

ANNOTATIE

# **V.C.L. en A.N. t. Verenigd Koninkrijk, (EHRM, nrs. 77587/12 en 74603/12) – Mensenhandel: belang van identificatie en competente advocaten**

***C. Rijken***

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 16-02-2021,  
ECLI:CE:ECHR:2021:0216JUD007758712 (EHRC-2021-0078)*

1. In deze zaak geeft het Hof, unaniem, een nadere invulling aan de reikwijdte van de verplichting voor Verdragsstaten bij het EVRM om slachtoffers van mensenhandel te beschermen. Alhoewel het Hof geen bevoegdheid heeft zich direct uit te laten over de interpretatie van het *non-punishment* beginsel zoals neergelegd in art. 26 van het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel (Verdrag mensenhandel RvE), doet hij dit indirect door deze aan te merken als onderdeel van een effectieve bescherming van slachtoffers mensenhandel. Daarnaast krijgt niet alleen het Britse openbaar ministerie een veeg uit de pan van het Hof maar ook de advocaten die beide slachtoffers hebben bijgestaan in de nationale procedure. Na een korte weergave van de kern van deze zaak (randnr. 2), bespreek ik in deze noot eerst de slachtofferbescherming die door het Hof nadere invulling krijgt en het belang van competente professionals die mogelijk slachtofferschap beoordelen (randnrs. 3-5). Vervolgens komt het belang van het arrest voor een eerlijk proces zoals neergelegd in art. 6 EVRM aan de orde (randnr. 6). Als derde bespreek ik het belang van goede en vasthoudende advocaten voor een effectieve bescherming (randnr. 7).

2. Betrokkenheid bij de productie van cannabis wordt door velen niet meteen geassocieerd met mensenhandel, ook niet als het minderjarigen betreft. Ook het openbaar ministerie in het Verenigd Koninkrijk legde deze relatie niet, een miskennis die tot onderhavige uitspraak

heeft geleid. Wat is het geval? In 2009 worden V.C.L. en A.N., twee Vietnamese minderjarige jongens, opgepakt terwijl zij werkzaam zijn in een cannabiskwekerij, respectievelijk in Cambridge en Londen. Op advies van hun advocaten pleiten de jongens schuldig waarna zij tot 20 maanden en 18 maanden jeugddetentie worden veroordeeld voor betrokkenheid bij de productie van cannabis. Op dat moment is bekend dat Vietnamese minderjarigen op grote schaal naar Engeland worden gesmokkeld en terecht komen in de cannabisproductie.[1] Zij worden verplicht zorg te dragen voor de planten, zitten vaak opgesloten in de kwekerijen en zijn volledig afhankelijk van de uitbuiters voor voedsel en drinken. Ook wordt hen verboden om het pand te verlaten en zij krijgen niet betaald voor de werkzaamheden die zij verrichten. Dergelijke situaties zijn onder omstandigheden aan te merken als mensenhandel, namelijk ten behoeve van gedwongen arbeid of ten behoeve van strafbare activiteiten. De politie noch het Brits OM heeft dit onderkend en een afweging gemaakt of deze jongens aangemerkt zouden moeten worden als mogelijk slachtoffers mensenhandel. Sociaal werkers die in contact kwamen met de jongens zagen dit wel en kwamen op basis van deze bekende modus operandi uiteindelijk tot de conclusie dat de jongens aangemerkt moeten worden als mogelijk slachtoffer mensenhandel. Doordat mogelijk slachtofferschap niet was onderkend en het gerecht van eerste aanleg en vervolgens in hoger beroep de vervolging van de twee jongens heeft voortgezet zonder nader in te gaan op de kwalificatie van de zogenaamde *first responder* (ngo met als taak identificatie van en hulpverlening aan mogelijke slachtoffers mensenhandel) dat deze jongens moeten worden aangemerkt als mogelijk slachtoffer mensenhandel, heeft de Brits OM en daarmee het VK in strijd gehandeld met art. 4 EVRM betreffende het verbod van slavernij, gedwongen arbeid en dienstbaarheid, meer specifiek de verplichting mogelijke slachtoffers mensenhandel te beschermen.

3. Om te begrijpen wat deze verplichting tot bescherming van slachtoffers mensenhandel behelst, moeten we terug naar de *Rantsev*-zaak uit van het EHRM uit 2010.[2] Het Hof concludeerde dat mensenhandel, alhoewel niet met zoveel woorden verboden in art. 4 EVRM, door de aard van het misdrijf en het oogmerk van uitbuiting gebaseerd is op het uitoefenen van controle over een ander en veel gelijkenis vertoont met slavernij.[3] Het stelde voorts dat de verplichting het EVRM te interpreteren in het licht van hedendaagse ontwikkelingen tot de conclusie noopt dat mensenhandel zoals gedefinieerd in het Palermo Protocol en het Verdrag mensenhandel RvE, binnen art. 4 EVRM valt. Het belang van de *Rantsev*-uitspraak is daarnaast gelegen in de explicitering van de positieve verplichtingen in het kader van mensenhandel. Het Hof stelde dat op staten een positieve verplichting rust om mensenhandel effectief te bestrijden, wat alleen kan wanneer activiteiten zijn gericht op het voorkomen en vervolgen van mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers. Als een staat wist of had moeten weten van omstandigheden die aanleiding geven om aan te nemen dat er sprake is van mensenhandel dan worden deze positieve verplichtingen geactiveerd.[4] Bescherming

van slachtoffers behelst in ieder geval ‘facilitating the identification of victims by qualified persons and assisting victims in their physical, psychological and social recovery’.[5] Het vervolgen van mogelijke slachtoffers in geval een staat wist of had moeten weten dat er mogelijk sprake was van mensenhandel zoals in *V.C.L. & A.N.* is gebeurd, staat op gespannen voet met deze verplichting welke bestaat uit de plicht het slachtoffer te beschermen tegen verdere schade en de plicht het herstel van het slachtoffer te faciliteren.[6] In aanvulling op deze verplichtingen in *Rantsev*, bepaalt het Hof in onderhavige zaak dat een effectieve bescherming alleen mogelijk is als een slachtoffer of mogelijk slachtoffer in een zo vroeg mogelijk stadium als zodanig wordt erkend en beoordeeld door gekwalificeerde professionals, nog voor een beslissing tot vervolging wordt genomen. Afwijking door de vervolgingsinstantie van de beoordeling van slachtofferschap door de professional vereist expliciete motivatie.[7] Het feit dat deze zaak minderjarigen betreft vraagt om extra zorgvuldigheid in verband met de kwetsbare positie van de mogelijke slachtoffers. De verplichting mogelijke slachtoffers te beschermen houdt samengevat in: de onmiddellijke identificatie en beoordeling van slachtofferschap, het voorkomen van verdere schade en het faciliteren van herstel. De vervolging van strafbare feiten moet wijken voor deze verplichtingen tenzij expliciet gemotiveerd wordt waarom in weerwil van slachtofferschap toch wordt overgegaan tot vervolging. Het VK heeft niet aan deze verplichtingen voldaan door ten eerste de twee mogelijke slachtoffers niet als zodanig te identificeren en door te verwijzen naar de competente autoriteiten en vervolgens, na beoordeling van deze autoriteiten, de beoordeling niet in acht te nemen bij de vervolgingsbeslissing.

4. Ook in Nederland ligt een mogelijke schending van art. 4 EVRM op de loer nu de pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel geen vervolg heeft gekregen en er geen bevoegde competente autoriteit is die slachtofferschap kan beoordelen.[8] De pilot voorzag in een mogelijkheid van beoordeling van slachtofferschap door een multidisciplinair team, maar de politiek zag de meerwaarde van de pilot niet.[9] Daarmee zijn we terug bij af en heeft Nederland geen autoriteit die een beoordeling uitvoert van vermeende slachtoffers van mensenhandel. Immers, slachtoffers die worden gemeld en geregistreerd bij CoMensha (het coördinatiecentrum mensenhandel) worden aangemerkt als mogelijke slachtoffers maar CoMensha maakt geen beoordeling van slachtofferschap. In de praktijk komt het er nu op neer dat de beoordeling van slachtofferschap geschiedt door politie of de IND terwijl zij formeel niet met deze taak zijn belast en de vraag gelegitimeerd is of deze instanties een onafhankelijke beoordeling kunnen maken. Wanneer slachtoffers zich melden bij de politie en door de politie niet als slachtoffer worden gezien dan blijft de identificatie en daarmee de bescherming van slachtoffers van mensenhandel mogelijk in gebreke. Ook slachtoffers die niet naar de politie of IND willen of kunnen worden hierdoor niet geïdentificeerd en blijven mogelijk verstoken van hulp en bescherming.

5. Het is voor het eerst dat het EHRM zich uitlaat over de vervolging van een mogelijk slachtoffer van mensenhandel en het is interessant dat het Hof over de band van de positieve verplichtingen op basis van art. 4 EVRM invulling geeft aan het *non punishment*-beginsel. Het *non-punishment* beginsel is neergelegd in art. 26 Verdrag mensenhandel RvE en in art. 8 EU Richtlijn mensenhandel.[10] Art. 26 bepaalt dat 'Iedere partij voorziet, in overeenstemming met de grondbeginselen van haar rechtsstelsel, in de mogelijkheid slachtoffers niet te straffen voor hun betrokkenheid bij illegale activiteiten voor zover zij daartoe zijn gedwongen'. Art. 8 EU Richtlijn mensenhandel voorziet in de mogelijkheid van niet-vervolging of niet-bestrafing voor vergelijkbare feiten. Er zijn verschillende mogelijkheden om op nationaal niveau invulling te geven aan deze bepalingen, bijvoorbeeld door afzien van vervolging op basis van het opportuniteitsbeginsel, strafvermindering of strafuitsluiting bij strafuitsluitingsgronden zoals overmacht of dwang (*duress*). In onderhavige zaak werd de afwezigheid van een beroep op dwang (*duress*) door het Brits OM aangemerkt als een teken dat er geen sprake was van dwang en bovendien geen spraken van mensenhandel.[11] Het EHRM heeft geen bevoegdheid art. 26 Verdrag mensenhandel RvE te interpreteren maar werd wel geconfronteerd met een zaak waarin twee mogelijke slachtoffers waren vervolgd voor misdrijven waartoe zij mogelijk waren gedwongen. Het Hof stelt dat de vervolging van slachtoffers van mensenhandel niet per definitie een schending van art. 4 EVRM is, maar dat een dergelijke vervolging alleen plaats kan vinden na een beoordeling of er sprake is van slachtofferschap door een competentie autoriteit. Zoals we hiervoor hebben gezien mag vervolging doorgaan als met deze beoordeling rekening wordt gehouden en bij afwijking een deugdelijke motivatie wordt gegeven. Door te constateren dat een effectieve bescherming op grond van art. 4 EVRM mede een gemotiveerde vervolgingsbeslissing in geval van mogelijk slachtofferschap inhoudt, haalt het EHRM het *non-punishment* beginsel, als het ware, binnen het bereik van art. 4 EVRM. Het Hof benadrukt hiermee het belang van de beoordeling van slachtofferschap van de *first responder*, en heeft als consequentie dat een dergelijk oordeel niet genegeerd kan worden.

6. Naast een schending van art. 4 EVRM, concludeert het Hof dat er ook sprake is van een schending van art. 6 EVRM. Doordat politie en OM verzuimd hebben een afweging te maken of sprake is van mensenhandel en/of slachtofferschap hebben zij de slachtoffers de mogelijkheid ontnomen om feiten naar voren te brengen die zouden kunnen dienen als bewijs voor het bestaan van mensenhandel, en daarmee een effectieve vervolging van mensenhandel en verdediging van de beide slachtoffers gefrustreerd. De schuldigverklaringen van de minderjarige jongens kunnen niet worden aangemerkt als een afstand van de rechten onder art. 6 EVRM omdat, door de afwezigheid van een beoordeling van hun slachtofferschap, niet gesteld kan worden dat zij deze verklaringen hebben gedaan met volledige kennis van de feiten van de zaak.[12] Het Hof richt zich ook direct tot de advocaten die de slachtoffers in eerste instantie hebben bijgestaan en zegt hierover in par. 197: '... in both cases the applicants'

representatives appear to have dismissed out of hand the possibility that they were victims of trafficking'. Zij hebben dus miskend dat hun cliënten mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn en vervolgens verzuimd erop aan te dringen dat de conclusie van de *first responder* wordt meegewogen door het OM. Daarentegen hebben zij cliënten afgeraden hun 'plea guilty' aan te passen: 'his lawyer considered the suggestion that he change his plea to be "outrageous" since in his view the first applicant had not been trafficked'.<sup>[13]</sup> Alhoewel dit een duidelijke terechtwijzing is aan het adres van deze strafrechtadvocaten, laat het Hof het hierbij en stelt dat het VK zich niet kan verschuilen achter missers van de advocatuur.

7. Hier komt het belang van juridische bijstand door kundige advocaten met kennis van slachtofferrechten naar voren. Het is te danken aan de vasthoudendheid van advocaten die zich ook vanaf het begin met deze zaak hebben bemoeid en uiteindelijk deze zaak hebben voorgelegd aan het EHRM, dat deze uitspraak er nu ligt. Slachtoffers van mensenhandel, evenals slachtoffers van vele andere schendingen van het EVRM, zijn meestal overgeleverd aan advocaten, ngo's of belangenorganisaties in het land waar de schending heeft plaatsgevonden. Zoals in onderhavige zaak is dat niet per se het geboorteland of het land waarvan zij een vaste woon- of verblijfplaats hebben en waar ze bekend mee zijn. Dan is het nog lastiger een weg te vinden in de juridische jungle en neemt het belang van kundige en toegankelijke juridische bijstand toe. Gelukkig is dit geregeld in art. 12 lid 2 EU richtlijn mensenhandel, waarin is vermeld dat slachtoffers mensenhandel onverwijld toegang hebben tot juridische bijstand en dat die kosteloos verstrekt dient te worden indien het slachtoffer over onvoldoende financiële middelen beschikt. Juridische bijstand is tevens geregeld in art. 12(1) onder e Verdrag mensenhandel RvE.

8. In conclusie kan worden gesteld dat het belang van deze uitspraak met name is gelegen in de nadere uitwerking van de verplichtingen voor staten om slachtoffers van mensenhandel te beschermen onder art. 4 EVRM. Deze behelst een verplichting tot identificatie en beoordeling van slachtofferschap in een zo vroeg mogelijk stadium, het voorkomen van verdere schade en het faciliteren van herstel van het slachtoffer. Een vervolgingsbeslissing waarbij sprake is van een mogelijk slachtoffer van mensenhandel dient te worden genomen met inachtneming van deze verplichtingen. Een beoordeling van slachtofferschap door een competente autoriteit mag niet zonder meer terzijde worden geschoven en dient als uitgangspunt te worden genomen. Afwijken van een dergelijke beoordeling mag maar alleen indien voorzien van een deugdelijke motivatie. Dit kan alleen wanneer er ook een competente autoriteit is aangewezen voor het maken van een dergelijke beoordeling. Nu we deze in Nederland niet hebben, en de pilot multidisciplinaire advisering niet is aangegrepen deze in het leven te roepen, bestaat de kans op gebrekkige identificatie en daarmee het risico op een schending van de verplichting om slachtoffers te beschermen, een van de kernverplichtingen van art. 4 EVRM.

Conny Rijken

Hoogleraar Mensenhandel en Globalisering, Tilburg University

[1] *V.C.L. en A.N. t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 16 februari 2021, nrs. 77587/12 en 74603/12, ECLI:CE:ECHR:2021:0216JUD007758712, par. 171.

[2] *Rantsev t. Cyprus en Rusland*, EHRM (GK) 7 januari 2010, nr. 25965/04, ECLI:CE:ECHR:2021:0216JUD007758712, «EHRC» 2010/29 m.nt. Timmer.

[3] *V.C.L. & A.N.*, par. 281-282.

[4] *Rantsev* par. 285-286, *V.C.L. & A.N.* par. 151-152.

[5] *V.C.L. & A.N.*, par. 153.

[6] *V.C.L. & A.N.*, par. 159.

[7] *V.C.L. & A.N.*, par. 160-162

[8] W. Smit en J. Klaver, *Evaluatie pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel*, eindrapport, 2019, WODC, publicatienr. 17172. Zie ook reactie Nationaal Rapporteur Mensenhandel, [www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2019/12/03/geen-vervolg-op-pilot-vaststellen-slachtofferschap-mensenhandel](http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2019/12/03/geen-vervolg-op-pilot-vaststellen-slachtofferschap-mensenhandel)

[9] Brief A. Broekers-Knol, 13 november 2019, kenmerk 2727272, betreffende Evaluatie pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel.

[10] *V.C.L. & A.N.*, par. 103.

[11] *V.C.L. & A.N.*, par. 27 en 166.

[12] *V.C.L. & A.N.*, par. 201-203.

[13] *V.C.L. & A.N.*, par. 197.