



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

20. oktober 2022*

»Præjudiciel forelæggelse – grænsekontrol, asyl og indvandring – asylopolitik – udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder – direktiv 2004/81/EF – artikel 6 – anvendelsesområde – tredjelandstatsborger, der hævder at have været offer for en forbrydelse i forbindelse med menneskehandel – indrømmelse af den betænkningstid, der er fastsat i dette direktivs artikel 6, stk. 1 – forbud mod at fuldbyrde en afgørelse om udsendelse – begreb – rækkevidde – beregning af denne betænkningstid – forordning (EU) nr. 604/2013 – 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 tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne – overførsel til den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning om international beskyttelse«

I sag C-66/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) ved afgørelse af 28. januar 2021, indgået til Domstolen den 29. januar 2021, i sagen

O.T.E.

mod

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos, og dommerne L.S. Rossi (refererende dommer), J.-C. Bonichot, S. Rodin og O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og P. Huurnink, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,
- den tyske regering ved J. Möller og R. Kanitz, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga og F. Wilman, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. juni 2022,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6 i Rådets direktiv 2004/81/EF af 29. april 2004 om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, 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).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem O.T.E., der er nigeriansk statsborger, og Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, Nederlandene) (herefter »statssekretæren«) vedrørende sidstnævntes afslag uden behandling på sagsøgeren i hovedsagens ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl med den begrundelse, at Den Italienske Republik var den medlemsstat, der var ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2004/81

- 3 2., 4., og 9.-11. betragtning til direktiv 2004/81 er affattet således:
 - »(2) Det Europæiske Råd fastslog på sit særlige møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 sin vilje til at bekæmpe ulovlig indvandring, hvor den begynder, navnlig ved en målrettet indsats mod personer, som er involveret i menneskesmugling og økonomisk udnyttelse af migranter. Det opfordrede medlemsstaterne til at rette deres indsats mod at afsløre og optræfle de kriminelle organisationer, samtidig med at ofrenes rettigheder sikres.
- [...]
- (4) Dette direktiv berører ikke den beskyttelse, der indrømmes flygtninge, personer omfattet af subsidiær beskyttelse og personer, der ansøger om international beskyttelse ifølge den internationale ret vedrørende flygtninge, og heller ikke øvrige menneskeretlige instrumenter.

[...]

- (9) Der indføres med dette direktiv en opholdstilladelse for ofre for menneskehandel eller, hvis en medlemsstat beslutter at udvide direktivets anvendelsesområde, for tredjelandstatsborgere, der er indrejst som led i ulovlig indvandring, og for hvem opholdstilladelsen er så attraktiv, at de pågældende vælger at samarbejde med de kompetente myndigheder, samtidig med at visse betingelser skal sikre mod misbrug.
- (10) I den forbindelse er det nødvendigt at opstille betingelserne for udstedelsen af en opholdstilladelse, betingelserne for ophold og de situationer, der fører til nægtelse af forlængelse og inddragelse. Ret til ophold i henhold til dette direktiv er betinget og af foreløbig karakter.
- (11) De pågældende tredjelandstatsborgere bør oplyses om muligheden for at få en sådan opholdstilladelse, og at der indrømmes en betænkningstid. Denne betænkningstid bør give de pågældende mulighed for fuldt oplyst at beslutte, om de ønsker at samarbejde med de kompetente myndigheder, herunder politiet, anklage- og retsmyndighederne (i betragtning af de risici, dette medfører), således at der bliver tale om et frit og derfor mere effektivt samarbejde.«

4 Dette direktivs artikel 1 bestemmer:

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

5 Det nævnte direktivs artikel 2 fastsætter:

»I dette direktiv forstås følgende ved:

[...]

- d) »foranstaltning til fuldbyrdelse af en afgørelse om udsendelse«: enhver foranstaltning truffet af en medlemsstat med henblik på fuldbyrdelse af en afgørelse truffet af de kompetente myndigheder om udsendelse af en tredjelandstatsborger
- e) »opholdstilladelse«: enhver tilladelse udstedt af en medlemsstat, der giver en tredjelandstatsborger, der opfylder betingelserne i dette direktiv, tilladelse til at tage lovligt ophold på dens område

[...]«

6 Samme direktivs artikel 3, stk. 1, bestemmer følgende:

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

7 Artikel 5, stk. 1, i direktiv 2004/81 har følgende ordlyd:

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

8 Samme direktivs artikel 6 med overskriften »Betænkningstid« fastsætter:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at de berørte tredjelandstatsborgere 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 tredjelandstatsborgere 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.«

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

»1. Medlemsstaterne sikrer, at de berørte tredjelandstatsborgere, 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 tredjelandstatsborgeres behov for sikkerhed og beskyttelse ved anvendelsen af dette direktiv, i overensstemmelse med national lovgivning.

[...]«

10 Samme direktivs artikel 8 med overskriften »Udstedelse og forlængelse af opholdstilladelse« bestemmer følgende i stk. 1:

»Efter udløbet af betænkningstiden eller tidligere, hvis de kompetente myndigheder anser den berørte tredjelandstatsborger 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).«

Dublin III-forordningen

- 11 Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT 2003, L 50, s. 1), blev med virkning fra den 18. juli 2013 ophævet og erstattet af 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 tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31) (herefter »Dublin III-forordningen«).

- 12 Dublin III-forordningens artikel 1 bestemmer:

»I denne forordning fastsættes kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (»den ansvarlige medlemsstat«).

- 13 Forordningens artikel 21 med overskriften »Indgivelse af en anmodning om overtagelse« bestemmer følgende i stk. 1:

»Hvis en medlemsstat, som en ansøgning om international beskyttelse indgives til, mener, at en anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, kan den snarest muligt og under alle omstændigheder inden for en frist på tre måneder efter, at ansøgningen er indgivet, jf. artikel 20, stk. 2, anmode denne anden medlemsstat om at overtage ansøgeren.

I tilfælde af et hit med data registreret i Eurodac, jf. artikel 14 [Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 603/2013 om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af [forordning nr. 604/2013] og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europol's adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodacoplysninger med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011 om oprettelse af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (EUT 2013, L 180, s. 1)], skal anmodningen uanset nærværende stykkes første afsnit sendes senest to måneder efter modtagelsen af hittet, jf. artikel 15, stk. 2, i nævnte forordning.

Fremsættes der ikke anmodning om overtagelse af en ansøger inden for de frister, der er fastsat i første og andet afsnit, påhviler ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse den medlemsstat, som ansøgningen er indgivet til.«

- 14 Dublin III-forordningens artikel 26, stk. 1, første punktum, fastsætter:

»Når den anmodede medlemsstat accepterer at overtage eller tilbagetage en ansøger eller en anden person som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra c) eller d), meddeler den anmodende medlemsstat den pågældende afgørelsen om, at vedkommende skal overføres til den ansvarlige medlemsstat, og i givet fald afgørelsen om ikke at behandle vedkommendes ansøgning om international beskyttelse.«

15 Den nævnte forordnings artikel 27 med overskriften »Retsmidler« bestemmer:

»1. Ansøgeren eller en anden person som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra c) eller d), har ret til effektive retsmidler i form af klage eller indbringelse for en domstol eller et domstolslignende organ af de faktiske og retlige forhold mod en afgørelse om overførsel.

2. Medlemsstaterne fastsætter en rimelig frist, inden for hvilken den pågældende kan udøve retten til effektive retsmidler efter stk. 1.

3. Med henblik på tilfælde, hvor afgørelser om overførsel påklages eller indbringes, skal det i medlemsstaternes nationale lovgivning fastsættes, at:

- a) klagen eller indbringelsen giver personen ret til at forblive på den pågældende medlemsstats område, indtil resultatet af klagen eller indbringelsen for en domstol foreligger, eller
- b) overførslen suspenderes automatisk, og at denne suspension udløber efter en vis rimelig periode, i løbet af hvilken en domstol eller et domstolslignende organ efter nøje og stringent undersøgelse skal have truffet en afgørelse om at tillægge en klage eller indbringelse opsættende virkning, eller
- c) den pågældende har lejlighed til inden for en rimelig frist at anmode en domstol eller et domstolslignende organ om at udsætte gennemførelsen af afgørelsen om overførsel, indtil der foreligger et resultat af vedkommendes klage eller indbringelse. [...]«

16 Den nævnte forordnings artikel 29 bestemmer:

»1. Overførslen af ansøgeren eller af en anden person som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra c) eller d), fra den anmodende medlemsstat til den ansvarlige medlemsstat sker i overensstemmelse med den anmodende medlemsstats nationale ret efter samråd mellem de berørte medlemsstater, så snart det er praktisk muligt og senest seks måneder efter, at anmodningen fra en anden medlemsstat om overtagelse eller tilbagetagelse af den pågældende er accepteret, eller efter, at der er truffet endelig afgørelse om en klage eller indbringelse, hvor dette tillægges opsættende virkning i overensstemmelse med artikel 27, stk. 3.

[...]

2. Finder overførslen ikke sted inden for fristen på seks måneder, fritages den ansvarlige medlemsstat for sine forpligtelser til at overtage eller tilbagetage den pågældende, og ansvaret overføres så til den anmodende medlemsstat. Denne tidsfrist kan forlænges til højst et år, hvis overførslen ikke kunne gennemføres på grund af fængsling af den pågældende, eller til højst 18 måneder, hvis den pågældende forsvinder.

[...]«

Direktiv 2001/40/EF

- 17 Artikel 1, stk. 1, i Rådets direktiv 2001/40/EF af 28. maj 2001 om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandstatsborgere (EFT 2001, L 149, s. 34) fastsætter:

»Med forbehold af forpligtelserne i medfør af artikel 23 og af anvendelsen af artikel 96 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 [mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT 2000, L 239, s. 19)], undertegnet den 19. juni 1990 i Schengen, [...] er formålet med dette direktiv at muliggøre anerkendelse af en afgørelse om udsendelse, som er truffet af en kompetent myndighed i en medlemsstat, i det følgende benævnt »ophavsstaten«, mod en tredjelandstatsborger, der befinder sig på en anden medlemsstats område, i det følgende benævnt »fuldbyrdesstaten«.

- 18 Dette direktivs artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- b) »afgørelse om udsendelse«: enhver afgørelse med henblik på udsendelse truffet af en ophavsstats kompetente administrative myndighed

[...]«

Direktiv 2004/38/EF

- 19 Artikel 28, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35), fastsætter:

»1. Værtsmedlemsstaten skal, før den træffer afgørelse om udsendelse med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed, bl.a. tage hensyn til varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation[...] samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytning til hjemlandet.

2. Værtsmedlemsstaten må ikke træffe en udsendelsesafgørelse vedrørende en unionsborger eller dennes familiemedlemmer, uanset nationalitet, når de har opnået ret til tidsubegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område, medmindre det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.«

Nederlandsk ret

- 20 Artikel 8 i Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (lov om generel ændring af lov om udlændinge (lov af 2000 om udlændinge)) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 496) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »udlændingeloven«), fastsætter:

»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 i Wetboek van Strafrecht (straffeloven) [vedrørende menneskehandel].«

- 21 Udlændingelovens artikel 30, stk. 1, præciserer, at en ansøgning om udstedelse af tidsbegrænset opholdstilladelse ikke behandles, hvis det i henhold til Dublin III-forordningen fastslås, at en anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen.
- 22 Afsnit B8/3.1 i Vreemdelingencirculaire 2000 (cirkulære af 2000 om udlændinge) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »udlændingecirkulæret«), har bl.a. følgende ordlyd:

»[Koninklijke Marechaussee (chefen for det kongelige gendarmeri, Nederlandene, herefter »gendarmeriet«) 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, herefter »styrelsen for indvandring og naturalisering«) sonderer 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 menneskehandel.

1. Betænkningstid

I henhold til artikel 8, 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 menneskehandel eller på anden vis samarbejde i forbindelse med en strafferetlig efterforskning eller undersøgelse af en formodet menneskehandler 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 gendarmeriet det formodede offer en betænkningstid [...]

I betænkningstiden suspenderer styrelsen for indvandring og naturalisering overførsel fra Nederlandenes område 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 været ofre for en lovovertrædelse som omhandlet i straffelovens artikel 273
- endnu ikke i Nederlandene har været ofre for en lovovertrædelse som omhandlet i artikel 273f, men som kan være offer for menneskehandel, eller
- slet ikke har befundet sig på Kongeriget Nederlandenes område, men som kan være offer for menneskehandel, idet gendarmeriet, om fornødent i samråd med anklagemyndigheden, indrømmer betænkningstid ved det mindste tegn på menneskehandel.

Betænkningstid indrømmes ikke vidner, der anmelder menneskehandel.

Styrelsen for indvandring og naturalisering indrømmer udelukkende betænkningstid til frihedsberøvede udlændinge med samtykke fra anklagemyndigheden, politiet eller gendarmeriet.

I betænkningstiden skal det formodede offer melde sig månedligt hos den regionale politienhed eller enhed ved gendarmeriet, hvorunder den pågældende administrativt hører.

Betænkningstiden ophører, når:

- politiet eller gendarmeriet 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 menneskehandel eller på anden vis at samarbejde i forbindelse med en strafferetlig efterforskning eller undersøgelse af den formodede menneskehandler eller i en retssag mod denne
- det formodede offer har anmeldt menneskehandel og underskrevet anmeldelsen eller har samarbejdet i forbindelse med en strafferetlig efterforskning eller undersøgelse af den formodede menneskehandler 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 overførselssuspensionen for den pågældende.«

De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 23 Efter at have indgivet tre ansøgninger om asyl i Italien og en yderligere asylansøgning i Belgien ansøgte sagsøgeren i hovedsagen, der er nigeriansk statsborger, om asyl i Nederlandene den 26. april 2019.
- 24 Den 3. juni 2019 indgav Kongeriget Nederlandene en anmodning til Den Italienske Republik om tilbagetagelse af den pågældende person som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d). Den Italienske Republik accepterede denne tilbagetagelse den 13. juni samme år.
- 25 Den 18. juli 2019 meddelte statssekretæren sagsøgeren i hovedsagen, at statssekretæren havde til hensigt at afslå hans asylansøgning uden behandling, eftersom Den Italienske Republik var den medlemsstat, der i henhold til Dublin III-forordningen var ansvarlig for behandlingen af hans ansøgning.
- 26 Den 30. juli 2019 oplyste sagsøgeren i hovedsagen, at han havde været offer for menneskehandel i Italien, og at han havde genkendt en af gerningsmændene til denne lovovertrædelse på et modtagelsescenter i Nederlandene. Han blev afhørt herom af udlændingepolitiet.
- 27 Ved afgørelse af 12. august 2019 afslog statssekretæren at behandle sagsøgeren i hovedsagens ansøgning om udstedelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl med den begrundelse, at Den Italienske Republik var den ansvarlige medlemsstat i henhold til Dublin III-forordningen. Ved denne afgørelse anordnede statssekretæren, at sagsøgeren i hovedsagen skulle overføres til Italien.
- 28 Den 3. oktober 2019 foretog sagsøgeren i hovedsagen anmeldelse til de nederlandske myndigheder om, at han havde været offer for menneskehandel.
- 29 Ifølge de for Domstolen fremlagte oplysninger konkluderede anklagemyndigheden, efter at have undersøgt sagen, at der ikke forelå indicier i Nederlandene, der støttede sagsøgeren i hovedsagens anmeldelse. Da sagsøgeren i hovedsagens samarbejde ikke var påkrævet i forbindelse med en strafferetlig efterforskning i Nederlandene, blev hans anmeldelse henlagt.
- 30 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.
- 31 Ifølge den forelæggende ret er det derfor spørgsmålet, om sagsøgeren i hovedsagen på et givent tidspunkt regnet fra den 30. juli 2019 burde være indrømmet den betænkningstid, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81, og om statssekretæren i givet fald, selv om denne betænkningstid ikke var indrømmet, kunne træffe foranstaltninger til forberedelse af udsendelsen af sagsøgeren i hovedsagen fra nederlandsk område, og – i forlængelse af dette spørgsmål – om afgørelsen af 12. august 2019 udgør en afgørelse om udsendelse som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i dette direktiv. Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, hvilke konsekvenser der bør drages af den omstændighed, at den nederlandske lovgivning, bortset fra det i udlændingecirkulæret oplyste, hverken fastlægger denne betænkningstids varighed eller begyndelsestidspunkt, og at artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81 følgelig ikke er gennemført i nederlandsk ret.

- 32 Under disse omstændigheder har Rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) a) Da Nederlandene har undladt at fastlægge begyndelsestidspunktet for den i artikel 6, stk. 1, i direktiv [2004/81] [fastsatte] betænkningstid i overensstemmelse med national lovgivning, skal denne bestemmelse da fortolkes således, at betænkningstiden uden videre begynder, når tredjelandstatsborgeren underretter de nederlandske myndigheder (meddelelse) om menneskehandelen?
 - b) Da Nederlandene har undladt at fastlægge varigheden af den i artikel 6, stk. 1, i direktiv [2004/81] [fastsatte] 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 tredjelandstatsborger 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 tredjelandstatsborger fra medlemsstatens område til en anden medlemsstats område?
- 3) a) Er artikel 6, stk. 2, i direktiv [2004/81] til hinder for, at der i den i denne artikels stk. 1 [fastsatte] betænkningstid træffes en afgørelse om overførsel?
- b) Er artikel 6, stk. 2, i direktiv [2004/81] til hinder for, at der i den i denne artikels stk. 1 [fastsatte] betænkningstid fuldbyrdes en allerede truffet afgørelse om overførsel eller træffes forberedelser hertil?«

Om anmodningen om præjudiciel afgørelse

Formaliteten

- 33 Den nederlandske og den tjekkiske regering har rejst tvivl om de forelagte præjudicielle spørgsmåls relevans for hovedsagens afgørelse.
- 34 Ifølge den tjekkiske regering er den fortolkning af artikel 6 i direktiv 2004/81, som den forelæggende ret har anmodet om, åbenbart uden forbindelse med situationen for sagsøgeren i hovedsagen. For det første begrænser sagsøgeren i hovedsagen sig nemlig til at hævde at have været offer for forbrydelser i forbindelse med menneskehandel, selv om direktiv 2004/81 ifølge direktivets artikel 3 kun finder anvendelse på tredjelandstatsborgere, »der er eller har været« ofre for sådanne forbrydelser. For det andet har den tjekkiske regering anført, at det ikke fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at de kompetente myndigheder skulle have foretaget en undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren i hovedsagen var omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/81 i henhold til dette direktivs artikel 5, stk. 1.
- 35 Den nederlandske regering har gjort gældende, at det nævnte direktivs artikel 6 ikke finder anvendelse på en tredjelandstatsborger, der, som det er tilfældet for sagsøgeren i hovedsagen, opholder sig lovligt på den pågældende medlemsstats område i sin egenskab af ansøger om international beskyttelse.

- 36 Det skal i denne henseende bemærkes, at der ifølge Domstolens faste praksis foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål fremsat af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 59 og 61, samt af 25.11.2021, État luxembourgeois (Oplysninger om en gruppe af skattepligtige personer), C-437/19, EU:C:2021:953, præmis 81).
- 37 For at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er det i øvrigt påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål. Forelæggelsesafgørelsen skal endvidere angive de nøjagtige grunde til, at den nationale ret har rejst spørgsmål om fortolkningen af EU-retten og har fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål (dom af 10.3.2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Fuld sygesikring), C-247/20, EU:C:2022:177, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 I det foreliggende tilfælde vedrører anmodningen om præjudiciel afgørelse nærmere bestemt spørgsmålet, om de nederlandske myndigheder fra det tidspunkt, hvor sagsøgeren i hovedsagen – der er en nigeriansk statsborger, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene, efter at have gjort det i Italien og i Belgien – over for de nederlandske myndigheder har erklæret, at han har været udsat for forbrydelser i forbindelse med menneskehandel, såvel i Italien som i Nederlandene, skulle have indrømmet ham den betænkningstid, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81, før disse myndigheder lovligt kunne vedtage afgørelsen af 12. august 2019 om overførsel af den pågældende til Den Italienske Republiks område i henhold til Dublin III-forordningen – en afgørelse, som den forelæggende ret ligeledes er i tvivl om hvorvidt skal kvalificeres som en »afgørelse om udsendelse« som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81.
- 39 Da den forelæggende ret skal tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt de nederlandske myndigheder i tvisten i hovedsagen har tilsidesat artikel 6 i direktiv 2004/81 ved at nægte sagsøgeren i hovedsagen de garantier, der indrømmes i henhold til denne artikel, fremgår det på ingen måde, at den ønskede fortolkning af EU-retten åbenbart savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand.
- 40 På denne baggrund vedrører indsigelsen fra den nederlandske og den tjekkiske regering om uanvendeligheden af artikel 6 i direktiv 2004/81 på hovedsagen ikke formaliteten i anmodningen om præjudiciel afgørelse, men realiteten i de forelagte spørgsmål (jf. i denne retning dom af 19.3.2020, »Agro In 2001«, C-234/18, EU:C:2020:221, præmis 44, og af 28.10.2021, Komisja za protiwodeystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo, C-319/19, EU:C:2021:883, præmis 25).
- 41 Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan følgelig antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 42 Hvad angår rækkefølgen af behandlingen af de i anmodningen om præjudiciel afgørelse forelagte spørgsmål skal der først svares på det andet spørgsmål, der vedrører fortolkningen af begrebet »afgørelse om udsendelse« som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81, og spørgsmålet om, hvorvidt dette begreb omfatter en afgørelse, hvorved en medlemsstat overfører en tredjelandstatsborger til en anden medlemsstat i medfør af Dublin III-forordningen. Dernæst skal der svares på det tredje spørgsmål, der vedrører den forelæggende rets tvivl om rækkevidden af forbuddet, der er fastsat i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81. Endelig skal der svares på det første spørgsmål, der vedrører den forelæggende rets tvivl om de beregningsregler, der finder anvendelse på den betænkningstid, der er fastsat i dette direktivs artikel 6, stk. 1.

Det andet spørgsmål

– Indledende bemærkninger

- 43 Inden behandlingen af det andet spørgsmål skal der i første række svares på det argument, som den tjekkiske regering har fremført, og som er anført i denne doms præmis 34, hvorefter den betænkningstid, der er indført ved artikel 6 i direktiv 2004/81, grundlæggende ikke skal indrømmes en tredjelandstatsborger, der blot hævder at have været offer for forbrydelser i forbindelse med menneskehandel.
- 44 I denne henseende skal det bemærkes, at formålet med direktiv 2004/81 i henhold til dets artikel 1 er at fastlægge betingelserne for udstedelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der samarbejder med henblik på bekæmpelse af menneskehandel og ulovlig indvandring.
- 45 I henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 1, anvender medlemsstaterne direktivet på tredjelandstatsborgere, der er eller har været ofre for forbrydelser i forbindelse med menneskehandel, uanset om de er indrejst ulovligt på medlemsstaternes område.
- 46 Det nævnte direktivs artikel 5, stk. 1, indfører en forpligtelse for de kompetente nationale myndigheder til at underrette enhver tredjelandstatsborger om de garantier, som direktivet giver, når de mener, at tredjelandstatsborgeren »kan være omfattet af« direktivet. Disse garantier omfatter i henhold til 11. betragtning til direktiv 2004/81 retten til den betænkningstid, der er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 1.
- 47 Formålet med denne betænkningstid er i overensstemmelse med dette direktivs artikel 6, stk. 1, at sikre, at de pågældende tredjelandstatsborgere kan restituere sig og undslippe indflydelse fra de personer, der har begået lovovertrædelserne, som tredjelandstatsborgerne er eller har været ofre for, for at tredjelandstatsborgerne kan træffe en kvalificeret beslutning om, hvorvidt de ønsker at samarbejde med de i denne henseende kompetente myndigheder.
- 48 I henhold til artikel 6, stk. 2, i det nævnte direktiv har de berørte tredjelandstatsborgere i betænkningstiden og i afventning af de kompetente myndigheders afgørelse adgang til den behandling, der er omhandlet i direktivets artikel 7, og en eventuel afgørelse om udsendelse vil ikke kunne fuldbyrdes.

- 49 Ved at præcisere, at de foranstaltninger, som disse tredjelandstatsborgere nyder godt af i betænkningstiden, finder anvendelse »i afventning af de kompetente myndigheders afgørelse«, henviser artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 implicit til dette direktivs artikel 8, hvorefter disse tredjelandstatsborgere kan blive tildelt opholdstilladelse under visse betingelser efter udløbet af betænkningstiden eller tidligere. Det følger imidlertid af artikel 8, stk. 1, i det nævnte direktiv og navnlig dette stykkes litra c), at tildelingen af en sådan opholdsret ikke forudsætter, at det godtgøres, at de nævnte tredjelandstatsborgere er eller har været ofre for forbrydelser i forbindelse med menneskehandel. Heraf følger a fortiori, at de samme tredjelandstatsborgere kan indrømmes den betænkningstid, der er fastsat i samme direktivs artikel 6, selv om det ikke er godtgjort, at de er eller har været ofre for sådanne forbrydelser. I denne henseende fremgår det af artikel 5, sammenholdt med artikel 6 i direktiv 2004/81, at en sådan betænkningstid skal indrømmes enhver tredjelandstatsborger, så snart den pågældende medlemsstat har rimelig grund til at antage, at den pågældende tredjelandstatsborger kan være eller har været offer for forbrydelser i forbindelse med menneskehandel, hvilket nødvendigvis er tilfældet, når denne tredjelandstatsborger over for den myndighed, der skal tage stilling til den pågældendes situation, på en tilstrækkeligt sandsynlig måde gør gældende, at den pågældende er eller har været udsat for sådan behandling.
- 50 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at sagsøgeren i hovedsagen forud for vedtagelsen af afgørelsen af 12. august 2019, hvis lovlighed den forelæggende ret skal efterprøve, hævdede at have været offer for menneskehandel, erklærede, at han ville indgive en anmeldelse på dette grundlag, og anførte, at han havde genkendt en af gerningsmændene til denne forbrydelse på et modtagelsescenter i Nederlandene. Sagsøgeren i hovedsagen forekommer således på en tilstrækkelig sandsynlig måde at have gjort gældende at have været offer for menneskehandel, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 51 Hvad i anden række angår det argument, som den nederlandske regering har fremført – hvorefter den betænkningstid, der er fastsat i artikel 6 i direktiv 2004/81, i sagens natur ikke finder anvendelse for en ansøger om international beskyttelse, for så vidt som sidstnævnte opholder sig lovligt på en medlemsstats område og derfor ikke er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde – skal det bemærkes, at der ikke er nogen bestemmelse i direktivet, der sondrer mellem de pågældende tredjelandstatsborgere på grundlag af deres lovlige eller ulovlige ophold på medlemsstaternes område. Ved i direktivets artikel 3, stk. 1, at bestemme, at direktivet finder anvendelse på »ofre for forbrydelser i forbindelse med menneskehandel«, uanset om »de er indrejst ulovligt på medlemsstaternes område«, udelukker direktivet derimod på ingen måde, at sådanne ofre, som er indrejst og opholder sig lovligt på en medlemsstats område, er omfattet af de garantier, der indrømmes i det nævnte direktiv.
- 52 Det fremgår desuden af fjerde betragtning til direktiv 2004/81, at de rettigheder, som direktivet indrømmer visse tredjelandstatsborgere, bl.a. ikke berører de garantier, der for dem følger af deres eventuelle status som ansøgere om international beskyttelse. Det følger heraf, at EU-lovgiver på ingen måde har udelukket, at direktiv 2004/81 kan tillægge andre rettigheder end dem, der tildeles disse tredjelandstatsborgere på grund af deres status som ansøgere om international beskyttelse, bl.a. henset til de særlige behov, der er forbundet med deres særlige sårbare situation, såsom de behov med hensyn til sikkerhed og beskyttelse ydet af de nationale myndigheder, som er forudsat i dette direktivs artikel 7, stk. 2.

– *Realiteten*

- 53 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 skal fortolkes således, at begrebet »afgørelse om udsendelse« omfatter en foranstaltning, hvorved en tredjelandsstatsborger overføres fra en medlemsstats område til en anden medlemsstats område i henhold til Dublin III-forordningen.
- 54 I denne henseende bemærkes, at direktiv 2004/81 ikke definerer begrebet »afgørelse om udsendelse« og ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge begrebets betydning og rækkevidde. Der skal således foretages en selvstændig og ensartet fortolkning af dette begreb i den forstand, hvori begrebet er anvendt i direktiv 2004/81 (jf. i denne retning dom af 15.4.2021, *The North of England P & I Association*, C-786/19, EU:C:2021:276, præmis 49).
- 55 Det fremgår af fast retspraksis, at der hvad angår fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til denne bestemmelses ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af (dom af 1.8.2022, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, præmis 121 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 I denne henseende bemærkes, at ud fra en ordlydsfortolkning gør ordet »udsendelse« i ordets sædvanlige betydning det ikke muligt at afgøre, om det område, som den person, der skal udsendes, skal forlade, er området for den medlemsstat, der vedtager den omhandlede afgørelse om udsendelse, eller EU's område som helhed. Det følger imidlertid af de formål, der forfølges med direktiv 2004/81, og af den sammenhæng, hvori direktivets artikel 6, stk. 1, indgår, at den afgørelse, hvis fuldbyrdelse er forbudt i medfør af denne artikel, er den afgørelse, hvorved den pågældende person pålægges at forlade den pågældende medlemsstats område.
- 57 Hvad i første række angår formålene med direktiv 2004/81 forfølger det nævnte direktiv – således som det bl.a. fremgår af dette direktivs artikel 1 samt af 2., 4. og 11. betragtning hertil – det dobbelte formål om at rette indsatsen mod at afsløre og optræfle de kriminelle organisationer samtidig med, at rettighederne for ofre for menneskehandel sikres, idet disse ofre i en vis periode navnlig gives mulighed for at overveje at samarbejde med de nationale politi-, anklage- og retsmyndigheder, inden for rammerne af bekæmpelsen af en sådan forbrydelse.
- 58 Det er i overensstemmelse med dette dobbelte formål om at sikre rettighederne for ofre for menneskehandel og bidrage til effektiviteten af strafforfølgningen, at direktiv 2004/81 indførte den betænkningstid, der er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 1, der, som det fremgår af denne bestemmelse, har til formål at sikre, at de pågældende tredjelandsstatsborgere kan restituere sig og undslippe indflydelse fra de personer, der har begået lovovertrædelserne, som tredjelandsstatsborgerne er eller har været ofre for, for at disse tredjelandsstatsborgere kan træffe en kvalificeret beslutning om, hvorvidt de ønsker at samarbejde med de kompetente myndigheder.
- 59 Det er ligeledes i lyset af dette dobbelte formål, at artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 i denne betænkningstid kræver dels, at den medlemsstat, på hvis område den pågældende opholder sig, opfylder den pågældendes basale behov ved at indrømme vedkommende den behandling, der er fastsat i dette direktivs artikel 7, dels at medlemsstaten afstår fra at fuldbyrde en eventuel afgørelse om udsendelse i denne periode, og derved midlertidigt tillade den pågældende at forblive på det pågældende område »i afventning af de kompetente myndigheders afgørelse«. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 69 i forslaget til afgørelse, er disse to

krav indbyrdes forbundne, eftersom de bistands- og støtteforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 7 i direktiv 2004/81, og som skal sikres i betænkningstiden, ikke fuldt ud kan opfyldes, hvis den pågældende person har forladt den pågældende medlemsstats område.

- 60 At antage, at den i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 omhandlede »afgørelse om udsendelse«, hvis fuldbyrdelse er forbudt, i den nævnte betænkningstid ikke omfatter en afgørelse om overførsel til en anden medlemsstat, der er truffet i henhold til Dublin III-forordningen, ville således kunne bringe virkeliggørelsen af det dobbelte formål, der forfølges med dette direktiv, i fare.
- 61 For det første ville fuldbyrdelsen af en sådan afgørelse om overførsel i den betænkningstid, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81, nemlig kunne føre til, at offeret for menneskehandel fjernes fra de specialiserede støttetjenester, hos hvem vedkommende har kunnet finde støtte, og således bringe den behandling, som offeret er blevet tildelt i denne medlemsstat i medfør af artikel 7 i direktiv 2004/81, til ophør, hvilket ville skade offerets restitution og dermed forstærke den pågældendes sårbarhed.
- 62 For det andet ville en fuldbyrdelse af en sådan afgørelse på det tidlige stadium, hvori indgår den betænkningstid, som offeret for menneskehandel er blevet tildelt, kunne skade dette offers samarbejde i forbindelse med den strafferetlige efterforskning og/eller de retlige procedurer. At overføre det nævnte offer til en anden medlemsstat, inden offeret i den betænkningstid, som den pågældende har ret til, har kunnet udtale sig om sin vilje til at samarbejde i forbindelse med denne efterforskning og/eller disse procedurer, ville nemlig ikke alene fratage de kompetente myndigheder et vidneudsagn, som kunne være særligt nyttigt for retsforfølgningen af gerningsmændene til den pågældende lovovertrædelse, men paradoksalt nok føre til, at den pågældende person blev udsendt fra den kompetente medlemsstats område, selv om den pågældende burde befinde sig på dette område for i ethvert nødvendigt omfang at blive inddraget i den nævnte efterforskning og/eller de nævnte procedurer.
- 63 Hvad i anden række angår den sammenhæng, hvori den betænkningstid, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81, indgår, skal det bemærkes, at i henhold til direktivets artikel 5 påhviler der den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder en forpligtelse over for offeret for menneskehandel til forudgående meddelelse om »de muligheder, der tilbydes i medfør af dette direktiv«. Blandt disse muligheder er ikke blot muligheden for indrømmelse af denne betænkningstid, men ligeledes muligheden for at modtage de bistands- og støtteforanstaltninger, der er fastsat i artikel 7 i direktiv 2004/81, og under visse betingelser at få udstedt en tidsbegrænset opholdstilladelse i henhold til dette direktivs artikel 8, som i henhold til niende betragtning til direktivet skal være »så attraktiv« for offeret, at offeret vælger at samarbejde med de kompetente myndigheder.
- 64 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 67 i forslaget til afgørelse, ville denne oplysningspligt miste sin effektive virkning, hvis den pågældende medlemsstat i den betænkningstid, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81, havde ret til at overføre den pågældende person til en anden medlemsstat, til trods for, at den pågældende medlemsstat har forpligtet sig til i denne betænkningstid at indrømme vedkommende de ovennævnte foranstaltninger samt til udstedelsen af en tidsbegrænset opholdstilladelse på dens område senest ved udløbet af denne betænkningstid, når de fastsatte betingelser er opfyldt.
- 65 Den gennemgang af direktiv 2001/40 og 2004/38, som den forelæggende ret har henvist til, kan ikke rejse tvivl om ovenstående fortolkning. Det er nemlig tilstrækkeligt at konstatere, at disse direktiver, der ikke selv giver nogen definition af begrebet »afgørelse om udsendelse«, ikke gør

det muligt at udlede nogen entydige oplysninger om den geografiske rækkevidde af et sådant begreb, i den forstand, hvori det er anvendt i direktiv 2004/81. Det argument, som den tyske regering har fremført, som bl.a. støtter sig på direktiv 2001/40, og hvorefter begrebet »afgørelse om udsendelse« typisk anvendes i forhold til tredjelande, afkræftes ud fra en ren ordlydsfortolkning af anvendelsen af dette begreb, navnlig i artikel 28 i direktiv 2004/38, som utvivlsomt kun vedrører udsendelse fra en medlemsstats område og ikke udsendelse fra hele EU's område. Desuden henviser direktiv 2004/81 heller ikke til bestemmelserne i forordning nr. 343/2003, som var i kraft på datoen for vedtagelsen af sidstnævnte direktiv, og som fra den 18. juli 2013 blev ophævet og erstattet af Dublin III-forordningen, som i øvrigt heller ikke nævner sidstnævnte direktiv.

- 66 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 skal fortolkes således, at begrebet »afgørelse om udsendelse« omfatter en foranstaltning, hvorved en tredjelandsstatsborger overføres fra en medlemsstats område til en anden medlemsstats område i henhold til Dublin III-forordningen.

Det tredje spørgsmål

- 67 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en afgørelse om overførsel af en tredjelandsstatsborger, der er truffet i henhold til Dublin III-forordningen, vedtages eller fuldbyrdes, eller at der indledes indledende foranstaltninger til fuldbyrdelsen af afgørelsen, i den betænkningstid, der er fastsat i dette direktivs artikel 6, stk. 1.
- 68 Det fremgår af artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81, at i denne betænkningstid »[vil] en eventuel afgørelse om udsendelse [...] ikke kunne fuldbyrdes« over for de pågældende tredjelandsstatsborgere.
- 69 Henset til sin ordlyd forbyder artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 følgelig hverken vedtagelsen af en afgørelse om udsendelse eller af enhver anden foranstaltning, der forbereder fuldbyrdelsen heraf.
- 70 Henset til besvarelsen af det andet spørgsmål er denne bestemmelse derfor udelukkende til hinder for, at der i den betænkningstid, der indrømmes i henhold til direktivets artikel 6, stk. 1, fuldbyrdes en afgørelse om overførsel, der er vedtaget i henhold til Dublin III-forordningen, i forhold til tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af det nævnte direktivs anvendelsesområde.
- 71 Når dette er sagt, er det, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 88 i forslaget til afgørelse, vigtigt, at de kompetente nationale myndigheder i forbindelse med vedtagelsen af indledende foranstaltninger til fuldbyrdelsen af afgørelsen om overførsel i den betænkningstid, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81, ikke forhindrer opfyldelsen af det dobbelte formål – som er nævnt i præmis 58 i nærværende dom – som denne bestemmelse forfølger. Selv om vedtagelsen af indledende foranstaltninger til fuldbyrdelse af denne afgørelse i denne betænkningstid ikke er forbudt, må vedtagelsen imidlertid følgelig ikke fratage denne betænkningstids effektive virkning, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve i hovedsagen. Dette vil navnlig kunne være tilfældet, hvis de indledende foranstaltninger til fuldbyrdelse af en sådan afgørelse består i frihedsberøvelse af offeret for menneskehandel med henblik på dennes overførsel, idet sådanne indledende foranstaltninger navnlig ikke gør det muligt for offeret – henset til vedkommendes sårbarhed – hverken at restituere sig eller træffe en kvalificeret beslutning om, hvorvidt de ønsker at samarbejde med de kompetente myndigheder i den medlemsstat, på hvis område offeret befinder sig.

- 72 Det skal tilføjes, at en sådan fortolkning af artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 ikke hindrer overholdelsen af de klart definerede og forholdsvis korte frister, som danner ramme om den administrative procedure for overførsel af ansvaret for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse til den anmodede medlemsstat i henhold til bestemmelserne i Dublin III-forordningen.
- 73 Det følger således for det første af nærværende doms præmis 69, at indrømmelsen af en betænkningstid til en ansøger om international beskyttelse ikke er til hinder for, at den medlemsstat, på hvis område vedkommende befinder sig, i denne betænkningstid indgiver en anmodning om, at en anden medlemsstat overtager denne ansøger i overensstemmelse med denne forordnings artikel 21, stk. 1, og, såfremt sidstnævnte medlemsstat accepterer anmodningen, at træffe en afgørelse om overførsel til den anmodede medlemsstat i den nævnte betænkningstid.
- 74 Dernæst er det korrekt, at den anmodende medlemsstat i henhold til nævnte forordnings artikel 29, stk. 1 og 2, råder over en frist på seks måneder til at gennemføre overførslen af ansøgeren – der løber fra accepten af anmodningen om overtagelse, eller fra der er truffet endelig afgørelse om klagen over afgørelsen om overførsel eller prøvelsen af de faktiske og retlige forhold vedrørende denne afgørelse, hvor dette tillægges opsættende virkning i henhold til samme forordnings artikel 27, stk. 3 – idet den anmodede medlemsstat i modsat fald fritages fra sin forpligtelse til at overtage den pågældende person, og ansvaret følgelig overføres til den anmodende medlemsstat (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, A.S., C-490/16, EU:C:2017:585, præmis 46, 57 og 58).
- 75 Hvad angår direktiv 2004/81 skal der imidlertid mindes om, således som det er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 1, andet afsnit, at varigheden af og begyndelsen på den betænkningstid, der er fastsat i denne bestemmelse, fastlægges i overensstemmelse med national lovgivning.
- 76 Det tilkommer følgelig medlemsstaterne at sikre et balancepunkt mellem længden af den betænkningstid, som de indrømmer ofre for menneskehandel på deres respektive områder, og overholdelsen af den frist, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1 og 2, med henblik på at sikre det rette samspil mellem og bevarelsen af den effektive virkning af disse instrumenter.
- 77 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en afgørelse om overførsel af en tredjelandstatsborger, der er truffet i henhold til Dublin III-forordningen, fuldbyrdes i den betænkningstid, der er garanteret i denne artikel 6, stk. 1, men ikke er til hinder for vedtagelsen af hverken en sådan afgørelse eller indledende foranstaltninger til fuldbyrdelse af denne afgørelse, forudsat at disse indledende foranstaltninger ikke fratager en sådan betænkningstid dens effektive virkning, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Det første spørgsmål

- 78 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/81 i mangel af en foranstaltning til gennemførelse i national ret skal fortolkes således, dels at den betænkningstid, som er fastsat i denne bestemmelse, uden videre begynder fra det tidspunkt, hvor den pågældende tredjelandstatsborger har underrettet de kompetente nationale myndigheder om, at vedkommende er eller har været offer for menneskehandel, dels at betænkningstiden uden videre ophører, efter at den pågældende tredjelandstatsborger har

indgivet en anmeldelse begrundet i, at vedkommende har været offer for menneskehandel, eller omvendt, at vedkommende har oplyst de nationale myndigheder om, at vedkommende ikke vil anmelde det.

- 79 Som det fremgår af redegørelsen for de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, således som denne redegørelse er sammenfattet i denne doms præmis 23-30, har de kompetente nationale myndigheder i det foreliggende tilfælde ikke på noget tidspunkt inden vedtagelsen af afgørelsen om overførsel af 12. august 2019 underrettet sagsøgeren i hovedsagen – som tidligere havde hævdet at have været offer for menneskehandel, erklæret at ville indgive en anmeldelse i denne henseende og anført at have genkendt en af gerningsmændene til denne lovovertrædelse i et modtagercenter i Nederlandene – om de muligheder, der tilbydes i direktiv 2004/81, herunder muligheden for at blive indrømmet den betænkningstid, der er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 1, eller tildelt sagsøgeren i hovedsagen en sådan betænkningstid.
- 80 Når dette er sagt, skal det bemærkes, at tvisten i hovedsagen – således som det fremgår af de oplysninger, som den forelæggende ret har givet – vedrører lovligheden af afgørelsen af 12. august 2019 om at overføre sagsøgeren i hovedsagen til Italien i henhold til Dublin III-forordningen. Som det er anført i nærværende doms præmis 77, er direktiv 2004/81 ikke til hinder for vedtagelsen af en afgørelse om overførsel i den betænkningstid, der er fastsat i artikel 6, stk. 1. Det følger heraf, at selv hvis det antages, at sagsøgeren i hovedsagen burde have været indrømmet en sådan betænkningstid, kan den uregelmæssighed, som de nederlandske myndigheder har begået ved ikke i det foreliggende tilfælde at indrømme en sådan betænkningstid, ikke påvirke lovligheden af den afgørelse om overførsel, der er anfægtet for den forelæggende ret, idet artikel 6 i direktiv 2004/81 alene er til hinder for, at en sådan afgørelse fuldbyrdes, når tredjelandsstatsborgeren ikke er blevet indrømmet den betænkningstid, som vedkommende havde ret til i medfør af denne artikel 6.
- 81 Det følger ligeledes af den foregående præmis, at med henblik på prøvelsen af lovligheden af afgørelsen af 12. august 2019 ville et svar på spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt og indtil hvilken dato der skulle have været indrømmet sagsøgeren i hovedsagen en betænkningstid, indebære, at Domstolen skulle afgive et responsum vedrørende et rent hypotetisk spørgsmål.
- 82 I henhold til fast retspraksis er det imidlertid ikke Domstolens opgave at afgive responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål (dom af 16.7.1992, Meilicke, C-83/91, EU:C:1992:332, præmis 25, og af 8.6.2017, OL, C-111/17 PPU, EU:C:2017:436, præmis 33).
- 83 Det må følgelig fastslås, at det ikke tilkommer Domstolen at besvare det første spørgsmål.

Sagsomkostninger

- 84 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 6, stk. 2, i Rådets direktiv 2004/81/EF af 29. april 2004 om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, 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

begrebet »afgørelse om udsendelse« omfatter en foranstaltning, hvorved en tredjelandstatsborger overføres fra en medlemsstats område til en anden medlemsstats område 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 tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne.

- 2) Artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/81

skal fortolkes således, at

bestemmelsen er til hinder for, at en afgørelse om overførsel af en tredjelandstatsborger, der er truffet i henhold til forordning nr. 604/2013, fuldbyrdes i den betænkningstid, der er garanteret i denne artikel 6, stk. 1, men ikke er til hinder for vedtagelsen af hverken en sådan afgørelse eller indledende foranstaltninger til fuldbyrdelse af denne afgørelse, forudsat at disse indledende foranstaltninger ikke fratager en sådan betænkningstid dens effektive virkning, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter