

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 18.10.2005
KOM(2005) 514 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Ihmiskaupan torjunta – kokonaisvaltainen toimintatapa ja ehdotukset
toimintasuunnitelmaksi**

IHMISKAUPAN TORJUNTA – KOKONAISVALTAINEN TOIMINTATAPA JA
EHDOTUKSET TOIMINTASUUNNITELMAKSI

I.	Johdanto	3
II.	PERIMMÄINEN TAVOITE: IHMISOIKEUKSIEN SUOJAAMINEN	3
III.	JÄRJESTÄYTYNEEN RIKOLLISUUDEN ULOTTUVUUS	4
IV.	LAITTOAMAN MAAHANMUUTON ULOTTUVUUS	6
V.	ERITYISRYHMÄT, VARSINKIN NAISSET JA LAPSET	8
VI.	LUOTETTAVAT TIEDOT	9
VII.	KOORDINOINTI JA YHTEISTYÖ	10
LIITE	13

I. JOHDANTO

Tämän tiedonannon tarkoituksena on entisestään¹ lujittaa Euroopan unionin² ja jäsenvaltioiden sitoutumista sellaisen ihmiskaupan estämiseen ja torjuntaan, jonka tarkoituksena on ihmiskaupan torjunnasta 19 päivänä heinäkuuta 2002 annetussa neuvoston puitepäätöksessä³ määritelty seksuaalinen hyväksikäyttö tai työvoiman hyväksikäyttö, ja sitoutumista ihmiskaupan uhrien suojeluun, tukemiseen ja kuntouttamiseen.

Tiedonannon perusajatuksena on se, että ihmiskaupan tehokas torjuminen edellyttää kokonaisvaltaista, ihmisoikeuksien kunnioittamiseen perustuvaa toimintatapaa ja ihmiskaupan maailmanlaajuisen luonteen huomioon ottamista. Tällainen toimintatapa vaatii koordinoitun poliittisen ratkaisun varsinkin vapautta, turvallisuutta ja oikeutta koskevissa asioissa ja ulkosuhteiden, kehitysyhteistyön, työllisyyden⁴, sukupuolten tasa-arvon ja syrjinnän ehkäisemisen aloilla. Toiminnan yhteydessä pyritään myös vahvistamaan laajaa julkisen ja yksityisen sektorin välistä vuoropuhelua näillä aloilla.

Tällaista ratkaisua edellytetään Eurooppa-neuvoston marraskuussa 2004 hyväksymässä Haagin ohjelmassa⁵, jossa neuvostoa ja komissiota pyydetään laatimaan vuonna 2005 suunnitelma yhteisiksi vaatimuksiksi, parhaiksi käytänteiksi ja mekanismeiksi ihmiskaupan estämiseksi ja torjumiseksi ja laittoman maahanmuuton torjumisen tehostamiseksi.⁶

Tiedonannon esittämisestä ilmoitettiin Haagin ohjelman täytäntöönpanoa koskevassa komission ja neuvoston toimintasuunnitelmassa.⁷ Sillä pyritään edistämään kyseisen suunnitelman toteuttamista. Tiedonannossa otetaan huomioon vuoden 2002 kokonaisvaltainen toimintasuunnitelma laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnasta ja ajatukset ja ehdotukset, jotka komission vuonna 2003 asettama ihmiskauppaa käsittelevä asiantuntijaryhmä⁸ esitti joulukuussa 2004 antamassaan kertomuksessa⁹.

II. PERIMMÄINEN TAVOITE: IHMISOIKEUKSIEN SUOJAAMINEN

Asianomaisten henkilöiden, heidän tarpeidensa ja oikeuksiensa on oltava ihmiskaupan vastaisen EU-politiikan lähtökohtana. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot sitoutuvat selkeästi noudattamaan *ihmisoikeuslähtöistä toimintatapaa* ja edistävät sitä ulkosuhde- ja kehitysyhteistyöpolitiikassaan.

EU:n perusoikeuskirjan 5 artiklan 3 kohta¹⁰ kieltää ihmiskaupan vedoten ihmisarvon loukkaamattomuuteen, joka kuuluu kansallisten perustuslakien ja jäsenvaltioita sitovien kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen keskeisiin periaatteisiin.

Kansainvälisten lakien ja sitoumusten mukaan valtio, joka suvaitsee ihmiskauppaa tai ei ryhdy tehokkaisiin toimiin sen taltuttamiseksi, syyllistyy ihmisoikeusloukkaukseen.¹¹

EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden on aktiivisesti harjoitettava politiikkaa, jolla tuetaan ihmiskaupan kieltämistä; tällaiseen politiikkaan sisältyy uhrien ja potentiaalisten uhrien suojelu sekä EU:n tasolla että alueellisella ja kansainvälisellä tasolla.

Ihmiskaupan uhreiksi joutuneilta kolmansien maiden kansalaisilta, joilla ei ole oikeudellista kotipaikka-asemaa EU:ssa, ei pitäisi kieltää tällaista suojelua¹² varsinkaan silloin, kun he ovat tehneet yhteistyötä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa todistamalla ihmiskaupan harjoittajia vastaan. Tällaisilta henkilöiltä ei pitäisi myöskään evätä mahdollisuutta harjoittaa oikeuksiaan, esimerkiksi nostaa kanne rikoksentehtyjää vastaan tai vahingonkorvauskanne tai hakea turvapaikkaa.

On oleellista, että edellä mainittujen periaatteiden noudattamista EU:n alueella valvotaan ja seurataan säännöllisesti asiantuntijatasolla ja poliittisella tasolla.

Neuvoston olisi käytävä kiinteässä yhteistyössä komission kanssa ja kansalaisyhteiskunnan kanssa käydyn perusteellisen vuoropuhelun¹³ perusteella vähintään kerran vuodessa poliittinen keskustelu ihmiskaupan vastaisesta EU:n politiikasta ja arvioitava, miten hyvin se vastaa ihmisoikeusnormeja. Lisäksi olisi pohdittava lisätoimien tarvetta esimerkiksi apua, suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskevien suunnitelmien parantamiseksi.¹⁴

Asia on aiheellista ottaa esille monenvälisillä keskustelufoorumeilla ja kolmansien maiden kanssa käytävässä poliittisessa vuoropuhelussa, joka perustuu EY:n kauppaa ja yhteistyösopimuksiin sisältyvään olennaisiin ihmisoikeuksiin koskevaan lausekkeeseen.¹⁵

Yhteisön olisi vahvistettava kumppanuusmaiden kanssa käytävää poliittista vuoropuhelua ihmiskaupan ja ihmiskaupan vastaisten poliitikkojen ihmisoikeusulottuvuudesta kahden- ja monenvälisillä tasoilla ja ottaa aihe uudestaan esille asiaan kuuluvilla alueellisilla ja monenvälisillä keskustelufoorumeilla.

Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevassa eurooppalaisessa aloitteessa kiinnitettiin aiheeseen erityistä huomiota vuosina 2005–2006, ja siinä esitettiin ihmisoikeuskulttuurin edistämiskampanjan kautta jaettavaa erityistä tukea.

EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden olisi EU:n alueella ja suhteissaan kolmansiin maihin tehostettava toimia, joilla puututaan ihmiskauppaan, esimerkiksi tukemalla ihmiskaupan vastaisia aloitteita kehitysyhteistyön avulla.

III. JÄRJESTÄYTYNEEN RIKOLLISUUDEN ULOTTUVUUS

Ihmiskauppa on vakava henkilöihin kohdistuva rikos¹⁶, jota täytyy käsitellä muihin vakaviin rikoksiin liittyvänä järjestäytyneen rikollisuuden muotona ja selkeänä lainvalvontaprioriteettina. Työvoiman hyväksikäytöstä ja seksuaalisesta hyväksikäytöstä¹⁷ saatavat suuret tuotot kierrätetään usein rahanpesun kautta, ja ne voivat antaa ihmiskaupan harjoittajille mahdollisuuden ryhtyä muuhun rikolliseen toimintaan ja saavuttaa taloudellista, sosiaalista tai jopa poliittista valtaa.¹⁸

Ihmiskauppa täytyy muuttua ”vähäriskisestä ja tuottoisasta järjestäytyneen rikollisuuden liiketoiminnasta”¹⁹ liiketoiminnaksi, johon sisältyy suuria riskejä ja huonot tuottavuusnäkökulmat. Lainvalvontaviranomaisien on hyödynnettävä kaikkia saatavilla olevia voimavaroja ja valmiuksia²⁰ voidakseen edistää ihmiskaupan kieltämistä, poistaa ihmiskauppaan liittyvät taloudelliset edut ja takavarikoida ja tuomita menetetyksi siitä mahdollisesti saadut varat.²¹ Ihmiskaupan tutkintaa olisi pidettävä yhtä tärkeänä kuin muuta järjestäytyneen rikollisuuden tutkintaa, ja siinä olisi käytettävä erityisiä tutkintamenetelmiä ja strategioita, joilla ihmiskauppioiden toimintaan voidaan vaikuttaa.

Jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että lainvalvontaviranomaisilla on käytössään tarvittavat organisaatorakenteet²², erikoishenkilöstö²³ ja riittävät taloudelliset voimavarat, jotta ihmiskauppa voidaan torjua tehokkaasti.²⁴ Neuvoston olisi komission arvioiden perusteella ja unionin toimivallan rajoissa huolehdittava tämän toiminnan säännöllisestä valvonnasta ja kehitettävä standardeja ja arviointiperusteita.

Työvoiman hyödyntämiseksi harjoitettu ihmiskauppa vaatii uudenlaisia erikoistumis- ja yhteistyömuotoja kumppaneiden kanssa, joihin kuuluvat

esimerkiksi virastot, jotka ovat vastuussa laitonta työvoimaa koskevien työolojen ja talousrikostutkinnan valvonnasta.²⁵

Korruption torjuntastrategioiden olisi muodostettava olennainen osa ihmiskaupan vastaista politiikkaa.²⁶

EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden olisi edistettävä ihmiskaupan torjuntaa ensisijaisesti lainvalvontasuhteissaan kolmansiin maihin.²⁷

Uhrin todistajanlausunto on erittäin tärkeä todiste ihmiskaupan harjoittajaa vastaan. Koska todistaminen ihmiskaupan harjoittajaa vastaan asettaa uhrin entistä suurempaan vaaraan²⁸, on pyrittävä kehittämään keinoja, joiden avulla uhrit voivat antaa todistajanlausuntonsa turvallisesti ja asettamatta heitä tai heidän omaisiaan alttiiksi riskeille.²⁹

Jäsenvaltioiden olisi tarjottava todistajina toimiville uhreille suojaa ja apua olennaisena osana tehokkaita syytetoimia ja entisestään kehitettävä ennakoivaa, tiedustelutietoihin pohjautuvaa tutkintaa, joka ei ole riippuvainen uhrien antamista todistajanlausunnoista.³⁰

EU:n toimielimille on annettu erityiset toimivaltuudet, ja niillä on käytössään erikoishenkilöstöä. Eurojustilla on toimivaltaa ihmiskaupan torjunnassa³¹, ja Europolilla on erityisen tärkeä asema.³² Se voi antaa tutkintaviranomaisille pääsyn tietokantoihin ja tarjota toiminnallista tukea vaihtamalla tietoja ja asiantuntijaneuvoja.³³ Europol helpottaa tiedonvaihtoa, tarjoaa jäsenvaltioille toiminta-analyysseja ja laatii strategisia selvityksiä jäsenvaltioiden antamien tietojen perusteella, jotka ne ovat saaneet Europolilta tai keränneet muista lähteistä. Europolin jäsenvaltioilta saama tietomäärä on kuitenkin pieni verrattuna tutkimusten määrään. Vaikuttaa siltä, että tutkimukset perustuvat pikemminkin spontaaniin kahden- ja monenväliseen yhteistyöhön ja EU:n rakenteita ja mekanismeja pidetään vaihtoehtoina. Europol hallinnoi jäsenvaltioiden puolesta ainoastaan yhtä analyysitietokantaa, joka keskittyy nimenomaan ihmiskauppaan.³⁴

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kansalliset lainvalvontaviranomaiset antavat Europolille mahdollisuuden osallistua säännöllisesti tietojenvaihtoon ja yhteisiin toimiin ja tutkintaryhmiin ja että ne hyödyntävät Eurojustin tarjoamia mahdollisuuksia helpottaa ihmiskaupan harjoittajien syytteeseen asettamista.

Euroopan poliisipäälliköiden olisi säännöllisesti valvottava jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä ja tarvittaessa laadittava suosituksia sen edistämiseksi.

Cepolin olisi edelleen järjestettävä säännöllistä erityiskoulutusta lainvalvontaviranomaisille.

EU:n toimielinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden olisi tuettava ja vahvistettava poliisiyhteistyön alueellisia muotoja muun muassa erilaisten ohjelmien, kuten AGIS-ohjelman, avulla.

Ainoastaan 15 jäsenvaltiota oli sopimuspuolena YK:n yleissopimukseen liitettyssä ihmiskaupaa koskevassa lisäpöytäkirjassa ja ainoastaan 13 valtiota YK:n yleissopimukseen liitettyssä maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämistä koskevassa lisäpöytäkirjassa 4 päivään elokuuta 2005 mennessä. Komissio ehdotti elokuussa 2003³⁵, että Euroopan yhteisö³⁶ tekee kyseiset lisäpöytäkirjat, mutta neuvosto ei ole hyväksynyt asiaa koskevaa päätöstä, koska pöytäkirjojen määräyksiä koskevasta yhteisön toimivallan laajuudesta ei ole päästy yksimielisyyteen.

Neuvoston olisi mahdollisimman pian³⁷ hyväksyttävä komission 22 päivänä elokuuta 2003 tekemä päätösehdotus YK:n yleissopimukseen liitetyn ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan tekemisestä³⁸ Euroopan yhteisön puolesta.

Euroopan yhteisön rahanpesunvastaiset välineet, kuten komission hiljattain ehdottama uusi direktiivi, joiden tarkoitus on erityisesti vahvistaa alan rikoslainsäädäntöä, muodostavat perustan, jonka avulla puututaan ihmiskaupasta johtuviin taloudellisiin vaikutuksiin³⁹. Neuvoston puitepääöstä rikoksen tuottaman hyödyn ja rikoksella saadun omaisuuden sekä rikoksentekevälaineiden menetetyksi tuomitsemisesta on hyödynnettävä tehokkaasti.⁴⁰ Jotta ihmiskaupan torjuntaa koskevia politiikka- ja toimintavaihtoehtoja voidaan kehittää entisestään, on seurattava ja arvioitava rahanpesunvastaisen toimintaryhmän, erityisesti toimintatapoja koskevan työryhmän (WGTYP), työtä, joka keskittyy muun muassa *ihmiskaupaan liittyviin rahanpesumenetelmiin*.

IV. LAITTOMAN MAAHANMUUTON ULOTTUVUUS

Ihmiskauppa on usein kansainvälinen ongelma, koska lukuisat ihmiskaupan kohteeksi joutuneet henkilöt liikkuvat yli EU:n ulkorajojen tai heidät tuodaan EU:n alueelle. Tästä johtuen ihmiskaupan estäminen ja torjunta ovat olennainen osa EU:n toimia, joilla pyritään parantamaan ulkorajoilla suoritettavia tarkastuksia ja valvontaa ja edistämään laittoman maahanmuuton torjuntaa.

Maahanmuuttajien salakuljetus ja ihmiskauppa liittyvät toisiinsa, sillä ne ovat usein kansainvälisellä tasolla toimivien rikollisverkostojen harjoittamaa toimintaa ja osa järjestäytyneitä rikollisuutta, joka on sidoksissa halpojen ja laittomien palvelujen tarpeeseen. Direktiivillä 2002/90/EY, joka annettiin 28 päivänä marraskuuta 2002,⁴¹ ja samana päivänä annetulla puitepääöksellä⁴² on jo tärkeä asema tällaisten verkostojen harjoittaman laittoman maahantulon, kauttakulun ja maassa oleskelun avustamisen estämisessä.

Vuonna 2002 neuvosto hyväksyi kokonaisvaltaisen toimintasuunnitelman laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnasta EU:ssa⁴³. Suunnitelma sisältää laajan luettelon toimenpiteistä ja toimista, jotka koskevat viisumipolitiikkaa, tiedonvaihtoa, rajoihin liittyviä toimenpiteitä, palauttamista ja rikosoikeudellisia seuraamuksia. Useita kyseisessä toimintasuunnitelmassa ehdotettuja toimenpiteitä on toteutettu⁴⁴, erityisesti (1) 29 päivänä huhtikuuta 2004 annettu direktiivi 2004/81/EY⁴⁵, jossa määritellään ehdot oleskeluluvan myöntämiselle yhteistyötä viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi, ja (2) 10 päivänä maaliskuuta 2004 annettu asetus (EY) N:o 491/2004⁴⁶ taloudellisen ja teknisen tuen antamista kolmansille maille siirtolaisuuden ja turvapaikan aloilla koskevan ohjelman perustamisesta (AENEAS), jolla nimenomaan mahdollistetaan ihmiskaupan estämiseen ja torjuntaan liittyvien hankkeiden osarahoittaminen.

Sama kokonaisvaltainen toimintatapa sisältyy myös YK:n yleissopimukseen liitettyihin maahanmuuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa⁴⁷ koskeviin lisäpöytäkirjoihin, jotka kuvastavat ongelman käsittelyä laajemmalla kansainvälisellä tasolla ja jotka kaikkien EU:n toimijoiden olisi nopeasti ratifioitava.

Jos ihmiskaupan vastaisia toimia on tarkoitus lisätä, olisi syytä toteuttaa seuraavat rajavalvontaan ja maahanmuuton hallintaan liittyvät toimenpiteet:

Parantaakseen ihmiskaupan kohteeksi joutuneiden asemaa jäsenvaltioiden olisi nopeutettava direktiivin 2004/81/EY saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä.⁴⁸

Komissio harkitsee mahdollisuutta järjestää säännöllisiä kokouksia jäsenvaltioista tuleville asiantuntijoille, jotta voitaisiin vaihtaa tietoja keinoista ja menetelmistä, joita käytetään maahanmuuttajien salakuljetuksessa; tarkoituksena on tehdä käytännönläheisiä ihmiskaupan estämistä ja torjuntaa koskevia päätelmiä, jotka liittyvät esimerkiksi uhrien värväykseen ja kuljetukseen. Euroopan rajaturvallisuusviraston (Frontex) ja Cepolin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota näihin ilmiöihin omissa koulutusohjelmissaan.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tulevan neuvoston asetuksen⁴⁹ perusteella, joka annetaan henkilöiden toimesta tapahtuvaa rajojen ylittämistä koskevasta yhteisön säännöstöstä, erityistä huomiota kiinnitetään siihen, että EU:n ulkorajoilla sijaitsevilla rajanylityspaikoilla suoritetaan entistä tehokkaampia potentiaalsiin ihmiskaupan uhreihin kohdennettuja tarkastuksia. Frontex avustaa jäsenvaltioita tässä tehtävässä. Frontexin tehtäviin kuuluu ulkorajoilla toteutettavien yhteisten toimien ja pilottihankkeiden järjestäminen ja yhteensovittaminen ja riskianalyysointi. Tämän toiminnan yhteydessä olisi pyrittävä myös torjumaan ihmiskauppaa. Europolin ja Frontexin olisi tehtävä yhteistyötä tällä alalla oman toimivaltansa puitteissa.

Neuvoston olisi mahdollisimman pian otettava käyttöön biometriset tunnistet EU:n viisumeissa ja oleskeluluvissa, sillä entistä turvallisemmat asiakirjat helpottavat ihmiskaupan kohteiksi joutuneiden henkilöiden tunnistamista.

Neuvoston, Euroopan parlamentin⁵⁰ ja komission olisi mahdollisimman pian omien toimivaltuuksiensa rajoissa saatettava loppuun yhteistä viisumitietojärjestelmää koskeva kehitystyö.

Lähtömaissa sijaitsevien konsulaattien henkilöstön olisi tehtävä yhteistyötä ja vaihdettava tietoja, ja heitä olisi koulutettava tunnistamaan viisumihakemukset, jotka voivat liittyä ihmiskauppaan.⁵¹

V. ERITYISRYHMÄT, VARSINKIN NAISET JA LAPSET

On erityisen tärkeää estää syrjintää ja edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja lasten, alkuperäiskansojen ja vähemmistöryhmien oikeuksia⁵², sillä monet ihmiskaupan uhrit tai potentiaaliset uhrit ovat naisia, lapsia ja etnisiin ja vähemmistöryhmiin kuuluvia henkilöitä, jotka voivat joutua syrjinnän kohteeksi lähtömaassaan. Ihmiskauppa ei välttämättä ole pelkästään naisiin kohdistuva rikos, vaan myös miehet ja erityisesti pojat voivat olla seksuaalisen hyväksikäytön ja työvoiman hyväksikäytön uhreja. Nais- ja tyttökauppa erityisesti kaupallista seksuaalista hyväksikäyttöä varten on nykypäivää monissa maissa.

EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden olisi edistettävä sukupuoleen perustuvia ehkäisystrategioita olennaisena osana naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa ihmiskaupan torjuntaa. Tätä varten olisi otettava käyttöön sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevia periaatteita ja poistettava kaikkia hyväksikäytön muotoja, kuten seksuaalista hyväksikäyttöä ja kansallisella tasolla tapahtuvaa työvoiman hyväksikäyttöä, koskeva kysyntä.⁵³

Daphnen kaltaisia ohjelmia olisi jatkossakin käytettävä EU:n alueella sellaisten hankkeiden rahoittamiseen, jotka käsittelevät ihmiskauppaa lapsiin, naisiin ja muihin riskiryhmiin kohdistuvan väkivallan muotona. Myös kehitysyhteistyöhön olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota.

Lisähuomiota on kiinnitettävä myös Euroopassa esiintyvään lapsikauppaan ja sen tutkimukseen. Kuntia, joissa lasten pakkotyötä esiintyy (mm. yritysten harjoittama työvoiman riisto, kerjääminen, taskuvarkaudet ja prostituutio), olisi tuettava aktiivisesti. Ratkaisuja tähän ongelmaan olisi kehitettävä tiiviissä yhteistyössä lasten lähtömaiden kanssa.

Lapsikauppaan liittyviin rikoksiin, erityisesti lasten prostituutioon pakottamiseen tai seksuaalisen toiminnan harjoittamiseen lapsen kanssa, on jo puututtu neuvoston puitepäätöksissä ihmiskaupan torjumisesta ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsipornografian torjumisesta.⁵⁴ Torjuntatoimien yhdenmukaistamiseen on kuitenkin vielä tarvetta.

Komissio laatii arviointikertomukset ihmiskaupan torjumista ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsipornografian torjumista koskevien neuvoston puitepäätösten täytäntöönpanosta vuonna 2006. Kertomuksissa keskitytään tarpeeseen vahvistaa oikeudellista kehystä, jolla puututaan erityisesti lapsikauppaan ja siihen liittyviin rikoksiin, etenkin lasten pakottamiseen prostituutioon tai seksuaalisen toiminnan harjoittamiseen lapsen kanssa, ja esittää tarvittaessa asianmukaisia ehdotuksia.

Lapsikauppaan⁵⁵ on puututtava EU:n perusoikeuskirjan perusteella, sillä perusoikeuskirja korostaa, että lapsen etu on ensisijaisesti otettava huomioon kaikissa lasta koskevissa toimissa.⁵⁶ *Lapsen oikeuksista vuonna 1989 tehty YK:n yleissopimus*⁵⁷, joka on tärkein kansainvälinen lapsen oikeuksia koskeva sopimus, sisältää lapsikauppaa koskevia säännöksiä.⁵⁸ Yleissopimusta sovelletaan kaikkiin alle 18-vuotiaisiin lapsiin. Myös komissio kannattaa tällaista lähestymistapaa. YK:n yleissopimukseen liitettyä ihmiskauppaa koskevaa lisäpöytäkirjaa on tulkittava lasten oikeuksien yleissopimuksen pohjalta ottaen huomioon myös muut asiaan liittyvät kansainväliset asiakirjat, kuten lapsen oikeuksien yleissopimukseen liitetty, 25 päivänä toukokuuta 2002 tehty valinnainen pöytäkirja, joka koskee lasten myyntiä, lapsiprotituutiota ja lapsipornografiaa, ja Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus lapsityön pahimpien muotojen kieltämisestä ja välittömistä toimista niiden poistamiseksi⁵⁹ sekä Haagin yleissopimus lasten suojelusta ja yhteistyöstä kansainvälisen adoption alalla. Huomioon olisi otettava myös tätä alaa koskevat toimet, erityisesti kolmevuotinen lapsia ja väkivaltaa koskeva toimintaohjelma, josta Euroopan neuvoston 46 jäsenvaltiota sopivat Varsovan huippukokouksessa.

EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että EU:n ihmiskaupan vastainen politiikka vastaa lasten oikeuksia koskevaa ja maailmanlaajuisesti tunnustettuihin periaatteisiin perustuvaa lähestymistapaa, joka sisältyy muun muassa lapsen oikeuksista tehtyyn YK:n yleissopimukseen. Tällaista lähestymistapaa on näin ollen sovellettava jokaiseen alaikäiseen. Lisäksi olisi varmistettava, että lähestymistapa sovitetaan yhteen Euroopan neuvoston lapsia ja väkivaltaa koskevan toimintaohjelman (2006–2008) kanssa.⁶⁰

Rajavalvonnassa erityistä huomiota on kiinnitettävä *ilman huoltajaa matkustaviin alaikäisiin henkilöihin* tai ilman perheenjäsentä matkustaviin lapsiin⁶¹, kuten on tehty hiljattain hyväksytyssä *neuvoston asetuksessa, joka annettiin henkilöiden toimesta tapahtuvaa rajojen ylittämistä koskevasta yhteisön säännöstöstä*.⁶² Lähiaikoina⁶³ komissio käsittelee lasten suojelua erityisessä tiedonannossa.

Kehitysyhteistyön avulla on puututtava tehokkaasti niiden kehitysmaiden lasten ahdinkoon, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan kohteeksi.

Komission olisi varmistettava, että maa- ja aluekohtaiset strategia-asiakirjat lujittavat mahdollisuuksien mukaan strategioita, joiden avulla puututaan lapsikauppaa helpottaviin tekijöihin, esimerkiksi siihen, että syntyneiden lasten rekisteröintiä ei ole varmistettu tai että lapsilta puuttuu oikeus peruskoulutukseen.⁶⁴

VI. LUOTETTAVAT TIEDOT

EU:n ihmiskaupan vastaisen politiikan on perustuttava selkeään käsitykseen ongelman todellisesta laajuudesta EU:n tasolla ja koko maailmassa.⁶⁵ Tarkkoja lukuja ei kuitenkaan ole saatavilla⁶⁶ ja vaikka lainvalvontatiedot ovatkin tärkeitä, ne eivät riitä.⁶⁷ Vuonna 2003 neuvosto kehotti komissiota ja jäsenvaltioita edistämään toimenpiteitä ihmiskaupan valvontajärjestelmän kehittämiseksi, jotta toimivaltaisilta kansallisilta viranomaisilta voitaisiin kerätä säännöllisesti ajantasaista tietoa.⁶⁸ Tätä varten voitaisiin hyödyntää muuttoliikkeitä koskevia tilastotietoja, joita saadaan vuonna 2003 julkaistun toimintaohjelman tuloksena⁶⁹ ja Eurostatilta⁷⁰. Nämä tiedot kattavat osan ihmiskauppaan liittyvistä näkökohdista. Lähtökohtana yhtenäisen tilastointijärjestelmän luomiselle on kerätä ja analysoida järjestelmällisesti tietoja – eriteltynä ikäryhmän, sukupuolen ja muiden oleellisten seikkojen mukaan⁷¹ – eri lähteistä sellaisten yhteisten suuntaviivojen perusteella, jotka ovat keskeisessä asemassa kansallisella tasolla. Kun tietoja kerätään riittävästi kansallisella tasolla, on tärkeää kerätä ja verrata niitä Euroopan tasolla⁷² ja tehdä yhteistyötä kolmansien maiden, kansainvälisten järjestöjen ja valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa EU:n tasolla ja maailmanlaajuisesti. Jäsenvaltioiden käytössä olisi oltava riippumattomia laitoksia, esimerkiksi kansallisia raportoijia tai toimistoja, jotka keräävät järjestelmällisesti tietoja esimerkiksi valtiosta riippumattomilta järjestöiltä ja seuraavat kansallisten toimintasuunnitelmien vaikutuksia.

Komissio tutkii, voisivatko EU:n nykyiset virastot ja tulevaisuudessa ehkä myös Eurostat kerätä ja verrata oleellisia kansallisia tietoja, jotta voidaan taata asianmukainen seuranta EU:n tasolla.

Tulevan Euroopan unionin perusoikeusviraston⁷³ olisi kerättävä ja analysoitava ihmiskauppaa koskevia tietoja toimeksiantonsa mukaisesti ja tiiviissä yhteistyössä tulevan Euroopan muuttoliikkeiden verkoston⁷⁴ ja ihmiskauppaa käsittelevän asiantuntijaryhmän kanssa. Lisäksi sen olisi kehitettävä menetelmiä tietojen vertailukelpoisuuden ja luotettavuuden parantamiseksi Euroopan tasolla yhteistyössä komission ja jäsenvaltioiden kanssa.

Yhteisön ja jäsenvaltioiden olisi edistettävä tällaista toimintatapaa suhteissaan kolmansiin maihin (erityisesti kehitysmaihin) ja tärkeimpiin kansainvälisiin järjestöihin.

VII. KOORDINOINTI JA YHTEISTYÖ

Asianmukaiset koordinointi- ja yhteistyörakenteet ovat välttämättömiä.⁷⁵ Ne voivat kuitenkin vaihdella maittain, kunhan varmistetaan, että ihmiskaupan vastaisen politiikan tärkeimmät tavoitteet, erityisesti ihmiskaupan kohteeksi joutuneiden henkilöiden tunnistaminen, suojelu ja tukijärjestelyt, saavutetaan tehokkaasti. Kyseisten rakenteiden olisi koottava yhteen ja tasapainotettava asianomaisten toimielinten ja järjestöjen erilaiset intressit.

Julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö

Kansalaisyhteiskunnan järjestöillä on merkittävä asema ihmiskaupan kohteiksi joutuneiden auttamisessa sekä EU:n alueella että maailmanlaajuisesti.⁷⁶ Tällaisten järjestöjen, työnantajajärjestöjen ja lainvalvontaviranomaisten välisen suhteen on perustuttava keskinäiseen ymmärrykseen ja luottamukseen.

Jäsenvaltioiden olisi vahvistettava julkisten viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen välistä, ihmiskaupan estämiseen ja torjuntaan liittyvää yhteistyötä esimerkiksi antamalla yhteisesti sovittuja sääntöjä, jotka edistävät keskinäistä ymmärtämystä ja luottamusta. Myös työnantajajärjestöt ja tiettyjen teollisuudenalojen edustajat olisi tarvittaessa saatava mukaan tähän yhteistyöhön.

Komissio jatkaa ja edistää vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kanssa tällä alalla, erityisesti ihmiskauppaa käsittelevän asiantuntijaryhmän ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä koskevan foorumin välityksellä.

Neuvoston olisi hyväksyttävä komission lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaisesti EU:n suuntaviivat ja/tai yhteistyötä koskeva eurooppalainen mallipöytäkirja⁷⁷, mikä helpottaisi yhteistyötä EU:ssa ja kolmansissa maissa.

Kansallinen yhteistyö

Asiantuntijaryhmä korostaa erityisesti, että on luotava *kansallisen yhteistyön välineenä* toimivia *kansallisia ohjausmenettelyjä*⁷⁸, kuten jo ihmiskaupan torjuntaa koskevassa ETYJ:n toimintasuunnitelmassa⁷⁹ suositellaan.

Jäsenvaltioiden olisi harkittava sellaisten kansallisten ohjausjärjestelmien luomista, joilla varmistetaan ihmiskaupan kohteeksi joutuneiden henkilöiden tunnistaminen ja ohjaaminen oikeille tahoille. Valtionhallinnon koordinoitelin voisi laatia, yhteensovittaa ja arvioida kansallisia politiikkoja ja osallistua järjestelyihin, joiden avulla käsitellään yksittäisiä kanteluja.⁸⁰

Yhteistyö EU:n tasolla

Kansallisten yhteistyö- ja koordinoitijärjestelyjen olisi muodostettava perusta vastaavanlaiselle EU-tason järjestelylle, jonka puitteissa asiantuntijat antaisivat neuvontaa. Näin pohjustettaisiin julkisen ja yksityisen sektorin välistä laajaa vuoropuhelua.⁸¹

Komissio tarkastelee EU-tason yhteistyö- ja koordinoitijärjestelyjä, joilla huolehditaan vähimmäisvaatimusten ja arviointiperusteiden kehittämisestä ja jäsenvaltioiden ihmiskaupan vastaisen politiikan arviointikierroksista ja nimetään erityisesti uhrien tukemista ja suojelua koskevat ensisijaiset toimet.

Yhteistyö lähtö-, kauttakulku- ja vastaanottajamaiden kanssa⁸²

Komissio jatkaa yhteisön muiden aihepiirikohtaisten tai alueellisten varojen myöntämistä Aeneas-ohjelmasta tarpeen ja mahdollisuuksien mukaan kolmansissa maissa toteutettaviin toimiin, joiden tarkoituksena on estää ja torjua ihmiskauppaa, suojella ja avustaa uhreja ja edistää yhteistyötä näiden maiden ja EU:n välillä.

Komission olisi tarvittaessa varmistettava, että ihmiskauppaa ja sen estämistä ja torjumista koskevaa poliittista kehystä ja strategioita arvioidaan köyhyyden vähentämistä koskevissa strategia-asiakirjoissa, maa- ja aluekohtaisissa strategia-asiakirjoissa ja alustavissa ohjelmissa ja niiden tarkistuksissa.

Yhteisön olisi – varsinkin EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan avulla, jossa keskitytään köyhyyden vähentämiseen ja vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen

- jatkettava rahoitustoimenpiteitä, joilla puututaan tekijöihin, jotka saattavat ihmiset alttiiksi ihmiskaupalle; tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi köyhyys, perus- ja korkeakouluopetuksen puutteellinen saatavuus, sukupuolten välinen epätasa-arvo, oikeuden epääminen kansalaisuuteen, syrjintä, palvelujen huono saatavuus ja epätasa-arvo.

Yhteistyö alueellisella ja maailmanlaajuisella tasolla

Yhteistyötä on entisestään vahvistettava maailmanlaajuisesti⁸³ muun muassa tukemalla ja auttamalla kolmansia maita nopeasti ratifioimaan ja panemaan täytäntöön YK:n yleissopimukseen liitetyn ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan ja tukemalla ihmiskauppaa, erityisesti nais- ja lapsikauppaa käsittelevän YK:n erityisraporttoijan työtä.

Komissio jatkaa yhteistyötä Euroopan neuvoston⁸⁴ ja ETYJ:n kanssa erityisesti ihmiskaupan vastaisessa allianssissa, joka on syntynyt ihmiskaupan torjumista käsittelevän ETYJ:n erityisedustajan aloitteesta.

EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden olisi

- jatkettava yhteistyötä keskeisten kansainvälisten organisaatioiden kanssa, joita ovat esimerkiksi YK, ETYJ ja Euroopan neuvosto. Unionin on erityisesti hyödynnettävä kaikilta osin Euroopan neuvoston asiantuntemusta tilanteissa, jotka edellyttävät sen toimivallan piiriin kuuluvaa toimintaa.⁸⁵
- pyrittävä ottamaan käyttöön asianmukaisia koordinointi- ja yhteistyöjärjestelyjä, jotka perustuvat asiaan liittyviin kansainvälisiin asiakirjoihin.
- edelleen edistettävä alueellisia aloitteita, jotka voisivat täydentää ja vahvistaa EU:n laajuista yhteistyötä. Näitä ovat muun muassa Pohjoismaiden ja Baltian ihmiskaupan vastainen työryhmä⁸⁶, Kaakkois-Euroopan yhteistyöaloite⁸⁷, paneurooppalainen Budapestin prosessi⁸⁸, ”5+5 vuoropuhelu” läntisten Välimeren maiden välillä⁸⁹ ja Välimeren alueen kauttakulkuliikettä koskeva vuoropuhelu⁹⁰.

LIITE

Endnotes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Hereinafter referred to as EU.

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

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

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

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

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

(d) payments or benefits are given or received to achieve the consent of a person having control over another person for the purpose of exploitation of that person's labour or services, including at least forced or compulsory

labour or services, slavery or practices similar to slavery or servitude, or for the purpose of the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, including in pornography.

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

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

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

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

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

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

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

⁸ 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.

⁹ 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.

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

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

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

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

¹² See also Report, recommendations 17, 114.

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

¹⁴ See Report, recommendations 89 – 115.

¹⁵ Such as the UN Commission on Human Rights (CHR) and UN General Assembly Third Committee. At the annual sessions of the Third Committee and CHR in 2004, the EU co-sponsored resolutions on Trafficking in women and girls and the resolution on the rights of the child which incorporates aspects relating to trafficking. The CHR also appointed a new Special Rapporteur on Trafficking.

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

¹⁷ See also: Trafficking in human beings for sexual exploitation : A Europol perspective
<http://www.europol.eu.int/publications/SeriousCrimeOverviews/2004/THB.pdf>;

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

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

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

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

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

²¹ Report, p. 118.

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

²³ For possible guidance see Report, p. 122.

²⁴ Report, recommendations 117, 118.

²⁵ Report, recommendation 116.

²⁶ Report, p. 125 and recommendation 122.

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

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

²⁹ Report, p. 111-114, 119.

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

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

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

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

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

³⁵ COM (2003) 512 final of 22.8.2003.

³⁶ Hereinafter referred to as EC.

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

³⁸ COM (2003) 512 final of 22.8.2003.

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

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

⁴¹ OJ L 328, 5.12.2002, p. 17.

⁴² OJ L 328, 5.12.2002, p. 1.

⁴³ OJ C 142, 14.6.2002, p. 23.

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

⁴⁵ OJ L 261, 6.8.2004, p. 19.

⁴⁶ OJ L 80, 18.3.2004, p.1.

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

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

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

⁵⁰ Hereinafter referred to as EP.

⁵¹ See Report, Recommendations 68 and 76.

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

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

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

⁵⁵ Seriousness and extent of child trafficking for sexual and economic exploitation (child labour, prostitution, pornography, cheap labour, begging, pick pocketing, drug selling, organ trafficking, etc.) as well as for illegal adoption (Report, p. 67, 68) became clear, inter alia, at a Roundtable on EU Action against Child Trafficking and Related Forms of Exploitation, on 26 May 2004 under the auspices of the EU Forum for the Prevention of Organised Crime (Supported by the UNICEF Innocenti Research Centre, the International Federation Terre des Hommes, Save the Children and Child Focus, which were able to base their presentations on a number of research projects, for example, International Federation Terre des Hommes, Kids as commodities? Child Trafficking and What to 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

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

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

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

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

⁵⁸ According to the CRC children are not only (real or potential) victims in need of protection but they also have rights that are clearly set out in the CRC: the promotion of the best interests of the child (Art. 3), the non-discrimination principle (Art. 2), the right to participate (Art. 12), the right to survival and development (Art. 6). The views of the child must be given due weight in accordance with his/her age and maturity in consistence with Article 12 of the CRC. The CRC contains specific provisions (Articles 32, 33, 34, 35, 36) dealing with exploitation, abuse and trafficking. With regard to the definition of “exploitation” the CRC states the right of the child to be protected from “economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child’s education, or to be harmful to the child’s health or physical, mental, spiritual, moral or social development” as well as from all forms of sexual exploitation and sexual abuse, in particular the

exploitation of children in prostitution or pornography. Other relevant articles include the right to protection of children deprived of their family (Art. 20) and the non use of detention (Art. 37).

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

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

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

⁶¹ See Report, recommendations 85, 86.

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

⁶³ End 2005/beginning 2006

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

⁶⁵ See Report, Recommendations 35 – 42.

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

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

⁶⁸ OJ C 260, 29.10.2003, p. 4.

⁶⁹ COM (2003) 179 final of 15.4.2003.

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

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

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

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

⁷⁴ Project under preparation of Commission services.

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

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

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

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

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

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

⁸⁰ See Report, recommendations 30, 31, 34.

⁸¹ The Experts Group proposed a European Anti Trafficking Network. See Report, recommendation 33 and Explanatory Paper 6. Such network shall consist of contact points designated by each Member State and by the Commission, include governmental and non-governmental agencies and cover the areas of prevention and victim assistance as well as law enforcement and police and judicial cooperation. The Experts Group refers to the example of the European Crime Prevention Network (Council Decision of 28 May 2001 setting up a European crime prevention network, OJ L 153, 8.6.2001, p.1; more detailed information: http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/home.html). Other options are the use of existing bodies such as Experts Group itself or the EU Forum for the Prevention of Organised Crime.

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

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

<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/6031593A6D26A507C1256CD1003BA09D?opendocument>

<http://www2.unog.ch/news2/documents/newsen/dg0310e.htm>

⁸⁴ In this regard it has to be recalled that, on 3 May 2005, the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted a Convention on action against trafficking in human being. This Convention has been opened for signature at the Summit of Council of Europe Heads of State and Government held in Warsaw on 16 and 17 May 2005. It has so far (July 2005) been signed by 15 States, including 8 EU Member States (Austria, Cyprus, Italy,

Luxembourg, Malta, Poland, Portugal, Sweden). It is not yet in force which requires 10 ratifications, including by 8 Council of Europe Member States.

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

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

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

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

⁸⁸ For more information:

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

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

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