

**ET**

**ET**

**ET**



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 18.10.2005  
KOM(2005) 514 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**

**Võitlus inimkaubandusega – terviklik lähenemisviis ja ettepanekud tegevuskava kohta**

VÕITLUS INIMKAUBANDUSEGA – TERVIKLIK LÄHENEMISVIIS JA  
ETTEPANEKUD TEGEVUSKAVA KOHTA

I.	Sissejuhatus .....	3
II.	PEAMINE MUREKÜSIMUS: INIMÕIGUSTE KAITSE.....	3
III.	ORGANISEERITUD KURITEGEVUSE MÕJUD .....	4
IV.	EBASEADUSLIKU RÄNDE MÕJU.....	6
V.	ERIRÜHMAD, ERITI NAISED JA LAPSED .....	7
VI.	USALDUSVÄÄRSED ANDMED .....	8
VII.	KOOSKÕLASTAMINE JA KOOSTÖÖ .....	9
LISA	.....	11

## I. SISSEJUHATUS

Käesoleva teatise eesmärk on tugevdada veelgi<sup>1</sup> Euroopa Liidu<sup>2</sup> ja liikmesriikide kohustust ennetada ja võidelda sellise inimkaubandusega, mille eesmärk on inimkaubanduse vastu võitlemist käsitlevas nõukogu 19. juuli 2002. aasta raamotsuses<sup>3</sup> määratletud seksuaalne või tööalane ekspluateerimine, ja kohustust kaitsta ja toetada neil inimkaubanduse ohvreid ning aidata neil taastuda.

Teatise aluseks on tõdemus, et tõhusalt inimkaubanduse vastu võitlemiseks on vajalik terviklik lähenemisviis, mis põhineb inimõiguste austamisel ja arvestab selle ülemaailmse iseloomuga. Kõnealune lähenemisviis nõuab kooskõlastatud poliitilist vastust, eriti vabadust, turvalisust ja õigust käsitlevates küsimustes ning välissuhete, arengukoostöö, tööhõive,<sup>4</sup> soolise võrdsuslikkuse ja mittediskrimineerimise valdkonnas. Lähenemisviisi eesmärk on tõhustada ka avaliku ja erasektori laiaulatuslikku dialoogi kõnealuses valdkonnas.

Sellist lahendust nõutakse Euroopa Ülemkogus novembris 2004 kinnitatud Haagi programmiga,<sup>5</sup> milles kutsutakse nõukogu ja komisjoni koostama 2005. aastal ühtsete standardite, parimate tavade ja mehhanismide kava inimkaubanduse ärahoidmiseks ja sellega võitlemiseks ning tõhustama ebaseadusliku sisserände vastast võitlust.<sup>6</sup>

Teatisega, millest teavitati Haagi programmi rakendavas komisjoni ja nõukogu tegevuskavas,<sup>7</sup> kavatakse kaasa aidata kõnealuse kava teostamisele. Teatistes võetakse nõuetekohaselt arvesse ebaseadusliku sisserände ja inimkaubandusega võitlemise 2002. aasta üldist tegevuskava ja komisjoni 2003. aasta lõpus asutatud inimkaubanduse ekspertrühma<sup>8</sup> 2004. aasta detsembri ettekandes<sup>9</sup> esitatud ideid ja soovitusi.

## II. PEAMINE MUREKÜSIMUS: INIMÕIGUSTE KAITSE

Asjaomased inimesed, nende vajadused ja õigused on ELi inimkaubanduse vastase võitluse keskmes. See tähendab eelkõige ELi institutsioonide ja liikmesriikide selget pühendumust *inimõigustepõhise lähenemisviisi* järgimisele ja selle edendamisele oma välissuhetes ning arengupoliitikas.

ELi põhiõiguste harta artikli 5 lõikega 3<sup>10</sup> keelatakse inimkaubandus, viidates inimväärilise puutumatusse, mis kuulub riikide põhiseaduste ja liikmesriikidele siduvate rahvusvaheliste inimõiguseid käsitlevate õigusaktide tuumikusse.

Vastavalt rahvusvahelisele õigusele ja kohustustele rikub riik, kes lubab inimkaubandust või ei võta tõhusaid meetmeid selle piiramiseks, inimõigusi.<sup>11</sup>

**ELi institutsioonid ja liikmesriigid peavad aktiivselt järgima poliitikat, millega toetatakse inimkaubanduse keelustamist, kaasa arvatud tegelike ja võimalike ohvrite kaitset nii ELi kui ka piirkondlikul ja rahvusvahelisel tasandil.**

Inimkaubanduse ohvriks langenud kolmandate riikide kodanikud, kellel puudub õiguslik elukoht ELis, ei tohiks jääda väljapoole kõnealust kaitset,<sup>12</sup> eriti kui nad on teinud koostööd liikmesriikide pädevate ametiasutustega, andes inimkaubitsejate vastu tunnistusi. Selliseid inimesi ei tohiks ka *de facto* ilma jätta võimalusest teostada oma õigusi, näiteks algatada õigusrikkuja suhtes hagi, kompensatsioonihagi või taotleda varjupaika.

On oluline, et eelmainitud põhimõtete järgimist ELi territooriumil kontrollitakse ja järgitakse regulaarselt asjatundjate ja poliitilisel tasandil.

**Nõukogu peaks tihedas koostöös komisjoniga ja kodanikuühiskonnaga peetud süvadialoogi<sup>13</sup> põhjal korraldama vähemalt korra aastas poliitilise debati ELi**

**inimkaubandusevastase poliitika teemal ja hindama selle vastavust inimõigusnormidele ning lisameetmete vajadust, nt toetus-, kaitse- ja sotsiaalse kaasatuse abikavade täiustamist.<sup>14</sup>**

On õiguspärane tõstatada kõnealune küsimus mitmepoolsetel foorumitel ja kolmandate riikidega peetavas poliitilises dialoogis, mis põhineb EÜ kaubandus- ja koostöölepingutes sisalduval inimõiguste olulisi aspekte käsitleval klausil.<sup>15</sup>

**Ühendus peaks tugevdama partnerriikidega peetavat poliitilist dialoogi inimkaubanduse ja inimkaubandusevastase poliitika inimõigusulatuvalt kahe- ja mitmepoolset tasandil ning jätkama kõnealuse küsimuse tõstatamist asjaomastel piirkondlikel ja mitmepoolsetel foorumitel.**

Euroopa demokraatia ja inimõiguste algatuses on aastatel 2005–2006 kõnealusele teemale erilist tähelepanu osutatud ja nähtud ette eriline toetus inimõiguste kultuuri edendamise kampaaniale.

**ELi institutsioonid ja liikmesriigid peaksid ELi raames ja suhetes kolmandate riikidega tõhustama meetmeid, millega võidelda inimkaubandusega, nt toetama inimkaubandusevastaseid algatusi arengukoostöö kaudu.**

### **III. ORGANISEERITUD KURITEGEVUSE MÕJUD**

Inimkaubandus on raske isikuvastane kuritegu,<sup>16</sup> mida tuleb käsitleda teiste raskete kuritegudega seotud organiseeritud kuritegevuse liigina ja selge õiguskaitse prioriteedina. Tööjõu ekspuaterimisest ja seksuaalsest ekspuaterimisest saadavad suured kasumid<sup>17</sup> liiguvad tihti rahapesu kaudu ja võimaldavad inimkaubitsejatel hakata tegelema muude kuritegelike tegevustega ning saavutada majanduslikku, sotsiaalset või isegi poliitilist võimu.<sup>18</sup>

Inimkaubandusest peab organiseeritud kuritegevuse jaoks saama väikese riski ja kõrge tootlikkusega tegevusest<sup>19</sup> suure riski ja madala tootlikkusega tegevus. Õiguskaitseorganid peavad kasutama kõiki vahendeid ja võimalusi,<sup>20</sup> et toetada inimkaubanduse keelustamist, võtta selliselt tegevuselt igasugune majanduslik kasu ja kui majanduslikku kasu on juba saadud, arestida ja konfiskeerida kõik varad.<sup>21</sup> Inimkaubanduse uurimine peaks olema sama prioriteetne kui organiseeritud kuritegevuse muud valdkonnad, kasutada tuleks spetsiaalseid uurimistehnikaid ja strateegiaid.

**Liikmesriigid peaksid tagama õiguskaitseorganitele vajalikud organisatsioonilised struktuurid,<sup>22</sup> spetsialiseerunud personali<sup>23</sup> ja piisavad rahalised vahendid, et inimkaubandusega tõhusalt võidelda.<sup>24</sup> Nõukogu peaks komisjoni hinnangute alusel ja liidu pädevuste raames kindlustama regulaarse järelevalve ning välja töötama standardid ja võrdlusnäitajad.**

**Tööjõu ekspuaterimiseks korraldatav inimkaubandus nõuab uut tüüpi spetsialiseerumist ja koostööd partnerite vahel, näiteks asutusi, kes vastutavad töötingimuste ja ebaseadusliku tööjõuga seotud finantsuurimiste kontrolli eest.<sup>25</sup>**

**Korruptsioonivastased strateegiad peaksid moodustama olulise osa inimkaubandusevastasest poliitikast.<sup>26</sup>**

**ELi institutsioonid ja liikmesriigid peaksid edendama inimkaubandusevastast võitlust esmatähtsana oma õiguskaitse suhetes kolmandate riikidega.<sup>27</sup>**

Ohvri tunnistus on ülitähtis tõend inimkaubitseja vastu. Kuna tunnistuste andmine seab ohvri suurde ohtu,<sup>28</sup> tuleb leida lahendusi, kuidas ohvrid saaksid anda tunnistusi nii, et nende turvalisus oleks tagatud, ja ilma, et nad ise või nende lähedased oleksid ohus.<sup>29</sup>

**Liikmesriigid peaksid pakkuma tunnistusi andvatele ohvritele kaitset ja abi lahutamatu osana tõhusast süüdistustegevusest ja edasi arendama ennetavat, operatiivteabel põhinevat uurimistegevust, mis ei sõltu ohvrite tunnistustest.<sup>30</sup>**

ELi asutustele on antud spetsiaalsed pädevused ja nende kasutuses on eripersonal. Inimkaubandus kuulub Eurojusti pädevusse<sup>31</sup>. Eriti tähtis roll on Europolil.<sup>32</sup> Ta võib võimaldada juurdepääsu operatiivteabe andmebaasidele ja pakkuda rakenduslikku toetust operatiivteabe vahetuse ja ekspertarvamuste kaudu.<sup>33</sup> Europol lihtsustab teabevahetust ja pakub liikmesriikidele tegevuse analüüsi ning koostab liikmesriikide operatiivteabe ja muu informatsiooni põhjal strateegilisi aruandeid Europoli enda või muudest allikatest kogutud andmetest. Liikmesriikide Europolile saadetak teabehulk on võrreldes uurimiste arvuga siiski väike. Tundub, et uurimised põhinevad pigem spontaansel kahe- või mitmepoolsel koostööl ja tavastruktuure ning mehhanisme nähakse varuvõimalustena. Europol haldab liikmesriikide nimel ainult ühte analüüsikausta, mis on spetsiaalselt keskendunud inimkaubandusele.<sup>34</sup>

**Liikmesriigid peaksid kindlustama, et riiklikud õiguskaitseorganid kaasavad Europoli regulaarselt teabevahetusse, ühisoperatsioonidesse ja uurimisrühmadesse ning kasutavad ära Eurojusti võimalused lihtsustada inimkaubitsejatele süüdistuste esitamist.**

**Euroopa politseijuhid peaksid teostama regulaarset järelevalvet liikmesriikidevahelise operatiivse koostöö üle ja vajadusel esitama parandussoovitusi.**

**Euroopa politseikolledž (CEPOL) peaks jätkuvalt korraldama erikoolitusi õiguskaitseorganite personalile.**

**ELi institutsioonid ja asutused ning liikmesriigid peaksid toetama ja tugevdama politseikoostöö piirkondlikke vorme, seda eriti läbi selliste programmide nagu AGIS.**

4. augustiks 2005 oli ainult 15 liikmesriiki ühinenud ÜRO inimkaubandust käsitleva protokolliga ja ainult 13 liikmesriiki ÜRO migrantide üle piiri toimetamise protokolliga. Komisjon tegi augustis 2003<sup>35</sup> ettepaneku sõlmida kõnealused protokollid Euroopa Ühenduse nimel,<sup>36</sup> kuid nõukogu ei ole vastavat otsust heaks kiitnud, sest protokollide sätetega seotud ühenduse pädevuse ulatuse suhtes pole üksmeelele jõutud.

**Nõukogu peaks võimalikult kiiresti<sup>37</sup> heaks kiitma komisjoni 22. augusti 2003 aasta ettepaneku otsuse kohta, mis käsitleb ÜRO inimkaubanduse protokollide sõlmimist EÜ nimel.<sup>38</sup>**

EÜ rahapesuvastase võitluse vahendid, nagu hiljuti komisjoni pakutud direktiiv, mille eesmärk on tugevdada kriminaalõiguslike meetmeid, moodustavad aluse, mille abil võidelda inimkaubanduse majanduslike mõjudega.<sup>39</sup> Nõukogu raamotsust kuritegevusega seotud tulu, vahendite ja vara konfiskeerimise kohta tuleb võimalikult tõhusalt kasutada.<sup>40</sup> Inimkaubandusega võitlemist käsitlevate poliitiliste ja tegevuslike võimaluste edasiarendamiseks tuleb jälgida ja hinnata rahapesuvastase töökonna, eriti tüpoloogiate töörühma (WGTYP) tööd, mis muu hulgas keskendub inimkaubandusega seotud rahapesumeetoditele.

#### IV. EBASEADUSLIKU RÄNDE MÕJU

Inimkaubandusel on tihti rahvusvaheline mõju, kuna paljud inimkaubanduse ohvriks langenud inimesed liiguvad üle ELi välispiiride või nad tuuakse ELi territooriumile. Sellest tulenevalt on inimkaubanduse ennetamine ja inimkaubandusega võitlemine oluline osa ELi tegevusest parandada välispiiri kontrolli ja järelevalvet ning edendada ebaseadusliku rände vastast võitlust.

Rändajate üle piiri toimetamine ja inimkaubandus on omavahel seotud, sest nendega tegelevad tihti rahvusvaheliselt organiseeritud kuritegelikud võrgustikud ja need on osa organiseeritud kuritegevusest, mis on seotud odavate ja ebaseaduslike teenuste nõudlusega. Direktiivil 2002/90/EÜ, mis võeti vastu 28. novembril 2002,<sup>41</sup> ja samal päeval heaks kiidetud raamotsusel<sup>42</sup> on juba praegu tähtis roll kõnealuste võrgustike tegevuseks oleva ebaseadusliku piiriületamise, läbisõidu ja territooriumil elamise kaasaaitamise takistamisel.

Aastal 2002 võttis nõukogu vastu üldise tegevuskava ebaseadusliku rände ja inimkaubandusevastaseks võitluseks ELis,<sup>43</sup> mis sisaldab loetelu meetmetest ja tegevustest alates viisapoliitikast, teabevahetusest ja piiridega seotud meetmetest kuni tagasisaatmise ja inimkaubitsejatele määratud kriminaalkaristusteni. Mitmeid 2002. aasta tegevuskavas soovitatud meetmeid on ellu viidud,<sup>44</sup> eelkõige 29. aprillil 2004 vastu võetud direktiiv nr 2004/81/EÜ,<sup>45</sup> milles määratletakse elamisloa väljaandmise tingimused kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kes on olnud seotud ebaseaduslikule sisserändele kaasaaitamisega, kuid teevad pädevate asutustega koostööd, ja 10. märtsil 2004 vastu võetud määrus (EÜ) nr 491/2004,<sup>46</sup> millega luuakse majandusliku ja tehnilise abi andmiseks kolmandatele maadele rände ja varjupaiga valdkonnas programm AENEAS, mis lubab otseselt kaasrahastada inimkaubanduse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud projekte.

Samasugune üldine lähenemisviis sisaldub ka ÜRO rändajate üle piiri toimetamise protokollis ja ÜRO inimkaubandust käsitlevas protokollis,<sup>47</sup> mis mõlemad peegeldavad probleemi tunnustamist ülemaailmses kontekstis ja mille kõik ELi osalejad peaksid kiiresti ratifitseerima.

Inimkaubandusevastase tegevuse tugevdamiseks tuleks ellu viia järgmised piirikontrolli ja rändehaldust hõlmavad meetmed:

**Liikmesriigid peaksid inimkaubanduse ohvrite olukorra parandamiseks kiirendama direktiivi 2004/81/EÜ ülevõtmist.<sup>48</sup>**

**Komisjon arutab võimalust korraldada regulaarselt koosolekuid liikmesriikide asjatundjatele, et vahetada teavet vahendite ja meetodite kohta, mida kasutatakse rändajate üle piiri toimetamiseks; eesmärk on teha praktilisi inimkaubanduse ennetamist ja sellega võitlemist käsitlevaid ohvrite värbamise ja transpordiga seotud järeldusi. Euroopa piirivalveagentuur (FRONTEX) ja CEPOL peaksid erilist tähelepanu osutama nendele ilmingutele oma vastavates koolituskavades.**

**Liikmesriigid peaksid kindlustama, et tulevase määruse alusel, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad,<sup>49</sup> juhitakse erilist tähelepanu sellele, et ELi välispiiridel viiakse läbi tõhusamat ja inimkaubanduse võimalikele ohvritele suunatud piirikontrolli. FRONTEX toetab liikmesriike selle ülesande täitmisel. FRONTEX peaks arvestama, et inimkaubanduse vastu on vajalik võidelda välispiiridel ühisoperatsioonide ja katseprojektide kooskõlastamise ning korraldamisega ja riskianalüüside teostamisega. EUROPOL ja FRONTEX peaksid kõnealuses valdkonnas tegema koostööd oma pädevuse raames.**

Nõukogu peaks võimalikult kiiresti rakendama biomeetrilised tunnused ELi viisades ja elamislubades, sest turvalisemad dokumendid lihtsustavad inimkaubanduse ohvriks langenud isikute tuvastamist.

Nõukogu, Euroopa Parlament <sup>50</sup>ja komisjon peaksid võimalikult kiiresti kooskõlas oma kohustustega lõpule viima ühise viisainfosüsteemi väljaarendamise.

Päritolumaal asuvad konsulaarametnikud peaksid tegema koostööd, vahetama kogemusi ja läbima asjaomase koolituse, et ära tunda viisataotlusi, mis võivad olla seotud inimkaubandusega. <sup>51</sup>

## V. ERIRÜHMAD, ERITI NAISED JA LAPSED

Eriti oluline on edendada mittediskrimineerimist, kaasa arvatud soolist võrdõiguslikkust ning laste, põlisrahvaste ja vähemusrühmade õigusi, <sup>52</sup>sest paljud inimkaubanduse ohvrid või võimalikud ohvrid on naised, lapsed ja etnilistesse ning vähemusrühmadesse kuuluvad isikud, kes võivad olla diskrimineerimise ohvrid oma päritolumaal. Inimkaubandus pole tingimata kindla sugupoolega seotud kuritegu, sest ka mehed ja eriti poisid on seksuaalse eksploateerimise ja tööalase eksploateerimise ohvrid. Naiste ja tüdrukutega kauplemine kaubandusliku seksuaalse eksploateerimise eesmärgil on laialtlevinud tõsiasi.

**ELi institutsioonid ja liikmesriigid peaksid edendama sugupoolepõhiseid ennetamisstrateegiaid naiste ja tüdrukutega kauplemise vastu võitlemise olulise osana. Selleks tuleks rakendada soolise võrdõiguslikkuse põhimõtet ja kõrvaldada nõudlus kõigi eksploateerimisvormide, kaasa arvatud seksuaalse eksploateerimise ja siseriiklikul tasandil toimuva tööalase eksploateerimise järele.** <sup>53</sup>

Programme nagu Daphne tuleks ka edaspidi kasutada ELi siseselt selliste projektide rahastamiseks, mis käsitlevad inimkaubandust kui laste, naiste ja teiste riskirühmade vastast vägivalla ilmingut, samuti tuleks rohkem tähelepanu pöörata arengukoostööle.

Edasist tähelepanu vajab ka Euroopas toimuv lastega seotud inimkaubandus ja selle uurimine. Omavalitsusi, kus esineb laste sunnitööga seotud probleeme (ebaseaduslikud töökojad, kerjamine, taskuvargused ja prostitutsioon), tuleks aktiivselt toetada. Lahendusi kõnealuse probleemi lahendamiseks tuleks välja töötada tihedas koostöös laste päritolumaaga.

Lastekaubandusega seotud kuritegudega, eriti laste prostitutsioonile sundimise või lapsega seksuaalakti sooritamise, tegeleb juba nõukogu raamotsus, mis käsitleb inimkaubanduse ja laste seksuaalse eksploateerimise ja lastepornograafia vastast võitlust. <sup>54</sup> Siiski on vastumeetmete ühtlustatuse tase piiratud.

**Kui komisjon hakkab 2006. aastal hindama inimkaubanduse ja laste seksuaalse eksploateerimise ja lastepornograafia vastast võitlust käsitleva nõukogu raamotsuse rakendamist, keskendub komisjon oma hindamisaruannetes vajadusele tugevdada õiguslikku raamistikku, mis tegeleks lastekaubanduse ja sellega seotud kuritegudega, eriti laste prostitutsioonile sundimise või lapsega seksuaalakti sooritamise, ning esitaks vajadusel asjakohaseid ettepanekuid.**

Lastekaubandusega <sup>55</sup>tuleb võidelda ELi põhiõiguste harta alusel, mis rõhutab, et lapse huve tuleb esmatähtsult arvestada kõigis lapsega seotud tegevustes. <sup>56</sup>*Lapse õiguste 1989. aasta konventsioon* <sup>57</sup>kui kõige tähtsam lapse õigusi käsitlev rahvusvaheline õigusakt sisaldab



lastekaubandust käsitlevaid sätteid.<sup>58</sup> Konventsiooni kohaldatakse kõigi alla 18aastaste laste suhtes, sellist lähenemisviisi toetab ka komisjon. ÜRO inimkaubandust käsitlevat protokollituleb vaadelda lapse õiguste konventsiooni valguses, võttes arvesse teisi asjakohaseid rahvusvahelisi õigusakte, nagu 25. mai 2000 aasta vabatahtlik protokoll, mis käsitleb laste müüki, lasteprostitutsiooni ja lastepornograafiat, ILO konventsioon, mis käsitleb laste töö halvimate vormide keelustamist ja kohest tegevusest kõrvaldamist,<sup>59</sup> ning Haagi konventsioon, mis käsitleb lastekaitset ja koostööd rahvusvahelise adopteerimise valdkonnas. Arvesse tuleks võtta ka kõnealust valdkonda käsitlevaid meetmeid, eriti lapsi ja vägivalda käsitlevat kolmeaastast tegevuskava, mida Euroopa Nõukogu 46 liikmesriiki kiitsid heaks Varssavi tippkohtumisel.

**ELi institutsioonid ja liikmesriigid peavad kindlustama, et ELi inimkaubandusevastane poliitika peegeldaks laste õigusi käsitlevaid ülemaailmselt tunnustatud põhimõtteid, mis sisalduvad eriti ÜRO lapse õiguste konventsioonis. Sellist lähenemisviisi peab seega kohaldama iga alla 18aastase isiku suhtes. Kindlustada tuleks ka, et lähenemisviis kooskõlastatakse Euroopa Nõukogu lapsi ja vägivalda käsitleva tegevuskavaga (2006-2008).<sup>60</sup>**

Piirivalve seisukohast tuleb erilist tähelepanu pöörata *saatjata alaealistele* või ilma pereliikmeta reisivatele lastele,<sup>61</sup> nagu on tehtud hiljuti heaks kiidetud *määruses, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad*.<sup>62</sup> Lähiajal<sup>63</sup> käsitleb komisjon lastekaitset spetsiaalses teatises.

Arengukoostöö peab tõhusalt kaasa aitama arengumaade lastega tegelemisele, kes on langenud inimkaubanduse ohvriks.

**Komisjon peab kindlustama, et riiklikud ja piirkondlikud strategiadokumendid tugevdaksid võimaluse ja vajaduse korral strateegiaid, mille abil tegeletakse lastekaubandust lihtsustavate teguritega, nagu näiteks asjaolu, et ei suudeta tagada lapse sünni registreerimist või lastel puudub juurdepääs algharidusele.<sup>64</sup>**

## VI. USALDUSVÄÄRSED ANDMED

ELi inimkaubandusevastane poliitika peab rajanema selgel käsitlusel probleemi tegelikust ulatusest ELi tasandil ja ülemaailmselt.<sup>65</sup> Täpsed andmed ei ole siiski kättesaadavad<sup>66</sup> ning kuigi õiguskaitsealased andmed on tähtsad, ei ole need piisavad.<sup>67</sup> Aastal 2003 kutsus nõukogu komisjoni ja liikmesriike üles edendama meetmeid inimkaubanduse järelevalvesüsteemi loomiseks, et pädevatelt riiklikelt ametiasutustelt saaks ajakohastatud andmeid pidevalt ja regulaarselt.<sup>68</sup> Võttes arvesse 2003. aasta statistilise tegevuskava<sup>69</sup> ja Eurostati rännet käsitlevaid andmeid,<sup>70</sup> mis hõlmavad kõnelause ilmingu aspekte, on ühtse statistilise süsteemi loomisel lähtekohaks koguda ja analüüsida andmeid süstemaatiliselt – liigitatuna vanuse, soo ning muude oluliste aspektide järgi<sup>71</sup> – erinevatest allikatest selliste ühiste suuniste alusel, mis on kesksel kohal siseriiklikul tasandil. Kui andmeid kogutakse siseriiklikul tasandil piisavalt, on oluline koguda ja võrrelda neid ka Euroopa tasandil<sup>72</sup> ja teha koostööd kolmandate riikide, rahvusvaheliste organisatsioonide ja valitsusväliste organisatsioonidega ELi ja ülemaailmsel tasandil. Liikmesriikide käsutuses peaksid olema sõltumatud institutsioonid, nagu riiklikud ettekandjad või bürood, kes koguvad süstemaatiliselt andmeid, sealhulgas valitsusvälistelt organisatsioonidelt ja jälgivad riiklike tegevuskavade mõjusid.

Võttes arvesse ELi olemasolevaid institutsioone ja Eurostati võimalikku tulevast rolli, uurib komisjon võimalusi koguda ja võrrelda olulisi riiklikke andmeid, et tagada nõuetekohane järelevalve ELi tasandil.

Tulevane Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet <sup>73</sup> peaks vastavalt oma volitustele tihedas koostöös tulevase Euroopa rändevõrgustiku <sup>74</sup> ja inimkaubanduse ekspertrühmaga koguma ja analüüsima inimkaubandust käsitlevaid andmeid. Amet peaks koostöös komisjoni ja liikmesriikidega välja töötama meetodid andmete võrreldavuse ja usaldusväarsuse suurendamiseks Euroopa tasandil.

Ühendus ja liikmesriigid peaksid edendama sellist lähenemisviisi suhetes kolmandate riikidega (eriti arengumaadega) ja oluliste rahvusvaheliste organisatsioonidega.

## VII. KOOSKÕLASTAMINE JA KOOSTÖÖ

Asjakohased kooskõlastus- ja koostööstruktuurid on vajalikud, <sup>75</sup> kuid võivad riigiti erineda, kui on kindlustatud, et inimkaubandusevastase poliitika põhieesmärgid, nagu inimkaubanduse ohvriks langenud isikute asjakohane tuvastamine ning kaitse- ja tugimehhanismidele loovutamine, on tõhusalt täidetud. Kõnealused struktuurid peaksid ühendama ja tasakaalustama kaasatud institutsioonide või organisatsioonide erinevaid huve.

### *Avaliku ja erasektori koostöö*

Kodanikuühiskonna organisatsioonidel on tähtis roll inimkaubanduse ohvriks langenud isikute toetamisel nii ELis kui kogu maailmas. <sup>76</sup> Kõnealuste organisatsioonide, eriti tööandjate organisatsioonide ja õiguskorraldusorganite suhted peaksid rajanema vastastikusel mõistmisel ja usaldusel.

**Liikmesriigid peaksid tugevdama valitsusasutuste ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahelist inimkaubanduse vältimise ja selle vastu võitlemisega seotud koostööd, näiteks kehtestades ühiselt kokku lepitud eeskirjad, mis edendavad vastastikust mõistmist ja usaldust. Vajaduse korral peaksid olema kaasatud asjakohased tööandjate organisatsioonid ja teatud majandusvaldkondade esindajad.**

**Komisjon jätkab ja edendab selles valdkonnas dialoogi kodanikuühiskonna organisatsioonidega, eriti inimkaubanduse ekspertrühma ja organiseeritud kuritegevust käsitleva foorumi kaudu.**

**Nõukogu peaks lisaks komisjoni panusele vastu võtma ELi suunised ja/või koostööd käsitleva Euroopa mudelprotokolli, <sup>77</sup> lihtsustamaks sellist koostööd üle kogu ELi ja kolmandates riikides.**

### *Riiklik koostöö*

Ekspertühm rõhutab eriliselt, et *riikliku koostöö vahendina* tuleb luua *riiklikud üleandmismehhanismid*, <sup>78</sup> nagu soovitati juba OSCE inimkaubandusega võitlemist käsitlevas tegevuskavas. <sup>79</sup>

**Liikmesriigid peaksid arutama selliste riiklike üleandmismehhanismide loomist, millega kindlustatakse inimkaubanduse ohvriks langenud isikute tuvastamine ja üleandmine, ning valitsuse kooskõlastusorgan võiks koostada, kooskõlastada ja hinnata riiklikku poliitikat ja osaleda üksikkaebuste lahendamisel. <sup>80</sup>**

### *Koostöö ELi tasandil*

Riiklikud koostöö- ja kooskõlastusmehhanismid peaksid moodustama vundamendi vastavale ELi tasemel mehhanismile, mis pakuks ekspertnõuandeid ja laiaulatuslikku avaliku ja erasektori dialoogi.<sup>81</sup>

**Komisjon kontrollib asjaomaseid ELi tasandi kooskõlastus- ja koostöömehhanisme, millega kindlustatakse miinimumnõuete ja võrdlusnäitajate väljatöötamine ja liikmesriikide inimkaubandusevastase poliitika hindamisvoorud, ja tuuakse välja ohvrite toetamist ning kaitset hõlmavad esmatähtsad meetmed.**

*Koostöö päritolu-, transiidi- ja sihtriikidega*<sup>82</sup>

Komisjon jätkab ühenduse muude temaatiliste või geograafiliste fondide eraldamist programmi AENEAS raames võimaluse ja vajaduse korral kolmandates riikides teostatavatele meetmetele, mille eesmärk on võidelda ja ennetada inimkaubandust, kaitsta ja toetada ohvreid ning edendada koostööd nende riikide ja ELi vahel.

**Komisjon peaks kindlustama, et inimkaubandus ja selle ennetamise ning vältimise strateegiaid ning poliitilist raamistikku hinnatakse vaesuse vähendamise strateegia dokumentides, riiklike ja piirkondlike strateegia dokumentides, näidisprogrammides ning nende ülevaadetes.**

**Ühendus peaks – eriti ELi arengukoostöö kaudu, mis keskendub vaesuse vähendamisele ja aastatuhande arengueesmärkide saavutamisele – jätkama rahastamismeetmeid, millega võidelda teguritega, mis muudavad inimesed inimkaubanduse poolt haavatavaks, st vaesus, puudulik juurdepääs põhi- ja kõrgharidusele, sooline ebavõrdsus, kodakondsuse andmisest keeldumine, diskrimineerimine ja teenuste halb kättesaadavus ning võrdsete võimaluste puudumine.**

*Koostöö piirkondlikul ja ülemaailmsel tasandil*

Koostööd tuleb tugevdada ülemaailmsel tasandil,<sup>83</sup> eriti toetades ja aidates kolmandatel riikidel kiiresti ratifitseerida ja rakendada *ÜRO inimkaubandust käsitlevat protokoll*i ja toetades inimkaubanduse, eriti naiste- ja lastekaubandusega tegeleva ÜRO eriettekanja tööd.

Komisjon jätkab koostööd Euroopa Nõukogu<sup>84</sup> ja OSCEga, eriti *inimkaubanduse vastase liidu* raames, mille algatas inimkaubandusevastase võitlusega tegelev OSCE eriesindaja.

**ELi institutsioonid ja liikmesriigid peaksid**

- jätkama koostööd asjakohaste rahvusvaheliste organisatsioonidega, nagu ÜRO, OSCE ja Euroopa Nõukogu; liit peaks täielikult ära kasutama Euroopa Nõukogu ekspertarvamust olukordades, mis eeldavad nõukogu pädevusse kuuluvat tegevust.<sup>85</sup>
- võtma kasutusele asjakohaseid kooskõlastus- ja koostöömehhanisme, mis rajanevad asjaomastel rahvusvahelistel organisatsioonidel;
- jätkama piirkondlike algatuste edendamist, mis võiksid täiendada ja innustada ELi ülest koostööd, nagu näiteks inimkaubandusevastane Põhja–Balti operatiivrühm,<sup>86</sup> Kagu-Euroopa koostööinitsiatiiv,<sup>87</sup> üleeuroopaline Budapesti protsess,<sup>88</sup> Läänepoolsete Vahemereäärsete riikide 5+5 dialoog<sup>89</sup> ja Vahemere piirkonna transiitrände dialoog.<sup>90</sup>

\*\*\*

## LISA

### Joonealused märkused

---

<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.<sup>3</sup> 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> 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>9</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>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> COM (2003) 512 final of 22.8.2003.

<sup>36</sup> Hereinafter referred to as EC

<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 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'Briain, 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.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/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>