 2011/36 [19], hvortil der henvises i artikel 2, litra c), i direktiv 2004/81 [20].

61. Det følger af dette direktivs anvendelsesområde, som det er udtrykt i artikel 3, stk. 1, heri, sammenholdt med direktiv 2011/36 og 2012/29, at proceduren for udstedelse af tidsbegrænset opholdstilladelse, hvori indgår betænkningstiden, kun må indledes, for så vidt som de kompetente nationale myndigheder vurderer, at tredjelandsstatsborgeren kan betegnes som »offer for menneskehandel«.

62. De forskellige faser af proceduren for udstedelse af tidsbegrænset opholdstilladelse er indrettet efter den særlige status som offer, som tredjelandsstatsborgeren har, men også den pågældende strafbare handlings grovhed. Hver af disse faser indebærer, at offeret forbliver på den pågældende medlemsstats område i den betænkningstid, der er indrømmet vedkommende, og at gennemførelsen af enhver overførselsforanstaltning, der er truffet i den pågældendes sag, derfor sættes i bero.

[17] – Jf. ottende og niende betragtning til direktiv 2004/81 og syttende betragtning til direktiv 2011/36.

[18] – I modsætning til det synspunkt, som den nederlandske regering har givet udtryk for i sine indlæg, er artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 også rettet mod tredjelandsstatsborgere, der er ofre for menneskehandel, og som har lovligt ophold på den pågældende medlemsstats område, f.eks. ansøgere om international beskyttelse. Jf. dette direktivs artikel 3, stk. 1, hvis ordlyd viser, at direktivets anvendelsesområde også omfatter tredjelandsstatsborgere, som lovligt er indrejst eller opholder sig på den pågældende medlemsstats område. Jf. ligeledes artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2012/29, hvorefter »[d]e rettigheder, der er fastsat i dette direktiv, gælder for ofre på en ikkediskriminerende måde, herunder hvad angår deres opholdsstatus«, niende betragtning til det nævnte direktiv, hvorefter »[o]fre for kriminalitet bør anerkendes som sådanne, og de bør behandles på en respektfuld, forstående og professionel måde uden nogen form for forskelsbehandling på grund af […] opholdsstatus«, tiende betragtning til samme direktiv, hvorefter »[m]edlemsstaterne bør træffe de fornødne foranstaltninger til at sikre, at de rettigheder, der er fastsat i [direktiv 2012/29], ikke gøres betingede af offerets opholdsstatus på deres område eller offerets statsborgerskab eller nationalitet«, samt attende betragtning til direktiv 2011/36.

[19] – Der er tale om følgende forsætlige handlinger: rekruttering, transport, overførelse, ydelse af husly til eller modtagelse af en person, herunder udveksling eller overdragelse af kontrol over de pågældende, ved trusler eller ved brug af magt eller andre former for tvang, ved bortførelse, ved bedrag, ved svig, ved misbrug af magt eller udnyttelse af en sårbar position eller ved, at der ydes eller modtages betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har kontrol over en anden person, med henblik på udnyttelse. Udnyttelse skal mindst omfatte udnyttelse af andres prostitution og andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde eller tvangstjenester, herunder tiggeri, slaveri og slaverilignende forhold, trældom samt udnyttelse af strafbare handlinger og fjernelse af organer.

[20] – EU-lovgiver henviser til artikel 1-3 i Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA af 19.7.2002 om bekæmpelse af menneskehandel (EFT 2002, L 203, s. 1), som blev erstattet af direktiv 2011/36.

1) Medlemsstatens oplysningspligt

63. De forskellige faser af proceduren for udstedelse af tidsbegrænset opholdstilladelse er defineret i kapitel II i direktiv 2004/81.

64. Denne procedure indledes med, at den tredjelandsstatsborger, der kan være offer for menneskehandel, bliver informeret i overensstemmelse med dette direktivs artikel 5 [21].

65. I medfør af denne artikel påhviler oplysningspligten de kompetente nationale myndigheder, så snart de »*mener*, at en tredjelandsstatsborger *kan* være omfattet af dette direktiv«. Med andre ord påhviler denne oplysningspligt disse myndigheder, i det øjeblik de har rimelig grund til at antage, at denne tredjelandsstatsborger er eller har været offer for menneskehandel, og dermed forud for enhver strafferetlig kvalificering [22].

66. I overensstemmelse med denne artikel skal myndighederne oplyse den berørte person om »de muligheder, der tilbydes i medfør af dette direktiv«. Med andre ord skal den pågældende oplyses om muligheden for ikke alene at få indrømmet en betænknings- og restitueringstid, men også at nyde godt af de bistands- og støtteforanstaltninger, der er fastlagt i artikel 7 i direktiv 2004/81, og på visse betingelser i overensstemmelse med dette direktivs artikel 8 [23] at opnå tidsbegrænset opholdstilladelse på medlemsstatens område til gengæld for at samarbejde. Således som det følger af niende betragtning til det nævnte direktiv, skal opholdstilladelsen nemlig være »så attraktiv, at [ofrene for menneskehandel] vælger at samarbejde med de kompetente myndigheder«.

67. Denne oplysningspligt ville blive udhulet, hvis den pågældende medlemsstat alligevel overførte offeret i den betænkningstid, som den har indrømmet vedkommende, idet den har forpligtet sig til at indrømme vedkommende ikke alene denne tid, men også de bistands- og støtteforanstaltninger, der er fastlagt i artikel 7 i direktiv 2004/81, og på visse betingelser udstede en tidsbegrænset opholdstilladelse, hvis dette offer er villig til at foretage anmeldelse af eller optræde som vidne mod gerningsmændene til den strafbare handling. En sådan praksis ville ikke være forenelig med de krav, som EU-lovgiver har stillet i artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2012/29, hvorefter de kompetente nationale myndigheder skal behandle ofrene for kriminalitet på en respektfuld, forstående og professionel måde [24].

2) Betænkningstid

68. Betænkningstiden indrømmes på de betingelser, der er fastsat i artikel 6 i direktiv 2004/81. Mens EU-lovgiver hverken har defineret denne betænkningstids varighed eller begyndelsestidspunkt og dermed har overladt det til den enkelte medlemsstat at fastsætte disse nærmere bestemmelser, har denne lovgiver til gengæld langt tydeligere beskrevet formålet med den nævnte betænkningstid. EU-lovgiver har nemlig udtrykkeligt i denne artikels stk. 1 anført, at denne betænkningstid skal gøre det muligt for offeret at restituere sig og undslippe indflydelse fra

21 – Jf. ligeledes artikel 11, stk. 6, i direktiv 2011/36.

22 – Jf. i denne henseende Conseil d'Etats (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) dom af 15.6.2012 (nr. 339209), hvori denne ret har lagt vægt på den forpligtelse, der påhviler politimyndighederne til at informere de formodede ofre, og draget konsekvenserne af manglende oplysning.

23 – Jf. ligeledes 11. betragtning til direktiv 2004/81.

24 – Jf. f.eks. artikel R-316-1 i Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (lov om udlændiges indrejse og ophold og retten til asyl, Frankrig), hvorefter »oplysningerne skal gives på et sprog, som udlændingen forstår, og under iagttagelse af den grad af fortrolighed, der kan vække vedkommendes tillid og sikre hans beskyttelse« (JORF af 15.9.2007, retsakt nr. 17).

de personer, der har begået lovovertrædelserne, således at offeret kan træffe en kvalificeret beslutning om, hvorvidt vedkommende i betragtning af de risici, dette medfører, ønsker at samarbejde med de kompetente myndigheder, herunder politi-, anklage- og retsmyndighederne [25]. Med indførelsen af betænkningstiden har EU-lovgiver således taget hensyn til offerets særligt udsatte stilling og lovovertrædelsens meget specifikke karakter, idet dette offer ud over at have været genstand for lovovertrædelsens elementer i sig selv »ofte er blevet underkuet på ikke blot det fysiske plan, men også psykisk« [26].

69. Det er i tråd med det således indførte system, at artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 kræver, at den berørte medlemsstat dels skal opfylde offerets basale og særlige behov ved i betænkningstiden at indrømme vedkommende den behandling, der er fastsat i dette direktivs artikel 7, dels give afkald på at gennemføre nogen som helst udsendelsesforanstaltning i denne periode, idet det pågældende offer har fået midlertidig tilladelse til at forblive på området »i afventning af de kompetente myndigheders afgørelse« [27]. Disse to krav er indbyrdes forbundet, eftersom bistands- og støtteforanstaltningerne ikke kan indrømmes tredjelandsstatsborgere, der har forladt det nationale område [28]. Ud over sproglig og juridisk bistand skal den pågældende medlemsstat garantere offerets værdighed og sikkerhed ved at opfylde vedkommendes særlige behov, navnlig for psykologhjælp eller psykoterapi og akut lægelig behandling [29].

70. EU-lovgivers mål med forbuddet mod at gennemføre nogen som helst udsendelsesforanstaltning i betænkningstiden og kravet om, at offeret midlertidigt forbliver på det nationale område, er dels at styrke en fremgangsmåde, der kan sikre beskyttelsen af dette offer for menneskehandels rettigheder, hvilket er en målsætning i talrige internationale retsakter [30], dels at sikre den strafferetlige forfølgnings effektivitet, idet politimyndighederne, såfremt det nævnte offer er villig til at optræde som vidne, i givet fald kan opnå den pågældendes deltagelse i efterforskningen og retsforfølgningen [31].

71. Endelig er det ved betænkningstidens udløb, eller snarere hvis de kompetente myndigheder vurderer, at tredjelandsstatsborgeren allerede klart har givet udtryk for at ville samarbejde, at den berørte medlemsstat i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i artikel 8 i direktiv

[25] – Jf. ligeledes 11. og 12. betragtning til direktiv 2004/81 og 18. betragtning til direktiv 2011/36.

[26] – Jf. Bruno Lasserres indlæg for »Franco-Bristish-Irish Judicial Cooperation Committee« (den fransk-engelsk-irske komité for retligt samarbejde) af 21.7.2019 med overskriften »Le traitement contentieux de la vulnérabilité dans les affaires d'esclavage et de traite humaine«, der er tilgængelig på følgende internetadresse: 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 (jf. ligeledes den ved retspraksis fastsatte definition af menneskehandel i Menneskerettighedsdomstolens dom af 7.10.2021, Zoletic m.fl. mod Aserbajdsjan, CE:ECHR:2021:1007JUD002011612, § 155).

[27] – Artikel 6, stk. 3, i direktiv 2004/81 bestemmer, at »[b]etænkningstiden [ikke giver] opholdsret i medfør af dette direktiv«.

[28] – Jf. 18. betragtning til direktiv 2011/36.

[29] – Jeg gør opmærksom på, at det af 18. betragtning til direktiv 2011/36 fremgår, at disse foranstaltninger bør ydes til en person, så snart der foreligger en rimelig begrundet indikation, der giver anledning til at antage, at den pågældende er eller har været offer for menneskehandel, uanset om den pågældende er villig til at optræde som vidne. Jf. i denne henseende artikel 13, stk. 1, i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, der blev undertegnet i Warszawa den 16.5.2005 og trådte i kraft den 1.2.2008 (CETS nr. 197, herefter »konventionen om indsatsen mod menneskehandel«). Retten til disse foranstaltninger bortfalder, når identifikationsprocessen er afsluttet, eller betænkningstiden er udløbet, hvis den pågældende ikke anses for at være berettiget til en opholdstilladelse eller ikke har lovligt ophold i denne medlemsstat eller har forladt medlemsstatens område.

[30] – Her kan bl.a. nævnes De Forenede Nationers protokol til forebyggelse og bekæmpelse af samt straf for handel med mennesker, herunder særligt kvinder og børn, som blev vedtaget i New York den 15.11.2000 (*United Nations Treaty Series*, bind 2237, s. 319), og konventionen om indsatsen mod menneskehandel.

[31] – Jf. i denne retning K. Plouffe-Malette, *Protection des victimes de traite des êtres humains: approches internationales et européennes*, Bruylant, Bruxelles, 2013.

2004/81, kan udstede en opholdstilladelse af mindst seks måneders varighed til offeret med henblik på den pågældendes samarbejde i forbindelse med den strafferetlige efterforskning eller retsforfølgningen.

72. Det følger heraf, at hvis dette offer overføres i betænkningstiden, sikres vedkommende efter min opfattelse ikke den effektive nydelse af sine rettigheder som offer for menneskehandel i henhold til direktiv 2004/81, hverken med hensyn til restituering og beskyttelse eller med henblik på at samarbejde i forbindelse med efterforskningen eller retsforfølgningen.

73. For det første skal betænkningstiden give offeret mulighed for at restituere sig, ligesom de kompetente nationale myndigheder skal kunne nå at vurdere vedkommendes sårbarhedsgrad for ikke alene at yde den rette behandling i henhold til dette direktivs artikel 7, men også foretage en risikovurdering, før de kan gennemføre en udsendelsesforanstaltning [32]. I denne sammenhæng beder Kommissionen medlemsstaterne være særligt opmærksomme på den specifikke stilling for ofre for menneskehandel i forbindelse med overførsel af tredjelandsstatsborgere til det land, som de først ankom til, idet ofrene bliver tilgængelige for menneskehandlere og kan risikere at blive genhandlet [33]. Ligeledes vurderer Europarådets Ekspertgruppe til Bekæmpelse af Menneskehandel (Greta), at denne vurdering skal foretages for at undgå, at offeret sendes tilbage til den stat, hvor vedkommende ganske vist for første gang indgav sin ansøgning om international beskyttelse, men også risikerer på ny at blive offer for menneskehandel. Enhver afgørelse om overførsel skal således overvejes i lyset af risikoen for sekundær viktimisering i den medlemsstat, der er blevet anmodet om overtagelse [34].

74. Fuldbyrdelsen af en afgørelse om overførsel i betænkningstiden forekommer mig imidlertid at ødelægge denne dynamik, fordi den for det første ville sende offeret bort fra de personer og de specialiserede støttetjenester, hos hvem vedkommende har kunnet finde støtte [35], dernæst fordi den ville suspendere eller endda afbryde den behandling, der er indrømmet offeret i medfør af artikel 7 i direktiv 2004/81, og endelig fordi den kunne nødvendiggøre frihedsberøvelse af den pågældende [36].

75. I henhold til artikel 31 og 32 i forordning nr. 604/2013 har den medlemsstat, der overfører en ansøger om international beskyttelse, pligt til at meddele den ansvarlige medlemsstat de oplysninger og data om den pågældende, som den finder nødvendige for vedkommendes beskyttelse, og kan ligeledes meddele den de øjeblikkelige foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at de særlige behov, som den pågældende har, herunder eventuel nødvendig akut lægebehandling, tilgodeses. Endvidere kunne denne ansøger om international beskyttelse i en sådan situation være omfattet af de særlige bestemmelser i direktiv 2012/29 om ofre med bopæl i en anden medlemsstat end den, hvor forbrydelsen blev begået. Det præciseres nemlig i 51. betragtning til dette direktiv, at offerets bopælsmedlemsstat bør yde den nødvendige bistand,

[32] – Jf. i denne henseende notat fra Ekspertgruppen til Bekæmpelse af Menneskehandel (Greta), »Note d'orientation sur le droit des victimes de la traite, et des personnes risquant d'être victimes de la traite, à une protection internationale«, juni 2020 (tilgængeligt på følgende internetadresse: https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-les-droits-des-victimes-de-la-traite-et-des-per/16809ebf45).

[33] – Jf. i denne henseende meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2021-2025 af 14.4.2021 (COM(2021) 171 final, s. 18).

[34] – Det anføres i 62. betragtning til direktiv 2012/29, at »[f]or at sikre at ofre for kriminalitet modtager den nødvendige bistand, støtte og beskyttelse, bør de offentlige tjenester arbejde på en koordineret måde og bør inddrages på alle administrative niveauer, dvs. på EU-niveau og på nationalt, regionalt og lokalt niveau«.

[35] – Med hensyn til den væsentlige betydning af specialiserede støttetjenester for ofre for grov kriminalitet i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere eller har bopæl, jf. 38. betragtning til direktiv 2012/29.

[36] – Jf. artikel 28 i forordning nr. 604/2013.

støtte og beskyttelse for så vidt angår offerets behov for at komme sig [37]. EU-lovgiver kræver i øvrigt, at denne medlemsstat meddeler det nævnte offer, hvilke særlige foranstaltninger, procedurer eller faciliteter »der findes« til at beskytte vedkommendes interesser i den medlemsstat, hvor der først tages kontakt med den kompetente myndighed, idet omfanget af eller detaljerne vedrørende informationerne kan variere afhængigt af offerets særlige behov samt forbrydelsens art eller type [38]. I en situation, hvor offeret ikke har mulighed for at anmelde forbrydelsen i den medlemsstat, hvor den blev begået, skal vedkommende kunne anmelde den til de kompetente myndigheder i sin bopælsstat, som i øvrigt har pligt til at træffe passende foranstaltninger med hensyn til sagens tilrettelæggelse og navnlig modtagelsen af anmeldelsen og optagelse af offerets forklaring [39].

76. Trods disse bestemmelsers klare hensigt er jeg imidlertid ikke overbevist om, at de er tilstrækkelige til kontinuerligt og målrettet at opfylde de særlige behov hos ofre for menneskehandel [40]. Overførslen til en ny medlemsstat indebærer bl.a., at offeret anvises plads i et nyt modtagelsescenter, som ikke nødvendigvis eller umiddelbart råder over tilstrækkelige midler til at opfylde vedkommendes særlige behov. Det betyder ligeledes, at dette offer indleder nye kontakter med nye myndigheder. Ingen kan imidlertid være i tvivl om, at en sådan situation og i særdeleshed de gentagne afgivelser af vidneudsagn risikerer at forstærke offerets sårbarhed.

77. For det andet skal betænkningstiden give de kompetente nationale myndigheder mulighed for at opbygge tillid hos det nævnte offer, således at vedkommende ved udsigten til at opnå en tidsbegrænset opholdstilladelse vil samarbejde i forbindelse med den strafferetlige efterforskning og/eller retsforfølgningen. Jeg tvivler imidlertid på, at dette formål kan opfyldes, hvis den pågældende tredjelandsstatsborger sideløbende med proceduren for udstedelse af opholdstilladelse underrettes om den nært forestående fuldbyrdelse af en afgørelse om overførsel, der er truffet i vedkommendes sag.

78. For det tredje er denne betænkningstid afgørende for de kompetente nationale myndigheders mulighed for at indsamle pålidelige beviser for forbrydelsens realitet og art (f.eks. national eller grænseoverskridende) med henblik på indledning af den strafferetlige forfølgning. I løbet af denne periode og – for at benytte den formulering, der er anvendt i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 – »i afventning af de kompetente myndigheders afgørelse« kan gennemførelsen af en overførsel påvirke den strafferetlige efterforsknings effektivitet i strid med offerets og de berørte medlemsstaters interesse.

79. I denne henseende anføres det i første betragtning til direktiv 2011/36, at »[m]enneskehandel er en alvorlig forbrydelse […]; det udgør en grov overtrædelse af de grundlæggende rettigheder og er udtrykkeligt forbudt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder« [41].

[37] – 51. betragtning til direktiv 2012/29 er affattet som følger: »Hvis offeret har forladt den medlemsstats område, hvor forbrydelsen blev begået, er den pågældende medlemsstat ikke længere forpligtet til at yde bistand, støtte og beskyttelse, bortset fra hvad der direkte vedrører en straffesag, som medlemsstaten fører vedrørende den pågældende forbrydelse, såsom særlige beskyttelsesforanstaltninger under retssagen. Offerets bopælsmedlemsstat bør yde den nødvendige bistand, støtte og beskyttelse for så vidt angår offerets behov for at komme sig.«

[38] – Jf. artikel 4, stk. 1, litra g), i direktiv 2012/29.

[39] – Jf. artikel 17 i direktiv 2012/29.

[40] – Som den nederlandske regering har fremhævet i sine indlæg, henvises der intetsteds i forordning nr. 604/2013 til direktiv 2004/81. Kun i forbindelse med vurderingen af barnets tarv omtales situationen for ansøgere om international beskyttelse, som er ofre for menneskehandel, i denne forordnings artikel 6, stk. 3, litra c).

[41] – EU-lovgiver har endvidere i denne betragtning anført, at »[f]orebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel er en prioritet for Unionen og medlemsstaterne«, og i syvende betragtning til dette direktiv præciseret, at det har til formål at sikre bedre forebyggelse og retsforfølgelse samt beskyttelse af ofrenes rettigheder, idet EU-lovgiver kræver, at medlemsstaterne bekæmper hver enkelt form for menneskehandel ved hjælp af de mest effektive midler.

Denne lovgiver har i anden betragtning til direktiv 2004/81 mindet om, at Det Europæiske Råd på sit møde i Tammerfors (Finland) opfordrede medlemsstaterne til at rette deres indsats mod at afsløre og optrævle de kriminelle organisationer, samtidig med at ofrenes rettigheder sikres.

80. Disse bestemmelser afspejles især i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis [42]. Denne pålægger nemlig medlemsstaterne positive forpligtelser, der følger af artikel 4 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder [43], og som indtræder, så snart de kompetente nationale myndigheder får kendskab til omstændigheder, der gør det muligt med rimelighed at antage, at en person er offer for menneskehandel. De stater, der har undertegnet denne konvention, har således en proceduremæssig forpligtelse til at undersøge potentielle tilfælde af menneskehandel; undersøgelsen skal være effektiv, og myndighederne skal træffe de rimelige foranstaltninger, som de har til rådighed, med henblik på at indsamle beviser og afklare sagens faktiske omstændigheder.

81. I denne sammenhæng kan offerets vidneudsagn have altafgørende betydning, herunder for efterforskningen eller retsforfølgningen. Jeg gør opmærksom på, at menneskehandel ikke nødvendigvis indebærer et grænseoverskridende element, men kan foregå på rent nationalt plan. I medfør af artikel 10, stk. 1, i direktiv 2011/36 har medlemsstaterne principielt stedlig kompetence til retshåndhævelse af lovovertrædelser, der begås på deres område eller af en af deres statsborgere [44]. I en sådan situation ville en overførsel til en anden medlemsstat af den pågældende tredjelandsstatsborger, allerede inden denne har besluttet sig for at samarbejde med henblik på den strafferetlige efterforskning, sende offeret for forbrydelsen ud af den medlemsstats område, der har kompetence til at retsforfølge gerningsmændene til denne forbrydelse, mens offeret tværtimod burde befinde sig på dette område for i ethvert nødvendigt omfang at blive inddraget i beskyttelsen af sine interesser og i den igangværende strafferetlige efterforskning.

82. Hvis forbrydelsen er grænseoverskridende, synes EU-lovgiver ganske vist at prioritere koordineringen af efterforskningen og retsforfølgningen, idet medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder tilskyndes til at samarbejde, således at overførslen af offeret ikke bliver en større hindring for gennemførelsen af retsforfølgningen af gerningsmændene til forbrydelsen [45]. Det er imidlertid min opfattelse, at disse mekanismer ikke nødvendigvis kan anvendes på det meget tidlige stadium, hvor der indrømmes offeret betænkningstid. De indtræder senere, når de retshåndhævende myndigheder har indledt efterforskning eller retsforfølgning af gerningsmændene til forbrydelsen.

83. Samtlige disse elementer taler for at lægge til grund, at en medlemsstat fra det øjeblik, hvor den vurderer, at en tredjelandsstatsborger falder ind under anvendelsesområdet for direktiv 2004/81, fordi den har identificeret vedkommende som offer for menneskehandel, eller finder, at der foreligger rimelige grunde til at antage, at den pågældende er offer for denne forbrydelse, ikke kan fuldbyrde afgørelser om overførsel af vedkommende i den betænkningstid, der er indrømmet denne i medfør af dette direktivs artikel 6, stk. 2.

[42] – Jf. navnlig Menneskerettighedsdomstolens dom af 25.6.2020, S.M. mod Kroatien (CE:ECHR:2020:0625JUD006056114, § 306).

[43] – Undertegnet i Rom den 4.11.1950.

[44] – Medlemsstaterne kan imidlertid udvide denne kompetence på de betingelser, der er fastsat i artikel 10, stk. 2, i direktiv 2011/36.

[45] – Jf. femte betragtning til direktiv 2011/36. Jeg henviser i denne henseende til det forstærkede samarbejde med Europol og Eurojust, oprettelse af fælles efterforskningshold og gennemførelse af Rådets rammeafgørelse 2009/948/RIA af 30.11.2009 om forebyggelse og bilæggelse af konflikter om udøvelse af jurisdiktion i straffesager (EUT 2009, L 328, s. 42).

84. Som FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder anbefaler: »During that time, victims and presumed victims are not to be removed from the territory of the State party« [46].

85. I lyset af samtlige disse betragtninger foreslår jeg følgelig, at Domstolen fastslår, at artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at medlemsstaten i den i dette direktivs artikel 6, stk. 1, fastsatte betænkningstid fuldbyrder en afgørelse om overførsel af en tredjelandsstatsborger, der er offer for menneskehandel, til den medlemsstat, der i henhold til forordning nr. 604/2013 er ansvarlig for behandlingen af den pågældendes ansøgning om international beskyttelse.

b) Medlemsstatens råderum til i betænkningstiden at vedtage en afgørelse om overførsel eller træffe indledende foranstaltninger til fuldbyrdelsen heraf

86. For så vidt dernæst angår en medlemsstats mulighed for i betænkningstiden at vedtage en afgørelse om overførsel eller træffe indledende foranstaltninger til gennemførelsen af denne overførsel, er ræsonnementet anderledes. Ordlyden af artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 forbyder nemlig udelukkende fuldbyrdelsen af en afgørelse om udsendelse. Med den fortolkning, som jeg foreslår af dette begreb, vil alene fuldbyrdelsen af en afgørelse om overførsel være forbudt, idet medlemsstaten i så fald har et råderum til at vedtage en sådan afgørelse eller træffe de indledende foranstaltninger til den nævnte overførsel. Uanset hvilket råderum denne medlemsstat har, må disse foranstaltninger imidlertid ikke fratage bestemmelserne i dette direktivs artikel 6 deres effektive virkning.

87. Hertil har jeg to bemærkninger.

88. For det første gør jeg opmærksom på, at betænkningstiden skal give de kompetente nationale myndigheder mulighed for at opbygge tillid hos offeret for menneskehandel og tilskynde vedkommende til at samarbejde i forbindelse med den strafferetlige efterforskning ved at stille den pågældende en tidsbegrænset opholdstilladelse på deres nationale område i udsigt. Endvidere er medlemsstaten i denne periode forpligtet til at yde offeret den fornødne bistand og beskyttelse, henset til vedkommendes sårbarhed. Jeg tror dog, at det vil forhindre opfyldelsen af disse formål, hvis dette offer samtidig underrettes om, at der træffes indledende foranstaltninger til fuldbyrdelsen af en afgørelse om overførsel, navnlig hvis disse foranstaltninger indebærer, at vedkommende frihedsberøves med henblik på sin overførsel.

89. For det andet er det min opfattelse, at de kompetente nationale myndigheder ud over at vedtage afgørelser om overførsel eller træffe indledende foranstaltninger til fuldbyrdelsen heraf nødvendigvis til tider må anlægge skøn under hensyn til de ufravigelige frister, som de skal operere inden for i henhold til forordning nr. 604/2013. Jeg gør opmærksom på, at disse myndigheder har et yderst begrænset råderum med hensyn til de frister, inden for hvilke de kan træffe sådanne foranstaltninger, idet ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse ellers overgår til den anmodende medlemsstat. I henhold til denne forordnings artikel 21, stk. 1, har den anmodende medlemsstat således en frist på højst *tre måneder fra datoen for indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse* til at indgive sin anmodning om

[46] – FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (OHCHR), »Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Commentary«, punkt 8.6, s. 153 (findes på følgende internetadresse: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_en.pdf).

overtagelse. Såfremt denne anmodning accepteres, har den anmodende medlemsstat i henhold til den nævnte forordnings artikel 29 stk. 1, dernæst *en frist på seks måneder til at overføre ansøgeren*. I en situation som den omhandlede kan denne frist ikke forlænges [47]. Disse frister er bindende.

90. Svaret på spørgsmålet om, hvorvidt proceduren for udstedelse af den tidsbegrænsede opholdstilladelse og overførselsproceduren kan gennemføres, og hvordan de i givet fald forholder sig til hinanden (jeg gør opmærksom på, at betænkningstidens varighed fastlægges i overensstemmelse med den nationale lovgivning), afhænger således af flere variable og navnlig af de frister, der er gældende for disse procedurer, samt af offerets ønsker og adfærd i betænkningstiden eller efter dennes udløb.

91. I den situation, der er omhandlet i artikel 6, stk. 4, i direktiv 2004/81, hvor den berørte tredjelandsstatsborger i betænkningstiden aktivt, frivilligt og på eget initiativ på ny har taget kontakt til gerningsmændene til lovovertrædelsen, kan den administrative myndighed således vedtage en afgørelse om overførsel i vedkommendes sag, samtidig med eller umiddelbart efter at politi- og anklagemyndighed i overensstemmelse med denne artikel har bragt denne betænkningstid til ophør.

92. I den omvendte situation, hvor offeret meget tidligt har givet udtryk for at ville samarbejde i forbindelse med den strafferetlige efterforskning, afhænger gennemførligheden af en sådan overførsel derimod af, om den pågældende har opnået en tidsbegrænset opholdstilladelse. Såfremt dette offer opnår denne tilladelse, kan en sådan overførsel ikke gennemføres inden for de frister, der er fastlagt i forordning nr. 604/2013. I overensstemmelse med artikel 8, stk. 3, i direktiv 2004/81 er opholdstilladelsen nemlig gyldig i mindst seks måneder, hvorefter den ansvarlige medlemsstat fritages for sine forpligtelser til at overtage ansøgeren, hvis overførslen ikke er gennemført [48].

93. Endelig minder jeg om, at den pågældende medlemsstat altid kan benytte sig af den mulighed, der gives i form af den skønsmæssige beføjelse, der er fastsat i artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 604/2013. Udøvelsen af denne beføjelse er ikke undergivet nogen særlig betingelse, og det tilkommer principielt hver medlemsstat at afgøre, under hvilke omstændigheder den ønsker at gøre brug af denne mulighed og at acceptere selv at behandle en ansøgning om international beskyttelse, som den ikke er ansvarlig for efter de i denne forordning definerede kriterier [49].

94. En sådan anvendelse af procedurerne kræver naturligvis et tæt samarbejde mellem de nationale myndigheder, der er ansvarlige for proceduren for udstedelse af opholdstilladelse, og dem, der er ansvarlige for »Dublinprocedurerne«.

95. I lyset af samtlige disse betragtninger foreslår jeg, at Domstolen fastslår, at artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at der i den i dette direktivs artikel 6, stk. 1, fastsatte betænkningstid vedtages en afgørelse om overførsel eller træffes indledende foranstaltninger til gennemførelsen heraf, i det omfang disse foranstaltninger ikke fratager betænkningstiden dens effektive virkning.

47 – I overensstemmelse med artikel 29, stk. 2, i forordning nr. 604/2013 kan den nævnte frist forlænges til et år, hvis overførslen ikke kunne gennemføres på grund af fængsling af den pågældende, eller til 18 måneder, hvis den pågældende forsvinder.

48 – Jf. artikel 29, stk. 2, i forordning nr. 604/2013.

49 – Jf. dom af 23.1.2019, M.A. m.fl. (C-661/17, EU:C:2019:53, præmis 59 og 60 samt den deri nævnte retspraksis).

C. Om det første præjudicielle spørgsmål vedrørende beregningen af betænkningstiden

96. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81 i mangel af en national gennemførelsesforanstaltning skal fortolkes således, at den heri fastlagte betænkningstid uden videre begynder, så snart tredjelandsstatsborgeren oplyser de kompetente nationale myndigheder om, at vedkommende er offer for menneskehandel [litra a)], og uden videre ophører, når denne tredjelandsstatsborger har foretaget anmeldelse af menneskehandel eller omvendt har meddelt disse myndigheder, at han giver afkald herpå [litra b)].

97. Selv om parterne i deres indlæg synes at være uenige om de nærmere regler for gennemførelsen af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81 i nederlandsk ret [50], er den forelæggende ret af den opfattelse, at denne bestemmelse ikke er blevet gennemført i national ret, og ønsker at anvende den direkte. Anmodningen om fortolkning vedrører følgelig måden, hvorpå betænkningstiden beregnes, og navnlig hvilken dag den begynder (dies a quo), og hvilken dag den ophører (dies ad quem).

1. Betænkningstidens begyndelsestidspunkt

98. Med det første delspørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om betænkningstiden kan begynde, så snart tredjelandsstatsborgeren oplyser de kompetente nationale myndigheder om, at vedkommende er offer for menneskehandel.

99. Jeg gør opmærksom på, at direktiv 2004/81 ikke fastsætter betænkningstidens begyndelsestidspunkt, ligesom det heller ikke fastsætter varigheden af denne betænkningstid. Selv om Kommissionen i forbindelse med sit forslag foreslog en betænkningstid på 30 dage i lighed med den varighed, der er fastsat i artikel 13, stk. 1, i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel [51], har EU-lovgiver ikke desto mindre overladt fastsættelsen af dette til den enkelte medlemsstat [52].

100. I det foreliggende tilfælde ønsker den forelæggende ret oplyst, om betænkningstidens begyndelsestidspunkt kan svare til det øjeblik, hvor tredjelandsstatsborgeren *oplyser* de kompetente nationale myndigheder om, at vedkommende er offer for menneskehandel [53]. Henset

[50] – Som det fremgår af min redegørelse for den nationale retlige ramme, har Kongeriget Nederlandene ikke fastlagt betænkningstidens varighed og begyndelsestidspunkt i udlændingeloven, men alene i udlændingecirkulæret.

[51] – Konventionen om indsatsen mod menneskehandel blev vedtaget af Europarådets Ministerkomité den 3.5.2005 og trådte i kraft den 1.2.2008. Dens artikel 13, stk. 1, har følgende ordlyd: »Hver part skal i sin nationale ret fastsætte en restitutions- og betænkningsperiode på mindst 30 dage, når der er rimelig grund til at formode, at den pågældende er et offer. Denne periode skal være tilstrækkelig til, at den pågældende kan restituere sig og undslippe menneskehandlernes indflydelse og/eller træffe en informeret beslutning om at samarbejde med de kompetente myndigheder. I denne periode skal det ikke være muligt at håndhæve en dom om udvisning af den pågældende. Denne bestemmelse er uden præjudice for de kompetente myndigheders aktiviteter i alle faser af den relevante nationale sagsbehandling, herunder især i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af de pågældende strafbare handlinger. Parterne skal i denne periode bemyndige de pågældende personer til at opholde sig på deres område.« Jf. ligeledes Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, punkt 177 (findes på følgende internetadresse: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d3812).

[52] – Ekspertgruppen vedrørende Menneskehandel, der blev nedsat ved Kommissionens afgørelse 2003/209/EF af 25.3.2003 om oprettelse af Ekspertgruppen vedrørende Menneskehandel (EUT 2003, L 79, s. 25), anbefaler i sin udtalelse af 16.4.2004 en varighed på mindst tre måneder. I Frankrig er denne varighed fastsat til 30 dage i artikel R316-1 i lov om udlændiges indrejse og ophold og retten til asyl (JORF af 15.9.2007, retsakt nr. 17).

[53] – Henset til den forelæggende rets ordvalg sondrer jeg mellem denne situation og den, hvori tredjelandsstatsborgeren gør opmærksom på denne forbrydelse ved at anmelde den til de kompetente myndigheder.

til ordlyden af spørgsmålet forekommer denne situation mig anderledes end den, hvori tredjelandsstatsborgeren foretager anmeldelse eller optræder som vidne mod en person, som vedkommende beskylder for at have deltaget i denne menneskehandel [54].

101. Det ville imidlertid efter min opfattelse være uforeneligt med det personelle anvendelsesområde for direktiv 2004/81, hvis bestemmelsen skulle forstås således, at betænkningstiden begynder at løbe, så såre den berørte tredjelandsstatsborger over for de kompetente nationale myndigheder har hævdet at være offer for menneskehandel, uden at disse er i besiddelse af beviser for forbrydelsens realitet eller art. Jeg gør nemlig opmærksom på, at proceduren for udstedelse af tidsbegrænset opholdstilladelse, hvori indgår betænkningstiden, kun må indledes, for så vidt som disse myndigheder har identificeret denne tredjelandsstatsborger som offer for menneskehandel, eller der på baggrund af alle for en sag relevante oplysninger og faktiske omstændigheder foreligger rimelige grunde til at antage, at den pågældende er offer for denne forbrydelse.

102. I lyset af disse oplysninger mener jeg følgelig, at i den situation, hvor en tredjelandsstatsborger oplyser de kompetente nationale myndigheder om, at vedkommende er offer for menneskehandel, kan betænkningstiden begynde, så snart disse myndigheder vurderer, at der på baggrund af alle de oplysninger, som de er i besiddelse af, foreligger rimelige grunde til at antage, at den pågældende falder ind under anvendelsesområdet for direktiv 2004/81, og i overensstemmelse med deres forpligtelser i henhold til dette direktivs artikel 5 følgelig oplyser vedkommende om de muligheder, der tilbydes i medfør af dette direktiv.

2. Betænkningstidens ophørstidspunkt

103. Med det andet delspørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81 fastsatte betænkningstid kan ophøre uden videre, når tredjelandsstatsborgeren enten har foretaget anmeldelse af menneskehandel eller omvendt har meddelt de kompetente myndigheder, at han giver afkald herpå.

104. I modsætning til betænkningstidens begyndelsestidspunkt, som det i henhold til artikel 6, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2004/81 er overladt til den enkelte medlemsstat at fastlægge, har EU-lovgiver i dette direktivs artikel 6, stk. 4, bestemt, i hvilke situationer en medlemsstat, ud over betænkningstiden udløb, på et hvilket som helst tidspunkt kan bringe betænkningstiden til ophør. Det drejer sig for det første om den situation, hvori det fastslås, at den pågældende tredjelandsstatsborger »aktivt, frivilligt og på eget initiativ« på ny har taget kontakt til gerningsmændene til lovovertrædelsen, og for det andet den situation, hvori der skal tages hensyn til den offentlige orden og beskyttelsen af den nationale sikkerhed.

105. De situationer, hvori en medlemsstat uden videre kan bringe den betænkningstid, der er indrømmet tredjelandsstatsborgeren i medfør af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81, til ophør, er således begrænset til særligt alvorlige situationer, hvori medlemsstaten, henset til arten af den kontakt, som den pågældende har genoptaget med gerningsmændene til forbrydelsen, og den trussel, som denne kontakt kan udgøre for vedkommendes interesser, kan beslutte at afstå fra at fortsætte proceduren for udstedelsen af en tidsbegrænset opholdstilladelse.

[54] – Denne situation forekommer mig i øvrigt ligeledes at adskille sig fra den af udlændingecirkulæret omfattede. Det fremgår nemlig af dette cirkulæres bestemmelser, at politiet eller militærpolitiet tilbyder det formodede offer betænkningstid ved »det mindste tegn på menneskehandel« og/eller på anmodning fra social- og arbejdstilsynet.

106. For så vidt som dette direktivs artikel 6, stk. 4, begrænser tredjelandsstatsborgerens udnyttelse af den betænkningstid, der er indrømmet vedkommende i egenskab af offer for menneskehandel, er det min opfattelse, at denne bestemmelse skal fortolkes indskrænkende. Jeg gør imidlertid opmærksom på, at ingen af de omstændigheder, som den forelæggende ret har nævnt, kan knyttes til en af de situationer, som EU-lovgiver har fastlagt i denne artikel. Det er følgelig min opfattelse, at hverken den ene eller den anden af disse omstændigheder kan gøre det muligt for medlemsstaten at bringe denne betænkningstid til ophør uden videre.

107. På baggrund af disse oplysninger foreslår jeg følgelig, at Domstolen fastslår, at i en situation, hvori den i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81 fastsatte betænkningstid ikke er udløbet, kan en medlemsstat ikke uden videre bringe denne betænkningstid til ophør ud over i de situationer, der udtrykkeligt er omfattet af dette direktivs artikel 6, stk. 4.

108. Jeg vil gerne tilføje to supplerende bemærkninger.

109. For så vidt angår for det første den situation, som den forelæggende ret har henvist til, hvori den berørte tredjelandsstatsborger anmelder gerningsmændene til forbrydelsen, giver offeret med et sådant initiativ ganske vist klart udtryk for at ville samarbejde. I denne sammenhæng kunne det lægges til grund, at betænkningstiden virker effektivt. Ved læsning af artikel 8 i direktiv 2004/81 kan jeg imidlertid konstatere, at en sådan omstændighed ikke nødvendigvis er tilstrækkelig til udstedelse af en opholdstilladelse. I henhold til dette direktivs artikel 8, stk. 1 og 2, kan denne opholdstilladelse nemlig kun udstedes, hvis den pågældende for det første ikke alene klart har givet udtryk for at ville samarbejde, men også har afbrudt enhver forbindelse til de formodede gerningsmænd til lovovertrædelsen, og såfremt de kompetente nationale myndigheder for det andet har fundet det hensigtsmæssigt at forlænge den pågældendes ophold på deres område af hensyn til efterforskningen eller de retlige procedurer. I henhold til det nævnte direktivs artikel 8, stk. 1, tages der stilling hertil »[e]fter udløbet af betænkningstiden eller tidligere, hvis de kompetente myndigheder anser den berørte tredjelandsstatsborger for allerede [klart at have givet udtryk for at ville samarbejde]«.

110. Der er imidlertid intet, der gør det muligt at hævde, at en medlemsstat uden videre kan bringe betænkningstiden til ophør, så snart offeret giver udtryk for at ville samarbejde. Jeg er således ikke overbevist om, at en anmeldelse af gerningsmændene til lovovertrædelsen i sig selv er tilstrækkelig til at bringe denne betænkningstid til ophør, idet betænkningstiden ligeledes skal give offeret mulighed for, jf. artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81, at restituere sig og undslippe indflydelse fra de personer, der har begået lovovertrædelserne [55].

111. For så vidt angår for det andet den modsatte situation, som den forelæggende ret har henvist til, hvori tredjelandsstatsborgeren inden betænkningstidens udløb giver udtryk for ikke at ville foretage anmeldelse af de formodede gerningsmænd til forbrydelsen, kunne det faktisk lægges til grund, at den pågældende har truffet en beslutning med hensyn til samarbejdet, og at betænkningstiden derfor har haft sin virkning. En sådan regel vil imidlertid efter min opfattelse ikke sikre beskyttelsen af ofrene for menneskehandel, hvis den ikke ledsages af særlige beskyttelsesforanstaltninger. Medlemsstaten bør nemlig i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81 sikre sig, at den berørte tredjelandsstatsborger har truffet en »kvalificeret« beslutning, og at denne er resultatet af den pågældendes frie og oplyste valg og ikke en følge af intimidering eller gengældelse, som vedkommende på ny kunne blive genstand for. Jeg gør nemlig opmærksom på, at menneskehandel ud over udnyttelse af offeret er kendetegnet ved, at

[55] – Jf. ligeledes 11. og 12. betragtning til direktiv 2004/81 og 18. betragtning til direktiv 2011/36.

gerningsmanden til forbrydelsen økonomisk og psykisk underkuer offeret ved at anvende fysisk og psykisk vold. For at garantere betænkningstidens effektive virkning er det derfor afgørende at sikre, at denne periode ikke afkortes urimeligt, og offeret derfor ikke får den nødvendige tid til at restituere sig og undslippe indflydelse fra de personer, der har begået lovovertrædelsen [56].

V. Forslag til afgørelse

112. På baggrund af samtlige ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) har forelagt, på følgende måde:

»1) Begrebet »afgørelse om udsendelse« som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i Rådets direktiv 2004/81/EF af 29. april 2004 om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder, skal fortolkes således, at det omfatter de foranstaltninger, hvorved en tredjelandsstatsborger, der er offer for menneskehandel, tvinges til at forlade den medlemsstat, på hvis område vedkommende befinder sig, som følge af fuldbyrdelsen af en afgørelse om overførsel truffet i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne.

2) Artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at medlemsstaten i den i dette direktivs artikel 6, stk. 1, fastsatte betænkningstid fuldbyrder en afgørelse om overførsel af en tredjelandsstatsborger, der er offer for menneskehandel, til den medlemsstat, der i henhold til forordning nr. 604/2013 er ansvarlig for behandlingen af den pågældendes ansøgning om international beskyttelse.

   En sådan bestemmelse er derimod ikke til hinder for, at denne medlemsstat i denne periode vedtager en afgørelse om overførsel eller træffer indledende foranstaltninger til denne overførsel, i det omfang disse foranstaltninger ikke fratager betænkningstiden dens effektive virkning.

3) Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81 skal fortolkes således, at i den situation, hvor en tredjelandsstatsborger oplyser de kompetente nationale myndigheder om, at vedkommende er offer for menneskehandel, kan betænkningstiden begynde, så snart disse myndigheder vurderer, at der på baggrund af alle de oplysninger, som de er i besiddelse af, foreligger rimelige grunde til at antage, at den pågældende falder ind under dette direktivs anvendelsesområde, og i overensstemmelse med deres forpligtelser i henhold til dette direktivs artikel 5 følgelig oplyser vedkommende om de muligheder, der tilbydes i medfør af det nævnte direktiv.

4) I en situation, hvori den i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81 fastsatte betænkningstid ikke er udløbet, kan en medlemsstat ikke uden videre bringe denne betænkningstid til ophør ud over i de situationer, der udtrykkeligt er omfattet af dette direktivs artikel 6, stk. 4.«

[56] – Jf. ligeledes 11. og 12. betragtning til direktiv 2004/81 og 18. betragtning til direktiv 2011/36.