



biblio.ugent.be

The UGent Institutional Repository is the electronic archiving and dissemination platform for all UGent research publications. Ghent University has implemented a mandate stipulating that all academic publications of UGent researchers should be deposited and archived in this repository. Except for items where current copyright restrictions apply, these papers are available in Open Access.

This item is the archived peer-reviewed author-version of:

Title: EHRM, Rantsev t. Cyprus en Rusland, 7 januari 2010

Author: Alexandra Timmer

In: European Human Rights Cases (EHRC), Jaargang 11 (3), p. 353-383, 2010

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

7 januari 2010, nr. 25965/04

(Rozakis (President), Kovler, Steiner, Spielmann, Jebens, Malinverni, Nicolaou)

Noot Timmer

Mensenhandel. Vrouwenhandel. Prostitutie. Slavernij. Weigering schrapping van de rol. Positieve verplichtingen.

[EVRM art. 2, 3, 4, 5 lid 1, 6, 8, 37, 41]

De 20-jarige Russische Oxana Rantseva kwam op 5 maart 2001 in Cyprus aan op een zogeheten “artiste visum”. Het is al jaren bekend dat de Cypriotische “artiste visa” in de praktijk voor duizenden vrouwen per jaar – voornamelijk afkomstig uit de voormalige Sovjet-staten – een entree in de prostitutie betekenen. Rantseva’s visum was voor haar aangevraagd door haar Cypriotische werkgever X.A.; eigenaar van een “cabaret” in Cyprus. Een paar dagen nadat Rantseva was begonnen met werken in dat cabaret verliet ze haar appartement en liet ze een briefje achter dat ze terugging naar Rusland. Op 28 maart 2001, vroeg in de ochtend, werd ze echter aangetroffen in een discotheek in resort-stad Limassol. De broer van X.A., M.A., werd hiervan op de hoogte gebracht. Hij kwam Rantseva halen en bracht haar naar de politie. Zijn doel was om haar het land uit te laten zetten zodat hij een ander meisje in zijn cabaret te werk kon stellen. De politie ging Rantseva’s gegevens na, concludeerde dat zij niet illegaal op Cyprus verbleef en weigerde haar vast te houden. De politie belde M.A. op en vroeg hem Rantseva op te halen. Vervolgens bracht M.A. Rantseva naar het appartement van een andere werknemer van zijn cabaret. Daar werd zij in een kamer op de zesde verdieping gezet. Zij probeerde te ontsnappen uit die kamer, maar viel daarbij (beweerdelijk) van het balkon. Korte tijd later werd ze dood op straat aangetroffen. De autoriteiten startten een onderzoek, maar gingen niet na of dit een geval van mensenhandel betrof.

Klager in deze zaak is de vader van Rantseva, Nikolay Rantsev. Een bijzonderheid aan de zaak is dat hij twee landen aanklaagt: Rusland en Cyprus. Hij stelt dat Cyprus heeft nagelaten zijn dochters leven te beschermen en beide landen haar dood niet adequaat onderzocht hebben (art. 2 EVRM). Op grond van art. 3 klaagt hij dat Cyprus geen maatregelen heeft getroffen om zijn dochter te beschermen tegen mishandeling. Voorts stelt hij dat beide landen hun verplichtingen onder art. 4 van de Conventie hebben geschonden omdat ze zijn dochter niet hebben beschermd tegen de risico’s van mensenhandel. Ten slotte vindt Rantsev dat de detentie van zijn dochter door de politie en haar opsluiting in het appartement een vrijheidsberoving in de zin van art. 5 EVRM inhoudt en dat Cyprus art. 6 heeft geschonden door hem geen adequate toegang tot de Cypriotische rechter te geven. De Cypriotische regering heeft een unilaterale verklaring afgelegd waarin de staat erkent de artikelen 2, 3, 4, 5 en 6 van de Conventie geschonden te hebben. Doel van deze verklaring was het Hof op grond van art. 37 lid 1 van de Conventie de zaak van de rol te laten schrappen. Het Hof weigert dit verzoek en neemt de zaak in behandeling, vooral vanwege het fundamentele belang van het onderwerp dat aan de orde is.

Ten aanzien van het materiële aspect van art. 2 – de verplichting om maatregelen te treffen om het leven te beschermen van een individu dat gevaar loopt slachtoffer te worden van de

criminele daden van een ander individu – oordeelt het Hof dat er geen schending was in deze zaak, aangezien de Cypriotische politie, toen zij Rantseva aan M.A. overdroegen, de gebeurtenissen die tot haar dood leidden niet had kunnen voorzien. Het Hof oordeelt dat er wel sprake was van een schending van het procedurele aspect van art. 2 – de verplichting om een effectief onderzoek in te stellen – door Cyprus.

Het Hof besluit de klacht met betrekking tot art. 3 – verbod van foltering – te behandelen samen met de klacht op grond van art. 4. Het Hof oordeelt unaniem dat mensenhandel onder art. 4 EVRM valt (het verbod van slavernij en dwangarbeid). Het Hof bepaalt dat het niet nodig is om te bezien of mensenhandel onder ‘slavernij’, ‘dienstbaarheid’ of ‘dwangarbeid’ valt, maar dat mensenhandel als zodanig onder de werkingssfeer van art. 4 kan worden gebracht, gelet op het bijzondere karakter van de aan de orde zijnde problematiek en gelet op de wijze waarop mensenhandel in andere internationale verdragen en in nationaal recht is gekwalificeerd. Het Hof concludeert dat Cyprus art. 4 op twee manieren geschonden heeft: ten eerste door wat betreft het regime van de “artiste visa” geen geschikte juridische en administratieve regels te handhaven en ten tweede door Rantseva niet te beschermen, terwijl de autoriteiten hadden kunnen weten dat zij een slachtoffer van mensenhandel was. Ten opzichte van Rusland concludeert het Hof dat art. 4 geschonden is doordat Rusland nagelaten heeft om te onderzoeken hoe Rantseva is gerekruteerd voor de mensenhandel.

Ten aanzien van art. 5 stelt het Hof vast dat er sprake is geweest van een vrijheidsberoving door de politie toen Rantseva vast werd gehouden op het politiebureau en dat de autoriteiten ook hebben bijgedragen aan het feit dat zij vast was gehouden in het appartement, aangezien de politie haar aan M.A. heeft overgedragen. Het Hof oordeelt ten slotte dat er geen sprake is van een schending van art. 6.

*Rantsev
tegen
Cyprus en Rusland*

NOOT

1. Dit arrest is baanbrekend in verschillende opzichten. Het is naast *Siliadin t. Frankrijk* (EHRM 26 juli 2005, EHRC 2005/103, m.nt. Van der Velde, en H. Cullen, “*Siliadin v. France: Positive Obligations under Article 4 of the European Convention on Human Rights*”, 6 *Human Rights Law Review* 2006, p. 585 e.v.) de enige uitspraak van het Hof over moderne slavernij en mensenhandel; een klemmend probleem vandaag de dag binnen Europa. Meer specifiek is dit de eerste keer dat het Hof zich uitspreekt in een zaak van *sex trafficking*. Bovendien geeft het Hof nu voor het eerst duidelijkheid wat van de lidstaten verwacht wordt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel. Het Hof gaat daarbij in op de verplichtingen van de staat waar het slachtoffer vandaan komt, alsmede op die van de staat van bestemming.

2. In *Siliadin* interpreteerde het Hof voor het eerst de woorden ‘slavernij’ en ‘dienstbaarheid’ uit art. 4 lid 1. Die zaak betrof een meisje dat op 15-jarige leeftijd uit Togo naar Parijs was gebracht om daar 15 uur per dag, 7 dagen per week, huishoudelijke arbeid te verrichten voor een Frans gezin. Het Hof oordeelde dat zij niet in slavernij, maar wel in dienstbaarheid was gehouden en dat zij dwangarbeid had moeten verrichten. Daarbij knoopte het Hof aan bij de

klassieke definitie van slavernij, zoals die geformuleerd is in de Slavernij Conventie van 1926. Deze Conventie definieert een slaaf als iemand die in het bezit of eigendom is van iemand anders; een object in plaats van een subject. Voor het overige draaide *Siliadin* louter om het Franse strafrechtelijk sanctie-systeem: de vraag was of Frankrijk slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid wel op adequate wijze strafbaar stelde.

3. *Human trafficking*, een relatief recent fenomeen, wordt niet in de Conventie genoemd. Desondanks oordeelt het Hof in *Rantsev* dat dit een vorm van mensenrechtenschending is die de menselijke waardigheid van de slachtoffers schaadt en dat deze schending niet verenigbaar is met de Conventie. Meer specifiek valt *trafficking* onder de werkingssfeer van art. 4 EVRM. “[T]rafficking 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” (par. 281). Opvallend is het verschil in benadering ten opzichte van *Siliadin*. Het Hof had in *Siliadin* niet louter geconstateerd dat op de situatie van het Togolese meisje de term ‘dwangarbeid’ van toepassing was, maar had extra moeite gedaan om de categorieën ‘slavernij’ en ‘dienstbaarheid’ uit te leggen. In *Rantsev* kiest het Hof ervoor om niet te definiëren onder welke reeds bestaande categorie *trafficking* valt (zie par. 279 en 282). “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” (par. 282). Dat wil zeggen, gebaseerd op de “spirit and purpose” van art. 4 (par. 279), voegt het Hof *trafficking* als zodanig toe als vierde categorie aan art. 4 EVRM. Voor deze benadering valt veel te zeggen, aangezien *trafficking* een complex karakter heeft dat niet eenvoudig onder de oude begrippen past.

4. De volgende vraag is wat voor verplichtingen dit meebrengt voor de staten. In dit kader is het opvallend hoe intensief het Hof in *Rantsev* toetst aan het Palermo Protocol (Protocol inzake de Preventie, Bestrijding en Bestrafing van Mensenhandel, in het Bijzonder Vrouwenhandel en Kinderhandel) van 2000 en het Verdrag van de Raad van Europa inzake Bestrijding van Mensenhandel van 2005. Niet alleen hanteert het Hof dezelfde definitie van *trafficking* als deze verdragen (par. 282, zie hierboven), maar deze verdragen worden in het bijzonder door het Hof ingeroepen om te bepalen wat de omvang is van de positieve verplichtingen die op de staten rusten om mensenhandel te bestrijden. Naast vervolgen en straffen (zie *Siliadin*) moeten staten ook beschermingsmaatregelen treffen. Het Palermo Protocol bepaalt dat staten moeten trachten de fysieke veiligheid van slachtoffers te waarborgen; in de volle breedte beleid moeten voeren om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden; en scholing op het gebied van mensenhandel moeten verzorgen voor immigratiediensten en politie (zie par. 287 van de uitspraak). Ook rust op de staat van herkomst de verplichting om de rekrutering te onderzoeken (par. 307). Het Hof volgt deze verplichtingen volledig. Vervolgens roept het Hof het Verdrag inzake Bestrijding van Mensenhandel in om te bepalen dat alle betrokken staten (de staat van origine, de staat van doorvoer en de staat van bestemming) jurisdictie hebben over alle *trafficking*-overtredingen die plaatsvinden op hun grondgebied. Het Hof zet in *Rantsev* dus duidelijk enkele stappen verder dan in *Siliadin* en versterkt daarbij de internationaalrechtelijke verplichtingen die staten onder het Palermo Protocol al zijn aangegaan. Overigens zal deze kruisbestuiving weinig problematisch zijn: alle lidstaten van de Raad van Europa, behalve Andorra, hebben

het Palermo Protocol geratificeerd. Het Hof schrijft een brede aanpak van mensenhandel voor en verwacht een actieve houding van de staat, die veel verder gaat dan de enkele strafbaarstelling van mensenhandel. Velen zullen daarom met deze uitspraak heel tevreden zijn.

5. Is er dan niets af te dingen op *Rantsev*? Jawel. Het Hof heeft nog een lange weg te gaan. Internationale verdragen, zoals het Palermo Protocol, hebben een drievoudige aanpak van mensenhandel geformuleerd: (1) criminalisering, (2) preventie, en (3) steun aan slachtoffers van mensenhandel. Het Hof gaat nauwelijks in op het derde aspect. Wat zijn de behoeften van de slachtoffers van *human trafficking*; wat zijn de specifieke risico's waar zij aan blootgesteld worden en hoe kan de ellende die zij meemaken verlicht worden? Een problematisch aspect van de redenering van het Hof dat hieraan gelieerd is, is de veronachtzaming van het Hof om aandacht te besteden aan de complexe kwestie van uitbuiting (*exploitation*). Het Hof hanteert een definitie van *trafficking* die uitbuiting centraal zet. Het uitbuiting-aspect van mensenhandel is ook een belangrijke reden voor het Hof om te oordelen dat mensenhandel binnen de werkingssfeer van art. 4 valt (zie het citaat in alinea 3). Toch definieert het Hof uitbuiting niet. In hoeverre is dwang van belang? Is Rantseva onder valse voorwendselen naar Cyprus gelokt? Hoe waren de werkomstandigheden van Rantseva op Cyprus? Valt elke vorm van mensenhandel altijd onder het slavernij-paradigma? (zie Vanessa Munro, "Of Rights and Rhetoric: Discourses Of Degradation and Exploitation in the Context of Sex Trafficking", 35 *Journal of Law and Society* 2008, p. 240 e.v.).

6. Daarnaast rept het Hof met geen woord over het feit dat hier ook sprake zou kunnen zijn van discriminatie op grond van gender. Zoals zo vaak in het verleden schrikt het Hof terug van toepassing van art. 14 EVRM, dat het verbod op discriminatie bevat (zie nader over art. 14 o.a.: Rory O'Connell, "Cinderella Comes to the Ball: Art 14 and the Right to Non-Discrimination in the ECHR", 29 *Legal Studies* 2009, p. 211 e.v.). Het Hof gaat voorbij aan het feit dat het Cypriotische 'artiste visa'- regime, wat seksuele uitbuiting faciliteert, vooral impact op vrouwen heeft. In *Siliadin* benadrukte het Hof wel dat *domestic slavery* voornamelijk vrouwen treft (zie par. 88 en 111). Interights heeft in zijn interventie bij *Rantsev* als *amicus curiae* ook benadrukt dat voor zover mensenhandel seksuele uitbuiting als doel heeft, dit bijna uitsluitend vrouwen betreft (*Interights written submission, European Court of Human Rights Rantsev v. Cyprus and Russia, Application 25965/04*, <http://www.interights.org/app/webroot/userimages/file/Rantsev_brief_%20FINAL_%2029October2008.pdf >). Een afzonderlijke behandeling van het gender-aspect zou de kwetsbaarheid van vrouwen om slachtoffer te worden van *sex trafficking* nader onder de loep nemen. Het Hof zou dan tot de conclusie kunnen komen dat er ook positieve verplichtingen op staten rusten om vrouwen als zondanig tegen mensenhandel te beschermen en om vrouwelijke slachtoffers van steun te voorzien. Er bestaat al ruim 20 jaar controverse over het verband tussen prostitutie en mensenhandel (zie nader, o.a.: B. Sullivan, "Trafficking in Women: Feminism and New International Law", 5 *International Feminist Journal of Politics* 2003, p. 67 e.v. en Ronald Weitzer, "The Social Construction of Sex Trafficking: Ideology and Institutionalization of a Moral Crusade", 35 *Politics & Society* 2007, p. 447 e.v.). De discussie draait voornamelijk om de vraag in hoeverre prostitutie een keuze kan zijn van vrouwen en het dus gezien moet worden als een vorm van werk, of dat prostitutie altijd onvrij is. Misschien is het derhalve een welbewuste overweging van het Hof om niet in te gaan op de

gender-dimensies van deze zaak. Het lijkt erop dat het Hof geen nadruk wil leggen op het seksuele uitbuiting-aspect van deze zaak, omdat het een algemeen punt wil maken over mensenhandel.

7. Het Hof heeft ontegenzeggelijk een belangrijke stap gezet in de strijd tegen mensenhandel door te kiezen voor een meer inclusieve benadering, waarbij het draait om de positieve verplichtingen van staten om mensenhandel te aan te pakken. Toch is *Rantsev* ook een gemiste kans. Oxana Rantseva was slachtoffer van mensenhandel *omdat zij een vrouw was*. In *Opuz t. Turkije* (EHRM 9 juni 2009, EHRC 2009/97, m.nt. Westendorp) maakte het Hof wel een gender-analyse aan de hand van art. 14. Daar kwam het Hof tot de conclusie dat het geweld jegens de klager en haar moeder “*gender-based*” was en dat dit gezien moet worden als een vorm van discriminatie van vrouwen (par. 200). Het is zonde dat het Hof in *Rantsev* het voorbeeld van *Opuz* niet volgt. Als het Hof in zijn overwegingen de gender-factor wel mee zou nemen én het belang van het concept van uitbuiting zou uitleggen, zou er een rijkere analyse ontstaan van het probleem van mensenhandel en zouden we een stap dichterbij een effectieve aanpak ervan zijn.

A.S.H. Timmer

Doctoraal onderzoeker, Human Rights Centre, Universiteit Gent