

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 18.10.2005
KOM(2005) 514 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Zwalczanie handlu ludźmi – zintegrowane podejście oraz wnioski dotyczące planu
działania**

ZWALCZANIE HANDLU LUDŹMI – ZINTEGROWANE PODEJŚCIE ORAZ WNIOSKI
DOTYCZĄCE PLANU DZIAŁANIA

I.	Wstęp	3
II.	KWESTIA GŁÓWNA: OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA	3
III.	ASPEKTY PROBLEMU ZWIĄZANE Z PRZESTĘPCZOŚCIĄ ZORGANIZOWANĄ.....	4
IV.	ASPEKTY PROBLEMU ZWIĄZANE Z NIELEGALNĄ MIGRACJĄ	6
V.	GRUPY SPECJALNE, W SZCZEGÓLNOŚCI KOBIETY I DZIECI.....	7
VI.	WIARYGODNOŚĆ DANYCH	9
VII.	KOORDYNACJA I WSPÓŁPRACA	10
	ZAŁĄCZNIK:.....	12

I. WSTĘP

Niniejszy komunikat ma na celu dalsze¹ wzmocnienie zobowiązań Unii Europejskiej² oraz Państw Członkowskich w zakresie zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi w celach wykorzystania seksualnego lub wyzysku w pracy, jak określono w decyzji ramowej z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi³, a także w zakresie ochrony ofiar, ich wspierania i rehabilitacji.

Jego podstawę stanowi przekonanie, że aby skutecznie rozwiązać problem handlu ludźmi, potrzebne jest zintegrowane podejście oparte na poszanowaniu praw człowieka oraz uwzględniające globalny charakter problemu. Takie podejście wymaga skoordynowanej reakcji politycznej, szczególnie w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, stosunków zewnętrznych, współpracy w zakresie rozwoju, zatrudnienia⁴, równości i niedyskryminacji płci. Ma ono również na celu wzmocnienie szerszego dialogu publiczno-prywatnego w tym zakresie.

Takiej reakcji wymaga się w programie haskim⁵ zatwierdzonym przez Radę Europejską w listopadzie 2004 r., w którym wzywa się Radę i Komisję do opracowania planu na rok 2005 w zakresie wspólnych standardów, najlepszych praktyk i mechanizmów zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi oraz doskonalenia sposobów zwalczania nielegalnej imigracji.⁶

Komunikat, który ogłoszono w planie działania Komisji i Rady służącym realizacji programu haskiego⁷, ma przyczynić się do ustanowienia wyżej wymienionego planu. Uwzględniono w nim przekrojowy plan działania w celu zwalczania nielegalnej imigracji oraz handlu ludźmi z 2002 r. oraz uwagi i zalecenia zawarte w opublikowanym w grudniu 2004 r.⁸ sprawozdaniu Grupy Ekspertów ds. Handlu Ludźmi⁹, powołanej przez Komisję pod koniec 2003 r.

II. KWESTIA GŁÓWNA: OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA

Osoby, których dotyczy niniejszy komunikat, ich potrzeby i prawa powinny stanowić oś unijnej polityki w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi. Oznacza to przede wszystkim jasne zobowiązanie instytucji UE i Państw Członkowskich do postępowania zgodnie z *podejściem, które za podstawę przyjmuje prawa człowieka*, oraz do promowania takiego podejścia w ich stosunkach zewnętrznych i polityce w zakresie rozwoju.

Przepisy art. 5 ust. 3 Karty Praw Podstawowych UE¹⁰ zakazują handlu istotami ludzkimi w kontekście nienaruszalnej godności człowieka, która stanowi istotę narodowych konstytucji oraz międzynarodowych instrumentów w dziedzinie praw człowieka, wiążących dla Państw Członkowskich.

Zgodnie z międzynarodowymi prawami i zobowiązaniami państwo, które toleruje zjawisko handlu ludźmi lub nie podejmuje żadnych skutecznych działań w celu jego zwalczania, dopuszcza się pogwałcenia praw człowieka¹¹.

Instytucje UE oraz Państwa Członkowskie aktywnie realizują polityki prowadzące do wzmocnienia zakazu handlu ludźmi, w tym ochrony aktualnych i potencjalnych ofiar, na poziomie UE, a także regionalnym i międzynarodowym.

Spod takiej ochrony nie należy wykluczać obywateli państw trzecich, którzy padli ofiarą handlu, a którzy nie posiadają statusu legalnego rezydenta w UE¹², w szczególności jeśli współpracowali z właściwymi organami Państw Członkowskich, składając zeznania przeciwko handlarzom ludźmi. Ponadto takie osoby nie powinny być *de facto* pozbawione możliwości korzystania z przysługujących im praw, takich jak na przykład wszczenie

postępowania przeciwko sprawcy przestępstwa lub procedury o odszkodowanie czy ubieganie się o azyl.

Kwestią zasadniczą jest *regularne monitorowanie oraz podejmowanie dalszych działań na poziomie ekspertów i na szczeblu politycznym* mające na celu zapewnienie zgodności powyższych zasad w całej UE.

Rada, w ścisłej współpracy z Komisją oraz na podstawie pogłębionego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim¹³, powinna co najmniej raz do roku zorganizować debatę polityczną na temat polityki UE w dziedzinie zwalczania handlu oraz ocenić jej zgodność ze standardami w zakresie praw człowieka, a także potrzebę podjęcia dalszych działań, np. poprawy programów wsparcia, ochrony i integracji społecznej ofiar.¹⁴

Omawianie przedmiotowych kwestii w ramach dialogu politycznego z państwami trzecimi jest prawnie uzasadnione i opiera się na klauzuli dotyczącej zasadniczych elementów w dziedzinie praw człowieka, umieszczanej w umowach WE dotyczących wymiany handlowej i współpracy, jak również w ramach wielostronnych forów.¹⁵

Wspólnota powinna wzmocnić dialog polityczny z państwami partnerskimi na temat tych aspektów, które wiążą się z handlem ludźmi oraz polityk zwalczania handlu w kontekście praw człowieka zarówno w stosunkach dwustronnych, jak i wielostronnych, a także powinna podnosić tę kwestię na odpowiednich forach regionalnych i wielostronnych.

W 2005-2006 r. przedmiotowej kwestii poświęcono szczególną uwagę w ramach Europejskiej Inicjatywy na rzecz Demokracji i Praw Człowieka. Przewidziano wówczas udzielenie specjalnego wsparcia w formie kampanii zatytułowanej „Promowanie kultury praw człowieka”.

Instytucje UE oraz Państwa Członkowskie powinny podjąć intensywne wysiłki w celu rozwiązania problemu handlu ludźmi w UE oraz w jej stosunkach z państwami trzecimi, np. poprzez realizację działań wspierających inicjatywy zwalczające handel ludźmi w formie współpracy w zakresie rozwoju.

III. ASPEKTY PROBLEMU ZWIĄZANE Z PRZESTĘPCZOŚCIĄ ZORGANIZOWANĄ

Handel ludźmi jest poważnym przestępstwem przeciwko ludziom¹⁶, które należy traktować jako formę przestępczości zorganizowanej powiązanej z innymi poważnymi wykroczeniami, a także jako wyraźny priorytet w dziedzinie egzekwowania prawa. Wysokie zyski czerpane z wyzysku w pracy i wykorzystania seksualnego¹⁷ wiążą się często z praniem brudnych pieniędzy i mogą stwarzać handlarzom możliwość udziału w innych działaniach przestępczych, dzięki którym mogą osiągnąć silną pozycję ekonomiczną, społeczną, a nawet polityczną¹⁸.

Należy również zmienić panującą obecnie sytuację, w której handel ludźmi oznacza „niskie ryzyko i wysokie zyski dla przestępczości zorganizowanej”¹⁹, tak by podobne działanie pociągało za sobą wysokie ryzyko i niskie zyski. Organy egzekwowania prawa muszą wykorzystywać wszelkie dostępne zasoby i narzędzia²⁰ w celu egzekwowania zakazu handlu ludźmi, pozbawienia tego typu działalności wszelkiego znaczenia ekonomicznego, a w przypadku gdy przyniosła już ona jakieś zyski finansowe, powinny one zajmować wszelkie dobra materialne i dokonywać ich konfiskaty.²¹ Dochodzeniom w sprawach handlu ludźmi powinno nadać się taki sam stopień ważności jak w przypadku innych obszarów

przestępczości zorganizowanej i stosować w trakcie ich prowadzenia techniki dochodzeniowe oraz strategię powstrzymywania przestępców.

Państwa Członkowskie powinny zapewnić swoim organom egzekwowania prawa niezbędne struktury organizacyjne²², wyspecjalizowane²³ kadry oraz adekwatne zasoby finansowe, by mogły one w skuteczny sposób zwalczać handel ludźmi.²⁴ W tym celu Rada – na podstawie ocen Komisji oraz w ramach kompetencji Unii – powinna zapewnić regularne monitorowanie oraz opracować normy i wskaźniki.

Handel ludźmi w celach wycisku w pracy wymaga nowego rodzaju specjalizacji i współpracy z partnerami, np. utworzenia agencji odpowiedzialnych za kontrolę warunków pracy oraz przeprowadzanie dochodzeń finansowych w sprawie pracy niezgodnej z przepisami.²⁵

Strategie antykorupcyjne powinny stanowić integralną część każdego obszaru polityki związanego ze zwalczaniem handlu ludźmi.²⁶

Instytucje UE oraz Państwa Członkowskie powinny traktować kwestię zwalczania handlu ludźmi jako priorytet w swoich stosunkach z państwami trzecimi w zakresie egzekwowania prawa.²⁷

Zeznania ofiar są niezwykle ważne jako dowód przeciwko handlarzom. Biorąc pod uwagę podwyższone ryzyko dla ofiary składającej zeznania²⁸, prawdziwym wyzwaniem jest znalezienie sposobu zachęcenia ofiar do składania zeznań, przy jednoczesnym zapewnieniu ich bezpieczeństwa i bez narażania ich i ich rodzin na jakiegokolwiek ryzyko.²⁹

Państwa Członkowskie powinny zapewniać ofiarom składającym zeznania ochronę i pomoc jako integralną część skutecznego postępowania sądowego, a także kontynuować opracowywanie proaktywnych dochodzeń opartych o zebrane informacje, które nie zależą od zeznań ofiar.³⁰

Organom europejskim przyznano szczególne kompetencje, ponadto zatrudniono w nich wyspecjalizowanych pracowników. Organem właściwym dla spraw związanych z handlem ludźmi jest Eurojust³¹. Szczególnie ważną rolę odgrywa Europol.³² Może on udostępnić wywiadowcze bazy danych i ofiarować wsparcie operacyjne w postaci wymiany danych kryminalnych oraz porad ekspertów³³. Ułatwia wymianę informacji i zapewnia Państwom Członkowskim analizę operacyjną, a także opracowuje strategiczne sprawozdania na podstawie tych informacji oraz danych wywiadu dostarczonych przez Państwa Członkowskie, zebranych przez Europol lub pochodzących z innych źródeł. Jednakże w porównaniu z ilością prowadzonych dochodzeń przepływ informacji z Państw Członkowskich do Europolu jest nieznaczny. Wydaje się, że dochodzenia prowadzi się w większym stopniu w ramach spontanicznej współpracy dwu- lub wielostronnej, natomiast regularne struktury i mechanizmy postrzega się jedynie jako opcję. Istnieje tylko jedna robocza kartoteka analityczna, którą Europol zarządza w imieniu Państw Członkowskich i która poświęcona jest w szczególności problemowi handlu ludźmi.³⁴

Państwa Członkowskie powinny zapewnić regularne wykorzystanie Europolu przez agencje egzekwowania prawa w procesie wymiany informacji w ramach wspólnych operacji i wspólnych zespołów dochodzeniowych, a także wykorzystanie potencjału Europolu w celu ułatwienia ścigania handlarzy.

Europejscy szefowie policji powinni regularnie monitorować współpracę operacyjną między Państwami Członkowskimi i w stosownych przypadkach zalecać ulepszenia.

Kolegium CEPOL powinno nadal regularnie organizować specjalistyczne szkolenia dla pracowników zajmujących się egzekwowaniem prawa.

Instytucje i organy UE, a także Państwa Członkowskie, powinni wspierać i wzmocnić regionalne formy współpracy policyjnej, przede wszystkim w ramach programów takich jak AGIS.

W dniu 4 sierpnia 2005 r. tylko 15 Państw Członkowskich podpisało Protokół ONZ o handlu i tylko 13 Państw Członkowskich podpisało Protokół ONZ o przemyśle migrantów. Komisja zaproponowała zawarcie tych protokołów przez Wspólnotę Europejską³⁵ w sierpniu 2003 r.³⁶, jednak Rada nie przyjęła odpowiedniej decyzji na skutek braku porozumienia co do kompetencji Wspólnoty w zakresie przepisów zawartych w tych protokołach.

Rada powinna jak najszybciej³⁷ przyjąć wniosek dotyczący decyzji w sprawie zawarcia w imieniu WE Protokołu ONZ o handlu, przedłożony przez Komisję w dniu 22 sierpnia 2003 r.³⁸

Instrumenty WE odnoszące się do zjawiska prania brudnych pieniędzy, służące przede wszystkim wzmocnieniu działań w obszarze prawa karnego, takie jak ostatnio zaproponowana przez Komisję dyrektywa, będą stanowić podstawę podjęcia kroków w kwestii finansowych skutków handlu ludźmi³⁹. Należy w pełni wykorzystać nową decyzję ramową Rady w sprawie konfiskaty dochodów, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa⁴⁰. Ponadto należy śledzić i ocenić pracę Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, a w szczególności grupy roboczej ds. typologii (WGTYP), skoncentrowaną między innymi na *metodach prania brudnych pieniędzy związanych z handlem ludźmi*, aby opracować dalsze polityczne i operacyjne opcje w celu zwalczania handlu ludźmi.

IV. ASPEKTY PROBLEMU ZWIĄZANE Z NIELEGALNĄ MIGRACJĄ

Działalność przestępcza związana z handlem ludźmi często ma wymiar transnarodowy, jako że ofiary tego przestępstwa często przekraczają granice zewnętrzne lub są przez nie przewożone. Z tego powodu zapobieganie i zwalczanie handlu ludźmi stanowi zasadniczy element wysiłków UE na rzecz poprawy kontroli i nadzoru granic zewnętrznych oraz udoskonalenia metod walki z nielegalną imigracją.

Przemyt migrantów i handel ludźmi łączy fakt, że są one często organizowane przez sieci przestępcze działające na arenie międzynarodowej oraz że stanowią one część zjawiska przestępczości zorganizowanej związanego z popytem na tanie i nielegalne usługi. Jeśli chodzi o ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu przez takie sieci, dyrektywa 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r.⁴¹ oraz decyzja ramowa z tego samego dnia⁴² już teraz odgrywają ważną rolę w zakresie zapobiegania takim czynom przestępczym.

W 2002 r. Rada przyjęła obszerny plan działania w dziedzinie zwalczania nielegalnej imigracji oraz handlu ludźmi w UE⁴³, który zawiera długi wykaz środków i działań, począwszy od polityki wizowej, wymiany informacji, środków związanych z granicami, na kwestiach dotyczących powrotu i sankcji karnych dla handlarzy skończywszy. Dotychczas wdrożono wiele ze środków zaproponowanych w planie działania z 2002 r.⁴⁴, a w szczególności: (1) dyrektywę Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r.⁴⁵ w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami oraz (2) rozporządzenie (WE) nr 491/2004 z dnia 10 marca 2004 r.⁴⁶ ustanawiające program pomocy finansowej i technicznej dla państw trzecich w dziedzinie migracji i azylu (AENEAS), który otwarcie pozwala na współfinansowanie projektów związanych z zapobieganiem handlowi ludźmi oraz walką z tym zjawiskiem.

Takie samo wszechstronne podejście można znaleźć w protokole ONZ o przemyśle migrantów, a także w protokole ONZ o handlu⁴⁷, które świadczą o globalnym rozpoznaniu tego problemu i powinny zostać szybko ratyfikowane przez wszystkich członków UE.

Jeśli działanie przeciwko handlowi ludźmi ma ulec rzeczywistej intensyfikacji, należy przyjąć następujące środki w zakresie kontroli na granicach i zarządzania ruchami migracyjnymi:

W celu poprawy statusu osób będących ofiarami handlu Państwa Członkowskie powinny przyspieszyć transpozycję dyrektywy 2004/81/WE.⁴⁸

Komisja rozważy możliwość regularnej organizacji spotkań ekspertów z Państw Członkowskich w celu wymiany informacji na temat sposobów i metod stosowanych w przemyśle migrantów, aby dojść w ten sposób do wniosków zorientowanych na praktykę w zakresie zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi, np. w kontekście rekrutacji i przewożenia ofiar. Europejska Agencja ds. Granic Zewnętrznych (FRONTEX) oraz CEPOL powinny poświęcić omawianym zjawiskom szczególną uwagę w ramach swoich programów szkoleniowych.

Państwa Członkowskie powinny zwracać, na podstawie przyszłego rozporządzenia ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice⁴⁹, szczególną uwagę na skuteczniejsze i lepiej ukierunkowane kontrole na przejściach granicznych na granicach zewnętrznych UE pod kątem zidentyfikowania potencjalnych ofiar handlu ludźmi. Agencja FRONTEX będzie wspomagać Państwa Członkowskie w realizacji tego zadania. FRONTEX powinna także uwzględniać potrzebę walki z handlem ludźmi w zakresie koordynacji i organizacji wspólnych operacji i projektów pilotażowych na granicach zewnętrznych oraz wypełniania swojej funkcji związanej z analizą ryzyka. EUROPOL i FRONTEX powinny współpracować ze sobą w tej dziedzinie w ramach swoich odpowiednich kompetencji.

Rada powinna jak najszybciej wdrożyć zastosowanie wskaźników biometrycznych w wizach UE oraz pozwoleniach na pobyt, ponieważ dokumenty o lepszych zabezpieczeniach pomagają w identyfikacji ofiar handlu ludźmi.

Rada, Parlament Europejski⁵⁰ i Komisja zgodnie z odpowiadającym im zakresem obowiązków powinny jak najszybciej zakończyć proces opracowywania wspólnego systemu informacji wizowej.

Pracownicy konsulatów w krajach pochodzenia powinni współpracować i wymieniać się doświadczeniami, a także powinni zostać przeszkoleni w zakresie aplikacji wizowych, które mogą wiązać się z handlem ludźmi.⁵¹

V. GRUPY SPECJALNE, W SZCZEGÓLNOŚCI KOBIETY I DZIECI

Promowanie postawy niedyskryminującej, w tym równości płci, praw dziecka, ludności tubylczej oraz grup mniejszościowych⁵², jest szczególnie istotne, ponieważ wiele ofiar lub potencjalnych ofiar handlu ludźmi to kobiety, dzieci oraz osoby należące do grup etnicznych i mniejszościowych, które mogą być dyskryminowane w miejscu ich pochodzenia. Handel ludźmi niekoniecznie oznacza przestępstwa związane tylko z jedną z płci, jako że mężczyźni, a w szczególności chłopcy, również padają ofiarą wykorzystania seksualnego i wyzysku w

pracy. Niemniej jednak handel kobietami i dziewczynkami, szczególnie w celach wykorzystania seksualnego dla osiągnięcia zysku, jest obecnie zjawiskiem powszechnym.

Instytucje UE oraz Państwa Członkowskie powinny promować strategię prewencyjną ukierunkowaną na daną płć jako zasadniczy element walki z handlem kobietami i dziewczynkami. Obejmuje to działania takie jak: wdrożenie zasad równości płci oraz wyeliminowanie popytu na wszelkie formy wyzysku, w tym wykorzystanie seksualne oraz wyzysk w pracy w domu.⁵³

Na obszarze UE powinno kontynuować się programy takie jak Daphne w celu finansowego wsparcia projektów dotyczących handlu ludźmi w zakresie przemocy przeciwko dzieciom, kobietom i innym grupom ryzyka, a także należy tym problemom poświęcić więcej uwagi w ramach współpracy w zakresie rozwoju.

Istnieje potrzeba poświęcenia większej uwagi problemowi handlu dziećmi w Europie oraz podjęcia dalszych badań w tym zakresie. Należy wspierać gminy, w których istnieje problem zmuszania dzieci do pracy (w tym zakłady wyciskujące pracowników, żebractwo, kradzieże kieszonkowe i prostytucja). Rozwiązania tych problemów należy szukać, prowadząc częste konsultacje z państwami pochodzenia tych dzieci.

Wykroczenia związane z handlem dziećmi, w szczególności nakłanianie dzieci do prostytucji lub uczestnictwo w aktach seksualnych z udziałem dzieci, stanowiły już przedmiot decyzji ramowych Rady dotyczących zwalczania handlu ludźmi, seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej⁵⁴, jednak stopień harmonizacji przepisów jest dość ograniczony.

W 2006 r. Komisja, oceniając wykonanie decyzji ramowych Rady dotyczących zwalczania handlu ludźmi, seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej, skoncentruje się w swoich sprawozdaniach z oceny na potrzeby dalszego wzmacniania ram prawnych odnoszących się w szczególności do problemu handlu ludźmi i powiązanych wykroczeń, w szczególności nakłaniania dzieci do prostytucji lub uczestnictwa w czynnościach seksualnych z udziałem dzieci, i przedłożenia w razie konieczności odpowiednich wniosków.

Do problemu handlu dziećmi⁵⁵ należy odnieść się w świetle przepisów Karty Praw Podstawowych UE, które podkreślają, iż wszystkie działania dotyczące dzieci należy podporządkować najlepszym interesom dziecka⁵⁶. *Konwencja o Prawach Dziecka z 1989 r. (KPD)*⁵⁷ – jako najważniejszy międzynarodowy instrument dotyczący praw dziecka – zawiera przepisy odnoszące się do handlu dziećmi.⁵⁸ Konwencja stosuje wobec każdego dziecka poniżej 18. roku życia podejście, które podziela także Komisja. Protokół ONZ o handlu należy interpretować w świetle KPD, uwzględniając także inne ważne instrumenty międzynarodowe, takie jak Protokół Opcjonalny dotyczący sprzedaży dzieci, prostytucji dziecięcej i pornografii z udziałem dzieci z dnia 25 maja 2000 r., konwencja MOP-u dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci⁵⁹, a także Konwencja Haska o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego. Należy także uwzględnić działania w tej dziedzinie określone przez 46 państw członkowskich Rady Europy podczas szczytu w Warszawie, w szczególności trzyletni program działania dotyczący dzieci i przemocy.

Instytucje UE oraz Państwa Członkowskie powinny odzwierciedlać w unijnej polityce odnoszącej się do handlu ludźmi podejście obejmujące prawa dziecka oparte na ogólnie uznanych zasadach, w szczególności na Konwencji ONZ o

prawach dziecka. Takie podejście musi być konsekwentnie stosowane wobec wszystkich osób poniżej 18. roku życia. Należy także zapewnić koordynację z programem działania Rady Europy dotyczącym dzieci i przemocy (2006-2008).⁶⁰

W kontekście zarządzania granic szczególną uwagę należy zwracać na *osoby niepełnoletnie bez opiekunów* lub dzieci podróżujące same, bez żadnego członka rodziny⁶¹, tak jak uczyniono to w ostatnio przyjętym *rozporządzeniu ustanawiającym wspólnotowy kodeks dotyczący zasad regulujących przepływ osób między granicami*.⁶² Wkrótce⁶³ Komisja wyda specjalny komunikat w sprawie ochrony dzieci.

Współpraca w zakresie rozwoju musi stanowić realny wkład na rzecz pomocy dzieciom z krajów rozwijających się, które padły ofiarą handlu.

We wszystkich odnośnych i możliwych przypadkach Komisja w ramach krajowych i regionalnych papierów strategicznych powinna zapewniać wzmocnienie strategii dotyczących czynników ułatwiających handel dziećmi, takich jak brak zabezpieczenia rejestracji urodzeń lub dostępu do podstawowego wykształcenia.⁶⁴

VI. WIARYGODNOŚĆ DANYCH

Polityka UE w zakresie zwalczania handlu ludźmi powinna opierać się na jasnym obrazie rzeczywistego zasięgu problemu na poziomie UE i na świecie.⁶⁵ Dokładne dane nie są jednak dostępne,⁶⁶ a dane dotyczące egzekwowania prawa, choć ważne, nie są wystarczające.⁶⁷ W 2003 r. Rada wezwała Komisję i Państwa Członkowskie do promowania środków na rzecz ustanowienia systemu monitorowania zjawiska handlu ludźmi w celu zapewnienia aktualnych danych dzięki stałemu i regularnemu ich gromadzeniu od właściwych organów narodowych.⁶⁸ Biorąc pod uwagę plan działania dotyczący statystyk z 2003 r.⁶⁹ oraz dane Eurostatu w dziedzinie migracji⁷⁰, które obejmują również aspekty przedmiotowego zjawiska, pierwszym krokiem w stronę spójnego systemu statystycznego jest centralne, systematyczne gromadzenie i analizowanie danych na poziomie krajowym – z uwzględnieniem podziału na wiek, płeć i inne istotne kategorie⁷¹ – pochodzących z *różnych źródeł* i w oparciu o wspólne wytyczne. Kiedy dane są we właściwy sposób zgromadzone na poziomie krajowym, istotnym staje się ich zebranie i porównanie na poziomie europejskim⁷². Ważna jest także współpraca w tym zakresie z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi na poziomie UE i całego świata. Państwa Członkowskie powinny posiadać niezależne instytucje, np. krajowych sprawozdawców lub biura, które systematycznie gromadzą dane, w tym dane od organizacji pozarządowych, i śledzą skutki realizacji krajowych planów działania.

Komisja, biorąc pod uwagę istniejące organy na poziomie UE oraz potencjalną przyszłą rolę Eurostatu, zbada możliwości gromadzenia i porównywania istotnych danych narodowych w celu zapewnienia właściwego procesu monitorowania na poziomie UE.

Przyszła Agencja Unii Europejskiej ds. Praw Podstawowych⁷³ – zgodnie ze swoim mandatem oraz w ścisłej współpracy z przyszłą Europejską Siecią Migracji (ESM)⁷⁴, a także z grupą ekspertów ds. handlu ludźmi – powinna zbierać i analizować dane w sprawie handlu ludźmi. We współpracy z Komisją i Państwami Członkowskimi powinna ponadto rozwijać metody poprawy porównywalności i wiarygodności danych na poziomie europejskim.

Wspólnota i Państwa Członkowskie powinni promować takie podejście w stosunkach z państwami trzecimi (szczególnie państwami rozwijającymi się) oraz z głównymi organizacjami międzynarodowymi.

VII. KOORDYNACJA I WSPÓŁPRACA

Właściwe struktury koordynacji i współpracy są niezbędne⁷⁵, jednak mogą różnić się w poszczególnych państwach, pod warunkiem że zapewniają skuteczną realizację głównych celów polityki w zakresie zwalczania handlu ludźmi, w szczególności odpowiednią identyfikację ofiar handlu i ich objęcie mechanizmami ochrony i wsparcia. Struktury te powinny łączyć i równoważyć różne interesy zainteresowanych instytucji lub organizacji.

Współpraca publiczno-prywatna

W całej UE i na świecie organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają zasadniczą rolę w zakresie pomocy ofiarom handlu ludźmi.⁷⁶ Stosunki między takimi organizacjami, a tym bardziej między organizacjami pracodawców i agencjami egzekwowania prawa, powinny być oparte na wzajemnym zrozumieniu i zaufaniu.

Państwa Członkowskie powinny wzmacniać współpracę organów publicznych z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w zakresie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego zjawiska, np. poprzez ustanowienie uzgodnionych przez obie strony zasad promujących wzajemne zrozumienie i zaufanie. W odpowiednich przypadkach uwzględnić należy także organizacje pracodawców i przedstawicieli różnych sektorów gospodarki.

Komisja w dalszym ciągu podejmuje i usprawnia dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w tej dziedzinie, mianowicie poprzez grupę ekspertów ds. handlu ludźmi i forum ds. przestępczości zorganizowanej.

Rada, po otrzymaniu wkładu od Komisji, powinna następnie przyjąć wytyczne UE lub europejski wzór protokołu o współpracy⁷⁷, aby ułatwić w ten sposób taką współpracę w całej UE i w państwach trzecich.

Współpraca na poziomie krajowym

Grupa ekspertów kładzie szczególny nacisk na ustanowienie *krajowych mechanizmów odsyłania do właściwych struktur jako instrumentów współpracy krajowej*,⁷⁸ zgodnie z zaleceniem zawartym już w planie działania OBWE dotyczącym zwalczania handlu ludźmi.⁷⁹

Państwa Członkowskie powinny rozważyć ustanowienie krajowych mechanizmów zapewniających identyfikację i odsyłanie ofiar handlu ludźmi do odpowiednich struktur. Ponadto w ramach rządowych struktur współpracy można by opracować, koordynować i oceniać krajowe dziedziny polityki, a także stworzyć mechanizmy rozpatrywania indywidualnych skarg.⁸⁰

Współpraca na poziomie UE

Współpraca na poziomie krajowym oraz mechanizmy koordynacji powinny stanowić podstawę dla odpowiednich mechanizmów na poziomie UE, zapewniając dostęp do porad ekspertów oraz szeroko zakrojony dialog publiczno-prywatny.⁸¹

Komisja zbada możliwość ustanowienia na poziomie UE właściwych mechanizmów koordynacji i współpracy w celu opracowania minimalnych norm i wskaźników, etapów oceny polityk Państw Członkowskich w zakresie handlu ludźmi, wyznaczenia priorytetowych obszarów działań, w szczególności w odniesieniu do wsparcia i ochrony ofiar.

*Współpraca z państwami pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia*⁸²

Komisja będzie w dalszym ciągu w stosownych i możliwych przypadkach przeznaczać fundusze, podzielone w ramach programu AENEAS ze względu na temat lub obszar geograficzny, na działania w państwach trzecich realizujące cele takie jak zwalczanie i zapobieganie handlowi ludźmi, ochrona i pomoc ofiarom oraz promowanie współpracy między tymi państwami i UE.

W odpowiednich przypadkach Komisja powinna zapewnić ocenę problemu związanego z handlem ludźmi i ram politycznych oraz strategii zapobiegania temu zjawisku i jego eliminowania w ramach dokumentów strategicznych dotyczących eliminacji ubóstwa, krajowych i regionalnych papierów strategicznych, programów indykatywnych oraz ich przeglądów.

Wspólnota – przede wszystkim w ramach polityki UE w zakresie rozwoju, która skupiona jest na podstawowych celach eliminacji ubóstwa i realizacji Milenijnych Celów Rozwoju – powinna w dalszym ciągu finansować środki ukierunkowane na zwalczanie tych czynników, które czynią osobę łatwą ofiarą handlu, czyli np. ubóstwo, brak dostępu do szkolnictwa podstawowego i wyższego, nierówność płci, odmówienie praw do obywatelstwa, dyskryminacja i brak dostępu do usług oraz równych szans.

Współpraca na poziomie regionalnym i globalnym

Współpracę należy również wzmacniać na poziomie globalnym⁸³, w szczególności poprzez promowanie w państwach trzecich *Protokołu ONZ o handlu* i wspomaganie tych państw w procesie jego szybkiej ratyfikacji, a także poprzez wspieranie pracy specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. handlu ludźmi, a w szczególności kobiet i dzieci.

Komisja będzie w dalszym ciągu współpracować z Radą Europy⁸⁴ i OBWE, szczególnie w ramach *sojuszu przeciwko handlowi ludźmi*, zapoczątkowanego przez specjalnego przedstawiciela OBWE ds. zwalczania handlu ludźmi.

Instytucje UE oraz Państwa Członkowskie powinny:

- kontynuować współpracę z odpowiednimi organizacjami międzynarodowymi, np. ONZ, OBWE, Radą Europy. Unia szczególnie w pełni wykorzysta doświadczenie Rady Europy w obszarach, które wymagają podjęcia działań leżących w jej kompetencji;⁸⁵
- przyjąć za cel odpowiednie mechanizmy koordynacji i współpracy w oparciu o odpowiednie instrumenty międzynarodowe;
- w dalszym ciągu promować inicjatywy regionalne, które mogą uzupełniać i stymulować współpracę na poziomie UE, takie jak np. północnobałtycka grupa specjalna ds. handlu ludźmi⁸⁶, inicjatywa współpracy państw Europy Południowo-Wschodniej (SECI)⁸⁷, paneuropejski proces budapeszteński⁸⁸, „Dialog 5+5” między państwami zachodniośroziemnomorskimi⁸⁹ i dialog na temat migracji tranzytowej w rejonie śródziemnomorskim (MTM)⁹⁰.

ZALĄCZNIK

Przypisy końcowe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Hereinafter referred to as EU.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² See also Report, recommendations 17, 114.

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

¹⁴ See Report, recommendations 89 – 115.

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

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

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

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

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

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

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

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

²¹ Report, p. 118.

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

²³ For possible guidance see Report, p. 122.

²⁴ Report, recommendations 117, 118.

²⁵ Report, recommendation 116.

²⁶ Report, p. 125 and recommendation 122.

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

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

²⁹ Report, p. 111-114, 119.

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

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

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

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

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

³⁵ Hereinafter referred to as EC.

³⁶ COM (2003) 512 final of 22.8.2003.

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

³⁸ COM (2003) 512 final of 22.8.2003.

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

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

⁴¹ OJ L 328, 5.12.2002, p. 17.

⁴² OJ L 328, 5.12.2002, p. 1.

⁴³ OJ C 142, 14.6.2002, p. 23.

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

⁴⁵ OJ L 261, 6.8.2004, p. 19.

⁴⁶ OJ L 80, 18.3.2004, p.1.

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

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

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

⁵⁰ Hereinafter referred to as EP.

⁵¹ See Report, Recommendations 68 and 76.

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

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

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

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