



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.10.2005  
COM(2005) 514 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**Bestrijding van mensenhandel – een geïntegreerde benadering en voorstellen voor een  
actieplan**

BESTRIJDING VAN MENSENHANDEL – EEN GEÏNTEGREERDE BENADERING EN  
VOORSTELLEN VOOR EEN ACTIEPLAN

I.	Inleiding .....	3
II.	DE KERN VAN DE ZAAK: BESCHERMING VAN DE MENSENRECHTEN.....	3
III.	GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT .....	4
IV.	ILLEGALE MIGRATIE .....	6
V.	SPECIFIEKE GROEPEN, MET NAME VROUWEN EN KINDEREN.....	8
VI.	BETROUWBARE GEGEVENS .....	9
VII.	COÖRDINATIE EN SAMENWERKING .....	10
	BIJLAGE.....	13

## I. INLEIDING

Deze mededeling<sup>1</sup> moet ertoe leiden dat de Europese Unie<sup>2</sup> en de lidstaten zich nog meer inzetten om mensenhandel die plaatsvindt met het oog op seksuele uitbuiting of uitbuiting op arbeidsgebied in de zin van het kaderbesluit van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel<sup>3</sup>, te voorkomen en te bestrijden en de slachtoffers ervan te beschermen en te ondersteunen zodat zij hun leven weer kunnen oppakken.

Uitgangspunt is dat mensenhandel alleen kan worden bestreden met een geïntegreerde benadering die gebaseerd is op eerbiediging van de mensenrechten en mensenhandel beschouwt als een wereldwijd fenomeen. Deze benadering vereist beleidscoördinatie op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, externe betrekkingen, ontwikkelingssamenwerking, werkgelegenheid<sup>4</sup>, gelijkheid van mannen en vrouwen en non-discriminatie. De mededeling is ook bedoeld om de dialoog tussen overheid en samenleving op dit gebied te stimuleren.

In het Haags programma<sup>5</sup>, waaraan de Europese Raad in november 2004 zijn goedkeuring heeft gehecht, wordt de Raad en de Commissie verzocht in 2005 een plan op te stellen voor gemeenschappelijke normen, beproefde methoden en mechanismen om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden en de strijd tegen illegale immigratie op te voeren<sup>6</sup>.

De mededeling, die werd aangekondigd in het Actieplan van de Raad en de Commissie ter uitvoering van het Haags programma<sup>7</sup>, moet bijdragen tot dit plan. De mededeling is gebaseerd op het algemeen plan ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in de Europese Unie van 2002 en op de overwegingen en aanbevelingen in het verslag dat in december 2004<sup>8</sup> is uitgebracht door de Deskundigengroep mensenhandel<sup>9</sup> die de Commissie eind 2003 heeft opgericht.

## II. DE KERN VAN DE ZAAK: BESCHERMING VAN DE MENSENRECHTEN

De betrokken personen en hun behoeften en rechten moeten centraal staan in het EU-beleid tegen mensensmokkel. Dit vereist in de eerste plaats van de EU-instellingen en de lidstaten dat zij zich duidelijk uitspreken voor een benadering met de *mensenrechten als richtsnoer* en dat zij daar in hun externe betrekkingen en hun ontwikkelingsbeleid ook op aandringen.

Artikel 5, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de EU<sup>10</sup> verbiedt mensenhandel in het kader van de onschendbaarheid van de menselijke waardigheid, die ten grondslag ligt aan de nationale grondwetten en de internationale mensenrechteninstrumenten waaraan de lidstaten zijn gebonden.

Volgens internationaal recht en internationale verplichtingen schenden staten die mensenhandel gedogen of er niets tegen ondernemen, de mensenrechten<sup>11</sup>.

**De EU-instellingen en de lidstaten dienen hun beleid actief te richten op verscherping van het verbod op mensenhandel, onder andere door daadwerkelijke en potentiële slachtoffers van mensenhandel zowel op EU-niveau als op regionaal en internationaal niveau te beschermen.**

Onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel maar niet legaal in de EU verblijven, mogen niet van die bescherming worden uitgesloten<sup>12</sup>, zeker niet wanneer zij met de bevoegde instanties van de lidstaten hebben meegewerkt door te getuigen tegen de mensenhandelaars van wie zij het slachtoffer zijn geworden. Deze personen mag het evenmin *de facto* onmogelijk worden gemaakt om hun rechten uit te oefenen, zoals het recht om een rechtszaak tegen de dader te beginnen, om schadevergoeding te eisen of om asiel aan te vragen.

*Geregelde deskundige en politiek controle en follow-up* om ervoor te zorgen dat deze beginselen in de gehele EU worden nageleefd, is van wezenlijk belang.

**De Raad dient in nauwe samenwerking met de Commissie en op basis van een diepgaande dialoog met het maatschappelijk middenveld<sup>13</sup> ten minste eenmaal per jaar een politiek debat te organiseren over het antimensenhandelbeleid van de EU, om dit beleid te toetsen aan de mensenrechten en na te gaan of er verdere maatregelen moeten worden genomen, b.v. om programma's voor hulp, bescherming en sociale integratie te verbeteren<sup>14</sup>.**

In de politieke dialoog met derde landen kan de mensenhandelproblematiek aan de orde worden gesteld in het kader van de 'essentieel element'-clausule in de handels- en samenwerkingsovereenkomsten van de EG, en ook in multilaterale fora kan deze problematiek worden besproken<sup>15</sup>.

**De Gemeenschap dient met haar partnerlanden een intensievere bilaterale en multilaterale politieke dialoog te voeren over het mensenrechtenaspect van mensenhandel en antimensenhandelbeleid en deze kwestie in de desbetreffende regionale en multilaterale fora aan de orde te blijven stellen.**

In het kader van het Europees initiatief voor de democratie en de mensenrechten wordt deze problematiek in 2005/2006 speciaal belicht en is specifieke steun gepland met de campagne ter bevordering van een cultuur van mensenrechten.

**De EU-instellingen en de lidstaten dienen hun inspanningen om mensenhandel te bestrijden op te voeren, zowel in de EU als in de betrekkingen met derde landen, bijvoorbeeld door voort te bouwen op initiatieven om mensenhandel te bestrijden via ontwikkelingssamenwerking.**

### III. GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT

Mensenhandel is een ernstig strafbaar feit tegen personen<sup>16</sup> en moet worden beschouwd als een vorm van georganiseerde criminaliteit die verband houdt met andere ernstige strafbare feiten en als een duidelijke wetshandvangingsprioriteit. Grote winsten uit arbeidsuitbuiting en seksuele uitbuiting<sup>17</sup> worden vaak witgewassen en kunnen mensenhandelaars in staat stellen andere criminele activiteiten te ontplooiën en economische, sociale of zelfs politieke macht te verwerven<sup>18</sup>.

Mensenhandel moet voor de georganiseerde criminaliteit in plaats van een activiteit met een laag risico en een hoge opbrengst<sup>19</sup>, een activiteit met een hoog risico en een lage opbrengst worden. Wetshandvangingsinstanties moeten alle beschikbare middelen<sup>20</sup> gebruiken om het verbod op mensenhandel af te dwingen, te zorgen dat er geen enkel economisch voordeel mee

te behalen valt en, bij eventueel financieel voordeel, eventuele vermogensbestanddelen in beslag te nemen en verbeurd te verklaren<sup>21</sup>. Het onderzoek naar mensenhandel moet dezelfde prioriteit krijgen als andere vormen van georganiseerde criminaliteit, in die zin dat er gespecialiseerde onderzoekstechnieken en strategieën om netwerken te ontrafelen moeten worden toegepast.

**De lidstaten moeten zorgen dat hun wetshandhavingsinstanties over de nodige organisatorische structuren<sup>22</sup>, gespecialiseerd personeel<sup>23</sup> en voldoende financiële middelen beschikken om mensenhandel doeltreffend te bestrijden<sup>24</sup>. De Raad dient op basis van evaluaties van de Commissie en binnen de bevoegdheden van de Unie voor regelmatig toezicht te zorgen en normen en toetsingscriteria te ontwikkelen.**

**Bestrijding van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting vereist nieuwe vormen van specialisatie en samenwerking met nieuwe partners, zoals bureaus die belast zijn met de controle op arbeidsomstandigheden en met financiële onderzoeken in verband met illegale arbeid<sup>25</sup>.**

**Corruptiebestrijding moet een vast onderdeel zijn van antimensenhandelbeleid<sup>26</sup>.**

**De EU-instellingen en de lidstaten dienen er in hun betrekkingen met derde landen op het gebied van wetshandhaving op aan te dringen dat de bestrijding van mensenhandel als prioriteit wordt beschouwd<sup>27</sup>.**

De getuigenverklaring van het slachtoffer is zeer belangrijk als bewijs tegen mensenhandelaars. Omdat slachtoffers die als getuige optreden risico's lopen<sup>28</sup>, moet worden gezocht naar een manier om slachtoffers te laten getuigen en tegelijkertijd hun veiligheid te garanderen, zonder dat zij of hun familie gevaar lopen<sup>29</sup>.

**Als onderdeel van een doeltreffend vervolgingsbeleid dienen de lidstaten slachtoffers die als getuige optreden bescherming en bijstand te verlenen en daarnaast zelf op inlichtingen gebaseerde onderzoeken te verrichten, die los staan van het getuigenis van het slachtoffer<sup>30</sup>.**

Europese organen hebben specifieke bevoegdheden en gespecialiseerd personeel. Mensenhandel valt onder de bevoegdheid van Eurojust<sup>31</sup>. Europol speelt een heel belangrijke rol<sup>32</sup>. Het kan toegang verschaffen tot gegevensbanken en operationele ondersteuning bieden in de vorm van gegevensuitwisseling en deskundig advies<sup>33</sup>. Europol dient gegevensuitwisseling gemakkelijker te maken en de lidstaten operationele analyses en strategische verslagen te verschaffen op basis van informatie van de lidstaten, van Europol zelf of uit andere bronnen. De informatiestroom van de lidstaten naar Europol is echter beperkt, in verhouding tot het aantal onderzoeken. Het lijkt erop dat bij onderzoeken eerder sprake is van spontane bi- of multilaterale samenwerking en dat de opgezette structuren en mechanismen als opties worden beschouwd. Europol beheert namens de lidstaten slechts een enkel onderzoeksdossier dat specifiek op mensenhandel is gericht<sup>34</sup>.

**De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de nationale wetshandhavingsinstanties Europol regelmatig betrekken bij de uitwisseling van informatie, gezamenlijke operaties en gemeenschappelijke onderzoeksteams, en gebruik maken van de**

**mogelijkheden van Eurojust om mensenhandelaars gemakkelijker te kunnen vervolgen.**

**De Europese hoofden van politie dienen toezicht te houden op de operationele samenwerking tussen de lidstaten en zondig aanbevelingen te doen voor de verbetering daarvan.**

**CEPOL dient regelmatig specifieke opleidingen voor personeel van wetshandhavingsinstanties te blijven organiseren.**

**De EU-instellingen en organen en de lidstaten dienen regionale vormen van politiesamenwerking te bevorderen, met name door middel van programma's zoals AGIS.**

Op 4 augustus 2005 waren slechts 15 lidstaten partij bij het VN-mensenhandelprotocol en slechts 13 bij het VN-migrantensmokkelprotocol. De Commissie heeft de sluiting van deze protocollen door de Europese Gemeenschap<sup>35</sup> voorgesteld in augustus 2003<sup>36</sup>, maar de Raad heeft het desbetreffende besluit niet goedgekeurd omdat er onenigheid bestond over de bevoegdheid van de Gemeenschap ten aanzien van de bepalingen van deze protocollen.

**De Raad dient zo snel mogelijk<sup>37</sup> zijn goedkeuring te hechten aan het voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap, van het mensenhandelprotocol van de VN, dat de Commissie op 22 augustus 2003 heeft ingediend<sup>38</sup>.**

De EG-instrumenten tegen het witwassen van geld, met name de instrumenten die op een meer strafrechtelijke aanpak zijn gericht, zoals de nieuwe richtlijn die onlangs door de Commissie is voorgesteld, bieden een basis voor het aanpakken van de financiële aspecten van mensenhandel<sup>39</sup>. Er moet ten volle gebruik worden gemaakt van het nieuwe Kaderbesluit van de Raad inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen<sup>40</sup>. De werkzaamheden van de Financial Action Task Force, met name van de Werkgroep typologie (WGTYP), die zich onder andere richt op *witwasmethoden die verband houden met mensenhandel*, moeten worden gevolgd en geëvalueerd teneinde de politieke en operationele mogelijkheden om mensenhandel te bestrijden, verder te ontwikkelen.

#### **IV. ILLEGALE MIGRATIE**

Mensenhandel is een strafbaar feit dat vaak een transnationale dimensie heeft, omdat veel slachtoffers van mensenhandel de buitengrenzen oversteken of over worden gebracht. Het voorkomen en bestrijden van mensenhandel is dan ook een belangrijke drijfveer van de EU bij haar inspanningen om de controle aan en de bewaking van de buitengrenzen te verbeteren en de strijd tegen illegale immigratie op te voeren.

De overeenkomst tussen migrantensmokkel en mensenhandel is dat beide vaak worden georganiseerd door internationaal opererende criminele netwerken en verband houden met de vraag naar goedkope en illegale diensten. Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002<sup>41</sup> tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, en het kaderbesluit van dezelfde datum<sup>42</sup> spelen al een belangrijke rol bij het voorkomen van deze criminele activiteiten.

In 2002 heeft de Raad een algemeen actieplan vastgesteld ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in de Europese Unie<sup>43</sup>, met een breed scala van maatregelen en acties op het gebied van visumbeleid, informatie-uitwisseling, grensmaatregelen, terugkeer en strafrechtelijke sancties tegen mensenhandelaars. Een aantal maatregelen die in het actieplan van 2002 werden voorgesteld, zijn al uitgevoerd<sup>44</sup>, zoals: (1) Richtlijn 2004/81/EG van 29 april 2004<sup>45</sup>, waarin wordt vastgesteld onder welke voorwaarden onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie een verblijfstitel krijgen in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten, en (2) Verordening (EG) nr. 491/2004 van 10 maart 2004<sup>46</sup> tot instelling van het Aeneas-programma voor financiële en technische bijstand aan derde landen op het gebied van migratie en asiel, dat uitdrukkelijk mogelijkheden biedt voor medefinanciering van projecten op het gebied van de voorkoming en bestrijding van mensenhandel.

Deze algemene aanpak is ook typerend voor het migrantensmokkelprotocol en het mensenhandelprotocol van de VN<sup>47</sup>, die het probleem als een wereldwijd probleem beschouwen en die zo spoedig mogelijk door alle EU-betrokkenen zouden moeten worden geratificeerd.

Om harder op te treden tegen mensenhandel moeten de volgende maatregelen op het gebied van grenscontrole en migratiebeheer worden getroffen:

**De lidstaten dienen vaart te zetten achter de omzetting van Richtlijn 2004/81/EG teneinde de positie van slachtoffers van mensenhandel te verbeteren<sup>48</sup>.**

**De Commissie zal nagaan of regelmatig bijeenkomsten van nationale deskundigen kunnen worden georganiseerd om informatie uit te wisselen over middelen en methoden die worden gebruikt bij migrantensmokkel, om hieruit praktische conclusies te trekken voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel, bijvoorbeeld ten aanzien van het werven en vervoeren van slachtoffers. Het Europees Agentschap voor de buitengrenzen (Frontex) en de EPA dienen in hun opleidingsprogramma's specifieke aandacht te besteden aan deze verschijnselen.**

**De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat op basis van de toekomstige verordening tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen<sup>49</sup>, aan de buitengrenzen van de EU doeltreffender en gericht wordt gecontroleerd op mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Het Frontex-agentschap zal de lidstaten daarin bijstaan. Frontex dient zich bij de coördinatie en organisatie van gezamenlijke operaties en modelprojecten aan de buitengrenzen en bij het opstellen van risicoanalyses mede te richten op de bestrijding van mensenhandel. Europol en Frontex dienen op dit gebied samen te werken binnen het kader van hun respectieve bevoegdheden.**

**De Raad dient zo snel mogelijk biometrische identificatiemiddelen in te voeren voor EU-visa en verblijfstitels, omdat met beter beveiligde documenten slachtoffers van mensenhandel eerder kunnen worden ontdekt.**

**De Raad, het Europees Parlement<sup>50</sup> en de Commissie dienen zo spoedig mogelijk binnen hun respectieve bevoegdheden de ontwikkeling van een gemeenschappelijk visuminformatiesysteem te voltooien.**

**Personeel van consulaire posten in landen van herkomst dient samen te werken en ervaringen uit te wisselen, en te worden opgeleid in het herkennen van visumaanvragen waarbij sprake zou kunnen zijn van mensenhandel<sup>51</sup>.**

## **V. SPECIFIEKE GROEPEN, MET NAME VROUWEN EN KINDEREN**

Bevordering van non-discriminatie in de vorm van gelijkheid van mannen en vrouwen en eerbiediging van de rechten van kinderen, inheemse volken en minderheidsgroepen<sup>52</sup> is van groot belang, omdat het bij veel slachtoffers of potentiële slachtoffers van mensenhandel gaat om vrouwen, kinderen en personen die tot een etnische of een andere minderheidsgroep behoren, die in hun plaats van herkomst wellicht gediscrimineerd worden. Mensenhandel is niet noodzakelijk een genderspecifiek delict, want mannen en vooral jongens zijn ook slachtoffers van seksuele en arbeidsuitbuiting. Maar de handel in vrouwen en meisjes voor commerciële seksuele uitbuiting is een wijdverbreid verschijnsel.

**De EU-instellingen en de lidstaten dienen het gebruik van genderspecifieke preventiestrategieën te bevorderen als belangrijk instrument voor de bestrijding van vrouwen- en meisjeshandel. Dit houdt in dat gendergelijkheidsbeginselen moeten worden toegepast en dat de vraag naar alle vormen van uitbuiting, ook seksuele uitbuiting en uitbuiting voor huishoudelijk werk, moet worden weggenomen<sup>53</sup>.**

**Binnen de EU moeten programma's zoals Daphne ook in de toekomst worden gebruikt voor financiële steun aan projecten waarin mensenhandel wordt beschouwd als geweld tegen kinderen, vrouwen en andere risicogroepen, terwijl tegelijkertijd meer aandacht aan mensenhandel moet worden besteed in het kader van de ontwikkelingssamenwerking.**

**Er moet meer aandacht komen voor kinderhandel in Europa en er moet meer onderzoek naar worden gedaan. Gemeenten die met het probleem van kinderarbeid worden geconfronteerd ("sweatshops", bedelen, zakkenrollen, prostitutie) moeten actief worden gesteund. Oplossingen voor het probleem moeten in nauw overleg met de landen van herkomst van de kinderen worden ontwikkeld.**

Strafbare feiten die verband houden met kinderhandel, zoals een kind dwingen tot prostitutie of seksuele activiteiten met kinderprostituees ontplooiën vallen al onder de kaderbesluiten inzake de bestrijding van mensenhandel en van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie<sup>54</sup>. Maar de harmonisatie blijft nogal beperkt.

**De Commissie zal zich in 2006 bij de evaluatie van de kaderbesluiten van de Raad betreffende de bestrijding van mensenhandel en van de seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie vooral richten op versterking van het wettelijk kader voor het aanpakken van kinderhandel en aanverwante delicten, zoals het dwingen van een kind tot prostitutie of het ontplooiën van seksuele activiteiten met kinderprostituees, en zonodig voorstellen indienen.**

Kinderhandel<sup>55</sup> moet ook worden aangepakt op basis van het Handvest van de grondrechten van de EU, dat stelt dat bij alle handelingen betreffende kinderen de belangen van het kind de eerste overweging vormen<sup>56</sup>. Het *Verdrag inzake de rechten van het kind van 1989*<sup>57</sup> is het belangrijkste internationale kinderrechteninstrument en bevat ook bepalingen over



kinderhandel<sup>58</sup>. Het kinderrechtenverdrag is van toepassing op alle kinderen onder de 18, een uitgangspunt waar de Commissie achter staat. Het VN-mensenhandelprotocol moet worden gelezen in het licht van het kinderrechtenverdrag, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met andere internationale instrumenten, zoals het Facultatief Protocol inzake kinderrechten, prostitutie en pornografie van 25 mei 2000, het Verdrag van Den Haag betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid<sup>59</sup> en het Verdrag inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van de interlandelijke adoptie. Voorts moet worden gekeken naar de acties op dit gebied waartoe de 46 landen van de Raad van Europa hebben besloten tijdens de top in Warschau, met name naar het driejarig actieprogramma over kinderen en geweld.

**De EU-instellingen en de lidstaten dienen ervoor te zorgen dat het antimensenhandelbeleid van de EU tevens een kinderrechtenbeleid is, gebaseerd op universeel erkende beginselen, met name in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind. Dit beleid moet van toepassing zijn op iedereen die jonger is dan 18 jaar. Er moet ook worden gezorgd voor coördinatie met het actieprogramma over kinderen en geweld (2006-2008) van de Raad van Europa<sup>60</sup>.**

In het kader van het grensbeheer moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan *alleenstaande minderjarigen*<sup>61</sup> of kinderen die zonder naaste familie reizen, zoals ook is gebeurd in de onlangs goedgekeurde *verordening tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen*<sup>62</sup>. Binnenkort<sup>63</sup> komt de Commissie met een mededeling waarin zij ingaat op de bescherming van kinderen.

Ontwikkelingssamenwerking moet een doeltreffende bijdrage leveren aan de verbetering van de positie van kinderen in ontwikkelingslanden die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel.

**De Commissie dient ervoor te zorgen dat in de nationale en regionale strategiedocumenten waar nodig en mogelijk meer wordt gedaan om de factoren die bijdragen tot kinderrechten, zoals het ontbreken van geboorteregisters of basisonderwijs, aan te pakken<sup>64</sup>.**

## VI. BETROUWBARE GEGEVENS

Het antimensenhandelbeleid van de EU moet gebaseerd zijn op een duidelijk beeld van de omvang van het probleem in de EU en in de wereld<sup>65</sup>. Nauwkeurige cijfers zijn echter niet beschikbaar<sup>66</sup> en wetshandavingsgegevens zijn weliswaar belangrijk, maar niet toereikend<sup>67</sup>. In 2003 heeft de Raad de Commissie en de lidstaten verzocht werk te maken van maatregelen om een systeem voor het volgen van mensenhandel op te zetten, waarmee permanent gegevens worden verkregen van de bevoegde nationale instanties, zodat altijd actuele gegevens beschikbaar zijn<sup>68</sup>. Zoals blijkt uit het actieplan voor de verzameling en analyse van communautaire statistieken van 2003<sup>69</sup> en uit de Eurostatgegevens over migratie<sup>70</sup>, die betrekking hebben op sommige aspecten van deze problematiek, is de eerste stap naar een coherent statistisch systeem het op centraal nationaal niveau stelselmatig op basis van gemeenschappelijke richtsnoeren verzamelen en analyseren van gegevens uit *verschillende bronnen*, uitgesplitst naar leeftijd, geslacht en andere relevante aspecten<sup>71</sup>. Het is zeer belangrijk om gegevens die op nationaal niveau op de juiste manier zijn verzameld, op Europees niveau te verzamelen<sup>72</sup> en te vergelijken en om op EU- en wereldniveau samen te

werken met derde landen, internationale organisaties en NGO's. De lidstaten dienen te beschikken over onafhankelijke instanties, zoals nationale rapporteurs of nationale bureaus, die stelselmatig gegevens verzamelen, ook van NGO's, en toezicht houden op het effect van nationale actieplannen.

**De Commissie zal, uitgaande van de bestaande instanties op EU-niveau en de mogelijke toekomstige rol van Eurostat, nagaan welke mogelijkheden er zijn om relevante nationale gegevens te verzamelen en te vergelijken, zodat de ontwikkelingen op EU-niveau goed kunnen worden gevolgd.**

**Het toekomstige EU-bureau voor de grondrechten<sup>73</sup> dient, binnen de grenzen van zijn mandaat en in nauwe samenwerking met het toekomstige Europese migratienetwerk (EMN)<sup>74</sup> en met de deskundigengroep mensenhandel, gegevens over mensenhandel te verzamelen en te analyseren. Het bureau dient in samenwerking met de Commissie en de lidstaten methoden te ontwikkelen om de vergelijkbaarheid en de betrouwbaarheid van gegevens op Europees niveau te verbeteren.**

**De Gemeenschap en de lidstaten dienen in hun betrekkingen met derde landen (vooral ontwikkelingslanden) en internationale organisaties aan te dringen op deze manier van werken.**

## **VII. COÖRDINATIE EN SAMENWERKING**

Coördinatie- en samenwerkingsstructuren zijn nodig<sup>75</sup>, maar kunnen per land verschillen zolang ze het mogelijk maken de hoofddoelstellingen van het antimensenhandelbeleid te verwezenlijken: slachtoffers van mensenhandel herkennen en bescherming en ondersteuning bieden. De structuren moeten zorgen voor een goed evenwicht tussen de verschillende belangen van de betrokken instellingen of organisaties.

### *Dialogo tussen overheid en samenleving*

Zowel binnen als buiten de EU spelen maatschappelijke organisaties een belangrijke rol in de opvang van slachtoffers van mensenhandel<sup>76</sup>. De betrekkingen tussen deze organisaties, werkgeversorganisaties en wetshandhavingsinstanties, moeten zijn gebaseerd op wederzijds begrip en vertrouwen.

**De lidstaten dienen de samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met het voorkomen en bestrijden van mensenhandel vaste vorm te geven, bijvoorbeeld door in onderling overleg regels op te stellen die zorgen voor wederzijds begrip en vertrouwen. Zo nodig dienen daarbij ook werkgeversorganisaties en vertegenwoordigers van bepaalde sectoren te worden betrokken.**

**De Commissie dient de dialoog met maatschappelijke organisaties op dit gebied in intensievere vorm voort te zetten, met name via de Deskundigengroep mensenhandel en het forum voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.**

**De Raad dient op basis van een bijdrage van de Commissie EU-richtsnoeren en/of een Europees modelsamenwerkingsprotocol<sup>77</sup> vast te stellen om deze samenwerking in de gehele EU en in derde landen mogelijk te maken.**

#### *Nationale samenwerking*

De deskundigengroep legt de klemtoon op *nationale doorverwijzingsmechanismen als instrument van nationale samenwerking*<sup>78</sup>, in navolging van de aanbevelingen in het OVSE-actieplan ter bestrijding van mensenhandel<sup>79</sup>.

**De lidstaten dienen te overwegen nationale doorverwijzingsmechanismen te ontwikkelen die ervoor zorgen dat slachtoffers van mensenhandel als zodanig worden herkend en worden doorverwezen naar de juiste instanties. Daarnaast zou een coördinatieorgaan van de overheid kunnen worden belast met de ontwikkeling, coördinatie en evaluatie van het nationale beleid en kunnen bijdragen aan procedures voor de behandeling van individuele klachten.**<sup>80</sup>

#### *Samenwerking op EU-niveau*

Nationale samenwerkings- en coördinatiemechanismen moeten de basis vormen voor eenzelfde mechanisme op EU-niveau dat kan zorgen voor deskundig advies en een brede dialoog tussen overheid en samenleving<sup>81</sup>.

**De Commissie zal zich buigen over goede coördinatie- en samenwerkingsmechanismen op EU-niveau in het kader waarvan minimumnormen en toetsingscriteria kunnen worden vastgesteld, het antimensenhandelbeleid van de lidstaten kan worden geëvalueerd en prioritaire actiepunten kunnen worden aangewezen, met name op het gebied van slachtofferhulp en –bescherming.**

#### *Samenwerking met derde landen van herkomst, doorreis en bestemming*<sup>82</sup>

De Commissie zal in het kader van Aeneas, en waar nodig en mogelijk ook van andere thematische of geografische programma's van de Gemeenschap, geld blijven besteden aan acties in derde landen die erop gericht zijn mensenhandel te voorkomen en te bestrijden, slachtoffers te beschermen en te ondersteunen en samenwerking tussen deze landen en de EU te bevorderen.

**De Commissie dient erop toe te zien dat mensenhandel en de beleidskaders en strategieën ter voorkoming en bestrijding daarvan, aan de orde komen in strategiedocumenten voor armoedebestrijding en in de nationale en regionale strategiedocumenten en indicatieve programma's en de herzieningen daarvan.**

**De Gemeenschap dient – met name via het ontwikkelingsbeleid, dat in de eerste plaats is gericht op armoedebestrijding en op de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling – maatregelen te blijven financieren die de factoren wegnemen die mensen kwetsbaar maken voor mensenhandel, zoals armoede, gebrek aan basis- en hoger onderwijs, ongelijkheid van mannen en vrouwen, ontzegging van het recht op nationaliteit, discriminatie en het ontbreken van toegang tot diensten en van gelijke kansen.**

### *Regionale en wereldwijde samenwerking*

Er moet wereldwijd meer worden samengewerkt<sup>83</sup>, waarbij in het bijzonder derde landen moeten worden aangespoord en geholpen het *mensenhandelprotocol van de VN* snel te ratificeren en toe te passen, en ook het werk van de speciale VN-rapporteur die zich bezighoudt met mensenhandel, met name vrouwen- en kinderhandel, moet worden ondersteund.

De Commissie zal blijven samenwerken met de Raad van Europa<sup>84</sup> en met de OVSE, in het bijzonder met de *alliantie tegen mensenhandel* die door de speciale vertegenwoordiger van OVSE voor de bestrijding van mensenhandel in het leven is geroepen.

#### **De EU-instellingen en de lidstaten moeten**

- **blijven samenwerken met de internationale organisaties die actief zijn op dit gebied, zoals de VN, de OVSE en de Raad van Europa; de Unie dient met name ten volle gebruik te maken van de deskundigheid van de Raad van Europa wanneer zij actie moet ondernemen in het kader van haar bevoegdheden<sup>85</sup>.**
- **blijven werken aan de ontwikkeling van coördinatie- en samenwerkingsmechanismen op basis van internationale instrumenten;**
- **regionale initiatieven die als aanvulling of inspiratie voor EU-samenwerking kunnen dienen, blijven stimuleren, zoals de noords-Baltische taskforce tegen mensenhandel<sup>86</sup>, het Zuidoost-Europees samenwerkingsinitiatief<sup>87</sup>, het pan-Europese Boedapestproces<sup>88</sup>, de "5+5 dialoog" tussen de landen van het westelijke Middellandse-Zeegebied<sup>89</sup> en de Middellandse dialoog over transitmigratie<sup>90</sup>.**

\*\*\*

## BIJLAGE

### Endnotes

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Hereinafter referred to as EU.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

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

<sup>6</sup> 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).

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

<sup>8</sup> 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](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_crime_human_trafficking_en.htm)

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> See also Report, recommendations 17, 114.

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

<sup>14</sup> See Report, recommendations 89 – 115.

<sup>15</sup> 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.

---

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

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.).

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

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

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

<sup>21</sup> Report, p. 118.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> For possible guidance see Report, p. 122.

<sup>24</sup> Report, recommendations 117, 118.

<sup>25</sup> Report, recommendation 116.

<sup>26</sup> Report, p. 125 and recommendation 122.

<sup>27</sup> Notably in line with the so-called “Libreville Declaration,” [http://www.acpsec.org/fiji/gabon/final\\_gb.htm](http://www.acpsec.org/fiji/gabon/final_gb.htm).

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Report, p. 111-114, 119.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

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

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

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

<sup>35</sup> Hereinafter referred to as EC.

<sup>36</sup> COM (2003) 512 final of 22.8.2003.

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

<sup>38</sup> COM (2003) 512 final of 22.8.2003.

<sup>39</sup> 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).

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> OJ L 328, 5.12.2002, p. 17.

<sup>42</sup> OJ L 328, 5.12.2002, p. 1.

<sup>43</sup> OJ C 142, 14.6.2002, p. 23.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> OJ L 261, 6.8.2004, p. 19.

<sup>46</sup> OJ L 80, 18.3.2004, p.1.

---

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> Deadline for transposition according to the act: 6 August 2006.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> Hereinafter referred to as EP.

<sup>51</sup> See Report, Recommendations 68 and 76.

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> OJ L 203, 1.8.2002, p. 1; OJ L 13, 20.1.2004, p. 44.

<sup>55</sup> 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 Reizen 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](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>.

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> 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>).

<sup>58</sup> 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).

<sup>59</sup> 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.unhcr.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/ipecc/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.

<sup>60</sup> 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).

<sup>61</sup> See Report, recommendations 85, 86.

<sup>62</sup> 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”.

<sup>63</sup> End 2005/beginning 2006

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> See Report, Recommendations 35 – 42.

<sup>66</sup> 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>

<sup>67</sup> 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.

<sup>68</sup> OJ C 260, 29.10.2003, p. 4.

<sup>69</sup> COM (2003) 179 final of 15.4.2003.

---

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

<sup>71</sup> 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)

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

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

<sup>74</sup> Project under preparation of Commission services.

<sup>75</sup> 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/](http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/)).

<sup>76</sup> 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](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.

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> See Report, Chapter 3.6.1 and Recommendations 35-37.

<sup>79</sup> 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.

<sup>80</sup> See Report, recommendations 30, 31, 34.

<sup>81</sup> 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](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.

<sup>82</sup> 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

<sup>83</sup> 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>

<sup>84</sup> 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.

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> 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](http://www.against-trafficking.org/templates/news.aspx?page_id=251).

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

<sup>88</sup> For more information:

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

<sup>89</sup> 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.

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