



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.10.2005  
COM(2005) 514 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Lotta contro la tratta degli esseri umani – un approccio integrato e proposte per un  
piano d’azione**

LOTTA CONTRO LA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI – UN APPROCCIO INTEGRATO E PROPOSTE PER UN PIANO D’AZIONE

I.	Introduzione .....	3
II.	L’OBIETTIVO FONDAMENTALE: LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI.....	3
III.	L’ASPETTO “CRIMINALITÀ ORGANIZZATA” .....	4
IV.	L’ASPETTO “IMMIGRAZIONE CLANDESTINA” .....	6
V.	CATEGORIE SPECIFICHE, SOPRATTUTTO DONNE E BAMBINI .....	8
VI.	DATI AFFIDABILI .....	9
VII.	COORDINAMENTO E COOPERAZIONE .....	10
	ALLEGATO.....	13

## I. INTRODUZIONE

La presente comunicazione si pone l'obiettivo<sup>1</sup> di potenziare ulteriormente l'impegno dell'Unione europea<sup>2</sup> e degli Stati membri per la prevenzione e la lotta contro la tratta degli esseri umani, realizzata ai fini dello sfruttamento sessuale o dello sfruttamento di manodopera, conformemente alle definizioni riportate nella decisione quadro del 19 luglio 2002 relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani<sup>3</sup> e alla tutela, assistenza e riabilitazione delle sue vittime.

La comunicazione si basa sulla consapevolezza che, per combattere efficacemente la tratta degli esseri umani, sia necessario un approccio integrato, che si fondi sul rispetto dei diritti umani e tenga conto della natura mondiale del fenomeno. Tale approccio richiede una risposta politica coordinata, segnatamente nel settore della libertà, sicurezza e giustizia, delle relazioni esterne, della cooperazione allo sviluppo, dell'occupazione<sup>4</sup>, della parità tra uomo e donna e della non discriminazione. La comunicazione, inoltre, si propone di consolidare il dialogo tra settore pubblico e privato in materia.

Si tratta di una risposta al programma dell'Aia<sup>5</sup>, adottato dal Consiglio europeo nel novembre 2004, che invita il Consiglio e la Commissione a elaborare nel 2005 un piano per stabilire norme comuni, migliori pratiche e meccanismi per prevenire e combattere la tratta degli esseri umani e potenziare la lotta contro l'immigrazione clandestina<sup>6</sup>.

La presente comunicazione, annunciata nel piano d'azione della Commissione e del Consiglio per l'attuazione del programma dell'Aia<sup>7</sup>, intende contribuire alla realizzazione del piano. Essa tiene debitamente conto del piano globale d'azione per combattere l'immigrazione illegale e la tratta degli esseri umani del 2002 e della riflessione e delle raccomandazioni esposte nella relazione del dicembre 2004<sup>8</sup> del gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani<sup>9</sup>, istituito dalla Commissione alla fine del 2003.

## II. L'OBIETTIVO FONDAMENTALE: LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI

La politica dell'UE per combattere la tratta degli esseri umani deve concentrarsi sulle persone che ne sono vittime, sulle loro necessità e diritti. Ciò significa, prima di tutto e sopra ogni altra cosa, che le istituzioni dell'UE e gli Stati membri devono impegnarsi in maniera chiara ad adottare un *approccio incentrato sui diritti umani* e promuoverlo nelle relazioni esterne e nelle politiche di sviluppo.

L'articolo 5, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>10</sup> proibisce la tratta degli esseri umani in nome dell'inviolabilità della dignità umana che costituisce il nucleo stesso delle costituzioni nazionali e degli strumenti internazionali sui diritti umani che vincolano gli Stati membri.

Conformemente alle legislazioni e agli impegni internazionali, uno Stato che tolleri la tratta degli esseri umani e non prenda misure efficaci per combatterla commette una violazione dei diritti umani<sup>11</sup>.

**Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri devono adoperarsi attivamente per attuare politiche che rafforzino il divieto della tratta degli esseri umani e**

**proteggano le vittime reali e potenziali, sia a livello dell'UE che a livello regionale e internazionale.**

I cittadini di paesi terzi che sono vittime della tratta degli esseri umani ma non hanno uno statuto legale di residenti dell'UE non sono esclusi da tale protezione<sup>12</sup>, soprattutto se essi hanno cooperato con le autorità competenti degli Stati membri testimoniando contro i trafficanti. Inoltre, essi non devono essere *de facto* esclusi dalla possibilità di esercitare i loro diritti, per esempio il diritto di avviare un'azione legale contro il trafficante, di chiedere un risarcimento o ancora di chiedere asilo.

È fondamentale che *gli esperti e i responsabili politici* assicurino un *regolare controllo* per garantire il rispetto di tali principi in tutta l'UE .

**Il Consiglio, in stretta cooperazione con la Commissione e sulla base di un dialogo approfondito con la società civile<sup>13</sup>, deve organizzare, almeno una volta all'anno, un dibattito politico sulla politica dell'UE in materia di tratta degli esseri umani e valutare la conformità di tale politica con le norme relative ai diritti umani e la necessità di azioni ulteriori, per esempio per migliorare i regimi di assistenza, di protezione e di integrazione sociale<sup>14</sup>.**

È legittimo affrontare tale argomento nel dialogo politico con i paesi terzi in virtù della clausola "dell'elemento essenziale" del rispetto dei diritti umani che figura negli accordi dell'UE sul commercio e la cooperazione e di cui si tiene conto nei dibattiti multilaterali<sup>15</sup>.

**La Comunità deve consolidare il dialogo politico con i paesi partner a livello bilaterale e multilaterale sull'aspetto dei diritti umani nel contesto della tratta degli esseri umani e nelle politiche di lotta contro la tratta e continuare ad affrontare tale problema nelle sedi competenti regionali e multilaterali.**

L'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani ha dedicato un'attenzione speciale al problema nel 2005/2006 e ha proposto di accordare un sostegno specifico nell'ambito della campagna "Promozione di una cultura per i diritti umani".

**Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri devono intensificare gli sforzi per combattere la tratta degli esseri umani all'interno dell'UE e nei rapporti con i paesi terzi, per esempio continuando a sostenere le iniziative per combattere la tratta mediante la cooperazione allo sviluppo.**

### **III. L'ASPETTO "CRIMINALITÀ ORGANIZZATA"**

La tratta degli esseri umani è un reato grave contro la persona<sup>16</sup>. Pertanto, essa deve essere combattuta come una forma di criminalità organizzata collegata ad altri reati gravi e deve essere tra le priorità dell'applicazione della legge. I considerevoli profitti ricavati dallo sfruttamento sessuale o di manodopera<sup>17</sup> sono spesso riciclati e possono permettere ai trafficanti di intraprendere altre attività criminali e di conquistare poteri economici, sociali o persino politici<sup>18</sup>.

Bisogna fare in modo che la tratta degli esseri umani si trasformi da "un'attività a basso rischio con elevati profitti"<sup>19</sup> a un'attività ad alto rischio con bassi profitti. Le autorità di contrasto devono ricorrere a tutte le risorse e le possibilità di cui dispongono<sup>20</sup> per far rispettare il divieto della tratta degli esseri umani, per far sì che tale attività non comporti alcun vantaggio economico e che, nei casi in cui sia stato realizzato un profitto, vengano

sequestrati e confiscati tutti i beni acquistati grazie a tale profitto.<sup>21</sup> Le indagini relative alla tratta degli esseri umani dovrebbero essere considerate prioritarie alla stregua di quelle relative ad altri settori della criminalità organizzata e dovrebbero essere utilizzate tecniche investigative specializzate e strategie per porre fine alla tratta.

**Gli Stati membri devono fornire alle autorità di contrasto le necessarie strutture organizzative<sup>22</sup>, il personale specializzato<sup>23</sup> ed adeguate risorse finanziarie per combattere efficacemente la tratta degli esseri umani<sup>24</sup>. Il Consiglio, sulla base delle valutazioni effettuate dalla Commissione e nei limiti delle competenze dell'Unione europea, dovrebbe garantire un controllo regolare ed elaborare apposite norme e criteri di valutazione.**

**La tratta degli esseri umani finalizzata allo sfruttamento di manodopera richiede nuovi tipi di specializzazione e di cooperazione, per esempio con le organizzazioni responsabili del controllo delle condizioni di lavoro e delle indagini finanziarie sul lavoro clandestino<sup>25</sup>.**

**Le strategie contro la corruzione devono costituire parte integrante di tutte le politiche di lotta contro la tratta.<sup>26</sup>**

**Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri dovrebbero fare della lotta contro la tratta degli esseri umani una priorità nei loro rapporti relativi all'applicazione della legge con i paesi terzi.<sup>27</sup>**

La testimonianza della vittima è molto importante per provare la colpevolezza del trafficante. Considerato il rischio elevato cui si espongono le vittime che decidono di testimoniare<sup>28</sup>, la difficoltà è quella di riuscire a fare in modo da avere vittime disposte a testimoniare e di essere in grado di garantirne la sicurezza senza esporre né loro né i loro parenti a rischi<sup>29</sup>.

**Gli Stati membri devono fornire alle vittime che accettano di testimoniare protezione e assistenza al fine di garantire un efficace perseguimento del reato e lo svolgimento delle indagini sulla base di informazioni che non dipendono dalla testimonianza delle vittime.<sup>30</sup>**

Gli organi europei sono stati dotati di competenze specifiche e di personale specializzato. Eurojust è competente per la tratta degli esseri umani.<sup>31</sup> Particolarmente rilevante è il ruolo di Europol<sup>32</sup> che dà l'accesso alle banche dati di informazioni e offre sostegno operativo mediante lo scambio di informazioni e di consulenze di esperti<sup>33</sup>. Europol agevola lo scambio di informazioni e fornisce agli Stati membri analisi operative e produce relazioni strategiche sulla base delle informazioni e dell'intelligence fornite dagli Stati membri, ottenute dai suoi servizi e raccolte da altre fonti. Tuttavia, il flusso delle informazioni che Europol ottiene dagli Stati membri è esiguo rispetto al numero delle indagini. Sembra che le indagini si basino più sulla cooperazione spontanea e bilaterale/multilaterale e che le strutture e i meccanismi regolari siano considerati facoltativi. C'è solo un dossier analitico gestito da Europol per conto degli Stati membri che è specificamente incentrato sulla tratta degli esseri umani<sup>34</sup>.

**Gli Stati membri devono garantire che le autorità di contrasto prevedano regolarmente la partecipazione di Europol allo scambio di informazioni, alle operazioni comuni e alle squadre investigative comuni e utilizzino le risorse di Eurojust per agevolare il perseguimento dei trafficanti.**

**I capi di polizia europei seguono regolarmente la cooperazione operativa tra gli Stati membri ed eventualmente formulano raccomandazioni al fine di migliorarla.**

**L'AEP deve continuare ad organizzare regolarmente azioni specifiche di formazione per il personale dei servizi responsabili dell'applicazione della legge.**

**Le istituzioni e gli organi dell'UE e gli Stati membri devono sostenere e potenziare forme regionali di cooperazione di polizia, segnatamente mediante programmi come AGIS.**

Al 4 agosto 2005, soltanto 15 Stati membri partecipavano al protocollo sulla tratta degli esseri umani e solo 13 Stati membri al protocollo delle Nazioni Unite sul traffico dei migranti. La Commissione ha proposto che tali protocolli siano conclusi dalla Comunità europea<sup>35</sup> nell'agosto 2003<sup>36</sup> ma il Consiglio non ha adottato la decisione relativa a causa del disaccordo sull'estensione della competenza comunitaria rispetto alle disposizioni contenute nei protocolli.

**Il Consiglio deve adottare il più presto possibile<sup>37</sup> la proposta di decisione relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, del protocollo per combattere il traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale presentata dalla Commissione il 22 agosto 2003<sup>38</sup>.**

Gli strumenti della CE per combattere il riciclaggio dei proventi del crimine e segnatamente il consolidamento delle disposizioni di diritto penale come la nuova direttiva di recente proposta dalla Commissione costituiranno una base per affrontare le conseguenze finanziarie della tratta degli esseri umani<sup>39</sup>. È opportuno rifarsi pienamente alla nuova decisione quadro del Consiglio relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato<sup>40</sup>. Occorre dar seguito e valutare i lavori della task force azione finanziaria, e in particolare del gruppo di lavoro sulle tipologie, incentrato, tra l'altro, sui *metodi di riciclaggio dei proventi del crimine utilizzati per la tratta degli esseri umani*, al fine di elaborare ulteriori strategie politiche ed operative per combattere la tratta degli esseri umani.

#### **IV. L'ASPETTO "IMMIGRAZIONE CLANDESTINA"**

Il reato della tratta degli esseri umani ha spesso una dimensione internazionale dal momento che numerose persone oggetto della tratta si spostano o vengono fatte spostare al di là delle frontiere esterne. Pertanto, la prevenzione e la lotta contro la tratta degli esseri umani sono un elemento essenziale dell'impegno dell'UE per migliorare il controllo e la sorveglianza alle frontiere esterne e per promuovere la lotta contro l'immigrazione clandestina.

Il traffico dei migranti e la tratta degli esseri umani sono collegati in quanto sono spesso organizzati da reti criminali che operano a livello internazionale e costituiscono parte del fenomeno della criminalità organizzata legata alla domanda di servizi illegali e a basso costo. Per quanto riguarda l'agevolazione dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegale da parte di tale reti, la direttiva 2002/90/CE del 28 novembre 2002<sup>41</sup> e la decisione quadro dello stesso giorno<sup>42</sup> svolgono già un ruolo importante per prevenire tali attività criminali.

Nel 2002 il Consiglio ha adottato un piano d'azione globale per combattere l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani nell'UE<sup>43</sup> che contiene un ampio elenco di misure e

di azioni che spaziano dalla politica in materia di visti, lo scambio di informazioni e le misure relative ai confini al rientro e alle sanzioni penali contro i trafficanti. Sono state attuate diverse misure proposte nel piano d'azione del 2002<sup>44</sup> e segnatamente: la direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004<sup>45</sup>, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti e il regolamento (CE) n. 491/2004, del 10 marzo 2004<sup>46</sup>, che istituisce un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo (AENEAS), che autorizza esplicitamente il cofinanziamento di progetti relativi alla prevenzione e la lotta contro la tratta degli esseri umani.

Lo stesso approccio globale è contenuto nel protocollo delle Nazioni Unite sul traffico dei migranti<sup>47</sup> che rappresenta un riconoscimento mondiale di tale problema e che dovrebbe essere rapidamente ratificato da tutte le istituzioni dell'Unione europea.

Per consolidare le azioni di lotta contro la tratta degli esseri umani, occorre prendere le seguenti misure sul controllo delle frontiere e la gestione della migrazione:

**Gli Stati membri devono – al fine di migliorare lo statuto delle persone vittime della tratta – accelerare il recepimento della direttiva 2004/81/CE<sup>48</sup>.**

**La Commissione esaminerà la possibilità di organizzare regolarmente riunioni di esperti degli Stati membri per scambiare informazioni sugli strumenti e i metodi utilizzati per il traffico dei migranti al fine di elaborare conclusioni pratiche per prevenire e combattere la tratta degli esseri umani, per esempio per quanto riguarda il reclutamento e il trasporto delle vittime. L'Agenzia europea delle frontiere esterne (Frontex) e l'Accademia europea di polizia (AEP) devono dedicare un'attenzione particolare a tali fenomeni nei rispettivi programmi di formazione.**

**Gli Stati membri devono fare in modo che, sulla base del futuro regolamento che istituisce un «codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone»<sup>49</sup>, siano organizzati controlli più efficaci e mirati ai valichi delle frontiere esterne dell'UE al fine di individuare le eventuali vittime della tratta degli esseri umani. L'agenzia FRONTEX assisterà gli Stati membri in tale compito. FRONTEX terrà conto della necessità di combattere la tratta degli esseri umani nel coordinamento e nell'organizzazione di operazioni comuni e progetti pilota alle frontiere esterne e nello svolgimento della propria funzione di analisi dei rischi. EUROPOL e FRONTEX devono cooperare in tale settore nell'ambito delle rispettive competenze.**

**Il Consiglio deve introdurre il più presto possibile identificatori biometrici nei visti e nei permessi di soggiorno dell'UE dal momento che disporre di documenti più sicuri è utile per individuare le vittime della tratta.**

**Il Consiglio, il Parlamento europeo<sup>50</sup> e la Commissione, conformemente alle loro responsabilità, devono completare il più presto possibile l'elaborazione di un sistema comune di informazione sui visti.**

**I funzionari dei consolati nei paesi di origine devono cooperare e scambiare esperienze nonché essere formati al fine di riconoscere le domande di visto che possono dissimulare casi di tratta degli esseri umani.<sup>51</sup>**

## V. CATEGORIE SPECIFICHE, SOPRATTUTTO DONNE E BAMBINI

La promozione della non discriminazione che comprende la parità tra uomo e donna, i diritti dei bambini, delle popolazioni indigene e dei gruppi minoritari<sup>52</sup> è particolarmente importante dal momento che molte vittime reali o potenziali della tratta degli esseri umani sono donne, bambini e persone appartenenti a gruppi etnici e minoritari che possono essere oggetto di discriminazioni nel paese di origine. La tratta degli esseri umani non è un reato perpetrato soltanto ai danni delle donne dal momento che anche gli uomini e soprattutto i bambini sono vittime dello sfruttamento sessuale e di manodopera. Tuttavia, la tratta delle donne e delle bambine, soprattutto ai fini dello sfruttamento sessuale, è una realtà diffusa.

**Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri devono promuovere strategie specifiche di prevenzione sulla base della differenza di genere come un elemento chiave per combattere la tratta delle donne e delle bambine. Tali strategie dovrebbero prevedere l'attuazione dei principi di parità tra uomo e donna e l'eliminazione della domanda di tutte le forme di sfruttamento, compreso lo sfruttamento sessuale e quello della manodopera<sup>53</sup>.**

**All'interno dell'UE bisogna continuare ad utilizzare programmi come Daphne per fornire sostegno finanziario ai progetti finalizzati a combattere la tratta degli esseri umani come una forma di violenza nei confronti dei bambini, delle donne e di altri gruppi a rischio e occorre dedicare maggiore attenzione alla cooperazione allo sviluppo.**

**È necessario che vi siano una maggiore attenzione e più ricerche sul traffico di bambini in Europa. I comuni che si trovano a dover affrontare il problema del lavoro minorile forzato (con problemi come gli "sweatshops" (aziende che sfruttano la manodopera), l'accattonaggio, i furti e la prostituzione) devono essere sostenuti attivamente. Devono essere elaborate soluzioni per risolvere il problema, in stretta consultazione con i paesi di origine dei bambini.**

I reati connessi alla tratta dei bambini, in particolare la prostituzione minorile forzata o le attività sessuali con bambini che si prostituiscono, sono già stati affrontati nella decisione quadro del Consiglio relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile<sup>54</sup>. Ma il livello di armonizzazione raggiunto è abbastanza limitato.

**Nel 2006 la Commissione, nel valutare l'attuazione della decisione quadro del Consiglio relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, si concentrerà nella sua relazione di valutazione sulla necessità di un ulteriore rafforzamento del quadro giuridico specifico applicabile alla tratta dei bambini e ai reati connessi, segnatamente la prostituzione minorile forzata e le attività sessuali con bambini che si prostituiscono e presenterà, ove opportuno, proposte adeguate.**

La tratta dei bambini<sup>55</sup> deve essere affrontata alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che sottolinea che l'interesse dei bambini deve essere al primo posto in tutte le azioni relative ai bambini<sup>56</sup>. La *convenzione relativa ai diritti del fanciullo del 1989*<sup>57</sup>, che costituisce lo strumento internazionale più importante per la tutela dei diritti dell'infanzia, prevede disposizioni contro la tratta dei bambini<sup>58</sup>. La convenzione si applica a tutti coloro che hanno meno di 18 anni, un approccio condiviso dalla Commissione. Il protocollo alla convenzione sul traffico di migranti delle Nazioni Unite deve essere letto alla luce della



convenzione relativa ai diritti del fanciullo, tenendo conto anche degli altri strumenti internazionali rilevanti in materia come il protocollo opzionale sul traffico di bambini, sulla prostituzione infantile e sulla pornografia infantile del 25 maggio 2000, la convenzione internazionale dell'Organizzazione nazionale del lavoro sulle forme estreme di lavoro minorile<sup>59</sup> e la convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale. Occorre tener conto anche delle azioni decise in questo settore dai 46 Stati membri del Consiglio d'Europa nel vertice di Varsavia, e in particolare del programma d'azione triennale relativo ai bambini e alla violenza.

**Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri devono adoperarsi affinché la politica dell'UE in materia di lotta contro il traffico adotti un approccio che tenga conto dei diritti dei bambini sulla base di principi generalmente riconosciuti, e in particolare della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Tale approccio deve conseguentemente applicarsi a tutti coloro che hanno meno di 18 anni. Deve essere garantito anche il coordinamento con il programma d'azione del Consiglio d'Europa sui bambini e la violenza (1006-2008)<sup>60</sup>.**

Particolare attenzione deve essere rivolta ai *minori non accompagnati* o ai bambini che viaggiano senza essere accompagnati da un familiare diretto<sup>61</sup> nell'ambito della gestione delle frontiere, come è stato fatto nel regolamento recentemente adottato *che istituisce il codice unico comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone*<sup>62</sup>. La Commissione affronterà al più presto<sup>63</sup> il problema della tutela dei bambini in una comunicazione specifica.

La cooperazione allo sviluppo deve fornire un valido contributo per risolvere la piaga della tratta dei bambini nei paesi in via di sviluppo.

**La Commissione deve adoperarsi affinché i documenti di strategia regionale e nazionale rafforzino, ove opportuno e fattibile, le strategie per combattere i fattori che agevolano la tratta dei bambini come la mancata registrazione della nascita o il mancato accesso all'istruzione primaria<sup>64</sup>.**

## VI. DATI AFFIDABILI

La politica dell'UE in materia di lotta contro la tratta deve basarsi su un quadro chiaro dell'estensione attuale del problema nell'UE e a livello mondiale<sup>65</sup>. Ma non sono disponibili dati precisi<sup>66</sup> e i dati sull'applicazione della legge, benché importanti, non sono sufficienti<sup>67</sup>. Nel 2003 il Consiglio ha invitato la Commissione e gli Stati membri a promuovere misure per la creazione di un sistema di monitoraggio della tratta degli esseri umani al fine di elaborare dati aggiornati attraverso una raccolta costante e regolare da parte delle autorità nazionali competenti<sup>68</sup>. Tenuto conto del piano d'azione nel settore statistico del 2003<sup>69</sup> e dei dati di Eurostat<sup>70</sup> nel settore della migrazione che coprono aspetti di tale fenomeno, il primo passo per la realizzazione di un sistema statistico coerente è raccogliere e analizzare sistematicamente dati – ripartiti per età, sesso e altri aspetti rilevanti<sup>71</sup> – provenienti da fonti diverse sulla base di orientamenti comuni in maniera centralizzata a livello nazionale. Una volta raccolti adeguatamente i dati a livello nazionale, diventa essenziale raccogliergli e compararli a livello europeo<sup>72</sup> e cooperare a livello dell'UE e a livello mondiale con i paesi terzi, le organizzazioni internazionali e le ONG. Gli Stati membri devono disporre di istituzioni indipendenti, come relatori o uffici nazionali, che si occupino sistematicamente di

raccogliere i dati, compresi quelli delle ONG, e di seguire gli effetti dei piani nazionali di azione.

**La Commissione esaminerà, tenendo conto degli organismi esistenti a livello dell'UE e dell'eventuale ruolo futuro di Eurostat, le possibilità per la raccolta e il confronto dei dati nazionali rilevanti al fine di assicurare un adeguato monitoraggio a livello dell'UE.**

**La futura Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali<sup>73</sup> dovrà – conformemente al suo mandato e in stretta cooperazione con la futura rete europea sulla migrazione<sup>74</sup> e con il gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani – raccogliere e analizzare i dati sulla tratta degli esseri umani. Dovrà elaborare metodi per migliorare la comparabilità e l'affidabilità dei dati a livello europeo, in cooperazione con la Commissione e gli Stati membri.**

**La Comunità e gli Stati membri devono promuovere tale approccio nei rapporti con i paesi terzi (e in particolare con i paesi in via di sviluppo) e le organizzazioni internazionali rilevanti.**

## **VII. COORDINAMENTO E COOPERAZIONE**

È necessario che vi siano un adeguato coordinamento e strutture di cooperazione<sup>75</sup> ma essi possono variare da un paese all'altro purché garantiscano che vengano raggiunti gli obiettivi principali della politica contro la tratta degli esseri umani, segnatamente una corretta identificazione delle vittime e il loro rinvio ai meccanismi di protezione e di assistenza adeguati. Essi devono ravvicinare e conciliare i diversi interessi delle istituzioni e delle organizzazioni coinvolte.

### *Cooperazione tra il settore pubblico e quello privato*

Nell'Unione europea e nel mondo intero, le organizzazioni della società civile svolgono un ruolo cruciale nell'assistenza alle vittime della tratta degli esseri umani<sup>76</sup>. Il rapporto tra tali organizzazioni, per lo più organizzazioni dei datori di lavoro, e le autorità di contrasto deve basarsi sulla comprensione e fiducia reciproche.

**Gli Stati membri devono consolidare la cooperazione delle pubbliche autorità con le organizzazioni della società civile che si occupano della prevenzione e della lotta contro la tratta degli esseri umani, per esempio stabilendo norme concordate da entrambe le parti che promuovano la comprensione e la fiducia reciproche. Ove opportuno, devono essere coinvolte anche le organizzazioni dei datori di lavoro e i rappresentanti di industrie specifiche.**

**La Commissione deve continuare a incrementare il dialogo con le organizzazioni della società civile in tale settore, segnatamente attraverso il gruppo di esperti della tratta degli esseri umani e il forum sulla criminalità organizzata.**

**Il Consiglio, sulla base di un contributo della Commissione, deve adottare orientamenti europei e/o un modello di protocollo europeo di cooperazione<sup>77</sup> al fine di agevolare tale cooperazioni nell'UE e nei paesi terzi.**

### *Cooperazione nazionale*

Il gruppo degli esperti attribuisce particolare importanza all'istituzione di *meccanismi nazionali di rinvio come strumento di cooperazione nazionale*<sup>78</sup> come già raccomandato dal piano d'azione dell'OSCE per combattere la tratta degli esseri umani<sup>79</sup>.

**Gli Stati membri devono prevedere la creazione di meccanismi nazionali di rinvio che garantiscano l'identificazione e il rinvio delle vittime della tratta. Inoltre, una struttura pubblica di coordinamento potrebbe elaborare, coordinare e valutare politiche nazionali e contribuire a meccanismi per il trattamento delle denunce individuali.**<sup>80</sup>

### *Cooperazione a livello dell'UE*

La cooperazione nazionale e i meccanismi di coordinamento dovrebbero servire da modello per un meccanismo corrispondente a livello dell'UE la cui funzione consisterebbe nel fornire la consulenza di esperti e nell'instaurare un ampio dialogo tra il settore pubblico e quello privato<sup>81</sup>.

**La Commissione studierà quale meccanismo di coordinamento e cooperazione possa essere adeguato a livello dell'UE per provvedere all'elaborazione di norme minime e criteri di valutazione, per organizzare riunioni di valutazione delle politiche in materia di tratta degli esseri umani degli Stati membri e per indicare i settori di azione prioritaria, specialmente per l'assistenza e la protezione delle vittime.**

### *Cooperazione con i paesi di origine, di transito e di destinazione*<sup>82</sup>

Nell'ambito del programma AENEAS e, quando è opportuno e possibile, di altri programmi tematici o geografici comunitari per il finanziamento di azioni nei paesi terzi finalizzate a combattere e prevenire la tratta degli esseri umani, la Commissione continuerà a proteggere ed assistere le vittime e a promuovere la cooperazione tra tali paesi e l'UE.

**Ove opportuno, la Commissione deve garantire che la tratta degli esseri umani e il complesso delle politiche e delle strategie finalizzate a prevenirla e mitigarla siano valutati nei documenti sulle strategie di riduzione della povertà, nei documenti di strategia regionale e nazionale e nei programmi indicativi e loro revisioni.**

**La Comunità deve – segnatamente nell'ambito della propria politica per lo sviluppo, che è principalmente finalizzata alla riduzione della povertà e al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo per il millennio – continuare a finanziare misure per eliminare i fattori che rendono le persone vulnerabili alla tratta, come la povertà, il mancato accesso all'istruzione primaria e secondaria, la disuguaglianza tra uomo e donna, il rifiuto del diritto alla nazionalità, la discriminazione e la mancanza di accesso ai servizi e alla parità di opportunità.**

### *Cooperazione a livello regionale e mondiale*

Deve essere rafforzata ulteriormente la cooperazione a livello mondiale<sup>83</sup>, segnatamente incoraggiando e aiutando i paesi terzi a ratificare e ad attuare rapidamente il protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico di migranti e sostenendo il lavoro del relatore speciale delle

Nazioni Unite per combattere la tratta degli esseri umani, e soprattutto delle donne e dei bambini.

La Commissione continuerà a cooperare con il Consiglio d'Europa<sup>84</sup> e con l'OSCE, specialmente nell'ambito dell'*Alleanza per combattere la tratta degli esseri umani*, promossa dal rappresentante speciale dell'OCSE per combattere contro la tratta degli esseri umani.

**Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri devono:**

- **continuare a cooperare con le organizzazioni internazionali competenti come le Nazioni Unite, l'OCSE e il Consiglio d'Europa; in particolare, l'Unione deve utilizzare le competenze del Consiglio d'Europa quando si richiede un'azione che rientra nell'ambito delle competenze di quest'ultimo<sup>85</sup>;**
- **puntare a un adeguato coordinamento e a meccanismi di cooperazione basati sugli strumenti internazionali in materia;**
- **continuare a promuovere iniziative regionali che possano integrare e motivare un'ampia cooperazione su scala dell'UE, come la task force nordica e baltica contro la tratta degli esseri umani<sup>86</sup>, l'iniziativa di cooperazione dell'Europa sudorientale<sup>87</sup>, il processo paneuropeo di Budapest<sup>88</sup>, il “dialogo 5+5” tra i paesi del Mediterraneo occidentale<sup>89</sup> e il dialogo sulla migrazione di transito nel Mediterraneo<sup>90</sup>.**

\*\*\*

## ALLEGATO

### Endnotes

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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 053, 03/03/2005 p.1).

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

<sup>7</sup> Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union – 5th hyphen letter c) (OJ C 198, 12.08.2005, 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, 01.08.2002, 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> Cfr. anche: 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, 14.06.2002, 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, 20.01.2004, p. 44.

<sup>55</sup> Seriousness and extent of child trafficking for sexual and economic exploitation (child labour, prostitution, pornography, cheap labour, begging, pick pocketing, drug selling, organ trafficking, etc.) as well as for illegal adoption (Report, p. 67, 68) became clear, inter alia, at a Roundtable on EU Action against Child Trafficking and Related Forms of Exploitation, on 26 May 2004 under the auspices of the EU Forum for the Prevention of Organised Crime (Supported by the UNICEF Innocenti Research Centre, the International Federation Terre des Hommes, Save the Children and Child Focus, which were able to base their presentations on a number of research projects, for example, International Federation Terre des Hommes, Kids as commodities? Child Trafficking and What to about it, by Mike Dottridge, 2004, and Lost Kids, Lost Futures, The European Union’s Response to Child Trafficking, by Mirjam van Reisen and Ana Stefanovic, 2004; ECPAT, Joint East West Research on Trafficking in Children for Sexual Purposes in Europe: The Sending Countries, by Murieann O’Brian, 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.unhcr.ch/html/menu2/dopchild.htm>. The Report (p. 68) points out that it goes further than the UN Trafficking Protocol as it includes crimes that are not of a transnational nature and that do not involve organised criminal groups and it also covers the transfer of organs and illegal adoption. Additionally, it states that the consent of the child is not relevant as long as the overall objective is the exploitation of the child. ILO Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour No. C182 (1999). Full text and status/ratifications of the Convention on the ILO website under: <http://www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/ratification/convention/text.htm>. Child forced labour is one of the main causes and consequences of Human trafficking. Harmonisation of relevant legislation at regional level might also be beneficial for freeing child labourers and stop trafficking. On this specific aspect an important initiative, the Libreville Declaration, supported by the European Commission and by the ILO IPEC (International Programme for the Elimination of Child labour) took place in February 2003. Ministers from Benin, Burkina Faso, Cameroon, Ivory Coast, Gabon, Mali and Togo joined forces to denounce the issue of child-trafficking in French-speaking West and Central Africa. The meeting focused on the necessity of harmonising legislations at national level in those specific African regions in order to fight trafficking of children and child labour.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>69</sup> COM (2003) 179 final of 15.04.2003.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>84</sup> In this regard it has to be recalled that, on 3 May 2005, the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted a Convention on action against trafficking in human being. This Convention has been opened for

---

signature at the Summit of Council of Europe Heads of State and Government held in Warsaw on 16 and 17 May 2005. It has so far (July 2005) been signed by 15 States, including 8 EU Member States (Austria, Cyprus, Italy, Luxembourg, Malta, Poland, Portugal, Sweden). It is not yet in force which requires 10 ratifications, including by 8 Council of Europe Member States.

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

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

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

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

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

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

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

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