



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.10.2005
COM(2005) 514 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU
PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Lutter contre la traite des êtres humains - approche intégrée et propositions en
vue d'un plan d'action**

LUTTER CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS - APPROCHE INTÉGRÉE ET PROPOSITIONS EN VUE D'UN PLAN D'ACTION

I.	Introduction.....	3
II.	LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME AU CENTRE DES PREOCCUPATIONS	3
III.	ASPECTS LIES A LA CRIMINALITE ORGANISEE	4
IV.	ASPECTS LIES A L'IMMIGRATION CLANDESTINE	6
V.	GROUPES SPECIFIQUES, NOTAMMENT LES FEMMES ET LES ENFANTS... ..	8
VI.	DES DONNEES FIABLES	10
VII.	COORDINATION ET COOPERATION	10
	ANNEXE	14

I. INTRODUCTION

La présente communication vise à renforcer encore¹ l'engagement de l'Union européenne² et des États membres à prévenir et à combattre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation de leur travail, telle que définie dans la décision-cadre du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains³, ainsi qu'à favoriser la protection, le soutien et la réhabilitation des victimes de ce trafic.

Elle repose sur la reconnaissance du fait que la traite des êtres humains ne peut être combattue efficacement sans une approche intégrée fondée sur le respect des droits de l'homme et tenant compte de la nature mondiale du phénomène. Cette approche appelle une action politique coordonnée, notamment dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice, des relations extérieures, de la coopération au développement, de l'emploi⁴, de l'égalité entre hommes et femmes et de la non-discrimination. Elle vise également à renforcer le large dialogue entre les secteurs public et privé dans ce domaine.

Cette action est requise par le programme de La Haye⁵, adopté par le Conseil européen en novembre 2004, dans lequel le Conseil et la Commission sont invités à élaborer en 2005 un plan permettant de mettre au point des normes, des pratiques éprouvées et des mécanismes communs pour prévenir et combattre la traite des êtres humains et pour lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine⁶.

La communication annoncée dans le plan d'action de la Commission et du Conseil mettant en œuvre le programme de La Haye⁷ est destinée à contribuer à l'établissement de ce plan. Elle tient dûment compte du plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains de 2002 et des réflexions et recommandations présentées dans le rapport établi en décembre 2004⁸ par le groupe d'experts sur la traite des êtres humains⁹ mis en place par la Commission fin 2003.

II. LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME AU CENTRE DES PREOCCUPATIONS

Les personnes concernées, leurs besoins et leurs droits seront au centre de la politique de l'Union en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Cela signifie avant tout que les institutions communautaires et les États membres s'engageront fermement à adopter une *approche axée sur les droits de l'homme* et à promouvoir celle-ci dans leurs relations extérieures et leurs politiques de développement.

L'article 5, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'UE¹⁰ interdit la traite des êtres humains en vertu du principe de la dignité humaine inviolable, qui est au cœur même des constitutions nationales et des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui lient les États membres.

En vertu des législations et des engagements internationaux, tout État tolérant la traite des êtres humains ou ne prenant aucune mesure efficace pour y faire obstacle commet une violation des droits de l'homme¹¹.

Les institutions et les États membres de l'Union européenne s'emploieront activement à mettre en œuvre des politiques renforçant l'interdiction de la traite des êtres humains, notamment en protégeant les victimes effectives et potentielles au niveau communautaire, ainsi qu'à l'échelon régional et international.

Les ressortissants de pays tiers qui sont victimes de traite, mais qui ne disposent pas du statut légal de résident dans l'Union, ne devraient pas être exclus de cette protection¹², notamment s'ils ont coopéré avec les autorités compétentes des États membres en témoignant contre leurs trafiquants. En outre, ces personnes ne devraient pas se voir refuser de fait la possibilité d'exercer leurs droits, par exemple pour engager des poursuites à l'encontre du trafiquant ou pour obtenir réparation ou demander asile.

Il est essentiel qu'un contrôle et un suivi réguliers soient assurés par des experts et au niveau politique afin de garantir le respect des principes susmentionnés dans l'ensemble de l'Union européenne.

Au moins une fois par an, le Conseil, en étroite collaboration avec la Commission et sur la base d'un dialogue approfondi avec la société civile¹³, devrait organiser un débat sur la politique communautaire antitraite et évaluer la conformité de cette politique avec les principes des droits de l'homme et la nécessité de prendre des mesures supplémentaires, par exemple pour améliorer les régimes d'aide, de protection et d'intégration sociale¹⁴.

La problématique de la traite des êtres humains peut être légitimement soulevée dans le cadre du dialogue politique avec les pays tiers, en vertu de la clause des éléments essentiels du respect des droits de l'homme qui figure dans les accords de l'UE sur le commerce et la coopération, ainsi que dans les tribunes internationales¹⁵.

La Communauté devrait renforcer le dialogue politique avec les pays partenaires au niveau bilatéral et multilatéral sur les aspects de la traite des êtres humains et des politiques antitraite qui touchent au respect des droits de l'homme, et continuer à soulever cette question dans les tribunes régionales et multilatérales appropriées.

L'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme a accordé une attention particulière à ce thème en 2005/2006 et a évoqué la possibilité de fournir une aide spécifique dans le cadre de la campagne «Promotion d'une culture des droits de l'homme».

Les institutions et les États membres de l'Union européenne devraient intensifier leurs efforts de lutte contre la traite des êtres humains au sein de l'Union et dans leurs relations avec les pays tiers, par exemple en poursuivant les actions de soutien aux initiatives antitraite par le biais de la coopération au développement.

III. ASPECTS LIÉS À LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE

La traite des êtres humains constitue un crime grave contre les personnes¹⁶, assimilable à une forme de criminalité organisée liée à d'autres infractions graves, et doit être une priorité pour les services répressifs. Les profits considérables tirés de l'exploitation¹⁷ du travail d'autrui et

de l'exploitation sexuelle font souvent l'objet d'un blanchiment et peuvent permettre aux trafiquants de mener d'autres activités criminelles et d'acquérir un certain pouvoir économique, social, voire politique¹⁸.

Il convient de faire en sorte que, d'«opération à faible risque et à forte rentabilité pour la criminalité organisée»¹⁹, la traite des êtres humains devienne une activité très risquée et peu rentable. Les services répressifs doivent utiliser toutes les ressources et toutes les possibilités dont ils disposent²⁰ pour faire respecter l'interdiction de la traite des êtres humains, pour veiller à ce que cette activité ne génère aucun avantage économique et, lorsqu'un profit a été réalisé, pour saisir et confisquer tous les actifs concernés²¹. Les enquêtes relatives à la traite des êtres humains devraient avoir la même priorité que celles qui concernent d'autres secteurs de la criminalité organisée, en employant des techniques d'enquête spécialisées et des stratégies de démantèlement.

Les États membres devraient fournir à leurs services répressifs les structures organisationnelles²², le personnel spécialisé²³ et les ressources financières nécessaires pour leur permettre de lutter efficacement contre la traite des êtres humains²⁴. Sur la base des évaluations réalisées par la Commission et dans les limites des compétences de l'Union européenne, le Conseil devrait assurer un suivi régulier et élaborer des normes et des critères d'évaluation à cet égard.

La lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de leur travail requiert de nouvelles formes de spécialisation et de coopération avec des partenaires tels que les organismes chargés du contrôle des conditions de travail et des enquêtes financières relatives au travail clandestin²⁵.

Des stratégies anticorruption devraient faire partie intégrante de toute politique antitraite²⁶.

Les institutions et les États membres de l'Union européenne devraient faire de la lutte contre la traite des êtres humains une priorité dans le cadre de leurs relations avec les pays tiers en matière de répression²⁷.

Le témoignage de la victime est très important pour prouver la culpabilité du trafiquant. Compte tenu du risque accru auquel s'exposent les victimes²⁸ qui acceptent de témoigner, il importe de trouver des moyens de permettre à celles-ci de témoigner en toute sécurité et sans risque pour elles-mêmes ou leur famille²⁹.

Les États membres devraient fournir une protection et une aide aux victimes acceptant de témoigner afin de garantir l'efficacité des poursuites et favoriser davantage les enquêtes proactives fondées sur des renseignements plutôt que sur le témoignage des victimes³⁰.

Les organes européens ont été dotés de compétences spécifiques et de personnel spécialisé. La traite des êtres humains relève des compétences d'Eurojust³¹. Le rôle d'Europol est particulièrement important³². Cet office peut fournir un accès à des banques de renseignements et propose une aide opérationnelle au travers de l'échange de renseignements et de conseils spécialisés³³. Son rôle est de faciliter l'échange d'informations, de fournir des analyses opérationnelles aux États membres et de produire des rapports stratégiques sur la base des informations et des renseignements fournis par les États membres, recueillis par ses soins ou obtenus auprès d'autres sources. Toutefois, le flux d'informations entre les États

membres et Europol se révèle peu fourni par rapport au nombre d'enquêtes réalisées. Il semble que les enquêtes se fondent davantage sur la coopération bilatérale ou multilatérale spontanée et que les structures et mécanismes réguliers soient perçus comme des instruments facultatifs. Un seul et unique fichier d'analyse géré par Europol pour le compte des États membres est spécifiquement consacré à la traite des êtres humains³⁴.

Les États membres devraient, d'une part, faire en sorte que les services répressifs nationaux associent régulièrement Europol aux échanges d'informations, aux opérations communes et aux travaux des équipes communes d'enquête et, d'autre part, utiliser le potentiel d'Eurojust aux fins de faciliter les poursuites engagées à l'encontre des trafiquants.

Les chefs de police européens devraient assurer un suivi régulier de la coopération opérationnelle entre les États membres et, s'il y a lieu, formuler des recommandations pour l'améliorer.

Le CEPOL devrait continuer à organiser régulièrement des formations spécifiques à l'intention du personnel des services répressifs.

Les institutions et organes de l'Union européenne, ainsi que les États membres, devraient soutenir et renforcer les formes régionales de coopération policière, notamment au travers de programmes tels qu'AGIS.

Le 4 août 2005, seuls 15 États membres étaient parties au protocole des Nations unies relatif à la traite des êtres humains et 13 seulement étaient parties au protocole des Nations unies contre le trafic illicite de migrants. La Commission a proposé que ces protocoles soient conclus par la Communauté européenne³⁵ en août 2003³⁶, mais le Conseil n'a pas adopté la décision nécessaire à la suite d'un désaccord sur l'étendue des compétences communautaires liées aux dispositions de ces protocoles.

Le Conseil devrait adopter le plus rapidement possible³⁷ une proposition de décision sur la conclusion, au nom de la CE, du protocole des Nations unies relatif à la traite des êtres humains présenté par la Commission le 22 août 2003³⁸.

Les instruments communautaires de lutte contre le blanchiment d'argent, notamment ceux qui visent à renforcer les actions pénales, tels que la nouvelle directive proposée récemment par la Commission, permettront de faire face aux conséquences financières de la traite des êtres humains³⁹. La nouvelle décision-cadre relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens du crime⁴⁰ devrait être mise pleinement à profit. Les travaux du groupe d'action financière, et notamment ceux du groupe de travail sur les typologies, qui s'intéresse, entre autres, aux *méthodes de blanchiment d'argent associées à la traite des êtres humains*, doivent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation afin que de nouvelles mesures politiques et opérationnelles puissent être envisagées pour combattre la traite des êtres humains.

IV. ASPECTS LIÉS A L'IMMIGRATION CLANDESTINE

Le délit de la traite des êtres humains présente souvent une dimension transnationale, ce trafic faisant transiter d'innombrables personnes par-delà les frontières extérieures. C'est pourquoi les efforts consentis par l'Union européenne pour améliorer les contrôles et la surveillance aux

frontières extérieures et pour lutter contre l'immigration clandestine doivent contribuer de façon déterminante à prévenir et à combattre la traite des êtres humains.

Certains liens existent entre le trafic illicite de migrants et la traite des êtres humains: l'un comme l'autre sont souvent le fait de réseaux criminels actifs au niveau international et il s'agit de deux formes de criminalité organisée liée à la demande de services bons marché et illégaux. En ce qui concerne l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers par ces réseaux, la directive 90/2002/CE du 28 novembre 2002⁴¹ et la décision-cadre datée du même jour⁴² jouent déjà un rôle important dans la prévention de ces activités criminelles.

En 2002, le Conseil a adopté un plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne⁴³, qui reprend une longue liste de mesures et d'actions concernant la politique en matière de visas, l'échange d'informations, les frontières, les questions de retour et les sanctions pénales à l'encontre des trafiquants. Un certain nombre de mesures proposées dans le plan d'action 2002 ont été mises en œuvre⁴⁴, notamment: 1) la directive 81/2004/CE du 29 avril 2004⁴⁵, qui définit les conditions d'octroi d'un permis de séjour aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de traite ou qui ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui ont coopéré avec les autorités, et 2) le règlement n° 491/2004 du 10 mars 2004⁴⁶ établissant un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile (AENEAS), qui prévoit explicitement le cofinancement de projets visant à prévenir et à combattre la traite des êtres humains.

La même approche générale est adoptée dans le protocole des Nations unies contre le trafic illicite de migrants, ainsi que dans le protocole des Nations unies relatif à la traite des êtres humains⁴⁷, qui marque la reconnaissance mondiale de ce problème et qui devrait être ratifié rapidement par l'ensemble des acteurs de l'Union européenne.

Pour renforcer l'action de lutte contre la traite des êtres humains, il convient de prendre les mesures suivantes en matière de contrôle aux frontières et de gestion des migrations:

Les États membres devraient – afin d'améliorer le statut des personnes victimes de traite – accélérer la transposition de la directive 81/2004/CE⁴⁸.

La Commission envisagera d'organiser régulièrement des réunions d'experts des États membres, dans le but d'échanger des informations concernant les méthodes et les moyens utilisés aux fins du trafic illicite de migrants, par exemple pour le recrutement et le transport des victimes, afin de tirer des conclusions axées sur la pratique pour la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce fléau. L'Agence européenne des frontières extérieures (FRONTEX) et le CEPOL devraient accorder une attention particulière à ces phénomènes dans leurs programmes de formation respectifs.

Les États membres devraient faire en sorte que, sur la base du règlement établissant le code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes⁴⁹, qui sera adopté prochainement, des contrôles plus efficaces et plus ciblés soient organisés aux points de passage frontaliers extérieurs de l'Union afin d'identifier d'éventuelles victimes de traite des êtres humains. L'agence FRONTEX assistera les États membres dans cette tâche. FRONTEX devrait tenir compte de la nécessité de lutter contre la traite des êtres humains dans la coordination et l'organisation d'opérations communes et

de projets pilotes aux frontières extérieures, ainsi que dans l'exercice de sa fonction d'analyse des risques. Europol et FRONTEX devraient coopérer dans ce domaine, dans le cadre de leurs compétences respectives.

Le Conseil devrait introduire le plus rapidement possible des éléments d'identification biométriques dans les visas et les titres de séjour européens, puisque des documents sécurisés facilitent l'identification des personnes victimes de traite.

Le Conseil, le Parlement européen⁵⁰ et la Commission devraient achever le plus rapidement possible, dans les limites de leurs responsabilités respectives, l'élaboration d'un système commun d'information sur les visas.

Les membres des services consulaires dans les pays d'origine devraient coopérer, échanger leurs expériences et être formés à la reconnaissance des demandes de visa susceptibles de dissimuler des cas de traite d'êtres humains⁵¹.

V. GROUPES SPECIFIQUES, NOTAMMENT LES FEMMES ET LES ENFANTS

La promotion de la non-discrimination, notamment de l'égalité entre hommes et femmes et des droits des enfants, des populations indigènes et des groupes minoritaires⁵², revêt une importance particulière, puisque de nombreuses victimes réelles ou potentielles de la traite des êtres humains sont des femmes, des enfants et des personnes appartenant à des groupes ethniques ou minoritaires pouvant faire l'objet de discriminations dans leur lieu d'origine. La traite des êtres humains ne touche pas que les femmes: des hommes aussi, et notamment de jeunes garçons, sont victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation de leur travail. Toutefois, la traite des femmes, et plus particulièrement celle des jeunes filles, à des fins d'exploitation sexuelle et commerciale est largement répandue.

Les institutions et les États membres de l'Union européenne devraient favoriser l'adoption de stratégies de prévention différenciées par sexe en tant qu'élément essentiel de la lutte contre la traite des femmes et des jeunes filles. Ces stratégies devraient prévoir la mise en œuvre des principes d'égalité entre hommes et femmes et l'élimination de la demande de toutes les formes d'exploitation, y compris l'exploitation sexuelle et l'exploitation du travail domestique⁵³.

Au sein de l'Union européenne, des programmes tels que Daphne devraient continuer à être utilisés pour aider financièrement des projets visant à lutter contre la traite des êtres humains et à combattre la violence à l'encontre des enfants, des femmes et d'autres groupes à risque, tandis qu'une attention accrue devrait être accordée à ces domaines dans le cadre de la coopération au développement.

La traite des enfants en Europe devrait faire l'objet d'une attention et de recherches accrues. Les municipalités confrontées au problème du travail forcé des enfants (y compris les ateliers clandestins, la mendicité, le vol à la tire et la prostitution) devraient être activement soutenues. Il conviendrait de rechercher des solutions à ce problème en étroite concertation avec les pays dont proviennent les enfants victimes de ce trafic.

Les infractions relatives à la traite des enfants, notamment la prostitution forcée des enfants ou le fait de se livrer à des activités sexuelles avec des enfants prostitués, ont déjà fait l'objet de décisions-cadre du Conseil relatives à la lutte contre la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie⁵⁴. Toutefois, le degré d'harmonisation atteint dans ce domaine reste limité.

Dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre des décisions-cadre du Conseil relatives à la lutte contre la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, qu'elle réalisera en 2006, la Commission axera ses rapports sur la nécessité de renforcer encore le cadre juridique spécifique applicable à la traite des enfants et aux infractions liées, notamment la prostitution forcée des enfants et le fait de se livrer à des activités sexuelles avec des enfants prostitués, et présentera, si nécessaire, des propositions adéquates.

Le problème de la traite des enfants⁵⁵ doit être examiné à la lumière de la charte européenne des droits fondamentaux, qui souligne que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans tous les actes relatifs aux enfants⁵⁶. La *convention des droits de l'enfant de 1989 (CDE)*⁵⁷, principal instrument international de défense des droits de l'enfant, prévoit des dispositions relatives à la traite des enfants⁵⁸. Elle s'applique à tout enfant âgé de moins de 18 ans, une approche que partage la Commission. Le protocole des Nations unies relatif à la traite des êtres humains doit être lu au regard de la CDE, en tenant compte également d'autres instruments internationaux pertinents, tels que le protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants du 25 mai 2000 et la convention de l'OIT concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination⁵⁹, ainsi que la convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale. Les actions arrêtées dans ce domaine par les 46 États membres du Conseil de l'Europe lors de leur sommet de Varsovie devraient également être prises en considération, notamment le programme d'action triennal relatif à la violence à l'encontre des enfants.

Les institutions et les États membres de l'Union européenne devraient faire en sorte que la politique communautaire antitraite reflète une approche axée sur la défense des droits de l'enfant reposant sur des principes mondialement reconnus, notamment par la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. Cette approche doit par conséquent s'appliquer à toute personne âgée de moins de 18 ans. La coordination avec le programme d'action du Conseil de l'Europe concernant la violence à l'égard des enfants (2006-2008) devrait également être assurée⁶⁰.

Une attention particulière doit être accordée aux *mineurs non accompagnés*, c'est-à-dire aux enfants voyageant sans parent proche⁶¹, dans le contexte de la gestion des frontières, comme cela a été fait dans le *règlement établissant le code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes*⁶², adopté récemment. La Commission abordera très bientôt⁶³ la question de la protection des enfants dans une communication spécifique.

La coopération au développement doit contribuer efficacement à l'aide apportée aux enfants victimes de traite dans les pays en développement.

La Commission devrait veiller à ce que les documents de stratégie par pays et par région renforcent, dans tous les cas où cela sera possible et approprié, les stratégies visant à agir sur les facteurs qui favorisent la traite des enfants, tels que le non-enregistrement des naissances ou le manque d'accès à l'enseignement de base⁶⁴.

VI. DES DONNEES FIABLES

La politique communautaire antitraite doit reposer sur une évaluation précise de la véritable étendue du problème à l'échelon européen et au niveau mondial.⁶⁵ Cependant, il n'existe pas de chiffres précis à ce sujet⁶⁶ et les données relatives à la répression, bien qu'importantes, ne suffisent pas⁶⁷. En 2003, le Conseil a invité la Commission et les États membres à promouvoir des mesures visant à établir un système de suivi de la traite des êtres humains afin de fournir des données actualisées grâce à la collecte continue et régulière de données auprès des autorités nationales compétentes.⁶⁸ Compte tenu du plan d'action statistique 2003⁶⁹ et des données d'Eurostat dans le domaine de la migration⁷⁰, qui couvrent certains aspects du phénomène, la première chose à faire en vue d'instaurer un système statistique cohérent est de collecter et d'analyser systématiquement des données - ventilées par âge, par sexe et selon d'autres éléments pertinents⁷¹ - provenant de sources *différentes*, en suivant des orientations communes et de manière centralisée au niveau national. Une fois les données collectées comme il se doit au niveau national, il devient essentiel de les comparer aux données recueillies au niveau européen⁷² et de collaborer au niveau communautaire et mondial avec les pays tiers, les organisations internationales et les ONG. Les États membres devraient disposer d'organes indépendants, par exemple des rapporteurs ou des bureaux nationaux, chargés de collecter systématiquement des données, également auprès des ONG, et de suivre les effets des plans d'action nationaux.

Compte tenu des organes existants au niveau communautaire et du rôle qu'Eurostat pourrait être amené à jouer à l'avenir, la Commission étudiera les possibilités de recueillir et de comparer les données nationales pertinentes afin de pouvoir assurer un suivi adéquat à l'échelon européen.

La future Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne⁷³ devrait – conformément à son mandat et en étroite collaboration avec le futur réseau européen des migrations (REM)⁷⁴, ainsi qu'avec le groupe d'experts sur la traite des êtres humains – recueillir et analyser les données relatives à la traite des êtres humains. Elle devrait élaborer des méthodes visant à améliorer la comparabilité et la fiabilité des données au niveau européen, en coopération avec la Commission et les États membres.

La Communauté et les États membres devraient promouvoir cette approche dans leurs relations avec les pays tiers (notamment les pays en développement) et les principales organisations internationales.

VII. COORDINATION ET COOPERATION

Des structures de coordination et de coopération adéquates sont nécessaires⁷⁵. Elles peuvent toutefois différer d'un pays à l'autre, à condition qu'elles permettent de réaliser les grands

objectifs de la politique antitraite, notamment l'identification correcte des victimes et leur renvoi vers les mécanismes de protection et d'aide appropriés. Ces structures devraient rapprocher et concilier les différents intérêts des institutions et des organisations concernées.

Coopération entre les secteurs public et privé

Dans l'Union européenne comme dans le monde entier, les organisations de la société civile jouent un rôle crucial dans l'assistance aux personnes victimes de traite⁷⁶. Les relations entre ces organisations, et à plus forte raison les organisations patronales, et les services répressifs sont fondées sur une compréhension et une confiance mutuelles.

Les États membres devraient renforcer la coopération des autorités publiques avec les organisations de la société civile en vue de prévenir et de combattre la traite des êtres humains, par exemple en établissant des règles, approuvées par les deux parties, favorisant la compréhension et la confiance mutuelles. S'il y a lieu, les organisations patronales et les représentants de certains secteurs spécifiques devraient également être associés à cette coopération.

La Commission poursuivra et renforcera le dialogue avec les organisations de la société civile dans ce domaine, notamment par le biais du groupe d'experts sur la traite des êtres humains et du forum sur la criminalité organisée.

À la suite d'une contribution de la Commission, le Conseil devrait adopter des lignes directrices communautaires et/ou un modèle de protocole européen de coopération⁷⁷ afin de faciliter cette coopération dans toute l'Union européenne et dans les pays tiers.

Coopération nationale

Le groupe d'experts accorde une attention particulière à l'établissement de *mécanismes de renvoi nationaux en tant qu'instrument de coopération nationale*⁷⁸, comme déjà recommandé dans le plan d'action de l'OSCE contre la traite des êtres humains⁷⁹.

Les États membres devraient envisager d'établir des mécanismes de renvoi nationaux assurant l'identification des personnes victimes de traite et leur renvoi vers les structures adéquates. En outre, un organe public de coordination pourrait établir, coordonner et évaluer les politiques nationales et contribuer à l'élaboration de mécanismes de traitement des plaintes individuelles.⁸⁰

Coopération au niveau communautaire

Les mécanismes nationaux de coopération et de coordination devraient servir de modèle à un mécanisme correspondant au niveau communautaire, dont le rôle consisterait à fournir des avis autorisés et à instaurer un large dialogue entre les secteurs public et privé⁸¹.

La Commission envisagera de mettre en place au niveau communautaire un mécanisme de coordination et de coopération adéquat, chargé d'élaborer des normes et des critères d'évaluation minimaux, d'organiser des évaluations des politiques antitraite des États membres et d'identifier des domaines d'action prioritaires, notamment en ce qui concerne l'aide aux victimes et la protection de celles-ci.

*Coopération avec les pays d'origine, de transit et de destination*⁸²

La Commission poursuivra son soutien aux actions dans les pays tiers destinées à combattre et prévenir le trafic d'êtres humains, protéger et venir en aide aux victimes et promouvoir la coopération entre ces pays et l'Union Européenne, dans le cadre du programme AENEAS et, si cela est possible et nécessaire, dans le cadre d'autres fonds communautaires thématiques ou géographiques.

S'il y a lieu, la Commission devrait faire en sorte que la traite des êtres humains, ainsi que le cadre politique et les stratégies visant à prévenir et à limiter ce trafic, fassent l'objet d'une évaluation dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, dans les documents de stratégie par pays et par région, et dans les programmes indicatifs et leurs réexamens.

La Communauté devrait – notamment dans le cadre de sa politique de développement, axée sur l'objectif fondamental de réduction de la pauvreté, et de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement – continuer à financer des mesures visant à agir sur les facteurs qui rendent certaines personnes plus vulnérables à la traite, par exemple la pauvreté, le manque d'accès à l'enseignement élémentaire et supérieur, l'inégalité entre hommes et femmes, le refus du droit à la nationalité, la discrimination, le manque d'accès aux services et l'inégalité de traitement.

Coopération aux niveaux régional et mondial

La coopération doit encore être renforcée au niveau mondial⁸³, notamment en encourageant et en aidant les pays tiers à ratifier et à mettre en œuvre rapidement le *protocole des Nations unies relatif à la traite des êtres humains*, et en soutenant l'action du rapporteur spécial des Nations unies chargé de la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.

La Commission continuera à coopérer avec le Conseil de l'Europe⁸⁴ et l'OSCE, notamment au sein de l'*alliance contre la traite des êtres humains*, créée par le représentant spécial de l'OSCE pour les questions de lutte contre la traite des êtres humains.

Les institutions et les États membres de l'Union européenne devraient:

- **continuer à coopérer avec les organisations internationales compétentes, par exemple les Nations unies, l'OSCE et le Conseil de l'Europe; en particulier, l'Union mettra pleinement à profit l'expérience du Conseil de l'Europe lorsqu'une action relevant de sa compétence sera requise⁸⁵;**
- **s'employer à établir des mécanismes de coordination et de coopération adéquats, fondés sur des instruments internationaux appropriés;**

- continuer à promouvoir des initiatives régionales susceptibles de compléter et de motiver la coopération à l'échelon communautaire, par exemple la task-force nordique et balte contre la traite des êtres humains⁸⁶, l'initiative de coopération en Europe du sud-est⁸⁷, le processus paneuropéen de Budapest⁸⁸, le dialogue «5+5» entre les pays de la Méditerranée occidentale⁸⁹ et le dialogue sur la migration de transit en Méditerranée⁹⁰.

ANNEXE

Notes

¹ 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.

² Hereinafter referred to as EU.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ 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).

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² See also Report, recommendations 17, 114.

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

¹⁴ See Report, recommendations 89 – 115.

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

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

¹⁷ See also: Trafficking in human beings for sexual exploitation : A Europol perspective

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

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

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

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

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

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

²¹ Report, p. 118.

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

²³ For possible guidance see Report, p. 122.

²⁴ Report, recommendations 117, 118.

²⁵ Report, recommendation 116.

²⁶ Report, p. 125 and recommendation 122.

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

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

²⁹ Report, p. 111-114, 119.

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

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

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

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

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

³⁵ Hereinafter referred to as EC.

³⁶ COM(2003) 512 final of 22.8.2003.

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

³⁸ COM(2003) 512 final of 22.8.2003.

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

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

⁴¹ OJ L 328, 5.12.2002, p. 17.

⁴² OJ L 328, 5.12.2002, p. 1.

⁴³ OJ C 142, 14.6.2002, p. 23.

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

⁴⁵ OJ L 261, 6.8.2004, p. 19.

⁴⁶ OJ L 80, 18.3.2004, p.1.

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

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

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

⁵⁰ Hereinafter referred to as EP.

⁵¹ See Report, Recommendations 68 and 76.

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

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

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

⁵⁵ Seriousness and extent of child trafficking for sexual and economic exploitation (child labour, prostitution, pornography, cheap labour, begging, pick pocketing, drug selling, organ trafficking, etc.) as well as for illegal adoption (Report, p. 67, 68) became clear, inter alia, at a Roundtable on EU Action against Child Trafficking and Related Forms of Exploitation, on 26 May 2004 under the auspices of the EU Forum for the Prevention of Organised Crime (Supported by the UNICEF Innocenti Research Centre, the International Federation Terre des Hommes, Save the Children and Child Focus, which were able to base their presentations on a number of research projects, for example, International Federation Terre des Hommes, Kids as commodities? Child Trafficking and What to about it, by Mike Dottridge, 2004, and Lost Kids, Lost Futures, The European Union’s Response to Child Trafficking, by Mirjam van Reisen and Ana Stefanovic, 2004; ECPAT, Joint East West Research on Trafficking in Children for Sexual Purposes in Europe: The Sending Countries, by Murieann O’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

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

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

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

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

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

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

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

Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography of 25 May 2000. Contents and status of ratifications: <http://www.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.

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

⁶¹ See Report, recommendations 85, 86.

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

⁶³ End 2005/beginning 2006

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

⁶⁵ See Report, Recommendations 35 – 42.

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

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

⁶⁸ OJ C 260, 29.10.2003, p. 4.

⁶⁹ COM(2003) 179 final of 15.4.2003.

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

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

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

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

⁷⁴ Project under preparation of Commission services.

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

(http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/).

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

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

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

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

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

⁸⁰ See Report, recommendations 30, 31, 34.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁸ For more information:

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

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

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