



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 18.10.2005  
KOM(2005) 514 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT  
UND DEN RAT**

**Bekämpfung des Menschenhandels – ein integriertes Vorgehen und Vorschläge  
für einen Aktionsplan**

## BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS – EIN INTEGRIERTES VORGEHEN UND VORSCHLÄGE FÜR EINEN AKTIONSPLAN

I.	Einleitung.....	3
II.	SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE: EIN VORRANGIGES ANLIEGEN.....	3
III.	DIE DIMENSION DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT .....	4
IV.	DIE DIMENSION DER ILLEGALEN MIGRATION.....	6
V.	SPEZIFISCHE GRUPPEN, INSBESONDERE FRAUEN UND KINDER .....	8
VI.	VERLÄSSLICHE DATEN.....	10
VII.	KOORDINATION UND KOOPERATION.....	11
	ANHANG.....	14

## I. EINLEITUNG

Ziel der Mitteilung ist die weitere<sup>1</sup> Stärkung des Engagements der Europäischen Union<sup>2</sup> und der Mitgliedstaaten für die Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen oder wirtschaftlichen Ausbeutung im Sinne des Rahmenbeschlusses vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>3</sup> sowie für den Schutz, die Unterstützung und die Rehabilitation der Opfer.

Die Mitteilung geht von der Erkenntnis aus, dass es zur wirksamen Bekämpfung des Menschenhandels eines integrierten Vorgehens bedarf, bei dem die Achtung der Menschenrechte gewährleistet ist und der globalen Dimension des Problems Rechnung getragen wird. Ein solches Vorgehen erfordert koordinierte politische Maßnahmen insbesondere in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht, Außenbeziehungen, Entwicklungszusammenarbeit, Beschäftigung<sup>4</sup>, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung. Die Mitteilung soll außerdem zu einer engagierten öffentlichen Debatte über dieses Thema beitragen.

Das skizzierte Vorgehen entspricht einer Forderung des Haager Programms<sup>5</sup>, das der Europäische Rat im November 2004 gebilligt hat und in dem er den Rat und die Kommission ersucht, 2005 einen Plan auszuarbeiten, der die Festlegung gemeinsamer Normen, bewährter Verfahren und gemeinsamer Mechanismen für die Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und die Stärkung des Kampfes gegen illegale Einwanderung ermöglicht<sup>6</sup>.

Die Mitteilung, die im Aktionsplan der Kommission und des Rates zur Umsetzung des Haager Programms<sup>7</sup> angekündigt wurde, soll einen Beitrag zu diesem Plan leisten. Sie berücksichtigt gebührend den umfassenden Aktionsplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels von 2002 sowie die Überlegungen und Empfehlungen des Berichts vom Dezember 2004<sup>8</sup> der von der Kommission Ende 2003 eingesetzten Sachverständigenkommission für Menschenhandel<sup>9</sup>.

## II. SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE: EIN VORRANGIGES ANLIEGEN

Die betroffenen Personen sowie ihre Bedürfnisse und Rechte stehen im Mittelpunkt der EU-Maßnahmen gegen Menschenhandel. Damit gehen die EU-Organe und die Mitgliedstaaten ein klares Engagement für ein *menschenrechtsorientiertes Konzept* ein, das sie im Rahmen ihrer außen- und entwicklungspolitischen Maßnahmen fördern werden.

Gemäß Artikel 5 Absatz 3 der EU-Charta der Grundrechte<sup>10</sup> ist Menschenhandel verboten und nicht mit dem Prinzip der Unantastbarkeit der Menschenwürde zu vereinbaren, die den Kern einzelstaatlicher Verfassungen und der für die Mitgliedstaaten verbindlichen internationalen Rechtsakte über Menschenrechte bildet.

Gemäß internationalen Rechtsvorschriften und Verpflichtungen verletzt ein Staat die Menschenrechte, wenn er Menschenhandel duldet oder ihn nicht wirksam bekämpft.<sup>11</sup>

**Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten werden aktiv eine Politik zur Stärkung des Verbots des Menschenhandels verfolgen und dabei das Erfordernis des**

**Schutzes tatsächlicher und potenzieller Opfer sowohl auf EU- als auch auf regionaler und internationaler Ebene einbeziehen.**

Drittstaatsangehörige, die Opfer von Menschenhändlern sind, aber keine Aufenthaltsberechtigung in der EU haben, sollten von diesem Schutz nicht ausgeschlossen werden<sup>12</sup>, und zwar insbesondere dann nicht, wenn sie mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und gegen die Menschenhändler aussagen. Es darf nicht sein, dass diese Personen *de facto* nicht die Möglichkeit haben, ihre Rechte auszuüben und z. B. gerichtlich gegen den Täter vorzugehen, Wiedergutmachung zu verlangen oder Asyl zu beantragen.

Eine regelmäßige Überwachung und ein regelmäßiges Follow-up auf Sachverständigen- und politischer Ebene sind unabdingbar, um die EU-weite Einhaltung dieser Grundsätze zu gewährleisten.

**Der Rat sollte in enger Zusammenarbeit mit der Kommission und auf der Grundlage eines eingehenden Dialogs mit der Zivilgesellschaft<sup>13</sup> mindestens einmal jährlich eine politische Debatte über die Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels abhalten und deren Übereinstimmung mit Menschenrechtsnormen sowie die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen, z. B. Verbesserung von Hilfs- und Schutzprogrammen sowie Programmen zur sozialen Eingliederung, bewerten.<sup>14</sup>**

Es ist berechtigt, unter Bezugnahme auf die in den Handels- und Kooperationsabkommen der Gemeinschaft enthaltene Klausel über die wesentlichen Bestandteile der Menschenrechte dieses Thema im Rahmen des politischen Dialogs mit Drittländern, und ebenso in multilateralen Foren, anzusprechen.<sup>15</sup>

**Die Gemeinschaft sollte den politischen Dialog mit Partnerländern über die menschenrechtsspezifischen Aspekte des Menschenhandels und der Maßnahmen zu dessen Bekämpfung auf bilateraler und multilateraler Ebene ausbauen und die Problematik weiterhin in den einschlägigen regionalen und multilateralen Foren zur Sprache bringen.**

Aufgrund der Europäischen Initiative zur Förderung der Demokratie und zum Schutz der Menschenrechte 2005/2006, die im Rahmen der Kampagne „Förderung einer Kultur der Menschenrechte“ gezielte Unterstützung vorsieht, geriet das Thema Menschenhandel stärker in den Blickpunkt.

**Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten sollten sich verstärkt bemühen, das Problem des Menschenhandels in der EU und im Rahmen der Beziehungen zu Drittländern in Angriff zu nehmen, indem sie z. B. auf bereits als Teil der Entwicklungszusammenarbeit ergriffene Initiativen aufbauen.**

### **III. DIE DIMENSION DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT**

Menschenhandel ist ein schweres Verbrechen gegen Personen<sup>16</sup> und muss als eine Form der organisierten Kriminalität, die mit anderen schweren Straftaten verbunden ist, und eine eindeutige Priorität der Strafverfolgung betrachtet werden. Durch wirtschaftliche und sexuelle Ausbeutung<sup>17</sup> werden hohen Gewinne erzielt, die häufig in den Geldwäschekreislauf fließen

und den Tätern andere kriminelle Aktivitäten und den Zugang zu Machtpositionen in Wirtschaft und Gesellschaft, ja sogar in der Politik, ermöglichen<sup>18</sup>.

Es muss alles getan werden, damit der Menschenhandel nicht mehr eine OK-Aktivität mit geringem Risiko und hohem Profit<sup>19</sup>, sondern hochriskant und wenig profitabel ist. Die Strafverfolgung muss mit allen verfügbaren Ressourcen und Kapazitäten<sup>20</sup> das Verbot des Menschenhandels durchsetzen, jedweden wirtschaftlichen Nutzen verhindern und, wenn Profite erzielt wurden, alle Aktiva beschlagnahmen und einziehen.<sup>21</sup> Ermittlungen im Bereich des Menschenhandels sollten dieselbe Priorität wie Ermittlungen in anderen OK-Bereichen erhalten, und spezialisierte Ermittlungstechniken und Zerschlagungsstrategien sollten zum Einsatz kommen.

**Zur wirkungsvollen Bekämpfung des Menschenhandels sollten die Mitgliedstaaten ihren Strafverfolgungsbehörden die erforderlichen Organisationsstrukturen<sup>22</sup>, Fachkräfte<sup>23</sup> und Finanzmittel zur Verfügung stellen.<sup>24</sup> Auf der Grundlage der von der Kommission durchgeführten Bewertungen sollte der Rat in den Grenzen der Zuständigkeiten der Europäischen Union die regelmäßige Überwachung und die Entwicklung von Normen und Benchmarks gewährleisten.**

**Menschenhandel zum Zwecke der wirtschaftlichen Ausbeutung erfordert neue Arten der Spezialisierung und Kooperation mit Partnern, z. B. mit den für die Kontrolle der Arbeitsbedingungen und Finanzermittlungen im Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung zuständigen Agenturen.<sup>25</sup>**

**Anti-Korruptionsstrategien sollten fester Bestandteil einer jeglichen Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels sein.<sup>26</sup>**

**Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten sollten darauf hinwirken, dass die Bekämpfung des Menschenhandels eine Priorität ihrer Beziehung zu Drittländern im Bereich der Strafverfolgung wird.<sup>27</sup>**

Die Aussage des Opfers als Beweismittel gegen den Täter ist von größter Bedeutung. Da sich ein Opfer, das als Zeuge auftritt, großer Gefahr aussetzt<sup>28</sup>, müssen Möglichkeiten gefunden werden, um die Sicherheit zu gewährleisten und eine Gefährdung des Opfers oder seiner Angehörigen zu verhindern.<sup>29</sup>

**Die Mitgliedstaaten sollten als Teil einer wirksamen Strafverfolgung aussagebereiten Opfern Schutz und Hilfe gewähren und proaktive, Intelligence-gestützte und von der Aussage der Opfer unabhängige Ermittlungsmethoden entwickeln.<sup>30</sup>**

Einige europäische Einrichtungen wurden mit besonderen Kompetenzen und einschlägigen Fachkräften ausgestattet. So liegt die Zuständigkeit für den Bereich Menschenhandel bei Eurojust.<sup>31</sup> Eine besonders wichtige Rolle kommt auch Europol zu.<sup>32</sup> Das Amt kann nämlich Zugang zu Intelligence-Datenbanken gewähren und bietet im Wege des Austauschs von Intelligence und sachverständiger Beratung operative Unterstützung.<sup>33</sup> Zu seinen Aufgaben gehört die Erleichterung des Informationsaustauschs und die operative Analyse für die Mitgliedstaaten, die Erstellung strategischer Berichte auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten oder von Europol selbst oder auch aus anderen Quellen erlangten Informationen und Erkenntnissen. Gleichwohl fließen – im Vergleich zu

der Anzahl von Ermittlungen – nur begrenzt Informationen aus den Mitgliedstaaten nach Europol. Allem Anschein ergeben sich Ermittlungen mehr aus der spontanen bi- oder multilateralen Zusammenarbeit, während festere Strukturen und Verfahren eher als Optionen angesehen werden. Europol verwaltet im Auftrag der Mitgliedstaaten lediglich eine Analyse-Datei speziell für den Bereich Menschenhandel.<sup>34</sup>

**Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass ihre Strafverfolgungsbehörden Europol regelmäßig in den Informationsaustausch, gemeinsame Operationen und gemeinsame Ermittlungsgruppen einbeziehen, und das Potenzial von Eurojust nutzen, um die Verfolgung von Menschenhändlern zu erleichtern.**

**Die europäischen Polizeichefs sollten die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten regelmäßig überwachen und gegebenenfalls Verbesserungen vorschlagen.**

**Die Europäische Polizeiakademie (EPA) sollte weiterhin regelmäßig spezifische Schulungsmaßnahmen für Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden organisieren.**

**Die EU-Organe und –Einrichtungen und die Mitgliedstaaten sollten insbesondere durch Programme wie AGIS die Zusammenarbeit regionaler Formen der polizeilichen Zusammenarbeit unterstützen und stärken.**

Am 4. August 2005 waren erst 15 Mitgliedstaaten dem UN-Protokoll gegen Menschenhandel und 13 Mitgliedstaaten dem UN-Protokoll gegen die Schleusung von Migranten beigetreten. Die Kommission hat den Abschluss dieser beiden Protokolle durch die Europäische Gemeinschaft<sup>35</sup> im August 2003<sup>36</sup> vorgeschlagen, doch der Rat hat den Beschluss nicht angenommen, weil Differenzen über den Grad der Gemeinschaftskompetenzen in Bezug auf die Protokolle bestehen.

**Der Rat sollte so bald wie möglich<sup>37</sup> den Vorschlag der Kommission vom 22. August 2003 für einen Beschluss zum Abschluss - im Namen der Europäischen Gemeinschaft - des UN-Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten<sup>38</sup> annehmen.**

Auf der Grundlage der EG-Rechtsinstrumente zur Bekämpfung der Geldwäsche, insbesondere zur Verstärkung der Strafverfolgung, wie der kürzlich von der Kommission vorgeschlagene Richtlinie, wird es möglich sein, gegen die finanzielle Dimension des Menschenhandels anzugehen.<sup>39</sup> Der neue Rahmenbeschluss des Rates über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten<sup>40</sup> muss umfassend genutzt werden. Die Beratungen der Arbeitsgruppe "Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche" (FATF), vor allem der Arbeitsgruppe „Typologien“ (WGTYP), die unter anderem *Methoden der Geldwäsche im Zusammenhang mit Menschenhandel* untersucht, müssen verfolgt und evaluiert werden, damit weitere politische und operative Optionen zur Bekämpfung des Menschenhandels entwickelt werden können.

#### **IV. DIE DIMENSION DER ILLEGALEN MIGRATION**

Menschenhandel weist oft eine grenzüberschreitende Dimension auf, da bei diesen Aktivitäten viele Opfer die Außengrenzen überqueren bzw. über die Grenzen verbracht

werden. Deshalb besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und den Anstrengungen der EU zur Verbesserung der Außengrenzkontrollen und –überwachung und zur Intensivierung des Kampfes gegen illegale Einwanderung.

Die Schleusung von Migranten und der Menschenhandel tragen insofern gemeinsame Züge, als sie häufig von international operierenden kriminellen Netzen organisiert werden und mit der Nachfrage nach billigen und illegalen Dienstleistungen in Bezug zu setzenden Formen der organisierten Kriminalität zusammenhängen. Die Richtlinie 2002/90/EG vom 28. November 2002<sup>41</sup> und der Rahmenbeschluss vom selben Tag<sup>42</sup> spielen bei der Prävention der von diesen Netzen geleisteten Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt bereits eine wichtige Rolle.

2002 billigte der Rat einen Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union<sup>43</sup>, der ein breites Bündel von Maßnahmen und Aktionen enthält - von der Visumpolitik und dem Informationsaustausch über grenzspezifische Maßnahmen bis hin zu Rückkehrangelegenheiten und strafrechtlichen Sanktionen gegen Menschenhändler. Eine Reihe der im Gesamtplan enthaltenen Vorschläge ist umgesetzt worden<sup>44</sup>, insbesondere 1) die Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren<sup>45</sup>, und 2) die Verordnung (EG) Nr. 491/2004 vom 10. März 2004 zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS)<sup>46</sup>, das ausdrücklich die Kofinanzierung von Projekten zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels vorsieht.

Ein ebensolches umfassendes Konzept findet sich auch in den UN-Protokollen gegen die Schleusung von Migranten und gegen den Menschenhandel<sup>47</sup>, in denen die weltweite Anerkennung des Problems zum Ausdruck kommt und die unverzüglich von allen EU-Akteuren ratifiziert werden sollten.

Die Stärkung des Kampfes gegen Menschenhandel erfordert folgende Maßnahmen in den Bereichen Grenzkontrolle und Migrationssteuerung:

**Die Mitgliedstaaten sollten - um die Stellung der Opfer des Menschenhandels aufzuwerten - die Richtlinie 2004/81/EG<sup>48</sup>.**

**Die Kommission wird prüfen, ob regelmäßig Sachverständigentreffen zum Informationsaustausch über die im Bereich der Schleusung von Migranten eingesetzten Mittel und Methoden organisiert werden können, um daraus praktische Schlussfolgerungen für die Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels, z. B. was die Anwerbung und Beförderung von Opfern angeht, ziehen zu können. Die Agentur für die Außengrenzen und das EPA sollten diese Aspekte in ihren Ausbildungsprogrammen besonders berücksichtigen.**

**Die Mitgliedstaaten sollten auf der Grundlage der zukünftigen Verordnung über den Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen<sup>49</sup> für effizientere, gezielte Kontrollen an den EU-Außengrenzen sorgen und ein besonderes Augenmerk auf potenzielle Opfer von Menschenhändlern**

**richten. Die Agentur für Außengrenzen wird die Mitgliedstaaten bei dieser Aufgabe unterstützen. Sie sollte durch die Koordinierung und Organisation gemeinsamer Operationen und Pilotprojekte an den Außengrenzen sowie die Erstellung von Risikoanalysen zur Bekämpfung des Menschenhandels beitragen. EUROPOL und die Außengrenzagentur sollten in diesem Bereich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zusammenarbeiten.**

**Der Rat sollte baldmöglichst die Aufnahme von biometrischen Identifikatoren in EU-Visa und –Aufenthaltsgenehmigungen einführen, da größere Dokumentensicherheit die Identifizierung von Opfern erleichtert.**

**Der Rat, das Europäische Parlament<sup>50</sup> und die Kommission sollten so bald wie möglich nach Maßgabe ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Entwicklung eines gemeinsamen Visa-Informationssystems abschließen.**

**Die Konsulatsbediensteten in Herkunftsländern sollten die Zusammenarbeit suchen und Erfahrungen austauschen; außerdem sollten sie geschult werden, um etwaige Hinweise auf Menschenhandel in Visumanträgen erkennen zu können.<sup>51</sup>**

## **V. SPEZIFISCHE GRUPPEN, INSBESONDERE FRAUEN UND KINDER**

Die Förderung der Nicht-Diskriminierung, einschließlich der Gleichstellung der Geschlechter, sowie der Rechte von Kindern, indigenen Volksgruppen und Minderheiten<sup>52</sup> ist von besonderer Bedeutung, da Frauen, Kinder und Mitglieder ethnischer oder anderer Minderheiten, die in ihrem Herkunftsland vielleicht diskriminiert werden, vielfach Opfer von Menschenhändlern werden oder zumindest besonders gefährdet sind. Menschenhandel ist nicht unbedingt ein geschlechtsspezifisches Verbrechen, da auch Personen männlichen Geschlechts, vor allem Jungen, sexuell oder wirtschaftlich ausgebeutet werden. Gleichwohl ist der Handel mit Frauen und Mädchen zum Zwecke der kommerziellen sexuellen Ausbeutung besonders weit verbreitet.

**Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten sollten geschlechtsspezifische Präventionsstrategien als wichtigstes Element der Bekämpfung des Frauen- und Mädchenhandels fördern. Diese sollten die Umsetzung der Gleichbehandlungsgrundsätze und die Beseitigung jeglicher Form von Ausbeutung, einschließlich der sexuellen Ausbeutung und der Ausbeutung von Haushaltshilfen, sowie der Nachfrage danach vorsehen.<sup>53</sup>**

**Auf EU-Ebene sollten Projekte zur Problematik des Menschenhandels, d. h. zur Bekämpfung der Gewalt gegen Kinder, Frauen und andere gefährdete Gruppen, weiterhin aus Programmen wie Daphne finanziell unterstützt werden; dagegen muss diesem Problem in der Entwicklungszusammenarbeit noch viel mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.**

**Die Lage des Kinderhandels in Europa muss aufmerksam beobachtet und weiter erforscht werden. Gemeinden, die mit dem Problem der Zwangsarbeit von Kindern (z. B. Arbeit in „Sweat-shops“, Betteln, Stehlen, Prostitution) konfrontiert sind, sollten aktiv unterstützt werden. Abhilfemaßnahmen sollten in enger Absprache mit den Herkunftsländern entwickelt werden.**



In den Rahmenbeschlüssen zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie<sup>54</sup> behandelte der Rat bereits Straftaten im Zusammenhang mit dem Kinderhandel, insbesondere die Nötigung von Kindern zur Prostitution oder die Vornahme sexueller Handlungen mit Kinderprostituierten. Der Grad an Harmonisierung ist allerdings gering.

**2006 wird die Kommission die Umsetzung der Rahmenbeschlüsse des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie evaluieren und in ihren Evaluierungsberichten besonders hervorheben, dass der spezielle Rechtsrahmen für die Bekämpfung des Kinderhandels und damit zusammenhängende Straftaten, insbesondere die Nötigung von Kindern zur Prostitution oder die Vornahme sexueller Handlungen mit Kinderprostituierten, erweitert werden muss, und gegebenenfalls entsprechende Vorschläge unterbreiten.**

Das Problem des Kinderhandels<sup>55</sup> muss im Lichte der EU-Charta der Grundrechte angegangen werden, der zufolge das Wohl des Kindes bei alle Kinder betreffenden Maßnahmen eine vorrangige Erwägung sein muss.<sup>56</sup> Das bedeutendste internationale Rechtsinstrument für Kinderangelegenheiten, das 1989 geschlossene Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention - CRC)<sup>57</sup>, enthält Bestimmungen zum Kinderhandel.<sup>58</sup> Es gilt für alle Personen unter 18 Jahren und verfolgt damit denselben Ansatz wie die Kommission. Das UN-Protokoll gegen den Menschenhandel ist im Zusammenhang mit der Kinderrechtskonvention unter Berücksichtigung weiterer einschlägiger internationaler Rechtsinstrumente zu betrachten; dies sind u. a. das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie vom 25. Mai 2000, die IAO-Konvention über Kinderarbeit (*Convention Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour*)<sup>59</sup> sowie das Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption. Die von den 46 Mitgliedstaaten des Europarates auf dem Warschauer Gipfel beschlossenen Maßnahmen sollten ebenfalls berücksichtigt werden, insbesondere das auf drei Jahre angelegte Aktionsprogramm zum Thema Kinder und Gewalt.

**Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass das EU-Konzept zur Bekämpfung des Menschenhandels speziell auf die Rechte des Kindes ausgerichtete Maßnahmen enthält, die sich auf global anerkannte Prinzipien, insbesondere das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes, stützen. Sie müssten also für alle Personen unter 18 Jahren gelten. Außerdem sollte die Koordinierung mit dem Aktionsprogramm betreffend Kinder und Gewalt (2006-2008) gewährleistet werden.<sup>60</sup>**

Im Zusammenhang mit Grenzkontrollen ist ein besonderes Augenmerk auf unbegleitete Minderjährige oder auf Kinder zu richten, die nicht in Begleitung eines unmittelbaren Angehörigen reisen<sup>61</sup>, wie dies in der unlängst erlassenen Verordnung über den Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen<sup>62</sup> vorgesehen ist. Die Kommission wird in Kürze<sup>63</sup> eine besondere Mitteilung zum Kinderschutz vorlegen.

Auch im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit müssen Anstrengungen unternommen werden, um den Kindern, die in Entwicklungsländern Menschenhändlern zum Opfer fallen, wirkungsvoll zu helfen.

**Die Kommission sollte gewährleisten, dass mithilfe von Länder- und Regionalstrategiepapieren gegebenenfalls Strategien gestärkt werden, die ein Vorgehen gegen Faktoren ermöglichen, die Kinderhandel erleichtern, wie die Nichtanmeldung von Neugeborenen oder der fehlende Zugang zur Grundbildung.<sup>64</sup>**

## **VI. VERLÄSSLICHE DATEN**

Grundlage der EU-Maßnahmen gegen Menschenhandel muss eine genaue Kenntnis des tatsächlichen Ausmaßes des Problems auf EU- und globaler Ebene sein.<sup>65</sup> Präzise Angaben fehlen jedoch,<sup>66</sup> und die Daten der Strafverfolgungsbehörden, so wichtig sie auch sind, reichen nicht aus.<sup>67</sup> 2003 ersuchte der Rat die Kommission und die Mitgliedstaaten, Maßnahmen für den Aufbau eines Beobachtungssystems zum Menschenhandel zu fördern, das auf der Basis kontinuierlich und regelmäßig bei den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erhobener Daten aktualisierte Statistiken liefern kann.<sup>68</sup> Der erste Schritt zu einem kohärenten Statistiksistem bestünde darin, unter Berücksichtigung des Aktionsplans zur Sammlung und Analyse von Gemeinschaftsstatistiken im Bereich Migration<sup>69</sup> und einschlägiger Eurostat-Daten<sup>70</sup>, die einige Aspekte des Problems abdecken, sowie auf der Grundlage gemeinsamer Leitlinien an zentraler Stelle auf nationaler Ebene nach Alter, Geschlecht und sonstigen relevanten Aspekten aufgeschlüsselte Daten aus *unterschiedlichen* Quellen zu erheben.<sup>71</sup> Nachdem auf einzelstaatlicher Ebene angemessen Daten gesammelt wurden, müsste nun entsprechendes Datenmaterial auf europäischer Ebene zusammengetragen und verglichen werden<sup>72</sup>; außerdem wäre die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, internationalen Organisationen und NRO auf EU- und auf globaler Ebene erforderlich. In den Mitgliedstaaten müsste es unabhängige Stellen geben, z. B. nationale Berichtersteller oder Büros, die für die systematische Sammlung von Daten, einschließlich solcher von NRO, und die Überwachung der Auswirkungen nationaler Aktionspläne zuständig sind.

**Die Kommission wird Möglichkeiten zur Erhebung und zum Vergleich einschlägiger Daten aus den Mitgliedstaaten prüfen, um eine ordnungsgemäße Überwachung auf EU-Ebene sicherzustellen, und dabei die auf EU-Ebene bestehenden Einrichtungen und die etwaige künftige Rolle von Eurostat berücksichtigen.**

**Die künftige EU-Agentur für Grundrechte<sup>73</sup> sollte – entsprechend ihrem Auftrag und in enger Zusammenarbeit mit dem geplanten Europäischen Migrationsnetz (EMN)<sup>74</sup> und der Sachverständigengruppe für Menschenhandel – Daten über Menschenhandel zusammentragen und analysieren. In Zusammenarbeit mit der Kommission und den Mitgliedstaaten sollte sie Methoden zur Verbesserung der Vergleichbarkeit und Verlässlichkeit von Daten auf europäischer Ebene entwickeln.**

**Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten sollten ein solches Vorgehen in ihren Beziehungen zu Drittländern (insbesondere Entwicklungsländern) und den wichtigsten internationalen Organisationen fördern.**

## VII. KOORDINATION UND KOOPERATION

Es sind angemessene Koordinierungs- und Kooperationsstrukturen aufzubauen.<sup>75</sup> Diese können von Land zu Land unterschiedlich sein, müssen aber gewährleisten, dass die großen Ziele der Maßnahmen gegen den Menschenhandel, insbesondere die Identifizierung von Opfern und ihre Überweisung an geeignete Schutz- und Unterstützungsmechanismen, erreicht werden. Sie sollten im Sinne des Ausgleichs die jeweiligen Interessen der beteiligten Einrichtungen und Organisationen zusammenführen.

### *Öffentlich-private Zusammenarbeit*

Sowohl EU- als auch weltweit leisten Organisationen der Zivilgesellschaft einen wesentlichen Beitrag zur Unterstützung der Opfer des Menschenhandels.<sup>76</sup> Die Beziehungen zwischen diesen Organisationen, und mehr noch zwischen Arbeitgeberverbänden und Strafverfolgungsbehörden, müssen auf gegenseitigem Verständnis und Vertrauen beruhen.

**Die Mitgliedstaaten sollten die Zusammenarbeit der Behörden mit den Organisationen der Zivilgesellschaft mit Blick auf die Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels konsolidieren und dazu z. B. von beiden Seiten gebilligte Regeln zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses und Vertrauens festlegen. Gegebenenfalls sollten auch Arbeitgeberverbände und Vertreter bestimmter Branchen einbezogen werden.**

**Die Kommission wird den Dialog mit den Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere über die Sachverständigengruppe für Menschenhandel und das EU-Forum zur organisierten Kriminalität fortsetzen und stärken.**

**Der Rat sollte auf der Grundlage eines Beitrags der Kommission EU-Leitlinien und/oder ein europäisches Standardprotokoll für die Zusammenarbeit<sup>77</sup> annehmen, um diese Kooperation in der gesamten EU und in Drittländern zu erleichtern.**

### *Zusammenarbeit auf einzelstaatlicher Ebene*

Die Sachverständigengruppe misst der Einführung nationaler „Referral“-Mechanismen als Instrument der Zusammenarbeit auf einzelstaatlicher Ebene<sup>78</sup>, die bereits im OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>79</sup> empfohlen wird, große Bedeutung bei.

**Die Mitgliedstaaten sollten die Einführung nationaler „Referral“-Mechanismen erwägen, die gewährleisten, dass Opfer von Menschenhandel identifiziert und an einschlägige Hilfsstrukturen verwiesen werden. Darüber hinaus könnte eine staatliche Koordinierungsstelle die einzelstaatlichen Maßnahmen konzipieren, koordinieren und evaluieren und zu den Mechanismen beitragen, die für Beschwerden von Einzelpersonen zum Tragen kommen.<sup>80</sup>**

### *Zusammenarbeit auf EU-Ebene*

Einzelstaatliche Kooperations- und Koordinierungsmechanismen sollten die Grundlage eines entsprechenden Mechanismus auf EU-Ebene bilden, der sachkundige Beratung und einen Rahmen für einen breiten öffentlich-privaten Dialog bieten würde.<sup>81</sup>

**Die Kommission wird angemessene Koordinierungs- und Kooperationsmechanismen auf EU-Ebene prüfen, die für die Entwicklung von Mindestnormen und Evaluierungskriterien zuständig sind, Evaluierungen der einzelstaatlichen Maßnahmen gegen Menschenhandel vornehmen und Bereiche identifizieren, in denen vorrangig insbesondere Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen für Opfer ergriffen werden müssen.**

### *Zusammenarbeit mit Herkunfts-, Transit- und Zielländern<sup>82</sup>*

Die Kommission wird sich auch künftig im Rahmen des AENEAS-Programms und, soweit angezeigt und möglich, anderer thematischer und regionaler Gemeinschaftsfonds für Maßnahmen in Drittländern einsetzen, die auf die Verhinderung und Bekämpfung des Menschenhandels, auf den Schutz und die Unterstützung der Opfer sowie auf die Förderung der Zusammenarbeit zwischen diesen Ländern und der EU abzielen.

**Die Kommission sollte gegebenenfalls dafür Sorge tragen, dass der Menschenhandel sowie der politische Rahmen und die Präventions- und Eindämmungsstrategien in den Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung, den Länder- und Regionalstrategiepapieren sowie den Richtprogrammen und deren überarbeiteten Fassungen evaluiert werden.**

**Die Gemeinschaft sollte – insbesondere im Wege ihrer Entwicklungspolitik, die vorrangig auf Armutsreduzierung zielt, und durch die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele – weiterhin Maßnahmen zur Beseitigung von Faktoren fördern, die die Gefahr des Menschenhandel begünstigen, z. B. Armut, fehlender Zugang zur Grund- und weiterführenden Bildung, Ungleichbehandlung von Männern und Frauen, Verweigerung des Rechts auf Staatsbürgerschaft, Diskriminierung und fehlender Zugang zu Dienstleistungen und Chancengleichheit.**

### *Zusammenarbeit auf regionaler und globaler Ebene*

Die weltweite Zusammenarbeit bedarf weiterer Stärkung<sup>83</sup>, insbesondere durch das Eintreten für die unverzügliche Ratifizierung und Umsetzung des UN-Protokolls gegen den Menschenhandel durch Drittländer und diesbezügliche Unterstützung für diese, sowie durch die Unterstützung der Tätigkeit des UN-Sonderberichtstatters im Bereich des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern.

Die Kommission wird ihre Zusammenarbeit mit dem Europarat<sup>84</sup> und mit der OSZE insbesondere im Rahmen des von dem für Menschenhandel zuständigen OSZE-Sondervertreter initiierten Bündnisses gegen Menschenhandel fortsetzen.

**Die EU Institutionen und die Mitgliedstaaten sollten:**

- weiterhin mit den einschlägigen internationalen Organisationen, z. B. der UN, der OSZE und dem Europarat, zusammenarbeiten; die Europäische Union wird voll die Erfahrungen des Europarats nutzen, wenn Maßnahmen erforderlich sind, die in seine Zuständigkeit fallen;<sup>85</sup>
- bestrebt sein, angemessene Koordinations- und Kooperationsmechanismen einzurichten, die sich auf relevante internationale Rechtsinstrumente stützen;
- weiterhin regionale Initiativen fördern, die die EU-weite Zusammenarbeit ergänzen und ihr neue Impulse verleihen könnten, z. B. die nordisch-baltische Taskforce gegen Menschenhandel<sup>86</sup>, die südosteuropäische Kooperationsinitiative<sup>87</sup>, der paneuropäische Budapest-Prozess<sup>88</sup>, der 5+5-Dialog westlicher Mittelmeerländer<sup>89</sup> und der Mittelmeerdiallog über Transitmigration.<sup>90</sup>

\*\*\*

## ANHANG

### Anmerkungen

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>3</sup> Article 1(1) of the Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings (OJ L 203, 1.8.2002, p. 1): "1...the recruitment, transportation, transfer, harbouring, subsequent reception of a person, including exchange or transfer of control over that person, where:

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

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

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

---

(d) payments or benefits are given or received to achieve the consent of a person having control over another person for the purpose of exploitation of that person's labour or services, including at least forced or compulsory labour or services, slavery or practices similar to slavery or servitude, or for the purpose of the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, including in pornography.

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

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

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

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

<sup>5</sup> The Hague Programme on strengthening the area of freedom, security and justice; (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1)

<sup>6</sup> The Hague Programme on strengthening the area of freedom, security and justice - paragraph 1.7.1 *in fine*; (OJ C 53, 3.3.2005, p. 7).

<sup>7</sup> Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union – 5<sup>th</sup> hyphen letter c) (OJ C 198, 12.8.2005, p.14)

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

[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/crime/trafficking/fsj\\_crime\\_human\\_trafficking\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_crime_human_trafficking_en.htm)

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>15</sup> Such as the UN Commission on Human Rights (CHR) and UN General Assembly Third Committee. At the annual sessions of the Third Committee and CHR in 2004, the EU co-sponsored resolutions on Trafficking in

---

women and girls and the resolution on the rights of the child which incorporates aspects relating to trafficking. The CHR also appointed a new Special Rapporteur on Trafficking

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

<sup>17</sup> See also: Trafficking in human beings for sexual exploitation : A Europol perspective

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>55</sup> Seriousness and extent of child trafficking for sexual and economic exploitation (child labour, prostitution, pornography, cheap labour, begging, pick pocketing, drug selling, organ trafficking, etc.) as well as for illegal adoption (Report, p. 67, 68) became clear, inter alia, at a Roundtable on EU Action against Child Trafficking and Related Forms of Exploitation, on 26 May 2004 under the auspices of the EU Forum for the Prevention of Organised Crime (Supported by the UNICEF Innocenti Research Centre, the International Federation Terre des Hommes, Save the Children and Child Focus, which were able to base their presentations on a number of research projects, for example, International Federation Terre des Hommes, Kids as commodities? Child Trafficking and What to do about it, by Mike Dottridge, 2004, and Lost Kids, Lost Futures, The European Union's Response to Child Trafficking, by Mirjam van Reizen and Ana Stefanovic, 2004; ECPAT, Joint East West Research on Trafficking in Children for Sexual Purposes in Europe: The Sending Countries, by Murieann O'Briain, Anke van den Borne, Theo Noten, 2004; IOM Report on Trafficking in Unaccompanied Minors in Ireland, by Dr. Pauline Conroy, 2004; UNICEF Innocenti, Trafficking in Human Beings, Especially Women and Children, in Africa, 2003, and Child Trafficking in West Africa: Policy Responses, 2002. Presentations and conclusions of the Roundtable are published on the website of the Commission, DG JLS:

[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/crime/forum/fsj\\_crime\\_forum\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/forum/fsj_crime_forum_en.htm)

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

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

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

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

<sup>58</sup> According to the CRC children are not only (real or potential) victims in need of protection but they also have rights that are clearly set out in the CRC: the promotion of the best interests of the child (Art. 3), the non-discrimination principle (Art. 2), the right to participate (Art. 12), the right to survival and development (Art. 6). The views of the child must be given due weight in accordance with his/her age and maturity in consistence with Article 12 of the CRC. The CRC contains specific provisions (Articles 32, 33, 34, 35, 36) dealing with

---

exploitation, abuse and trafficking. With regard to the definition of “exploitation” the CRC states the right of the child to be protected from “economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child’s education, or to be harmful to the child’s health or physical, mental, spiritual, moral or social development” as well as from all forms of sexual exploitation and sexual abuse, in particular the exploitation of children in prostitution or pornography. Other relevant articles include the right to protection of children deprived of their family (Art. 20) and the non use of detention (Art. 37).

<sup>59</sup> Report, p. 69. Other relevant international instruments are:

Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography of 25 May 2000. Contents and status of ratifications: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/dopchild.htm>. The Report (p. 68) points out that it goes further than the UN Trafficking Protocol as it includes crimes that are not of a transnational nature and that do not involve organised criminal groups and it also covers the transfer of organs and illegal adoption. Additionally, it states that the consent of the child is not relevant as long as the overall objective is the exploitation of the child. ILO Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour No. C182 (1999). Full text and status/ratifications of the Convention on the ILO website under: <http://www.ilo.org/public/english/standards/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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

([http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/trafficking/](http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/))

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

([http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/crime/forum/fsj\\_crime\\_forum2003\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/forum/fsj_crime_forum2003_en.htm)). Some Member States have established mechanisms based on specific criteria to formally recognise or register civil society organisations that are involved in relevant public-private cooperation and entrusted with particular task. In other Member States the cooperation is less regulated. However, replies to a questionnaire of the Commission (Council Working Document 11793/03 CRIMORG 57 MIGR 73) showed that in many EU Member States competent authorities cooperate in a more or less systematic and regular way with civil society organisations.

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

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

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

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

<sup>81</sup> The Experts Group proposed a European Anti Trafficking Network. See Report, recommendation 33 and Explanatory Paper 6. Such network shall consist of contact points designated by each Member State and by the Commission, include governmental and non-governmental agencies and cover the areas of prevention and victim assistance as well as law enforcement and police and judicial cooperation. The Experts Group refers to the example of the European Crime Prevention Network (Council Decision of 28 May 2001 setting up a European crime prevention network, OJ L 153, 8.6.2001, p.1; more detailed information:

[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/eucpn/home.html](http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/home.html)). Other options are the use of existing bodies such as Experts Group itself or the EU Forum for the Prevention of Organised Crime.

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

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

<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/6031593A6D26A507C1256CD1003BA09D?opendocument>  
<http://www2.unog.ch/news2/documents/newsen/dg0310e.htm>

---

<sup>84</sup> In this regard it has to be recalled that, on 3 May 2005, the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted a Convention on action against trafficking in human being. This Convention has been opened for signature at the Summit of Council of Europe Heads of State and Government held in Warsaw on 16 and 17 May 2005. It has so far (July 2005) been signed by 15 States, including 8 EU Member States (Austria, Cyprus, Italy, Luxembourg, Malta, Poland, Portugal, Sweden). It is not yet in force which requires 10 ratifications, including by 8 Council of Europe Member States.

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

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

[http://www.against-trafficking.org/templates/news.aspx?page\\_id=251](http://www.against-trafficking.org/templates/news.aspx?page_id=251)

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

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

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

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

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