



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

20 oktober 2022 *

„Prejudiciële verwijzing – Grenscontroles, asiel en immigratie – Asielbeleid – Verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie – Richtlijn 2004/81/EG – Artikel 6 – Werkingsfeer – Onderdaan van een derde land die stelt slachtoffer te zijn geweest van een strafbaar feit in verband met mensenhandel – Toekenning van de bedenktijd van artikel 6, lid 1, van deze richtlijn – Verbod op tenuitvoerlegging van een verwijderingsmaatregel – Begrip – Draagwijdte – Berekening van deze bedenktijd – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend – Overdracht aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek om internationale bescherming”

In zaak C-66/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Den Haag (Nederland) bij beslissing van 28 januari 2021, ingekomen bij het Hof op 29 januari 2021, in de procedure

O. T. E.

tegen

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos, kamerpresident, L. S. Rossi (rapporteur), J.-C. Bonichot, S. Rodin en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Nederlands.

gelet op de opmerkingen van:

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M.K. Bulterman en P. Huurnink als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en F. Wilman als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 juni 2022,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 6 van richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (PB 2004, L 261, blz. 19, met rectificatie in PB 2013, L 82, blz. 63).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen O. T. E., Nigeriaans onderdaan, en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) (hierna: „Staatssecretaris”) over het besluit van de Staatssecretaris om de door verzoeker in het hoofdgeding ingediende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd niet in behandeling te nemen op de grond dat de Italiaanse Republiek de voor de behandeling van dit verzoek verantwoordelijke lidstaat was.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2004/81

- 3 De overwegingen 2, 4 en 9 tot en met 11 van richtlijn 2004/81 luiden als volgt:

„(2) De Europese Raad heeft tijdens zijn speciale bijeenkomst van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 verklaard dat hij vastbesloten is om de illegale immigratie bij de bron aan te pakken, meer bepaald door de strijd aan te binden met diegenen die zich met mensensmokkel en economische uitbuiting van migranten bezighouden. De lidstaten werd verzocht hun inspanningen te richten op het opsporen en ontmantelen van de betrokken criminele netwerken en ervoor te zorgen dat de rechten van de slachtoffers worden gewaarborgd.

[...]

- (4) Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de bescherming die overeenkomstig het internationale vluchtelingenrecht wordt verleend aan vluchtelingen, rechthebbenden op subsidiaire bescherming en aanvragers van internationale bescherming. Zij doet evenmin afbreuk aan de andere instrumenten betreffende mensenrechten.

[...]

- (9) Bij deze richtlijn wordt voor slachtoffers van mensenhandel of, indien de lidstaten de werkingssfeer van de richtlijn wensen te verruimen, voor onderdanen van derde landen die hulp hebben gekregen bij illegale immigratie een verblijfstitel ingesteld die voor de betrokkenen een voldoende prikkel moet zijn om samen te werken met de bevoegde autoriteiten en waaraan, om misbruik te voorkomen, bepaalde voorwaarden zijn verbonden.
- (10) Daartoe dienen de criteria voor de afgifte van een verblijfstitel, de voorwaarden voor verblijf en de gronden voor niet-verlenging of intrekking te worden vastgesteld. Het aan deze richtlijn ontleende recht van verblijf is van voorlopige aard en verbonden aan voorwaarden.
- (11) De betrokken onderdanen van derde landen moeten in kennis worden gesteld van de mogelijkheid deze verblijfstitel te verkrijgen en zij dienen bedenkijd te krijgen. Dit moet hen in staat stellen met kennis van zaken te beslissen of zij, gezien de eventueel daaraan verbonden risico's, bereid zijn samen te werken met de bevoegde autoriteiten (politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke autoriteiten), zodat zij hun medewerking op vrijwillige basis verlenen en deze derhalve doeltreffender is.”

4 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„Het doel van deze richtlijn is de voorwaarden vast te stellen voor het verlenen van verblijfstitels van beperkte duur, gekoppeld aan de duur van de daarmee verband houdende nationale procedures, aan onderdanen van derde landen die hun medewerking verlenen bij het bestrijden van mensenhandel of hulp bij illegale immigratie.”

5 Artikel 2 van die richtlijn luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- d) ‚maatregel tot uitvoering van een verwijderingsbesluit’: elke maatregel die door een lidstaat wordt getroffen met het oog op de uitvoering van een door de bevoegde autoriteiten genomen besluit waarin de verwijdering van een onderdaan van een derde land wordt bevolen;
- e) ‚verblijfstitel’: iedere door een lidstaat verleende toestemming op grond waarvan het een onderdaan van een derde land die aan de bij deze richtlijn vastgestelde voorwaarden voldoet, is toegestaan legaal op het grondgebied van die lidstaat te verblijven;

[...]”

6 Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten passen deze richtlijn toe op onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn of zijn geweest van strafbare feiten in verband met mensenhandel, ook als zij het grondgebied van de lidstaten illegaal zijn binnengekomen.”

7 Artikel 5, eerste alinea, van deze richtlijn luidt als volgt:

„Wanneer de bevoegde autoriteiten van de lidstaten van oordeel zijn dat deze richtlijn van toepassing zou kunnen zijn op een bepaalde onderdaan van een derde land, stellen zij de betrokkene in kennis van de mogelijkheden die deze richtlijn biedt.”

8 Artikel 6 van deze richtlijn („Bedenktijd”) bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de betrokken onderdanen van derde landen bedenktijd krijgen om te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van de daders van de strafbare feiten, zodat zij met kennis van zaken kunnen beslissen of zij bereid zijn met de bevoegde autoriteiten samen te werken.

Duur en aanvang van de in de eerste alinea bedoelde termijn worden overeenkomstig het nationale recht vastgesteld.

2. Tijdens de periode voor de bedenktijd hebben de betrokken onderdanen van derde landen, in afwachting van de beslissing van de bevoegde autoriteiten, toegang tot de behandeling waarin artikel 7 voorziet en mag geen enkele tegen hen genomen verwijderingsmaatregel ten uitvoer worden gelegd.

3. De bedenktijd geeft geen recht op verblijf uit hoofde van deze richtlijn.

4. De lidstaat kan de bedenktijd te allen tijde beëindigen indien de bevoegde autoriteiten hebben vastgesteld dat de betrokkene actief, vrijwillig en uit eigen beweging opnieuw contact heeft opgenomen met de daders van de strafbare feiten als bedoeld in artikel 2, onder b) en c), alsook om redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.”

9 Artikel 7 van richtlijn 2004/81 („Behandeling die verleend wordt voorafgaand aan de afgifte van de verblijfstitel”) bepaalt:

„1. De lidstaten waarborgen de betrokken onderdanen van derde landen die over onvoldoende middelen beschikken, een levensstandaard die hen in staat stelt in hun onderhoud te voorzien, alsmede toegang tot spoedeisende medische behandelingen. Zij voorzien in de bijzondere behoeften van de meest kwetsbare personen, zo nodig en indien het nationale recht hierin voorziet, in de vorm van psychologische bijstand.

2. De lidstaten houden bij de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn naar behoren rekening met de behoeften van de betrokken onderdanen van derde landen op het gebied van veiligheid en bescherming, overeenkomstig het nationale recht.

[...]”

10 Artikel 8 van deze richtlijn („Afgifte en verlenging van de verblijfstitel”), bepaalt in lid 1:

„Wanneer de bedenktijd verstreken is, of eerder indien de bevoegde autoriteiten van oordeel zijn dat de betrokken onderdaan inmiddels heeft voldaan aan het [...] onder b) genoemde criterium, bekijkt een lidstaat:

- a) of het voor het onderzoek of de gerechtelijke procedure dienstig is het verblijf van de persoon in kwestie op zijn grondgebied te verlengen, en
- b) of deze duidelijk blijkt heeft gegeven van zijn bereidheid tot medewerking, en
- c) of deze alle banden met de vermoedelijke daders van een of meer van de in artikel 2, onder b) en c), omschreven strafbare feiten heeft verbroken.”

Dublin III-verordening

11 Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 50, blz. 1), is met ingang van 18 juli 2013 ingetrokken bij en vervangen door verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31) (hierna: „Dublin III-verordening”).

12 Artikel 1 van de Dublin III-verordening luidt:

„In deze verordening worden de criteria en instrumenten vastgesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten is ingediend (hierna „de verantwoordelijke lidstaat’ genoemd).”

13 Artikel 21 van deze verordening („Indiening van een overnameverzoek”) bepaalt in lid 1:

„De lidstaat waarbij een verzoek om internationale bescherming is ingediend en die van mening is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek, kan die andere lidstaat zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen drie maanden na de indiening van het verzoek in de zin van artikel 20, lid 2, om overname verzoeken.

Niettegenstaande de eerste alinea wordt, in het geval van een Eurodac-treffer met gegevens die zijn opgeslagen overeenkomstig artikel 14 van verordening (EU) nr. 603/2013 [van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van ‚Eurodac’ voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van verordening nr. 604/2013 en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (PB 2013, L 180, blz. 1)] het verzoek uiterlijk twee maanden na ontvangst van de treffer toegezonden overeenkomstig artikel 15, lid 2, van die verordening.

Indien er binnen de in de eerste en tweede alinea vastgelegde termijnen geen verzoek tot overname van de verzoeker wordt ingediend, is de lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming is ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.”

14 Artikel 26, lid 1, eerste volzin, van de Dublin III-verordening bepaalt:

„Wanneer de aangezochte lidstaat instemt met de overname of de terugname van een verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), stelt de verzoekende lidstaat de betrokkene in kennis van het besluit om hem over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat en, indien van toepassing, van het besluit om zijn verzoek om internationale bescherming niet te behandelen.”

15 Artikel 27 van deze verordening („Rechtsmiddelen”) luidt:

„1. De verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), heeft het recht tegen het overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht.

2. De lidstaten stellen een redelijke termijn vast waarbinnen de betrokkene zijn recht op het instellen van een daadwerkelijk rechtsmiddel overeenkomstig lid 1, kan uitoefenen.

3. Voor een beroep of een bezwaar tegen het overdrachtsbesluit bepalen de lidstaten in hun nationale recht dat:

- a) het beroep of het bezwaar de betrokkene het recht verleent om in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar in de betrokken lidstaat te blijven, of
- b) de overdracht automatisch wordt opgeschort en dat dergelijke opschorting verstrijkt na een bepaalde redelijke termijn, binnen welke een rechterlijke instantie na nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het verzoek een beslissing heeft genomen of een beroep of bezwaar al dan niet opschortende werking heeft, of
- c) de betrokkene de gelegenheid heeft om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar. [...]”.

16 Artikel 29 van deze verordening bepaalt:

„1. De verzoeker of andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), wordt overeenkomstig het nationale recht van de verzoekende lidstaat, na overleg tussen de betrokken lidstaten, overgedragen van de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat zodra dat praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek van een andere lidstaat om de betrokkene over of terug te nemen of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit overeenkomstig artikel 27, lid 3, opschortende werking heeft.

[...]

2. Indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden, komt de verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen of terug te

nemen, te vervallen, en gaat de verantwoordelijkheid over op de verzoekende lidstaat. Indien de overdracht wegens gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd, kan deze termijn tot maximaal één jaar worden verlengd of tot maximaal 18 maanden indien de betrokkene onderduikt.

[...]”

Richtlijn 2001/40

- 17 Artikel 1, lid 1, van richtlijn 2001/40/EG van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen (PB 2001, L 149, blz. 34) bepaalt:

„Onverminderd de verplichtingen uit hoofde van artikel 23, enerzijds, en de toepassing van artikel 96, anderzijds, van de op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende Overeenkomst ter uitvoering van het [tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek gesloten] Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 [betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19)], heeft deze richtlijn ten doel de erkenning mogelijk te maken van een verwijderingsbesluit dat door een bevoegde autoriteit van een lidstaat, hierna ‚de uitvaardigende lidstaat’ te noemen, is genomen ten aanzien van een onderdaan van een derde land die zich bevindt op het grondgebied van een andere lidstaat, hierna ‚de uitvoerende lidstaat’ te noemen.”

- 18 Artikel 2 van die richtlijn bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

- b) ‚verwijderingsbesluit’: elk door een bevoegde administratieve instantie van een uitvaardigende lidstaat genomen besluit waarin de verwijdering wordt bevolen;

[...]”

Richtlijn 2004/38

- 19 Artikel 28, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35, en PB 2019, L 34, blz. 10), bepaalt:

„1. Alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of openbare veiligheid te nemen, neemt een gastland de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging.

2. Behalve om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid kan een gastland geen besluit tot verwijdering van het grondgebied nemen ten aanzien van burgers van de Unie of familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die een duurzaam verblijfsrecht op zijn grondgebied hebben verworven.”

Nederlands recht

- 20 Artikel 8 van de Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Stb. 2000, 496), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „Vw”), bepaalt:

„De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

[...]

k. gedurende de periode waarin de vreemdeling door Onze Minister in de gelegenheid wordt gesteld aangifte te doen van overtreding van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht [betreffende mensenhandel]”.

- 21 Artikel 30, lid 1, Vw bepaalt dat een aanvraag tot het verlenen van een verblijfstitel voor bepaalde tijd niet in behandeling wordt genomen indien op grond van de Dublin III-verordening is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag.

- 22 Paragraaf B8/3.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000, in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „Vc”), luidt als volgt:

„De Commandant van de Koninklijke Marechaussee [(hierna: ‚KMar’)] heeft dezelfde bevoegdheden als de Korpschef van de Nationale Politie voor zover indicaties van mensenhandel zich voordoen bij een vreemdeling. [...]

De [Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)] onderscheidt drie verblijfsrechtelijke situaties met betrekking tot het tijdelijke verblijfsrecht van slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel:

1. de bedenktijd voor slachtoffers van mensenhandel;
2. de verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel; en
3. de verblijfsvergunning voor getuige-aangevers van mensenhandel.

Ad 1. De bedenktijd

Aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel wordt op grond van artikel 8, onder k, van de Vw een bedenktijd van maximaal drie maanden gegund, waarbinnen zij een beslissing moeten nemen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op andere wijze medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van een verdachte van mensenhandel, of dat zij hiervan afzien.

Reeds bij de geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel en/of op voorspraak van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Opsporing (ISZW-DO), biedt de politie of KMar aan het vermoedelijke slachtoffer de bedenktijd aan.

Gedurende de bedenktijd schort de IND het vertrek van het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel uit Nederland op.

De periode van de bedenktijd is eenmalig en wordt niet verlengd.

De bedenktijd staat uitsluitend open voor vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven en:

- werkzaam zijn of zijn geweest in een situatie als strafbaar gesteld in artikel 273f WvSr;
- nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest in een situatie die strafbaar is gesteld in artikel 273f WvSr, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel; of
- geen toegang tot Nederland hebben gehad, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel waarbij de KMar, zo nodig in overleg met het OM, de bedenktijd aanbiedt bij de geringste aanwijzing van mensenhandel.

De bedenktijd staat niet open voor getuige-aangevers van mensenhandel.

De IND verleent de bedenktijd aan vreemdelingen die zich in vreemdelingenbewaring bevinden uitsluitend als het OM en de politie of KMar hiermee akkoord gaan.

Gedurende de periode van de bedenktijd moet het vermoedelijke slachtoffer zich maandelijks melden bij de regionale eenheid van de politie of KMar waar hij of zij administratief is ondergebracht.

De bedenktijd eindigt op het moment dat:

- de politie of KMar vaststelt dat het vermoedelijke slachtoffer tijdens de periode van de bedenktijd ‚met onbekende bestemming’ is vertrokken;
- het vermoedelijke slachtoffer gedurende de periode van de bedenktijd aangeeft af te zien van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte;
- het vermoedelijke slachtoffer aangifte van mensenhandel heeft gedaan en het proces-verbaal heeft ondertekend, of op andere wijze medewerking heeft verleend aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte; of
- het vermoedelijke slachtoffer een aanvraag voor een verblijfsvergunning (anders dan op grond van deze paragraaf) indient.

Als de bedenktijd eindigt, heft de IND de opschorting van het vertrek op.”

Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 23 Na drie asielverzoeken in Italië en ook nog een asielverzoek in België te hebben ingediend, heeft verzoeker in het hoofdgeding, Nigeriaans onderdaan, op 26 april 2019 in Nederland asiel aangevraagd.
- 24 Op 3 juni 2019 heeft het Koninkrijk der Nederlanden bij de Italiaanse Republiek een verzoek tot terugname van de betrokkene ingediend in de zin van artikel 18, lid 1, onder d), van de Dublin III-verordening. De Italiaanse Republiek heeft deze terugname op 13 juni daaropvolgend aanvaard.
- 25 Op 18 juli 2019 heeft de Staatssecretaris verzoeker in het hoofdgeding in kennis gesteld van zijn voornemen om zijn asielverzoek niet in behandeling te nemen, aangezien de Italiaanse Republiek ingevolge de Dublin III-verordening de voor de behandeling van zijn verzoek verantwoordelijke lidstaat was.
- 26 Op 30 juli 2019 heeft verzoeker verklaard dat hij in Italië slachtoffer is geweest van mensenhandel en dat hij een van de daders in een opvanglocatie in Nederland heeft herkend. Hij is hierover gehoord door de vreemdelingenpolitie.
- 27 Bij besluit van 12 augustus 2019 heeft de Staatssecretaris geweigerd de aanvraag van verzoeker in het hoofdgeding tot afgifte van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in behandeling te nemen, op de grond dat de Italiaanse Republiek krachtens de Dublin III-verordening de daarvoor verantwoordelijke lidstaat was. Bij dat besluit is tevens gelast verzoeker in het hoofdgeding over te dragen aan Italië.
- 28 Op 3 oktober 2019 heeft verzoeker in het hoofdgeding aangifte gedaan bij de Nederlandse autoriteiten op de grond dat hij slachtoffer was geweest van mensenhandel.
- 29 Volgens de aan het Hof voorgelegde gegevens is het Openbaar Ministerie na onderzoek tot de conclusie gekomen dat er in Nederland geen enkele aanwijzing bestond die de klacht van verzoeker in het hoofdgeding kon staven. De medewerking van verzoeker in het hoofdgeding aan een strafrechtelijk onderzoek in Nederland was dan ook niet nodig en diens klacht zou zijn geseponneerd.
- 30 Verzoeker in het hoofdgeding heeft tegen het besluit van 12 augustus 2019 beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Hij stelt met name dat dit besluit onrechtmatig is, aangezien hem ingevolge artikel 6 van richtlijn 2004/81 een bedenktijd had moeten worden gegund.
- 31 Volgens de verwijzende rechter rijst de vraag of op enig moment vanaf 30 juli 2019 de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 bedoelde bedenktijd aan verzoeker in het hoofdgeding had moeten worden gegund en, zo ja, of de Staatssecretaris, terwijl die bedenktijd niet was gegund, maatregelen mocht treffen ter voorbereiding van de verwijdering van verzoeker in het hoofdgeding van het Nederlands grondgebied en – in aansluiting op die vraag – of het besluit van 12 augustus 2019 een verwijderingsmaatregel in de zin van artikel 6, lid 2, is. Voorts vraagt deze rechter zich af welke gevolgen moeten worden verbonden aan het feit dat, afgezien van de in de Vc genoemde elementen, het Nederlands recht noch de duur, noch de aanvang van deze bedenktijd bepaalt en dat artikel 6, lid 1, van deze richtlijn dus niet in dit recht is omgezet.

- 32 In die omstandigheden heeft de rechtbank Den Haag de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:
- „1) a) Moet, nu Nederland heeft verzuimd de aanvang van de in artikel 6, eerste lid, van richtlijn [2004/81] gegarandeerde bedenktijd overeenkomstig het nationale recht vast te stellen, die bepaling zo worden uitgelegd dat de bedenktijd van rechtswege aanvangt met de melding (mededeling) door de derdelander van mensenhandel aan de Nederlandse autoriteiten?
- 1) b) Moet, nu Nederland heeft verzuimd de duur van de in artikel 6, eerste lid, van richtlijn [2004/81] gegarandeerde bedenktijd overeenkomstig het nationale recht vast te stellen, die bepaling zo worden uitgelegd dat de bedenktijd van rechtswege eindigt nadat aangifte van mensenhandel is gedaan of de betrokken onderdaan van een derde land te kennen geeft af te zien van het doen van aangifte?
- 2) Moeten onder verwijderingsmaatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van richtlijn [2004/81] ook worden verstaan maatregelen ter verwijdering van een derdelander van het grondgebied van de lidstaat naar het grondgebied van een andere lidstaat?
- 3) a) Staat artikel 6, tweede lid, van richtlijn [2004/81] eraan in de weg om tijdens de bedenktijd, gegarandeerd in het eerste lid van dat artikel, een overdrachtsbesluit te nemen?
- 3) b) Staat artikel 6, tweede lid, van richtlijn [2004/81] eraan in de weg om tijdens de bedenktijd, gegarandeerd in het eerste lid van dat artikel, een al genomen overdrachtsbesluit uit te voeren of de uitvoering ervan voor te bereiden?”

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Ontvankelijkheid

- 33 De Nederlandse en de Tsjechische regering betwijfelen of de gestelde prejudiciële vragen relevant zijn voor de beslechting van het hoofdgeding.
- 34 Volgens de Tsjechische regering houdt de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging van artikel 6 van richtlijn 2004/81 kennelijk geen verband met de situatie van verzoeker in het hoofdgeding. Allereerst doet verzoeker niet meer dan alleen stellen slachtoffer te zijn geweest van strafbare feiten die verband houden met mensenhandel, terwijl richtlijn 2004/81 volgens artikel 3 ervan enkel van toepassing is op onderdanen van derde landen die „slachtoffer zijn of zijn geweest” van dergelijke strafbare feiten. Voorts merkt de Tsjechische regering op dat uit het verzoek om een prejudiciële beslissing niet blijkt dat de bevoegde autoriteiten zijn ingegaan op de vraag of richtlijn 2004/81 ingevolge artikel 5, eerste alinea, ervan van toepassing was op verzoeker in het hoofdgeding.
- 35 De Nederlandse regering betoogt dan weer dat artikel 6 van die richtlijn niet van toepassing is op een onderdaan van een derde land die, zoals bij verzoeker in het hoofdgeding het geval zou zijn, in zijn hoedanigheid van aanvrager van internationale bescherming rechtmatig op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijft.

- 36 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat er volgens vaste rechtspraak van het Hof een vermoeden van relevantie rust op vragen die betrekking hebben op het Unierecht. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die het nodig heeft om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen [arresten van 15 december 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punten 59 en 61, en 25 november 2021, *État luxembourgeois (Inlichtingen over een groep belastingplichtigen)*, C-437/19, EU:C:2021:953, punt 81].
- 37 Verder dient de nationale rechter wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, een omschrijving te geven van het feitelijke en wettelijke kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of ten minste de feiten uiteen te zetten waarop die vragen zijn gebaseerd. Voorts moet de verwijzingsbeslissing de precieze redenen vermelden waarom de nationale rechter twijfelt over de uitlegging van het Unierecht en het noodzakelijk acht om een prejudiciële vraag aan het Hof voor te leggen [arrest van 10 maart 2022, *Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customs (Verzekering die de ziektekosten volledig dekt)*, C-247/20, EU:C:2022:177, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 38 In casu betreft het verzoek om een prejudiciële beslissing in essentie de vraag of de Nederlandse autoriteiten verzoeker in het hoofdgeding – een Nigeriaans onderdaan die in Nederland een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend na dat in Italië en in België te hebben gedaan – vanaf het moment dat hij bij die autoriteiten heeft verklaard zowel in Italië als in Nederland slachtoffer te zijn geweest van strafbare feiten in verband met mensenhandel, de bedenktijd van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 hadden moeten verlenen voordat het besluit van 12 augustus 2019 tot overdracht van de betrokkene naar het grondgebied van de Italiaanse Republiek ingevolge de Dublin III-verordening rechtmatig kon worden vastgesteld. De verwijzende rechter vraagt zich tevens af of het desbetreffende besluit moet worden aangemerkt als een „verwijderingsmaatregel” in de zin van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81.
- 39 Aangezien de verwijzende rechter zich moet uitspreken over de vraag of de Nederlandse autoriteiten in het hoofdgeding artikel 6 van richtlijn 2004/81 hebben geschonden door verzoeker in het hoofdgeding de krachtens dit artikel geboden waarborgen te weigeren, blijkt bijgevolg geenszins dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding.
- 40 In deze omstandigheden heeft het bezwaar van de Nederlandse en de Tsjechische regering dat artikel 6 van richtlijn 2004/81 niet van toepassing is op het hoofdgeding, geen betrekking op de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing, maar op het onderzoek ten gronde van de vragen (zie in die zin arresten van 19 maart 2020, „*Agro In 2001*”, C-234/18, EU:C:2020:221, punt 44, en 28 oktober 2021, *Komisia za protivodeystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo*, C-319/19, EU:C:2021:883, punt 25).
- 41 Bijgevolg is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Ten gronde

- 42 Wat betreft de volgorde waarin de in het verzoek om een prejudiciële beslissing gestelde vragen worden behandeld, moet allereerst een antwoord worden gegeven op de tweede vraag, die betrekking heeft op de uitlegging van het begrip „verwijderingsmaatregel” in de zin van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 en op het punt of dit begrip een besluit omvat waarbij een lidstaat een onderdaan van een derde land ingevolge de Dublin III-verordening overdraagt aan een andere lidstaat. Vervolgens moet een antwoord worden gegeven op de derde vraag, waarin de verwijzende rechter zich afvraagt wat de draagwijdte is van het in artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 bedoelde verbod. Tot slot moet worden ingegaan op de eerste vraag, waarin de verwijzende rechter zijn twijfels uit over de regels die van toepassing zijn op de berekening van de bedenktijd van artikel 6, lid 1, van deze richtlijn.

Tweede vraag

– Opmerkingen vooraf

- 43 Alvorens de tweede vraag te onderzoeken, moet in de eerste plaats worden geantwoord op het in punt 34 van het onderhavige arrest aangevoerde argument van de Tsjechische regering dat de bij artikel 6 van richtlijn 2004/81 vastgestelde bedenktijd in wezen niet ten goede mag komen aan een onderdaan van een derde land die niets meer doet dan alleen stellen slachtoffer te zijn geweest van strafbare feiten in verband met mensenhandel.
- 44 In dit verband moet worden opgemerkt dat richtlijn 2004/81 volgens artikel 1 ervan tot doel heeft de voorwaarden vast te stellen voor het verlenen van verblijfstitels van beperkte duur aan onderdanen van derde landen die hun medewerking verlenen bij het bestrijden van mensenhandel of hulp bij illegale immigratie.
- 45 Krachtens artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/81 passen de lidstaten deze richtlijn toe op onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn of zijn geweest van strafbare feiten in verband met mensenhandel, ook als zij het grondgebied van de lidstaten illegaal zijn binnengekomen.
- 46 Artikel 5, eerste alinea, van deze richtlijn legt de bevoegde nationale autoriteiten de verplichting op om iedere onderdaan van een derde land in kennis te stellen van de door deze richtlijn geboden waarborgen wanneer zij van mening zijn dat hij „binnen de werkingsfeer” van deze richtlijn „kan vallen”. Een van die waarborgen is volgens overweging 11 van richtlijn 2004/81 het recht om de bedenktijd van artikel 6, lid 1, van deze richtlijn te krijgen.
- 47 Deze bedenktijd heeft volgens artikel 6, lid 1, van deze richtlijn tot doel ervoor te zorgen dat de betrokken onderdanen van derde landen kunnen herstellen en zich kunnen onttrekken aan de invloed van de daders van de strafbare feiten waarvan zij slachtoffer zijn of zijn geweest, en zo met kennis van zaken kunnen beslissen of zij bereid zijn met de bevoegde autoriteiten samen te werken.
- 48 Krachtens artikel 6, lid 2, van deze richtlijn hebben de betrokken onderdanen van derde landen, in afwachting van de beslissing van de bevoegde autoriteiten, toegang tot de behandeling waarin artikel 7 van deze richtlijn voorziet en mag geen enkele tegen hen genomen verwijderingsmaatregel ten uitvoer worden gelegd.

- 49 Met de verduidelijking dat de maatregelen waarvoor deze onderdanen van derde landen tijdens de periode van de bedenktijd in aanmerking komen, van toepassing zijn „in afwachting van de beslissing van de bevoegde autoriteiten”, verwijst artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 impliciet naar artikel 8 van deze richtlijn, op grond waarvan aan deze onderdanen, onder bepaalde voorwaarden, na afloop van de bedenktijd of eerder een verblijfstitel kan worden verleend. Uit artikel 8, lid 1, van die richtlijn en in het bijzonder uit punt c) ervan, volgt echter dat voor de toekenning van een dergelijk verblijfsrecht niet hoeft te worden aangetoond dat die onderdanen het slachtoffer zijn of zijn geweest van strafbare feiten in verband met mensenhandel. Hieruit volgt a fortiori dat deze onderdanen in aanmerking kunnen komen voor de bedenktijd van artikel 6 van die richtlijn, ook al is niet aangetoond dat zij slachtoffer zijn of zijn geweest van dergelijke strafbare feiten. In dit verband volgt uit artikel 5 juncto artikel 6 van richtlijn 2004/81 dat een dergelijke bedenktijd aan iedere onderdaan van een derde land moet worden gegund zodra de betrokken lidstaat redelijke gronden heeft om aan te nemen dat die onderdaan slachtoffer kan zijn of zijn geweest van strafbare feiten die verband houden met mensenhandel, hetgeen noodzakelijkerwijs het geval is wanneer die onderdaan, voor een van de autoriteiten die kennis moeten nemen van zijn situatie, op voldoende aannemelijke wijze aanvoert dat hij dergelijke feiten ondergaat of heeft ondergaan.
- 50 In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat verzoeker in het hoofdgeding vóór de vaststelling van het besluit van 12 augustus 2019 dat door de verwijzende rechter op rechtmatigheid moet worden getoetst, heeft gesteld slachtoffer te zijn geweest van mensenhandel, heeft verklaard dat hij op die grond aangifte wenste te doen en heeft aangegeven een van de plegers van dit strafbare feit te hebben herkend in een opvanglocatie in Nederland. Verzoeker in het hoofdgeding lijkt dan ook op voldoende aannemelijke wijze te hebben gesteld slachtoffer te zijn geweest van mensenhandel, hetgeen de verwijzende rechter evenwel dient na te gaan.
- 51 Wat in de tweede plaats het argument van de Nederlandse regering betreft dat de bedenktijd van artikel 6 van richtlijn 2004/81 naar de aard ervan niet van toepassing is op personen die om internationale bescherming verzoeken aangezien deze rechtmatig op het grondgebied van een lidstaat verblijven en dus niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen, moet worden opgemerkt dat geen enkele bepaling van deze richtlijn onderscheid maakt tussen de betrokken onderdanen van derde landen naargelang zij al dan niet rechtmatig op het grondgebied van de lidstaten verblijven. Deze richtlijn sluit met de vermelding in artikel 3, lid 1, ervan dat zij van toepassing is op slachtoffers van strafbare feiten in verband met mensenhandel, „ook” als zij „het grondgebied van de lidstaten illegaal zijn binnengekomen”, juist geenszins uit dat dergelijke slachtoffers die het grondgebied van een lidstaat rechtmatig zijn binngekomen en daar rechtmatig verblijven, in aanmerking komen voor de door deze richtlijn geboden waarborgen.
- 52 Bovendien volgt uit overweging 4 van richtlijn 2004/81 dat de rechten die deze richtlijn aan bepaalde onderdanen van derde landen verleent geen afbreuk doen aan onder meer de waarborgen die zij ontlenen aan hun eventuele hoedanigheid van aanvrager van internationale bescherming. Hieruit volgt dat de Uniewetgever geenszins heeft uitgesloten dat richtlijn 2004/81 andere rechten kan toekennen dan die welke aan die onderdanen van derde landen worden verleend op grond van hun hoedanigheid van aanvrager van internationale bescherming, met name gelet op de specifieke behoeften die verband houden met hun bijzondere kwetsbaarheid, zoals de in artikel 7, lid 2, van die richtlijn bedoelde behoeften op het gebied van veiligheid en bescherming door de nationale autoriteiten.

– *Ten gronde*

- 53 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 aldus moet worden uitgelegd dat de maatregel waarbij een onderdaan van een derde land ingevolge de Dublin III-verordening van het grondgebied van een lidstaat naar dat van een andere lidstaat wordt overgebracht, onder het begrip „verwijderingsmaatregel” valt.
- 54 In dit verband moet worden opgemerkt dat richtlijn 2004/81 het begrip „verwijderingsmaatregel” niet definieert en voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst. Aan dit begrip moet dan ook een autonome en uniforme uitlegging in de zin van richtlijn 2004/81 worden gegeven (zie in die zin arrest van 15 april 2021, *The North of England P & I Association*, C-786/19, EU:C:2021:276, punt 49).
- 55 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met haar bewoordingen, maar ook met haar context en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 1 augustus 2022, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, punt 121 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 56 In dit verband moet worden opgemerkt dat, letterlijk gezien, aan de hand van de term „verwijdering” in zijn gebruikelijke betekenis niet kan worden bepaald of het grondgebied dat de verwijderde persoon moet verlaten, het grondgebied is van de lidstaat die de betrokken verwijderingsmaatregel heeft vastgesteld dan wel dat van de Europese Unie in haar geheel. Uit de door richtlijn 2004/81 nagestreefde doelstellingen en uit de context van artikel 6, lid 1, ervan volgt evenwel dat de maatregel waarvan de tenuitvoerlegging krachtens dit artikel is verboden, die maatregel is waarbij de betrokkene wordt opgedragen het grondgebied van de betrokken lidstaat te verlaten.
- 57 Wat in de eerste plaats de doelstellingen van richtlijn 2004/81 betreft, deze richtlijn streeft, zoals met name blijkt uit artikel 1 en de overwegingen 2, 4 en 11 ervan, de tweeledige doelstelling na om de inspanningen te concentreren op de opsporing en de ontmanteling van criminele netwerken en tegelijkertijd de rechten van slachtoffers van mensenhandel te waarborgen door deze slachtoffers de mogelijkheid te bieden om, gedurende een bepaalde periode, na te denken over de mogelijkheid om in het kader van de bestrijding van een dergelijk strafbaar feit hun medewerking te verlenen aan de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke autoriteiten.
- 58 De invoering van de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 bepaalde bedenktijd die, volgens deze bepaling, beoogt te waarborgen dat de onderdanen van derde landen kunnen herstellen en zich kunnen onttrekken aan de invloed van de daders van de strafbare feiten waarvan zij slachtoffer zijn of zijn geweest zodat deze onderdanen met kennis van zaken kunnen beslissen om al dan niet met de bevoegde autoriteiten mee te werken, is in overeenstemming met deze tweeledige doelstelling om de rechten van slachtoffers van mensenhandel te waarborgen en tot de doeltreffendheid van de strafrechtelijke vervolging bij te dragen.
- 59 Het is ook in het licht van deze tweeledige doelstelling dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 van de lidstaat op het grondgebied waarvan de betrokkene zich bevindt, vereist dat deze lidstaat, ten eerste, gedurende de periode voor de bedenktijd met name voorziet in de basisbehoeften van de betrokkene door hem de in artikel 7 van deze richtlijn bedoelde behandeling toe te kennen en, ten tweede, er in die periode van afziet om enige verwijderingsmaatregel ten uitvoer te leggen en de betrokkene tijdelijk toestemming geeft om „in afwachting van de beslissing van de bevoegde

autoriteiten” op het betrokken grondgebied te blijven. Zoals de advocaat-generaal in punt 69 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt hangen beide vereisten samen, aangezien de in artikel 7 van richtlijn 2004/81 bedoelde maatregelen voor ondersteuning en bijstand die tijdens de periode van de bedenktijd moeten worden getroffen, niet ten volle kunnen worden uitgevoerd indien de betrokkene het grondgebied van de betrokken lidstaat heeft verlaten.

- 60 Het standpunt dat de in artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 bedoelde „verwijderingsmaatregel”, die tijdens de periode van die bedenktijd niet ten uitvoer mag worden gelegd, geen betrekking heeft op een krachtens de Dublin III-verordening genomen besluit tot overdracht aan een andere lidstaat, zou de verwezenlijking van het door deze richtlijn nagestreefde tweeledige doel dus in gevaar kunnen brengen.
- 61 De tenuitvoerlegging van een dergelijk overdrachtsbesluit tijdens de bedenktijd van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 zou er namelijk toe leiden dat het slachtoffer van mensenhandel niet langer in de buurt is van de gespecialiseerde hulpdiensten waarbij het steun heeft kunnen vinden, waardoor er een einde komt aan de behandeling die hem krachtens artikel 7 van richtlijn 2004/81 in die lidstaat is verleend, hetgeen het herstel van dat slachtoffer zou schaden en bijgevolg diens kwetsbaarheid zou vergroten.
- 62 Verder zou de tenuitvoerlegging van een dergelijk besluit in het vroege stadium waarin de aan het slachtoffer van mensenhandel toegekende bedenktijd speelt, afbreuk kunnen doen aan de medewerking van dat slachtoffer aan het strafrechtelijk onderzoek en/of de gerechtelijke procedure. Door dat slachtoffer aan een andere lidstaat over te dragen nog voordat hij zich tijdens de periode van de bedenktijd waarover hij beschikt heeft kunnen uitspreken over zijn bereidheid om mee te werken aan dat onderzoek en/of aan die procedure, wordt de bevoegde autoriteiten immers niet alleen een getuigenis onthouden die bijzonder nuttig zou kunnen zijn voor de vervolging van de daders van het betrokken strafbare feit, maar doet zich bovendien het paradoxale gevolg voor dat de betrokkene van het grondgebied van de bevoegde lidstaat wordt verwijderd, hoewel hij daar aanwezig zou moeten zijn om, zo veel als noodzakelijk, bij dat onderzoek te worden betrokken.
- 63 Wat in de tweede plaats de context van de bedenktijd van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 betreft, zij eraan herinnerd dat de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 5 van deze richtlijn jegens het slachtoffer van mensenhandel verplicht zijn om hem vooraf in kennis te stellen van „de mogelijkheden die deze richtlijn biedt”. Zo bestaan onder meer de mogelijkheid om deze bedenktijd te krijgen, alsook die om te profiteren van de in artikel 7 van richtlijn 2004/81 bedoelde maatregelen voor ondersteuning en bijstand en, onder bepaalde voorwaarden, de mogelijkheid om een tijdelijke verblijfstitel te krijgen overeenkomstig artikel 8 van deze richtlijn, die volgens overweging 9 ervan voor het slachtoffer een „voldoende prikkel” moet zijn om met de bevoegde autoriteiten samen te werken.
- 64 Zoals de advocaat-generaal in punt 67 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt, zou deze informatieplicht haar nuttige werking verliezen indien de betrokken lidstaat de betrokkene tijdens de bedenktijd van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 mocht overdragen aan een andere lidstaat, terwijl de betrokken lidstaat zich ertoe heeft verbonden om hem gedurende die bedenktijd de bovengenoemde ondersteuning en bijstand te verlenen en, uiterlijk bij het verstrijken van die bedenktijd, een tijdelijke verblijfstitel voor zijn grondgebied af te geven wanneer de voorwaarden van artikel 8 van deze richtlijn zijn vervuld.

- 65 Aan deze uitlegging kan niet worden afgedaan door het onderzoek van de door de verwijzende rechter genoemde richtlijnen 2001/40 en 2004/38. Het volstaat om vast te stellen dat uit deze richtlijnen – die zelf geen enkele definitie van het begrip „verwijderingsmaatregel” geven – geen eenduidige conclusie kan worden getrokken over de geografische reikwijdte van een dergelijk begrip in de zin van richtlijn 2004/81. Het door de Duitse regering aangevoerde argument, dat met name uitgaat van richtlijn 2001/40 en dat luidt dat het begrip „verwijderingsmaatregel” typisch wordt gebruikt in verhoudingen met derde landen, wordt, vanuit een puur letterlijk oogpunt, ontkracht door het feit dat dit begrip wordt gebruikt in met name artikel 28 van richtlijn 2004/38, dat zonder enige twijfel enkel is gericht op de verwijdering van het grondgebied van een lidstaat en niet op de verwijdering van het grondgebied van de Unie in haar geheel. Bovendien wordt in richtlijn 2004/81 evenmin verwezen naar verordening nr. 343/2003, die van kracht was op de datum dat die richtlijn werd vastgesteld en die met ingang van 18 juli 2013 is ingetrokken bij en vervangen door de Dublin III-verordening, waarin die richtlijn overigens evenmin wordt genoemd.
- 66 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 aldus moet worden uitgelegd dat de maatregel waarbij een onderdaan van een derde land ingevolge de Dublin III-verordening van het grondgebied van een lidstaat naar dat van een andere lidstaat wordt overgebracht, onder het begrip „verwijderingsmaatregel” valt.

Derde vraag

- 67 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat tijdens de periode van de bedenktijd van artikel 6, lid 1, van die richtlijn jegens een onderdaan van een derde land een ingevolge de Dublin III-verordening genomen overdrachtsbesluit wordt vastgesteld of uitgevoerd, dan wel dat met voorbereidende maatregelen voor de uitvoering ervan wordt aangevangen.
- 68 Volgens artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 mag tijdens de periode van deze bedenktijd „geen enkele tegen [onderdanen van derde landen] genomen verwijderingsmaatregel ten uitvoer worden gelegd”.
- 69 Gelet op deze bewoordingen van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81, verbiedt die bepaling derhalve niet dat er een verwijderingsmaatregel of enige andere maatregel ter voorbereiding van de uitvoering ervan wordt vastgesteld.
- 70 Gelet op het antwoord op de tweede vraag verzet deze bepaling zich er dus uitsluitend tegen dat een overdrachtsbesluit dat op grond van de Dublin III-verordening is vastgesteld ten aanzien van onderdanen van derde landen die binnen de werkingssfeer van die richtlijn vallen, tijdens de overeenkomstig artikel 6, lid 1, van die richtlijn toegekende bedenktijd wordt uitgevoerd.
- 71 Niettemin is het, zoals de advocaat-generaal in punt 88 van zijn conclusie in essentie heeft aangegeven, van belang dat de bevoegde nationale autoriteiten bij de vaststelling van maatregelen ter voorbereiding van de uitvoering van het overdrachtsbesluit tijdens de periode van de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81 bedoelde bedenktijd, de verwezenlijking van het in punt 58 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte tweeledige doel dat met deze bepaling wordt nagestreefd niet in gevaar brengen. Derhalve is het weliswaar niet verboden om in de loop van de bedenktijd maatregelen ter voorbereiding van de uitvoering ervan vast te stellen, maar mag die bedenktijd daardoor niet van zijn nuttige effect worden beroofd, hetgeen de verwijzende rechter in het hoofdgeding dient na te gaan. Dit zou in het bijzonder het geval kunnen zijn indien de

maatregelen ter voorbereiding van de uitvoering van een dergelijk besluit erin bestaan dat het slachtoffer van mensenhandel met het oog op zijn overdracht in bewaring wordt gesteld, aangezien dergelijke voorbereidende maatregelen het slachtoffer, gelet op diens kwetsbaarheid, met name niet in staat stellen om te herstellen of, met kennis van zaken, te beslissen of hij bereid is om samen te werken met de bevoegde autoriteiten van de lidstaat op het grondgebied waarvan hij aanwezig is.

- 72 Hieraan moet worden toegevoegd dat een dergelijke uitlegging van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 geen gevaar kan vormen voor de inachtneming van de duidelijk omschreven en relatief korte termijnen die krachtens de Dublin III-verordening gelden voor de administratieve procedure om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming over te dragen aan de aangezochte lidstaat.
- 73 Zo volgt allereerst uit punt 69 van het onderhavige arrest dat de toekenning van bedenkijd aan een persoon die om internationale bescherming verzoekt, de lidstaat op het grondgebied waarvan hij zich bevindt niet belet om in de loop van die bedenkijd zijn verzoek om overname van die persoon door een andere lidstaat in te dienen overeenkomstig artikel 21, lid 1, van die verordening en, ingeval die andere lidstaat met het verzoek instemt, tijdens de periode van de bedenkijd een besluit tot overdracht aan de aldus aangezochte lidstaat vast te stellen.
- 74 Vervolgens is het juist dat de verzoekende lidstaat overeenkomstig artikel 29, leden 1 en 2, van die verordening voor de overdracht van de verzoeker beschikt over een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het overnameverzoek of de vaststelling van de definitieve beslissing op het tegen het overdrachtsbesluit ingestelde beroep of bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht, wanneer dat besluit overeenkomstig van artikel 27, lid 3, van die verordening opschortende werking heeft, en dat indien de overdracht niet plaatsvindt, de verplichting van de aangezochte lidstaat om de betrokkene over te nemen komt te vervallen en de verantwoordelijkheid dan overgaat op de verzoekende lidstaat (zie in die zin arrest van 26 juli 2017, A.S., C-490/16, EU:C:2017:585, punten 46, 57 en 58).
- 75 Wat richtlijn 2004/81 betreft, zij er evenwel aan herinnerd dat, zoals in artikel 6, lid 1, tweede alinea, ervan is bepaald, duur en aanvang van de in die bepaling bedoelde bedenkijd overeenkomstig het nationale recht worden vastgesteld.
- 76 Bijgevolg is het aan de lidstaten om te zorgen voor een evenwicht tussen de duur van de bedenkijd die zij slachtoffers van mensenhandel op hun respectieve grondgebieden gunnen en de inachtneming van de termijn die is bepaald in artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening, teneinde de juiste afstemming en het behoud van de nuttige werking van deze instrumenten te waarborgen.
- 77 Gelet op een en ander moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een overdrachtsbesluit dat ingevolge de Dublin III-verordening is genomen jegens een onderdaan van een derde land, tijdens de in lid 1 van dat artikel 6 gewaarborgde periode van de bedenkijd wordt uitgevoerd, maar er niet aan in de weg staat dat een dergelijk besluit wordt vastgesteld of voorbereidende maatregelen voor de uitvoering daarvan worden getroffen, mits deze voorbereidende maatregelen een dergelijke bedenkijd niet van zijn nuttige werking beroven, hetgeen door de verwijzende rechter moet worden nagegaan.

Eerste vraag

- 78 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/81, bij gebreke van een maatregel tot omzetting ervan in nationaal recht, aldus moet worden uitgelegd dat de in deze bepaling bedoelde bedenktijd van rechtswege ingaat op het moment waarop de betrokken onderdaan van een derde land de bevoegde nationale autoriteiten ervan in kennis stelt dat hij slachtoffer is of is geweest van mensenhandel, en van rechtswege eindigt nadat deze onderdaan aangifte heeft gedaan op de grond dat hij slachtoffer is geweest van mensenhandel, dan wel daarentegen deze nationale autoriteiten heeft laten weten dat hij daarvan afziet.
- 79 Zoals naar voren komt uit de uiteenzetting van de feiten die ten grondslag liggen aan het hoofdgeding, zoals samengevat in de punten 23 tot en met 30 van het onderhavige arrest, hebben de bevoegde nationale autoriteiten in casu verzoeker in het hoofdgeding – die eerder had beweerd het slachtoffer te zijn geweest van mensenhandel, had verklaard hiervan aangifte te willen doen en had aangegeven een van de daders van dat strafbare feit te hebben herkend in een opvanglocatie in Nederland – op geen enkel moment vóór de vaststelling van het overdrachtsbesluit van 12 augustus 2019 in kennis gesteld van de door richtlijn 2004/81 geboden mogelijkheden, met inbegrip van de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor de in artikel 6, lid 1, van deze richtlijn vastgestelde bedenktijd, en hem evenmin een dergelijke bedenktijd toegekend.
- 80 Niettemin moet worden opgemerkt dat het hoofdgeding, zoals blijkt uit de door de verwijzende rechter verstrekte aanwijzingen, betrekking heeft op de rechtmatigheid van het besluit van 12 augustus 2019 om verzoeker in het hoofdgeding krachtens de Dublin III-verordening over te dragen aan Italië. Zoals in punt 77 van het onderhavige arrest is uiteengezet, verzet richtlijn 2004/81 zich er niet tegen dat tijdens de periode van de bedenktijd krachtens artikel 6, lid 1, van die richtlijn een overdrachtsbesluit wordt vastgesteld. Hieruit volgt dat, zelfs indien wordt verondersteld dat verzoeker in het hoofdgeding een dergelijke bedenktijd had moeten worden gegund, de onrechtmatigheid die de Nederlandse autoriteiten hebben begaan door in casu geen dergelijke bedenktijd toe te kennen, niet kan afdoen aan de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit dat voor de verwijzende rechter wordt aangevochten, daar artikel 6 van richtlijn 2004/81 zich er louter tegen verzet dat een dergelijk besluit wordt uitgevoerd wanneer de onderdaan van een derde land de bedenktijd waarop hij recht had krachtens artikel 6, niet heeft gekregen.
- 81 Uit het voorgaande punt volgt eveneens dat, met het oog op de toetsing van de rechtmatigheid van het besluit van 12 augustus 2019, de beantwoording van op de vraag vanaf welk moment en tot op welke datum verzoeker in het hoofdgeding bedenktijd had moeten worden toegekend, zou inhouden dat het Hof een advies over een zuiver hypothetische vraag formuleert.
- 82 Volgens vaste rechtspraak is het echter niet aan het Hof om rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken te formuleren (arresten van 16 juli 1992, Meilicke, C-83/91, EU:C:1992:332, punt 25, en 8 juni 2017, OL, C-111/17 PPU, EU:C:2017:436, punt 33).
- 83 Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat het niet aan het Hof is om de eerste vraag te beantwoorden.

Kosten

- 84 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie**

moet aldus worden uitgelegd dat:

de maatregel waarbij een onderdaan van een derde land ingevolge verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, van het grondgebied van een lidstaat naar dat van een andere lidstaat wordt overgebracht, onder het begrip „verwijderingsmaatregel” valt.

- 2) **Artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/81**

moet aldus worden uitgelegd dat:

het eraan in de weg staat dat een overdrachtsbesluit dat ingevolge verordening nr. 604/2013 is genomen jegens een onderdaan van een derde land, tijdens de in lid 1 van artikel 6 gewaarborgde periode van de bedenktijd wordt uitgevoerd, maar er niet aan in de weg staat dat een dergelijk besluit wordt vastgesteld of voorbereidende maatregelen voor de uitvoering daarvan worden getroffen, mits deze voorbereidende maatregelen een dergelijke bedenktijd niet van zijn nuttige werking beroven, hetgeen door de verwijzende rechter moet worden nagegaan.

Lycourgos

Rossi

Bonichot

Rodin

Spineanu-Matei

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 oktober 2022.

De griffier

A. Calot Escobar

De kamerpresident

C. Lycourgos