

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 18.10.2005
COM(2005) 514 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

**Luta contra o tráfico de seres humanos – uma abordagem integrada e propostas para
um plano de acção**

LUTA CONTRA O TRÁFICO DE SERES HUMANOS – UMA ABORDAGEM INTEGRADA E PROPOSTAS PARA UM PLANO DE ACÇÃO

I.	Introdução.....	3
II.	PRINCIPAL PREOCUPAÇÃO: PROTECÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM.....	3
III.	A DIMENSÃO DA CRIMINALIDADE ORGANIZADA	4
IV.	A DIMENSÃO DA IMIGRAÇÃO ILEGAL.....	6
V.	GRUPOS ESPECÍFICOS, PRINCIPALMENTE MULHERES E CRIANÇAS	8
VI.	DADOS FIÁVEIS	10
VII.	COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO	10
	ANEXO	13

I. INTRODUÇÃO

A presente comunicação destina-se a reforçar¹ o compromisso assumido pela União Europeia² e pelos Estados-Membros no sentido de prevenir e lutar contra o tráfico de seres humanos para efeitos de exploração sexual ou do trabalho, tal como definido na Decisão-Quadro de 19 de Julho de 2002 relativa à luta contra o tráfico de seres humanos³, e no sentido de proteger, apoiar e reabilitar as vítimas deste tráfico.

Baseia-se no reconhecimento de que, para tratar de forma eficaz o problema do tráfico de seres humanos, é necessária uma abordagem integrada baseada no respeito dos direitos do Homem e que tome em consideração a natureza global desta problemática. Esta abordagem exige uma resposta política coordenada, nomeadamente na área da liberdade, da segurança e da justiça, das relações externas, da cooperação para o desenvolvimento, do emprego⁴, da igualdade entre homens e mulheres e da não discriminação. Destina-se igualmente a reforçar o amplo diálogo entre o sector público e o sector privado neste domínio.

Este tipo de resposta é uma exigência do Programa da Haia⁵, adoptado pelo Conselho Europeu em Novembro de 2004, no qual o Conselho e a Comissão são convidados a desenvolver, em 2005, um plano para o estabelecimento de normas comuns, melhores práticas e mecanismos para prevenir e lutar contra o tráfico de seres humanos e para reforçar a luta contra a imigração ilegal⁶.

A Comunicação anunciada no Plano de Acção do Conselho e da Comissão de aplicação do Programa da Haia⁷, destina-se a contribuir para a concretização deste plano. Toma devidamente em consideração o plano de acção global de luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos de 2002 e as reflexões e recomendações apresentadas no relatório de Dezembro de 2004⁸ do Grupo de Peritos sobre o tráfico de seres humanos⁹, criado pela Comissão no final de 2003.

II. PRINCIPAL PREOCUPAÇÃO: PROTECÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM

No centro da política da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos devem estar as pessoas afectadas, as suas necessidades e os seus direitos. Tal significa, antes do mais, um compromisso firme por parte das instituições da UE e dos Estados-Membros no sentido de seguirem uma *abordagem centrada nos direitos do Homem* e de a promoverem nas suas relações externas e políticas de desenvolvimento.

O n.º 3 do artigo 5.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE¹⁰ proíbe o tráfico de seres humanos no contexto do carácter inviolável da dignidade humana, que constitui um elemento central das constituições nacionais e dos instrumentos internacionais em matéria de direitos do Homem que vinculam os Estados-Membros.

Por força da legislação e dos compromissos internacionais, qualquer Estado que ignore o tráfico de seres humanos ou que não tome medidas eficazes para o reduzir, comete uma violação dos direitos do Homem¹¹.

As instituições e os Estados-Membros da UE prosseguirão activamente políticas que reforcem a proibição do tráfico de seres humanos, incluindo a protecção das vítimas reais e potenciais a nível comunitário e também a nível regional e internacional.

Os nacionais de países terceiros vítimas deste tipo de tráfico, mas que não possuem o estatuto de residentes legais na UE não devem ser excluídos desta protecção¹², em especial se tiverem colaborado com as autoridades competentes dos Estados-Membros, testemunhando contra os traficantes. Além disso, não deve ser recusada *de facto* a essas pessoas a possibilidade de exercerem os seus direitos, por exemplo para intentarem uma acção contra o autor do crime, obterem uma indemnização ou solicitarem asilo.

É essencial que seja assegurado um *controlo e acompanhamento regulares por parte dos peritos e a nível político* para garantir o respeito dos princípios acima referidos em toda a UE.

Pelo menos uma vez por ano, o Conselho, em colaboração estreita com a Comissão e baseando-se num diálogo aprofundado com a sociedade civil¹³, devia realizar um debate sobre a política de luta contra o tráfico de seres humanos da UE e avaliar a sua conformidade com os princípios em matéria dos direitos do homem e a necessidade de novas acções, por exemplo para melhorar os programas de assistência, protecção e inserção social¹⁴.

É legítimo que esta problemática faça parte do diálogo político com países terceiros, com base na cláusula relativa aos elementos essenciais em matéria de direitos do Homem, incluída nos acordos comerciais e de cooperação da UE e nas instâncias multilaterais¹⁵.

A Comunidade devia reforçar o diálogo político com os países parceiros a nível bilateral e multilateral, no que se refere à dimensão de direitos do homem no tráfico de seres humanos e nas políticas de luta contra este flagelo, continuando a levantar esta questão nas instâncias regionais e multilaterais relevantes.

A iniciativa europeia para a democratização e a protecção dos direitos do Homem consagrou especial atenção a esta questão em 2005/2006, tendo previsto um apoio específico através da campanha “Promover uma cultura de direitos humanos”.

As instituições e os Estados-Membros da UE deviam intensificar os seus esforços no sentido de incluir a luta contra o tráfico de seres humanos nas acções a nível da UE e nas suas relações com países terceiros, por exemplo, reforçando as acções de apoio às iniciativas nesta matéria através da cooperação para o desenvolvimento.

III. A DIMENSÃO DA CRIMINALIDADE ORGANIZADA

O tráfico de seres humanos constitui um crime grave contra as pessoas,¹⁶ que deve ser abordado como uma forma de criminalidade organizada relacionada com outras infracções graves e deve constituir uma clara prioridade em termos de aplicação da lei. Os elevados lucros obtidos a partir da exploração sexual e da exploração do trabalho¹⁷ são muitas vezes objecto de branqueamento de capitais e podem permitir que os traficantes se dediquem a outras actividades criminosas e obtenham um certo poder económico, social e mesmo político¹⁸.

O tráfico de seres humanos tem de deixar de ser uma “actividade de baixo risco e de elevados lucros para a criminalidade organizada”¹⁹, passando a ser uma actividade de alto risco e pouco rendível. Os serviços responsáveis pela aplicação da lei devem utilizar todos os recursos e capacidades de que dispõem²⁰ para que a proibição do tráfico de seres humanos seja

respeitada, para lhe retirar todas as vantagens económicas e, nos casos em que já foram obtidos lucros, apreender e confiscar todos os bens²¹. As investigações no domínio do tráfico de seres humanos devem beneficiar da mesma prioridade que outras áreas da criminalidade organizada, utilizando técnicas de investigação especializadas e estratégias de desmantelamento.

Os Estados-Membros deviam colocar à disposição das suas autoridades responsáveis pela aplicação da lei as estruturas organizativas necessárias²², pessoal especializado²³ e recursos financeiros adequados para que possam combater de forma eficaz o tráfico de seres humanos²⁴. Por seu turno, o Conselho, com base nas avaliações da Comissão e no âmbito das competências da União, devia garantir um controlo regular e estabelecer normas e critérios de avaliação.

A luta contra o tráfico de seres humanos para exploração do trabalho exige novos tipos de especialização e cooperação com parceiros, ou seja, agências responsáveis pelo controlo das condições de trabalho e investigações financeiras relacionadas com o trabalho ilegal²⁵.

As estratégias anticorrupção deviam fazer parte integrante de todas as políticas de luta contra o tráfico de seres humanos.²⁶

As instituições e os Estados-Membros da UE deviam promover a luta contra o tráfico de seres humanos enquanto prioridade das suas relações com países terceiros no domínio da aplicação da lei²⁷.

O testemunho da vítima é extremamente importante como elemento de prova contra o traficante. Dados os riscos cada vez maiores que correm as vítimas que aceitam testemunhar,²⁸ é necessário encontrar meios de garantir que as vítimas testemunhem em segurança, sem riscos para elas próprias nem para os seus familiares²⁹.

Os Estados-Membros deviam proporcionar protecção e assistência às vítimas que aceitam testemunhar, a fim de garantir a eficácia dos processos judiciais e promover investigações pró-activas, baseadas mais na recolha de informações do que no testemunho das vítimas³⁰.

Os organismos europeus dispõem de competências específicas e de pessoal especializado. A Eurojust tem competências em matéria de tráfico de seres humanos³¹. O papel da Europol é particularmente importante³². Pode autorizar o acesso a bases de dados de informações e proporciona um apoio operacional através do intercâmbio de informações e de aconselhamento especializado³³. Pode facilitar a troca de informações e fornecer aos Estados-Membros análises operacionais, elaborando relatórios estratégicos com base nas informações fornecidas pelos Estados-Membros, obtidas pela Europol ou recolhidas a partir de outras fontes. Contudo, o fluxo de informações entre os Estados-Membros e a Europol é reduzido comparativamente com o número de investigações realizadas. Afigura-se que as investigações se baseiam mais numa cooperação espontânea a nível bilateral ou multilateral e que as estruturas e mecanismos regulares são considerados instrumentos facultativos. Existe um ficheiro único de análise gerido pela Europol em nome dos Estados-Membros consagrado especificamente ao tráfico de seres humanos³⁴.

Os Estados-Membros deviam garantir que as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei associem regularmente a Europol aos intercâmbios de informações, às operações conjuntas e aos trabalhos das equipas comuns de investigação e utilizem as potencialidades da Eurojust para fomentar as acções judiciais contra os traficantes.

Os chefes de polícia europeus deviam garantir um acompanhamento regular da cooperação operacional entre Estados-Membros e, sempre que adequado, apresentar recomendações para melhorar a situação.

A CEPOL devia continuar a organizar regularmente acções de formação específicas destinadas ao pessoal dos serviços responsáveis pela aplicação da lei.

As instituições e organismos da UE, bem como os Estados-Membros, deviam apoiar e reforçar as modalidades regionais de cooperação policial, nomeadamente através de programas como o AGIS.

Em 4 de Agosto de 2005, apenas 15 Estados-Membros eram Partes no Protocolo das Nações Unidas relativo ao tráfico de pessoas e apenas 13 eram Partes no Protocolo das Nações Unidas relativo à introdução clandestina de migrantes. A Comissão propôs que a Comunidade Europeia subscrevesse estes protocolos³⁵ em Agosto de 2003³⁶, mas o Conselho não adoptou a decisão necessária por não ter chegado a acordo quanto ao âmbito da competência comunitária no que se refere às disposições destes protocolos.

O Conselho devia adoptar, o mais rapidamente possível³⁷, a proposta relativa à conclusão, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo das Nações Unidas relativo ao tráfico de pessoas, apresentada pela Comissão em 22 de Agosto de 2003³⁸.

Os instrumentos comunitários em matéria de luta contra o branqueamento de capitais, em especial os destinados a reforçar as acções penais, como a nova directiva recentemente proposta pela Comissão, permitirão abordar as implicações financeiras do tráfico de seres humanos³⁹. Deve ser plenamente utilizada a nova Decisão-Quadro do Conselho relativa à perda de produtos, instrumentos e bens relacionados com o crime⁴⁰. Os trabalhos do Grupo de Acção Financeira, em especial do grupo de trabalho sobre tipologias, que se centra nomeadamente nos *métodos de branqueamento de capitais associados ao tráfico de seres humanos*, devem ser acompanhados e avaliados para que possam ser desenvolvidas novas opções políticas e operacionais na luta contra o tráfico de seres humanos.

IV. A DIMENSÃO DA IMIGRAÇÃO ILEGAL

O crime do tráfico de seres humanos tem frequentemente uma dimensão internacional, uma vez que muitas das vítimas deste tráfico se deslocam ou são levadas para além das fronteiras externas. Por este motivo, a prevenção e a luta contra o tráfico de seres humanos constituem um elemento essencial das acções da UE para melhorar os controlos e a vigilância nas fronteiras externas e para reforçar a luta contra a imigração ilegal.

A introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos estão ligados pelo facto de serem frequentemente organizados por redes criminosas que operam a nível internacional e fazem parte de fenómenos de criminalidade organizada associados à procura de

mão-de-obra e de serviços baratos e ilegais. No que se refere ao auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares por parte de tais redes, a Directiva 2002/90/CE, de 28 de Novembro de 2002⁴¹ e a Decisão-Quadro da mesma data⁴² desempenham já um importante papel para impedir este tipo de actividades criminosas.

Em 2002, o Conselho adoptou um plano de acção global de luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos na União Europeia⁴³, que inclui uma longa lista de medidas e de acções que vão desde a política em matéria de vistos, o intercâmbio de informações e as medidas relacionadas com as fronteiras, até às questões de repatriação e às sanções penais contra os traficantes. Algumas das medidas propostas no plano de acção de 2002 foram já aplicadas⁴⁴, nomeadamente: (1) a Directiva 2004/81/CE, de 29 de Abril de 2004⁴⁵, que define as condições de concessão de um título de residência aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal e que cooperem com as autoridades competentes; e (2) o Regulamento (CE) n.º 491/2004, de 10 de Março de 2004⁴⁶, que estabelece um programa de assistência técnica e financeira a países terceiros em matéria de migração e asilo (AENEAS) e que autoriza expressamente o co-financiamento de projectos relacionados com a prevenção e a luta contra o tráfico de seres humanos.

Esta abordagem global é igualmente utilizada no Protocolo das Nações Unidas relativo à introdução clandestina de migrantes e no Protocolo das Nações Unidas relativo ao tráfico de pessoas⁴⁷, que reflectem o reconhecimento mundial do problema e que deviam ser rapidamente ratificados por todos os intervenientes da UE.

Para reforçar a luta contra o tráfico de seres humanos deviam ser tomadas as seguintes medidas no domínio do controlo das fronteiras e da gestão da migração:

Os Estados-Membros deviam – para melhorar a situação das vítimas de tráfico – acelerar a transposição da Directiva 2004/81/CE⁴⁸.

A Comissão analisará a possibilidade de organizar regularmente reuniões de peritos dos Estados-Membros com o objectivo de trocar informações sobre os meios e métodos utilizados para lutar contra a imigração clandestina, por exemplo no que se refere ao recrutamento e transporte das vítimas, a fim de extrair conclusões baseadas na prática, para prevenir e lutar contra o tráfico de seres humanos. A Agência Europeia de Gestão das Fronteiras (FRONTEX) e a CEPOL deviam consagrar uma atenção específica a estes fenómenos nos respectivos programas de formação.

Os Estados-Membros deviam garantir que, com base no futuro regulamento que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem das fronteiras pelas pessoas⁴⁹, seja dada especial atenção à realização de controlos mais eficazes nos pontos de passagem das fronteiras externas da UE, a fim de identificar vítimas potenciais de tráfico de seres humanos. A Agência FRONTEX prestará assistência aos Estados-Membros nestas actividades. A Agência devia tomar em consideração a necessidade de lutar contra o tráfico de seres humanos no âmbito da coordenação e organização de operações conjuntas e projectos-piloto nas fronteiras externas e no exercício das suas funções de análise de risco. A EUROPOL e a FRONTEX deviam cooperar neste domínio, no âmbito das respectivas competências.

O Conselho devia, tão rapidamente quanto possível, incluir identificadores biométricos nos vistos e nas autorizações de residência da UE, uma vez que a existência de documentos mais seguros contribui para facilitar a identificação das vítimas de tráfico.

O Conselho, o Parlamento Europeu⁵⁰ e a Comissão deviam, tão rapidamente quanto possível e no âmbito das respectivas competências, concluir a criação de um sistema comum de informação sobre vistos.

O pessoal consular nos países de origem devia cooperar, realizar intercâmbios das suas experiências e receber formação sobre a detecção dos pedidos de vistos susceptíveis de implicar situações de tráfico de seres humanos⁵¹.

V. GRUPOS ESPECÍFICOS, PRINCIPALMENTE MULHERES E CRIANÇAS

A promoção da não discriminação, incluindo a igualdade entre homens e mulheres e dos direitos das crianças, das populações indígenas e dos grupos minoritários⁵² é particularmente importante, visto que muitas das vítimas reais ou potenciais do tráfico de seres humanos são mulheres, crianças e pessoas pertencentes a grupos étnicos e minoritários que podem ser objecto de discriminação no seu local de origem. O tráfico de seres humanos não é necessariamente um crime que visa de forma específica as mulheres, uma vez que os homens, e em especial os rapazes, são igualmente vítimas de exploração sexual e do trabalho. Contudo, o tráfico de mulheres, principalmente de raparigas, para a exploração sexual comercial é uma realidade que assume proporções significativas.

As instituições e os Estados-Membros da UE deviam promover a adopção de estratégias de prevenção diferenciadas em função do sexo como um elemento fundamental do combate ao tráfico de mulheres e raparigas. Tal implica a aplicação de princípios de igualdade entre homens e mulheres e a eliminação da procura de todas as formas de exploração, incluindo a exploração sexual e a exploração do trabalho doméstico⁵³.

No âmbito da UE, deverão continuar a ser utilizados programas como o Daphne para financiar projectos relativos ao tráfico de seres humanos, como a violência contra as crianças, mulheres e outros grupos em risco, devendo ser consagrada maior atenção a esta matéria no âmbito da cooperação para o desenvolvimento.

É necessário consagrar maior atenção e mais investigação ao tráfico de crianças na UE. As autoridades locais confrontadas com o problema do trabalho forçado de crianças (incluindo ‘sweat shops’, mendicidade, furto e prostituição) deviam ser apoiadas de forma activa. As soluções destinadas a resolver este problema deviam ser desenvolvidas em estreita concertação com os países de origem das crianças.

As infracções relacionadas com o tráfico de crianças, em especial a prostituição forçada de crianças ou a prática de actividades sexuais com crianças, foram já objecto das decisões-quadro do Conselho relativas à luta contra o tráfico de seres humanos e contra a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil⁵⁴. Contudo, o nível de harmonização continua a ser muito limitado.

Em 2006, no âmbito da avaliação da aplicação das decisões-quadro do Conselho relativas à luta contra o tráfico de seres humanos, a exploração sexual das crianças e a pornografia infantil, a Comissão centrará os seus relatórios na necessidade de continuar a reforçar o quadro jurídico aplicável especificamente ao tráfico de crianças e aos crimes com ele relacionados, em especial a prostituição forçada de crianças ou a prática de actividades sexuais com crianças, e apresentará sempre que necessário propostas adequadas.

O tráfico de crianças⁵⁵ deve ser abordado à luz da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, que salienta que o interesse da criança deve constituir uma consideração fundamental em todas as acções relacionadas com crianças⁵⁶. A Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989⁵⁷, principal instrumento internacional em matéria de direitos da criança, inclui disposições sobre o tráfico de crianças⁵⁸. A Convenção aplica-se a todas as crianças com menos de 18 anos, abordagem partilhada pela Comissão. O Protocolo das Nações Unidas relativo ao tráfico de pessoas deve ser articulado com a Convenção sobre os Direitos da Criança, tomando igualmente em consideração outros instrumentos internacionais relevantes, como o Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil, de 25 de Maio de 2000, e a Convenção da OIT relativa à interdição das piores formas de trabalho das crianças e à acção imediata com vista à sua eliminação⁵⁹, bem como a Convenção da Haia sobre a protecção de crianças e a cooperação em matéria de adopção internacional. As acções decididas neste domínio pelos 46 Estados membros do Conselho da Europa na sua cimeira de Varsóvia são também importantes, em especial o Plano de Acção trienal sobre a violência contra as crianças.

As instituições e os Estados-Membros da UE devem garantir que a política comunitária de luta contra o tráfico reflecta uma abordagem que tome em consideração os direitos da criança com base em princípios mundialmente reconhecidos, em especial na Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da criança. Por conseguinte, estes princípios devem ser aplicados a todas as pessoas com menos de 18 anos. Deve igualmente ser assegurada a coordenação com o Plano de Acção do Conselho da Europa sobre a violência contra as crianças (2006-2008)⁶⁰.

Tem de ser consagrada especial atenção aos *menores não acompanhados* ou às crianças que viajam sem um familiar próximo⁶¹ no contexto da gestão das fronteiras, tal como foi feito no regulamento recentemente adoptado que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem das fronteiras pelas pessoas⁶². A Comissão irá abordar dentro em breve⁶³ a questão da protecção das crianças numa comunicação específica.

A cooperação para o desenvolvimento deve contribuir de forma eficaz para apoiar as crianças vítimas de tráfico nos países em desenvolvimento.

A Comissão devia garantir que, sempre que tal for relevante e possível, os documentos de estratégia nacionais ou regionais reforcem as estratégias destinadas a eliminar os factores que favorecem o tráfico de crianças, como a inexistência de registos de nascimento e o não acesso ao ensino básico⁶⁴.

VI. DADOS FIÁVEIS

A política de luta contra o tráfico de seres humanos da UE deve basear-se numa avaliação rigorosa da verdadeira dimensão do problema a nível da UE e a nível mundial⁶⁵. Contudo, não estão disponíveis dados precisos⁶⁶, e as informações relativas à aplicação da lei, embora importantes, não são suficientes⁶⁷. Em 2003, o Conselho convidou a Comissão e os Estados-Membros a promoverem medidas para criar um sistema de controlo do tráfico de seres humanos susceptível de fornecer informações actualizadas através de uma recolha contínua e regular de dados junto das autoridades nacionais competentes⁶⁸. Tomando em consideração o plano de acção para a recolha e a análise de estatísticas comunitárias de 2003⁶⁹ e os dados do Eurostat no domínio da migração⁷⁰, que abrangem alguns aspectos deste fenómeno, o primeiro passo para instaurar um sistema estatístico coerente consiste em recolher e analisar dados de forma sistemática – desagregados por idade, sexo e outros elementos relevantes⁷¹ - provenientes de fontes *diferentes* e com base em orientações comuns, num local centralizado a nível nacional. Após uma recolha adequada dos dados a nível nacional, é essencial recolhê-los e compará-los a nível europeu⁷², bem como cooperar a nível da UE e a nível mundial com países terceiros, organizações internacionais e ONG. Os Estados-Membros devem dispor de órgãos independentes, por exemplo relatores ou serviços nacionais, para procederem à recolha sistemática de dados, incluindo junto das ONG, e para controlarem os efeitos dos planos de acção nacionais.

Tomando em consideração os organismos existentes a nível da UE e o possível futuro papel do Eurostat, a Comissão analisará as possibilidades de recolha e comparação das informações nacionais relevantes, por forma a garantir um controlo adequado a nível da UE.

A futura Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁷³ devia – em conformidade com o seu mandato e em colaboração estreita com a futura Rede Europeia das Migrações (REM)⁷⁴ e com o Grupo de Peritos sobre o tráfico de seres humanos – recolher e analisar dados sobre o tráfico de seres humanos. Devia desenvolver métodos destinados a melhorar a comparabilidade e a fiabilidade dos dados a nível europeu, em cooperação com a Comissão e os Estados-Membros.

A Comunidade e os Estados-Membros deviam promover esta abordagem nas suas relações com os países terceiros (em especial com os países em desenvolvimento) e com as principais organizações internacionais.

VII. COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO

São necessárias estruturas de coordenação e cooperação adequadas⁷⁵. Podem diferir de país para país, desde que garantam a realização efectiva dos principais objectivos em matéria de política de luta contra o tráfico de seres humanos, nomeadamente a correcta identificação das vítimas e o seu encaminhamento para mecanismos de protecção e de apoio. Estas estruturas deviam congregiar e equilibrar os diferentes interesses das instituições e organizações envolvidas.

Cooperação entre o sector público e o sector privado

Na União Europeia e em todo o mundo, as organizações da sociedade civil desempenham um papel crucial na assistência às vítimas de tráfico⁷⁶. As relações entre estas organizações, e também as organizações de empregadores, e as agências responsáveis pelo cumprimento da lei devem basear-se na compreensão e confiança mútuas.

Os Estados-Membros deviam consolidar a cooperação das autoridades públicas com as organizações da sociedade civil, tendo em vista a prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos, por exemplo adoptando regras acordadas por ambas as partes que promovam a compreensão e a confiança mútuas. Quando adequado, deviam ser também associadas as organizações de empregadores e as organizações representativas de sectores específicos.

A Comissão prosseguirá e reforçará o diálogo com as organizações da sociedade civil nesta área, nomeadamente através do Grupo de Peritos sobre o tráfico de seres humanos e do Fórum sobre a prevenção da criminalidade organizada.

O Conselho, na sequência de uma contribuição da Comissão, devia adoptar orientações comunitárias e/ou um modelo de protocolo europeu de cooperação⁷⁷, a fim de facilitar a cooperação em toda a União Europeia e nos países terceiros.

Cooperação nacional

O grupo de peritos consagra especial atenção à criação de *mecanismos nacionais de encaminhamento como instrumento da cooperação a nível nacional*⁷⁸, tal como já recomendado no plano de acção da OSCE de luta contra o tráfico de seres humanos⁷⁹.

Os Estados-Membros deviam considerar a hipótese de criar mecanismos nacionais de encaminhamento que garantam a identificação das vítimas de tráfico e o seu envio para as estruturas adequadas. Além disso, uma estrutura governamental de coordenação poderia conceber, coordenar e avaliar as políticas nacionais e contribuir para a elaboração de mecanismos de tratamento das queixas individuais⁸⁰.

Cooperação a nível da UE

Os mecanismos nacionais de cooperação e coordenação deviam constituir a base para um mecanismo equivalente a nível da União Europeia, destinado a prestar um aconselhamento especializado e a instaurar um amplo diálogo entre o sector público e o sector privado⁸¹.

A Comissão analisará a possibilidade de criação de um mecanismo adequado de coordenação e cooperação a nível da EU, para estabelecer normas e critérios de avaliação mínimos, organizar avaliações da política dos Estados-Membros em matéria de luta contra o tráfico e identificar áreas de acção prioritárias, principalmente no domínio do apoio e protecção das vítimas.

*Cooperação com os países de origem, trânsito e destino*⁸²

A Comissão continuará a afectar no âmbito do programa AENEAS e, sempre que adequado e possível, no âmbito de outros financiamentos comunitários temáticos ou geográficos, fundos

para acções em países terceiros que tenham por objectivo o combate e a prevenção do tráfico de seres humanos, a protecção e assistência às vítimas e a promoção da cooperação entre estes países e a União Europeia.

Sempre que adequado, a Comissão devia garantir que o tráfico de seres humanos, o respectivo enquadramento político e as estratégias de prevenção e de redução fossem objecto de uma avaliação no âmbito dos documentos de estratégia de redução da pobreza, dos documentos de estratégia nacionais ou regionais e nos programas indicativos e respectivas revisões.

A Comunidade devia – nomeadamente no âmbito da sua política de desenvolvimento, centrada no objectivo fundamental da redução da pobreza e da realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – continuar a financiar as medidas destinadas a actuar sobre os factores que tornam certas pessoas vulneráveis ao tráfico, por exemplo, a pobreza, o não acesso ao ensino básico e secundário, as desigualdades entre homens e mulheres, a recusa do direito à nacionalidade, a discriminação e a falta de acesso aos serviços e de igualdade de oportunidades.

Cooperação a nível regional e mundial

A cooperação deve continuar a ser reforçada a nível mundial⁸³, em especial incentivando e ajudando os países terceiros a ratificarem e aplicarem rapidamente o *Protocolo das Nações Unidas relativo ao tráfico de pessoas* e apoiando os trabalhos do Relator Especial da ONU para o tráfico de seres humanos, principalmente no que se refere às mulheres e às crianças.

A Comissão prosseguirá a sua cooperação com o Conselho da Europa⁸⁴ e com a OSCE, principalmente no âmbito da *aliança contra o tráfico de seres humanos*, criada pelo Representante Especial da OSCE para o tráfico de seres humanos.

As instituições e os Estados-Membros da UE deviam

- **Prosseguir a cooperação com as organizações internacionais relevantes, por exemplo a ONU, a OSCE e o Conselho da Europa; a União devia em especial utilizar plenamente a experiência do Conselho da Europa quando forem necessárias acções abrangidas pela sua esfera de competências⁸⁵;**
- **Criar mecanismos adequados de coordenação e cooperação baseados em instrumentos internacionais apropriados;**
- **Continuar a promover iniciativas regionais susceptíveis de complementar e motivar a cooperação a nível de toda a UE, por exemplo a task-force nórdica e báltica contra o tráfico de seres humanos⁸⁶, a iniciativa para a cooperação da Europa do Sudeste⁸⁷, o processo pan-europeu de Budapeste⁸⁸, o “diálogo 5+5” entre os países do Mediterrâneo ocidental⁸⁹ e o diálogo sobre a migração de trânsito no Mediterrâneo⁹⁰.**

ANEXO

Endnotes

¹ Regarding previous measures at UE 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 UE/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 UE 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, UE 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 UE-Africa Dialogue).

Since 1996 considerable funding has been allocated to projects promoting the prevention of and the fight against trafficking in human beings in UE 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 UE.

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 UE 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 UE 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 UE 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 UE Action against Child Trafficking and Related Forms of Exploitation, on 26 May 2004 under the auspices of the UE Forum for the Prevention of Organised Crime (Supported by the UNICEF Innocenti Research Centre, the International Federation Terre des Hommes, Save the Children and Child Focus, which were able to base their presentations on a number of research projects, for example, International Federation Terre des Hommes, Kids as commodities? Child Trafficking and What to do about it, by Mike Dottridge, 2004, and Lost Kids, Lost Futures, The European Union’s Response to Child Trafficking, by Mirjam van Reizen and Ana Stefanovic, 2004; ECPAT, Joint East West Research on Trafficking in Children for Sexual Purposes in Europe: The Sending Countries, by Murieann O’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 UE 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/ipecc/ratification/convention/text.htm>. Child forced labour is one of the main causes and consequences of Human trafficking. Harmonisation of relevant legislation at regional level might also be beneficial for freeing child labourers and stop trafficking. On this specific aspect an important initiative, the Libreville Declaration, supported by the European Commission and by the ILO IPEC (International Programme for the Elimination of Child labour) took place in February 2003. Ministers from Benin, Burkina Faso, Cameroon, Ivory Coast, Gabon, Mali and Togo joined forces to denounce the issue of child-trafficking in French-speaking West and Central Africa. The meeting focused on the necessity of harmonising legislations at national level in those specific African regions in order to fight trafficking of children and child labour.

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 UE 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 UE 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 UE-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 UE 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 UE 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 UE 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 UE 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 UE'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 UE 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>