

## ARTIKEL 4 EVRM EN DE AANPAK VAN MENSENHANDEL

**Europees Hof voor de Rechten van de Mens**, 7 januari 2010

(Rozakis (Pres.), Kovler, Steiner, Spielmann, Jebens, Malinverni, Nicolaou)

**Rantsev t. Cyprus en Rusland (appl. no. 25965/04)**

**Samenvatting** | In deze uitspraak brengt het EHRM mensenhandel binnen het bereik van artikel 4 EVRM waarin het verbod op slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid is vastgelegd. Het Hof formuleert bovendien een aantal verplichtingen van lidstaten van de Raad van Europa met betrekking tot de aanpak van mensenhandel, zowel ten aanzien van bronlanden, transitlanden als bestemmingslanden. Hierbij gaat het niet alleen om opsporing en vervolging, maar ook om preventie, bescherming van slachtoffers en internationale samenwerking.

**Trefwoorden** | mensenhandel, positieve verplichtingen  
[art. 4 EVRM, art. 3 VN-Palermo Protocol]

**Noot** | Machteld Boot-Matthijssen ▪

### DE FEITEN

In maart 2001 kwam de 20-jarige Russische Rantseva onder verdachte en onopgehelderde omstandigheden om het leven na een val van het balkon van een appartement in Cyprus. Ze was het land binnengekomen met een visum om te werken als 'artiest' in de variétébranche, een sector die op Cyprus vaak als dekmantel voor prostitutie dient.

Drie dagen nadat Rantseva begonnen was met optreden in een cabaretclub in Limassol had zij haar werkplek verlaten. Na enige tijd werd ze aangetroffen in een discotheek door M.A., de manager van de club waar ze werkte. Hij nam haar mee naar het politiebureau en verzocht de politie haar aan te merken als een illegale vreemdeling en haar gevangen te nemen. Rantseva werd op het bureau vastgehouden en korte tijd later mocht M.A. haar daar ophalen aangezien niets er op wees dat zij illegaal in Cyprus verbleef. Later in de middag werd ze naar een kamer op de zesde verdieping van een appartementencomplex gebracht. Niet lang daarna werd ze dood aangetroffen op straat.

### KLACHT IN STRAATSBURG

Rantseva's vader klaagde bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over het onderzoek van de Cypriotische politie naar de omstandigheden van de dood van zijn dochter, over de nalatigheid van de Cypriotische politie om haar te beschermen toen ze nog in leven was, en over de nalatigheid om stappen te ondernemen om de verantwoordelijken te straffen voor haar dood en slechte behandeling. Hij baseerde zich hierbij op de artikelen 2, 3, 4, 5 en 8 van het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

- Mr. dr. M. Boot-Matthijssen is jurist bij Bureau Nationale Rapporteur Mensenhandel in Den Haag.

Ten aanzien van Rusland klaagde hij op grond van artikel 2 en 4 EVRM over het nalaten van de Russische autoriteiten om de dood van zijn dochter, en de mensenhandel waarvan zijn dochter slachtoffer zou zijn, te onderzoeken. Ook klaagde hij op grond van dezelfde bepalingen dat de Russische autoriteiten hadden nagelaten stappen te ondernemen om haar te beschermen tegen het risico van mensenhandel.

## UITSPRAAK

Het EHRM overwoog in deze zaak als volgt:

(...)

### 2. Application of the general principles to the present case

198. In considering whether it would be appropriate to strike out the present application in so far as it concerns complaints directed against the Republic of Cyprus on the basis of the Cypriot unilateral declaration, the Court makes the following observations.

199. First, the Court emphasises the serious nature of the allegations of trafficking in human beings made in the present case, which raise issues under Articles 2, 3, 4 and 5 of the Convention. In this regard, it is noted that awareness of the problem of trafficking of human beings and the need to take action to combat it has grown in recent years, as demonstrated by the adoption of measures at international level as well as the introduction of relevant domestic legislation in a number of States (see also paragraphs 264 and 269 below). The reports of the Council of Europe's Commissioner for Human Rights and the report of the Cypriot Ombudsman highlight the acute nature of the problem in Cyprus, where it is widely acknowledged that trafficking and sexual exploitation of cabaret artistes is of particular concern (see paragraphs 83, 89, 91, 94, 100 to 101 and 103 above).

200. Second, the Court draws attention to the paucity of case-law on the interpretation and application of Article 4 of the Convention in the context of trafficking cases. It is particularly significant that the Court has yet to rule on whether, and if so to what extent, Article 4 requires member States to take positive steps to protect potential victims of trafficking outside the framework of criminal investigations and prosecutions.

201. The Cypriot Government have admitted that violations of the Convention occurred in the period leading up to and following Ms Rantseva's death. They have taken additional recent steps to investigate the circumstances of Ms Rantseva's death and have proposed a sum in respect of just satisfaction. However, in light of the Court's duty to elucidate, safeguard and develop the rules instituted by the Convention, this is insufficient to allow the Court to conclude that it is no longer justified to continue the examination of the application. In view of the observations outlined above, there is a need for continued examination of cases which raise trafficking issues.

202. In conclusion, the Court finds that respect for human rights as defined in the Convention requires the continuation of the examination of the case. Accordingly, it rejects the Cypriot Government's request to strike the application out under Article 37 § 1 of the Convention.

(...)

## B. The Court's assessment

## 1. Application of Article 4 of the Convention

272. The first question which arises is whether the present case falls within the ambit of Article 4. The Court recalls that Article 4 makes no mention of trafficking, proscribing "slavery", "servitude" and "forced and compulsory labour".

273. The Court has never considered the provisions of the Convention as the sole framework of reference for the interpretation of the rights and freedoms enshrined therein (*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], no. 34503/97, § 67, 12 November 2008). It has long stated that one of the main principles of the application of the Convention provisions is that it does not apply them in a vacuum (see *Loizidou v. Turkey*, 18 December 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI; and *Öcalan v. Turkey* [GC], no. 46221/99, § 163, ECHR 2005-IV). As an international treaty, the Convention must be interpreted in the light of the rules of interpretation set out in the Vienna Convention of 23 May 1969 on the Law of Treaties.

274. Under that Convention, the Court is required to ascertain the ordinary meaning to be given to the words in their context and in the light of the object and purpose of the provision from which they are drawn (see *Golder v. the United Kingdom*, 21 February 1975, § 29, Series A no. 18; *Loizidou*, cited above, § 43; and Article 31 § 1 of the Vienna Convention). The Court must have regard to the fact that the context of the provision is a treaty for the effective protection of individual human rights and that the Convention must be read as a whole, and interpreted in such a way as to promote internal consistency and harmony between its various provisions (*Stec and Others v. the United Kingdom* (dec.) [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, § 48, ECHR 2005-X). Account must also be taken of any relevant rules and principles of international law applicable in relations between the Contracting Parties and the Convention should so far as possible be interpreted in harmony with other rules of international law of which it forms part (see *Al-Adsani v. the United Kingdom* [GC], no. 35763/97, § 55, ECHR 2001-XI; *Demir and Baykara*, cited above, § 67; *Saadi v. the United Kingdom* [GC], no. 13229/03, § 62, ECHR 2008-...; and Article 31 para. 3 (c) of the Vienna Convention).

275. Finally, the Court emphasises that the object and purpose of the Convention, as an instrument for the protection of individual human beings, requires that its provisions be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective (see, *inter alia*, *Soering v. the United Kingdom*, 7 July 1989, § 87, Series A no. 161; and *Artico v. Italy*, 13 May 1980, § 33, Series A no. 37).

276. In *Siliadin*, considering the scope of "slavery" under Article 4, the Court referred to the classic definition of slavery contained in the 1926 Slavery Convention, which required the exercise of a genuine right of ownership and reduction of the status of the individual concerned to an "object" (*Siliadin*, cited above, § 122). With regard to the concept of "servitude", the Court has held that what is prohibited is a "particularly serious form of denial of freedom" (see *Van Droogenbroeck v. Belgium*, Commission's report of 9 July 1980, §§ 78-80, Series B no. 44). The concept of "servitude" entails an obligation, under coercion, to provide one's services, and is linked with the concept of "slavery" (see *Seguin v. France* (dec.), no. 42400/98, 7 March 2000; and *Siliadin*, cited above, § 124). For "forced or compulsory labour" to arise, the Court has held that there must be some physical or mental constraint, as well as some overriding of the person's will (*Van der Mussele v. Belgium*, 23 November 1983, § 34, Series A no. 70; *Siliadin*, cited above, § 117).

277. The absence of an express reference to trafficking in the Convention is unsurprising. The Convention was inspired by the Universal Declaration of Human Rights, proclaimed by the General Assembly of the United Nations in 1948, which itself made no express mention of trafficking. In its Article 4, the Declaration prohibited "slavery and the slave trade in all their forms". However, in assessing the scope of Article 4 of the Convention, sight should not be lost of the Convention's special features or of the fact that it is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions. The increasingly high standards required in the area of the protection of human rights and fundamental liberties correspondingly and inevitably require greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies (see, among many other authorities, *Selmouni v. France* [GC], no. 25803/94, § 101, ECHR 1999-V; *Christine Goodwin v. the United Kingdom* [GC], no. 28957/95, § 71, ECHR 2002-VI; and *Siliadin*, cited above, § 121).

278. The Court notes that trafficking in human beings as a global phenomenon has increased significantly in recent years (see paragraphs 89, 100, 103 and 269 above). In Europe, its growth has been facilitated in part by the collapse of former Communist blocs. The conclusion of the Palermo Protocol in 2000 and the Anti-Trafficking Convention in 2005 demonstrate the increasing recognition at international level of the prevalence of trafficking and the need for measures to combat it.

279. The Court is not regularly called upon to consider the application of Article 4 and, in particular, has had only one occasion to date to consider the extent to which treatment associated with trafficking fell within the scope of that Article (*Siliadin*, cited above). In that case, the Court concluded that the treatment suffered by the applicant amounted to servitude and forced and compulsory labour, although it fell short of slavery. In light of the proliferation of both trafficking itself and of measures taken to combat it, the Court considers it appropriate in the present case to examine the extent to which trafficking itself may be considered to run counter to the spirit and purpose of Article 4 of the Convention such as to fall within the scope of the guarantees offered by that Article without the need to assess which of the three types of proscribed conduct are engaged by the particular treatment in the case in question.

280. The Court observes that the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia concluded that the traditional concept of “slavery” has evolved to encompass various contemporary forms of slavery based on the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership (see paragraph 142 above). In assessing whether a situation amounts to a contemporary form of slavery, the Tribunal held that relevant factors included whether there was control of a person’s movement or physical environment, whether there was an element of psychological control, whether measures were taken to prevent or deter escape and whether there was control of sexuality and forced labour (see paragraph 143 above).

281. The Court considers that trafficking in human beings, by its very nature and aim of exploitation, is based on the exercise of powers attaching to the right of ownership. It treats human beings as commodities to be bought and sold and put to forced labour, often for little or no payment, usually in the sex industry but also elsewhere (see paragraphs 101 and 161 above). It implies close surveillance of the activities of victims, whose movements are often circumscribed (see paragraphs 85 and 101 above). It involves the use of violence and threats against victims, who live and work under poor conditions (see paragraphs 85, 87 to 88 and 101 above). It is described by Interights and in the explanatory report accompanying the Anti-Trafficking Convention as the modern form of the old worldwide slave trade (see paragraphs 161 and 266 above). The Cypriot Ombudsman referred to sexual exploitation and trafficking taking place “under a regime of modern slavery” (see paragraph 84 above).

282. There can be no doubt that trafficking threatens the human dignity and fundamental freedoms of its victims and cannot be considered compatible with a democratic society and the values expounded in the Convention. In view of its obligation to interpret the Convention in light of present-day conditions, the Court considers it unnecessary to identify whether the treatment about which the applicant complains constitutes “slavery”, “servitude” or “forced and compulsory labour”. Instead, the Court concludes that trafficking itself, within the meaning of Article 3(a) of the Palermo Protocol and Article 4(a) of the Anti-Trafficking Convention, falls within the scope of Article 4 of the Convention. The Russian Government’s objection of incompatibility *ratione materiae* is accordingly dismissed.

## 2. General principles of Article 4

283. The Court reiterates that, together with Articles 2 and 3, Article 4 enshrines one of the basic values of the democratic societies making up the Council of Europe (*Siliadin*, cited above, § 82). Unlike most of the substantive clauses of the Convention, Article 4 makes no provision for exceptions and no derogation from it is permissible under Article 15 § 2 even in the event of a public emergency threatening the life of the nation.

284. In assessing whether there has been a violation of Article 4, the relevant legal or regulatory framework in place must be taken into account (see, *mutatis mutandis*, *Nachova and Others v. Bulgaria* [GC], nos. 43577/98 and 43579/98, § 93, ECHR 2005-VII). The Court considers that the spectrum of safeguards set out in national

legislation must be adequate to ensure the practical and effective protection of the rights of victims or potential victims of trafficking. Accordingly, in addition to criminal law measures to punish traffickers, Article 4 requires member States to put in place adequate measures regulating businesses often used as a cover for human trafficking. Furthermore, a State's immigration rules must address relevant concerns relating to encouragement, facilitation or tolerance of trafficking (see, *mutatis mutandis*, *Guerra and Others v. Italy*, 19 February 1998, §§ 58 to 60, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I; *Z and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 29392/95, §§ 73 to 74, ECHR 2001-V; and *Nachova and Others*, cited above, §§ 96 to 97 and 99-102).

285. In its *Siliadin* judgment, the Court confirmed that Article 4 entailed a specific positive obligation on member States to penalise and prosecute effectively any act aimed at maintaining a person in a situation of slavery, servitude or forced or compulsory labour (cited above, §§ 89 and 112). In order to comply with this obligation, member States are required to put in place a legislative and administrative framework to prohibit and punish trafficking. The Court observes that the Palermo Protocol and the Anti-Trafficking Convention refer to the need for a comprehensive approach to combat trafficking which includes measures to prevent trafficking and to protect victims, in addition to measures to punish traffickers (see paragraphs 149 and 163 above). It is clear from the provisions of these two instruments that the Contracting States, including almost all of the member States of the Council of Europe, have formed the view that only a combination of measures addressing all three aspects can be effective in the fight against trafficking (see also the submissions of Interights and the AIRE Centre at paragraphs 267 and 271 above). Accordingly, the duty to penalise and prosecute trafficking is only one aspect of member States' general undertaking to combat trafficking. The extent of the positive obligations arising under Article 4 must be considered within this broader context.

286. As with Articles 2 and 3 of the Convention, Article 4 may, in certain circumstances, require a State to take operational measures to protect victims, or potential victims, of trafficking (see, *mutatis mutandis*, *Osman*, cited above, § 115; and *Mahmut Kaya v. Turkey*, no. 22535/93, § 115, ECHR 2000-III). In order for a positive obligation to take operational measures to arise in the circumstances of a particular case, it must be demonstrated that the State authorities were aware, or ought to have been aware, of circumstances giving rise to a credible suspicion that an identified individual had been, or was at real and immediate risk of being, trafficked or exploited within the meaning of Article 3(a) of the Palermo Protocol and Article 4(a) of the Anti-Trafficking Convention. In the case of an answer in the affirmative, there will be a violation of Article 4 of the Convention where the authorities fail to take appropriate measures within the scope of their powers to remove the individual from that situation or risk (see, *mutatis mutandis*, *Osman*, cited above, §§ 116 to 117; and *Mahmut Kaya*, cited above, §§ 115 to 116).

287. Bearing in mind the difficulties involved in policing modern societies and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, the obligation to take operational measures must, however, be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities (see, *mutatis mutandis*, *Osman*, cited above, § 116). It is relevant to the consideration of the proportionality of any positive obligation arising in the present case that the Palermo Protocol, signed by both Cyprus and the Russian Federation in 2000, requires States to endeavour to provide for the physical safety of victims of trafficking while in their territories and to establish comprehensive policies and programmes to prevent and combat trafficking (see paragraphs 153 to 154 above). States are also required to provide relevant training for law enforcement and immigration officials (see paragraph 155 above).

288. Like Articles 2 and 3, Article 4 also entails a procedural obligation to investigate situations of potential trafficking. The requirement to investigate does not depend on a complaint from the victim or next-of-kin: once the matter has come to the attention of the authorities they must act of their own motion (see, *mutatis mutandis*, *Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom*, no. 46477/99, § 69, ECHR 2002-II). For an investigation to be effective, it must be independent from those implicated in the events. It must also be capable of leading to the identification and punishment of individuals responsible, an obligation not of result but of means. A requirement of promptness and reasonable expedition is implicit in all cases but where the possibility of removing the individual from the harmful situation is available, the investigation must be undertaken as a matter of urgency. The victim or the next-of-kin must be involved in the procedure to

the extent necessary to safeguard their legitimate interests (see, *mutatis mutandis*, Paul and Audrey Edwards, cited above, §§ 70 to 73).

289. Finally, the Court reiterates that trafficking is a problem which is often not confined to the domestic arena. When a person is trafficked from one State to another, trafficking offences may occur in the State of origin, any State of transit and the State of destination. Relevant evidence and witnesses may be located in all States. Although the Palermo Protocol is silent on the question of jurisdiction, the Anti-Trafficking Convention explicitly requires each member State to establish jurisdiction over any trafficking offence committed in its territory (see paragraph 172 above). Such an approach is, in the Court's view, only logical in light of the general obligation, outlined above, incumbent on all States under Article 4 of the Convention to investigate alleged trafficking offences. In addition to the obligation to conduct a domestic investigation into events occurring on their own territories, member States are also subject to a duty in cross-border trafficking cases to cooperate effectively with the relevant authorities of other States concerned in the investigation of events which occurred outside their territories. Such a duty is in keeping with the objectives of the member States, as expressed in the preamble to the Palermo Protocol, to adopt a comprehensive international approach to trafficking in the countries of origin, transit and destination (see paragraph 149 above). It is also consistent with international agreements on mutual legal assistance in which the respondent States participate in the present case (see paragraphs 175 to 185 above).

### 3. Application of the general principles to the present case

#### a. Cyprus

##### i. Positive obligation to put in place an appropriate legislative and administrative framework

290. The Court observes that in Cyprus legislation prohibiting trafficking and sexual exploitation was adopted in 2000 (see paragraphs 127 to 131 above). The law reflects the provisions of the Palermo Protocol and prohibits trafficking and sexual exploitation, with consent providing no defence to the offence. Severe penalties are set out in the legislation. The law also provides for a duty to protect victims, *inter alia* through the appointment of a guardian of victims. Although the Ombudsman criticised the failure of the authorities to adopt practical implementing measures, she considered the law itself to be satisfactory (see paragraph 90 above). The Council of Europe Commissioner also found the legal framework established by Law 3(1) 2000 to be "suitable" (see paragraph 92 above). Notwithstanding the applicant's complaint as to the inadequacy of Cypriot trafficking legislation, the Court does not consider that the circumstances of the present case give rise to any concern in this regard.

291. However, as regards the general legal and administrative framework and the adequacy of Cypriot immigration policy, a number of weaknesses can be identified. The Council of Europe Commissioner for Human Rights noted in his 2003 report that the absence of an immigration policy and legislative shortcomings in this respect have encouraged the trafficking of women to Cyprus (see paragraph 91 above). He called for preventive control measures to be adopted to stem the flow of young women entering Cyprus to work as cabaret artistes (see paragraph 94 above). In subsequent reports, the Commissioner reiterated his concerns regarding the legislative framework, and in particular criticised the system whereby cabaret managers were required to make the application for an entry permit for the artiste as rendering the artiste dependent on her employer or agent and increasing her risk of falling into the hands of traffickers (see paragraph 100 above). In his 2008 report, the Commissioner criticised the artiste visa regime as making it very difficult for law enforcement authorities to take the necessary steps to combat trafficking, noting that the artiste permit could be perceived as contradicting the measures taken against trafficking or at least as rendering them ineffective (see also the report of the U.S. State Department at paragraphs 105 and 107 above). The Commissioner expressed regret that, despite concerns raised in previous reports and the Government's commitment to abolish it, the artiste work permit was still in place (see paragraph 103 above). Similarly, the Ombudsman, in her 2003 report, blamed the artiste visa regime for the entry of thousands of young foreign women into Cyprus, where they were exploited by their employers under cruel living and working conditions (see paragraph 89 above).

292. Further, the Court emphasises that while an obligation on employers to notify the authorities when an artiste leaves her employment (see paragraph 117 above) is a legitimate measure to allow the authorities to monitor the compliance of immigrants with their immigration obligations, responsibility for ensuring compliance and for taking steps in cases of non-compliance must remain with the authorities themselves. Measures which encourage cabaret owners and managers to track down missing artistes or in some other way to take personal responsibility for the conduct of artistes are unacceptable in the broader context of trafficking concerns regarding artistes in Cyprus. Against this backdrop, the Court considers that the practice of requiring cabaret owners and managers to lodge a bank guarantee to cover potential future costs associated with artistes which they have employed (see paragraph 115 above) particularly troubling. The separate bond signed in Ms Rantseva's case is of equal concern (see paragraph 15 above), as is the unexplained conclusion of the AIS that M.A. was responsible for Ms Rantseva and was therefore required to come and collect her from the police station (see paragraph 20 above).

293. In the circumstances, the Court concludes that the regime of artiste visas in Cyprus did not afford to Ms Rantseva practical and effective protection against trafficking and exploitation. There has accordingly been a violation of Article 4 in this regard.

ii. Positive obligation to take protective measures

294. In assessing whether a positive obligation to take measures to protect Ms Rantseva arose in the present case, the Court considers the following to be significant. First, it is clear from the Ombudsman's 2003 report that there has been a serious problem in Cyprus since the 1970s involving young foreign women being forced to work in the sex industry (see paragraph 83 above). The report further noted the significant increase in artistes coming from former Soviet countries following the collapse of the USSR (see paragraph 84 above). In her conclusions, the Ombudsman highlighted that trafficking was able to flourish in Cyprus due to the tolerance of the immigration authorities (see paragraph 89 above). In his 2006 report, the Council of Europe's Commissioner for Human Rights also noted that the authorities were aware that many of the women who entered Cyprus on artiste's visas would work in prostitution (see paragraph 96 above). There can therefore be no doubt that the Cypriot authorities were aware that a substantial number of foreign women, particularly from the ex-USSR, were being trafficked to Cyprus on artiste visas and, upon arrival, were being sexually exploited by cabaret owners and managers.

295. Second, the Court emphasises that Ms Rantseva was taken by her employer to Limassol police station. Upon arrival at the police station, M.A. told the police that Ms Rantseva was a Russian national and was employed as a cabaret artiste. Further, he explained that she had only recently arrived in Cyprus, had left her employment without warning and had also moved out of the accommodation provided to her (see paragraph 19 above). He handed to them her passport and other documents (see paragraph 21 above).

296. The Court recalls the obligations undertaken by the Cypriot authorities in the context of the Palermo Protocol and, subsequently, the Anti-Trafficking Convention to ensure adequate training to those working in relevant fields to enable them to identify potential trafficking victims (see paragraphs 155 and 167 above). In particular, under Article 10 of the Palermo Protocol, States undertake to provide or strengthen training for law enforcement, immigration and other relevant officials in the prevention of trafficking in persons. In the Court's opinion, there were sufficient indicators available to the police authorities, against the general backdrop of trafficking issues in Cyprus, for them to have been aware of circumstances giving rise to a credible suspicion that Ms Rantseva was, or was at real and immediate risk of being, a victim of trafficking or exploitation. Accordingly, a positive obligation arose to investigate without delay and to take any necessary operational measures to protect Ms Rantseva.

297. However, in the present case, it appears that the police did not even question Ms Rantseva when she arrived at the police station. No statement was taken from her. The police made no further inquiries into the background facts. They simply checked whether Ms Rantseva's name was on a list of persons wanted by the police and, on finding that it was not, called her employer and asked him to return and collect her. When he refused and insisted that she be detained, the police officer dealing with the case put M.A. in contact with his superior (see paragraph 20 above). The details of what was said during M.A.'s conversation

with the officer's superior are unknown, but the result of the conversation was that M.A. agreed to come and collect Ms Rantseva and subsequently did so.

298. In the present case, the failures of the police authorities were multiple. First, they failed to make immediate further inquiries into whether Ms Rantseva had been trafficked. Second, they did not release her but decided to confide her to the custody of M.A.. Third, no attempt was made to comply with the provisions of Law 3(1) of 2000 and to take any of the measures in section 7 of that law (see paragraph 130 above) to protect her. The Court accordingly concludes that these deficiencies, in circumstances which gave rise to a credible suspicion that Ms Rantseva might have been trafficked or exploited, resulted in a failure by the Cypriot authorities to take measures to protect Ms Rantseva. There has accordingly been a violation of Article 4 in this respect also.

iii. Procedural obligation to investigate trafficking

299. A further question arises as to whether there has been a procedural breach as a result of the continuing failure of the Cypriot authorities to conduct any effective investigation into the applicant's allegations that his daughter was trafficked.

300. In light of the circumstances of Ms Rantseva's subsequent death, the Court considers that the requirement incumbent on the Cypriot authorities to conduct an effective investigation into the trafficking allegations is subsumed by the general obligation arising under Article 2 in the present case to conduct an effective investigation into Ms Rantseva's death (see paragraph 234 above). The question of the effectiveness of the investigation into her death has been considered above in the context of the Court's examination of the applicant's complaint under Article 2 and a violation has been found. There is therefore no need to examine separately the procedural complaint against Cyprus under Article 4.

b. Russia

i. Positive obligation to put in place an appropriate legislative and administrative framework

301. The Court recalls that the responsibility of Russia in the present case is limited to the acts which fell within its jurisdiction (see paragraphs 207 to 208 above). Although the criminal law did not specifically provide for the offence of trafficking at the material time, the Russian Government argued that the conduct about which the applicant complained fell within the definitions of other offences.

302. The Court observes that the applicant does not point to any particular failing in the Russian criminal law provisions. Further, as regards the wider administrative and legal framework, the Court emphasises the efforts of the Russian authorities to publicise the risks of trafficking through an information campaign conducted through the media (see paragraph 262 above).

303. On the basis of the evidence before it, the Court does not consider that the legal and administrative framework in place in Russia at the material time failed to ensure Ms Rantseva's practical and effective protection in the circumstances of the present case.

ii. Positive obligation to take protective measures

304. The Court recalls that any positive obligation incumbent on Russia to take operational measures can only arise in respect of acts which occurred on Russian territory (see, *mutatis mutandis*, *Al-Adsani*, cited above, §§ 38 to 39).

305. The Court notes that although the Russian authorities appear to have been aware of the general problem of young women being trafficked to work in the sex industry in foreign States, there is no evidence that they were aware of circumstances giving rise to a credible suspicion of a real and immediate risk to Ms Rantseva herself prior to her departure for Cyprus. It is insufficient, in order for an obligation to take urgent operational measures to arise, merely to show that there was a general risk in respect of young women travelling to Cyprus on artistes' visas. Insofar as this general risk was concerned, the Court recalls that the Russian authorities took steps to warn citizens of trafficking risks (see paragraph 262 above).



306. In conclusion, the Court does not consider that the circumstances of the case were such as to give rise to a positive obligation on the part of the Russian authorities to take operational measures to protect Ms Rantseva. There has accordingly been no violation of Article 4 by the Russian authorities in this regard.

iii. Procedural obligation to investigate potential trafficking

307. The Court recalls that, in cases involving cross-border trafficking, trafficking offences may take place in the country of origin as well as in the country of destination (see paragraph 289 above). In the case of Cyprus, as the Ombudsman pointed out in her report (see paragraph 86 above), the recruitment of victims is usually undertaken by artistic agents in Cyprus working with agents in other countries. The failure to investigate the recruitment aspect of alleged trafficking would allow an important part of the trafficking chain to act with impunity. In this regard, the Court highlights that the definition of trafficking adopted in both the Palermo Protocol and the Anti-Trafficking Convention expressly includes the recruitment of victims (see paragraphs 150 and 164 above). The need for a full and effective investigation covering all aspects of trafficking allegations from recruitment to exploitation is indisputable. The Russian authorities therefore had an obligation to investigate the possibility that individual agents or networks operating in Russia were involved in trafficking Ms Rantseva to Cyprus.

308. However, the Court observes that the Russian authorities undertook no investigation into how and where Ms Rantseva was recruited. In particular, the authorities took no steps to identify those involved in Ms Rantseva's recruitment or the methods of recruitment used. The recruitment having occurred on Russian territory, the Russian authorities were best placed to conduct an effective investigation into Ms Rantseva's recruitment. The failure to do so in the present case was all the more serious in light of Ms Rantseva's subsequent death and the resulting mystery surrounding the circumstances of her departure from Russia.

309. There has accordingly been a violation by the Russian authorities of their procedural obligation under Article 4 to investigate alleged trafficking.'

(...)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Rejects* the Cypriot Government's request to strike the application out of the list;
2. *Decides* to join to the merits the Russian Government's objection *ratione materiae* as to Article 4 of the Convention, and rejects it;
3. *Declares* the complaints under Articles 2, 3, 4 and 5 admissible and the remainder of the application inadmissible.
4. *Holds* that there has been no violation of the Cypriot authorities' positive obligation to protect Ms Rantseva's right to life under Article 2 of the Convention;
5. *Holds* that there has been a procedural violation of Article 2 of the Convention by Cyprus because of the failure to conduct an effective investigation into Ms Rantseva's death;
6. *Holds* that there has been no violation of Article 2 of the Convention by Russia;
7. *Holds* that it is not necessary to consider separately the applicant's complaint under Article 3 of the Convention;
8. *Holds* that there has been a violation of Article 4 of the Convention by Cyprus by not affording to Ms Rantseva practical and effective protection against trafficking and exploitation in general and by not taking the necessary specific measures to protect her;
9. *Holds* that there is no need to examine separately the alleged breach of Article 4 concerning the continuing failure of the Cypriot authorities to conduct an effective investigation;
10. *Holds* that there has been no breach by Russia of its positive obligations under Article 4 of the Convention to take operational measures to protect Ms Rantseva against trafficking;
11. *Holds* that there has been a violation of Article 4 of the Convention by Russia of its procedural obligations to investigate the alleged trafficking;

12. *Holds* that there has been a violation of Article 5 of the Convention by Cyprus;

13. *Holds*

(a) that the Cypriot Government is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 40,000 (forty thousand euros) in respect of non-pecuniary damage and EUR 3,150 (three thousand one hundred and fifty euros) in respect of costs and expenses, plus any tax that may be chargeable to the applicant on these amounts;

(b) that the Russian Government is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 2,000 (two thousand euros) in respect of non-pecuniary damage, to be converted into Russian roubles at the rate applicable at the date of settlement, plus any tax that may be chargeable to the applicant on this amount;

(c) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

14. *Dismisses* the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(...)'

## NOOT

1. In deze uitspraak brengt het EHRM mensenhandel binnen het bereik van artikel 4 EVRM waarin het verbod op slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid is vastgelegd. De beperkte jurisprudentie over deze verdragsbepaling daargelaten, is het arrest ook baanbrekend omdat het Hof een aantal verplichtingen van lidstaten van de Raad van Europa formuleert met betrekking tot de aanpak van mensenhandel, waarbij het niet alleen gaat om opsporing en vervolging, maar ook om preventie, bescherming van slachtoffers en internationale samenwerking. Gezien het belang van de overwegingen die hieraan zijn gewijd, zijn hierboven slechts de overwegingen weergegeven die betrekking hebben op de interpretatie van het Hof van artikel 4 EVRM.

Het verzoek om een hogere voorziening bij de Grote Kamer is afgewezen. Inmiddels is de uitspraak dan ook definitief.

2. Onderhavige uitspraak gaat verder dan een eerdere uitspraak inzake artikel 4 EVRM. In die zaak, *Siliadin t. Frankrijk*,<sup>1</sup> oordeelde het Hof in 2005 dat het Franse strafrecht een minderjarig en illegaal verblijvend Togolees meisje, dat onder zeer slechte omstandigheden in een huishouden in Frankrijk werkte, niet voldoende en effectief beschermde tegen de dienstbaarheid waaraan zij was onderworpen. Het Hof oordeelde in *Siliadin* dat de Verdragspartijen gehouden zijn bepalingen in hun strafrecht op te nemen die de in artikel 4 EVRM bedoelde gedragingen strafbaar stellen, en voegde daar aan toe dat die strafbepalingen in de praktijk ook moeten worden toegepast. Daarbij sprak het Hof alleen over repressie, niet over preventie, zoals ook Lawson in zijn noot bij het arrest constateerde.<sup>2</sup>

3. Mensenhandel is gericht op uitbuiting. Mensenhandel speelt zich niet alleen af in de seksindustrie maar vindt ook plaats in andere economische sectoren, zoals de horeca, land- en

1 EHRM 26 juli 2005, appl. no. 73316/01.

2 R.A. Lawson, noot bij *JV* 2005/425. Uit deze uitspraak vloeide verder voort dat een verdragsstaat bij het EVRM aansprakelijk gehouden kan worden voor een schending van dit door het EVRM beschermde recht door een particulier ('due diligence').

tuinbouw en huishoudelijk werk, die – ook in Nederland – als risicosectoren voor uitbuiting moeten worden beschouwd.<sup>3</sup> In dit verband is een aantal internationale instrumenten in het bijzonder van belang, zoals het VN-Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel<sup>4</sup> (2000) en het in 2005 tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.<sup>5</sup> Het VN Protocol hoort bij het VN Verdrag ter bestrijding van georganiseerde misdaad.<sup>6</sup> In deze context wordt mensenhandel beschouwd als een per definitie grensoverschrijdend fenomeen. Het Verdrag van de Raad van Europa neemt het VN-Protocol als uitgangspunt, maar is van toepassing op alle vormen van mensenhandel, nationaal en grensoverschrijdend, en al dan niet verband houdend met de georganiseerde misdaad (artikel 2). De – identieke – definitie van mensenhandel in deze documenten komt deels overeen met de bewoordingen van artikel 4 EVRM. Zowel volgens het Verdrag van de Raad van Europa als het VN-Palermo Protocol omvat het begrip uitbuiting tenminste uitbuiting van een ander 'in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken'.

Nederland is overigens partij bij het VN-Palermo Protocol sinds 27 juli 2005 en wordt per 1 augustus 2010 partij bij het Verdrag van de Raad van Europa.<sup>7</sup>

4. In casu gaat het om een situatie waarin sprake zou zijn geweest van grensoverschrijdende mensenhandel. Ten aanzien van zowel Cyprus als Rusland werd geklaagd op grond van artikel 4 EVRM. Beide landen werden daarvoor ook veroordeeld. Cyprus heeft volgens het Hof op de eerste plaats nagelaten om een passend juridisch en administratief raamwerk in te richten om mensenhandel aan te pakken, als resultaat van het bestaande regime van artiestenvisa. Ten tweede heeft de Cypriotische politie nagelaten operationele maatregelen te nemen om Rantseva tegen mensenhandel te beschermen, ondanks omstandigheden die aanleiding gaven tot een geloofwaardig vermoeden dat ze een slachtoffer van mensenhandel zou kunnen zijn.<sup>8</sup> Ook Rusland heeft artikel 4 geschonden omdat het nagelaten heeft te onderzoeken hoe en waar Rantseva was geronseld en, in het bijzonder, omdat het geen stappen heeft ondernomen om degenen die betrokken waren bij het werven van Rantseva te identificeren, noch om onderzoek te doen naar de ronselmethode die waren gebruikt.

5. In dit arrest geeft het Hof een nieuwe interpretatie van artikel 4 EVRM. Het Hof overweegt dat artikel 4 EVRM naast slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid niet expliciet melding maakt

3 Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009), p. 521 e.v.. Zie voor een overzicht van recente jurisprudentie *id.*, p. 532 e.v.; S. Lestrade en W. ten Kate, 'De strafbaarstelling van "overige uitbuiting" binnen mensenhandel', *NTM/NJCM-Bulletin* 2009, p. 852-870.

4 Nederland ratificeerde dit protocol, een aanvulling op het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, op 27 juli 2005.

5 *Trb.* 2006, 99.

6 *Trb.* 2001, 68.

7 De parlementaire behandeling van de goedkeuringswet werd vorig najaar afgerond, Rijkswet van 24 september 2009, houdende goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, *Stb.* 2009, 445.

8 Omdat het Hof al op grond van artikel 2 een schending had geconstateerd ('inadequacy of the Cypriot police investigation') vond het Hof het niet nodig om de effectiviteit van het politieonderzoek apart onder artikel 4 te onderzoeken.

van mensenhandel, maar wijst erop dat het EVRM een levend instrument is dat naar hedendaagse opvattingen moet worden geïnterpreteerd. Het Hof concludeert dat mensenhandel op zichzelf tegen de geest en het doel van artikel 4 ingaat en dus onder de reikwijdte van dat verdragsartikel valt. Het Hof laat dan ook – anders dan in de zaak *Siliadin t. Frankrijk* – in het midden of in deze zaak sprake was van ‘slavernij’, ‘dienstbaarheid’ of ‘dwangarbeid’ (overweging 282). Het Hof concludeert dat mensenhandel, als bedoeld in artikel 3 sub a VN-Palermo Protocol<sup>9</sup> en artikel 4 Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel,<sup>10</sup> onder artikel 4 EVRM valt.

6. Deze verwijzing naar het VN-Palermo Protocol en het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel is op het eerste gezicht opmerkelijk. Voor de interpretatie van artikel 4 is namelijk kennelijk niet doorslaggevend of de responderende staat zelf partij is bij een verdrag, noch dat een verdrag in werking is getreden voordat de situatie zich voordeed. De feiten hebben zich immers afgespeeld in maart 2001, toen beide verdragen nog niet werking waren getreden.<sup>11</sup> Alleen het VN-Palermo Protocol was vóór die tijd tot stand gekomen, namelijk in november 2000. Wellicht is dit de reden dat het Hof wel verwijst naar het feit dat Cyprus en Rusland het VN-Protocol in 2000 hebben ondertekend (overweging 287). Het Verdrag van de Raad van Europa kwam pas tot stand in mei 2005. Rusland is hierbij geen partij en heeft het verdrag ook niet getekend.

In de kern volgt het Hof hier echter een eerdere uitspraak waarin de Grote Kamer – unaniem – in de zaak *Demir en Baykara t. Turkije* heeft aangegeven dat het Hof bij de interpretatie van het EVRM rekening houdt met andere internationale instrumenten, ook als deze niet door de verwerende staat zijn geratificeerd<sup>12</sup>: ‘The consensus emerging from specialised international instruments and from the practice of Contracting States may constitute a relevant consideration for the Court when it interprets the provisions of the Convention in specific cases.’ In een annotatie bij dat arrest is gewaarschuwd voor het gevaar dat deze ‘consensusinterpretatie’ gemakkelijk een eigen leven kan gaan leiden, waarbij internationale instrumenten, ongeacht hun inhoud en draagvlak, automatisch worden beschouwd als bewijs van convergentie. Bovendien bestaat het risico dat het Hof selectief op zoek gaat naar internationaal recht dat kan dienen ter ondersteuning van een gewenst geachte uitkomst. Dit kan leiden tot ‘een schijnlegitimiteit die vooral retorische waarde heeft.’<sup>13</sup> Op dit punt is kritiek op onderhavige uitspraak niet denkbeeldig.<sup>14</sup> De vraag is echter of zulke kritiek hier terecht zou zijn.

9 Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (VN-Palermo Protocol), *Trb.* 2001, 69.

10 *Trb.* 2006, 99.

11 Het VN-Palermo Protocol is op 25 december 2003 in werking getreden. Cyprus is partij bij het VN-Palermo Protocol sinds 6 augustus 2003, Rusland sinds 26 mei 2004. Het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel is op 1 februari 2008 in werking getreden, ook voor Cyprus. Rusland is geen partij bij dit Verdrag.

12 EHRM 12 november 2008, appl. no. 34503/97 (*Demir en Baykara/Turkije*), paras. 69-86.

13 J.H. Gerards, noot bij EHRM 12 november 2008, *EHRC* 2009.

14 Zie bijvoorbeeld. A. Orakhelashvili, ‘Restrictive Interpretation of Human Rights Treaties in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights’, *European Journal of International Law* 2003, p. 529.

Daarnaast kan de vraag worden gesteld in hoeverre de onderhavige uitspraak van het Hof niet zo zeer rechtssvindend als wel rechtsscheppend van aard is.<sup>15</sup> Het is immers de vraag sinds wanneer van een internationale consensus kan worden gesproken en of daarvan in deze zaak zodanig sterk sprake is dat de interpretatie van het Hof daar als vanzelf uit voortvloeit. Duidelijk is in ieder geval wel dat veel landen partij zijn bij het VN-Palermo Protocol, en dat ook het aantal ratificaties van het Verdrag van de Raad van Europa zich gestaag uitbreidt.<sup>16</sup> Ook blijkt dat de inhoud van internationale instrumenten inzake de bestrijding van mensenhandel steeds meer op elkaar zijn – en worden – afgestemd.<sup>17</sup> De uitspraak van het Hof bevestigt nu de lijn die in deze instrumenten is uitgezet.

#### *Definitie van mensenhandel*

7. De mensenhandeldefinitie in het VN-Palermo Protocol wordt tegenwoordig internationaal breed gedragen en vormt de basis voor andere internationale documenten, waaronder het EU-Kaderbesluit mensenhandel uit 2002.<sup>18</sup> De definitie van mensenhandel in artikel 4 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel is dezelfde als in artikel 3 sub a VN-Protocol: 'Het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstreken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting.' Als gezegd omvat uitbuiting in deze documenten 'ten minste de uitbuiting van prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen.' Nederland heeft deze internationale definitie van mensenhandel geïmplementeerd in artikel 273f Sr.<sup>19</sup>

8. Over de invulling van het begrip mensenhandel door het Hof is nog wel iets op te merken. Het Hof oordeelt dat het duidelijk is dat het gebruik van geweld en mishandeling ('ill-treatment') van slachtoffers algemene kenmerken van mensenhandel zijn (overweging 252). Een soortgelijke overweging is te vinden in overweging 281 ('[Trafficking in human beings] involves the use

15 Vgl. P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Repressie door mensenrechten, Over positieve verplichtingen tot aanwending van het strafrecht ter bescherming van fundamentele rechten* (oratie Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 66 e.v.

16 Het VN-Palermo Protocol is door 137 staten geratificeerd. Het Verdrag van de Raad van Europa is door 27 staten geratificeerd en door 16 staten ondertekend (stand van zaken 18 mei 2010).

17 Zie bijvoorbeeld het recente ontwerp voor een Richtlijn mensenhandel van de Europese Commissie, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA*, 29 maart 2010, COM(2010)95 final, 2010/0065 (COD).

18 PbEG 2002, L 203/1.

19 Voor het vervullen van de delictsomschrijving is het overigens niet nodig dat de verhandelde persoon daadwerkelijk wordt uitgebuit. Voorts is instemming van een slachtoffer met de (beoogde) uitbuiting irrelevant wanneer gebruik wordt gemaakt van dwang, bedrog, (dreiging met) geweld en andere genoemde middelen. De instemming van een kind in de (beoogde) uitbuiting kan nooit in de weg staan aan het vervullen van de delictsomschrijving van mensenhandel, ook al is er geen sprake van het gebruik van zulke middelen.

of violence and threats against victims’).<sup>20</sup> Het is hierbij echter van belang te onderstrepen dat de definitie van mensenhandel, ook in de door het Hof geciteerde verdragen, (dwang)middelen bevat die niet alleen gebruik van geweld dan wel mishandeling inhouden, maar ook – bijvoorbeeld – misbruik van een kwetsbare positie, van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of bedrog.

Uit de Nederlandse praktijk blijkt ook dat in mensenhandelzaken niet altijd sprake is van geweld en mishandeling. Zo was in een groot aantal van de strafzaken die in Nederland in 2007 tot veroordelingen voor mensenhandel – in de seksindustrie – leidden, ook sprake van misleiding (57%), al dan niet in combinatie met andere (dwang)middelen.<sup>21</sup> Het ging hierbij onder meer om verleidingstactieken waarmee mensenhandelaren slachtoffers zodanig aan zich weten te binden dat zij hen in de prostitutie voor hen aan het werk kunnen zetten – om hen vervolgens in die sector uit te buiten, ook wel ‘loverboys’ of ‘pooierboys’ genoemd.<sup>22</sup> Nu het Hof het begrip mensenhandel onder artikel 4 brengt, betekent dat ook gedragingen met het oogmerk van uitbuiting waar géén geweld aan te pas komt, onder artikel 4 moeten worden verstaan.

*Mensenhandel als schending van een absoluut recht*

9. Internationaal is inmiddels het uitgangspunt dat mensenhandel een schending van mensenrechten is. Ook op grond van andere internationale afspraken zijn landen – waaronder Nederland – gehouden aan internationale verplichtingen mensenrechten te beschermen en op grond daarvan mensenhandel te bestrijden.<sup>23</sup> Nu mensenhandel onder artikel 4 EVRM wordt geschaard is mensenhandel niet zomaar een mensenrechtenschending. Het Hof herinnert eraan dat artikel 4, evenals de artikelen 2 en 3, een fundamenteel en absoluut recht behelst (overweging 283). Dat betekent dat – in tegenstelling tot de meeste andere bepalingen van het EHRM – dit recht door de staat te allen tijde moet worden gegarandeerd en dat beperkingen niet zijn toegestaan, zelfs niet in tijd van oorlog of andere noodtoestand.<sup>24</sup>

*Drie P’s: Prevention, Protection en Prosecution*

10. Het Hof merkt op dat het VN-Palermo Protocol en het Verdrag van de Raad van Europa verwijzen naar de noodzaak van een alomvattende benadering (‘comprehensive approach’) om mensenhandel aan te pakken. Zo’n integrale benadering houdt, naast maatregelen om mensenhandelaren te vervolgen en te bestraffen, ook preventieve maatregelen in en maatregelen om slachtoffers te beschermen, binnen internationale gouvernementele organisaties vaak samengevat in drie ‘P’s: *Prevention, Protection* en *Prosecution*. De reikwijdte van de positieve verplichtingen onder artikel 4 EVRM moet naar het oordeel van het Hof in deze bredere context worden gezien (overweging 285). Ook deze benadering past in de internationale ontwikkeling waarbij de aanpak van mensenhandel niet alleen vanuit strafrechtelijk perspectief wordt benaderd.

20 In afwezigheid van specifieke beschuldigingen van mishandeling (‘ill-treatment’) overweegt het Hof overigens dat elke onmenselijke of vernederende behandeling die Rantseva voor haar dood zou hebben ondergaan, inherent verband hield met de vermeende mensenhandel en uitbuiting en behandelt het de klacht inzake artikel 3 EVRM daarom onder artikel 4.

21 Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009), p. 441.

22 De inhoud van deze begrippen is echter niet eenduidig, zie Zevende rapportage, p. 7.

23 Zie hierover M. Boot-Matthijssen, ‘Mensenhandel en mensenrechten’, *Internationale Spectator* 2008, p. 668-672.

24 Zie art. 15 lid 2 EVRM.

Hieronder volgt een toelichting op de diverse verplichtingen die naar het oordeel van het Hof op verdragsstaten rusten. Daarbij wordt ook een aantal opmerkingen gemaakt ten aanzien van de aanpak van mensenhandel in Nederland.<sup>25</sup>

11. Artikel 4 bevat, naast een verplichting tot strafbaarstelling, een procedurele verplichting om situaties waarin mogelijk sprake is van mensenhandel te onderzoeken. Deze plicht bestaat ongeacht of sprake is van een klacht van (een familielid van) een slachtoffer van mensenhandel (overweging 288). Nederland implementeerde deze verplichting in 2005 op grond van het VN-Palermo Protocol en het EU-Kaderbesluit mensenhandel (2002). Ook in Nederland is mensenhandel geen klachtdelict.

Het Hof oordeelt dat de noodzaak van een volledig en effectief onderzoek dat alle aspecten van mensenhandel omvat – van ronselen tot uitbuiting – buiten kijf staat, wederom verwijzend naar de definitie van mensenhandel in het VN-Palermo Protocol en het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel. Deze verplichting rustte dus niet alleen op Cyprus als land van bestemming, maar ook op Rusland, het land waar Rantseva was geworven.

#### *Internationale samenwerking*

12. Gelet op het vaak grensoverschrijdende karakter van mensenhandel rust op staten een verplichting om effectief met de autoriteiten van andere staten samen te werken waar het onderzoeken naar mensenhandel betreft (overweging 289). Ook dit is een voor Nederland relevante verplichting. Als bij het bepalen van de doelmatigheid van een onderzoek een nationale maatstaf wordt aangelegd, wordt daardoor immers weinig zicht verkregen op de fase(n) in het mensenhandeltraject, die zich buiten Nederland heeft (of hebben) afgespeeld. Dit heeft weer tot gevolg dat de mensenhandelketen in zijn totaliteit onvoldoende doorbroken wordt en de criminele activiteiten gemakkelijk hervat kunnen worden. Per saldo moest deze uitkomst als onbevredigend en niet effectief (genoeg) gelden.<sup>26</sup> In 2004 riep de NRM de overheid dan ook op meer internationale samenwerking te bevorderen. Niet alleen is dit essentieel uit het oogpunt van normhandhaving, maar ook omdat adequate repressie bijdraagt aan preventie.<sup>27</sup> Het opsporingsonderzoek met de codenaam Koolvis is in dezen een goed voorbeeld van samenwerking tussen Nederland als bestemmings- en doorvoerland, NAPTIP, de organisatie ter bestrijding van mensenhandel in Nigeria waar volgens het OM de slachtoffers vandaan kwamen, en andere landen van waaruit de betreffende mensenhandelorganisatie opereerde zoals Spanje en Italië. Het doel hierbij was uiteindelijk de hele criminele organisatie in beeld te brengen.<sup>28</sup> In december volgden vrijspraken voor mensenhandel maar het OM heeft hiertegen hoger beroep ingesteld.<sup>29</sup> Ook met andere landen van herkomst van slachtoffers wordt samengewerkt, zoals met Bulgarije en Roemenië.

25 Over de aanpak van mensenhandel in Nederland wordt jaarlijks gerapporteerd door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel aan de regering. De volledige rapporten zijn beschikbaar via [www.bnr.nl](http://www.bnr.nl).

26 Derde Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2004), aanbeveling 50.

27 Derde Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2004), aanbeveling 40.

28 Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, p. 395 e.v.

29 In december deed de Rechtbank Zwolle uitspraak in deze zaak, *LJN* BK5398, BK5669, BK5695, BK5660, BK5349, BK5377. Verdachten werden wel veroordeeld voor mensensmokkel en voor deelname aan een criminele organisatie.

*Preventie*

13. Uit artikel 4 vloeit naar het oordeel van het Hof in de onderhavige zaak ook de positieve verplichting voort om adequate maatregelen te treffen om bedrijven te reguleren die vaak gebruikt worden als een dekmantel voor mensenhandel (overweging 284). Deze overweging is ook voor Nederland relevant, bijvoorbeeld in het licht van het wetsvoorstel regulering prostitutie (Wrp). Volgens dit wetsvoorstel moeten alle prostituees zich registreren en wordt seksgerelateerde bedrijvigheid onderworpen aan een vergunningplicht.<sup>30</sup> De Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft in reactie op het oorspronkelijke conceptvoorstel onder meer gewaarschuwd dat gewaakt moet worden voor het creëren van een schijnzekerheid: een registratie of vergunning betekent nog niet dat geen mensenhandel plaatsvindt.<sup>31</sup> Toezicht en handhaving zijn hierbij immers cruciaal.

Het oordeel van het EHRM is ook relevant in een sector als de uitzendbranche, die in Nederland inmiddels gedereguleerd is. Een dergelijke deregulering vormt een risico voor uitbuiting omdat gebleken is dat de effectiviteit van de handhaving te wensen overlaat.<sup>32</sup> Daarom heeft de NRM in 2007 aanbevolen om te bezien of een vergunningplicht effect zou kunnen hebben op het tegengaan van uitbuitingspraktijken in de uitzendbranche.<sup>33</sup> Uiteraard zou in geval van een vergunningplicht ook hier moeten worden gewaakt voor het creëren van een schijnzekerheid. De aanbeveling heeft echter nog niet geleid tot concrete resultaten, afgezien van de Wet die voorziet in inlenersaansprakelijkheid die een onderdeel is van een pakket van maatregelen om malafide uitzendbureaus aan te pakken.<sup>34</sup>

14. Nationale wetgeving moet adequaat zijn om de praktische en effectieve bescherming van rechten van (mogelijke) slachtoffers te verzekeren. Dat betekent ook dat landen er ook voor moeten waken dat hun immigratiewetgeving wordt gebruikt om mensenhandel aan te moedigen, te faciliteren of te tolereren (overweging 284). Het Hof gaat uitvoerig in op de systematiek van artiestenvisa op Cyprus, waarbij het onder meer het probleem benoemt dat cabaretmanagers de aanvraag voor een inreisvisum moeten doen. Dat maakt de betrokkene afhankelijk van haar werkgever of agent, en daarmee kwetsbaarder voor uitbuiting. Het systeem maakt het ook moeilijk voor de autoriteiten om dwang en mensenhandel te bewijzen en dit op een effectieve manier te bestrijden. Het Hof oordeelt dat Cyprus in gebreke is gebleven door de visumregeling voor 'artiesten' te handhaven – overigens ondanks het feit dat Cyprus eerder had aangekondigd dit systeem af te schaffen.

30 Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche), Voorstel van wet, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 2.

31 Reactie van de NRM op het concept Wrp, brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken, 21 januari 2009, Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009), bijlage 5.

32 Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009), p. 523 e.v.

33 Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007), aanbeveling 3, p. 277.

34 Wetsvoorstel wijziging van titel 7.10 (arbeidsovereenkomst) van het Burgerlijk Wetboek in verband met de totstandbrenging van een inlenersaansprakelijkheid met betrekking tot de voldoening van het toepasselijke minimumloon en de toepasselijke minimumvakantiebijslag, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 833, nr. 1. Zie Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009), p. 523 e.v. De wet is op 1 januari 2010 in werking getreden, *Stb.* 2009, 621.



15. Hierbij rijst de vraag of een dergelijk risico ook in Nederland bestaat. Het is hierbij van belang te onderkennen dat het Hof in onderhavige zaak weliswaar specifiek ingaat op de visumregeling voor ‘artiesten’ in Cyprus, maar dat het er in de kern om gaat te voorkomen dat immigratiewetgeving wordt misbruikt om mensenhandel mogelijk te maken. Dat blijkt immers ook te kunnen via andere wegen. Zo bleek dat Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV’s) afkomstig uit Nigeria in Nederland bijvoorbeeld een asielaanvraag deden, vervolgens wegliepen uit de open opvanglocaties en ten slotte werden aangetroffen in de prostitutie in – onder meer – Nederland, Italië en Spanje. Het sterke vermoeden rees dat het ging om *gedwongen* prostitutie. Het strafrechtelijke onderzoek leidde tot een strafzaak waarin ook mensenhandel ten laste werd gelegd.<sup>35</sup> Inmiddels worden – op basis van risicoprofielen – AMV’s geselecteerd ten aanzien van wie het vermoeden bestaat dat zij ten prooi kunnen vallen aan mensenhandelaren en worden zij om die reden beschermd opgevangen.<sup>36</sup> Behalve in deze situaties waarin asiel werd aangevraagd, worden in Nederland andere slachtoffers aangetroffen die hier in beginsel ook legaal verblijven. Dit betreft zowel personen uit EU-landen als personen van buiten de EU die bijvoorbeeld op grond van een (Schengen)toeristenvisum in Nederland zijn. Het is dus van belang niet alleen visumprocedures voor bepaalde categorieën kritisch te bezien, maar ook alert te blijven bij andere legale verblijfsmogelijkheden voor niet-Nederlanders.

#### *Bescherming van slachtoffers*

16. Een belangrijke vraag is wanneer staten verplicht zijn om ook *operationele* maatregelen te nemen om slachtoffers, dan wel mogelijke slachtoffers, te beschermen tegen mensenhandel. Het Hof oordeelt dat zo’n verplichting onder artikel 4 EVRM bestaat wanneer de autoriteiten op de hoogte waren van omstandigheden die aanleiding geven tot een *geloofwaardig vermoeden* dat een persoon aan een reëel en onmiddellijk risico van mensenhandel bloot staat, of daarvan op de hoogte hadden moeten zijn (overweging 286). Dan moet een staat passende maatregelen nemen om de persoon uit deze situatie te halen of om dat risico weg te nemen.

17. Ten aanzien van Cyprus oordeelt het Hof dat de autoriteiten op de hoogte waren van het feit dat een groot aantal buitenlandse vrouwen, in het bijzonder uit de voormalige Sovjet-Unie, naar Cyprus werden verhandeld op artiestenvisa en na aankomst werden uitgebuit in de prostitutie door cabareteigenaren en –managers (overweging 294). Het Hof benadrukt vervolgens dat Rantseva door haar werkgever naar het politiebureau was gebracht, waar hij de politie vertelde dat zij haar werk en de accommodatie die haar ter beschikking was gesteld, plotseling had verlaten. De werkgever overhandigde de politie haar paspoort en andere documenten. Volgens het Hof waren er genoeg indicaties voor de politie voor het vermoeden dat Rantseva een slachtoffer van mensenhandel was, of bloot stond aan dat risico. De politie had dat meteen moeten onderzoeken. De politie had Rantseva echter niet eens bevroegd. Ook had de politie

35 Zie Rechtbank Zwolle, 3 december 2009 (Koolvis), L/JN BK5398, BK5669, BK5695, BK5660, BK5349, BK5377, *supra* noot 30.

36 Zie over de *pilot* beschermde opvang risico-AMV’s: Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009), p. 141.

haar meteen moeten vrijlaten maar deze had haar in plaats daarvan overgedragen aan de cabareteigenaar.<sup>37</sup>

18. De verplichting om operationele beschermingsmaatregelen te nemen vloeit voort uit de alomvattende benadering van de aanpak van mensenhandel die het Hof voorstaat. Weliswaar moet deze verplichting geïnterpreteerd worden op een manier die geen onmogelijke of disproportionele last legt op de autoriteiten, maar daarbij geeft het Hof aan dat hierbij relevant is dat zowel Cyprus als Rusland het VN-Protocol in 2000 hebben ondertekend (overweging 287). Dat Protocol vereist dat staten zich moeten inspannen om te zorgen voor de fysieke veiligheid van slachtoffers van mensenhandel die zich op hun grondgebied bevinden, en om alomvattend beleid en programma's op te zetten om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden (artikel 6, artikel 9). Om slachtoffers te kunnen beschermen is het uiteraard van groot belang om ze als zodanig te kunnen identificeren. Artikel 10 lid 2 Protocol vereist dan ook dat staten zorgen voor training van hun overheidspersoneel, waaronder politie en justitie en immigratiebeambten. Het Hof noemt deze verplichting dan ook (overweging 287).

19. Het Hof geeft geen uitputtende opsomming van omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor geloofwaardig vermoeden dat sprake is van mensenhandel. Zulke lijsten zijn er wel. Zo bevat de Nederlandse Aanwijzing mensenhandel van het OM een lijst van indicatoren die een rol kunnen spelen bij de signalering in de opsporing dat mensenhandel aan de orde is. Eén daarvan betreft meervoudige afhankelijkheid, die er in kan bestaan dat de werkgever degene is die de huisvesting heeft geregeld; een andere indicator kan zijn dat de werknemer niet beschikt over de eigen identiteitspapieren. De lijst betreft een niet-limitatieve opsomming van dergelijke voorbeelden.<sup>38</sup> Ook worden politie, immigratiebeambten en werknemers van andere overheidsdiensten getraind in het herkennen van zulke signalen.

20. Het criterium op grond waarvan moet worden opgetreden op grond van relevante omstandigheden is in de uitspraak van het Hof overigens zwaarder dan de maatstaf die in Nederland wordt gehanteerd. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van een hier te lande illegaal verblijvende vreemdeling, dienen politie en andere overheidsinstanties – ook bij bestuurlijke controles – hem of haar al bij een *geringe aanwijzing* – en niet pas bij een *geloofwaardig vermoeden* – dat er sprake is van mensenhandel, te wijzen op de rechten in de zogenoemde B9-regeling, en op de mogelijkheid van bedentijd.<sup>39</sup> De aanwezigheid van een prostituee in een seksinrichting die niet beschikt

37 De detentie van Rantseva van ongeveer een uur op het politiebureau – ná de bevestiging dat zij niet illegaal op Cyprus verbleef – en de daarop volgende opsluiting ('confinement') in het (particuliere) appartement beoordeelt het Hof overigens als een schending van artikel 5 lid 1 EVRM.

38 Aanwijzing mensenhandel, *Stcrt.* 2008, 235. Signalen moeten worden opgepakt, relevante aanknopingspunten voor onderzoek moeten worden onderzocht en moeten zo mogelijk tot vervolging leiden.

39 De regeling houdt in dat vreemdelingen die (mogelijk) slachtoffers of getuigen zijn van mensenhandel, gedurende de opsporing en vervolging tijdelijk legaal in Nederland kunnen verblijven en zodoende ter beschikking kunnen blijven van politie en OM. Een slachtoffer dat gebruik wil maken van de bedentijd heeft gedurende deze periode (van maximaal drie maanden) recht op veilige opvang, medische, sociale en psychologische ondersteuning, rechtshulp en een uitkering om te kunnen voorzien in de kosten van levensonderhoud. Ook is een slachtoffer gedurende de bedentijd verzekerd tegen ziektekosten. Indien nodig kan een tolk worden ingeschakeld. Na aangifte – of andersoortige medewerking – krijgt een slachtoffer een tijdelijke verblijfsvergunning en daarmee, als legaal verblijvende vreemdeling, ook toegang tot huisvesting, onderwijs, studiefinanciering en werk, zie hoofdstuk B9

over een geldige verblijfstitel kan een aanwijzing van mensenhandel zijn en wordt veelal wel als zodanig herkend. Dat lijkt nog niet in dezelfde mate te gelden ten aanzien van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie ('overige uitbuiting'); in die situaties (h)erkennen overheidsinstanties signalen van mensenhandel niet altijd als zodanig.<sup>40</sup>

21. Tot slot. In deze uitspraak wijst het Hof op de beperkte jurisprudentie inzake de interpretatie en toepassing van artikel 4 EVRM in de context van mensenhandelzaken. Daarbij merkt het Hof op dat het bijzonder van belang ('significant') is dat het Hof nog moet oordelen over de vraag of, en zo ja, in welke mate artikel 4 verdragsstaten verplicht om positieve maatregelen te nemen om mogelijke slachtoffers van mensenhandel te beschermen 'outside the framework of criminal investigations and prosecutions' (overweging 200). Deze opmerking wordt gemaakt in de argumentatie waarin het Hof het verzoek van Cyprus weigert om het onderzoek naar de zaak niet voort te zetten maar werpt een belangrijke vervolgvraag op. Diverse VN-mensenrechteninstanties hebben namelijk eerder geoordeeld dat hulp aan slachtoffers van mensenhandel niet afhankelijk mag zijn van hun medewerking aan het strafproces.<sup>41</sup> De toekomst zal leren hoe het Hof met dit uitgangspunt om zal gaan in zijn interpretatie van artikel 4 EVRM.

van de Vreemdelingencirculaire. Zie ook Aanwijzing mensenhandel, *Stcr.* 2008, 235.

40 Zie hierover Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, p. 169 e.v.

41 Zo verschenen in februari 2010 de aanbevelingen van het CEDAW-Comité, waarin – ten aanzien van Nederland – onder meer deze zorg werd uitgesproken, *Concluding Observations of the Committee on Elimination of Discrimination against Women, The Netherlands*, UN Doc. CEDAW/C/NLD/CO/5, 5 februari 2010, paras. 28-29. Zie ook Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, p. 62-63.