



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.10.2005
KOM(2005) 514 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

Bekæmpelse af menneskehandel - en integreret strategi og forslag til en handlingsplan

BEKÆMPELSE AF MENNESKEHANDEL - EN INTEGRERET STRATEGI OG
FORSLAG TIL EN HANDLINGSPLAN

I.	Indledning	3
II.	BESKYTTELSE AF MENNESKERETTIGHEDERNE – SAGENS KERNE.....	3
III.	ORGANISERET KRIMINALITET	4
IV.	ULOVLIG INDVANDRING.....	6
V.	SÆRLIGE GRUPPER, NAVNLIG KVINDER OG BØRN	7
VI.	PÅLIDELIGE OPLYSNINGER.....	9
VII.	KOORDINERING OG SAMARBEJDE	10
BILAG:	12

I. INDLEDNING

Formålet med denne meddelelse er yderligere¹ at styrke Den Europæiske Unions² og medlemsstaternes forpligtelse til at forhindre og bekæmpe menneskehandel med sigte på seksuel udnyttelse eller udnyttelse som arbejdskraft som defineret i rammeafgørelsen af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel³ og til at beskytte, støtte og rehabilitere ofre for menneskehandel.

Meddelelsen bygger på erkendelsen af, at en effektiv bekæmpelse af menneskehandel kræver en integreret strategi, der hviler på respekten for menneskerettighederne, og som tager højde for problemets globale omfang. En sådan strategi gør en koordineret politisk indsats påkrævet, særlig inden for frihed, sikkerhed og retfærdighed, eksterne forbindelser, udviklings samarbejde, beskæftigelse⁴, ligestilling og ikke-forskelsbehandling. Formålet er desuden at styrke den brede dialog mellem den offentlige og den private sektor på området.

En sådan indsats er i tråd med Haag-programmet⁵, som blev godkendt af Det Europæiske Råd i november 2004, og hvori Rådet og Kommissionen blev bedt om i 2005 at udvikle en plan, der gør det muligt at udarbejde fælles standarder, bedste praksis og ordninger til forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og styrkelse af kampen mod ulovlig indvandring⁶.

Meddelelsen, som blev bebudet i Kommissionens og Rådets handlingsplan for gennemførelse af Haag-programmet⁷, skal bidrage til at opstille denne plan. Den tager behørigt hensyn til den overordnede handlingsplan for bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel fra 2002 og overvejelserne og henstillingerne i den rapport⁸, der blev forelagt i december 2004 af Ekspertgruppen vedrørende Menneskehandel⁹, som Kommissionen nedsatte ultimo 2003.

II. BESKYTTELSE AF MENNESKERETTIGHEDERNE – SAGENS KERNE

De berørte mennesker og deres behov og rettigheder skal stå i centrum for EU's indsats til bekæmpelse af menneskehandel. Det indebærer først og fremmest en klar forpligtelse for EU-institutionerne og medlemsstaterne til at forfølge en *menneskerettighedsorienteret strategi* og til at fremme denne strategi i deres udenrigs- og udviklingspolitiske indsats.

Ifølge artikel 5, stk. 3, i EU's charter om grundlæggende rettigheder¹⁰ er menneskehandel forbudt som en følge af den menneskelige værdighed, som er ukrænkelig, hvilket udgør kernen i de nationale forfatninger og de internationale menneskerettighedsinstrumenter, der er bindende for medlemsstaterne.

Ifølge folkeretten og internationale forpligtelser krænker en stat menneskerettighederne, hvis den tolererer menneskehandel eller ikke gør en effektiv indsats for at bekæmpe problemet¹¹.

EU-institutionerne og medlemsstaterne forfølger aktivt en politik, som skærper forbuddet mod menneskehandel, herunder beskyttelsen af ofre og potentielle ofre på EU-plan og på regionalt og internationalt plan.

Tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, men som ikke opholder sig lovligt i EU, bør ikke udelukkes fra at opnå en sådan beskyttelse¹², navnlig ikke, hvis de har samarbejdet med de kompetente nationale myndigheder ved at vidne mod menneskehandlere.

De bør heller ikke i praksis forholdes muligheden for at udøve deres rettigheder, f.eks. retten til at rejse sag mod gerningsmanden eller for at opnå erstatning eller til at søge asyl.

Regelmæssig overvågning og opfølgning på ekspertniveau og på politisk niveau er afgørende for at sikre, at ovennævnte principper bliver overholdt i hele EU.

Rådet bør i nært samarbejde med Kommissionen og på basis af en indgående dialog med civilsamfundet¹³ mindst én gang om året have en politisk debat om EU's politik til bekæmpelse af menneskehandel og vurdere, om den er i overensstemmelse med menneskerettighedsstandarderne, og om der er behov for yderligere initiativer, f.eks. bedre støtte- og beskyttelsesordninger og bedre ordninger for social integration¹⁴.

Det er berettiget at rejse problemet i den politiske dialog med tredjelande med henvisning til den klausul om væsentlige menneskerettighedselementer, der er i EU's handels- og samarbejdsaftaler, og i multilaterale fora¹⁵.

Fællesskabet bør forstærke den politiske dialog med partnerlande på bilateralt og multilateralt plan om de menneskerettighedsrelaterede aspekter ved menneskehandel og ved politikken til bekæmpelse heraf og fortsætte med at rejse problemet i de relevante regionale og multilaterale fora.

Det europæiske initiativ for demokrati og menneskerettigheder satte i 2005/2006 særligt fokus på menneskehandel og omfattede specifik støtte gennem kampagnen "Fremme af en menneskerettighedskultur".

EU-institutionerne og medlemsstaterne bør øge indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel i EU og i forbindelserne med tredjelande, f.eks. ved at bygge videre på de tiltag, der er taget for at understøtte initiativer til bekæmpelse af menneskehandel som led i udviklingsamarbejde.

III. ORGANISERET KRIMINALITET

Menneskehandel er en grov forbrydelse mod mennesker¹⁶ og må betragtes som en form for organiseret kriminalitet med forbindelse til andre grove lovovertrædelser og som et klart prioriteret område i retshåndhævelsen. De store pengebeløb, der tjenes på at udnytte ofre som arbejdskraft og seksuelt¹⁷, bliver ofte hvidvasket og kan gøre det muligt for menneskehandlere at begå andre strafbare handlinger og opnå økonomisk, social eller endog politisk magt¹⁸.

Menneskehandel skal ikke mere have lov til at være en aktivitet med lav risiko og stort afkast for den organiserede kriminalitet¹⁹, men skal være en aktivitet med stor risiko og lavt afkast. De retshåndhævende myndigheder skal udnytte alle eksisterende ressourcer og kapaciteter²⁰ til at håndhæve forbuddet mod menneskehandel, til at forhindre enhver økonomisk berigelse og til, hvis der er opnået en finansiel gevinst, at beslaglægge og konfiskere eventuelle aktiver²¹. Efterforskningen af menneskehandel bør prioriteres lige så højt som andre områder af den organiserede kriminalitet, og der bør anvendes særlige efterforsknings- og optrevlingsmetoder.

Medlemsstaterne bør stille de nødvendige organisatoriske strukturer²², specialuddannet personale²³ og passende finansielle midler til rådighed for deres retshåndhævende myndigheder for effektivt at bekæmpe menneskehandel²⁴.

Rådet bør på grundlag af Kommissionens evalueringer og inden for rammerne af EU's beføjelser sørge for en regelmæssig overvågning og udvikle standarder og benchmarks.

Menneskehandel med henblik på udnyttelse af ofrenes arbejdskraft kræver nye former for specialisering og samarbejde med partnere, f.eks. de organer, der har ansvaret for at føre kontrol med arbejdsbetingelser og foretage finansielle efterforskninger i forbindelse med ulovlig arbejdskraft²⁵.

Antikorrupsionsstrategier bør være en fast bestanddel af enhver politik til bekæmpelse af menneskehandel²⁶.

EU-institutionerne og medlemsstaterne bør fremme bekæmpelsen af menneskehandel som et prioriteret indsatsområde som led i deres forbindelser med tredjelande på retshåndhævelsesområdet²⁷.

Ofrets vidneforklaring er meget vigtig som bevismateriale mod menneskehandleren. Ofre, der afgiver forklaring som vidne, løber en stor risiko²⁸, og der må derfor findes metoder til at garantere deres sikkerhed og forhindre, at de eller deres pårørende bringes i fare²⁹.

Medlemsstaterne bør som en fast bestanddel af en effektiv retsforfølgning yde ofre, der afgiver forklaring som vidne, beskyttelse og støtte og videreudvikle proaktive efterforskningsmetoder, som er baseret på efterretninger, og som ikke er betinget af ofrenes vidneforklaring³⁰.

En række europæiske organer har fået særlige beføjelser og har specialuddannet personale. Eurojust er således kompetent med hensyn til menneskehandel³¹. Den Europæiske Politienhed (Europol) spiller en særlig vigtig rolle³². Europol kan give adgang til efterretningsdatabaser og yder operativ støtte i form af udveksling af efterretninger og ekspertbistand³³. Europol skal lette informationsudvekslingen, gennemføre operative analyser for medlemsstaterne og udarbejde strategiske rapporter på grundlag af de oplysninger og efterretninger, der fås af medlemsstaterne, Europol selv eller andre kilder. I forhold til antallet af efterforskninger får Europol dog kun få oplysninger fra medlemsstaterne. Efterforskninger synes i højere grad at være baseret på spontant bi- eller multilateralt samarbejde, og de etablerede strukturer og ordninger betragtes som muligheder. Europol administrerer på vegne af medlemsstaterne kun én specifik analysedatabase for menneskehandel³⁴.

Medlemsstaterne bør sørge for, at de nationale retshåndhævende myndigheder regelmæssigt inddrager Europol i udvekslingen af oplysninger, fælles operationer og fælles efterforskningshold og udnytter Eurojusts potentiale for at lette retsforfølgningen af menneskehandlere.

De europæiske politichefer bør regelmæssigt overvåge det operative samarbejde mellem medlemsstaterne og i givet fald foreslå forbedringer.

Det Europæiske Politiakademi (Cepol) bør også fremover regelmæssigt tilbyde særlige uddannelsesarrangementer for retshåndhævelsespersonale.

EU-institutionerne og –organerne og medlemsstaterne bør understøtte og styrke politisamarbejdet på regionalt plan, særlig via programmer som f.eks. AGIS.

Den 4. august 2005 havde kun femten medlemsstater indgået FN-protokollen om menneskehandel, og kun tretten medlemsstater havde indgået FN-protokollen om menneskesmugling. Kommissionen forelagde et forslag om indgåelse af de to protokoller på Det Europæiske Fællesskabs vegne³⁵ i august 2003³⁶, men Rådet har endnu ikke vedtaget afgørelsen, fordi man er uenig om omfanget af Fællesskabets beføjelser, for så vidt angår bestemmelserne i de to protokoller.

Rådet bør snarest³⁷ vedtage forslaget til afgørelse om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af FN-protokollen om menneskehandel, som blev forelagt af Kommissionen den 22. august 2003³⁸.

De EF-instrumenter, der er udarbejdet til bekæmpelse af hvidvaskning af penge, særlig for at skærpe de strafferetlige foranstaltninger, f.eks. det direktivforslag, der for nylig blev forelagt af Kommissionen, vil tjene som udgangspunkt til at tackle de finansielle følgevirkninger af menneskehandel³⁹. Rådets nye rammeafgørelse om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold skal udnyttes fuldt ud⁴⁰. Arbejdet i Den Finansielle Aktionsgruppe vedrørende Hvidvaskning af Penge (FATF), særlig arbejdsgruppen vedrørende typologier (WGTYP), som bl.a. beskæftiger sig med *metoder til hvidvaskning af penge i forbindelse med menneskehandel*, skal forfølges og evalueres med henblik på at udvikle yderligere politiske og operative metoder til at bekæmpe menneskehandel.

IV. ULOVLIG INDVANDRING

Menneskehandel har ofte en grænseoverskridende dimension, da mange af ofrene krydser eller smugles ind over de ydre grænser. Forebyggelsen og bekæmpelsen af menneskehandel er derfor et vigtigt led i EU's indsats for at forbedre kontrollen ved og overvågningen af de ydre grænser og for at forbedre kampen mod ulovlig indvandring.

Smugling af indvandrere og menneskehandel er indbyrdes forbundet, idet begge fænomener ofte organiseres af internationale kriminelle netværk, og de begge hænger sammen med de former for organiseret kriminalitet, der er baseret på efterspørgsel efter billige og ulovlige tjenesteydelser. Direktiv 2002/90/EF af 28. november 2002⁴¹ og rammeafgørelsen af samme dato⁴² spiller allerede en vigtig rolle ved forebyggelsen af nettenes hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold.

I 2002 vedtog Rådet en samlet plan for bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel i EU⁴³, som indeholdt en længere liste over foranstaltninger og aktioner om spørgsmål lige fra visumpolitik, informationsudveksling og grænserelaterede foranstaltninger til tilbagesendelse og strafferetlige sanktioner mod menneskehandlere. En række af forslagene i handlingsplanen fra 2002 er blevet gennemført⁴⁴, bl.a. (1) direktiv 2004/81/EF af 29. april 2004⁴⁵, som fastsætter betingelserne for udstedelse af opholdstilladelse til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med myndighederne, og (2) forordning (EF) nr. 491/2004 af 10. marts 2004 om et program for finansiel og teknisk bistand til tredjelande på migrations- og asylområdet (Aeneas)⁴⁶, som udtrykkeligt åbner mulighed for samfinansiering af projekter til forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel.

Samme brede tilgang er også valgt i de to FN-protokoller om menneskesmugling og menneskehandel⁴⁷, som begge er udtryk for, at problemet anerkendes på verdensplan, og som snarest bør ratificeres af alle EU-parter.

Skal indsatsen mod menneskehandel intensiveres, kræver det følgende foranstaltninger i relation til grænsekontrollen og styringen af indvandringen:

Medlemsstaterne bør snarest gennemføre direktiv 2004/81/EF⁴⁸ for at sikre ofre for menneskehandel en bedre status.

Kommissionen vil undersøge muligheden for at holde regelmæssige møder for sagkyndige fra medlemsstaterne for at udveksle oplysninger om, hvilke midler og metoder der benyttes til at smugle indvandrere, med henblik på at drage praktiske konklusioner om forebyggelsen og bekæmpelsen af menneskehandel, f.eks. rekruttering og transport af ofre. Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved de Ydre Grænser (Frontex) og Cepol bør tage særligt hensyn til disse fænomener i deres uddannelsesprogrammer.

Medlemsstaterne bør sørge for, at der på basis af den nye forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personers passage af de fælles grænser⁴⁹ bliver gjort en særlig indsats for at opnå en mere effektiv og målrettet kontrol ved EU's ydre grænser, for så vidt angår potentielle ofre for menneskehandel. Frontex vil bistå medlemsstaterne ved varetagelsen af denne opgave. Frontex bør bidrage til bekæmpelsen af menneskehandel ved at koordinere og organisere fælles operationer og pilotprojekter ved de ydre grænser og udarbejde risikoanalyser. Europol og Frontex bør samarbejde på dette område inden for rammerne af de beføjelser, de hver især er tillagt.

Rådet bør snarest muligt indføre biometriske identifikatorer i EU-visa og -opholdstilladelser, da større dokumentsikkerhed gør det lettere at identificere ofre.

Rådet, Europa-Parlamentet⁵⁰ og Kommissionen bør i overensstemmelse med de beføjelser, de hver især er tillagt, snarest muligt afslutte arbejdet på at udvikle et fælles visuminformationssystem.

De ansatte ved konsulater i hjemlandene bør samarbejde og udveksle erfaringer og undervises i at genkende eventuelle tegn på menneskehandel i visumansøgninger⁵¹.

V. SÆRLIGE GRUPPER, NAVNLIG KVINDER OG BØRN

Det er særlig vigtigt at fremme forbuddet mod forskelsbehandling, herunder ligestilling og børns, indfødte folks og mindretals rettigheder⁵², fordi mange ofre eller potentielle ofre for menneskehandel er kvinder, børn og medlemmer af etniske og andre mindretal, som måske er udsat for forskelsbehandling i hjemlandet. Menneskehandel er ikke nødvendigvis en kønsbestemt forbrydelse, for mænd og navnlig drenge bliver også udnyttet seksuelt og som arbejdskraft. Handel med kvinder og piger med kommerciel seksuel udnyttelse for øje er dog særlig udbredt.

EU-institutionerne og medlemsstaterne bør fremme kønsspecifikke forebyggelsesstrategier som et vigtigt led i bekæmpelsen af handelen med kvinder og piger. Det omfatter bl.a. gennemførelse af ligestillingsprincipper og

afskaffelse af efterspørgslen efter enhver form for udnyttelse, herunder seksuel udnyttelse og udnyttelse som arbejdskraft i hjemmet⁵³.

Projekter til bekæmpelse af menneskehandel som en form for vold mod børn, kvinder og andre udsatte grupper bør fortsat modtage finansiel støtte i EU via programmer som f.eks. Daphne, og der bør lægges større vægt på problemet som led i udviklings samarbejdet.

Handelen med børn i Europa skal have mere opmærksomhed og udforskes nærmere. Kommuner, der har problemer med børnetvangsarbejde (herunder de såkaldte sweatshops, tiggeri, lommetyveri og prostitution), bør modtage aktiv støtte. Der bør udvikles metoder til at løse problemet i nært samarbejde med børnenes hjemlande.

Kriminalitet med tilknytning til handel med børn, særlig børneprostitution eller seksuelle aktiviteter med børn, er allerede blevet behandlet i Rådets rammeafgørelser om hhv. bekæmpelse af menneskehandel og bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi⁵⁴. Harmoniseringen er dog temmelig begrænset.

Kommissionen vil i 2006 evaluere gennemførelsen af Rådets rammeafgørelser om hhv. bekæmpelse af menneskehandel og bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og vil i evalueringsrapporterne specielt se på, om det er nødvendigt med en yderligere skærpelse af de retlige rammer for bekæmpelse af handel med børn og kriminalitet med tilknytning hertil, særlig børneprostitution og seksuelle aktiviteter med børn, og vil i givet fald foreslå passende ændringer.

Handel med børn⁵⁵ skal ses i lyset af EU's charter om grundlæggende rettigheder, hvori det understreges, at barnets tarv skal komme i første række i alle handlinger vedrørende børn⁵⁶. *FN's konvention om barnets rettigheder*⁵⁷, der blev vedtaget i 1989, og som er det vigtigste internationale instrument om barnets rettigheder, indeholder bestemmelser om handel med børn⁵⁸. Den gælder for ethvert menneske under 18 år og har dermed samme tilgang som Kommissionen. FN-protokollen om menneskehandel skal sammenholdes med børnekonventionen og andre relevante internationale instrumenter, f.eks. tillægsprotokollen om salg af børn, børneprostitution og børnepornografi af 25. maj 2000, ILO's konvention om forbud mod og omgående indsats til afskaffelse af de værste former for børnearbejde⁵⁹ og Haagerkonventionen om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner. Der bør desuden tages hensyn til de foranstaltninger, som Europarådets 46 medlemsstater vedtog på området på topmødet i Warszawa, særlig det treårige handlingsprogram angående børn og vold.

EU-institutionerne og medlemsstaterne bør sikre, at EU's politik til bekæmpelse af menneskehandel bygger på en strategi, der tager hensyn til børns rettigheder, og som er baseret på globalt anerkendte principper, særlig FN's konvention om barnets rettigheder. Den pågældende strategi skal derfor gælde for ethvert menneske under 18 år. Der bør også sørges for koordinering med Europarådets handlingsprogram angående børn og vold (2006-2008)⁶⁰.

Der skal ved grænsekontrollen rettes særlig opmærksomhed mod *uledsagede mindreårige* og børn, der rejser uden et umiddelbart familiemedlem⁶¹, således som det er tilfældet i den nyligt vedtagne *forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personers passage af de fælles*

*grænser*⁶². Kommissionen forelægger inden længe⁶³ en meddelelse, der handler specifikt om beskyttelse af børn.

Som led i udviklingssamarbejdet skal der ydes et effektivt bidrag til at hjælpe børn, der er ofre for menneskehandel i udviklingslandene.

Kommissionen bør sikre, at de lande- og regionsspecifikke strategidokumenter, når det er relevant og muligt, styrker strategierne til at sætte ind over for de faktorer, der letter handelen med børn, f.eks. manglende registrering af nyfødte og manglende adgang til grunduddannelse⁶⁴.

VI. PÅLIDELIGE OPLYSNINGER

EU's politik til bekæmpelse af menneskehandel skal baseres på eksakt viden om problemets reelle omfang på EU-plan og på verdensplan⁶⁵. Der mangler dog præcise oplysninger⁶⁶, og de retshåndhævende myndigheders oplysninger er, hvor vigtige de end er, ikke tilstrækkelige⁶⁷. I 2003 opfordrede Rådet Kommissionen og medlemsstaterne til at fremme foranstaltninger til oprettelse af et system til overvågning af menneskehandel, så der kan tilvejebringes ajourførte data ved hjælp af konstant og regelmæssig indsamling af oplysninger fra de kompetente nationale myndigheder⁶⁸. Det første skridt hen imod et sammenhængende statistisk system består - under hensyn til den statistiske handlingsplan fra 2003⁶⁹ og Eurostats oplysninger om indvandring⁷⁰, som kortlægger nogle aspekter af fænomenet - i systematisk at indsamle og analysere oplysninger (opdelt efter alder, køn og andre relevante forhold⁷¹) fra *forskellige* kilder på grundlag af fælles retningslinjer på centralt hold på nationalt plan. Når der så bliver indsamlet oplysninger på passende vis på nationalt plan, er det vigtigt at indsamle og sammenligne oplysningerne på europæisk plan⁷² og at samarbejde på EU-plan og på verdensplan med tredjelande, internationale organisationer og ngo'er. Medlemsstaterne bør have uafhængige organer, f.eks. nationale rapportører eller kontorer, som systematisk indsamler oplysninger, herunder fra ngo'er, og overvåger virkningerne af de nationale handlingsplaner.

Kommissionen vil undersøge mulighederne for at indsamle og sammenligne relevante nationale oplysninger for at sikre en passende overvågning på EU-plan, og den vil i den forbindelse tage hensyn til de eksisterende organer på EU-plan og Eurostats mulige fremtidige rolle.

Det fremtidige EU-agentur for grundlæggende rettigheder⁷³ bør indsamle og analysere oplysninger om menneskehandel i tråd med sit mandat og i nært samarbejde med det fremtidige europæiske indvandringsnetværk (EMN)⁷⁴ og Ekspertgruppen vedrørende Menneskehandel. Det bør samarbejde med Kommissionen og medlemsstaterne om at udvikle metoder til at gøre oplysninger på europæisk plan mere sammenlignelige og pålidelige.

Fællesskabet og medlemsstaterne bør fremme en sådan tilgang i deres forbindelser med tredjelande (særlig udviklingslandene) og de vigtigste internationale organisationer.

VII. KOORDINERING OG SAMARBEJDE

Der skal oprettes passende koordinerings- og samarbejdsstrukturer⁷⁵. De kan variere alt efter land, men de skal sikre, at de vigtigste mål for politikken til bekæmpelse af menneskehandel bliver nået, særlig at ofre identificeres korrekt, og at de bliver ledt videre til beskyttelses- og støtteordninger. Strukturerne bør varetage de forskellige interesser hos de berørte institutioner eller organisationer på en afbalanceret måde.

Samarbejde mellem den offentlige og den private sektor

I EU og i hele verden spiller civilsamfundets organisationer en afgørende rolle i kraft af den bistand, de yder ofre for menneskehandel⁷⁶. Forholdet mellem disse organisationer, arbejdsgiverorganisationerne og de retshåndhævende myndigheder skal bygge på gensidig forståelse og tillid.

Medlemsstaterne bør konsolidere de offentlige myndigheders samarbejde med civilsamfundets organisationer om forebyggelsen og bekæmpelsen af menneskehandel, f.eks. ved at opstille regler, som godkendes af begge parter, og som fremmer den gensidige forståelse og tillid. Arbejdsgiverorganisationer og repræsentanter for bestemte sektorer bør også inddrages, når det er relevant.

Kommissionen vil fortsætte og forbedre dialogen med civilsamfundets organisationer på området, særlig inden for Ekspertgruppen vedrørende Menneskehandel og forummet til forebyggelse af organiseret kriminalitet.

Rådet bør på basis af et forslag fra Kommissionen vedtage EU-retningslinjer og/eller en europæisk standardprotokol om samarbejde⁷⁷ for at lette dette samarbejde i hele EU og i tredjelande.

Samarbejde på nationalt plan

Ekspertgruppen finder det særlig vigtigt, at der indføres *nationale henvisningsordninger som et redskab til brug i det nationale samarbejde*⁷⁸, således som det også anbefales i OSCE's handlingsplan for bekæmpelse af menneskehandel⁷⁹.

Medlemsstaterne bør overveje at indføre nationale henvisningsordninger, som sikrer, at ofre identificeres og ledes videre til rette instans, og at oprette en offentlig koordineringsstruktur, der kunne udarbejde, koordinere og evaluere de nationale strategier og bistå de eksisterende ordninger til behandling af individuelle klager⁸⁰.

Samarbejde på EU-plan

De nationale samarbejds- og koordineringsordninger bør udgøre grundlaget for en tilsvarende ordning på EU-plan, som leverer ekspertbistand og en ramme for en bred dialog mellem den offentlige og den private sektor⁸¹.

Kommissionen vil se på passende koordinerings- og samarbejdsordninger på EU-plan, som sikrer, at der udvikles minimumsstandarder og benchmarks, at medlemsstaternes politik til bekæmpelse af menneskehandel evalueres, og at der udpeges prioriterede indsatsområder, særlig for så vidt angår støtte til og beskyttelse af ofre.

*Samarbejde med hjem-, transit- og bestemmelseslandene*⁸²

Kommissionen vil via Aeneas-programmet – og hvor det ellers er relevant og muligt – fortsætte med at afsætte yderligere tematisk eller geografisk bestemte fællesskabsmidler til foranstaltninger i tredjelande med henblik på at bekæmpe og forebygge menneskehandel, beskytte og støtte ofre og fremme samarbejdet mellem disse lande og EU.

Kommissionen bør i givet fald sørge for, at menneskehandel og de politiske rammer og strategier til forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel bliver vurderet i strategidokumenterne om fattigdomslempelse, de lande- og regionspecifikke strategidokumenter og de vejledende programmer og revisionerne heraf.

Fællesskabet bør - særlig gennem EU's udviklingspolitik, der har fattigdomslempelse som sit primære mål, og ved at gennemføre Millennium-udviklingsmålene – fortsætte med at afsætte midler til foranstaltninger til at afhjælpe de faktorer, der øger risikoen for menneskehandel, f.eks. fattigdom, manglende adgang til grunduddannelse og videregående uddannelse, kønsbestemte uligheder, manglende adgang til indfødsret, forskelsbehandling, manglende adgang til tjenesteydelser og mangel på ligestilling.

Samarbejde på regionalt plan og på verdensplan

Samarbejdet skal forstærkes yderligere på verdensplan⁸³, særlig ved at slå til lyd for en hurtig ratificering og gennemførelse af *FN-protokollen om menneskehandel* og yde tredjelande den nødvendige bistand i forbindelse hermed og ved at understøtte det arbejde, der gøres af FN's særlige rapportør om menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn.

Kommissionen vil fortsætte samarbejdet med Europarådet⁸⁴ og OSCE, særlig inden for rammerne af den *indsats mod menneskehandel*, som er blevet igangsat af OSCE's særlige repræsentant for bekæmpelse af menneskehandel.

EU-institutionerne og medlemsstaterne bør

- fortsætte samarbejdet med de relevante internationale organisationer, f.eks. FN, OSCE og Europarådet; EU vil navnlig gøre fuld brug af Europarådets sagkundskab, når det er nødvendigt at træffe foranstaltninger, der falder ind under dets kompetenceområde⁸⁵
- bestræbe sig på at udvikle passende koordinerings- og samarbejdsordninger, som er baseret på de relevante internationale instrumenter
- fortsætte med at fremme regionale initiativer, som kan supplere og give nye impulser til samarbejdet på EU-plan, f.eks. den nordisk-baltiske taskforce til bekæmpelse af menneskehandel⁸⁶, det sydøsteuropæiske samarbejdsinitiativ (SECI)⁸⁷, den paneuropæiske Budapest-proces⁸⁸, den såkaldte 5+5-dialog mellem landene i det vestlige Middelhavsområde⁸⁹ og middelhavsdialogen om transitmigration⁹⁰.

BILAG

Slutnoter

¹ Regarding previous measures at EU level reference has to be made to three communications in 1996, 1998 and 2000 - COM (96) 567 final of 20.11.1996; COM (98) 726 final of 9.12.1998; COM (2000) 85 final, Brussels, 21.12.2000 - as well as to a number of legislative proposals from the Commission, which formed the basis of important EU/EC legislation:

Council Framework Decision 2002/629/JHA of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings (OJ L 203, 1.8.2002, p. 1);

Council Framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography (OJ L 13, 20.1.2004, p. 44);

Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities (OJ L 261, 6.8.2004, p. 19).

Other legal acts that strengthened the standing of victims in criminal proceedings and compensation procedures are particularly relevant for the fight against trafficking in human beings:

Council Framework Decision 2001/220/JHA of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings (OJ L 82, 22.3.2001, p. 1);

Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims (OJ L 261, 6.8.2004, p. 15).

The Council Resolution of 20 October 2003 on initiatives to combat trafficking in human beings, in particular women stressed the need to, inter alia, eradicate gender inequalities (OJ C 260, 29.10.2003, p. 4).

Furthermore, the EU counter-trafficking policy has become an essential part not only in the area of freedom, security and justice but also regarding employment and social affairs, EU enlargement, external relations (Stabilisation and Association Process, Partnership and Cooperation Agreements with NIS, Action Plans against Organised Crime with Russia (2000) and on Justice and Home Affairs with Ukraine (2002), the European Neighbourhood Policy, the Euro-Mediterranean Partnership) and development (such as the Cotonou Agreement (2000) and the EU-Africa Dialogue).

Since 1996 considerable funding has been allocated to projects promoting the prevention of and the fight against trafficking in human beings in EU Member States and third countries, but to a lesser extent in Developing Countries:

STOP (1996-2000) and STOP II (2001-2002), a programme of incentives, exchanges, training and cooperation for persons responsible for combating trade in human beings and the sexual exploitation of children (OJ L 322, 12.12.1996, p. 7; OJ L 186, 7.7.2001, p. 7):

AGIS (2003-2007), a framework programme on police and judicial cooperation in criminal matters (OJ L 203, 1.8.2002, p. 5):

Daphne (2000-2003) and Daphne II (2004-2008) programme of Community action (2004 to 2008) to prevent and combat violence against children, young people and women and to protect victims and groups at risk (OJ L 34, 9.2.2000, p. 1; OJ L 143, 30.4.2004, p. 1):

EQUAL: Guidelines for the second round. Communication from the Commission establishing the guidelines for the second round of the Community Initiative EQUAL concerning transnational co-operation to promote new means of combating all forms of discrimination and inequalities in connection with the labour market - Free movement of good ideas (COM/2003/840), in particular Chapter 7.2.

For instance: Under the Tacis programme (NIS) about € 10M have been allocated over the period 2002-2004 (Belarus, Moldova, Ukraine, Russia, for specific anti-trafficking of human beings projects focussing on prevention, prosecution and protection. Under the 8th ACP programme, Benin has benefited from a € 2M project against trafficking in children. € 5M have been allocated for South Africa.

² Hereinafter referred to as EU.

³ Article 1(1) of the Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings (OJ L 203, 1.8.2002, p. 1):

“1...the recruitment, transportation, transfer, harbouring, subsequent reception of a person, including exchange or transfer of control over that person, where:

(a) use is made of coercion, force or threat, including abduction, or

(b) use is made of deceit or fraud, or

(c) there is an abuse of authority or of a position of vulnerability, which is such that the person has no real and acceptable alternative but to submit to the abuse involved, or

(d) payments or benefits are given or received to achieve the consent of a person having control over another person for the purpose of exploitation of that person's labour or services, including at least forced or compulsory labour or services, slavery or practices similar to slavery or servitude, or for the purpose of the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, including in pornography.

2. The consent of a victim of trafficking in human beings to the exploitation, intended or actual, shall be irrelevant where any of the means set forth in paragraph 1 have been used.

3. When the conduct referred to in paragraph 1 involves a child, it shall be a punishable trafficking offence even if none of the means set forth in paragraph 1 have been used."

This definition reflects the elements of the definition of the UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime (UN Trafficking Protocol) but excludes trafficking in human beings for the removal of organs. This aspect will be looked at by the Commission in more detail in the light of a Europol report on trafficking in human organs.

⁴ More and more attention is paid to trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation. See Report (Note 6, below), e.g. Recommendations 29, 73 and Chapter 2, especially page 52; furthermore ILO: A Global Alliance against Forced Labour - Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva 2005.

⁵ The Hague Programme on strengthening the area of freedom, security and justice; (OJ C 053, 03/03/2005 p.1).

⁶ The Hague Programme on strengthening the area of freedom, security and justice - paragraph 1.7.1 *in fine*; (OJ C 053, 03/03/2005, p.7).

⁷ Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union – 5th hyphen letter c) (OJ C 198, 12.08.2005, p.14)

⁸ Report of Experts Group on Trafficking in Human Beings (Brussels, 22 December 2004); hereinafter referred to as Report; published on the website of the Commission, DG JLS:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_crime_human_trafficking_en.htm.

⁹ Established by the Commission in 2003 (OJ L 79, 26.3.2003, p. 25; OJ C 205, 30.8.2003, p. 3.) further to the Brussels Declaration of 2002 on Preventing and Combating Trafficking In Human Beings (OJ C 137, 12.6.2003, p. 1.); hereinafter referred to as Experts Group.

¹⁰ OJ C 364, 18.12.2000, p. 9. According to Explanations relating to the Charter, Article 5 (3) stems directly from human dignity and takes into account of recent developments in organised crime, such as the organisation of lucrative illegal immigration or sexual exploitation networks. On the other hand, one has to take into account the non-binding legal status of the Charter and that according to a classical doctrine only States could violate individual human rights. The Charter's provisions are addressed to the Member States only insofar as they are implementing Union law. The Charter does not extend the field of application of Union law beyond the powers of the Union or establish any new power or task for the Union.

¹¹ At least seven International Conventions related to the prevention of human trafficking have been signed and mostly ratified by EU Member States (Convention on the Rights of the Child with the Optional Protocol, The Hague Convention on the Protection of Children and Co-operation in Respect of Inter-Country Adoption, Palermo Convention against Transnational Organised Crime and Trafficking Protocol, ILO Convention No 182 and the Convention on Eradication on all forms of Discrimination Against Women). and advocate for further provisions not ratified as yet e.g. addressing trafficking in human organs and tissues. A reference has to be made as well to "The European Convention on Human Rights and Biomedicine, 1997" and the Additional protocol concerning Transplantation of Organs and Tissues of Human Origin (2002), whose Article 22 concerns trafficking in organs and tissues.

Furthermore the Rome Statute of the International Criminal Court extends the jurisdiction of the Court on the enslavement as a crime against humanity. Enslavement is defined as "the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership over a person and includes the exercise of such power in the course of trafficking in persons, in particular women and children" (Article 7.2)

Recital 3 of the Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings points out that it comprises serious violations of fundamental human rights; OJ L 203, 1.8.2002, p. 1.

¹² See also Report, recommendations 17, 114.

¹³ See Report, recommendation 10 concerning the development of a "human rights impact assessment model" in cooperation working with trafficked persons and human rights institutions.

¹⁴ See Report, recommendations 89 – 115.

¹⁵ Such as the UN Commission on Human Rights (CHR) and UN General Assembly Third Committee. At the annual sessions of the Third Committee and CHR in 2004, the EU co-sponsored resolutions on Trafficking in

women and girls and the resolution on the rights of the child which incorporates aspects relating to trafficking. The CHR also appointed a new Special Rapporteur on Trafficking

¹⁶ See endnote 1, which refers to the definition in Article 1 of the Council Framework Decision on combating trafficking in human beings.

¹⁷ See also: Trafficking in human beings for sexual exploitation : A Europol perspective

<http://www.europol.eu.int/publications/SeriousCrimeOverviews/2004/THB.pdf>;

Furthermore, for labour exploitation: ILO, A Global Alliance against Forced Labour - Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva 2005, e.g. page 46, no. 221.

¹⁸ Further to the Framework Decision on combating trafficking in human beings and the one on sexual exploitation of children and child pornography (OJ L 203, 1.8.2002, p. 1; OJ L 13, 20.1.2004, p. 44) Member States are adapting their legislation, including punishment by terms of imprisonment if the offence has been committed in aggravated circumstances: Article 3 of the Council Framework Decision on combating trafficking in human beings; Article 5 of the Council Framework Decision on combating the sexual exploitation of children and child pornography. Different approaches prevail regarding the legalisation or criminalization of the purchase of sexual services in general or the criminalisation of the purchase of sexual services of forced prostitutes (see f.i. Sweden: Law That Prohibits the Purchase of Sexual Services, see also Gunilla Ekberg, The Swedish Law That Prohibits the Purchase of Sexual Services, in Violence Against Women, Vol. 10 No. 10 October 2004, p. 1187-1218.).

¹⁹ Trafficking in Human Beings: A Europol Perspective – January 2004, p. 1. Published:

<http://www.europol.eu.int/publications/SeriousCrimeOverviews/2004/OverviewTHB2004.pdf>

²⁰ The Experts Group (Report, recommendation 118) advises to continuously devote a certain percentage of these resources to the fight against trafficking in human beings.

²¹ Report, p. 118.

²² The Experts Group refers to the Italian Direzione Investigativa Antimafia and the French Office central pour la repression de la traite des êtres humains (OCRTEH) as best practices. Report, p. 122.

²³ For possible guidance see Report, p. 122.

²⁴ Report, recommendations 117, 118

²⁵ Report, recommendation 116.

²⁶ Report, p. 125 and recommendation 122.

²⁷ Notably in line with the so-called “Libreville Declaration,” http://www.acpsec.org/fiji/gabon/final_gb.htm.

²⁸ Stressed on several occasions, e.g. in No. 14, fourth, sixth and last indent, of the Brussels Declaration (OJ C 137, 12.6.2003, p. 7, 8); Report, p.119.

²⁹ Report, p. 111-114, 119.

³⁰ However, relevant measures should not be misinterpreted and used to legitimise or suggest a disregard for the need to protect and assist a victim of trafficking. Report, p. 123 and recommendation 119.

³¹ Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, Article 4(1); OJ L 63, 6.3.2002, p. 1.

³² The general competence of Europol covers trafficking in human beings (Art. 2(2) of the Europol Convention).

³³ At international level Interpol offers similar services, see <http://www.interpol.int/Public/THB/default.asp>.

³⁴ Within another Analytical Work File there is a possibility for Europol to collect and store data depending upon the nationality of the trafficker.

³⁵ Hereinafter referred to as EC.

³⁶ COM (2003) 512 final of 22.8.2003.

³⁷ On the basis of Articles 62 (2) and 63 (3), in conjunction with 300 (2) and (3) TEC.

³⁸ COM (2003) 512 final of 22.8.2003.

³⁹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, including terrorist financing (COM(2004) 448 final, Brussels, of 30.6.2004)

⁴⁰ OJ L 68, 15.3.2005, p. 49. Article 3, which provides for extended powers of confiscation under certain conditions, refers to the Framework Decision on combating trafficking in human beings

⁴¹ OJ L 328, 5.12.2002, p. 17

⁴² OJ L 328, 5.12.2002, p. 1.

⁴³ OJ C 142, 14.6.2002, p. 23.

⁴⁴ The most recent overview on the state of implementation is to be found in the Commission’s 2004 annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents, SEC (2004) 1349 final of 25.10.2005.

⁴⁵ OJ L 261, 6.8.2004, p. 19.

⁴⁶ OJ L 80, 18.3.2004, p.1.

⁴⁷ UN Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the UN Convention against Transnational Organised Crime; signed in Palermo on 12 to 15 December 2000 by all EU Member States and the European Community,

⁴⁸ Deadline for transposition according to the act: 6 August 2006.

⁴⁹ A new regulation (“Border Code”), which will be based on the Commission proposal COM (2004) 391 final of 26 May 2004, will seek to clarify, restructure, consolidate and develop existing legislation on border controls on persons, which have been developed within the Schengen intergovernmental framework and integrated into the Treaty since May 1999.

⁵⁰ Hereinafter referred to as EP.

⁵¹ See Report, Recommendations 68 and 76.

⁵² The UN Committee on the Rights of the Child has stressed in several occasions the vulnerability of children belonging to minorities notably because of poor access to education and lack of birth registration. The Permanent Forum on Indigenous Issues in its session of 2003 recommended to the UN system to address the issue of trafficking of indigenous women and girls as a matter of concern.

⁵³ See UN Trafficking Protocol, Article 9 (5); furthermore: Resolution of the UN Commission on the Status of Women (CSW) of 11 March 2005 on Eliminating Demand for Trafficked Women and Girls for All Forms of Exploitation

⁵⁴ OJ L 203, 1.8.2002, p. 1; OJ L 13, 20.1.2004, p. 44.

⁵⁵ Seriousness and extent of child trafficking for sexual and economic exploitation (child labour, prostitution, pornography, cheap labour, begging, pick pocketing, drug selling, organ trafficking, etc.) as well as for illegal adoption (Report, p. 67, 68) became clear, inter alia, at a Roundtable on EU Action against Child Trafficking and Related Forms of Exploitation, on 26 May 2004 under the auspices of the EU Forum for the Prevention of Organised Crime (Supported by the UNICEF Innocenti Research Centre, the International Federation Terre des Hommes, Save the Children and Child Focus, which were able to base their presentations on a number of research projects, for example, International Federation Terre des Hommes, Kids as commodities? Child Trafficking and What to do about it, by Mike Dottridge, 2004, and Lost Kids, Lost Futures, The European Union’s Response to Child Trafficking, by Mirjam van Reisen and Ana Stefanovic, 2004; ECPAT, Joint East West Research on Trafficking in Children for Sexual Purposes in Europe: The Sending Countries, by Murieann O’Brian, Anke van den Borne, Theo Noten, 2004; IOM Report on Trafficking in Unaccompanied Minors in Ireland, by Dr. Pauline Conroy, 2004; UNICEF Innocenti, Trafficking in Human Beings, Especially Women and Children, in Africa, 2003, and Child Trafficking in West Africa: Policy Responses, 2002. Presentations and conclusions of the Roundtable are published on the website of the Commission, DG JLS:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/forum/fsj_crime_forum_en.htm

More recently, developments caused by HIV/AIDS epidemic and complex emergencies and natural disasters like the Tsunami disaster in the Indian Ocean in December 2004 have recalled the specific vulnerability of children to trafficking. For further information: UNICEF Innocenti, <http://www.childtrafficking.org/>; Save the Children, <http://www.savethechildren.org/>; or Terre des homes, <http://tdh.ch/cms/index.php?&L=0>.

⁵⁶ Article 24 (2) of the Charter. Moreover, anti trafficking legislation as adopted in the first and the third pillar of the EU includes specific provisions on children. Articles 1 (3) and (4), 3 (2)(b), 7 (2) and (3) of the Council Framework Decision on combating trafficking in human beings; Council Framework Decision on combating the sexual exploitation of children and child pornography; Articles 2 (f) and 10 of Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004. These provisions recognise the more limited capacities of children to fully understand the consequences of their actions. Even when a child agrees to be trafficked and/or exploited, consent cannot be assumed and should never be used against the child. In the case of children the use of force, coercion or deception is not required for a trafficking offence.

The Commission, within its competencies, will strengthen the financial support for projects specifically addressing child trafficking. In particular, the Daphne II Programme will up to 2008 continue to support European organisations that develop measures and actions to prevent or to combat all types of violence against children and to protect the victims and groups at risk.

⁵⁷ Hereinafter referred to as CRC. More detailed information concerning contents and status of ratification on the websites of UNHCHR (<http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/crc.htm>) or UNICEF (<http://www.unicef.org/crc/crc.htm>).

⁵⁸ According to the CRC children are not only (real or potential) victims in need of protection but they also have rights that are clearly set out in the CRC: the promotion of the best interests of the child (Art. 3), the non-discrimination principle (Art. 2), the right to participate (Art. 12), the right to survival and development (Art. 6). The views of the child must be given due weight in accordance with his/her age and maturity in consistence with Article 12 of the CRC. The CRC contains specific provisions (Articles 32, 33, 34, 35, 36) dealing with

exploitation, abuse and trafficking. With regard to the definition of “exploitation” the CRC states the right of the child to be protected from “economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child’s education, or to be harmful to the child’s health or physical, mental, spiritual, moral or social development” as well as from all forms of sexual exploitation and sexual abuse, in particular the exploitation of children in prostitution or pornography. Other relevant articles include the right to protection of children deprived of their family (Art. 20) and the non use of detention (Art. 37).

⁵⁹ Report, p. 69. Other relevant international instruments are:

Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography of 25 May 2000. Contents and status of ratifications: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/dopchild.htm>. The Report (p. 68) points out that it goes further than the UN Trafficking Protocol as it includes crimes that are not of a transnational nature and that do not involve organised criminal groups and it also covers the transfer of organs and illegal adoption. Additionally, it states that the consent of the child is not relevant as long as the overall objective is the exploitation of the child. ILO Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour No. C182 (1999). Full text and status/ratifications of the Convention on the ILO website under: <http://www.ilo.org/public/english/standards/ipec/ratification/convention/text.htm>. Child forced labour is one of the main causes and consequences of Human trafficking. Harmonisation of relevant legislation at regional level might also be beneficial for freeing child labourers and stop trafficking. On this specific aspect an important initiative, the Libreville Declaration, supported by the European Commission and by the ILO IPEC (International Programme for the Elimination of Child labour) took place in February 2003. Ministers from Benin, Burkina Faso, Cameroon, Ivory Coast, Gabon, Mali and Togo joined forces to denounce the issue of child-trafficking in French-speaking West and Central Africa. The meeting focused on the necessity of harmonising legislations at national level in those specific African regions in order to fight trafficking of children and child labour.

⁶⁰ We will take specific action to eradicate all forms of violence against children. We therefore decide to launch a three year programme of action to address social, legal, health and educational dimensions of various forms of violence against children. We shall also elaborate measures to stop sexual exploitation of children, including legal instruments if appropriate and involve civil society in this process.” (Warsaw Summit Action Plan)

⁶¹ See Report, recommendations 85, 86.

⁶² See FN 60. In the new “Border Code”, the provisions on external border controls have been strengthened, by specifying that further investigation shall be carried out by border guards when “there are serious grounds for suspecting that they may have been unlawfully removed from the custody of the person(s) legally exercising parental care over them”.

⁶³ End 2005/beginning 2006

⁶⁴ The EU can rely on a solid framework of international obligations and commitments as a basis for such engagement: in addition to the almost universal ratification of the CRC and substantial ratifications of other instruments by third countries, 190 national delegations to the UN General Assembly Special Assembly made specific commitments to eliminate trafficking and sexual exploitation of children.

⁶⁵ See Report, Recommendations 35 – 42.

⁶⁶ Neither the Commission nor Europol nor any other EU mechanism, such as CIREFI (Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration, set up by a decision of the Ministers responsible for immigration on 30 November and 1 December 1992..), is able to publish precise figures about the EU-wide extent of trafficking in human beings. Although the CIREFI data collection contains a category on facilitated aliens including, but not solely relating to, those who have been trafficked, it is currently impossible to distinguish between trafficked and non-trafficked persons and so the usefulness of this data collection for tracking the human trafficking phenomenon is rather low. Europol stated that the nature of the crime makes it difficult to estimate exactly how many victims are trafficked in the EU as well as the rest of the world but there are reasons to believe that they should be counted in the hundreds of thousands of thousands. The assumptions underlying present estimates of the extent at European or global level are however unclear. See Frank Laczko (IOM), Human Trafficking: The Need for Better Data, November 1, 2002, Migration Information Source, published under: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=66>

⁶⁷ Data on trafficking in human beings should not only facilitate an assessment of law enforcement activities but of the entire anti-trafficking policy including measures related to prevention, to protection and support of victims or to the impact of voluntary or forced return. Therefore, it is also important to know, for example, how many trafficked persons benefited from support provided by civil society organisations, how many benefited from a residence permit and under what conditions, how many returned to their countries of origin and what happened to them after three, five or even more years. Finally, it might be useful to know the financial implications of anti-trafficking measures.

⁶⁸ OJ C 260, 29.10.2003, p. 4.

⁶⁹ COM (2003) 179 final of 15.4.2003.

⁷⁰ See the Commission's proposal for a Regulation on Community statistics on International migration and asylum, COM (2005) xxx of xx July 2005.

⁷¹ For instance, data disaggregated by ethnicity may provide empirical evidence to what extent ethnic minorities or indigenous peoples fall more easily victim to human trafficking and may allow conclusions regarding the discrimination of such groups. Furthermore, UNICEF has stressed that when traditional community bonds are eroded by lack of effective official protection and economic marginalization, indigenous women and children may be particularly at risk, especially those in remote rural areas or close to national borders ("Ensuring the rights of indigenous children", Innocenti Research Centre, 2004)

⁷² Report, chapter 3.8, p. 76 and chapter 3.8.1, p. 77, in particular recommendations 35-37.

⁷³ Communication from the Commission, The Fundamental Rights Agency, A public consultation document, Brussels, 25.10.2004, COM (2004) 693 final.

⁷⁴ Project under preparation of Commission services

⁷⁵ Report, Chapter 3.6. Stressed in the Brussels Declaration (OJ C 137, 12.6.2003, p. 3) and recognised by UN (Articles 10 and 11 of the UN Trafficking Protocol), OSCE (Ministerial Council, Decision No. 2/03, Combating Trafficking in Human Beings, 2 December 2003; Decision No. 13/04 The Special Needs for Child Victims of Trafficking for Protection and Assistance, 7 December 2004), Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings adopted by the Committee of Ministers on 3 May 2005 (http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/)

⁷⁶ The useful role of victim support organisations has already been recognised in Article 13 of the Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings (OJ L 82, 22.3.2001, p. 4.). In number 6 (d) of its Conclusions of 8 May 2003 the Council urges Member States to provide assistance, where appropriate, in close cooperation between state authorities and independent specialised organisations (NGOs) and to encourage further development of the sharing of best practices (OJ C 137, 12.6.2003, p. 1). A workshop under the auspices of the EU Forum for the Prevention of Organised Crime on 30 June 2003 demonstrated that both trafficked persons and law enforcement agencies can benefit from the involvement of civil society organisations

(http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/forum/fsj_crime_forum2003_en.htm). Some Member States have established mechanisms based on specific criteria to formally recognise or register civil society organisations that are involved in relevant public-private cooperation and entrusted with particular task. In other Member States the cooperation is less regulated. However, replies to a questionnaire of the Commission (Council Working Document 11793/03 CRIMORG 57 MIGR 73) showed that in many EU Member States competent authorities cooperate in a more or less systematic and regular way with civil society organisations.

⁷⁷ See also no. 13, ninth indent of the Brussels Declaration, OJ C 137, 12.6.2003, p. 7. as well as G. Vermeulen and H. De Pauw, Cooperation between civil society organisations and law enforcement services in the area of missing sexually exploited children, Possibilities and limits from a European perspective, Antwerp-Apeldoorn 2004, in particular p. 85-94. Although focusing on sexually exploited and missing children the proposals made for such protocols should be taken into account in the context of trafficking in human beings.

⁷⁸ See Report, Chapter 3.6.1 and Recommendations 35-37.

⁷⁹ Endorsed by the OSCE, Ministerial Council, Decision No. 2/03, Combating Trafficking in Human Beings, 2 December 2003; more detailed information in: National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook, Warsaw 2004.

⁸⁰ See Report, recommendations 30, 31, 34.

⁸¹ The Experts Group proposed a European Anti Trafficking Network. See Report, recommendation 33 and Explanatory Paper 6. Such network shall consist of contact points designated by each Member State and by the Commission, include governmental and non-governmental agencies and cover the areas of prevention and victim assistance as well as law enforcement and police and judicial cooperation. The Experts Group refers to the example of the European Crime Prevention Network (Council Decision of 28 May 2001 setting up a European crime prevention network, OJ L 153, 8.6.2001, p.1; more detailed information:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/home.html). Other options are the use of existing bodies such as Experts Group itself or the EU Forum for the Prevention of Organised Crime.

⁸² See also European Parliament resolution of 28 April 2005 on the Annual Report on Human Rights in the World 2004 and the EU's policy on the matter (2004/2151(INI))", in particular no. 184, 185

⁸³ A tripartite plus meeting in 2003, convened by UNOG, was extremely helpful and facilitate the coordination between all the organisations that are active in this area. For more detailed information:

<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/6031593A6D26A507C1256CD1003BA09D?opendocument>
<http://www2.unog.ch/news2/documents/newsen/dg0310e.htm>

⁸⁴ *In this regard it has to be recalled that, on 3 May 2005, the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted a Convention on action against trafficking in human being. This Convention has been opened for signature at the Summit of Council of Europe Heads of State and Government held in Warsaw on 16 and 17 May 2005. It has so far (July 2005) been signed by 15 States, including 8 EU Member States (Austria, Cyprus, Italy, Luxembourg, Malta, Poland, Portugal, Sweden). It is not yet in force which requires 10 ratifications, including by 8 Council of Europe Member States.*

⁸⁵ Guidelines on the relations between the Council of Europe and the European Union, adopted as part of an Action Plan in the Third Summit of the Council of Europe in Warsaw, 16 – 17 May 2005

⁸⁶ This initiative was set up in 2002 at political level with emphasis on practical measures and the achievement of tangible results. According to the terms of reference a state secretary or the equivalent should represent each participating country as enhancing the treatment of the issue on a political level belongs to the three main objectives of the initiative. More detailed information, including the terms of reference and already adopted recommendations, on website of the Task Force:

http://www.against-trafficking.org/templates/news.aspx?page_id=251

⁸⁷ SECI, for more detailed information: <http://www.secicenter.org/html/index.htm>

⁸⁸ For more information:

<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=budapest&folderid=376&id=49&subfolderid=245>

⁸⁹ This dialogue, which has been launched in 1990, brings together the Governments of France, Italy, Spain, Portugal, Malta, Mauritania, Morocco, Algeria, Tunisia and Libya, and it serves the purpose to hold annual meetings at ministerial level to discuss trans-mediterranean issues of mutual interest. At their annual meeting in Malta on 30 June 2005, it was agreed to deepen and speed-up the cooperation on combating illegal immigration.

⁹⁰ For more information : <http://www.icmpd.org/default.asp?nav=budapest&folderid=362&id=-1>