



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

FEMTE AFDELING

DOM

Klage nr. 7196/10
V.F.
mod Frankrig

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (femte afdeling), der har behandlet sagen den 29. november 2011 i et kammer bestående af:

Dean Spielmann, *retspræsident*,

Elisabet Fura,

Karel Jungwiert,

Mark Villiger,

Ann Power-Forde,

Ganna Yudkivska,

André Potocki, *dommere*,

og Claudia Westerdiek, *justitssekretær for afdelingen*,

afsiger - under henvisning til klagen indbragt den 4. februar 2010,

under henvisning til den foreløbige foranstaltning, der er oplyst den sagsøgte regering i medfør af regel 39 i Domstolens procesreglement,

under henvisning til beslutningen om, at behandlingen af klagen skal

prioriteres i medfør af regel 41 i Domstolens procesreglement,

under henvisning til de bemærkninger, der er fremsat af den sagsøgte regering,

og de bemærkninger, der er fremsat af klager som svar herpå,

og efter at have voteret - følgende dom:

Sagens baggrund

Klager, Fru V.F., er nigeriansk statsborger, født i 1989 og bosiddende i Paris. Præsidenten for afdelingen har truffet afgørelse om, at klagers identitet ikke må offentliggøres (regel 47, stk. 3, i procesreglementet). Klager var repræsenteret foran

Domstolen ved E. Bera, der er advokat i Paris. Den franske regering ("regeringen") var repræsenteret ved dens ansatte, Fru E. Belliard, direktør for juridiske anliggender i udenrigsministeriet.

A. De faktiske omstændigheder i sagen

De faktiske omstændigheder i sagen, således som den er fremlagt af parterne, kan opsummeres på følgende måde.

Klager er født og har boet sammen med sin familie i Okuru i delstaten Rivers. I 2003 og 2004 medførte kampe, at flere tusinde personer blev fordrevet. Klager flygtede til Lagos med sine brødre og sin far, men de mistede forbindelsen med moren. Da klager var ankommet til Lagos, for hun vild og kunne ikke finde sin familie igen. I en alder af femten år og uden uddannelse eller familie, som kunne støtte hende økonomisk, lod hun sig prostituere for at overleve. Hun tog således til Benin City, hvor hun fandt "piger", som hun delte en lejlighed med, og hvor hun begyndte at prostituere sig i en natklub. Hun blev der næsten i et år. Det var i den periode, at hun mødte en mand, der kaldte sig "Joe", og som tilbød hende "hjælp". Han præsenterede "Grace" for hende, der tog imod hende og gav hende kost og senere udspurgte hende om hendes familie og historie. Hun tilbød, at klager kunne arbejde for hende mod kost og logi. I 2007 informerede "Grace" nogle piger om, at de havde mulighed for at rejse til Frankrig sammen med "Joe".

Klager forklarer, at hun deltog i en rituel ceremoni, hvorunder "Grace" tog nogle neglespidser og hår fra hende. Formålet med ritualet var at sikre sig hendes loyalitet. Hun pådrog sig i den forbindelse en enorm gæld. Klager fik udleveret falske papirer, og "Joe" bragte hende til Togo.

I en første forklaring fremlagt for Domstolen den 28. april 2011 fortalte klager, at hun i et år boede sammen med "Joe" på et hotel, som han vedligeholdt. Han gav hende kost og logi, mod at hun til gengæld prostituerede sig. Han tog pengene og fastholdt hende på den måde i et afhængighedsforhold. I december 2007 tog "Joe" hende med til Frankrig, hvor en "Madame" tog sig af hende.

I supplerende bemærkninger, der blev fremlagt i sagen den 31. maj 2011, nævner klager, at hun kun rejste gennem Togo og ankom direkte til Frankrig sammen med andre unge kvinder. Hun omtaler herefter ikke længere "Madame".

Da hun ankom til Frankrig den 1. januar 2008, var hun tvunget til at prostituere sig på rue Saint-Denis i Paris. Klager forklarer, at hun blev installeret i et "mikroskopisk værelse", som hun delte med tre andre unge kvinder. Derefter blev hun indlogeret på "Comfort Hotel" tæt på metrostationen Château d'eau i Paris. Klager understreger, at "Joe" i denne periode kunne tvinge hende til at have op til femten kunder pr. dag. Hun oplyser navne på andre hoteller, hvor hun boede, i forskellige arrondissementer i hovedstaden.

Efter at en af klagers lidelsesfæller var blevet gennembanket, besluttede hun sig for at flygte. Hun strejfede rundt i gaderne, indtil hun mødte medlemmer af foreningen "*Les amis du bus des femmes*", som førte hende til et herberg, hvor hun kunne opholde sig i to dage. Da herberget ikke kunne huse hende efter de to dage, vendte klager tilbage til gaden, langt væk fra "Joes" område. Hun mødte andre nigerianske kvinder, der indlogerede hende. Hun forklarer, at hun dags dato stadig prostituerer sig sammen med disse kvinder.

Vedrørende klagers asylansøgning

Klager indgav en asylansøgning til Det Franske Direktorat for Flygtninge og Statsløse (OFPRA), der afviste ansøgningen den 15. maj 2008 med den begrundelse, at:

"[klager] ikke er fremkommet med en eneste seriøs oplysning om de hændelser, der indtraf i Okuru i løbet af året 2004, samtidig med, at der hersker tvivl om hendes reelle bosættelse i delstaten Rivers på grund af manglende tilfredsstillende dokumentation vedrørende oprindelsen og ægtheden af den fødselsattest, hun fremlægger til støtte for sine påstande i denne henseende; hendes efterfølgende færden fra 2004 til 2008 er ekstremt uklar, da hun kun henviser til den generelt usikre situation, der er fremherskende i Nigeria, samt til personlige årsager til at berettigede hendes udrejse fra landet; forholdene omkring hendes ankomst til Frankrig forekommer blottet for enhver troværdighed; det på grund af alle disse årsager ikke er muligt ud fra den pågældende parts skriftlige og mundtlige forklaringer at fastslå det sandfærdige i de fremsatte påstande samtidig med, at forklaringerne ikke indeholder en personlig og aktuel frygt for forfølgelse eller trusler i betydningen i asylbestemmelserne (...)"

Hun klagede over afgørelsen den 20. juni 2008. Klagen blev afvist af den nationale domstol for asylret (Cour nationale du droit d'asile - CNDA) den 28. august 2008 af følgende årsager:

"Frk. [V. F.], der er nigeriansk statsborger, begrænser sig til at gentage indholdet i den første ansøgning til støtte for sin klage og tilføjer, at hun frygter ledere af det prostitutionsnetværk, som hun flygtede fra ved sin udrejse fra Nigeria; klager har imidlertid på intet tidspunkt over for direktoratet [OFPRA] fremført en sådan frygt, navnlig ikke under den samtale, som hun fik tildelt, hvorunder hun blev udspurgt om arten af den aktuelle frygt; for nærværende udtrykkes frygten fremført til støtte for klagen med ekstremt vage ord; der er således i V. F.'s klage ikke fremsat én eneste seriøs oplysning, som vil kunne rejse tvivl om begrundelsen for den afgørelse, der er truffet af generaldirektøren for direktoratet (...)"

Klager blev pågrebet den 7. januar 2010 og tilbageholdt i 48 timer for kundehvervning. Hun forklarede under tilbageholdelsen, at hun ikke havde "betalt nogen for turen" mellem Nigeria og Frankrig. Hun forklarede, at hun var blevet indlogeret på et hotel af en mand i en måned efter ankomsten, men at han var forsvundet og havde efterladt hende alene. Hun bekræftede, at hun havde ladet sig prostituere for ham fra februar 2008, og at hun hverken "havde givet/giver penge til nogen" eller sender penge til udlandet.

Hun fik forkyndt en afgørelse fra præfekturet om tilbageførsel til grænsen den 8. januar 2010, og hun blev samme dato anbragt i en facilitet for administrativt frihedsberøvede med henblik på tilbagesendelse til Nigeria. Den 10. januar 2010 forlængede retten med kompetence vedrørende frihedsrettighederne, *juge des liberté et de la détention*, tilbageholdelsen til femten dage. Der blev udstedt et rejsedokument på konsulatet i Nigeria.

Den 4. februar 2010 indbragte klager sagen for Domstolen og fremsatte en begæring om udsættelse af foranstaltningen om tilbageførsel til grænsen i medfør af regel 39 i reglementet. Samme dato besluttede præsidenten for den afdeling, der havde fået sagen indbragt, at meddele den franske regering, at det i medfør af ovennævnte bestemmelse ikke ville være ønskeligt at udvise klager til Nigeria, mens sagen verserer for Domstolen.

B. Relevant national og international ret

1. Relevante internationale konventioner

Domstolen henviser til præmisserne 146 til 174 i sagen *Rantsev mod Cypern og Rusland* (nr. 25965/04, ECHR 2010-... (uddrag)) om relevant international ret vedrørende menneskehandel, navnlig til de relevante bestemmelser i Europarådets konvention om aktioner til bekæmpelse af menneskehandel, der for Frankrigs vedkommende trådte i kraft den 1. maj 2008, og den såkaldte "Palermo-protokol", til supplerung af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, af 17. november 2000, som Frankrig ratificerede den 29. oktober 2002.

2. Straffeloven

I forlængelse af vedtagelsen af den franske såkaldte interne sikkerhedslov af 18. marts 2003 har Frankrig integreret definitionen af menneskehandel i straffeloven. Overtrædelsen defineres i § 225-4-1 i den franske straffelov som en strafbar handling, der prøves ved kriminalretten for overtrædelser af mellemsvær grad og straffes med syv års fængsel og bøde på 150.000 EUR. Menneskehandel regnes for en forbrydelse, når den gennemføres af en organiseret bande.

§ 225-4-1

"Ved menneskehandel forstås det forhold mod en ydelse eller enhver anden fordel eller mod løfte om ydelse eller fordel at rekruttere en person, transportere, overføre, huse eller modtage en person med henblik på at råde over personen eller stille personen til rådighed for tredjemand, som endog ikke måtte være identificeret, for enten at tillade, at der mod personen begås rufferi, overgreb eller seksuelle overgreb, eller tillade, at personen udnyttes ved tiggeri, gives arbejds- eller indlogeringsforhold under personens værdighed eller tvinges til at begå strafbare handlinger.

(...)"

3. Den franske lov om udlændinges indrejse og ophold og om asylret (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - CESEDA)

CESEDA indeholder bestemmelser om beskyttelse af personer, der løber en risiko for menneskehandel, hvis de vender tilbage til deres land, men som ikke kan opnå flygtningestatus.

"Kapitel II: Subsidiær beskyttelse.

§ 712-1

Med forbehold for bestemmelserne i § L. 712-2 meddeles der subsidær beskyttelse til enhver person, der ikke opfylder betingelser for opnåelse af flygtningestatus som anført i § L. 711-1, og som godtgør at have været udsat for én af følgende alvorlige trusler i sit hjemland: (...)

b) Tortur eller umenneskelig eller vanærende straf eller behandling; (...)"

Direktivet 2004/81/EF om EU-medlemsstaternes behandling af ofre for menneskehandel, som ønsker at samarbejde med myndighederne, er gennemført i CESEDA. Denne lovbog indeholder dermed bestemmelser om juridisk beskyttelse og materiel bistand, som staterne skal yde ofre for menneskehandel. Kapitel VI indeholder bestemmelser, der gælder for personer, som har anmeldt overtrædelser i forbindelse med menneskehandel, har vidnet i en retssag eller er omfattet af beskyttelsesforanstaltninger.

§ 316-1

"Medmindre personens tilstedeværelse udgør en trussel for den offentlige orden, kan der udstedes en midlertidig opholdstilladelse med anmærkningen "privat- og familieliv" til udlændingen, som har anmeldt en person for mod sig at have begået lovovertrædelser, der er omfattet af §§ 225-4-1 til 225-4-6 og 225-5 til 225-10 i straffeloven, eller som vidner i en straffesag vedrørende en person, der retsforfølges for samme lovovertrædelser. Betingelsen i § L. 311-7 er ikke krævet. Denne midlertidige opholdstilladelse giver ret til udøvelse af en erhvervsmæssig beskæftigelse.

I tilfælde af endelig domfældelse af den pågældende person kan der udstedes permanent opholdstilladelse til den udlænding, der har anmeldt forholdet eller vidnet i sagen."

Disse personer har en betækningsfrist på tredive dage til at beslutte, om de vil samarbejde eller ikke samarbejde med myndighederne i forbindelse med en straffesag. Hvis de accepterer, vil de derefter få tildelt en opholdstilladelse på seks måneder med mulighed for forlængelse.

4. Retspraksis ved den nationale domstol for asylret (CNDA)

CNDA (det tidligere flygtningeklagenævn (CRR)) har i talrige tilfælde ydet subsidær beskyttelse i sager vedrørende nigerianske klagere, der har været involveret i et netværk af menneskehandel mellem Frankrig og Nigeria, og som havde pådraget sig gæld i forbindelse med et frygtindgydende voodoo-ritual og havde været tvunget til at prostituere sig. (CRR af 27. september 2007, nr. 595256; CNDA af 28. januar 2008, nr. 582698; CNDA af 27. november 2008, nr. 627584; CNDA af 23. oktober 2009, nr. 09000931-642112; CNDA af 23. oktober 2009, nr. 09006467). Nævnet CRR vurderede i øvrigt, at truslerne fra prostitutions- eller mafianetværk berettigede til beskyttelse, og at tilbageførsel ikke kunne komme på tale for ofre for menneskehandel i Nigeria. I en afgørelse af 13. maj 2005 (nr. 498308, Frk. SO) udtalte CRR:

"(...) det fremgår af forundersøgelsen, at Frk. SO's identitet nu er kendt af medlemmer af det nigerianske prostitutionsnetværk, som hun har formået undslippe; at kapitel 21 i straffeloven fra 1990, der gælder i delstaterne i det sydlige Nigeria og i Lagos, hvorfra hun stammer, ikke kriminaliserer prostitution; at hun dermed risikerer, at det netværk, som hun har været offer for, tvinger hende til at udøve denne aktivitet for at betale den gæld, hun har pådraget sig; at selvom samme strafferetlige bestemmelse kriminaliserer udnyttelse af prostitution, begrænses en effektiv strafferetlig forfølgelse imidlertid af manglen på midler hos den dømmende myndighed, graden af korrupsion i ordensmagten og involveringen af myndigheder, der handler efter sædvane, i denne trafik; at klager dermed ikke med fordel kan påberåbe sig beskyttelse fra myndighedernes side i delstaten Lagos; at lovene i delstaten Edo, som en afvigelse fra ovennævnte lov, straffer prostitution med en fængselsstraf på i to år; at Frk. SO dermed ikke kan påberåbe sig beskyttelse i den anden delstat (...)

[I] medfør af praktisering af Sharia i de tolv delstater i det nordlige Nigeria anvendes der meget strenge straffe mod personer, der mistænkes for at have forbindelse til prostitution; klager vil således heller ikke kunne opnå beskyttelse i dette område af den nigerianske føderation (...)"

CNDA har endog fastslået påstanden om et prostitutionsnetværks magt i forbindelse med en ung familieløs kvinde (CNDA 16. juli 2009, 636560/08017016, *Frk. K.*):

"[D]et fremgår af forundersøgelsen, at Frk. K., der er uden familie, er blevet offer for et netværk med henblik på tvungen prostitution, at dette netværk efterfølgende organiserede hendes rejse til Frankrig, hvor hun blev holdt indespærret; at det lykkedes for hende at flygte; at hun, selvom disse omstændigheder ikke falder ind under anvendelsesområdet for Genève-Konventionen, godtgør, at hun i sit land risikerer én af de alvorlige trusler, der er omfattet af bestemmelserne i litra b) i § L. 712-1 i loven om udlændinges indrejse og ophold og om asylret; at Frk. K. herefter er berettiget til at påberåbe sig subsidiær beskyttelse"

5. Internationale rapporter om menneskehandelsfænomenet i Nigeria

Det fastslås i talrige rapporter, at Nigeria er et land, hvorfra der sker menneskehandel mod Europa, navnlig Frankrig, med henblik på prostitution. Ofrene rekrutteres i Nigerias landområder, navnlig i delstaten Edo.

De unge kvinder rekrutteres, ved at menneskehandlerne ofte giver dem falske løfter om arbejde i udlandet. Kvinderne kommer til at skyldes menneskehandlerne meget store beløb.

Menneskehandlerne anvender normalt en traditionel praksis, et voodoo-ritual, der kaldes "ju-ju", og som ligner magi. Rituallet bygger på overtro for at sikre sig ofrenes tavshed og underdanighed. (Rapport om oprindelseslandene af 6. april 2011 fra *UK Home Office; Trafficking in Persons*, rapport fra det amerikanske udenrigsministerium ("USSD") fra 2010; *Migration in Nigeria, A country profile*, 2010, Den Internationale Organisation for Migration; *Combating Trafficking in Persons: A Case Study of Nigeria* 2008, *European Journal of Scientific Research*; *Human Trafficking in Nigeria; Root Causes and Recommendations*, 2006, UNESCO Policy Paper nr. 140.2.).

USSD konstaterede i øvrigt, at den nigerianske lovgivning stemmer overens med minimumsstandarderne for bekæmpelse af menneskehandel. I 2009 blev 25 personer, der var involveret i netværk, dømt, og 1109 ofre fik meddelt beskyttelse. Regeringen bestræber sig fortsat på at gøre offentligheden bevidst om dette fænomen og har tildelt syv millioner dollar til det nationale agentur for forbud mod menneskehandel (Agence nationale pour l'interdiction du trafic des êtres humains - NAPTIP).

I forbindelse med en undersøgelsesmission i Nigeria fra den 9. til den 17. juni 2010 konstaterede den danske udlændingestyrelse, efter at have mødt den ansvarlige for Den Internationale Organisation for Migration (IOM), at denne organisation, NAPTIP og ngo'er på stedet arbejder sammen om modtagelse af kvinder, der har været ofre for menneskehandel, og som er sendt tilbage til Nigeria. Det fremgår af rapporten, der blev offentliggjort i juni 2010, at der tages hånd om ofrene på en passende måde allerede ved deres ankomst i lufthavnen i Lagos, og at de føres til modtagecentre. Samtlige intervenerende parter anbefaler imidlertid, at IOM og NAPTIP underrettes, inden ofrene sendes tilbage.

KLAGEPUNKTER

Under påberåbelse af Konventionens artikel 3 og 4 gør klager gældende, at hun i tilfælde af udvisning til Nigeria på ny risikerer at blive trukket ind i det prostitutionsnetværk, som hun var undsluppet, og at blive udsat for repressalier, uden at de nigerianske myndigheder vil kunne beskytte hende. Hun vurderer, at Frankrig er forpligtet til ikke at udvise potentielle ofre for menneskehandel. Hun bestrider endvidere, at der tilbydes reel beskyttelse af ofre fra de franske myndigheders side.

Hun vurderer under påberåbelse af Konventionens artikel 13 sammen med artikel 3 og 4, at den nationale domstol for asylret ikke i et tilstrækkeligt omfang har taget højde for hendes erklæringer om de risici, som hun har fremført.

RETLIGE BEMÆRKNINGER

1. Klager vurderer, at hun ved tilbagesendelse til Nigeria vil kunne blive udsat for risikoen for at blive rekrutteret igen, og hun vurderer i denne henseende, at Frankrig er forpligtet til at forhindre denne situation. Hun henviser til artikel 4 i Konventionen, der har følgende ordlyd:

§ 4

”1. Ingen må holdes i slaveri eller trældom.

2. Ingen må beordres til at udføre tvangs- eller pligtarbejde. (...)”

a) Parternes påstande

Regeringen anfører, at de nationale retsmidler ikke er udtømt, idet klager ikke har indbragt en klage for den administrative domstol over afgørelsen mod hende af 8. januar 2010 om tilbageførelse til grænsen. Denne klage ville reelt gøre det muligt for den administrative domstol at efterprøve lovligheden af afgørelsen, og domstolen ville kunne annullere afgørelsen om tilbageførelsen til grænsen, såfremt afgørelsen måtte være i strid med Konventionens bestemmelser. Klager ville således kunne have påberåbt sig klagepunkterne i henhold til Konventionen for denne jurisdiktion.

Regeringen stiller endvidere spørgsmål ved troværdigheden af klagers forklaringer, der ifølge regeringen har en foruroligende lighed med andre sager, der verserer for domstolen. Regeringen bemærker, at forholdene, som de fremstilles af klager, forekommer stereotype og med ganske få nuancer gengiver indholdet i de forskellige internationale rapporter om prostitutionsnetværk i Nigeria.

Under henvisning til dommen *Siliadin mod Frankrig* (nr. 73316/01, præmis 117, ECHR 2005-VII) henviser regeringen til, at Domstolen har vurderet, at artikel 4 i Konventionen indeholder begrebet tvang, det være sig fysisk eller moralsk; at der skal være tale om "enhver form for arbejde (...), der kræves af en person under trusler om straf", og endvidere som den pågældende person "ikke udfører af egen fri vilje". Den finder imidlertid, at den vage, mangelfulde og utroværdige karakter af klagers erklæringer udelukker, at det er godtgjort, at hun i tilfælde af tilbagevenden til Nigeria skulle risikere at blive holdt i slaveri eller beordret til at udføre tvangsarbejde i betydningen i Konventionens artikel 4.

Regeringen henviser til, at de klagepunkter, der er fremsat af klager, er undersøgt af tjenesterne ved OFPRA, efterfølgende af CNDA og tjenesterne ved det præfektur, der har givet meddelelse om udsendelsesforanstaltningen. Klagers påstande eller de dokumenter, der er vedlagt ansøgningen, har ikke kunnet overbevise et eneste af disse organer om realiteten af de risici, hun påstår at løbe, såfremt hun vender tilbage til Nigeria. Regeringen tilføjer, at klager over for OFPRA ikke har omtalt et prostitutionsnetværk, men kun nævnt en "hvid mand", der har taget hende med til Frankrig. Det er først i forbindelse med hendes klage til flygtningeklagenævnet CNDA, at hun anfører ny frygt for lederne af et prostitutionsnetværk. CDNA understreger, at klager endog i forbindelse med klagen begrænsede sig til at beskrive sine risici med vage udtryk.

Regeringen understreger, at klagers forklaring for Domstolen ikke stemmer overens med de oplysninger, som hun gav til de nationale myndigheder. Regeringen fremhæver som eksempel, at klager for flygtningeklagenævnet CNDA har forklaret, at hun blev rekrutteret i Nigeria, mens hun over for Domstolen påstår, at det først var i Frankrig, at hun blev fanget i netværket på grund af ulykkelige omstændigheder.

Regeringen henviser til, at flygtningeklagenævnet CNDA talrige gange har tildelt flygtningestatus til nigerianske ofre for menneskehandel. Hvis klager således havde formået at fastslå tilstedeværelsen af et netværk, som berettigede hendes frygt, ville hun uden tvivl havde fået meddelt beskyttelse fra myndighedernes side.

Regeringen understreger i denne henseende, at det fremgår af de informationer, der er fremsendt af de udstationerede franske myndigheder i Nigeria, at der ikke eksisterer netværk på stedet, der er organiseret i et sådant omfang, at der er fare for, at klager på ny måtte blive rekrutteret allerede ved sin ankomst. Regeringen tilføjer endvidere, at prostitution og fattigdom er årsagen til den voldsomme udrejse, der er konstateret i Nigeria, herunder klagers udrejse.

Regeringen bemærker endvidere vedrørende nærmere de franske myndigheders forpligtelse til at beskytte ofre for menneskehandel, at klager har undladt at indgive en anmeldelse af medlemmerne af prostitutionsnetværket til den dømmende myndighed, hvilket straffelovens § L. 225-4 åbner mulighed for, og er dermed ikke omfattet af bestemmelserne i § L. 316-1 i loven om udlændinges indrejse og ophold og om asylret - CESEDA. Regeringen vurderer som følge heraf, at klager handler i ond tro, når hun påstår, at der ikke i Frankrig findes en mekanisme til beskyttelse af kvinder, der er ofre for menneskehandel.

Klager forklarer, at hun blev adskilt fra sin familie i en alder af femten år og var tvunget til at prostituere sig for at overleve. Hvis hun vendte tilbage til Nigeria, ville hun hurtigt blive indfanget af det netværk, som det er lykkedes hende at undslippe, og hun ville igen blive tvunget til at prostituere sig for netværket for at betale sin gæld.

Klager henviser til, at kun 5 % af de prostituerede i Frankrig er "uafhængige", og at 95 % følgelig er omfattet af menneskehandelsnetværk. Hun vurderer, at de franske myndigheder ikke har taget tilstrækkeligt højde for problemet med at bevise en rekruttering, som den hun anmelder, eller den situation, som hun befandt sig i, da hun indgav sin asylansøgning og blev udspurgt af OFPRA og CNDA. CNDA har endvidere gentagne gange vurderet, at det har vist sig, selvom rufferi er strafbart i Nigeria, at retsforfølgelse er ekstremt sjælden og ineffektiv, og at ofre for menneskehandel ikke kan påberåbe sig beskyttelse fra myndighedernes side (jf. ovenstående relevante ret).

Hun tilføjer til sidst, at hendes erklæringer langt fra er stereotype, men snarere fatalt lig med erklæringer fra andre ofre for menneskehandel i Nigeria, - et land hvor fænomenet er endemisk.

Hun forklarer, at hendes integration i et land, hvor hun ikke længere har familiemæssige eller sociale bånd, vil være ekstremt vanskelig, og denne sårbarhed vil gøre det endnu mere sandsynligt, at hun rekrutteres igen.

b) Deltagende tredjeparter

Aire Centre (britisk ngo, der har til mission at fremme europæisk ret og bistå marginaliserede befolkninger og sårbare personer med opnåelse af deres rettigheder) og *ATLeP* (et netværk af advokater og repræsentanter fra foreningsverdenen i Storbritannien, der arbejder med anliggender vedrørende menneskehandel), fik tilladelse til at deltage i sagen og har fremsat fælles bemærkninger om fænomenet med menneskehandel i Nigeria. De fremlagde informationer, som de havde indsamlet under en fact-finding mission i landet i februar 2011. Ifølge disse to organisationer stammer størstedelen af ofrene for menneskehandel fra delstaten Edo. Der hviler et stort pres på de unge nigerianske kvinder for at rejse til Europa og støtte deres familie økonomisk. Menneskesmuglere i Nigeria har ofte forbindelser til internationale organiserede kriminelle netværk, og det er kun de "små fisk", der bliver tilbage i Nigeria.

Samtlige kilder, som de deltagende tredjeparter havde kontaktet, bekræfter, at efterspørgslen på prostituerede udgår fra "Madams", der er bosat i Europa. De udnytter deres kontakter i Nigeria til at rekruttere piger og afkræver dem betaling af deres gæld, hvis de vender tilbage. Disse "Madams" er ofte kvinder, der selv har været ofre for menneskehandel og er blevet menneskesmuglere. De unge kvinder bedrages i forbindelse med rekrutteringen og loves et job eller en uddannelse i Europa. Dette angår primært de unge kvinder, der kommer fra landområder, da der regelmæssigt er omfattende oplysningskampagner om menneskehandel i byerne. Selv i landområderne er de unge piger, der frivilligt accepterer at rejse, ikke bevidste om omfanget af netværket og arbejdsforholdene. Ofrene transporteres med fly, båd og gør ophold i Vest- eller Nordafrika: Benin, Togo, Ghana, Elfenbenskysten, Guinea, Mali, Niger, Libyen eller Marokko.

Ofrene forpligtes over for menneskesmuglerne i form af en stor gæld, som de skal tilbagebetale. Det skyldige beløb varierer mellem 40.000 og 60.000 EUR. Menneskesmuglerne anvender religiøse ritualer, der betegnes "ju-ju" eller "voodoo", og som bygger på overtro hos ofrene, der på den måde moralsk bindes til netværket og frygter repressalier. Denne frygt forhindrer dem ofte i at anmelde netværket eller i at samarbejde med lokale eller udenlandske myndigheder. Ritualer forløber på følgende måde: Menneskesmuglerne udfærdiger en kontrakt og gør den gældende ved en traditionel præsts mellemkomst under en ceremoni, hvorunder der indsamles pubeshår, negle, blod mv. fra ofrets krop og genstande, som tilhører hende. Ofret bindes således af angst og aflægger ed på ikke at forråde netværket. Dette ritual er en stadig meget udbredt praksis i 2011.

Med hensyn til beskyttelse af kvinder, der er ofre for prostitutionsnetværk i Nigeria, forbyder loven enhver handel med mennesker, og de skyldige ifalder straf på op til ti års fængsel. Der er således oprettet et føderalt agentur, NAPTIP, med henblik på at forhindre menneskehandel, iværksætte undersøgelser af netværk og retsforfølge de ansvarlige. Men der iværksættes imidlertid ingen forebyggende eller beskyttende foranstaltning.

Retsforfølgelse er i øvrigt sjældent effektiv, idet myndighederne i Europa kun samarbejder i begrænset omfang, og alt bevismateriale skal overdrages ad diplomatisk vej for at sikre, at det vil blive modtaget, hvilket er en besværlig procedure, der kun anvendes i begrænset omfang eller slet ikke anvendes. Korruptionen er endvidere massiv og endemisk på samtlige niveauer i regeringen og blandt sikkerhedsstyrkerne. Der eksisterer endelig ikke et system til beskyttelse af ofrene i Nigeria. Deres deltagelse i retsforfølgelse er dermed meget lav.

De kvinder, der udvises fra et europæisk land og sendes tilbage til Nigeria, identificeres sjældent allerede ved deres ankomst som ofre for menneskehandel, og størstedelen af dem vil blive tilbageholdt, da de nigerianske myndigheder aldrig underrettes om udvisning af disse ofre.

Frygten for "ju-ju" er ofte en grund til, at kvinder igen integreres i netværket og at de kvinder, der ikke har kunnet tilbagebetale hele deres gæld, rejser en anden eller tredje gang til Europa. De lokale kilder bekræfter, at risikoen for at blive rekrutteret igen er reel, og at talrige kvinder igen forsvinder, efter at de er kommet tilbage til deres familier. De henviser til, at de kvinder, der er vendt tilbage fra Europa og er forgældede, er stigmatiserede og afvises af deres familier. Det er imidlertid næsten umuligt at leve i Nigeria uden et familiemæssigt netværk, hvilket betyder, at en tilbageflytning er utænkelig, og at tilbagevending til netværket er uundgåelig.

c) Domstolens bemærkninger

Domstolen vurderer ikke, at det er nødvendigt at afklare spørgsmålet om udtømmelse af nationale retsmidler, idet klagepunktet skal afvises af nedenstående årsager.

Domstolen bemærker med hensyn til anvendelse af artikel 4, som i ovenstående sag *Rantsev* (præmis 282), at menneskehandel er en trussel mod menneskets værdighed og de grundlæggende frihedsrettigheder hos de personer, der bliver ofre herfor. Den kan derfor ikke betragtes som forenelig med et demokratisk samfunds principper og de værdier, der værnes om i Konventionen. Domstolen vurderer dermed, at menneskehandel i betydningen i artikel 3 (a) i Palermo-protokollen og artikel 4 (a) i Konventionen om menneskehandel henhører under anvendelsesområdet for Konventionens artikel 4.

Domstolen bemærker, at Konventionens artikel 4 sammen med artiklerne 2 og 3 bekræfter én af værdierne for de demokratiske samfund, som indgår i Europarådet (*Siliadin*, citeret ovenfor, præmis 82, og *Rantsev*, citeret ovenfor, § 283). Domstolen henviser til, at stk. 1 i artikel 4 ikke tager højde for restriktioner, hvorved den adskiller sig fra størstedelen af de normgivende klausuler i Konventionen og protokollerne, nr. 1 og 4, og ifølge artikel 15, stk. 2, er ingen afvigelse mulig, endog ikke i tilfælde af krig eller anden offentlig fare, der truer nationens liv (*Siliadin*, citeret ovenfor, præmis 112, og *Rantsev*, citeret ovenfor, præmis 283).

Domstolen konstaterer, at det faktum, at klager er bragt til Frankrig via et prostitutionsnetværk, ikke er diskuteret, og vurderer dermed, at artikel 4 finder anvendelse i den foreliggende sag.

(i) Om statens positive forpligtelse til at forhindre menneskehandel på sit territorium

Domstolen fastslår på ny, at bekæmpelsen af menneskehandel ikke kun omfatter staternes forpligtelse til at kriminalisere og retsforfølge handlen, men også til at træffe foranstaltninger, der tager sigte på at forhindre dette fænomen og beskytte erklærede eller potentielle ofre herfor. Artikel 4 pålægger under visse omstændigheder staterne et ansvar for at iværksætte en konkret beskyttelsesforanstaltning, hvis myndighederne vidste eller burde have vidst, at et menneske reelt og umiddelbart risikerede at blive rekrutteret i et prostitutionsnetværk. Der er tale om krænkelse af artikel 4, hvis staten, såfremt det bevises, at den havde kendskab til en sådan situation, ikke inden for rammerne af sine beføjelser har truffet foranstaltninger, der ud fra et rimeligt synspunkt uden tvivl ville kunne have afværget denne risiko (*Rantsev*, citeret ovenfor, præmisserne 285-286, og, *mutatis mutandis*, *Osman mod Storbritannien*, 28. oktober 1998, præmis 116, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII).

Vedrørende staternes forpligtelse til at udarbejde en lovgivning, der muliggør kriminalisering af overtrædelser i forbindelse med menneskehandel, konstaterer Domstolen, at menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse udtrykkeligt er forbudt ifølge straffeloven.

Ifølge fransk lovgivning kan ethvert offer for menneskehandel henvende sig til myndighederne og opnå beskyttelse mod at anmelde medlemmerne af et netværk. CESEDA indeholder i denne henseende bestemmelser om juridisk beskyttelse og materiel støtte, som ofre kan gøre krav på, hvis de ønsker at foretage en anmeldelse eller vidne i en retssag, hvori medlemmer af et netværk er involveret (jf. ovenstående relevante ret).

Vedrørende statens forpligtelse til at træffe enhver foranstaltning med henblik på beskyttelse af klager, som har været offer for menneskehandel, konstaterer Domstolen, at foranstaltningen kun kan påtvinges, hvis myndighederne vidste eller burde have vidst, at den pågældende person havde været rekrutteret i netværket (*Rantsev*, citeret ovenfor). Det fremgår i den forbindelse af sagens oplysninger, at klager hverken har nævnt menneskehandel i sin asylansøgning eller under samtalen med beskyttelsesfunktionæren hos OFPRA. Hun nævner det pågældende netværk for CNDA, men kun med termer, der af denne jurisdiktion betegnes som "ekstremt vage". Domstolen bemærker, at klager påpeger, at det er vanskeligt for ofre for menneskehandel at anmelde netværkene i deres asylansøgning, når de stadig er i medlemmernes vold. Det fremgår imidlertid ikke af sagens oplysninger, at dette skulle have været situationen for klager, da hun blev afhørt af funktionærene hos OFPRA og efterfølgende CNDA. Domstolen bemærker endvidere, at CNDA talrige gange har meddelt subsidær beskyttelse til nigerianske kvinder, der har påberåbt sig rekruttering i et netværk og deres udsættelse for "ju-ju-ritualet". Spørgsmålet om handel med kvinder og endnu mere specifikt prostitutionsnetværk mellem Frankrig og Nigeria er et fænomen, som den franske jurisdiktion, der træffer afgørelse om asylansøgninger, tager særdeles alvorligt, og vurderingen af situationen fra CNDA' side kan derfor vanskeligt bestrides (jf. ovenstående relevante ret og for eksempel afgørelsen fra nævnet med tre dommere af 17. maj 2011, *B.L. mod Frankrig*, nr. 25037/09). Domstolen konstaterer endelig, at klager heller ikke nævnte prostitutionsnetværket under sin afhøring, da hun blev tilbageholdt på grund af kundehvervning den 7. januar 2010. Da politiet afhørte hende om et potentielt netværk, forklarede hun, at hun "ikke havde betalt nogen for rejsen" fra Nigeria, og at hun havde prostitueret sig for egen regning siden februar 2008.

Domstolen kan kun, skønt den er bevidst om omfanget af handlen med nigerianske kvinder i Frankrig og vanskelighederne for disse personer med at give sig til kende over for myndighederne med henblik på at opnå beskyttelse, på baggrund af ovenstående konstatere, at klager ikke har forsøgt at rette henvendelse til myndighederne om sin situation. Domstolen vurderer dermed, at de oplysninger, som klager har givet, ikke er tilstrækkelige til, at politimyndighederne kunne vide eller burde have vidst, at klager havde været offer for et menneskehandelsnetværk på tidspunktet, hvor de besluttede sig for at udsende hende. Det kan som følge heraf ikke vurderes, at myndighederne skulle have undladt at iværksætte effektive og passende foranstaltninger til beskyttelse af klager.

Domstolen finder, at dette aspekt af klagepunktet er åbenbart ugrundet og at afvise i medfør af artikel 35, stk. 3 a) og 4 i Konventionen.

ii. Vedrørende statens positive forpligtelse til at forhindre rekruttering til prostitutionsnetværket i Nigeria

Domstolen vurderer, at spørgsmålet om den ekstraterritoriale anvendelse af artikel 4 i Konventionen til dette aspekt af klagepunktet ville kunne stilles, navnlig med hensyn til denne bestemmelses uanfægtelige og absolutte karakter. Den finder det imidlertid ikke nødvendigt at udtale sig i nærværende sag, idet klagepunktet under alle omstændigheder er at afvise.

Spørgsmålet i nærværende sag er, om de franske myndigheder vidste eller burde have vidst, at klager risikerer at blive rekrutteret i et prostitutionsnetværk, hvis hun sendes tilbage til Nigeria. Domstolen konstaterer, at klager ikke har bevist den forestående risiko for en ny rekruttering, som hun kan blive udsat for allerede ved sin ankomst til lufthavnen, idet hun blandt andet ikke har redegjort for de trusler og repressalier, som hun måtte have været udsat for fra medlemmer af netværket, siden hun forlod det, og dette på trods af at hun ikke har indfriet sin gæld. Domstolen finder imidlertid, at der kan være en risiko for ny rekruttering, hvis det ikke er muligt at flytte klager. Den bemærker, at det reelt fremgår af de bemærkninger, der er fremsat af de deltagende tredjeparter, at kvinder, der udvises fra Europa og sendes tilbage til Nigeria, ofte er stigmatiserede og afvises af deres familier eller samfund, generelt fordi de ikke har indfriet deres gæld. Tilgængelige internationale rapporter (jf. ovenstående relevante ret) belyser problemet med at leve i Nigeria uden et fællesskabsbånd, endog med at flytte tilbage uden noget socialt bånd. Denne tilgang er flere gange blevet akkrediteret af CNDA, som fandt, at tilbageflytning til Nigeria ikke var mulig på grund af samfundenes organisation (jf. ovenstående relevante ret). Tilbageflytning er særdeles vanskelig for unge kvinder, der sendes alene tilbage fra Europa, og som ikke har en uddannelse, der gør det muligt for dem at blive uafhængige.

Med hensyn til sagens faktiske forhold konstaterer Domstolen, at klager fra en alder af femten år var overladt til sig selv, og at hendes tilbageflytning og integration i det nigerianske samfund uden familiebånd og erhvervsuddannelse vil være vanskelig. Domstolen henviser imidlertid til, at det faktum, at hendes situation skulle være mindre gunstig i dette land, ikke er afgørende (*mutatis mutandis*, *E. Collins og A. Akaziebie mod Sverige* (afgørelse.), nr. 23944/05, 8. marts 2007). Domstolen bemærker endvidere, at klager for de nationale myndigheder ikke har fremsat argumenter, der gør det muligt for dem at vurdere hendes frygt for at vende tilbage til Nigeria. Domstolen konstaterer således, i lighed med hvad der er vurderet ovenfor, at klager har undladt at rette henvendelse til myndighederne om sin situation og om den potentielle risiko for igen at blive rekrutteret i et netværk med menneskehandel. Domstolen finder reelt, at myndighederne i dette særlige tilfælde af sagen, grundet manglende håndgribelige oplysninger, der gav anledning til frygt for en krænkelse af artikel 4 i Konventionen, ikke var forpligtede til at fratage udvisningen af klager.

Domstolen bemærker endelig med hensyn til de bemærkninger, der er fremsat af de deltagende tredjeparter, samt ud fra rapporten fra det amerikanske udenrigsministerium om menneskehandel (jf. ovenstående relevante ret), at lovgivningen i Nigeria om forebyggelse af prostitution og bekæmpelse af netværk, selv om den ikke er fuldendt, dog viser betydelige fremskridt. Nigeria har gjort en stor indsats for at bevidstgøre offentligheden om fænomenet, og der er regelmæssigt indledt retssager mod personer, der er involveret i netværkene. Nigeria har i øvrigt oprettet et agentur, der skal yde støtte og beskyttelse til ofre for disse netværk. Det fremgår af de internationale rapporter, at dette agentur arbejder tæt sammen med Den Internationale Organisation for Migration og lokale ngo'er, der er specialiserede i at modtage ofre for menneskehandel, som vender tilbage til Nigeria. Det lykkes for disse organisationer at forhindre ny rekruttering af ofrene, forudsat at de underrettes om de unge kvinders tilbagevenden (jf. ovenstående relevante ret). Det er således muligt, at klager får støtte ved sin tilbagevenden.

Under henvisning til ovenstående finder Domstolen, at dette aspekt af klagepunktet er åbenbart ugrundet og at afvise i medfør af Konventionens artikel 35, stk. 3 a) og 4.

2. Klager påstår efterfølgende, at hun i tilfælde af tilbagesendelse til Nigeria vil kunne risikere repressalier fra det prostitutionsnetværk, som hun er undsluppet, og at de nigerianske myndigheder ikke vil være i stand til at sikre hende en passende beskyttelse. Hun henviser i denne henseende til artikel 3 i Konventionen, der har følgende ordlyd:

§ 3

"Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf."

Regeringen gentager sit argument om, at klagers erklæringer er utroværdige, og at det ved gennemgang af de få fremlagte oplysninger ikke er lykkedes hende at overbevise om den direkte og alvorlige personlige risiko, hun vil kunne blive udsat for, såfremt hun måtte vende tilbage til Nigeria. Den anfører uoverensstemmelsen i forklaringen, der adskiller sig fra det, der tidligere er redegjort for over for de nationale myndigheder.

Klager henviser til, at hun hverken har familiemæssige eller sociale bånd i Nigeria, og at hun i et land, hvor det er vanskeligt at overleve uden fællesskabets støtte, vil være udsat for en ekstremt alvorlig situation. Hun tilføjer, at det vil være let for medlemmer af netværket at finde frem til hende, når hun vender tilbage, og at hun vil blive udsat for deres repressalier, da hun ikke har indfriet hele gælden, og at hun i modsætning til størstedelen af de unge rekrutterede kvinder ikke har nogen nærtstående, mod hvilke hævn vil kunne lægge sig før hendes eventuelle tilbagevenden.

Hun understreger endelig, at det ville være særdeles traumatiserende at blive ført tilbage til et land, hvor hun allerede i en ung alder har været udsat for ekstraordinært alvorlige behandlinger. Hun fremlægger i denne henseende en lægeerklæring dateret den 13. august 2010, hvori en psykiater fra hospitalet i Grigny erklærer, at klager er i "en svær depressiv tilstand med melankolske og psykotiske træk, der har udviklet sig i tre år".

Domstolen finder, at de argumenter, der er fremført i hendes forklaring, og den frygt, som hun omtaler i forbindelse med en tilbagevenden til Nigeria, er forbundet med artikel 4 og stammer fra hendes indlemmelse i prostitutionsnetværket. Domstolen finder således, at det ikke er nødvendigt at udtale sig særskilt om klagepunktet i artikel 3, da dets substans er behandlet i lyset af Konventionens artikel 4. Domstolen finder som følge heraf, at dette klagepunkt er åbenbart ugrundet og skal afvises i medfør af Konventionens artikel 35, stk. 3 a) og 4.

3. Klager påberåber sig endelig artikel 13 i Konventionen sammen med artikel 3 og 4 til at gøre indsigelse mod afgørelsen fra den nationale domstol for asylret. Hun vurderer, at domstolen ikke har taget tilstrækkeligt højde for hendes forklaringer om de risici, hun fremfører, og som falder ind under artikel 3 og 4 i Konventionen. Artikel 13 i Konventionen lyder som følger:

§ 13

"Enhver, der krænkes i de ved denne Konvention anerkendte rettigheder og friheder, skal have adgang til effektiv oprejsning for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler på embeds vegne. "

Regeringen bemærker, at klagers situation er undersøgt af OFPRA og efterfølgende af CNDA. Den henviser til, at CNDA er meget opmærksom på potentielle tilfælde af menneskehandel, og at der ikke kan rejses tvivl om, at den har foretaget en dybtgående undersøgelse af de risici, som klager har påberåbt sig. Regeringen understreger, at det faktum, at hun ikke har overbevist dommerne og de kompetente myndigheder på grund af sine modstridende og dårligt understøttede forklaringer, ikke kan rejse tvivl om effektiviteten af de klagemuligheder, som hun har kunnet gøre brug af. Den tilføjer, at CNDA eksplicit har henvist til problemet med prostitutionsnetværket i sin afgørelse af 20. juni 2008 vedrørende klager, og at det først er efter undersøgelse af sagen, at jurisdiktionen har vurderet, at klager ikke kan meddeles subsidær beskyttelse.

Klager vurderer for sit vedkommende, at CNDA ikke har foretaget en tilstrækkeligt dybtgående undersøgelse af hendes personlige situation i forbindelse med fænomenet med menneskehandel i Nigeria. CDNA har navnlig ikke taget højde for det pres, som netværket udøver både på det franske territorium og i Nigeria.

Domstolen henviser til, at artikel 13 i Konventionen kun finder anvendelse i tilfælde af påstande om krænkelse af Konventionen, som udgør holdbare klagepunkter i betydningen i dens retspraksis (navnlig *Rotaru mod Rumænien* [Storkammeret], nr. 28341/95, præmis 67, ECHR 2000-V). Det er ikke tilfældet med de klagepunkter, der udledes af artikel 3 og 4 i Konventionen, idet de oplysninger, der fremgår af sagen, ikke gør det muligt at vurdere, at den indklagede stat skulle have misligholdt sine forpligtelser i medfør af disse bestemmelser.

Dette klagepunkt er hermed ligeledes at afvise som åbenbart ugrundet i medfør af Konventionens artikel 35, stk. 3 a) og 4.

På baggrund af disse præmisser erklærer Domstolen enstemmigt, at

klagen afvises.

Claudia Westerdiek
Justitssekretær

Dean Spielmann
Retspræsident