

Dokumentation



DIE BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS DIE FÖRDERUNG DER ZUSAMMENARBEIT IM BEREICH DER STRAFVERFOLGUNG



314DT81

Wien, 11. – 12. September 2014



Mit der finanziellen Unterstützung des Programms
„Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“
der Europäischen Kommission

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis

I. Allgemeine Informationen zur Tagung

- Teilnehmerliste
- Referentenliste
- Reisekostenerstattungsformulare

II. Referentenbeiträge

- Schwester Dr. Lea Ackermann	
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Die Rolle von Betreuungsdiensten und Kontaktstellen bei der Unterstützung von Opfern und der Arbeit der Polizei
- Alan Clark	
	<ul style="list-style-type: none"> • Lebenslauf
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Das nationale Leitsystem (NLS) und der Weg hin zu einem länderübergreifenden System: Identifizierung von Menschenhandelsopfern und die Gewährleistung eines angemessenen Schutzes und Unterstützung
- Francesco de Lellis	
	<ul style="list-style-type: none"> • Lebenslauf
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Fahndung, Festnahme, Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten und die gegenseitige Anerkennung von Einziehungsentscheidungen: Internationale Regeln und die italienische Erfahrung
- Bernard Gravett	
	<ul style="list-style-type: none"> • Lebenslauf
	<ul style="list-style-type: none"> • Workshop Präsentation: Internationale Kooperation und gemeinsame Ermittlungsgruppen
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Die Rolle von Europol im Zusammenhang mit gemeinsamen Ermittlungsgruppen & dem ‚AWF‘ System
	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss des Rates vom 26. Februar 2010 über das Musterabkommen zum Aufbau einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe
	<ul style="list-style-type: none"> • Handbuch: Gemeinsame Ermittlungsgruppen
- Anniina Jokinen	
	<ul style="list-style-type: none"> • Lebenslauf
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Das Internet als Rekrutierungsinstrument und seine Bekämpfung am Beispiel des Menschenhandels mit Arbeitskräften
- Małgorzata Kozłowska	
	<ul style="list-style-type: none"> • Lebenslauf
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Die Notwendigkeit einer effektiven Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Justizbehörden zur Täterverfolgung und zum Opferschutz
- Angelika Molnar	
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Europols Rolle und Verantwortung in Bezug auf Menschenhandel: Fallbeispiele
- Ruth Freedom Pojman	
	<ul style="list-style-type: none"> • Lebenslauf

- Enrico Ragaglia	
	<ul style="list-style-type: none"> • Lebenslauf
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Das ICMPD-Kompetenzzentrum gegen Menschenhandel - Bekämpfung des Menschenhandels und Unterstützung bei der Verbesserung der Strafverfolgungsarbeit
- Simona Schreier	
	<ul style="list-style-type: none"> • Lebenslauf
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Verbesserte Zusammenarbeit bei Strafverfolgungsbehörden
- Gerald Tatzgern	
	<ul style="list-style-type: none"> • Lebenslauf
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Werkzeuge und Mittel bei Untersuchungsfällen von Menschenhandel und der Täterverfolgung
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Die Bekämpfung des Menschenhandels – Zwangsbettelei in Österreich - Menschenhandel?
- Dr Elisabeth Tichy-Fisslberger	
	<ul style="list-style-type: none"> • Lebenslauf
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Bekämpfung des Menschenhandels - Definition
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Bekämpfung des Menschenhandels - Heimarbeit
- Anila Trimi	
	<ul style="list-style-type: none"> • Lebenslauf
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Die Situation in Albanien in Bezug auf Menschenhandel, Strafverfolgung und die Bekämpfung der Opferabwanderung
- Nicolae Ungureanu	
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Die Rolle der Polizei beim Menschenhandel - Befragung von Opfern und Unterstützung dieser
- Duco van Heel	
	<ul style="list-style-type: none"> • Lebenslauf
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation: Frontex und der Menschenhandel

Inhaltsverzeichnis

Hintergrund Dokumentation

A. EU-Gesetzgebung und Entscheidungen

A.01	Council conclusions on setting the EU's priorities for the fight against serious and organised crime between 2014 and 2017 (Nur in Englisch)	1
A.02	Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union, Brüssel, den 5. März 2014	6
A.03	Council adopts directive on the freezing and confiscation of proceeds of crime, 7643/14, Brussels, 14 March 2014 (Nur in Englisch)	36
A.04	Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5 April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates	37
A.05	Beschluss Nr. 779/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 zur Auflegung eines spezifischen Programms (2007-2013) zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie zum Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen (Programm Daphne III) als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“	48
A.06	Beschluss des Rates vom 24. Juli 2006 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Gemeinschaft — des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität in Bezug auf diejenigen Bestimmungen des Zusatzprotokolls, die in den Anwendungsbereich der Artikel 179 und 181a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft fallen (2006/618/EG)	56
A.07	Rahmenbeschluss 2005/212/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten	63
A.08	Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die	66

	Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren	
A.09	Rahmenbeschluss des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels (2002/629/JI)	Online
A.10	Rahmenbeschluss des Rates vom 28. November 2002 betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (2002/946/JI)	71

B. Europäische Kommission

B.01	Prevention of Trafficking in Human Beings Online, 2013 (Nur in Englisch)	74
B.02	Trafficking in human beings, 2013 (Nur in Englisch)	Online
B.03	Rechte der Opfer von Menschenhandel in der EU, 2013	85
B.04	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen -	118
B.05	Die Kommission ernennt EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels, Brüssel, den 14. Dezember 2010	142
B.06	Tag gegen Menschenhandel: Kommission fordert verbesserten Opferschutz, Brüssel, den 18. Oktober 2010	144
B.07	Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, Brüssel, den 15.10.2010 KOM(2010) 493 endgültig	146
B.08	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat Bekämpfung des Menschenhandels – ein integriertes Vorgehen und Vorschläge für einen Aktionsplan, Brüssel, den 18.10.2005 KOM(2005) 514 endgültig	Online
B.09	Commission staff Working Paper - 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, Brussels, 25.10.2004 SEC(2004) 1349 (Nur in Englisch)	Online
B.10	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat im Hinblick auf den Europäischen Rat in	Online

	<u>Thessaloniki - Entwicklung einer Gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Schleuserkriminalität und Menschenhandel, Aussengrenzen und Rückführung illegal aufhältiger Personen, Brüssel, den 3.6.2003 KOM (2003) 323 endgültig</u>	
--	--	--

C. Europol

C.01	<u>Speech by Rob Wainwright at the Conference on Combating Human Trafficking, The Vatican 9-10 April 2014 (Nur in Englisch)</u>	Online
C.02	<u>Action day in Austria to combat human trafficking, 22nd May 2014, The Hague (Nur in Englisch)</u>	Online
C.03	<u>Europol - SOCTA 2013 EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (Nur in Englisch)</u>	Online
C.04	<u>Knowledge Product - Trafficking in Human Beings in the European Union, The Hague, 1 September 2011 (Nur in Englisch)</u>	160

D. Eurojust

D.01	<u>Eurojust Annual Report 2013 (nur in Englisch)</u>	Online
D.02	<u>Eurojust THB Cases Statistics for the years 2009-2013 (Nur in Englisch)</u>	175
D.03	<u>Strategic project on "Eurojust's action against trafficking in human beings" - Final report and action plan, October 2012 (Nur in Englisch)</u>	Online
D.04	<u>Eurojust Strategic Meeting on Trafficking in Human Beings - The Hague 26-27 April 2012 Outcome Report (Nur in Englisch)</u>	178
D.05	<u>Press Release: France, Bulgaria, Poland and Belgium join forces to dismantle a criminal network involved in trafficking in human beings, 14 June 2012 (Nur in Englisch)</u>	Online
D.06	<u>Press Release: Myria Vassiliadou, EU Anti-Trafficking Coordinator, at Eurojust, 1 July 2011 (Nur in Englisch)</u>	Online
D.07	<u>Press Release: All JHA Agencies together against Trafficking in Human Beings, 20 October 2011 (Nur in Englisch)</u>	Online
D.08	<u>Eurojust News – Issue No. 2 – April 2012 (Nur in Englisch)</u>	194
D.09	<u>Press Release: Successful cooperation in human trafficking case, 04 November 2008 (Nur in Englisch)</u>	Online
D.10	<u>Press Release: Eurojust and Europol assist in dismantling</u>	Online

	<u>human trafficking network, 31 January 2008 (Nur in Englisch)</u>	
D.11	<u>Eurojust and Human Trafficking - The State of Affairs, October 2005 (Nur in Englisch)</u>	Online

E. Frontex

E.01	<u>Frontex' Programme of Work 2014 (Nur in Englisch)</u>	Online
E.02	<u>Annual Risk Analysis 2014 (Nur in Englisch)</u>	Online
E.03	<u>Frontex - Situational Overview on Trafficking in Human Beings, Warsaw, June 2011 (Nur in Englisch)</u>	202

F. ICMPD

F.01	<u>ICMPD – Brazil, Europe Migration The situation of Brazilian immigrants in Spain and Portugal, and Portuguese and Spanish immigrants in Brazil: Legal aspects and experiences, 2013 (Nur in Englisch)</u>	Online
F.02	<u>Current Anti-trafficking Response in Turkey and the Way Forward Research Report Enhanced Identification and Protection of Trafficked Persons in Turkey (IPT), 2013 (Nur in Englisch)</u>	Online
F.03	<u>Train the trainers, Train-the-Trainer curriculum on the identification, referral and assistance of trafficked persons, 2013 (Nur in Englisch)</u>	Online
F.04	<u>Capacity Building for Combating Trafficking for Labour Exploitation Stepping Up the Fight against Trafficking for Labour Exploitation, 2013 (Nur in Englisch)</u>	Online
F.05	<u>Study on Post-Trafficking Experiences in the Czech Republic, Hungary, Italy and Portugal, 2010 (Nur in Englisch)</u>	Online
F.06	<u>Guidelines for the Development of a Transnational Referral Mechanism for Trafficked Persons in Europe: TRM-EU, 2010 (Nur in Englisch)</u>	Online
F.07	<u>Monitoring and Evaluation Handbook for National Action Plans against Trafficking in Human Beings, 2010 (Nur in Englisch)</u>	Online
F.08	<u>Handbook on Anti-Trafficking Data Collection in South-Eastern Europe: Developing Regional Criteria, 2010 (Nur in Englisch)</u>	Online
F.09	<u>Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010 (Nur in Englisch)</u>	Online
F.10	<u>Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States, 2009 (Nur in Englisch)</u>	Online

G. OSZE

G.01	<u>Not for sale - Joining forces against trafficking in human beings COE-OSCE Conference - Joy Ngozi Ezeilo, Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, 17-18 February 2014 (Nur in Englisch)</u>	Online
G.02	<u>Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Trafficking in Human Beings, 11 July 2014 (Nur in Englisch)</u>	224
G.03	<u>OSCE - Trafficking in Human Beings Amounting to Torture and other Forms of Ill-treatment, June 2013 (Nur in Englisch)</u>	Online
G.04	<u>Permanent Council Decision No. 557: OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, July 2013 (Nur in Englisch)</u>	267
G.05	<u>OSCE - Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking in consultation with the Alliance against Trafficking in Persons Expert Co-ordination Team, 2013 (Nur in Englisch)</u>	294
G.06	<u>Trafficking in Human Beings for the Purpose of Organ Removal in the OSCE Region: Analysis and Findings, July 2013 (Nur in Englisch)</u>	Online
G.07	<u>OSCE Resource Police Training Guide: Trafficking in Human Beings, Vienna, July 2013 (Nur in Englisch)</u>	Online
G.08	<u>OSCE - Combating Trafficking and Exploitation: Human Rights, Social Justice and the Rule of Law 2013 Annual Report of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, 19 December 2013 (Nur in Englisch)</u>	Online
G.09	<u>Enhancing Co-Operation to prevent Trafficking in Human Beings in the Mediterranean Region, 2013 (Nur in Englisch)</u>	Online
G.10	<u>Ensuring Accountability for Domestic Violence, 01. December 2011 (Nur in Englisch)</u>	Online
G.11	<u>National Referral Mechanisms - Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons - A Practical Handbook, 2004 (Nur in Englisch)</u>	Online

H. UNODC

H.01	<u>UNODC and European Union border management agency sign cooperation agreement, 17 April 2012 (Nur in Englisch)</u>	Online
H.02	<u>UNODC - Global Report on Trafficking in Persons, 10 December 2012 (Nur in Englisch)</u>	Online
H.03	<u>Issue Paper: Abuse of a Position of Vulnerability and other "Means" Within the Definition of Trafficking in Persons, 2012 (Nur in Englisch)</u>	Online
H.04	<u>First Aid Kit for use by Law Enforcement first responders in addressing Human Trafficking, 2011 (Nur in Englisch)</u>	327
H.05	<u>UNODC - Needs Assessment Toolkit on the Criminal Justice Response to Human Trafficking, 2010 (Nur in Englisch)</u>	Online
H.06	<u>Combating Trafficking in Persons - A Handbook for Parliamentarians, 2009 (Nur in Englisch)</u>	Online
H.07	<u>UNODC - Model Law against Trafficking in Persons, 2009 (nur in Englisch)</u>	Online
H.08	<u>UNODC - International Framework for Action To Implement the Trafficking in Persons Protocol, 2009 (Nur in Englisch)</u>	Online
H.09	<u>UNODC - Global Report on Trafficking in Persons, Feb 2009 (Nur in Englisch)</u>	Online
H.10	<u>UNODC - An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action, 2008 (Nur in Englisch)</u>	Online
H.11	<u>Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 29. Dezember 2005</u>	361

I. Andere relevante Artikel & Statistiken

I.01	<u>Human Trafficking: National Referral Mechanism Statistics – January to March 2014 (Nur in Englisch)</u>	Online
I.02	<u>Human Trafficking: National Referral Mechanism Statistics – October to December 2013 (Nur in Englisch)</u>	Online
I.03	<u>An overview of the National Referral Mechanism (NRM) (Nur in Englisch)</u>	377
I.04	<u>Bericht über die Arbeit der SOLWODI-Vereine und der SOLWODI-Stiftung 2013</u>	Online
I.05	<u>Human Trafficking Online - The Role of Social Networking Sites and Online Classifieds, Research Series Sep. 2011 (Nur in Englisch)</u>	378

J. Nützliche Webseiten

J.01	Europäische Kommission, GD Inneres (nur auf Englisch)	Online
J.02	Eurojust (nur auf Englisch)	Online
J.03	Europol (nur auf Englisch)	Online
J.04	Europarat - GRETA (nur auf Englisch)	Online
J.06	UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime (nur auf Englisch)	Online
J.07	ICMPD – International Centre for Migration Policy Development (nur auf Englisch)	Online
J.08	OSZE – Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (nur auf Englisch)	Online
J.09	Nationales Leitsystem (nur auf Englisch)	Online

Allgemeine Informationen

**Die Bekämpfung des Menschenhandels /
Countering Trafficking in Human Beings**

**11. - 12.9.2014, Vienna / Wien
314DT81**

Teilnehmerliste / List of participants

Tânia Sofia Leite Agostinho Prosecutor DIAP Sintra Av. General Firmino Miguel 2, Palácio de Justiça PT-2714-536 SINTRA	Georgios Athanasakis Lawyer Athanasakis G. Law Office Konstanta 129 GR-383 33 VOLOS
Yordanka Bekirska Attorney at Law Rusinova & Bekirska Law Firm Graf Ignatiev St. 41A BG-1142 SOFIA	Vlada Buivydiene Lawyer Tilzes str. 157-210 LT-76297 ŠIAULIAI
Paola Cavanna Academic Università Cattolica del Sacro Cuore Via Emilia Parmense 84 IT-29121 PIACENZA	Yolanda Constantinescu Member in the Executive Board Women in Art Association Panu Anastasie nr. 20, bl. C 15, sc. 1, ap. 4 RO-031166 BUCHAREST
Dr Virginia Correia Prosecutor Tribunal de Comarca de Cascais Rua Dr. Fernando M.F. Batista Viegas PT-2754-503 CASCAIS	Brazilino Da Costa Carvalho Judge Tribunal da Comarca da Maia/Gondomar/Valongo First Instance Rua Padre Manuel Teixeira de Melo 253 2º dto PT-4455-161 LAVRA, MATOSINHOS
Maria Ines de Barcelos Soares Branco Madeira Judge Court of First Instance Rua do Colégio Militar 8, 1 esquerdo PT-2780-239 OEIRAS	Dr Massimiliano De Simone Judge Via Emilio Sereni 4 IT-84092 BELLIZZI
Nadia Silvia Dinu Judge Court Tribunal Orly 10, BLS6V, Sc.1 RO-220110 DROBETA TURNU SEVERIN	Thomas Doukakis Judge First Instance Court of Rhodes Al Fleming 10 GR-85100 RHODES
Raquel Figueiredo Mota Prosecutor PGR Rua Claudio Lagrange - Palácio de Justiça PT-2900-504 SETUBAL	Ana Paula Folgado Alves Lawyer Praça Deu la Deu 53 PT-4950-452 MONÇÃO
Catharina Fonteijn-van der Meulen Senior Judge Court of Appeal The Hague Postbus 20302 NL-2500 EH THE HAGUE	Galina Gateva Lawyer Advokatsko drujestvo Hristova, Gateva, Slavov 38 B Hristo Botev bul., app. 2 BG-1000 SOFIA

**Die Bekämpfung des Menschenhandels /
Countering Trafficking in Human Beings**

**11. - 12.9.2014, Vienna / Wien
314DT81**

Teilnehmerliste / List of participants

Ana Gomes Prosecutor Tribunal (Court) Santarém Quinta das Fontainhas 3, 2º A PT-2005-319 SANTARÉM	Per Gratte Lawyer Per Gratte Advokatvyrå AB Box 3399 SE-10368 STOCKHOLM
Mariya Gyorgova National Institute of Justice - NIJ Ekzarh Yossif Str 14 BG-1000 SOFIA	Diana Gyorgova National Revenue Agency Rojen Street 20A BG-1220 SOFIA
Ing. Dietmar Haslinger Stellvertreter des Amtsleiters Sozialministerium Arbeitsinspektion Arbeitsinspektorat für Bauarbeiten Fichtegasse 11 AT-1010 WIEN	Svetla Ivanova Prosecutor District Prosecutor's Office Lovech Targovska N° 41, fl. 4, Office 409 BG-5500 LOVECH
Alexandros Katsiakioris Attorney at Law Law Office "ARSIS" NGO A. Gazi 161 GR-38221 VOLOS	Mag. Eva Kaufmann Beraterin LEFÖ-IBF, Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels Ledergasse 35/12-13 AT-1080 WIEN
Dimitra Kokoraki Lawyer Votsi 47 GR-26222 PATRAS	Aikaterini Komita Greek Council for Refugees Legal Unit Solomou St 26 GR-10682 ATHENS
Hristo Krachunov Judge Pleven District Court San Stefano BG-5800 PLEVEN	Dr Diogo Leitão Judge Tribunal do Trabalho de Lisboa Rua Febo Moniz 27 B PT-1150-052 LISBOA
Mag.a Margarete Lengger Verwaltungspraktikantin Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten Minoritenplatz 8 AT-1014 WIEN	Ana Lobo Ferreira Public Prosecutor Procuradoria Geral da República Praceta dos Plátanos n° 80, 2ºFte PT-2775-264 LISBON - PAREDE
Tania Lopes Prosecutor Praceta D. João II 4, 2.º A PT-2660-453 LOURES	Dr. Richard Melichar Juristischer Hauptreferent Bundesministerium für Inneres Minoritenplatz 9 AT-1014 WIEN

**Die Bekämpfung des Menschenhandels /
Countering Trafficking in Human Beings**

**11. - 12.9.2014, Vienna / Wien
314DT81**

Teilnehmerliste / List of participants

Laura Meller Lawyer Dr. Wille Rechtsanwälte Frauenlobstr. 24 DE-55118 MAINZ	Pascale Millim Attaché Ministère de la Justice rue Erasme 13 LU-1468 LUXEMBOURG
Dimitrios Moustakatos Lawyer D. Moustakatos & Associates Law Office Panagiotara 23 GR-11475 ATHENS	Inês Nunes Prosecutor Tribunal de Cascais Palácio Justiça Rua Dr. Fernando M. F. Batista Viegas PT-2754 -503 CASCAIS
Mag.a Grozdana Pajkovic Sozialarbeiterin, Soziologin, Psychotherapeutin in Ausbildung unter Supervision MEN VIA Unterstützung für Männer als Betroffene von Menschenhandel SMZ Süd / Kaiser-Franz-Josef-Spital Kundratstraße 3 AT-1100 WIEN	Kameliya Parvanova Judge District Court of Sofia Petra 10, fl.5, ap.12 BG-1504 SOFIA
Vasileia Pitarokoili Decision Maker Asylum Service, Appeals Authority Filadelfeos St. 14 GR-11253 ATHENS	Marta Rei Fernandes Judge Rua Francisco Sá Carneiro n° 11, 4.a esq. PT-2625-238 PÓVOA DE SANTA IRIA
Dimitrios Rigas Lawyer Tsamadou 56 GR-26222 PATRAS	Dr Anabela Cristina Rocha Judge Family and Minors Court Vila Franca de Xira Ed. Varandas Lezíria Rua Dr. Vasca Moniz PT-2600-273 VILA FRANCA DE XIRA
Pedro Rodrigues Law Enforcement Officer Rua Diogo Gomes 18 PT-2825-049 ALMADA	Dr Filipa Rosado Prosecutor Tribunal Grande Comarca Lisboa Noroeste Av. General Mário Firmino Miguel 2 PT-2714-536 SINTRA
Nadia Rusinova Attorney-at-Law Rusinova & Bekirska specialized Law Firm Graf Ignatiev Str. 41A, Fl. 2 BG-1000 SOFIA	Filipe Santos Dias Prosecutor Av. Dr. Francisco Lucas Pires N° 239, 4° Dto PT-2775-630 CARCAVELOS
Kirsten Saxinger Sprachwissenschaftlerin/Ethnologin Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte BIM Freyung 6 AT-1010 WIEN	

**Die Bekämpfung des Menschenhandels /
Countering Trafficking in Human Beings**

**11. - 12.9.2014, Vienna / Wien
314DT81**

Teilnehmerliste / List of participants

Angeliki Stathopoulou
Lawyer
D Gounari 9-11
GR-26221 PATRAS

Remigiusz Suehse
Lawyer
Kancelaria Adwokacka
Dolina 2/2
PL-85-212 BYDGOSZCZ

Anne Tahapary
SSR - Stichting Studiecentrum Rechtspleging
Uniceflaan 1
NL-3527 WX UTRECHT

Manuel Alexandre Teixeira Advínculo Sequeira
Judge
Tribunal de Portimão
Avenida Miguel Bombarda
PT-8500 PORTIMÃO

Mag. Manuela Troppacher
Referentin
Bundesministerium für Justiz
Museumstraße 7
AT-1070 WIEN

Elissavet Vasilopoulou
Lawyer
Gounari 5
GR-26221 PATRAS

Cristina Voicu
Prosecutor
National Anti-Corruption Directorate
Știrbei Vodă nr 79-81
RO-010106 BUCHAREST

Alexandros Voulgaris
Associate Legal Coordinator
UNHCR/ICMC
Tagiapiera 12
GR-11525 ATHENS

Yordanka Vutova
Regional Judge
Regional Court Lovech
Targovska 41, Office 319
BG-5500 LOVECH

Dr Ana Wallis Carvalho
Judge
Tribunal de Instrução Criminal
Av. D. João II N° 1.08.01 B
PT-1990-097 LISBON

Dr Alexandra Werba
Bundesministerium für Arbeit, Soziales und
Konsumentenschutz
Stubenring 1
AT-1010 WIEN

Dr. Florian Wille
Lawyer
Dr. Wille Rechtsanwälte
Frauenlobstr. 24
DE-55118 MAINZ

Mag Markus Zingerle
Soziologe
MEN VIA Unterstützung für Männer als
Betroffene von Menschenhandel
SMZ Süd / Kaiser-Franz-Josef-Spital
Kundratstraße 3
AT-1100 WIEN

Die Bekämpfung des Menschenhandels
11. - 12.9.2014, Wien
314DT81
Referentenliste

Sr. Dr. Lea Ackermann
Präsidentin
Solidarity with Women in Distress (SOLWODI)
Deutschland e.V.
Propsteistr. 2
DE-56154 BOPPARD-HIRZENACH

Alan Clark
Leitender Ermittler
Abteilung für Menschenhandel und Entführungen
Metropolitan Police Service
New Scotland Yard
8-10 Broadway
UK-LONDON SW1H 0BG

Hauptmann Francesco de Lellis
Referatsleiter
Abteilung für Spezialeinsätze
Carabinieri Army
Via Di Ponte Salarario 25
IT-00199 ROME

Bernie Gravett
Direktor
SPECIALIST POLICING CONSULTANCY LTD
Stowe Cottage, 4, Oxford Court, Weston on the
Green
UK-OXFORDSHIRE OX25 3RH

Anniina Jokinen
Programmleiterin
European Institute for Crime Prevention and Control
affiliated with the United Nations (HEUNI)
POB 444 (Pitkäsillanranta 3 A)
FI-00531 HELSINKI

Matgorzata Kozłowska
Staatsanwältin
Abteilung für organisiertes Verbrechen und
Korruption,
Generalstaatsanwaltschaft
Rakowiecka 26/30
PL-02-528 WARSAW

Angelika Molnar
Projektleiterin
Operatives Projekt über Menschenhandel
Abteilung für schweres und organisiertes
Verbrechen
EUROPOL
Eisenhowerlaan 73
NL-2517 KK THE HAGUE

Ruth Freedom Pojman
Kommissarische Leiterin für die Bekämpfung des
Menschenhandels
Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in
Europa (OSZE)
Wallnerstraße 6
AT-1010 WIEN

Enrico Ragaglia
Kommissarischer Projektleiter
Kompetenzzentrum für Menschenhandel
International Centre for Migration Policy
Development (ICMPD)
Gonzagagasse 1
AT-1010 WIEN

Simona Schreier
Assoziierte Expertin
Abteilung für Menschenhandel und -schmuggel
United Nations Office on Drugs & Crime (UNODC)
P.O. Box 500
AT-1400 WIEN

Oberst Gerald Tatzgern
Leiter Zentralstelle Bekämpfung
Schlepperkriminalität/Menschenhandel
Bundeskriminalamt
Josef-Holaubek Platz 1
AT-1090 WIEN

MMag. Dr. Elisabeth Tichy-Fisslberger
Botschafterin und Nationale Koordinatorin zur
Bekämpfung des Menschenhandels
Bundesministerium für Europa, Integration und
Äußeres
Minoritenplatz 8
AT-1014 WIEN

Anila Trimi
Kommissarische Generaldirektorin
Abteilung gegen den Menschenhandel
Ministria e Puneve te Brendshme
Njesia Antitrafik
Sheshi "Skenderbej", nr.3
AB-TIRANA

Romulus Nicolae Ungureanu
Direktor
Nationale Behörde gegen Menschenhandel
Str. Ion Campineanu nr.20, etaj 5, Sector 1
RO- BUCHAREST

Duco van Heel
Koordinator gegen den Menschenhandel
Frontex
Rondo ONZ 1
PL-00-124 WARSAW

Information über die Erstattung von Reisekosten

Grundsätzlich kann eine Reisekostenerstattung nur für Fahrten, die in direktem Zusammenhang mit einem bestimmten Projekt stehen, erfolgen. Es werden nur die Kosten von teilnehmenden, bzw. für dieses Projekt vertraglich festgelegten Personen erstattet, dabei sind möglichst wirtschaftliche Transportmittel zu nutzen und die günstigsten Tickets zu buchen.

Die Ausgaben werden nach dem Seminar bis zu einem maximalen Betrag von **400€ für Flug und/oder Zug und bis zu 25€ für Taxi und/oder Bus** erstattet.

Die Erstattung erfolgt vorbehaltlich der Bereitstellung der Originalreiseunterlagen (inklusive Beförderung zum Flughafen oder zurück, sowie Nahverkehrsfahrten, falls notwendig). Bitte beachten Sie, dass keine Kosten (z.B. Stornokosten oder No-Show) erstattet werden, wenn Ihre Teilnahme, aus welchen Gründen auch immer, storniert wird.

Ein Erstattungsformular wird Ihnen während des Seminars ausgehändigt. Bitte beachten Sie, dass die ERA Ihre Reisekosten nur dann erstattet, wenn die ausgefüllten Formulare und die Originalbelege bis zu der im Erstattungsformular angegebenen Frist eingegangen sind. Aus buchhalterischen Gründen können wir nach Ablauf dieser Frist keine weiteren Erstattungsanträge akzeptieren.

Flugreisen

Bei Flugreisen wird nur der günstigste Tarif akzeptiert. Eine Erstattung Ihrer Flugkosten ist nur nach Einsendung der Originalflugtickets und -rechnungen sowie der dazugehörigen Bordkarten im Original möglich. Bitte achten Sie darauf, im Falle von elektronischen Belegen, Tickets, Bordkarten (auch Bordkarten auf Ihrem Mobilfunkgerät) etc., stets einen Ausdruck zu behalten, den Sie bitte entweder als pdf-Datei oder als Ausdruck Ihren Reisekosten beifügen.

Anreise mit der Bahn

Für Reisen mit der Bahn wird der Erste-Klasse-Tarif akzeptiert. Eine Erstattung Ihrer Bahnreisekosten ist nur nach Einsendung der Originalfahrkarte(n) sowie der Rechnung bzw. eines Zahlungsnachweises möglich.

Anreise mit dem Auto

Wenn Sie sich für eine Anreise mit dem Auto entscheiden (Privat- oder Dienstfahrzeug), werden die Reisekosten in Höhe von 0,22€ pro gefahrener Kilometer erstattet, allerdings nur bis zu einer Höchstgrenze der entsprechenden Bahnfahrt zum günstigsten Tarif. Eine Erstattung ist nur nach Einsendung eines **schriftlichen Nachweises der entsprechenden Bahnfahrt zum Zeitpunkt der Reise** und eines Ausdrucks der Fahrtroute (googlemaps) möglich. Bitte beachten Sie, dass nur eine Person Kilometergeld abrechnen kann, auch wenn mehrere Personen im selben Fahrzeug reisen. Weiterhin werden Maut- und Benzinkosten etc. nicht gesondert erstattet. Parkgebühren werden jedoch gesondert erstattet.

Sonstige Reisekosten

Bitte nutzen Sie, wenn möglich, öffentliche Verkehrsmittel (z.B. Bus, U-Bahn). Die Kosten werden nach Vorlage der Originaltickets erstattet. **Taxikosten** werden nur in Verbindung mit einer gut leserlichen, **vollständigen Quittung oder Rechnung, mit genauer Datums-, Abfahrts- und Zielangabe sowie dem ausgewiesenen Gesamtpreis** übernommen.

Weitere Details oder spezifische Bedingungen für die Erstattung Ihrer Reisekosten entnehmen Sie bitte dem Anmeldeformular Ihres Seminars.



REISEKOSTENABRECHNUNG

Nur Originale werden akzeptiert!



Tagungstitel	Die Bekämpfung des Menschenhandels		
Tagungsdatum	11. - 12.09.2014		
Tagungsnr.	314DT81/kp		

Frau/Herr				
Organisation				
Anschrift				
PLZ	Ort	Land		
Telefon	Fax	Email		

BANKINFORMATIONEN	
IBAN	
BIC/SWIFT	
Bank	
Bankanschrift	
Kontoinhaber	
Anschrift des Kontoinhabers	

Tagungsteilnahme als Referent Teilnehmer

Kostenart	Anzahl der Belege	Betrag in €
Flugschein(e)	<input type="checkbox"/>	
Bahnfahrkarte(n)	<input type="checkbox"/>	
PKW (€0,22/Km)	Km. <input type="text"/>	
<small>(Bitte Anlage ausfüllen und beifügen)</small>		
Bus/Taxi	<input type="checkbox"/>	
Hotel	<input type="checkbox"/>	
Sonstiges	<input type="checkbox"/>	
Gesamtsumme	<input type="checkbox"/>	

Ich bitte mir die o.g. Beträge ausbezahlen. Die eingesetzten Auslagen sind mir tatsächlich im Rahmen der o.g. Tagung entstanden und durch Quittungen bzw. Originale der Fahrkarten/Flugscheine belegt. Ich versichere die Richtigkeit der Angaben. Reisekosten werden von der ERA nach Erhalt der Originaltickets bis zu €400 für Zug und Flug und bis zu €25 für Taxi und Bus erstattet. Hotelkosten werden bis zu €120 pro Nacht für 2 Nächte vom 10.-12.9.2014 erstattet. Bitte alle Unterlagen bis zum spätestens **10.10.2014** einreichen.

Ort, Datum Unterschrift

Nur von ERA auszufüllen!	
<i>ERA Buchungstempel</i>	<i>Sachlich richtig</i>
	Datum <input type="text"/>
	Unterschrift <input type="text"/>

Anlage: Anreise mit dem Auto

Name:

AB

Adresse:

NACH

Adresse:

Tagung: 314DT81/kp ,Die Bekämpfung des Menschenhandels'

Anreisedatum	Abfahrtsadresse	Ankunftsadresse	Entfernung (Km)
Abreisedatum	Abfahrtsadresse	Ankunftsadresse	Entfernung (Km)
Entfernung ins.			km
Preis pro km (€)			0.22
Betrag insg. in €			

Ich bestätige hiermit die Richtigkeit der Angaben. Ich füge für diese Reise eine Routenbeschreibung mit Kilometerangabe bei: <http://maps.google.de>

Ort, Datum:

Unterschrift:

Referentenbeiträge

Dr Lea Ackermann



The role of support services and contact points
in assisting victims and police work

Sr. Dr. Lea Ackermann, Chair SOLWODI Germany



SOLWODI

- is a human rights and aid organisation
- Founded in Germany in 1987, active in it's field since more than 25 years



SOLWODI supports victims of

- human trafficking, forced prostitution
- forced marriage
- domestic violence

with specialized staff in

- 16 counselling centers
- 7 women shelters all over Germany
- 2013 1.555 new clients from 103 countries
- Networking on EU-level



The title of my lecture is
The role of support services and contact points
in assisting victims and police work

Assisting victims **AND** police at the same time

→ (im-)possible? At least a big challenge !

→ What are the chances we face?

→ Explore the issue and suggest measures for cooperation of NGOs and police

Rundown of my presentation

1. Examples to illustrate relation victims – police
2. General situation of victims of forced prostitution and human trafficking
3. SOLWODI's counselling practice and positive effects of our work with victims of THB/forced prostitution
4. Models of cooperation

Examples from clients (names changed)

- Jolana from the Czech Republic was raped twice by two policemen in the cell at the police in Slovakia.
- Jana from Belarus – experienced announced police raids during three years due to connections between the criminal scene and the police
- Natalia from Russia, finally „sold“ to Israel, experienced links between police and the pimp scene, did not dare to testify

Clients ↔ Police

- Women deeply suspicious of police mainly due to experiences in their home countries
- perceive any police as corrupt and linked to criminal scene
- Hard to impossible to establish trust between women and police as basis for cooperation
- Hard but not impossible to establish trust between women and NGOs

General situation

of victims of THB and forced prostitution:

- Psychological situation:
 - Fundamental destabilization
 - No language skills
 - No knowledge about rights + the legal system
 - No knowledge about support structures
 - Omnipresent control through pimps

General situation

of victims of THB and forced prostitution:

- General uncertainty about all factors of live
 - „Where should I live?” (place AND country)
 - „What should I live on?”
 - “Will I be able to stay in Germany?”
 - ➔ Precarious situation concerning right of residence
 - ➔ Right of residence linked to testimony in court

Situation in home country:

- Family, children in victim's home country threatened
- General experience from home country: girls grow up in patriarchal society – learnt to obey, not to contradict

RESULT:

It is especially hard for the police
– particularly in times of staff reduction –
to establish a trustful relationship
with victims of human trafficking
and forced prostitution.

Suggested solution:
Intensify and standardize
cooperation
between police and NGOs.

What NGOs like SOLWODI offer

- First of all: We are not the police
- No negative image
- only female counsellors
- (SOLWODI) counsellors specially trained for working with victims of THB and forced prostitution – on a psychological, practical and safety level
- Counsellors regular contact to potential victims
- ➔ „aufsuchende Sozialarbeit“ = **Streetwork**
- counselling in victim's mother tongue

Streetwork –

Short-term positive effects: SOLWODI

- informs women about rights, services (medical, social)
- Distributes mother-tongue information material
- Looks for slots to speak without control of pimps
- Shows ways out of prostitution

Long -term positive effects:

- regular visits in every-day surroundings establish trust
- Counsellors gain better knowledge of the milieu
- ➔ better identification of victims of human trafficking

Trust supports stabilization of victims – stabilization of victims generates trust

SOLWODI supports women:

- during first stressful phase (police interrogations)
- through safe surroundings
- Only stabilized victims testify before court (in Germany: no trial in human trafficking without personal witness!)
- The more stabilized the victim – the more consistent and useful their testimony

Best practice for cooperation:

- Concepts of Cooperation on a national level, e.g. implemented 2001 in Rhineland-Palatine

Coop models of NGOs and police in Germany:

- More efficient criminal prosecution if women willing to testify stay in Germany until trial
- Counselling positive effect on quality of testimony
- Victims as witnesses
 - have to be treated with dignity
 - accordingly to their psychological situation
 - can expect criminal proceedings to be completed
- Victims risk personal physical and psychological harm
- If security risk after trial women can stay in Germany
- Police and NGOs coordinate all measures

Coop models of NGOs and police in Germany

– conditions for success:

- acceptance of both parties about their different goals
- Separation of investigation and counselling
- Transparency of different fields of activity (for both and for victim)

Coop models of NGOs and police in Germany

acknowledge different fields of activity of the partners:

- The Police:
 - Checks if victim can act as witness, if testimony is decisive and to which extent a victim is in danger
 - Informs victims about independent support
 - In case of potential victim of THB: contact NGO
 - Coordinates different authorities and labels the case and the data as confidential
 - Implements precautions for victim
 - Supports counsellors of NGOs concerning their own protection

**Coop models of NGOs and police in Germany
acknowledge their different fields of activity:**

- The NGOs:
 - Coordinate+implement safe accomodation of victim
 - Guarantee continuous psychological and social counselling and medical care
 - Counsellors attend interrogations at police/in court
 - psychological support before, during and after trial
 - Organize lawyer and representation of joint plaintiff
 - Support all measures to integrate victims and to develop alternative job perspectives

SUMMARY:

Cooperation is possible and a win-win-situation
for all parties – mostly for the women! –
if police, prosecution authorities and NGOs
work transparent, coordinate and structure their measures
and standardize their cooperation.
GOOD LUCK!

A final note: Current discussion in Germany

- ➔ after liberalization of prostitution in 2002
- ➔ Germany „whorehouse of Europe“
- ➔ Now debate of a new law to regulate prostitution
- ➔ Suggested measures are:
 - Obligatory registration for women in prostitution
 - official approval/authorization of brothels
 - introduction of minimum age 21
 - obligatory regular health tests
 - No inhumane business models (flatrate sex etc.)

SOLWODI campaign

**„Make the final stroke –
no women’s slavery in Germany“**

-> a general ban on buying sex (Swedish Model) as
the only alternative

-> successful campaign: 22.000 supporters to date

Aim of conference: Fight THB more effectively

- ➔ One important measure:
- ➔ Intensify, optimize and standardize exchange, cooperation and understanding between NGOs like SOLWODI and the police

- ➔ walk the fine line between helping victims and assisting police !
- ➔ Visit workshop

Thank you for your attention
Sr. Dr. Lea Ackermann – sr.lea@solwodi.de

Alan Clark

Alan Clark
ajc66@hotmail.co.uk
+447956606706

SUMMARY

With over twenty years of experience in tackling serious and organised crime, senior detective Alan Clark has extensive expertise within counter terrorism, anti corruption and human trafficking and has successfully led a number of high profile and complex investigations. Alan has a proven track working with a wide range of partners in the public, private and voluntary sectors to enhance criminal justice processes, reduce crime and provide victim support. At a strategic level he is widely recognised, and has contributed to national and international policy development and participated in academic research on human trafficking. Alan is results orientated, bringing both clear communication and his own leadership style to formulating and implementing creative programmes focused upon the prevention and investigation of human trafficking offences.

KEY SKILLS

• Tactics Formulation & Development	• Ethics and Compliance
• Research and Data Analysis	• Community Relations
• Programme Design & Delivery	• Media & Public Communications
• Investigative Strategy	• Forensic Reporting & Preparation
• Negotiating & Influencing	• Team Leadership & Management

CAREER

2011 to present - Detective Sergeant Metropolitan Police Service (MPS) **Human Trafficking & Kidnap Unit** (team leader investigating organised criminal networks involved in trafficking of human beings and kidnap)

2008 to 2011 - Detective MPS SO15 **Counter Terrorism Command** (remit for terrorism related investigations and breaches of the Official Secrets Act (OSA))

2006 to 2008 - Investigator **Serious Organised Crime Agency**, now named the National Crime Agency (remit for e-Crime, drug trafficking and other organised crime)

2004 to 2006 - Detective MPS **Anti-Corruption Command** (intelligence led pro-active investigations into serious police corruption)

2000 to 2004 - Detective MPS **Special Branch** (intelligence led operations relating to counter terrorism, domestic extremism and espionage)

SPECIALIST KNOWLEDGE & ACHIEVEMENTS

- Led on Operation Birkhill, an investigation into a criminal network responsible for trafficking in excess of 120 victims. Was UK Joint Investigation Team (JIT) Leader and successfully negotiated financial assistance from Eurojust. This was one of the largest investigations of its kind with the trial lasting over five months with 10,000 pages of evidence.
 - Whilst working within the MPS Anti Corruption Command Alan was Disclosure Officer on the largest ever investigation conducted into police and private sector corruption across the United Kingdom, Europe and the United States (Operation Barbatus). He liaised with and directed investigations by the FBI and travelled to four different states to assist in the evidence gathering and arrest phases. Commended by the Commissioner of the Metropolis for his actions.
-

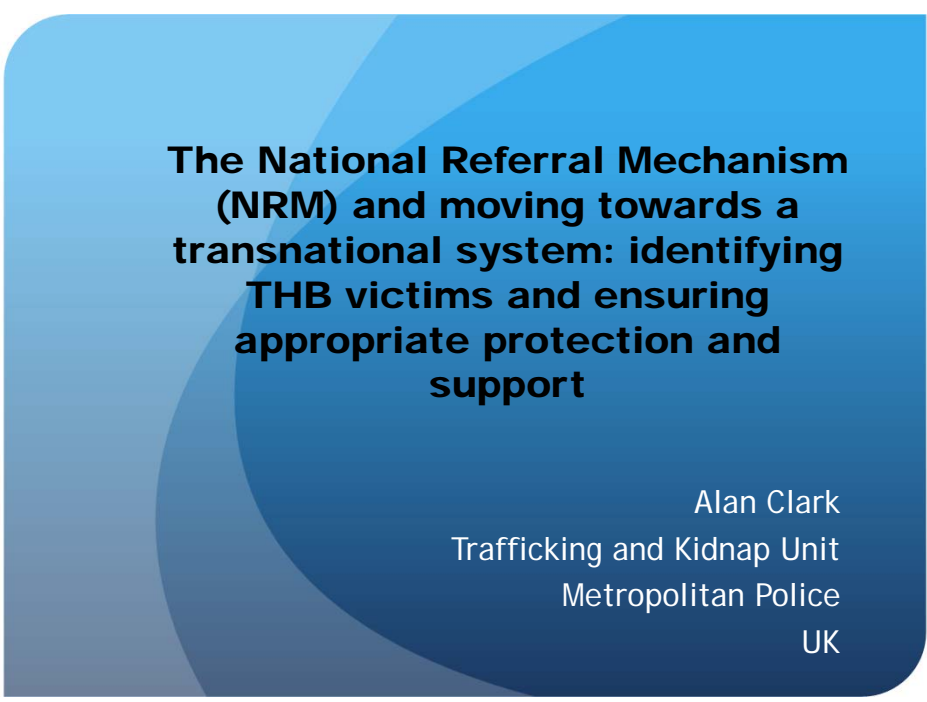
- Led negotiations with senior police officers of the Indian Police Service (Hyderabad) relating to the rape and trafficking of an Indian National (Operation Chapter).
- Provided training on behalf of the IOM at the International Training Centre on Migration and Combating Trafficking in Human Beings, Minsk, Belarus.
- Case officer for the successful prosecution of Daniel James (a British soldier). A rare instance of a conviction for Espionage.
- Supervising detective for the London Olympics with responsibility for human trafficking crimes and associated intelligence and criminal justice outcomes.

TRAINING & EDUCATION

- Pursuing Master's degree in Investigative Forensic Psychology, London South Bank University (LSBU)
- Extensive management training, the Metropolitan Police Service (MPS)
- Nationally accredited Detective Investigating Officer (PIP3)
- Qualified Advanced Exhibits Officer
- Qualified Advanced Disclosure Officer
- Bomb Scene Management
- Nationally Qualified Surveillance Officer
- Nationally qualified Detective Sergeant (OSPRE examination)
- Detective Training
- Advanced Driver

REFERENCES

Written references are available on request.



The National Referral Mechanism
(NRM) and moving towards a
transnational system: identifying
THB victims and ensuring
appropriate protection and
support

Alan Clark
Trafficking and Kidnap Unit
Metropolitan Police
UK



The National Referral
Mechanism (UK)

Council of Europe Convention
on
Action Against Trafficking in Human Beings

•**Ratified by the UK on the 17 December 2008**

•**Came into force 1 April 2009**

The UK has adopted a National Referral Mechanism to help identify individuals who may be victims of trafficking and provide appropriate protection and support.

Council of Europe Convention
on
Action Against Trafficking in Human Beings

Article 4

a) "Trafficking in human beings" shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purposes of exploitation.

Exploitation shall include, at a minimum the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.

Council of Europe Convention
on
Action Against Trafficking in Human Beings

Summary of Article 4 Definition :

- **Essentially it is ‘movement of people through coercion or deception into a situation of exploitation’.**
- **For children it is accepted that few will have control over why they are moved. The coercion or deception elements do not have to be present.**

**Operation Birkhill UK/Hungarian Joint Investigation Team
– 120 victims but less than 10 gave evidence in person.**

Those that gave evidence proved the offence receiving a higher sentencing tariff (where coercion and deception were used) but still the total number of victims referred to by the judge was 120.

Some of the defendants were sentenced on the basis that the women they trafficked were not coerced/deceived and received lower sentences. The ring leader – Vishal Chaudhary received 12 years.

Human trafficking gang jailed



The gang recruited women from Hungary with promises of work as cleaners or nannies

Four men and a woman have been jailed for conspiring to traffic women into the UK for sexual exploitation.

The gang trafficked more than 100 women into the UK, some of whom were forced into prostitution and raped.

Vishal Chaudhary, 35, described as "the boss" was sentenced to 12 years, Krisztian Abel, 33, to 10 years, Attila Kovacs, 33, was given six years and Kunal Chaudhary, 32, got five years.

Szilvia Abel, 24, was sentenced to three years at Croydon Crown Court.

Related Stories

[Four on trafficking women charges](#)

How does it work?

In relation to the NRM the UK has two 'Competent Authorities' , with trained case owners who make decisions on whether someone is a victim of trafficking.

The two Competent Authorities :

- UK Human Trafficking Centre
- UK Border Agency

Competent Authorities

- **The Competent Authority based in the UKHTC is the central point of contact for all partners likely to encounter victims (e.g. police, local authorities)**
- **A linked, but separate, Competent Authority in UKBA for situations where trafficking is raised as part of an asylum claim or in the context of another immigration process**

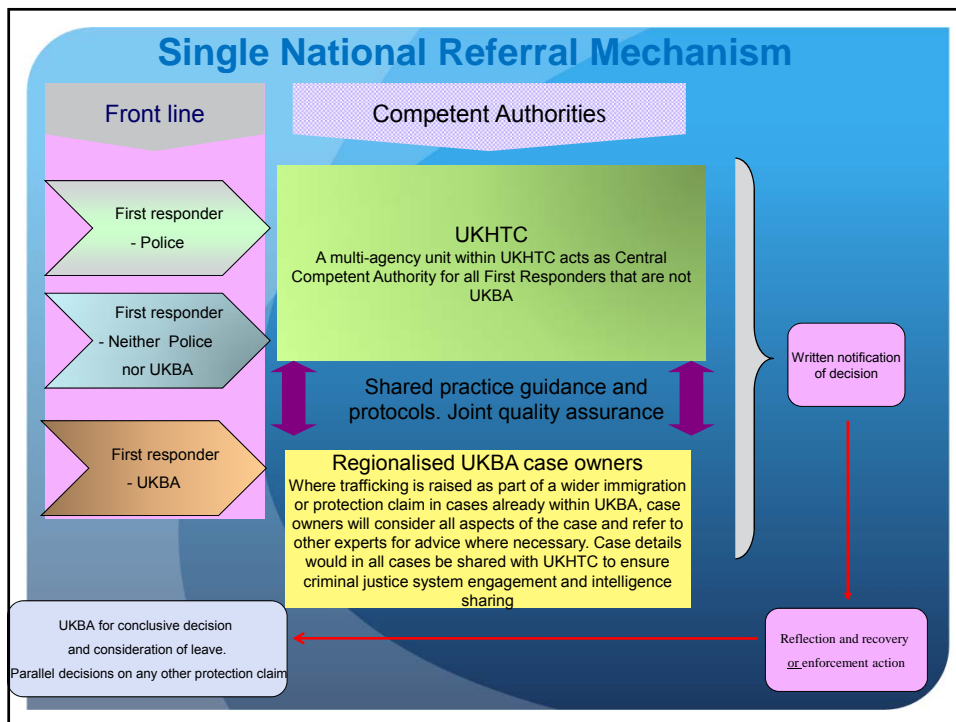
The person completing the referral form is known as the first responder.

There is a prescribed list of first responders including

- Police
- Local Authorities
- Local Safeguarding Children's Board
- Designated NGO experts
- Crown Prosecution service
- Statutory qualified Health Providers (NHS)

When should you make a referral?

Front line staff make the operational decision whether indicators of trafficking exist and then make a referral to the relevant Competent Authority using a standard referral form.



Two Types of NRM Referral Forms :

- 1. Adult Forms – requires the signed consent of the individual**
- 2. Child Form – no consent required**

Completed forms to be sent to the UKHTC Competent Authority

The Two-Stage NRM process

Stage 1:

“Reasonable Grounds”

If a positive reasonable grounds decision is taken then

Stage 2:

“Conclusive Decision”

Stage One
“Reasonable Grounds”

NRM team have a target date of 5 working days from receipt of referral in which to make a decision.

If a positive reasonable grounds decision is reached, the victim is entitled to a 45 day reflection and recovery period.

*Article 12 of the Council of Europe Convention :
Victims will have access to support and housing during the 45 day reflection period and beyond where necessary.*

The first responder and the potential victim will both be notified of the decision.

Stage Two
“Conclusive Decision”

NRM team will liaise with the first responder and consider the information provided on the referral form.
Additional information may be sought.

A full and conclusive decision on whether the person referred is a victim of trafficking will be reached.

The NRM team will turn-around the conclusive decision within 45 days.

The first responder and the potential victim will both be notified of the decision.

What happens next?

If the referred person is conclusively identified as a victim of trafficking, what happens next will depend on their wishes.

Co-operating with police enquiries

The victim may be granted discretionary leave to remain in the UK for one year to allow them to co-operate fully in any police investigation and subsequent prosecution.

The period of discretionary leave can be extended if required.

Wishes to return home

If they are from outside the European Economic Area, the victim can receive help and financial assistance to return home through the UK Border Agency Assisted Voluntary Return of Irregular Migrants (AVRIM) process.

If they are an EEA national UKHTC will put them in touch with their embassy and any relevant Non-Governmental Organisations who may be able to help.

What if the referred person is not found to be a victim?

If at any stage the referred person is confirmed not to be a victim then they will be referred to the appropriate law enforcement agency – UK Border Agency or the relevant Police force.

Dependant on the referred person's personal circumstances, UKBA may consider a grant of discretionary leave to remain in the UK.

It is up to the law enforcement agency to decide whether they consider the referred person to have made a fraudulent claim and whether they wish to pursue a prosecution.

A Transnational System

Transnational referral mechanism: This refers to mechanisms and systems designed for the comprehensive assistance and transnational support of victims of trafficking.

Transnational referral mechanisms link the full process of referral from initial identification, through return and assistance between countries of transit, destination and origin and involves cooperation between different government institutions and nongovernmental actors. This may involve one or all of the steps in the process.

Transnational Mechanism for the Victims of Trafficking ICMPD/US Aid Draft

The elements of a Transnational System

- The management of network contacts
- Centre of knowledge for first responder best practice and guidance
- The recording of victim data, circumstances and potential trafficker details
- Assessment of victim needs and referral to those that can help
- Accommodation, medical/psychological care
- Decision on trafficked status (if reflecting a national system)
- Potential transfer of responsibilities to country of origin

The barriers to a Transnational System

- What details should be shared if the victim stays in the country of destination?
- Reporting standards
- Fears of the victim
- Data protection and the rights of the individual
- Funding for specialist care

The benefits of a Transnational System

- Joined up approach
- Faster analysis of trends
- Enhanced criminal investigations
- Consistent approach to victims
- Assisted returns – paying the originating country to provide the care to victims

Possibilities?

- A regional referral mechanism?
- NGO's and law enforcement under one roof
- Cross border networks identified and intelligence disseminated
- Victim support standardized

Transnational
Referral System
Administered by
European centre
of excellence -
NGO's, law
enforcement etc.

First
Responders
(other)

Border
Agency
or
Police

National
Referral
Mechanism
(country of
first
reporting)

A rectangular graphic with a blue gradient background, transitioning from a lighter blue at the top to a darker blue at the bottom. The text "ANY QUESTIONS?" is centered in a bold, orange, sans-serif font. The text has a slight reflection effect below it.

ANY QUESTIONS?

Francesco de Lellis

Francesco de Lellis, Major of Carabinieri Army:

- Degrees in: Political Sciences; International and Diplomatic Sciences; Security Sciences;
- 18 years of general experience in law enforcement activities;
- more than 14 years of experience (head of Unit) in Special Operations Group: fighting organised crime; trafficking in human beings; corruption, money laundering, asset seizure, forfeiture and confiscation; international cooperation, undercover activities and cross border surveillance;
- speaker (international conferences) and trainer in above mentioned fields (Higher Institute on Investigative Techniques of Carabinieri Army);
- member in Europol projects (drugs and money laundering) and international working groups (undercover and surveillance activities);
- Senior Expert for European Commission in law enforcement and security issues in Balkan Regions.



**COUNTERING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS
ENHANCING COOPERATION IN THE LAW ENFORCEMENT
SECTOR**

***“TRACING, SEIZURE, FREEZING AND
CONFISCATION OF CRIMINAL ASSETS -
MUTUAL RECOGNITION OF CONFISCATION
ORDERS: INTERNATIONAL RULES AND
ITALIAN EXPERIENCE”***

11th September 2014 - Vienna



GENERAL FINDINGS

***“THB is the third most profitable business for OCGs, after
drugs and arms” (UNODC)***

***“Reporting on the profit made by criminals involved in
THB is highly subjective but it is universally accepted that
it is a multi million euro/dollar a year business”
(EUROPOL, 2011)***



GENERAL FINDINGS

“Forced labour in the private economy generates 150 US\$ billion in illegal profits per year (99 for sexual exploitation - 51 for forced economic exploitation)” (ILO, 2014)

“THB is a low-risk, high-reward crime that affects nearly 21 million victims worldwide” (OSCE, 2014)



SUMMARY

INTERNATIONAL RULES (ONU PALERMO CONVENTION - EU LEGISLATION - FATF RECOMMENDATIONS)

THB: THE RED FLAG INDICATORS ON MONEY LAUNDERING

ITALY AND THB: THE ILLEGAL PROCEEDS - TRACING AND CONFISCATION

LEGISLATION (PENAL CODE, SPECIAL LAWS, AML MEASURES)

CARABINIERI OPERATIVE PLAN

CRIMINAL MATRIX AND MODUS OPERANDI IN THB LAUNDERING ACTIVITIES: A DIFFERENT APPROACH?

CRITICAL ASPECTS AND LESSONS LEARNED



INTERNATIONAL RULES



PALERMO ONU CONVENTION, 2001

CRIMINALIZATION OF THE LAUNDERING OF PROCEEDS OF CRIME (ART. 6)

MEASURES TO COMBAT MONEY LAUNDERING (ART. 7)

CONFISCATION AND SEIZURE (ART. 12)

INTERNATIONAL COOPERATION FOR PURPOSES OF CONFISCATION (ART. 13)





PALERMO ONU CONVENTION, 2001

INTERNATIONAL COOPERATION FOR PURPOSES OF CONFISCATION (ART. 13)

DISPOSAL OF CONFISCATED PROCEEDS OF CRIME OR PROPERTY (ART. 14)

MUTUAL LEGAL ASSISTANCE (ART. 18)

JOINT INVESTIGATIONS (ART. 19)

SPECIAL INVESTIGATIVE TECHNIQUES (ART. 20)



EU LEGAL FRAMEWORK

COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEEING, WARSAW 2005 (ART. 23: SANCTIONS AND MEASURES)

COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON LAUNDERING, SEARCH, SEIZURE AND CONFISCATION OF THE PROCEEDS FROM CRIME AND ON THE FINANCING OF TERRORISM, WARSAW, 2005

DIRECTIVE 2011/36/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL ON PREVENTING AND COMBATING THB AND PROTECTING ITS VICTIMS (SEIZURE AND CONFISCATION - ART. 7)



EU LEGAL FRAMEWORK

DIRECTIVE 2014/42/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL ON THE FREEZING AND CONFISCATION OF INSTRUMENTALITIES AND PROCEEDS OF CRIME IN THE EU

TO HARMONIZE THE FREEZING AND CONFISCATION DEFINITIONS

TO ENABLE THE DETECTION AND TRACING OF PROPERTY TO BE FROZEN AND CONFISCATED

TO ENSURE THE EFFECTIVE EXECUTION OF A CONFISCATION ORDER



EU LEGAL FRAMEWORK

COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2006/783/GAI ON THE APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF MUTUAL RECOGNITION TO CONFISCATION ORDERS

OFFENCES: TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS, DRUG TRAFFICKING, MONEY LAUNDERING,

CONFISCATION ORDER: COMPETENT AUTHORITIES (ISSUING AND EXECUTION STATES), TEMPLATE AND LEGAL REMEDIES AGAINST IT

DISPOSAL OF CONFISCATED PROPERTY: MONEY AND OTHER ASSETS



EU LEGAL FRAMEWORK

DIRECTIVE 2014/41/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL ON REGARDING THE EUROPEAN INVESTIGATION ORDER IN CRIMINAL MATTERS

JUDICIAL DECISION, MUTUALLY RECOGNIZED TO OBTAIN EVIDENCE

TEMPORARY TRANSFER OF PERSONS HELD IN CUSTODY FOR THE PURPOSE OF CARRYING OUT ALL INVESTIGATIVE MEASURES

INFORMATION ON BANK AND OTHER FINANCIAL ACCOUNTS/OPERATIONS - CONTROLLED DELIVERIES - COVERT INVESTIGATIONS - INTERCEPTION OF TELECOMMUNICATIONS



THE FATF RECOMMENDATIONS, 2012

RECOMMENDATION 3 (MONEY LAUNDERING OFFENCE)

RECOMMENDATION 4 (CONFISCATION AND PROVISIONAL MEASURES)

RECOMMENDATION 10 (CUSTOMER DUE DILIGENCE)

RECOMMENDATION 14 (MONEY OR VALUE TRANSFER SERVICES)



THE FATF RECOMMENDATIONS, 2012

RECOMMENDATION 20 (STR)

**RECOMMENDATION 31 (POWERS OF LAW ENFORCEMENT
AND INVESTIGATIVE AUTHORITIES)**

RECOMMENDATION 32 (CASH COURIERS)

**RECOMMENDATION 38 (MLA: FREEZING AND
CONFISCATION)**



TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS: THE RED FLAG INDICATORS ON ML



THE RED FLAG INDICATORS ON ML

FOR BANKS:

A COMMON MOBILE NUMBER, ADDRESS AND EMPLOYMENT REFERENCES ARE USED TO OPEN ACCOUNTS IN DIFFERENT NAMES

FREQUENT MONEY TRANSFER TO "RISK" COUNTRIES

CONCENTRATION OF "RISK" NATIONALITIES AMONG THE OPENING OF ACCOUNTS

MONEY RAPIDLY WITHDRAWN FROM ACCOUNTS AND ATM OR SEVERAL ATMs IN CLOSE PROXIMITY

FREQUENT DEPOSITS OR WITHDRAWALS WITH NO APPARENT BUSINESS SOURCES

THIRD PARTY CASH DEPOSIT ARE MADE AT VARIOUS BANK BRANCHES AND VIA ATMs



THE RED FLAG INDICATORS ON ML

FOR BANKS:

TRANSACTIONS UNDERTAKEN THAT APPEAR INCONSISTENT WITH CUSTOMER PROFILE

UNUSUAL WITHDRAWALS, DEPOSITS OR WIRE ACTIVITY INCONSISTENT WITH NORMAL BUSINESS PRACTICES OR DRAMATIC AND UNEXPLAINED CHANGE IN ACCOUNT ACTIVITY

NUMEROUS INCOMING MONEY TRANSFERS OR PERSONAL CHEQUES DEPOSITED INTO BUSINESS ACCOUNTS FOR NO APPARENT LEGITIMATE PURPOSE



THE RED FLAG INDICATORS ON ML

FOR MONEY SERVICE BUSINESS:

SMALL AMOUNTS SENT TO DIFFERENT RECIPIENTS

SMALL AMOUNTS SENT WITH HIGH FREQUENCY TO UNCONNECTED PERSONS

FREQUENT TRANSFERS TO "RISK" COUNTRIES

MULTIPLE CUSTOMERS CONDUCTING INTERNATIONAL FUNDS TRANSFERS TO THE SAME OVERSEAS BENEFICIARY



THE RED FLAG INDICATORS ON ML

FOR DEALERS IN HIGH VALUE GOODS:

TRANSACTIONS FUNDED WITH CASH

GOODS PURCHASED FOR PERSONAL EXPORT TO "RISK" JURISDICTIONS



THE RED FLAG INDICATORS ON ML

FOR CASINOS:

CURRENCY EXCHANGE

PURCHASE OF CASINO CHIPS WHICH MAY BE REDEEMED FOLLOWING MINIMUM GAMING

REFINING ACTIVITY (EXCHANGING SMALL DENOMINATION BILLS INTO LARGE DENOMINATION BILLS)

DEPOSIT OF CASH IN BANK DRAFTS FOR CASINO FRONT MONEY ACCOUNT



ITALY AND TRAFFICKING IN HUMAN BEING: THE ILLEGAL PROCEEDS - TRACING AND CONFISCATION

SINCE '90s, PRIVILEGED DESTINATION FOR ILLEGAL MIGRATORY FLOWS AND NODAL POINT FOR NEW CRIMINAL CIRCUITS

INTERESTS AND FUNCTIONAL ALLIANCES BETWEEN TRADITIONAL MAFIA ORGANIZATIONS AND E.M.G. INVOLVED IN ALL THE ILLICIT TRAFFICS

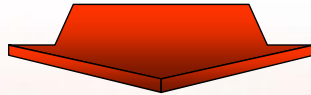
HUMAN BEINGS TRAFFIC ROUTES

USE OF TESTED AND PARALLELS ROUTES FOR

- DRUG TRAFFIC**
- ARMS TRAFFIC**
- SMUGGLING**






**HUMAN TRAFFICKING
IS AN ORGANIZED AND TRANSNATIONAL
CRIME**



**NECESSITY OF A WIDE AND INTEGRATED
RESPONSE: LAW FRAMEWORK & LEA's**



LEGISLATION






PENAL CODE REFORMED IN 2003

NEW DEFINITION OF THE "SLAVERY CRIME" (8-20 YEARS) AND "TRAFFICKING CRIME" (8-20 YEARS), FROM PALERMO CONVENTION

ENFORCEMENT OF ANTIMAFIA LEGISLATION:

- INCREASED PENALTIES FOR CONSPIRACY CRIMES (5-15 YEARS)**
- SPECIAL PROSECUTORS' OFFICES**
- ENHANCED DURATION OF INVESTIGATIONS**



PENAL CODE REFORMED IN 2003

ENFORCEMENT OF ANTIMAFIA LEGISLATION:

- SEIZURE AND CONFISCATION OF PROCEEDS**
- UNDERCOVER OPERATIONS**
- SPECIAL TAPPING ACTIVITIES**








ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES

PREVENTION:

- KNOW YOUR CUSTOMER
- RECORD KEEPING
- SUSPICIOUS TRANSACTION REPORTS
- CASH TRANSACTION REPORTS

ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES

COMBATING:

ML PUNISHABLE ACTIVITIES: PURCHASE, RECEIPT, CONCEALMENT, TRANSFER, MEDDLING IN THE PROCESS OF PURCHASE, RECEIVE, CONCEAL SUBSTITUTION, ANY ACT REGARDING MONEY/GOODS/ OTHER ASSETS IN ORDER TO HINDER THEIR ILLICIT ORIGIN, USE IN FINANCIAL AND ECONOMIC ACTIVITIES OF MONEY/GOODS AND ANY OTHER ASSET, AIDING TO CONCEIVE THE BENEFIT, PROFIT OR PRICE OF A CRIME - CONSPIRACY, ATTEMPT, AIDING AND ABETTING, FACILITATING, COUNSELING

PREDICATE CRIME: ALL OFFENCES

NATIONAL REGISTER ON BANK ACCOUNTS



ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES

COMBATING:

SEIZURE AND CONFISCATION: SPECIAL LAW FOR MAFIA (PERSONS SENTENCED FOR THB - CONFISCATION FOR ALL THE MONEY AND PROPERTIES IN VALUE DISPROPORTIONATE TO THEIR INCOME), CORRESPONDING VALUE CONFISCATION (TRANSNATIONAL CRIMES), NON-CONVICTION-BASED CONFISCATION PROCEEDINGS (CLUE OF GUILTY, STANDARD OF LIVING AND LINK WITH THE OCGs)

RECOVERY OF ILLICIT PROFITS

ASSET RECOVERY OFFICE



CARABINIERI OPERATIVE PLAN







THE ROS' INVESTIGATIVE MODEL FOR ML

FINANCIAL INVESTIGATION CONDUCTED TOGETHER (TAPPING, SURVEILLANCE,...) THE MAIN INVESTIGATION (THB, DT...) IN ORDER TO:

TRACE THE MONEY WITH A VIEW TO SEIZURE AND CONFISCATION

IDENTIFY THE ENTIRE CRIMINAL NETWORKS AND THE KINGPINS AND NOT ONLY THE LOWER STRUCTURES OF THE NETWORK

SUBSTANTIATE A CASE OF THB SINCE THE EVIDENCE OF PAYMENT/FINANCIAL BENEFITS IS A PREREQUISITE FOR OBTAINING A CONVICTION



***CRIMINAL MATRIX AND
MODUS OPERANDI IN THB
LAUNDERING ACTIVITIES:
A DIFFERENT OCGs
APPROACH?***



CRIMINAL MATRIX

CHINESE: SEXUAL AND LABOUR EXPLOITATION, TRAFFIC FROM CHINA TO SEVERAL EUROPEAN COUNTRIES USING KIDNAPPING FOR RANSOM

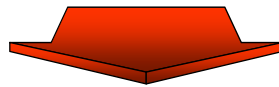
ETHNIC ROMA: EMPLOYMENT OF CHILDREN IN PETTY CRIMES

ALBANIAN SPEAKING OCGs: SEXUAL AND LABOUR EXPLOITATION, VIOLENCE ON VICTIMS

NIGERIANS: SEXUAL EXPLOITATION, VODOO RITUALS



CHINESE OCG'S TRANSFER OF PROCEEDS:

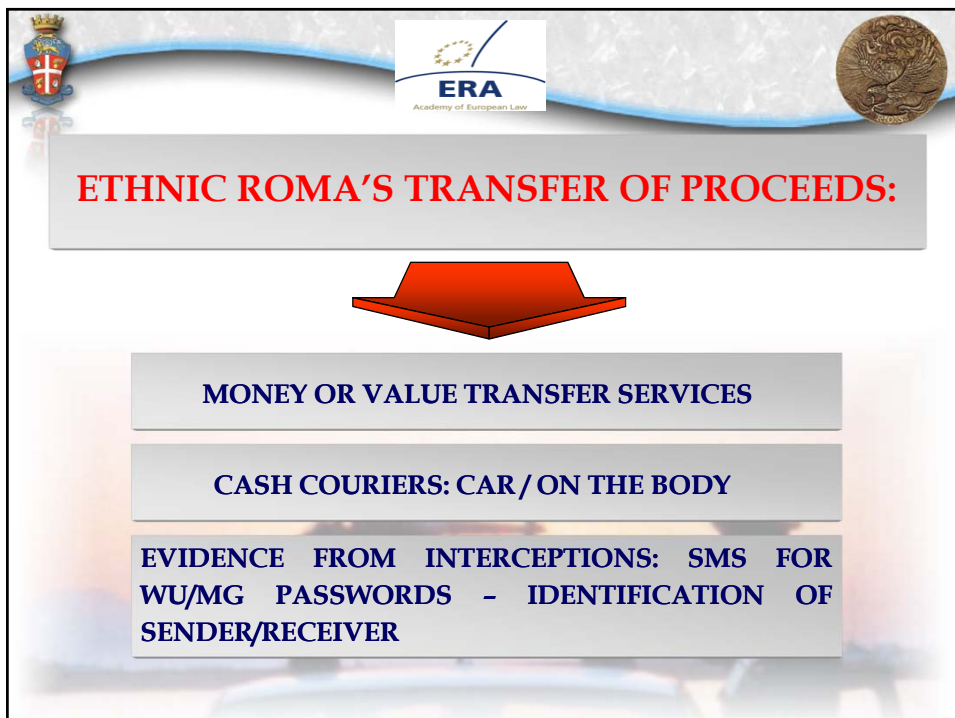


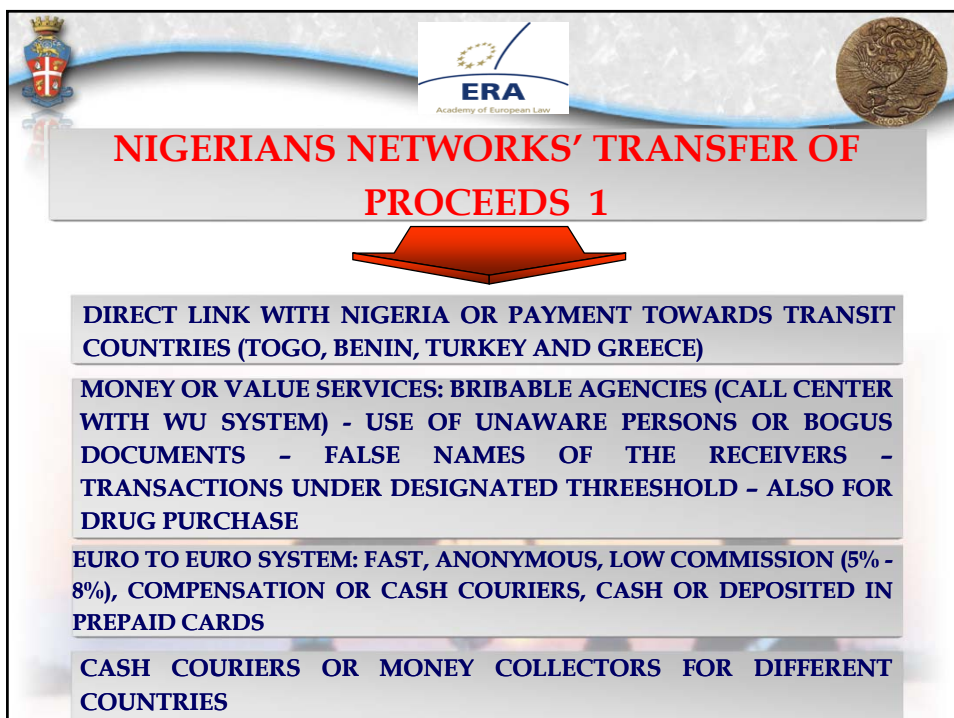
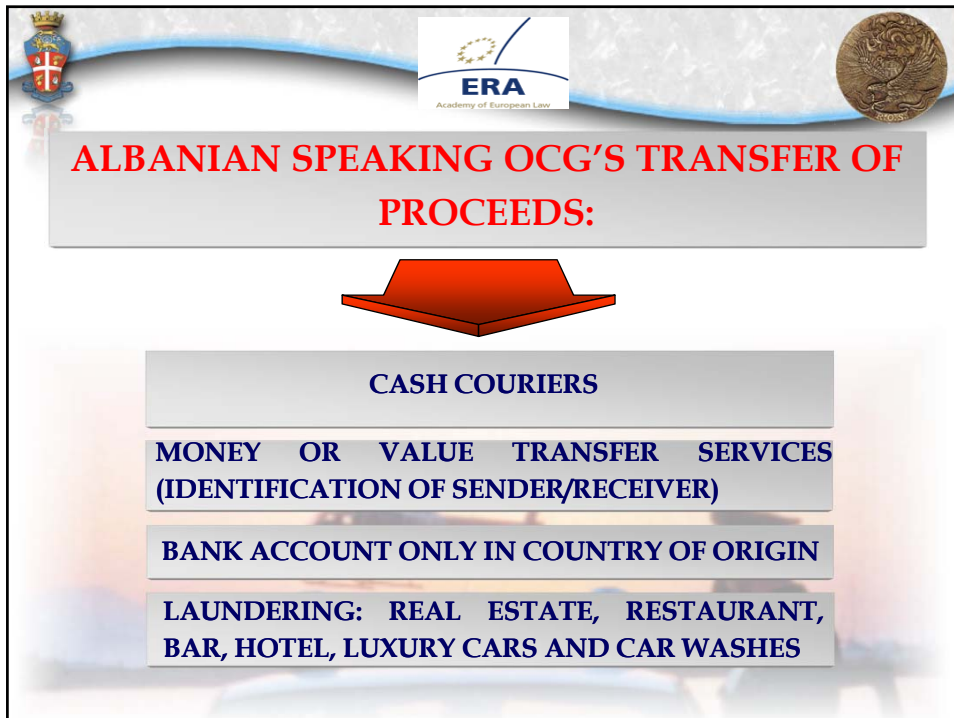
RELATIVES PAY IN ADVANCE

EVIDENCE FROM INTERCEPTIONS: GREECE AS LAST STEP, NO INFORMATION ABOUT MONEY TRANSFER, RELEASE AFTER THE COMPLETE PAYMENT

INTELLIGENCE: CASH COURIERS (400.000 EUROS) WITH PASSPORTS

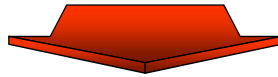
SEIZURES: RESTAURANTS, TEXTILE SWEATSHOPS AND TANNERIES







NIGERIANS NETWORKS' TRANSFER OF PROCEEDS 2



LATEST TRENDS: BANK ACCOUNTS, CLONED CREDIT CARDS FOR TICKETS PURCHASES, CASH INVESTMENTS IN GOLD

EVIDENCE FROM INTERCEPTIONS: SMS FOR MONEY SENDERS/RECEIVERS, PREPAID CARDS' NUMBERS, SECRET CODE FOR EURO TO EURO SYSTEM

SEIZURES: REAL ESTATE, ETHNICAL SHOPS, MONEY TRANSFER AGENCY, CARS



CRITICAL ASPECTS AND LESSONS LEARNED








CRITICAL ASPECTS

STRATEGICAL:

- LEAs PAY LESS ATTENTION TO THE LAUNDERING PROCESS - ORGANISATIONAL ASPECT
- HETEROGENEOUS LEGAL SYSTEMS AND DIFFERENT APPROACH TO THE PHENOMENON
- LIMITED INTERNATIONAL COOPERATION
- LACK OF CENTRALISED AND COMPREHENSIVE NATIONAL DATA BASES



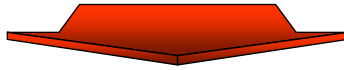
CRITICAL ASPECTS

TACTICAL:

- DIFFICULTY TO DETECT THE TRANSFERS: WIDE USE OF CASH AND ARS
- AMOUNTS PAID ARE OFTEN SMALL TO AVOID THE REPORTING THRESHOLD (TRAFFICKERS ADAPT THEIR WORKING METHODS)
- PAYMENTS ARE OFTEN MADE OUTSIDE THE COUNTRIES WHERE THE TRAFFICKING CRIMES ARE LIKELY TO BE DETECTED
- THE IMMEDIATE SEIZURES COULD DETERMINE THE DISCOVERY OF THE INVESTIGATION



LESSONS LEARNED



IT IS FUNDAMENTAL A BETTER AWARENESS ON THE NECESSARY ECONOMIC SIDE OF EACH INVESTIGATION AGAINST OCGs OR NETWORKS

THE INTERNATIONAL COOPERATION IS CRUCIAL FOR PREDICATE CRIME AND LAUNDERING PHASE INVESTIGATION

USEFULNESS OF THE EUROPOL TOOLS (*FOCAL POINT PHOENIX AND SISTRANS, CARIN NETWORK*) AND INTERPOL COOPERATION CHANNEL

THE SPECIAL OPERATIONS (*COVERT SURVEILLANCE AND EAVESDROPPING*) ARE FUNDAMENTAL TO KNOW ALSO THE ECONOMIC MODUS OPERANDI OF THE OCG INVESTIGATED



Major Francesco DE LELLIS

Carabinieri Special Operations Division

Tel. +39 06 86333349

Fax +39 06 86333438

E-mail francesco.delellis@carabinieri.it

Bernie Gravett

Bernie Gravett is a retired Police Superintendent from the Metropolitan Police. He completed 31 years in the police service in April 2011. He is an accredited expert in combatting transnational organised crime and trafficking in human beings.

Bernie is an accredited Europol expert on the Europol AWF Intelligence system. In addition Bernie Gravett is an accredited Eurojust expert on Joint Investigation Teams and Mutual Legal Assistance.

He is now the director of Specialist Policing Consultancy Ltd. The company brings together a number of organised crime and human trafficking specialists who share the aim of passing on their knowledge and experience with law enforcement, local authority and 3rd sector staff.

The company also specialises in consultancy and specialist training on international cooperation projects and European funding streams for law enforcement.

He is a partner on the EC funding project RACE in Europe. HOME/2011/ISEC/AG/THB/4000002205. The 2 year project is delivering joint training to law enforcement, lawyers, social workers and NGO staff across Europe focusing on human trafficking for forced criminality and promoting greater cooperation to combat organised criminal gangs behind the issue.

Bernie created and led 'Operation Golf', an investigation into Romanian Roma Organised Crime Networks. This investigation targeted one of the largest human trafficking rings in Europe. The gangs specifically exploited children who were forced to beg and steal across the UK and Europe. This operation was in partnership with the Crown Prosecution Service, the Romanian National Police, UK Human Trafficking Centre, Europol and Eurojust. The partnership was a formal Joint Investigation Team under EU law and is the first such operation in Europe.

On 28th November 2008 Operation Golf achieved the first conviction in the UK for the trafficking of a child for criminal exploitation and also for 'internal' trafficking within the UK for criminal exploitation. Four members of the OCN were sentenced for a total of 24 years in prison.

The investigation was victim focused and led to the recovery development of victim care processes and multi-agency working on large scale recovery and assessment operations across the UK. The investigation led to the development of a victim identification process that later became part of the London Safeguarding Children's Board trafficked victims toolkit. The investigation also became party to care proceedings in the High Court (Family Division) to further safeguard the victims of trafficking.

Operation Golf has been successful in receiving support funding from the European Commission due to the unique work being carried out by the Joint Investigation Team. This included the operational deployment of Metropolitan Police officers in an investigative role on Romanian soil in joint operations.

The operation concluded in December 2010 with over 130 members of the criminal network prosecuted in the UK and Romania. This was unique in policing history thoroughly dismantling the network and reducing trafficking of children across the whole of Europe.

Following this he negotiated and led 'Operation Inspector' with the Bulgarian Police, this investigation targeted international criminal gangs trafficking women and young girls around the world forcing them to commit acquisitive crime primarily pick pocketing with many being trafficked as prostitutes.

Bernie has advised the Home Office, the Foreign & Commonwealth Office on trafficking of human beings and Romanian Organised Crime. He has presented at the International Crime Symposium in Cambridge University and at a number of NGO forums across the UK. He has developed training for law enforcement officers that has been delivered to the UK Serious Organised Crime Agency, UK Police forces, CEPOL, Europol, Interpol, Eurojust, IOM, the UNODC and TADOC.

International Cooperation & Joint Investigation Teams (JITs)

Bernie Gravett

Mutual Legal Assistance

- Letters of Request
- Informal co-operation
- Parallel Investigation

or

Joint Investigation Team?

Letters of Request

Commission Rogatoires, known in English as Letters Rogatory or Letters of Request (LoR), are letters of request for legal or judicial assistance sent by the central authority of one country to the central authority of another country, usually through the courts, when seeking evidence or judicial assistance from the other jurisdiction.

Commission Rogatoires typically specify:

- the nature of the request,
- the relevant criminal charges in the requesting country,
- the legal provision under which the request is made and
- the information that is sought.

Letters Rogatory are often used in conjunction with Mutual Legal Assistance Treaties (MLATs).

Letters of request have problems.....

Evidential requests Limitations

- Banking evidence - obtaining account information and documentary evidence from banks;
- Computer evidence - obtaining internet records and contents of e-mails, though certain information from US based companies can be obtained directly from them;
- Convictions - obtaining detailed and authenticated information on foreign convictions that can be adduced at court; the initial enquiries however are made by the police;
- Coercive measures - requests for search and seizure and other requests that involve a coercive measure that would require a court order in a domestic case in England and Wales;
- Television links at trial - requesting a television link for a witness to give live evidence at a trial in England and Wales from another country;
- Witnesses - obtaining a statement from a non-voluntary witness;

Joint Investigation Teams History

- May 2000 - Convention on 'Mutual Legal Assistance'
- June 2002 - Council Framework decision
- Dutch & UK National Crime Squad – Drugs 04
- Dutch/German/Belgian attempt on Bulgarian THB – No operations 2006
- Operation Golf 1st September 2008 to 31st December 2010

When a JIT is most suitable

- Difficult & demanding investigation, links with other MS; or coordinated action with other MS required?
- Appropriate jurisdiction for proceedings unclear?
- Lots of MLA assistance required?
- Need to exchange / share a lot of information?
- Investigative measures to be requested in other Member State?
- Advantageous to have officers seconded to other Member State?

Requirements for a JIT

- 2 or more Member states
- Specific time frame
- Specific purpose
- Composition of the team to be set out in Agreement
- Team to be set up in one (or more) member state (MS)

Members of a JIT

- Prosecutors
- Police
- Seconded members
- Eurojust
- 3rd parties: Europol, FBI, Ukraine or others

Benefits of a JIT

- Direct communication
- Sharing of intelligence
- Europol support
- Reduced need for LoRs
- Common strategic objectives
- Increased efficiency & impact
- Spread of best practice
- Direct request for coercive measures
- **Capability and use of seconded officers!!!!!!!**

How do you set up a JIT?

- Identify need
- Must have at least 1 other EU MS
- **Can include non EU countries**
- Eurojust advice

Best Practice

- ***Strategic Coordination Group***
- ***Clear agreed objectives and operational action plan***
- ***Joint Intelligence Group***

Two Simple Documents

The JIT Agreement

- Purpose of the JIT
- Specific and organisational arrangements
- Disclosure of the agreement

The Operational Action Plan

- Seconded Officers Powers
- Sharing of Evidence & Information
- Disclosure
- Carrying Weapons & Cross Border Surveillance
- Language
- Costs

Challenges

- Language
- Location
- Leadership
- Legal structures
- Team building
- Team dynamics
- National/Local practices – Romanian police don't give evidence in court!

Support available

Eurojust



&

Europol



What is Eurojust ?

- Set up in 2002 by EU Council Decision 2002/187/JHA.
- A unit of EU prosecutors, judges or police officers of equivalent competence
- A body of the European Union with legal personality
- Financed from the general budget of the European Union
- *'to deal more effectively with serious cross border crime, particularly when it is organised, and involves two or more Member States'*

JHA Council Decision 14 December 2000



Eurojust & International Criminal Court



Eurojust

28 EU Member States

Co-operation agreements

- Europol
- European Anti-fraud Office (OLAF)
- European Police College (CEPOL)
- European Judicial Network (EJN)
- UNODC
- Iber-RED
- Iceland
- Switzerland
- Macedonia
- Includes liaison prosecutors from USA & Norway



Eurojust Purpose

- Facilitation of Letters of Requests
- Facilitation of EAWs & advice on competing EAWs
- Assistance with and co-ordination of investigations & prosecutions
- Resolve conflicts of jurisdiction
- Strategic meetings

How Does Eurojust Work?

Level 1

- Plenary Meeting of all 28 National Members
- Twice each week

Level 2

- National members involved in a case

Level 3

- Co-ordination meetings

Co-ordination meeting



Eurojust Powers

- To request competent authorities:
 - ❖ To investigate or prosecute specific acts of criminality
 - ❖ To accept that one country is better placed to investigate / prosecute than another
 - ❖ To co-ordinate with one another (country to country)
 - ❖ **To set up a Joint Investigation Team**
 - ❖ To provide Eurojust with any information necessary to carry out its tasks

The JITs Project

- 'Guide on EU Member States' Legislation on JITs'
- JIT Manual
- JITs joint Eurojust – Europol webpage
- Annual meeting of JITs National Experts
- Eurojust JIT funding Project (€ 650,000 for 2014)



Contacts and Websites

Eurojust JIT Email
for questions or communication
Jits@eurojust.europa.eu

Websites

www.eurojust.europa.eu

www.eurojust.europa.eu/Practitioners/Eurojust-Support-JITs/JITs

www.eurojust.europa.eu/jit_funding.htm



SpecialistPolicing
Consultancy

Bernie Gravett

Bernie.Gravett@specialist-policing.co.uk



EUROPOL

SpecialistPolicing
Consultancy

The Role of Europol in JITs & the AWF System

Bernie Gravett



AWF Phoenix Objectives



EUROPOL



SpecialistPolicing
Consultancy

- Tool to support investigations in the field of trafficking in human beings
- Opening - 19 June 2007
- Concept of Priority Areas of THB
- Customer-driven approach – 100 analysts
- Open to new proposals from member states

AWF Members

EUROPOL

Specialist Policing
Consultancy

- 22 Participating MS:

Austria, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovak Republic, Spain, Sweden, United Kingdom



- 3 Associates

Norway & Switzerland

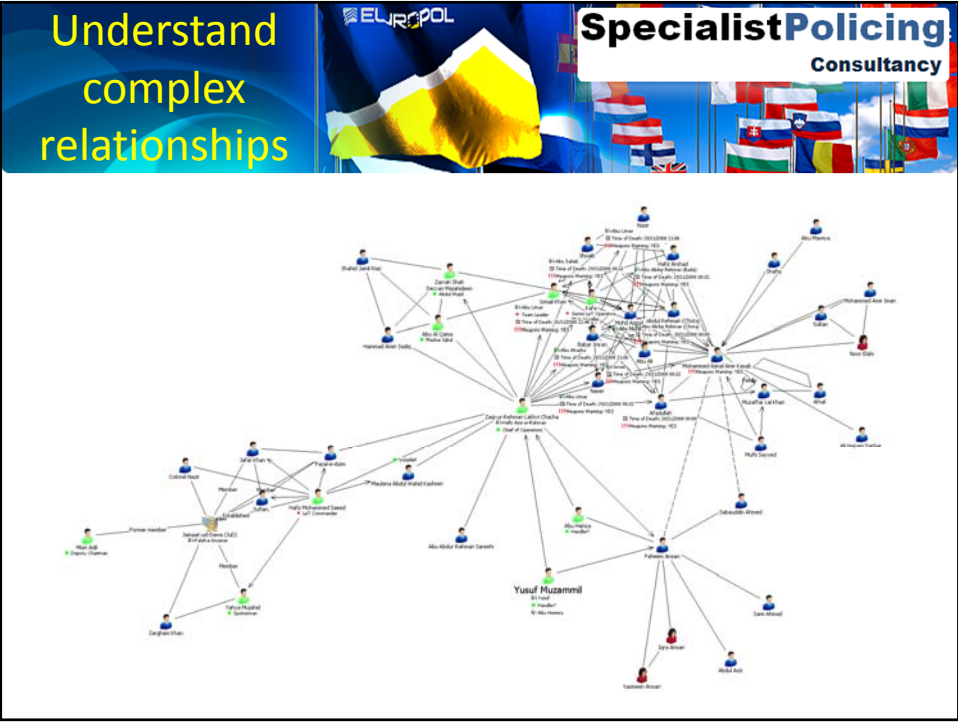
3

Europol Commitment in a JIT

EUROPOL

Specialist Policing
Consultancy

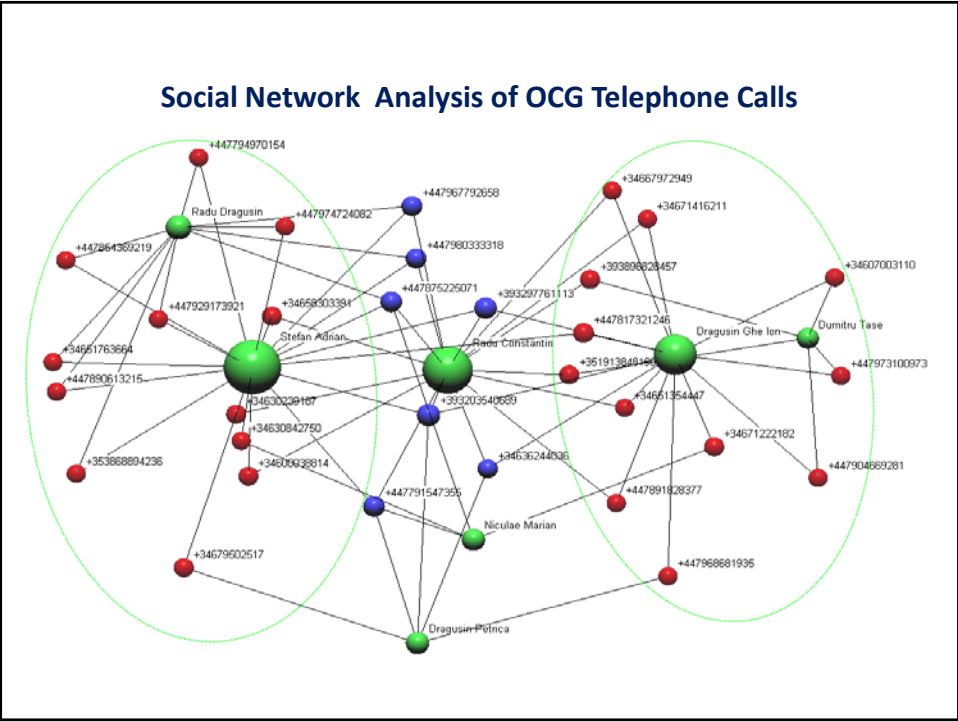
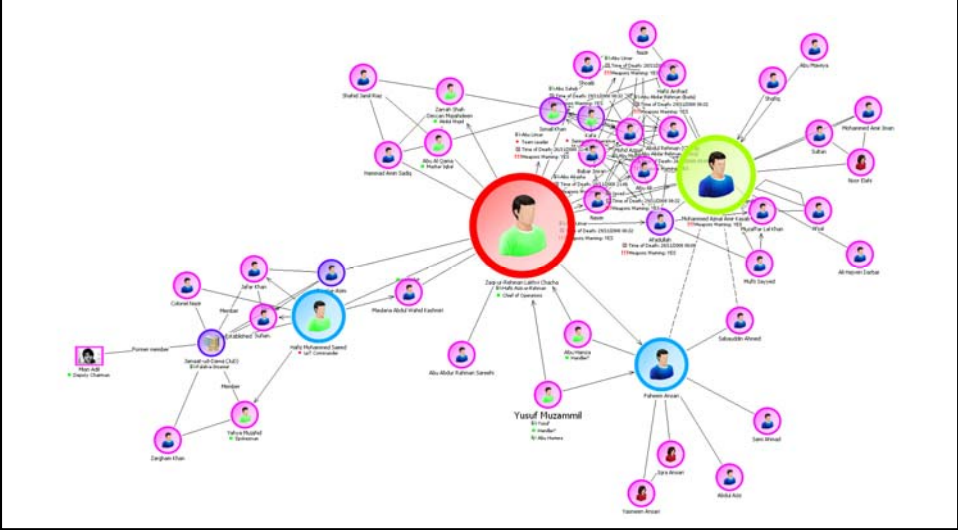
- To participate in operational meetings and provide strategic and tactical information and advice
- To undertake an analytical support role, through AWF Phoenix
- To facilitate the secure exchange of operational information and intelligence
- To provide technical equipment in the form of a staffed Mobile Office, if required during the timeframe of the operation



Social Network Analysis rapid target discovery

ELROPOL

Specialist Policing Consultancy



SpecialistPolicing
Consultancy

Bernie Gravett

Bernie.Gravett@specialist-policing.co.uk

Europol Website

www.europol.europa.eu



SpecialistPolicing
Consultancy

Bernie Gravett

Bernie.Gravett@specialist-policing.co.uk

I

(Resolutions, recommendations and opinions)

RESOLUTIONS

COUNCIL

COUNCIL RESOLUTION
of 26 February 2010
on a Model Agreement for setting up a Joint Investigation Team (JIT)
 (2010/C 70/01)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

HAVING REGARD to Article 13 of the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union of 29 May 2000⁽¹⁾ (hereinafter referred to as the Convention) and to the Council Framework Decision of 13 June 2002⁽²⁾ on joint investigation teams (hereinafter referred to as the 'Framework Decision'),

HAVING REGARD to the Council Recommendation on a model agreement for setting up a joint investigation team⁽³⁾, approved in 2003 to support experts in the initial implementation of JITs,

BEARING IN MIND that at that time it was not possible to base the model agreement on best practice derived from actual experience because of the limited number of JITs then in operation, although it did provide the basis for later JIT agreements,

AWARE that a significant number of JITs have been set up since 2003 and that there is now much greater readiness to set them up than there was a few years ago,

BEARING IN MIND that such a model agreement should be comprehensive but also flexible so as to ensure that the competent authorities may adapt it to the particular circumstances of each case,

⁽¹⁾ OJ C 197, 12.7.2000, p. 3.

⁽²⁾ OJ L 162, 20.6.2002, p. 1.

⁽³⁾ OJ C 121, 23.5.2003, p. 1.

CONVINCED that the practitioners need an updated model based on best practices where establishing JITs,

BEARING IN MIND the conclusions of the network of JIT experts set up in 2005⁽⁴⁾, particularly the conclusions reached at its third, fourth and fifth meetings held in November 2007⁽⁵⁾, December 2008⁽⁶⁾ and December 2009⁽⁷⁾, and Eurojust and Europol best practice and experience,

BEARING IN MIND that since practice in the establishment and operation of JITs developed and with due regard for the problems and difficulties encountered to date, it was found necessary to replace the Model agreement under Council Recommendation of 2003 with an updated one,

TAKING INTO ACCOUNT that this need is also recognised in the Stockholm Programme, point 4.3.1 of which states that the model agreement for setting up joint investigation teams should be updated,

TAKING INTO ACCOUNT that the main objective of a JIT is to obtain information and evidence about the crime for the investigation of which it has been established,

⁽⁴⁾ doc. 11037/05 Crimorg 67 Enfolpol 88.

⁽⁵⁾ doc. 5526/08 Crimorg 14 Enfolpol 13 Eurojust 7 Copen 10.

⁽⁶⁾ doc. 17512/08 Crimorg 217 Enfolpol 265 Eurojust 118 Copen 262.

⁽⁷⁾ doc. 17161/09 Crimorg 180 Eurojust 73 Enfolpol 310 EJM 39 Copen 243 Enfocustom 137.

ENCOURAGES the competent authorities of the Member States that wish to set up a Joint Investigation Team in accordance with the terms of the Framework Decision and the Convention with competent authorities from other Member States, to use, where appropriate, the model agreement set out in the Annex to this Resolution in order to agree upon the modalities for the joint investigation team.

Done at Brussels, 26 February 2010.

For the Council
 The President
 F. CAAMANO

ANNEX

MODEL AGREEMENT ON THE ESTABLISHMENT OF A JOINT INVESTIGATION TEAM

In accordance with Article 13 of the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union of 29 May 2000⁽¹⁾ (hereinafter referred to as the Convention) and the Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams⁽²⁾ (hereinafter referred to as the Framework Decision)

1. Parties to the Agreement

The following parties have concluded an agreement on the setting up of a joint investigation team, hereinafter referred to as JIT:

1. (Name of the first competent agency/administration of a Member State as a Party to the agreement)

and

2. (Name of the second competent agency/administration of a Member State as a party to the agreement)

3. (Name of the last competent agency/administration of a Member State party to the agreement)

The parties to the agreement may decide by common agreement to invite other Member States' agencies/administrations to become parties to this agreement, for possible arrangements with third countries, bodies competent by virtue of provisions adopted within the framework of the Treaties and international bodies involved in the activities of the JIT, see Appendix I.

2. Purpose of the JIT

The agreement shall cover the setting up of a JIT for the following purpose:

Description of the specific purpose of the JIT. This should include the circumstances of the crime(s) being investigated (date, place and nature).

The parties may redefine the specific purpose of the JIT by common agreement.

3. Approach

The parties to the agreement may agree on an operational action plan (OAP) setting out the orientations according to which the purpose of the JIT is to be achieved⁽³⁾.

4. Period covered by the agreement

In accordance with Article 13(1) of the Convention and Article 1(1) of the Framework Decision, JITs shall be set up for a limited period of time. With respect to this agreement, this JIT may operate during the following period:

⁽¹⁾ OJ C 197, 13.7.2000, p. 3.

⁽²⁾ OJ L 162, 30.6.2002.

⁽³⁾ In the light of the relevant national legislation and its disclosure requirements, the OAP could be included in the JIT agreement or as an appendix to the agreement or treated as a separate confidential document. In all cases the competent authorities which sign the agreement shall be aware of the content of the OAP. The OAP must be a flexible document containing practical arrangements on a common strategy and on how to achieve the purpose of the JIT set out in Article 2, including the practical arrangements not otherwise covered by this agreement.

A check-list regarding the points related to the possible content of the OAP is set out in Appendix IV to this model agreement.

from

[insert date]

to

[insert date]

The expiry date stated in this agreement may be extended by mutual consent of the parties in the form provided for in Appendix II to this model agreement.

5. Member State(s) in which the JIT will operate

The JIT will operate in the Member State(s) designated hereafter:

[Designate Member State or States in which the JIT is intended to operate]

In accordance with Article 13(3)(b) of the Convention and Article 1(3)(b) of the Framework Decision, the team shall carry out its operations in accordance with the law of the Member State in which it operates at any particular time. Should the JIT move its operational basis to another Member State, the law of this Member State shall then apply.

6. JIT Leader(s)⁽¹⁾

The parties have designated the following person, who shall be a representative of the competent authorities in the Member State(s) where the team is operating, as the leader of the JIT and under whose leadership the members of the JIT must carry out their tasks in the Member State to which he belongs:

Member State	On secondment from (name of body)	Name	Rank and affiliation (judicial, police or other competent authority)
—	—	—	—
—	—	—	—

Should any of the abovementioned persons be prevented from carrying out their duties, a replacement will be designated without delay by mutual consent of the parties in an appendix to the agreement. In urgent cases, it will be sufficient for the parties to the JIT to give notification of the replacement by letter. Such notification shall subsequently be confirmed in an appendix to the agreement.

7. Members of the JIT

In addition to the persons referred to in Article 6, the following persons⁽²⁾ shall be members of the JIT:

Member State	On secondment from (name of body)	Name/identification number ⁽¹⁾	Rank and affiliation (judicial, police or other competent authority)	Role
—	—	—	—	—
—	—	—	—	—

⁽¹⁾ If there are good grounds for protecting the identity of one or more members of the JIT, such as, in cases of covert investigations or in cases of terrorism that require maximum security, identification numbers must be assigned to those persons, as far as it is compatible with the national legislation of the Member State, party to the agreement. The numbers assigned must be included in a confidential document. Should it not be possible to assign an identification number, it may be agreed that the identity of the members is set out in a confidential document, which is attached to this agreement and which is made available to all parties thereto.

Should any of the above-mentioned persons be prevented from carrying out their duties, a replacement will be designated without delay in an appendix to this agreement or by a written notification sent by the competent leader of the JIT.

⁽¹⁾ Article 1(3)(a) of the Framework Decision shall apply, i.e. the leader of the team shall be a representative of the competent authority participating in criminal investigations from the Member State in which the team operates.

⁽²⁾ The JIT may include representatives of judicial, police or other competent authorities with investigative functions. The JIT may also include representatives of national authorities, such as the national police, as referred to in Article 9f of the Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime. These are the national members of Eurojust, their deputies and assistants — as well as other persons who, in line with their national legislation, are also members of the national office, i.e. seconded national experts. The police authorities may comprise members of the national units of the Member States. These national units are based in the Member States and are national police authorities. Also the liaison officers of the Member States at Eurojust retain their capacity to act as national police authorities.

8. Participants in the JIT

The provisions on participants ⁽¹⁾ in the JIT are dealt with in the relevant appendix to this agreement.

9. Evidence

The parties entrust the leader or a member (s) of the JIT with the task of giving advice on the obtaining of evidence. His or her role includes providing guidance to members of the JIT on aspects and procedures to be taken into account in the taking of evidence. The person(s) who carry out this function should be indicated here.

In the OAP the parties may inform each other about giving testimony by members of the JIT.

10. General Conditions of the Agreement

In general, the conditions laid down in Article 13 of the Convention and the Framework Decision shall apply as implemented by each Member State in which the JIT operates.

11. Amendments to the agreement

Amendments to this agreement, including but not limited to the following:

- (a) the incorporation of new members of the JIT;
- (b) changes to the purpose provided for in Article 2 of this agreement;
- (c) additions or changes to the current articles.

shall take the form provided for in Appendix III to this model agreement, shall be signed by the parties and shall be attached to the original version.

12. Internal evaluation

Every six months at least, the JIT leaders shall evaluate the progress achieved as regards the general purpose of the JIT, while determining and addressing any problems thus identified.

After the operation of the JIT ends, the parties may, where appropriate, arrange a meeting to evaluate the performance of the JIT.

The JIT may draw up a report on the operation, which may show how the operational action plan was implemented and which results were achieved.

13. Specific arrangements of the agreement (in order to avoid making the agreement too cumbersome some or all points indicated under 13.1-13.11 may be located in OAP).

The following special arrangements may apply to this agreement (note that a number of these aspects are also regulated in the Convention and the Framework Decision):

(To be inserted, if applicable. The following sub-chapters are intended to highlight possible areas that need to be specifically described).

- 13.1. Terms under which seconded members of the JIT may be excluded when investigative measures are taken.
- 13.2. Specific conditions under which seconded members may carry out investigations within the MS of operation.
- 13.3. Specific conditions under which a seconded member of a JIT may request his/her own national authorities to take measures which are requested by the team without submitting a letter of request.

⁽¹⁾ Participants in the JIT are designated by third countries, Eurojust, Europol, the Commission (OLAF), bodies competent by virtue of provisions adopted within the framework of the Treaties and international organisations which participate in the activities of the JIT, as parties to the agreement provided for in Appendix 1 to this model Agreement.

13.4. Conditions under which seconded members may share information derived from seconding authorities.

13.5. Provisions concerning the media, in particular the need for consultation prior to the presentation of press releases and official information briefings.

13.6. Provisions concerning the confidentiality of this agreement.

13.7. The language to be used for communication must be defined.

13.8. Specific provisions on expenditure:

13.8.1. Provisions on insurance for seconded members of the JIT;

13.8.2. Provisions concerning expenditure on translation/interpreting/telephone tapping, etc.

13.8.3. Provisions on the translation of, for example, the documents obtained into the language of other members of the JIT, as well as into the official language of communication (if different), since this can entail considerable (unnecessary) expenditure;

13.8.4. Provisions concerning expenses or income arising from seized assets.

13.9. Conditions under which assistance sought under the Convention and other arrangements may be given.

13.10. Specific data protection rules.

13.10.bis Confidentiality and use of information already existing and/or obtained during the operation of the JIT.

13.11. Conditions under which seconded members may carry/use weapons.

Done at (place of signature), (date)

_____ (Signatures of all parties)

TO THE MODEL AGREEMENT ON THE ESTABLISHMENT OF A JOINT INVESTIGATION TEAM

Appendix I

Participants in a JIT

Arrangement with Europol/Eurojust/the Commission (OLAF), bodies competent by virtue of provisions adopted within the framework of the Treaties, other international bodies or third countries

1. Parties to the arrangement

Name of the first party to the agreement that is not a Member State

Name of the last party to the agreement that is not a Member State (if there is more than one)

and

Name of the first competent agency/administration of a Member State as a party to the agreement

and

Name of the second competent agency/administration of a Member State as a party to the agreement

(... and ...)

have agreed that the following persons from (names of the parties to the agreement that are not Member States) will participate in the joint investigation team, established by agreement on ... (date and place of the agreement to which this appendix is attached).

2. Participants in the JIT

The following persons will participate in the JIT:

State/Organisation	On secondment from (name of agency/body)	Name	Rank and affiliation	Role
—	—	—	—	—
—	—	—	—	—

The Member State ... has decided that its national members of Eurojust will participate in the joint investigation team as a competent national authority⁽¹⁾.

Should any of the above-mentioned persons be prevented from carrying out their duties, a replacement will be designated in an appendix to this agreement. In urgent cases, it will be sufficient for the party to give notification of the replacement by letter. Such notification shall subsequently be confirmed in an appendix to the agreement.

⁽¹⁾ Delete this paragraph if not applicable.

3. Specific arrangements

The participation of the above-mentioned persons will be subject to the following conditions and only for the following purposes:

3.1. First party to the agreement that is not a Member State

3.1.1. Purpose of participation

3.1.2. Rights conferred (if any)

3.1.3. Provisions concerning costs

3.1.4. Specific provisions concerning or enabling achievement of the purpose of participation

3.1.5. Other specific provisions or conditions⁽¹⁾

3.1.6. Specific data protection rules

3.2. Second party to the agreement that is not a Member State (if applicable)

3.2.1. ...

4. Specific arrangements related to the participation of Europol⁽²⁾

4.1. Principles of participation

4.1.1. Europol staff participating in the JIT shall assist the members of the team in accordance with the Europol Decision and in accordance with the national law of the Member State where the team operates.

4.1.2. The Europol staff participating in the JIT shall work under the guidance of the leader(s) of the team as identified in point [...] of the Agreement and shall provide any assistance necessary to achieve the objectives and purpose of the JIT, as identified by the leader(s) of the team.

4.1.3. Europol staff has the right not to perform tasks which they consider to be in breach of their obligations under the Europol Decision. In that case, the Europol staff member shall inform the Director or his representative thereof. Europol shall consult with the leader(s) of the team with a view to finding a mutually satisfactory solution.

4.1.4. Europol staff participating in the JIT shall not be involved in the taking of any coercive measures. However, participating Europol staff can, under the guidance of the leader(s) of the team, be present during operational activities of the JIT, in order to render on-the-spot advice and assistance to the members of the team who execute coercive measures, provided that no legal constraints exist at national level where the team operates.

4.1.5. Article 11(a) of the Protocol on the Privileges and Immunities of the European Union shall not apply to Europol staff participating in the JIT⁽³⁾.

⁽¹⁾ For example, references to basic or applicable legal frameworks, etc.

⁽²⁾ To be included only where Europol is a participant to the JIT. These rules were adopted by the Europol Management Board on 9 July 2009 (file No 3710-426/6) and a model JIT arrangement was adopted by the Europol Management Board on 18 November 2009 (file No 2610-74r2), as required under Article 6(2) of the Europol Decision. For updated information please refer to the Europol's website <http://www.europol.europa.eu>

⁽³⁾ Protocol on the Privileges and Immunities of the European Union (consolidated version) (OJ C 115, 9.5.2008, p. 246).

4.1.6. During the operations of the JIT, Europol staff shall, with respect to offences committed against or by them, be subject to the national law of the Member State of operation applicable to persons with comparable functions.

4.2. Type of assistance

4.2.1. Participating Europol staff will provide full range of Europol's support services, in accordance with the Europol Council Decision as far as required or requested. Those will include, inter alia, operational and strategic analytical support, in particular through the analysis work file(s) (AWF) (name(s) of the work file(s) and related projects). Where required and when requested by the leader(s) of the team, Europol may support the JIT by deployment of a Europol 'mobile office' or of other technical equipment, if available and in compliance with Europol's security standards.

4.2.2. Europol staff participating in the JIT may assist in all activities, in particular by providing a communication platform, strategic, technical and forensic support and tactical and operational expertise and advice to the members of the JIT, as required by the leader(s) of the team.

4.2.3. Europol shall, within the boundaries of its legal framework facilitate the secure exchange of information between the parties of the JIT and non-participating States and/or EU bodies and international organisations, if requested by the leader(s) of the team.

4.3. Access to Europol information processing systems

4.3.1. Europol staff participating in the JIT shall have access to Europol's information processing systems, referred to in Article 10 of the Europol Decision. This access shall be in accordance with the provisions of the Europol Decision and in line with the applicable security and data protection standards for the duration of their membership of the JIT.

4.3.2. Europol staff may liaise directly with members of the JIT and provide members and seconded members of the JIT, in accordance with the Europol Decision, with information from any of the components of the information processing systems referred to in Article 10 of the Europol Decision. The conditions and restrictions on the use of this information must be respected.

4.3.3. Information obtained by a Europol staff member while part of the JIT may be, with the consent and under the responsibility of the Member State which provided the information, included in any of the components of the information processing systems referred to in Article 10 of the Europol Decision, under the conditions laid down therein.

4.4. Costs and equipment

4.4.1. The Member State in which investigative measures are taking place is responsible for providing the technical equipment (office accommodation, telecommunication etc.) necessary for the accomplishment of the tasks and shall pay the costs incurred. The respective Member State shall also provide office communication and other technical equipment necessary for the (encrypted) exchange of data. The costs are to be paid by that Member State.

4.4.2. Europol shall cover the costs incurred as a result of the participation of Europol staff in the JIT, in particular concerning insurance and salaries for staff as well as accommodation and travel costs. Europol shall also bear the costs for the special equipment mentioned in points 4.1 and 4.2 above.

Date/signatures ()

Appendix II

TO THE MODEL AGREEMENT ON THE ESTABLISHMENT OF A JOINT INVESTIGATION TEAM

Agreement to extend a joint investigation team

In accordance with Article 13(1) of the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union of 29 May 2000⁽¹⁾ and Article 1(1) of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams⁽²⁾:

The parties have agreed to extend the joint investigation team (hereinafter 'JIT') set up by agreement of [insert date] done at [insert place of signature], a copy of which is attached hereto.

The parties consider that the JIT should be extended beyond the period for which it was set up [insert date on which period ends] since its purpose as established in Article [insert article on purpose of JIT here] has not yet been achieved.

The circumstances requiring the JIT to be extended have been carefully examined by all the parties. The extension of the JIT is considered essential to the achievement of the purpose for which the JIT was set up.

The JIT will therefore remain in operation until [insert date on which new period ends]. The above period may be extended further by the parties by mutual agreement.

Date/Signature

⁽¹⁾ OJ C 197, 12.7.2000, p. 3.
⁽²⁾ OJ L 162, 20.6.2002, p. 1.

() Signatures of the parties to this arrangement.

Appendix III

TO THE MODEL AGREEMENT ON THE ESTABLISHMENT OF A JOINT INVESTIGATION TEAM

Suggested wording for changes other than the period for which a JIT is set up

In accordance with Article 13(1) of the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union of 29 May 2000⁽¹⁾ and Article 1(1) of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams⁽²⁾, under which the present joint investigation team was set up:

The parties have agreed to amend the written agreement setting up a joint investigation team (hereinafter 'JIT') of [insert date], done at [insert place], a copy of which is attached hereto.

The signatories have agreed that the above agreement should be amended as follows:

1. (Amendment ...)
2. (Amendment ...)

The circumstances requiring the JIT agreement to be amended have been carefully examined by all the parties. The amendment(s) to the JIT agreement is/are deemed essential to achieve the purpose for which the JIT was set up.

Date/Signature

Appendix IV

Proposal for a check list for the Operational Action Plan (OAP)⁽¹⁾

The following points may be addressed by the parties:

Introduction — describe the purpose of the JIT. The text used under 'purpose of the JIT' in the JIT agreement would normally be sufficient

Operational procedure — identify the location(s) where the JIT is likely to operate, describe how the JIT will be managed and the investigation conducted, taking note of national legislation, guidelines and procedure

Role of members and/or participants of the JIT — identify and describe the different operational roles and tasks of each member and/or participant in the JIT (EU MS, Europol, Eurojust, OLAF) if not yet described in the JIT agreement

Special or specific measures to be implemented — identify and describe investigative activity that requires special measures or procedure e.g. child suspects, victims, dangerous/hostile working environment

Operations and investigative powers — identify and describe special operations/investigative techniques that will be employed during the investigation e.g. intrusive surveillance, informants, undercover officers, communication intercepts etc. and related legislation/procedure

Information exchange and communication — describe how information will be exchanged and the procedures for communication and identify competent partner or agency e.g. Europol, Eurojust, OLAF, SECI, Interpol; it may be necessary to agree upon a language of communication; consider the use of Europol's secure means of communication (SIENA) and the Analytical Work Files (AWFs) as a means for a secure environment to store sensitive information

Intelligence assessment and tasking — describe the process of intelligence collection and development and any related guidelines

Financial investigations — consider the need for following the 'money trail'

Evidence gathering — identify according to the jurisdiction(s) any legislation, guidelines, procedure etc. which must be taken into account including responsible agency/individual, requirement to translate evidence

Prosecution — identify the competent authority in each country/jurisdiction and any guidelines related to decisions to prosecute including the role of Eurojust in this respect

Testimony — identify the likelihood and procedures in place for each jurisdiction in respect of the requirement for JIT members to give evidence

Disclosure — describe the rules and procedures for all jurisdictions where the JIT is likely to operate

Operational and strategic meetings — identify and describe the meetings that will take place, their frequency and participants

Administration and logistics — any issues concerning administration, equipment (such as office accommodation, vehicles, IT equipment or any other technical equipment), resources, personnel, media, confidentiality issues, etc. should be dealt with here:

- Translation
- Office accommodation
- Vehicles
- Other technical equipment

⁽¹⁾ OJ C 197, 12.7.2000, p. 3.
⁽²⁾ OJ L 162, 20.6.2002, p. 1.

⁽¹⁾ The content of the OAP is a living document reflecting the practical issues of a JIT. The OAP should be coherent with section 13 'Specific arrangements' of the JIT Agreement. Some elements of section 13 may be located in the OAP.



JOINT INVESTIGATION TEAMS MANUAL

15790/1/11
REV 1

COPEL 281
EUROJUST 163
ENFOPOL 370
EJN 137
GENVAL 110
ENFOCUSTOM 127

NOTE

from : Council Secretariat
to : delegations
No. prev. doc. : 13598/09 COPEL 178 ENFOPOL 218 EUROJUST 55 EJN 35
Subject : Joint Investigation Teams Manual

Delegations will find in the Annex an updated version of the Joint Investigation Teams Manual, prepared in the framework of the joint JITs Project of Eurojust and Europol.

1. Introduction

The main goal of this Joint Investigation Teams (JITs) Manual, which supplements the existing Eurojust/Europol document "Guide to EU Member States' legislation on Joint Investigation Teams", is to inform practitioners about the legal basis and requirements for setting up a JIT and to provide advice on when a JIT can be usefully employed.

Other goals are to clear up possible misunderstandings about JITs, to encourage practitioners to make use of this new tool which can add value to their investigations, and help develop international cooperation in criminal matters in general. This Manual seeks to draw upon shared practical experiences as well as material from seminars and meetings.

As a living document, the Manual will be updated regularly, particularly in response to practical casework experience.

What is a JIT?

A JIT is an investigation team set up on the basis of an agreement between two or more Member States and/or other parties, for a specific purpose and limited duration.

The general benefits of a JIT compared to traditional forms of international law enforcement and judicial co-operation, such as "mirror" or "parallel" investigations and letters of request, are briefly summarised in the box below. There will also be many specific advantages to working in a JIT depending on the particular circumstances of the individual case.

2. The concept of JIITs

On 29 May 2000, the EU Council of Ministers adopted the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters ("2000 MLA Convention")¹. The objective of this Convention is to encourage and modernise co-operation between judicial and law enforcement authorities within the European Union as well as in Norway and Iceland by supplementing provisions in existing legal instruments and facilitating their application.

In view of the slow progress towards the ratification of the 2000 MLA Convention, the Council adopted on 13 June 2002 a Framework Decision on Joint Investigation Teams which the Member States were to implement by 1 January 2003². Member States were convinced that the JIITs tool in particular would be an important benefit to the law enforcement agencies of the European Union.

The concept of JIITs arose from the belief that existing methods of international police and judicial co-operation were, by themselves, insufficient to deal with serious cross-border organised crime. It was felt that a team of investigators and judicial authorities from two or more States, working together with clear legal authority and certainty about the rights, duties and obligations of the participants, would improve the fight against organised crime.

- JIIT provisions in 2000 MLA Convention
- Because of slow ratification of the Convention, JIIT provisions were agreed by Member States in Framework Decision of 2002 for quicker implementation
- Existing methods deemed insufficient to effectively combat serious cross-border crime in some cases

Advantages of using a JIIT:

- Ability to share information directly between JIIT members without the need for formal requests
- Ability to request investigative measures between team members directly, dispensing with the need for Letters Rogatory. This applies also to requests for coercive measures
- Ability for members to be present at house searches, interviews, etc. in all jurisdictions covered, helping to overcome language barriers in interviews, etc.
- Ability to co-ordinate efforts on the spot, and for informal exchange of specialised knowledge
- Ability to build and promote mutual trust between practitioners from different jurisdictions and work environments.
- A JIIT provides the best platform to determine the optimal investigation and prosecution strategies
- Ability for Europol and Eurojust to be involved with direct support and assistance
- Ability to apply for available EU, Eurojust or Europol funding
- Participation in a JIIT raises awareness of the management and improves **delivery of international investigations**

¹ Council Act of 29 May 2000 establishing in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union (OJ C 197, 12.07.2000 p. 3.).

² Framework Decision 2002/465/JHA on joint investigation teams (OJ L 162 20.06.2002).

3. Legal Framework

JITs set up between Member States of the EU (“EU” JITs)

The legal framework for setting up JITs can be found in Article 13 of the 2000 MLA Convention as well as in the Framework Decision. The latter repeats in fact Articles 13, 15 and 16 of the 2000 MLA Convention in almost identical terms; the Framework Decision has been implemented in the Member States in different ways. While some countries have adopted specific laws on JITs or have inserted JIT provisions in their respective codes of criminal procedure, others have simply referred to the direct applicability of the 2000 MLA Convention in their legal order. The latter has entered into force in the majority of the Member States. The Framework Decision itself will cease to have effect once the 2000 MLA Convention has entered into force in all Member States. To date only Italy has not yet implemented the Framework Decision or ratified the 2000 MLA Convention.

In *Annex I* reference is made to the respective national legislations.

- Some Member States have given direct effect to the provisions
- Some have enacted specific legislation
- The position is set out in Annex 1
- Detailed analysis can be found in “Guide to EU Member States’ legislation on Joint Investigation Teams”

JITs set up between EU Member States and third States

JITs can be set up with and between countries outside of the European Union, provided that a legal basis for the creation of such JITs exists. The legal basis can take the form of:

- An international legal instrument,

- A bilateral Agreement,
- A multilateral Agreement,
- National legislation (e.g. Article(s) of the Code of Criminal Procedure).

The following international legal instruments are already available and might provide a suitable legal basis for a JIT between an EU Member State and a third State:

- The Second Additional Protocol to the Council of Europe Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters of 20 April 1959 (Article 20)
- UN Convention against Transnational Organized Crime, 15 November 2000 (Article 19)
- The Convention on mutual assistance and co-operation between customs administrations (Naples II Convention), 18 December 1997 (Article 24)
- Police Cooperation Convention for Southeast Europe (PCC SEE), 5 May 2006 (Article 27)
- Agreement on Mutual Legal Assistance between the European Union and the United States of America; (Article 5 and national implementation thereof)

4. Requirements for a JIT

Article 13(1) of the 2000 MLA Convention and Article 1 of the Framework Decision of 13 June 2002 on Joint Investigation Teams approach the JIT concept not so much from the seriousness of a crime but rather from the crime’s international and cross-border dimension.

Article 13(1) of the 2000 MLA Convention³ states that JITs may, in particular, be set up where:

- A Member State’s investigations into criminal offences require difficult and demanding investigations having links with other Member States.

³ Hereafter, the respective provisions of the Framework Decision on Joint Investigation Teams apply *mutatis mutandis*.

➤ A number of Member States are conducting investigations into criminal offences in which the nature of the case necessitates co-ordinated and concerted action in the Member States involved.

JITs will usually be considered when investigating more serious forms of criminality. However, when considering setting up a JIT, national legislation and operational guidelines should be checked to determine whether the creation of a JIT is subject to a seriousness threshold or any other qualifying criteria.

That said, JITs may also prove useful in the investigation of smaller cross-border cases. This is because a JIT can facilitate co-operation in the specific case and also prepare the groundwork for future JITs by building mutual trust and providing experience in cross-border co-operation.

Requests for setting up a JIT may often come from a Member State but could also often come from Europol and Eurojust. In some Member States this initial request must be in the form of a Rogatory Letter.

It is recommended that investigators, prosecutors, magistrates and/or judges from the Member States considering the creation of a JIT, together with delegates from Eurojust and Europol, meet to discuss the matter *at the earliest opportunity* before a formal proposal and agreement is made. As some countries have implemented domestic administrative rules which, for example, stipulate notification of the competent ministries in the preparatory stage, the early involvement of all competent persons is of the utmost importance so as not to jeopardise or delay the whole process.

- Whether a JIT is suitable in a particular case depends on the individual circumstances, but JITs can be considered in smaller as well as bigger cases
- Involve Eurojust and Europol at earliest opportunity to discuss possible benefit of the creation of a JIT and concrete steps in formation
- JITs can serve as basis for future co-operation by facilitation of mutual trust and contacts
- Creation of a JIT can be suggested by a Member State, as well as Eurojust and Europol
- A JIT is a flexible investigative tool to be used for the benefit of the investigator

5. Structure and operation of a JIT

5.1 The team

The team is set up in the Member State in which investigations are expected to be predominantly carried out.

The wording of Article 13 of 2000 MLA Convention allows for a group of investigators and other personnel, from two or more Member States, to be assembled together in close proximity to the investigation. This implies a number of people temporarily working outside of their own Member States as it might, in many cases, be an ideal arrangement. However, there is no requirement that a member of the JIT has to work outside of his home country, even if the JIT is permanently based in another country. Indeed, a JIT can quite properly be formed with members from two or more Member States when nobody works outside their own Member State.

For example, Sweden and Finland could agree to operate a JIT based in Helsinki, with a single Swedish member undertaking enquiries in Stockholm and never going to Finland. Similarly, a team based in one "headquarter country" could include a member representing all participating countries, whilst the other team members act in their home countries. A number of scenarios are possible and organisational issues of the JIT have to be decided on a case-by-case basis, taking into account factors such as costs, availability of personnel, length of enquiry, nature of the investigation, judicial authority, etc.

- Need to consider geographic basis and to allow flexibility if the investigation reveals a different area of operation
- No "obligation" to second members abroad
- Consideration should be given to linguistic abilities of team members to encourage communication

5.2. The JIT leader

Every JIT needs to have a team leader or leaders. Article 13 of the 2000 MLA Convention offers several possibilities and again leaves room for national interpretation. It is not specified whether the team leader should be a public prosecutor, a judge or a senior Police or customs officer. As this issue is very much dependent on national legislation, no suggestions will be given here. However, since the JIT is considered in some Member States as a "particular form of mutual legal assistance", it is recommended that a representative from the judiciary should be the leader in those cases where investigating magistrates or prosecutors direct operations. In other jurisdictions and dependant on the national framework, it may be appropriate that a law enforcement officer leads the JIT. Article 13 of the 2000 MLA Convention provides that: "... the leader of the team shall be a representative of the competent authority participating in criminal investigations from the Member State in which the team operates..." One interpretation of this is that the JIT is under one permanent leadership, based on the JIT's main seat of operations.

On another interpretation, the team leader should come from the Member State in which the team happens to be at any time when carrying out its operations. Some support for this interpretation can be obtained from the model agreement (see section 7 and Annex 2), which states that a leader "shall be a representative of the competent authorities in the Member State(s) where the team is operating (...) and under whose leadership the members of the JIT must carry out their tasks in the Member State to which he belongs". Experiences so far suggest that Member States prefer the option of having more than one team leader rather than opting for one team leader with overall responsibility.

- Clear leadership structure is essential for members of the JIT
- A "flowing" leadership structure, dependent on geographic sphere of operations, is allowed provided leadership structure remains clear
- Communication is crucial to the successful management of a JIT

5.3. The activities

Team members carry out their tasks under the leadership of the JIT leader, taking into account the conditions set by their own authorities in the agreement on setting up the JIT. This is an issue that needs to be fully considered when drafting the JIT agreement, so that team members, particularly those seconded from another Member State, are aware what line-management structure or structures are in place.

Article 13, paragraph 4, distinguishes between “members” and “seconded members” acting in a JIT. Seconded members of the JIT are from Member States other than the Member State in which the team operates. They may, in accordance with the law of the

Member State where the team operates and the JIT Agreement, be allowed to be present when operational activities such as searches of premises are carried out. This support for operational activities can include certain investigative measures where this has been approved by the competent authorities of the Member State of operation and by the seconding Member State. The JIT leader has the right to make exceptions to that general rule. The approval to be present and/or to undertake investigative actions should also be considered in the formal agreement.

The most innovative and possibly most helpful elements of Article 13 of the 2000 MLA Convention are provided for in paragraphs 7 and 9. Where the JIT needs investigative measures to be taken in one of the Member States, members seconded to the team may request their own competent authorities to take those measures. The request should be considered under the conditions which would apply in a national investigation. The purpose of this provision is to avoid the need for Rogatory Letters, even when the investigative measure requires the exercise of a coercive power, such as the execution of a search warrant. This is one of the main benefits of a JIT. For example, a Dutch Police officer seconded to a JIT operating in Germany could ask his Police colleagues in the Netherlands to execute a search warrant, issued in accordance with Dutch law, in the Netherlands on behalf of the JIT. However, it must be remembered that Article 13 of the 2000 MLA Convention does not override national legislation. For example, a Dutch officer may ask his British counterpart to request phone intercepts in the UK. The subsequent possibility of using this information in court proceedings however will always depend on the two relevant domestic legislations, and as such this needs close examination.

This need to consider national legislation also applies to paragraphs 9 and 10, although these provisions give another valuable advantage to investigators: members of a JIT may, again in accordance with their national law, provide the team with information available in their country. For example, a team member may provide information concerning subscriber details, car registrations and criminal records from his home country directly to the JIT, without channelling the information via the competent national central bodies. However, consideration should be given to admissibility requirements if the provided information is also to be used as evidence in the criminal file.

Whilst only appropriate authorities from Member States of the European Union are permitted to be members of a JIT, third parties, whether or not from the EU, may *participate* in the operation of the JIT. For example, in a JIT between Belgium and the Netherlands, an FBI officer from the United States of America could be a participant but never a member or seconded member.

The rights conferred upon members of the team by virtue of Article 13 (for example, the right to be present when investigative measures are taken) do not apply to these persons unless the agreement expressly states otherwise.

- JITs in general and JIT agreements cannot and do not override domestic law and obligations
- Clear information and guidelines need to be provided to participants, specifically as to:
 - Differences in authorities required for certain coercive measures
 - Conditions for effective use as evidence in eventual court proceedings
 - What kind of evidence can be used in subsequent court hearings
 - Internal line-management structures
- Ability for third parties to be “participants” in “EU” JITs, but not “members”:
 - Roles, purpose and duties of participants need to be clearly described in JIT Agreement, specifically liability provisions
 - Participants may come not only from EU bodies/agencies, e.g. Europol, Eurojust, OLAF, etc., but also from third States and their agencies, e.g. the FBI

6. Participation of Eurojust and Europol

As both institutions have been created to support Member States in their fight against organised serious cross-border crime, their respective competences and tasks imply that Eurojust and Europol play a central role in Joint Investigation Teams.

In accordance with Article 1 (12) of the Framework Decision, as well as provisions in the 2000 MLA Convention, Eurojust and Europol can participate in JITs, separately as well as jointly. Further, Article 6 of the Co-operation Agreement between Europol and Eurojust, enables both parties together, at the request of one or more Member States, to participate in the setting up of JITs, and support national judicial and law enforcement authorities in the preliminary discussions concerning the setting up of JITs.

Thus, in close co-operation, both organisations will be at the disposal of requesting Member States when these are considering a JIT. Particularly in the preparatory assessment and negotiation phase both may support the Member States by providing legal advice as well as expertise from prior JIT participation. In addition, facilities for meetings and interpretation are available to Member States. Furthermore, from their role in exchanging information and co-ordinating mutual legal assistance, Europol and Eurojust may be in a position to identify suitable cases for a JIT and consequently request Member States to act upon such a request.

Whilst it is not mandatory to involve Eurojust and Europol when establishing and operating a JIT, both could play a crucial role in ensuring the efficiency and operational capacity of the JIT and the overall success of the investigation. Indeed, both organisations can assist in the administrative management of the JIT and also assist in and advise on obtaining funding. Under the Eurojust JIT Funding Project, financial assistance for travel/accommodation and interpretation/translation costs, and logistical support (loan of equipment) is available (further details on http://www.eurojust.europa.eu/jit_funding.htm). Also, operational meetings can be funded via Europol as well as coordination meetings via Eurojust (see to this effect the website of Europol and Eurojust).

Eurojust National Members, their Deputies and Assistants can be members of a JIT when their Member State has defined, as required by Article 9f of the revised Eurojust Decision⁴, their participation in the Joint Investigation Team “as national competent authority”. Officials from Europol, OLAF, and National Members of Eurojust, their Deputies or Assistants, not acting as national competent authority, may be participants in the operation of a JIT, but cannot lead or be a member of it.

In accordance with Article 6 of the Europol Council Decision⁵ Europol officials may participate in a JIT in a “support capacity” but are not permitted to take part in any coercive measures.

- Early advice as to suitability of a case for a JIT vs. traditional means (coordination meetings, parallel investigations, etc.)
- Early practical and legal advice regarding the JIT agreement and provisions to be contained therein
- Provision of facilities for meetings, incl. translations and secure surroundings, for agreement negotiations as well as co-ordination meetings
- Provision of gained experience in JITs, as well as core tasks of co-ordination and support in cross-border investigations
- Provision of analytical support
- Facilitation of exchange of information as well as the execution of international mutual legal assistance with other non-participating countries
- Advice/support on current availability, conditions and procedures for funding and equipment loans

⁴ Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime as amended by Council Decision 2003/659/JHA and by Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2009 on the Strengthening of Eurojust.

⁵ Council Decision establishing the European Police Office (Europol) of 06 April 2009, (OJ L 121, 15.05.2009), see in particular Articles 5(1)(d) and 6.

7. The JIT Agreement

The 2000 MLA Convention stipulates that JITs are established on the basis of a written agreement. As previously explained, the legal framework to set up and operate a JIT allows for a wide range of discretionary powers and therefore the agreement is of crucial importance to all parties.

On the one hand, experience so far suggests that it is preferable to agree from the outset on detailed arrangements in order to avoid the need for time-consuming discussions during the operation of the JIT. On the other hand, it should be remembered that investigative action and evidence gathering must often commence quickly so that lengthy discussions about the agreement can be avoided. As Article 13 of the 2000 MLA Convention allows the agreement to be amended at any time, a speedy processing of the agreement should be given preference rather than holding lengthy discussions about every detail. Against this background, one purpose of this Manual is to enable the competent authorities and practitioners to consider all elements of the legislation in the written agreement while at the same time enabling them to start the investigation in a short period of time.

The Council of the European Union first adopted a Recommendation on a Model Agreement⁶ for setting up a Joint Investigation Team on 8 May 2003, then a Resolution on 26 February 2010⁷. The latter is now being used and its Appendix 1 includes a new Recommendation for the conditions of participants to JIT, and also contains specific provisions applicable to Europol's participation. Additionally, some Member States have already agreed draft JIT templates between themselves to speed up the agreement process.

Furthermore, according to the practice in use in a number of countries, the new Model Agreement makes reference to, and includes in its Appendix IV a draft checklist for, an Operational Action Plan, which is a separate document from the JIT Agreement, whose purpose is laying down actual operational details, strategy and planning. This allows flexibility in case of changes and is also meant to reduce the volume and level of detail of the underlying JIT Agreement.

The Model Agreement can be found in Annex 2 of this Manual. It should be emphasized that Eurojust and Europol are available at any time to assist Members States in drafting their agreement.

- The content of the JIT Agreement may be subject to disclosure proceedings in certain jurisdictions. Thus, consideration needs to be given to:
 - the definition of the purpose of the JIT, to avoid disclosing details about other possible suspects still subject to other investigations
 - the identity of the team members, which can be annexed or sent separately, possibly removing the need to disclose identities of, for example, undercover officers, specialists, etc.
- Agreement should contain main provisions and clear definitions of roles of members and participants
- During negotiations of an agreement, the core objective of the JIT should be borne in mind, along with differences in legal procedure, rules of evidence and authority required for certain coercive measures
- As every JIT is individual, the JIT Model Agreement may not suit all circumstances; however, it provides a useful guide to issues which should be covered in any agreement

⁶ Council Recommendation of 8 May 2003 on a model agreement for setting up a Joint Investigation Team (OJ C 121 of 23.05.2003, p.1).

⁷ Council Resolution of 26 February 2010 on a Model Agreement for setting up a Joint Investigation Team (JIT) (OJ C 70 of 19.03.2010)

8. Conclusion

JITs are designed as a flexible tool for supporting investigations involving cross-border crime and building mutual trust. In addition to the main objective of improving the effectiveness of Member States in investigating international serious and organised crime, there are many other clear benefits for those who participate in a JIT. Countries that have participated in a JIT have frequently endorsed the concept and demonstrated a marked willingness to use JITs to investigate and prosecute cross-border crime.

JITs may not always be the most appropriate tool in every cross-border investigation, but practitioners should be aware of their considerable benefits and be in a position to make informed decisions about their use.

For further information please contact your national Eurojust / Europol Desk or see the JIT website via links from both the Europol (www.europol.europa.eu) and Eurojust (www.eurojust.europa.eu) websites.

National Legislation on Joint Investigation Teams

Austria

Federal Law of Mutual Legal Assistance in Criminal Matters (Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union), Articles 60 - 62 and 76-77 EU-JZG.

Belgium

Art. 8 - 10 of Law of 9 December 2004 concerning mutual international legal assistance in criminal matters and modifying Article 90 of the Penal Procedure Code.

Bulgaria

Art. 476, paragraph 3 of the Criminal Procedure Code and Art. 13 of the 2000 MLA Convention.

Cyprus

Joint Investigation Act 2004, Law No. 244 (I)/2004.

Czech Republic

Code of Criminal Procedure, Sections 442 and 443 (Act. No. 141/1961 Coll. as amended by Act No. 539/2004 Coll.).

Denmark

Implementation through specific provisions was considered not necessary. This has been done within the Explanatory Memorandum to the draft implementing the Convention on Mutual Legal Assistance of 2000.

Estonia
Division 3 (Mutual Assistance in Criminal Matters) of the Code of Criminal Procedure, Section 471.

Finland
Finnish Act. No. 1313/2002, Section 8.

France
Article 17 of a law enacted on 9 March 2004, introducing two new Articles in the Code of Criminal Procedure, namely Articles 695 – 2 and 695 – 3 Art. D15-1-4.

Germany
Article 93 of the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters (Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen; IRG) and Art 13 of 2000 MLA.

Greece
Greece has not yet ratified the 2000 MLA Convention. The implementation of the JIT Framework Decision however can be found in Law 3663/2008, Articles 13 to 24.

Hungary
Articles 55-59 and 36-49 of Act No. CXXX of 2003 on Cooperation in Criminal Matters with the Member States of the European Union.
Articles 20-24 of the Act No. LIV of 2002 on International Cooperation of the Law Enforcement Agencies.

Ireland
Criminal Justice Act 2004. The act amends Sections 3 and 4 of the Garda Síochána Act 1989. It repeals Section 5 of the Europol Act 1997.

Italy
Italy has not yet implemented Framework Decision No. 465/2002 on joint investigation teams or ratified the 2000 MLA Convention.

Latvia

Criminal Procedure Code of Latvia, Articles 830 – 838.

Lithuania

Code of Criminal Procedure, Article 171 (3) and “Recommendations on the establishment and operation of joint international investigation teams” approved by Prosecutor General of the Republic of Lithuania order of 21.12.2004 (published No.186 – 6963).

Luxembourg

Law of 21 March 2006 on joint investigation teams (Memorial A n O 57, 31/3/2006).

Malta

Article 435E (5) of the Criminal Code of Malta (added by IX.2003.128 and amended by III.2004.77); additionally, Sections 628A and 628B of the Criminal Code refer to mutual assistance in criminal matters (added by IX.2003.128).

The Netherlands

Code of Criminal Procedure, Articles 552qa – 552qe.

Norway

There is no specific law concerning the participation in JITs in Norway. Norway will implement MLA 2000 and therefore also Art. 13. The implementation/ratification will probably be in place in 2012 or 2013.

However, in principle there are no formal obstacles in the Norwegian legislation that will prevent Norway from participating in a JIT if invited to do so.

Poland

Articles 589b, 589c, 589d, 589e and 589f, Polish Code of Criminal Procedure.

Portugal

Law 48/2003 (mutual legal assistance in criminal matters). The chapter on mutual legal assistance in criminal matters (chapter I) is part of the law on “international judicial co-operation in criminal matters” (Law No. 144/1999). Law No. 48/2003 introduces new Articles (145 A & B) in this chapter. In addition, Article 145 of Law 148/2003 refers to JITs.

Romania

Law No. 302/2004 regarding international judicial cooperation in penal field modified by Law No. 224/2006 - article 169; Law No. 368/2004 that ratified the second Additional Protocol on European Convention for judicial assistance in penal field – annex – article 20.

Slovakia

Code of Criminal Procedure (Act No 301/2005), Paragraph 10 (9), Criminal Code (Act No 300/2005), Paragraph 128 (1).

Code of Criminal Procedure (Act No 301/2005), Paragraph 10 (9) - describes the rules related to a JIT (JIT members are considered as Policemen; who is the head of a JIT; the reason when it can be established, etc.).

Criminal Code (Act No 300/2005), Paragraph 128 (1) - defines who is a public body (among others also JIT members because they are considered as policemen).

Slovenia

Article 160.b of the Criminal Procedure Act.

Spain

Law 11/2003 of May 21st on joint investigation teams in the framework of the European Union, and Organic Law 3/2003 of May 21st on the criminal responsibility regime of the members of joint investigation teams operating in Spain.

Sweden

“Act on Certain Forms of International Cooperation in Criminal Investigation”, Section 1, Section 2-9 and “Ordinance on Certain Forms of International Cooperation in Criminal Investigation”.

United Kingdom

Council Framework Decision and/or Art. 13 of the 2000 MLA Convention, also Police Reform Act 2002, sections 103 and 104 and Crime (International Cooperation) Act 2003, section 16.

ANNEX II

MODEL AGREEMENT ON THE ESTABLISHMENT OF A JOINT INVESTIGATION TEAM

In accordance with Article 13 of the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union of 29 May 2000⁸ (hereinafter referred to as the Convention) and the Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams⁹ (hereinafter referred to as the Framework Decision)

1. Parties to the Agreement

The following parties have concluded an agreement on the setting up of a joint investigation team, hereinafter referred to as 'JIT':

1. (Name of the first competent agency/administration of a Member State as a Party to the agreement)

and

2. (Name of the second competent agency/administration of a Member State as a party to the agreement)

⁸ OJ C 197, 12.7.2000, p. 3.
⁹ OJ L 162, 20.6.2002, p. 1.

3. (Name of the last competent agency/administration of a Member State party to the agreement)

The parties to the agreement may decide by common agreement to invite other Member States' agencies/administrations to become parties to this agreement. For possible arrangements with third countries, bodies competent by virtue of provisions adopted within the framework of the Treaties and international bodies involved in the activities of the JIT, see Appendix I.

2. Purpose of the JIT

The agreement shall cover the setting up of a JIT for the following purpose:

Description of the specific purpose of the JIT. This should include the circumstances of the crime(s) being investigated (date, place and nature).

The parties may redefine the specific purpose of the JIT by common agreement.

3. Approach

The parties to the agreement may agree on an operational action plan (OAP) setting out the orientations according to which the purpose of the JIT is to be achieved¹⁰.

¹⁰

In the light of the relevant national legislation and its disclosure requirements, the OAP could be included in the JIT agreement, or as an appendix to the agreement or treated as a separate confidential document. In all cases the competent authorities which sign the agreement shall be aware of the content of the OAP. The OAP must be a flexible document containing practical agreements on a common strategy and on how to achieve the purpose of the JIT set out in Article 2, including the practical arrangements not otherwise covered by this agreement.

A check list regarding the points related to the possible content of the OAP is set out in Appendix IV to this model agreement.

4. Period covered by the agreement

In accordance with Article 13(1) of the Convention and Article 1(1) of the Framework Decision, JTT's shall be set up for a limited period of time. With respect to this agreement, this JTT may operate during the following period:

from

[insert date]

to

[insert date]

The expiry date stated in this agreement may be extended by mutual consent of the parties in the form provided for in Appendix II to this model agreement.

5. Member State(s) in which the JTT will operate

The JTT will operate in the Member State(s) designated hereafter:

[Designate Member State or States in which the JTT is intended to operate]

In accordance with Article 13(3)(b) of the Convention and Article 1(3)(b) of the Framework Decision, the team shall carry out its operations in accordance with the law of the Member State in which it operates at any particular time. Should the JTT move its operational basis to another Member State, the law of this Member State shall then apply.

6. JTT Leader(s)¹¹

The parties have designated the following person, who shall be a representative of the competent authorities in the Member State(s) where the team is operating, as the leader of the JTT and under whose leadership the members of the JTT must carry out their tasks in the Member State to which he belongs:

Member State	On secondment from (name of body)	Name	Rank and affiliation (judicial, Police or other competent authority)
-	-	-	-
-	-	-	-

Should any of the abovementioned persons be prevented from carrying out their duties, a replacement will be designated without delay by mutual consent of the parties in an appendix to the agreement. In urgent cases, it will be sufficient for the parties to the JTT to give notification of the replacement by letter. Such notification shall subsequently be confirmed in an appendix to the agreement.

¹¹ Article 1(3) (a) of the Framework Decision shall apply, i.e. the leader of the team shall be a representative of the competent authority participating in criminal investigations from the Member State in which the team operates.

7. Members of the JIT

In addition to the persons referred to in Article 6, the following persons¹² shall be members of the JIT:

Member State	On secondment from (name of body)	Name/identification number (1)	Rank and affiliation (judicial, Police or other competent authority)	Role
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

(1) If there are good grounds for protecting the identity of one or more members of the JIT, such as, in cases of covert investigations or in cases of terrorism that require maximum security, identification numbers must be assigned to those persons, as far as it is compatible with the national legislation of the Member State, party to the agreement. The numbers assigned must be included in a confidential document. Should it not be possible to assign an identification number, it may be agreed that the identity of the members is set out in a confidential document, which is attached to this agreement and which is made available to all parties thereto.

¹² The JIT may include representatives of judicial, police or other competent authorities with investigative functions. Under this heading, it may also include members of Eurojust when they operate as competent national authorities as referred to in Article 9f of the Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime. These are the national members of Eurojust, their deputies and assistants — as well as other persons who, in line with their national legislation, are also members of the national office, i.e. seconded national experts.

The police authorities may comprise members of the Europol national units of the Member States. These national units are based in the Member States and are national police authorities. Also the liaison officers of the Member States at Europol retain their capacity to act as national police authorities.

Should any of the above-mentioned persons be prevented from carrying out their duties, a replacement will be designated without delay in an appendix to this agreement or by a written notification sent by the competent leader of the JIT.

8. Participants in the JIT

The provisions on participants¹³ in the JIT are dealt with in the relevant appendix to this agreement.

9. Evidence

The parties entrust the leader or a member (s) of the JIT with the task of giving advice on the obtaining of evidence. His or her role includes providing guidance to members of the JIT on aspects and procedures to be taken into account in the taking of evidence. The person(s) who carry out this function should be indicated here.

In the OAP the parties may inform each other about giving testimony by members of the JIT.

10. General Conditions of the Agreement

In general, the conditions laid down in Article 13 of the Convention and the Framework Decision shall apply as implemented by each Member State in which the JIT operates.

11. Amendments to the agreement

Amendments to this agreement, including but not limited to the following:

(a) the incorporation of new members of the JIT;

¹³ Participants in the JIT are designated by third countries, Eurojust, Europol, the Commission (OLAF), bodies competent by virtue of provisions adopted within the framework of the Treaties and international organisations which participate in the activities of the JIT, as parties to the agreement provided for in Appendix I to this model Agreement.

(b) changes to the purpose provided for in Article 2 of this agreement;
(c) additions or changes to the current articles.

shall take the form provided for in Appendix III to this model agreement, shall be signed by the parties and shall be attached to the original version.

12. Internal evaluation

Every six months at least, the JIT leaders shall evaluate the progress achieved as regards the general purpose of the JIT, while determining and addressing any problems thus identified.

After the operation of the JIT ends, the parties may, where appropriate, arrange a meeting to evaluate the performance of the JIT.

The JIT may draw up a report on the operation, which may show how the operational action plan was implemented and which results were achieved.

13. Specific arrangements of the agreement (in order to avoid making the agreement too cumbersome some or all points indicated under 13.1-13.11 may be located in OAP).

The following special arrangements may apply to this agreement (note that a number of these aspects are also regulated in the Convention and the Framework Decision):

(To be inserted, if applicable. The following sub-chapters are intended to highlight possible areas that need to be specifically described).

13.1. Terms under which seconded members of the JIT may be excluded when investigative measures are taken.

13.2. Specific conditions under which seconded members may carry out investigations within the MS of operation.

13.3. Specific conditions under which a seconded member of a JIT may request his/his/her own national authorities to take measures which are requested by the team without submitting a letter of request.

13.4. Conditions under which seconded members may share information derived from seconding authorities.

13.5. Provisions concerning the media, in particular the need for consultation prior to the presentation of press releases and official information briefings.

13.6. Provisions concerning the confidentiality of this agreement.

13.7. The language to be used for communication must be defined.

13.8. Specific provisions on expenditure:

13.8.1. Provisions on insurance for seconded members of the JIT;

13.8.2. Provisions concerning expenditure on translation/interpreting/telephone tapping, etc.

13.8.3. Provisions on the translation of, for example, the documents obtained into the language of other members of the JIT, as well as into the official language of communication (if different), since this can entail considerable (unnecessary) expenditure;

13.8.4. Provisions concerning expenses or income arising from seized assets.

13.9. Conditions under which assistance sought under the Convention and other arrangements may be given.

13.10. Specific data protection rules.

13.10.bis Confidentiality and use of information already existing and/or obtained during the operation of the JIT.

13.11. Conditions under which seconded members may carry/use weapons.

Done at (place of signature), (date)

(Signatures of all parties)

Appendix I

TO THE MODEL AGREEMENT ON THE ESTABLISHMENT OF A JOINT INVESTIGATION TEAM

Participants in a JIT

Arrangement with Europol/Eurojust/the Commission (OLAF), bodies competent by virtue of provisions adopted within the framework of the Treaties, other international bodies or third countries

1. Parties to the arrangement

Name of the first party to the agreement that is not a Member State

Name of the last party to the agreement that is not a Member State (if there is more than one)

and

Name of the first competent agency/administration of a Member State as a party to the agreement

and

Name of the second competent agency/administration of a Member State as a party to the agreement
--

(... and ...)

have agreed that the following persons from (*names of the parties to the agreement that are not Member States*) will participate in the joint investigation team, established by agreement on ... (*date and place of the agreement to which this appendix is attached*).

2. Participants in the JIT

The following persons will participate in the JIT:

State/Organisation	On secondment from (name of agency/body)	Name	Rank and affiliation	Role
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

The Member State ... has decided that its national members of Eurojust will participate in the joint investigation team as a competent national authority¹⁴.

Should any of the above-mentioned persons be prevented from carrying out their duties, a replacement will be designated in an appendix to this agreement. In urgent cases, it will be sufficient for the party to give notification of the replacement by letter. Such notification shall subsequently be confirmed in an appendix to the agreement.

3. Specific arrangements

The participation of the above-mentioned persons will be subject to the following conditions and only for the following purposes:

3.1. First party to the agreement that is not a Member State

3.1.1. Purpose of participation

3.1.2. Rights conferred (if any)

3.1.3. Provisions concerning costs

3.1.4. Specific provisions concerning or enabling achievement of the purpose of participation

3.1.5. Other specific provisions or conditions¹⁵

3.1.6. Specific data protection rules

¹⁴ Delete this paragraph if not applicable.

¹⁵ For example, references to basic or applicable legal frameworks, etc.

3.2. *Second party to the agreement that is not a Member State (if applicable)*

3.2.1. ...

4. Specific arrangements related to the participation of Europol¹⁶

4.1. Principles of participation

4.1.1. Europol staff participating in the JIT shall assist the members of the team in accordance with the Europol Decision and in accordance with the national law of the Member State where the team operates.

4.1.2. The Europol staff participating in the JIT shall work under the guidance of the leader(s) of the team as identified in point [...] of the Agreement and shall provide any assistance necessary to achieve the objectives and purpose of the JIT, as identified by the leader(s) of the team.

4.1.3. Europol staff has the right not to perform tasks which they consider to be in breach of their obligations under the Europol Decision. In that case, the Europol staff member shall inform the Director or his representative thereof. Europol shall consult with the leader(s) of the team with a view to finding a mutually satisfactory solution.

4.1.4. Europol staff participating in the JIT shall not be involved in the taking of any coercive measures. However, participating Europol staff can, under the guidance of the leader(s) of the team, be present during operational activities of the JIT, in order to render on-the-spot advice and assistance to the members of the team who execute coercive measures, provided that no legal constraints exist at national level where the team operates.

¹⁶ To be included only where Europol is a participant to the JIT. These rules were adopted by the Europol Management Board on 9 July 2009 (file No 3710-426r6) and a model JIT arrangement was adopted by the Europol Management Board on 18 November 2009 (file No 2610-74r2), as required under Article 6(2) of the Europol Decision. For updated information please refer to the Europol's website: <http://www.europol.europa.eu>

4.1.5. Article 11(a) of the Protocol on the Privileges and Immunities of the European Union shall not apply to Europol staff participating in the JIT¹⁷.

4.1.6. During the operations of the JIT, Europol staff shall, with respect to offences committed against or by them, be subject to the national law of the Member State of operation applicable to persons with comparable functions.

4.2. Type of assistance

4.2.1. Participating Europol staff will provide full range of Europol's support services, in accordance with the Europol Council Decision as far as required or requested. Those will include, inter alia, operational and strategic analytical support, in particular through the analysis work file(s) (AWF) (name(s) of the work file(s) and related projects).

Where required and when requested by the leader(s) of the team, Europol may support the JIT by deployment of a Europol 'mobile office' or of other technical equipment, if available and in compliance with Europol's security standards.

4.2.2. Europol staff participating in the JIT may assist in all activities, in particular by providing a communication platform, strategic, technical and forensic support and tactical and operational expertise and advice to the members of the JIT, as required by the leader(s) of the team.

4.2.3. Europol shall, within the boundaries of its legal framework facilitate the secure exchange of information between the parties of the JIT and non-participating States and/or EU bodies and international organisations, if requested by the leader(s) of the team.

¹⁷ Protocol on the Privileges and Immunities of the European Union (consolidated version) (OJ C 115, 9.5.2008, p. 266).

4.3. Access to Europol information processing systems

4.3.1. Europol staff participating in the JIT shall have access to Europol's information processing systems, referred to in Article 10 of the Europol Decision. This access shall be in accordance with the provisions of the Europol Decision and in line with the applicable security and data protection standards for the duration of their membership of the JIT.

4.3.2. Europol staff may liaise directly with members of the JIT and provide members and seconded members of the JIT, in accordance with the Europol Decision, with information from any of the components of the information processing systems referred to in Article 10 of the Europol Decision. The conditions and restrictions on the use of this information must be respected.

4.3.3. Information obtained by a Europol staff member while part of the JIT may be, with the consent and under the responsibility of the Member State which provided the information, included in any of the components of the information processing systems referred to in Article 10 of the Europol Decision, under the conditions laid down therein.

4.4. Costs and equipment

4.4.1. The Member State in which investigative measures are taking place is responsible for providing the technical equipment (office accommodation, telecommunication etc.) necessary for the accomplishment of the tasks and shall pay the costs incurred. The respective Member State shall also provide office communication and other technical equipment necessary for the (encrypted) exchange of data. The costs are to be paid by that Member State.

4.4.2. Europol shall cover the costs incurred as a result of the participation of Europol staff in the JIT, in particular concerning insurance and salaries for staff as well as accommodation and travel costs. Europol shall also bear the costs for the special equipment mentioned in points 4.1 and 4.2 above.

Date/signatures¹⁸

¹⁸ Signatures of the parties to this arrangement.

**TO THE MODEL AGREEMENT ON THE ESTABLISHMENT OF A JOINT
INVESTIGATION TEAM**

Agreement to extend a joint investigation team

In accordance with Article 13(1) of the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union of 29 May 2000¹⁹ and Article 1(1) of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams²⁰:

The parties have agreed to extend the joint investigation team (hereinafter 'JIT') set up by agreement of [*insert date*] done at [*insert place of signature*], a copy of which is attached hereto.

The parties consider that the JIT should be extended beyond the period for which it was set up [*insert date on which period ends*] since its purpose as established in Article [*insert article on purpose of JIT here*] has not yet been achieved.

The circumstances requiring the JIT to be extended have been carefully examined by all the parties. The extension of the JIT is considered essential to the achievement of the purpose for which the JIT was set up.

The JIT will therefore remain in operation until [*insert date on which new period ends*]. The above period may be extended further by the parties by mutual agreement.

Date/Signature

¹⁹ OJ C 197, 12.7.2000, p. 3.
²⁰ OJ L 162, 20.6.2002, p. 1.

**TO THE MODEL AGREEMENT ON THE ESTABLISHMENT OF A JOINT
INVESTIGATION TEAM**

Suggested wording for changes other than the period for which a JIT is set up

In accordance with Article 13(1) of the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union of 29 May 2000²¹ and Article 1(1) of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams²², under which the present joint investigation team was set up:

The parties have agreed to amend the written agreement setting up a joint investigation team (hereinafter 'JIT') of [*insert date*], done at [*insert place*], a copy of which is attached hereto.

The signatories have agreed that the above agreement should be amended as follows:

1. (Amendment ...)
2. (Amendment ...)

The circumstances requiring the JIT agreement to be amended have been carefully examined by all the parties. The amendment(s) to the JIT agreement is/are deemed essential to achieve the purpose for which the JIT was set up.

Date/Signature

²¹ OJ C 197, 12.7.2000, p. 3.
²² OJ L 162, 20.6.2002, p. 1.

Proposal for a check list for the Operational Action Plan (OAP) ⁽²³⁾

The following points may be addressed by the parties:

Introduction — describe the purpose of the JIT. The text used under ‘purpose of the JIT’ in the JIT agreement would normally be sufficient

Operational procedure — identify the location(s) where the JIT is likely to operate, describe how the JIT will be managed and the investigation conducted, taking note of national legislation, guidelines and procedure

Role of members and/or participants of the JIT — identify and describe the different operational roles and tasks of each member and/or participant in the JIT (EU MS, Europol, Eurojust, OLAF) if not yet described in the JIT agreement

Special or specific measures to be implemented — identify and describe investigative activity that requires special measures or procedure e.g. child suspects, victims, dangerous/hostile working environment

Operations and investigative powers — identify and describe special operations/investigative techniques that will be employed during the investigation e.g. intrusive surveillance, informants, undercover officers, communication intercepts etc. and related legislation/procedure

Information exchange and communication — describe how information will be exchanged and the procedures for communication and identify competent partner or agency e.g. Europol, Eurojust, OLAF, SECI, Interpol; it may be necessary to agree upon a language of communication; consider the use of Europol’s secure means of communication (SIENA) and the Analytical Work Files (AWFs) as a means for a secure environment to store sensitive information

Intelligence assessment and tasking — describe the process of intelligence collection and development and any related guidelines

Financial investigations — consider the need for following the ‘money trail’

Evidence gathering — identify according to the jurisdiction(s) any legislation, guidelines, procedure etc. which must be taken into account including responsible agency/individual, requirement to translate evidence

Prosecution — identify the competent authority in each country/jurisdiction and any guidelines related to decisions to prosecute including the role of Eurojust in this respect

Testimony — identify the likelihood and procedures in place for each jurisdiction in respect of the requirement for JIT members to give evidence

Disclosure — describe the rules and procedures for all jurisdictions where the JIT is likely to operate

Operational and strategic meetings — identify and describe the meetings that will take place, their frequency and participants

²³ The content of the OAP is a living document reflecting the practical issues of a JIT. The OAP should be coherent with section 13 ‘Specific arrangements’ of the JIT Agreement. Some elements of section 13 may be located in the OAP.

Administration and logistics — any issues concerning administration, equipment (such as office accommodation, vehicles, IT equipment or any other technical equipment), resources, personnel, media, confidentiality issues, etc. should be dealt with here:

— Translation

— Office accommodation

— Vehicles

— Other technical equipment

Anniina Jokinen

Ms **Anniina Jokinen** works as a senior programme officer at the European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI). She has seven years of research experience in using both qualitative and quantitative methods on a number of criminological topics, most notably on trafficking in persons. In 2011 Jokinen completed an EC-funded project on trafficking in persons for forced labour in Finland, Estonia and Poland. She has also participated in international projects focusing on UN.GIFT data collection on trafficking in persons in the European region and trafficking for sexual exploitation in Finland, Estonia and Sweden. In addition, Jokinen has conducted research on public confidence in the criminal justice system, as well as on barring orders and female prisoners. Most recently Jokinen coordinated the EC-funded project "ADSTRINGO – Addressing trafficking in human beings for labour exploitation through improved partnerships, enhanced diagnostics and intensified organisational approaches" (2012-2014) which focused on prevention of labour trafficking in the Baltic Sea region. As part of this project, Jokinen produced Guidelines to prevent abusive recruitment, exploitative employment and trafficking of migrant workers in the Baltic Sea region together with Liliana Sorrentino.

Jokinen has written several trafficking related reports and articles in English and in Finnish.

Selected works in English:

Sorrentino, Liliana & Jokinen, Anniina (2014): Guidelines to Prevent Abusive Recruitment, Exploitative Employment and Trafficking of Migrant Workers in the Baltic Sea Region. HEUNI Reports 78. Helsinki: HEUNI.

Ollus, Natalia & Jokinen, Anniina (2013): "We've Got People Lined Up Behind the Door": Placing the Trafficking and Exploitation of Migrant Workers in Context in Restaurant and Cleaning Sectors in Finland. In Ollus, Natalia, Jokinen, Anniina & Joutsen, Matti (2013) (eds.) Exploitation of Migrant Workers in Finland, Sweden, Estonia and Lithuania. Uncovering the links between recruitment, irregular employment practices and labour trafficking. HEUNI Reports 75. Helsinki: HEUNI, 31–170.

Jokinen, Anniina & Viuhko, Minna (2013): Challenges in the collection of data on trafficking in persons. NSfK Research Seminar Report 55: Methodologies and methods in criminology.

Jokinen, Anniina & Viuhko, Minna (2013): The extent of organised crime involvement in Finnish human trafficking cases. In Töttel, Ursula, Bulanova-Hristova, Gergana & Büchler, Heinz (eds.): Research Conferences on Organised Crime at the Bundeskriminalamt in Germany (Vol II). Organised Crime – Research and Practice in Western and Northern Europe 2011–2012.

Jokinen, Anniina, Ollus, Natalia & Viuhko, Minna (2011): Work on Any Terms: Trafficking for Forced Labour and Exploitation of Migrant Workers in Finland. In Jokinen, Anniina, Ollus, Natalia and Aromaa, Kauko (eds.). Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia. HEUNI Reports 68. Helsinki: HEUNI. 2011, 31–164.

Jokinen, Anniina, Ollus, Natalia and Aromaa, Kauko (eds.). Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia. HEUNI Reports 68. Helsinki: HEUNI. 2011.

Viuhko, Minna & Jokinen, Anniina (2009): Human trafficking and Organised Crime – Trafficking for sexual exploitation and organised procuring in Finland. Helsinki: Helsinki: HEUNI Publication series no. 62.

ADSTRINGO

Internet as a recruitment tool and how to counter it – labour trafficking as an example

Anniina Jokinen
HEUNI

Vienna 11 September 2014

heuni

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

With the financial support of the Directorate of

and Fight against Crime Programme

European Commission Directorate General Home Affairs

REPUBLIC OF ESTONIA

MINISTRY OF THE INTERIOR

UNIVERSITY OF TARTU

Ministry of

Labour, Family and

Social Affairs

UNIVERSITY OF TARTU

SI

Research Institute

Research Institute

Research Institute

Research Institute

Contents

- Context: labour trafficking
- Background: ADSTRINGO-project
- Recruitment of migrant labour and identified irregular practices
- Guidelines on prevention, with focus on recruitment and role of businesses
- Conclusions

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

heuni

Context: labour trafficking

- Trafficking for the purpose of forced labour is on the increase globally: share of known cases of trafficking for forced labour has doubled over the past four years (UNODC 2012) -> improved awareness
- ILO estimates that 21 million individuals are trapped into situations akin to slavery, forced to work or trafficked globally; 610,000 of them are victims of forced labour in EU.
- People are exploited and trafficked to supply unpaid or very low-paid work and kept in conditions contrary to human dignity.

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i

Background: Adstringo-project

- "ADSTRINGO – Addressing trafficking in human beings for labour exploitation through improved partnerships, enhanced diagnostics and intensified organisational approaches" in the Baltic Sea region
- EU ISEC -funded project (2012-2014) implemented by HEUNI together with Lithuanian Ministry of Interior, University of Tartu and CBSS Task Force against THB who also coordinate a parallel project in Poland and Russia
- National meetings were organised in a total of 11 countries to discuss trafficking and exploitation of migrant workers and to identify problems, gaps and solutions in national contexts
- Focused research component looked into the recruitment practices and roles of recruitment agencies and employers in the exploitation of migrant labour, which facilitates labour trafficking in Finland, Sweden, Estonia and Lithuania

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i

Premise of research

- > Labour trafficking exists in the context of exploitation of migrant labour
- > Exploitation of migrant labour can be seen as a continuum of situations and acts, which range from less severe to more severe forms of exploitation
- > Trafficking for forced labour is the most severe form of exploitation. However, less serious forms of exploitation can create conditions where trafficking for forced labour may take place
- > In the research, we have utilised ILO's (2005) indicators of forced labour which include physical or sexual violence or the threat of such violence, restriction of movement, debt bondage or bonded labour, withholding wages or refusing to pay the worker at all, retention of passports and identity documents, and the threat of denunciation to the authorities

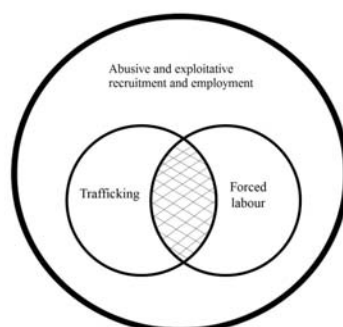
European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i



Trafficking, forced labour and exploitation



European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i



Research data

- Thematic interviews with experts from e.g. NGOs, different authorities, employers' associations, trade unions as well as with representatives from recruitment agencies and companies employing migrant workers
- Thematic interviews with migrant workers who have experienced different forms of labour exploitation
- Court judgements and administrative documents
- Media and other materials, including e.g. newspaper articles, online forums and job portals

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i

Recruitment

- Recruitment via personal relationships and social networks is still a dominant method, in many cases exploited workers had been recruited via friends or relatives, but also agencies are used.
- The role of online recruitment may be on the increase, as more and more job advertisements are posted online in different job portals and many migrant workers also seek work online.
- It is difficult to verify whether promises made during recruitment about the wages or the terms of employment and tasks are truthful→ risk of deception increases when recruitment is done in a hurry and the contents of the work and the contract are not detailed but a relatively high pay is promised, this is very common online.

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i

Risky job offers

- The research points out to certain key indicators which show that a job offer or online advertisement may be unreliable and problems may occur in the country of destination:
 - Very high wages for a relatively simple job
 - "Free" housing and transportation is provided from country of origin to the country of destination
 - The content of the work is not specified or detailed
 - No indication of the size of the wages
 - No requirements (e.g. language, specialised skills) are made in respect of the employee
 - Overall hurry to recruit, no written contract is provided
 - The job is posted by an individual or company whose identity is impossible to verify

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i



Irregular recruitment fees

- Finnish and Swedish studies found cases where migrant workers had to pay unreasonably high fees (up to 10 000 EUR) in order to secure a job and/or a work permit
- Estonian research uncovered cases where agencies had asked job seekers for an illegal fee for their services, ranging from 190 to almost 400 EUR
- Also Lithuanian research found that even though it is prohibited, many agencies still charge a fee for their services, or they do not guarantee employment, or they take a part of the employee's wages
- Such practices make the migrant workers particularly vulnerable to exploitation, since they are often in debt to their employer/recruiter

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i



Prevention of labour trafficking

- > Raising awareness of migrant workers and job seekers on their rights as workers, available services and risky recruitment practices in countries of origin and among the networks of the migrants themselves in countries of destination is very important → people lack even basic information which should be accessible in multiple formats: online, in person, on the phone, also social media should be utilised
- > Job seekers share their experiences and ask help in determining whether job offers/employers are reliable in online forums → potential for awareness raising online
- > Need for improved monitoring of recruitment agencies and the contents of different job portals → remove risky adds/revoke licences of agencies demanding illegal recruitment fees, use of different sanctions

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i



Guidelines on prevention

- > Guidelines to prevent abusive recruitment, exploitative employment and trafficking of migrant workers in the Baltic Sea region were launched in June 2014.
- > The Guidelines address the problems and issues identified in the research component and in national meetings and include a large variety of measures to prevent and address labour exploitation and trafficking
- > In addition, two international expert meetings were organised to consult main stakeholders from the Baltic Sea region and other European countries: labour inspection authorities, licensing authorities, law enforcement, recruitment and employment agencies representatives, employer associations' representatives, trade union representatives, NGOs, migrant service providers and experts from international organisations

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i



Guidelines on prevention

- The Guidelines provide a framework that allows national stakeholders to select, develop or strengthen a number of preventative policies to address exploitation that arises in the recruitment and employment of migrant labour in the Baltic Sea region.
- A specific focus on the role of private employment agencies, and of employers operating in cleaning, restaurants and agriculture.
- The four main sections are:
 - Guidelines for States to prevent abusive and exploitative recruitment and employment practices;
 - Guidelines for businesses: Due diligence to prevent abuse and exploitation
 - Guidelines for states, business, trade unions and civil society: Joining efforts to protect the rights of migrant workers;
 - Multidisciplinary cooperation and coordination at international level.

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i
⋮

Guidelines on prevention: Recruitment

States should:

- Regulate labour providers i.e. Private Employment Agencies (PrEAs) and introduce legislation to regulate their activities through the introduction of a system of licensing or registration
- Introduce legal provisions to ensure that migrant workers are not charged directly or indirectly any fees for recruitment
- Provide effective and proportional sanctions in order to deter abusive employment. Penalties could range from:
 - Licence/registration revocation,
 - Temporary suspension of agencies' licence/registration,
 - Publication of name and address of the non-compliant agency online,
 - Temporary or permanent ban on business activity,
 - Financial penalties,
 - Ineligibility for participation in tenders for public contracts
 - and/or for access to government-backed loans or subsidies.

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i
⋮

Guidelines on prevention: Recruitment

States should also:

- > Introduce a specific offence of fraudulent recruitment
- > Ensure corporate liability for trafficking offences
- > Monitor and enforce standards of recruitment and employment in order to curb abuse and exploitation and prioritise protection of migrant workers' rights over immigration control.
- > Implement pre-departure and post-arrival measures
- > Explore innovative ways to support potential migrants in making informed decisions; they could e.g. promote civil society initiatives about developing tip-sheets on factors to consider and check when choosing an agency and a sort of TripAdvisor for labour recruitment, or a "RateMyAgency" service, i.e. a user-generated source of information where migrant workers can comment and rate their experiences and learn about the experiences of others and see the reviews and scores of various agencies

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i



Guidelines on prevention: Recruitment

- > States' own responsibility in utilising ethical public procurement and recruitment policies in their own supply chains
- > Public contracting authorities could request their contractors' commitment to i.e.:
 - Respect ethical standards of recruitment of migrant workers
 - Have in place an explicit policy commitment to ban exploitation, forced labour and trafficking in human beings
 - Provide evidence of regular payment of workers' wages
 - Show compliance with occupational health and safety, insurances and minimum wage/collective agreement

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i



Guidelines on prevention: Businesses

- Businesses should commit to prevent trafficking for forced labour, abuse and exploitation in all their business activity, including in their supply chain. They should:
 - Establish clear recruitment policies and ensure that neither the recruitment agency nor its sub-agents or the labour user charge fees or costs to job-seekers for their recruitment and placement. Such costs or fees shall be the responsibility of the future employer
 - Establish systems to verify, demonstrate and document that costs of recruitment were not recovered, directly or indirectly, from workers through salary deductions, reductions of other benefits or other type of charges or changes in the terms and conditions of work
 - Check user enterprise reputation and ability to pay wages

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i



Guidelines on prevention: Businesses

- Businesses should also:
 - Have independent monitoring, verification and certification mechanisms to document compliance and implementation of codes of conduct or self-established ethical standards
 - Establish operational level complaint mechanisms to respond to labour abuses of migrant workers
 - Ensure that the work contract is provided to the worker in written format, in a language that the person understands
 - Ensure that the contract includes information on wage level, payment modalities, working hours, overtime, frequency of rest days, responsibility for occupational health and safety, insurances etc.

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i



Conclusions

- To be effective, prevention needs to address different forms of labour exploitation (especially violations of labour protection standards), which are more easily detectable and are often precursors to trafficking.
- Promoting equality and labour rights for all workers is the most efficient way of improving the general standards of employment, which will also enhance the situation of the most vulnerable workers.
- Recruitment agencies and businesses have important role in prevention, they should not only declare respect of human rights but also know and demonstrate how they ensure such commitment wherever they operate.
- Internet enables new forms of recruitment, it is important react fast and in flexible ways, if abuse is detected.

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

ADSTRINGO

h e u n i



ADSTRINGO

Publications:

Exploitation of migrant workers in Finland, Sweden, Estonia and Lithuania: Uncovering the links between recruitment, irregular employment practices and labour trafficking

Guidelines to Prevent Abusive Recruitment, Exploitative Employment and Trafficking of Migrant Workers in the Baltic Sea Region

are available at www.heuni.fi

anniina.jokinen@om.fi

heuni

European Institute for Crime Prevention and Control

affiliated with the United Nations

With the financial support of the Prevention of

and Fight against Crime Programme

European Commission - Directorate General Home Affairs

REPUBLIC OF ESTONIA

SAKUTÖÖRITSIKURITSE

THE INTERIOR

Ministry of Justice

Ministry of Social Security and

Economic Affairs

UNIVERSITY OF TARTU


Si

Research Institute

Malgorzata Kozlowska

Malgorzata Kozlowska

I am a prosecutor at the General Prosecutor's Office in Poland and work in the Department for Organized Crime and Corruption. Within my duties are coordinating and monitoring cases on THB leading by prosecutors' offices. I am responsible for the coordination of these kind of cases at central level.



The need for effective cooperation between police and judicial authorities to trace perpetrators and protect victims

MALGORZATA KOZLOWSKA
PROSECUTOR GENERAL'S OFFICE
DEPARTMENT FOR ORGANIZED CRIME
AND CORRUPTION

VIENNA, 11TH SEPTEMBER 2014



Cooperation on central level

- Interdepartmental Committee for Combating and Preventing Trafficking in Human Beings - a consultative and advisory body to the Prime Minister
 - the Committee is comprised of representatives of government, NGOs and invited institutions (PG, Ombudsman, Labour Inspectorate etc.)



Cooperation on central level

- Working groups within Committee
 - Group for trafficking in children
 - Group for preventive actions
 - Group for supporting victims of trafficking in human beings



Cooperation on central level

- Central bodies:
 - Unit against Trafficking in Human Beings
Migration Policy Department, Ministry of Interior,
 - prosecutor in Department for Organized Crime and Corruption,
 - Human Trafficking Department National Headquarters Polish Police,
 - Coordinator in Intelligence and Investigation Department of Border Guard Headquarters

And NGOs'

- information for every actor about new victim in program National Consultation and Intervention Centre for victims of human trafficking



Cooperation in local level

- Voivodeship units for THB - regional platforms for exchange information and cooperation between institutions and organizations involved in counteracting trafficking
 - units are expected to improve the organization of preventive activities, support and reintegration of victims and trigger the activity of local governments and non-governmental organizations in this regard.



- role of cooperation before official initiation of investigation
- investigation
- after investigation



- identification – role of coordinators in prosecutors offices, police and BG
- indictments for identification
- initiation of investigation – need for good evidence, role of victim's statement
- role of victim in investigation
 - importance of cooperation between all actors



Rights of victim

Aim of investigation

- catalogue of rights – right to be informed in understandable language
- right to be heard - decision of hearing – prosecutor, judge, police, BG
- right to be compensated – searching for money and estate of suspect to freeze and confiscate assets
- threat of re-victimization
- non punishment rule



- searching for evidence
 - cooperation between law enforcement (internal and international) and judicial authorities
- assessment of the threat – certificate on (not)existing threat
- protection
 - in the country of investigation
 - in the country of origin



- balance between rights of victims and aim of investigation
- multidisciplinary approach



Effective cooperation

- trust
- respect
- knowledge
- common aims
- exchange information and data
- platform for discussion
- sharing experiences
- common trainings
- multidisciplinary approach
- sensitivity



Thank you for your attention

?

?

Angelika Molnar

The role and responsibilities of Europol in countering THB: case studies

11 September 2014

Angelika Molnar
Project Manager of Focal Point Phoenix
Serious and Organised Crime Network
EUROPOL



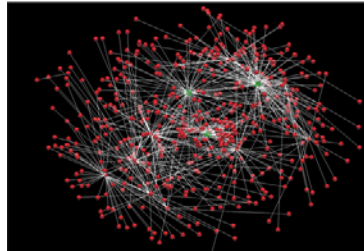
EUROPOL

- European Union law enforcement agency
- handles criminal intelligence and provides analysis
- area of serious international crime and terrorism
- two or more EU Member States concerned
- has no executive powers



The role of Focal Point Phoenix

- Operational Project dealing with THB
 - Legal framework allowing to collect, store and analysis criminal data
 - Database
 - Development of Intelligence packages
 - Modern analytical techniques e.g. SNA
- Opened June 2007
- The main focus is to support live ongoing investigations



3

 **EUROPOL**

FP Phoenix – Members and Associates

24 Participating MS:

- Austria, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovak Republic, Spain, Sweden, United Kingdom, Lithuania, Slovenia

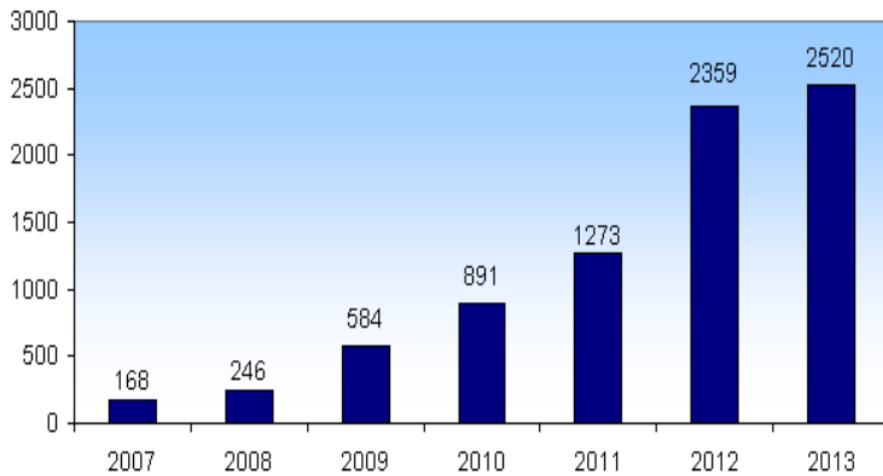
4 Associates

- Australia
- Norway
- Switzerland
- 4 Eurojust



 **EUROPOL**

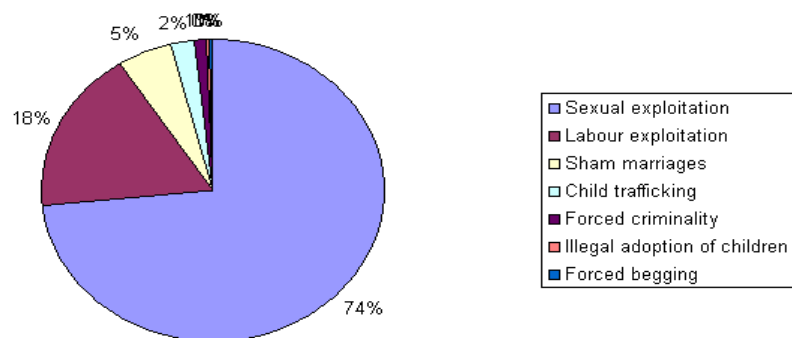
Number of contributions received by FP Phoenix



5

Different forms of exploitation

Contributions per types of exploitation - 1st quarter



6

Europol's Operational Support Services

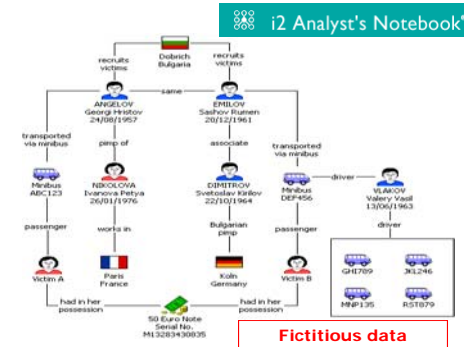
- Facilitating information exchange via a secure line of communication

EUROPOL SIENA Information Exchange - AWF07-038 Phoenix

- Processing, storing, collecting data

i2 iBase

- Cross-checks
- Operational analysis
- Organisation and facilitation of operational meetings
- On-the-spot assistance with the deployment of the mobile office



EUROPOL

7

Cross-border investigation 1. - background

- Operation **Buidelwolf** initiated by the NL against members of a Hungarian trafficking network exploiting Hungarian women in window prostitution in The Hague



EUROPOL SIENA Information Exchange - AWF07-038 Phoenix

- The cases were referred to **Europol** with Siena in December 2011 to
 - facilitate the cross-border cooperation and
 - establish international links

Message type	ID	Subject	Crime Areas	From	To
No info available	1008078-1-33	Organ trafficking / Survey	Trafficking in human organs and tissue; NO NCP	AWFPHOENIX	
For information	1021071-1-7	Romanian THB / EFTENIE Marius - BUCUR Victor 230111981 - B more	Trafficking in human beings;	AWFPHOENIX	
Full answer	1012180-29-2	Onderzoek HELGAFELL	Trafficking in human beings;	AWFPHOENIX	
Full answer	1021020-1-3	Labour exploitation / DELTA SQUASH s. r. o.	Trafficking in human beings;	CZ, SKLB	
Request	1022698-4-1	Labour exploitation / Willem Lakatos OCG	Trafficking in human beings;	AWFPHOENIX, UKLB, SK	
Full answer	1022932-2-3	Romanian THB / Operation Abbeydale	Trafficking in human beings;	UK, RO.LB	

8

Modus Operandi – Operation Buidelwolf



Recruitment:

- took place in Hungary involving young women with difficult financial and social background
- with false promises of a job in picking flowers



Transportation:

- to NL by low cost flight and
- car under the control of the criminals



9

EUROPOL

Modus Operandi



Exploitation:

- through forced prostitution in the red-light districts under threats, permanent physical and psychological abuse
- all money earned was taken away by members of the OCG



10

EUROPOL

Cross-border investigation 2. - background



- Operation **Baranyok** initiated by the HU police against traffickers bringing Hungarian women for their exploitation in prostitution in different cities in the NL
- The cases were referred to **Europol** with Siena in January 2012 to



Recruitment:

- took place in Hungary involving
- young women with difficult financial and social background
- with the lover boy method



11

Modus Operandi – Operation Baranyok



Transportation:

- to NL by car under the control of the criminals



Exploitation:

- through forced prostitution in the red-light districts under threats, permanent physical and psychological abuse
- all money earned was taken away by members of the OCG



12

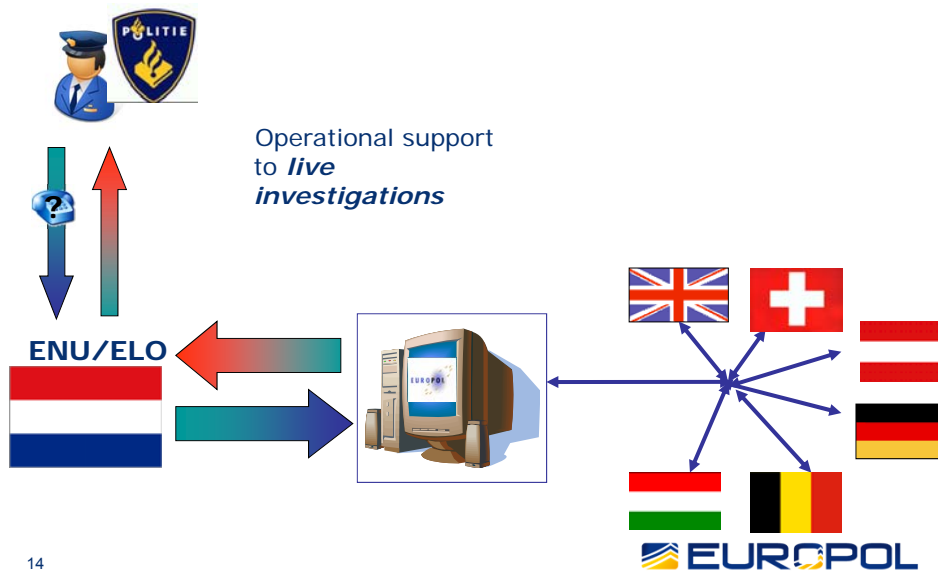
Organised Criminal Network involved

- Targets : 8 suspects all HU nationals of Roma origin were identified as controlling the victims
- clear evidence has been established that they are closely cooperating with each other
- criminal group divided in smaller family based cells
- clear distribution of roles within the trafficking criminal group in the various phases of the trafficking activities (recruitment, transportation and controlling the victims, making the money transfers)
- the group has extended their activities also to Gent
- links have been identified with other EU MS

13

 **EUROPOL**

Case study 1 – facilitation of exchange of information



14

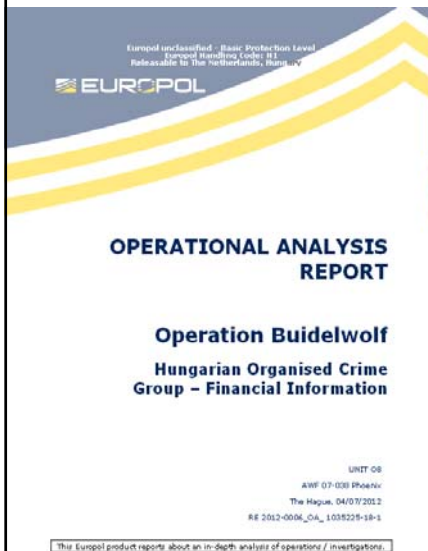
Proceeds of the crime

- Very high profit generated
- Revenues are mostly sent back to the country of origin through
 - Western Union
 - cash couriers
- the roles of some main suspects' family have been clarified as recipients of the money transfers in Hungary
- Financial investigations

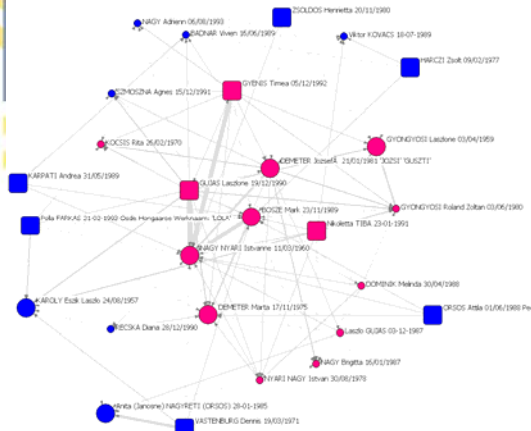


Operational Analytical Support

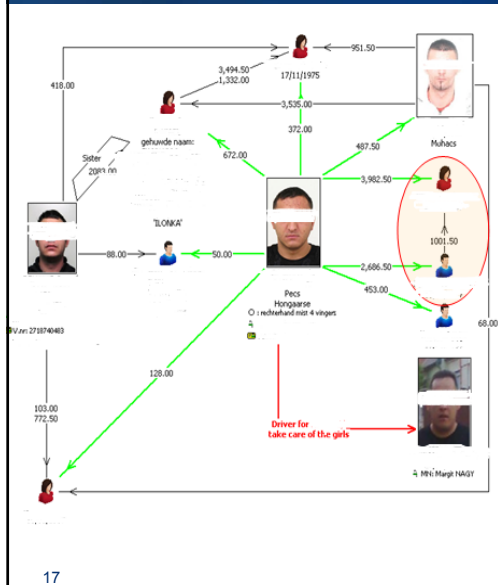
Operational Analysis



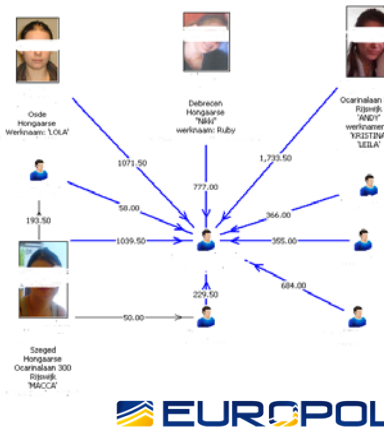
S.N.A. NETDRAW



Operational Analysis



- the structure of the transactions network is outlined
- the most important persons of a large network are identified



Results of Operation Buidelwolf

- **25 victims identified** and provided with assistance
- **7 (the main) suspects arrested** in 2012
- and **convicted** in 2013



Suspect 1: 10 years + 2x5000 €
 Suspect 2: 9 years + 2500 + 4000 €
 Suspect 3: 6 years + plus 2 x 2500 €
 Suspect 4: 6 years + 2x 4000 €
 Suspect 5: 6 years + 5500 €
 Suspect 6: 4 years
 Suspect 7: 332 days imprisonment

Operation IFS - 2013

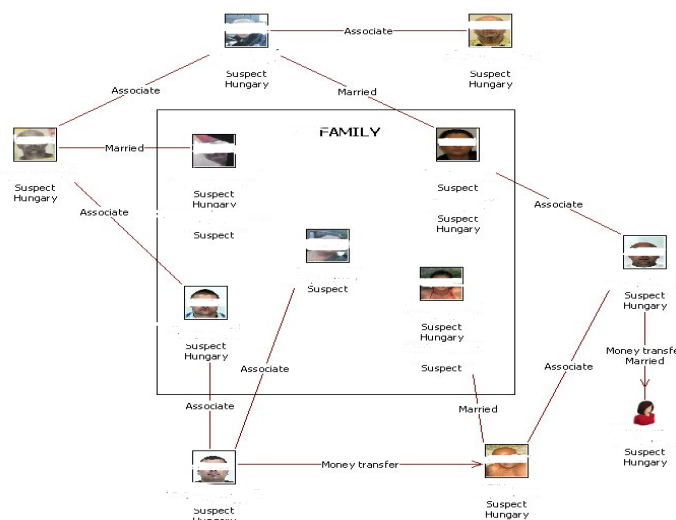


- **Operation IFS** (*Iuncti Fortiores Sumus*), an umbrella investigation
 - officially initiated on the 10th of January 2013
 - a spin off investigation of Op Buidelwolf/Baranyok carried out by HU and NL
 - the criminal network managed to substitute apprehended suspects within a small timeframe (about 2 weeks)
 - Six interlinked sub-investigations under the umbrella of the IFS operation
- Main challenges to the investigation are:
- the fast substitution of arrested members of the criminal group,
 - remote facilitation from Hungary,
 - fast movement of women to DE or BE,
 - the abuse of legitimate businesses such as Western Union (threatening or corrupting employees)

19



Main suspects

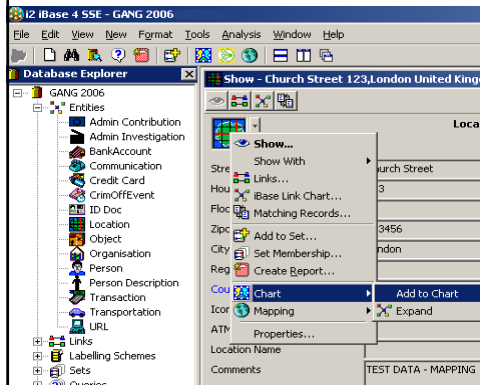


20



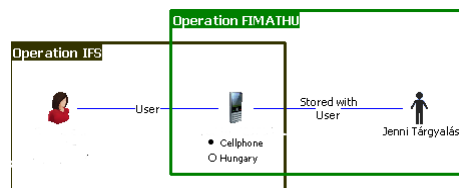
Operational Analytical support

International links



Cross-match reports

- entities emerged in one or two operations
- sent to the competent law enforcement authorities
- respecting handling codes



21



Links to Belgium



Operation Galaton

- against members of Hungarian OCN
- build around two families
- involved in THB for sexual exploitation and money laundering
- informal information from victims about use of violence, frequent abortions, sexual abuse of women
- money mule used to transport cash back to HU with low cost airlines
- surveillance and wire-tapping



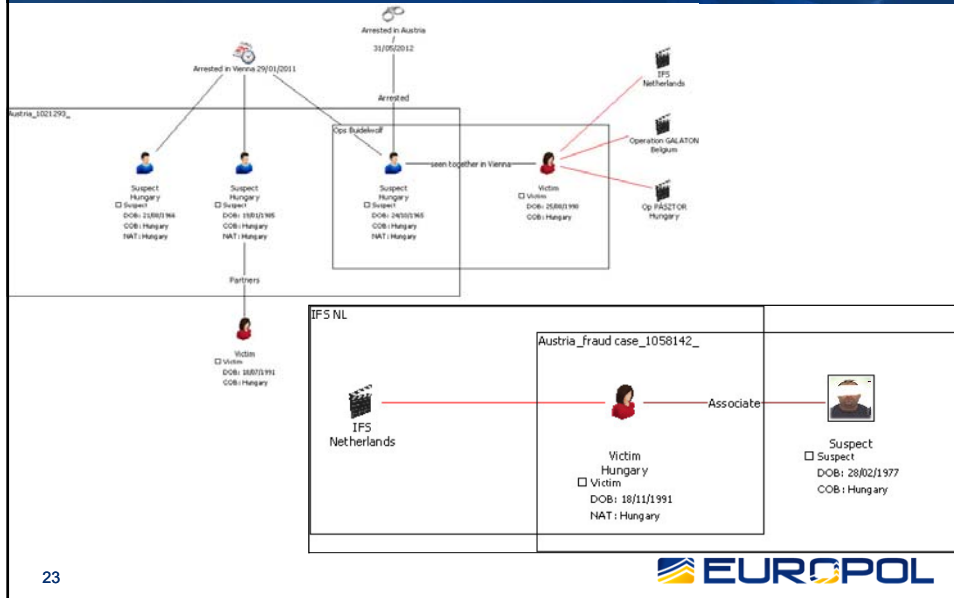
22



Links to Austria



POLIZEI



Links to Germany and Switzerland



UV, xaxb/xxxx GH, xaxb/xxxx MN, xaxb/xxxx AB, xaxb/xxxx ZS, xaxb/xxxx
EF, xaxb/xxxx IL, xaxb/xxxx CD, xaxb/xxxx ST, xaxb/xxxx QR, xaxb/xxxx

OB, xaxb/1990

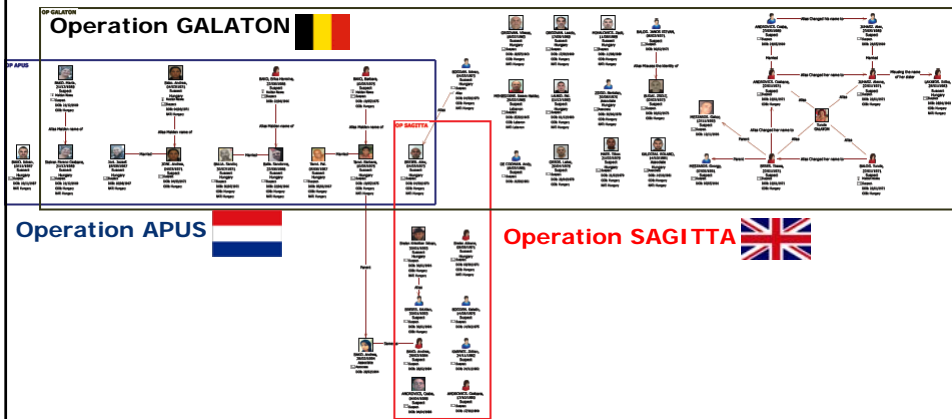
Victims, found exerting prostitution in clubs in Switzerland by the police



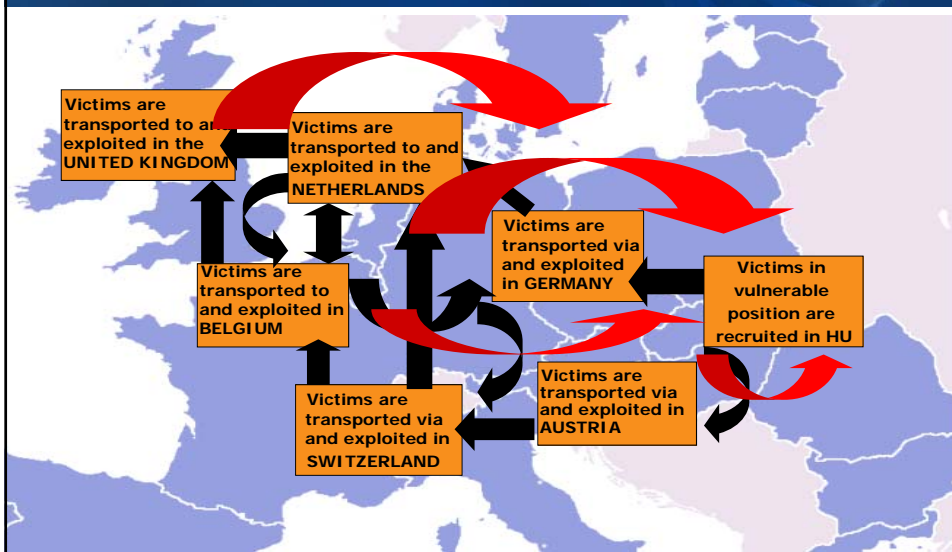
Links to UK



POLICE



Trafficking process and money flow



Joint Investigation Team (JIT)

Cooperation with Eurojust

- Participation in Eurojust coordination meetings with the purpose of setting-up a JIT

- JIT agreement signed 02/2013
- between BE, HU and NL
- 1st trilateral JIT in THB



- Europol's involvement in supportive capacity:
 - » Cross-match reports
 - » Operational Analytical reports
 - » Facilitation of operational meetings
 - » Contribution to coordination meetings
 - » On-the-spot assistance



27

EUROPOL

Operational support on-the-spot

Day of Action

- 12-13 Marc 2014
- HU and BE national police
- extensive human trafficking field operation
- simultaneously in different locations
- execution of house searches
- execution of arrest warrants
- with the support of Europol



28

EUROPOL

Operational support on the spot

Mobile Office



29

Universal Forensic Examination Tool



Results of the Day of Action

Arrests:

- 2 suspects arrested in HU
- 8 suspects arrested in BE



Seizures:

- large quantity of cash in local currency
- jewellery,
- mobile phones,
- seven luxury cars



- other significant evidentiary material relevant to the investigation



30

Operational outcome

Overall results:

- BE: 8 arrests
- NL: 9 arrests
- UK: 8 arrests
- HU: 2 arrests



Europol's contribution to the operational outcome:



- Cross-match reports: 59
- Operational Analytical reports: 9
- Facilitation of operational meetings: 12
- Contribution to coordination meetings: 4
- On-the-spot assistance: 1

31

 **EUROPOL**

Involvement in new and emerging forms of exploitation

Benefit fraud

- Individuals lured in the United Kingdom
- For fraudulent social benefit claims
- OCG taking advantage of the British Tax Credits/Child Benefits system



Marriages of convenience

- victims of EU nationals are trafficked to other EU countries for the purpose of sham marriage
- coercion of the victims in the country of origin to marry Third country nationals
- multiple forms of exploitation



 **EUROPOL**

Europol key strategic products Threat assessments - Intelligence reports

- OCTA (SOCTA)
- TE-SAT
- AD-Hoc reports
 - Event or topic specific
 - Unified working methodology



Angelika MOLNAR

Project Manager
Analytical Work File (AWF) Phoenix
Europol
Tel: 0031 70 353 1610
E-mail:
angelika.molnar@europol.europa.eu

Thank you

Ruth Freedom Pojman

Ruth Freedom Pojman

Current Address: Grunentorgasse 14/4, Wien 1090, Austria

Permanent Address: 32 Walnut Avenue, Highland Falls, New York, USA;

Telephone: +43 664 859 0902; Email: rfpojman@aol.com

PROFESSIONAL EXPERIENCE

Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Deputy Co-ordinator, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, Vienna, Austria, 2008-present

- Assist and advise the Special Representative (SR) in her overall mission and work, including policy level analysis, strategies, initiatives, and responses to requests for information.
- Assist and advise OSCE participating States in the implementation of the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings (THB) and other political and international commitments, taking a comprehensive human rights approach.
- Oversee the daily management and co-ordination of the functions of the Office, from high level event planning and country assessments, to supervision of up to eleven staff. Serve on the ethics committee, and task forces on Afghanistan and Central Asia.
- Supervise budget planning, reporting and follow up. Act as alternate Programme Manager.
- Responsible for Internal Coordination with the OSG, and other OSCE structures.
- Co-ordinating with the CiO and OSCE delegations, especially on Human Dimension and Good Governance issues, ensuring a regular flow of information to 57 participating States.
- Supervise and draft briefs, political documents, the annual report, and research reports, including on the implementation of codes of conduct to address the demand for exploitative labour and commercial sex in the private sector, military and IOs.
- Influenced policy at the world's largest global security company, Lockheed Martin, successfully advocating for the adoption of Corporate Policy Statement 734 - Trafficking in Persons, a code of conduct for 140,000 employees at this multi-billion dollar corporation.
- Develop projects, including an XB programme on preventing THB, and fundraise.
- Liaise with relevant actors to promote the public and political profile of the SR's activities, including civil society, the media, the private sector, and partner organizations.
- Represent the SR in Vienna, and in regional/international conferences and other fora.

United States Agency for International Development (USAID), Senior Anti-trafficking Advisor, Washington D.C., 2002-2008

- Advanced sound policies and programs to combat trafficking in persons in the E&E region, both within the USG, and with key counterparts such as NATO on a zero tolerance policy.
- Coordinated work with 20 missions in Europe and Eurasia (E&E) to design bilateral and regional anti-trafficking programs and strategies, draft solicitations, review proposals, and track budgets.
- Advocated for re-structuring of anti-trafficking work at USAID, drafted a concept paper on integrating Trafficking in Person programming across USAID development work, including anti-corruption, democracy and governance, conflict, economic growth, gender, independent media, and social transition, leading to the development of a field manual and moving TIP from EG/WID to the DCHA office.

- Developed and managed regional projects for awareness-raising on trafficking in persons (including documentary and media work), for transnational trafficking victim protection, and a network of investigative journalists working on organized crime issues in SEE.
- Analyzed issues related to project needs, conduct assessments, provide necessary interventions and disseminate information to missions for more effective programming.
- Assisted missions to strengthen local civil society (NGOs and media) and networks, NGO-government cooperation, to advance private sector involvement and support for human rights and anti-trafficking programs.
- Built relationships and collaborate with other USG agencies and with key regional players to develop strategic approaches for to mainstream and support human rights and anti-trafficking efforts. Served on the SPOG research committee.
- Prepared scopes of work, solicitations, strategy/position papers, briefing materials, correspondence; produce visuals, and video/film.
- Participate in/speak at conferences, workshops and briefings, and conduct trainings. Organized the first academy wide event on trafficking at the West Point Military Academy.

International Organization for Migration (IOM), Acting Officer-in-Charge; *Chief Programme Specialist*, Bishkek, Kyrgyz Republic, 1997 – 2001

- Acting Officer-in-Charge for several months in 2000 and 2001. Performed tasks of the COM in Bishkek in his/her absence. Served as IOM focal point for Uzbekistan.
- Designed and managed projects under the IOM Capacity Building in Migration Management Programme (CBMMP) in key areas such as awareness raising, migration policy, information, border control, labor migration and counter-trafficking.
- Assisted in the development of the IOM country and Central Asian regional strategies.
- Responsible for public information, outreach and work with the media.
- Developed and directed projects and managed project budgets. Oversaw monthly finance reports to HQ. Assisted in general office management on an on-going basis; managed up to 15 professional and support staff; developed job descriptions and evaluations.
- Instrumental in the development of the Regional Center on Migration and Refugee Issues.
- Drafted donor reports; conducted project evaluations; and wrote proposals.
- Developed and directed the successful IOM-OSCE *Trafficking in Women and Children from the Kyrgyz Republic* research report in 2000. Advised the government on signing the UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons in Palermo, Italy in December 2000.
- Co-chaired the work of the inter-agency Counter-Trafficking Task Force composed of to develop a progressive and realistic Plan of Action to Combat Trafficking in the Kyrgyz Republic that was signed by the President.
- Liaised with the government, diplomatic missions, international agencies, civil society, the media and other IOM offices including HQ; Developed joint projects with partner agencies.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Public Information Officer*, Bishkek, Kyrgyz Republic, 1996- 1997

- Developed and implemented the Public Information strategy for UNHCR in the Kyrgyz Republic. Established and maintained contacts with the media and civil society. Facilitated systematic information flow on UNHCR's mandate and activities, wrote articles, crafted public information materials, including PSA radio/TV spots, to raise awareness of refugee issues and

inter-ethnic tolerance. Monitored media on UNHCR related issues and major events in the region, organized press briefings and conferences.

- Evaluated proposals received from media and NGOs. Conducted on-site monitoring of projects, interviewed and gathered information from refugees for project work.
- Organized visits and press for high level delegation to Central Asia, including the UN High Commissioner for Refugees, Ms. Ogata, the Kyrgyz Foreign Minister and journalists to refugee settlements and for the regional CASWAME meeting in Ashgabad, Turkmenistan.

Mobil Oil Kazakhstan, *Media Relations Consultant*, Almaty, Kazakhstan, 1995-1996

- Launched major publicity campaign for Tulpur Munai and Mobil Oil Kazakhstan. Organized press conferences and reception for the high-level signing of Mobil/Kazakhstan joint venture Tulpur Munai, prepared biographical and other materials for the visiting Chairman of Mobil.
- Worked closely with the media on press releases, art work, negotiation and placement of ads, TV spots and follow-up with local media for other Mobil activities.
- Researched and wrote reports on the state of the media in Kazakhstan (including political connections and ownership of various media). Culled and translated articles on Mobil and relevant related issues from the Kazakhstani press.
- Proposed goodwill projects for Mobil to sponsor.

World Learning, PVO/NIS Project, *Program and Information Officer*, Moscow, 1994- 1995

- Monitored and reported on progress of US-NIS partnership sub-grant projects in developing NGOs in the Newly Independent States (NIS) under \$25 million USAID grant. Acted as liaison with Washington DC office and all USAID field missions in the NIS.
- Established and maintained contacts with international PVOs and national NGOs working in the NIS, assessed needs, provided necessary assistance and information. Worked closely with US partners and their local project partners addressing human rights and social issues such as disabilities, environment, independent and free media (including overseeing first grants to Internews and the setting up of their offices in the CIS), youth, civil society networking, and support and humanitarian aid to vulnerable or displaced persons and families of relocating military. Conducted on-site monitoring throughout the NIS.
- Organized, participated in, and managed grant solicitations, conferences, and training workshops. Reviewed and evaluated grant proposals. Oversaw public information including the publication of the monthly newsletter. Conducted training for NGOs and media.

Russian Care Foundation, *Assistant to President*, Washington, D.C., 1993

- Worked for six months as the assistant to the President of Russian Care Foundation, Irina Kozyreva, wife of the Foreign Minister of Russia. This Moscow-based non-profit organization was set up to aid dependents of Russian military personnel returning to Russia after the collapse of the Soviet Union—in areas such as social services, employment, health and education.
- Researched American philanthropic and voluntary organizations and assessed their adaptability to Russian conditions. Established ties and organized working visits with American foundations.

'Demokrakizatsiya' Co-founder and Eurasia editor, Washington D.C. and Moscow, 1991-1995

- Co-founded and served as Eurasia Editor of the “*Demokratizatsiya*” international journal on post-Soviet democratization and transformation, including economic, social and human rights, including freedom of expression.
- Organized launch and other events to attract distinguished scholars to the editorial board and to make contributions to the journal on a wide array of issues including: politics, economics, social issues, legal systems, nationalities, international relations, and human rights.

EDUCATION

International Anti-Corruption Academy (IACA), Laxenburg, Austria, July 2012

International Anti-Corruption Summer Academy “Practice Meets Science”,

The George Washington University, Washington, DC, 2006

Documentary film certificate from The Documentary Center

The American University, School of International Service, Washington, DC, 1995

M.A. in Russian and Central Eurasian Studies, and International Communications.

Moscow State University, Law Faculty, Moscow, USSR, 1990.

International Public Law.

University of Mississippi, Oxford, MS, 1988

B.A. in European History with minors in French and Russian. GPA 3.91.

TRAINING

- Experienced Manager training, Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD), London, UK, October 2010
- Negotiating Techniques in Multilateral Diplomacy, United States Institute of Peace (USIP), Vienna, Austria, July 2010
- Intensive training in Project Development, IOM, Ho Chi Minh City, Vietnam, 1999

AWARDS

- **USAID Michael K. White Memorial Award, 2008: “For unwavering commitment, leadership, innovation, and mentoring in the fight against modern day enslavement of women and children. Her superb contributions to anti-trafficking policies and programs in the E&E region significantly strengthened prevention, protection and assistance to hundreds of thousands of vulnerable women and children.”**
- **USAID/E&E/DGST Meritorious Group Award for outstanding technical, policy, and strategy leadership for the Agency, E&E Bureau and USAID missions, 2008**
- **USAID/E&E Meritorious Honor Award, 2005**

FILM WORK, LANGUAGES and SKILLS

- Co-producer for Europe on the global anti-trafficking film “Not my Life”, that premiered in 2011; produced documentary short film “*Gathering Storm*” on the US immigration debate; advisor on the first soap opera “Crossroads” in Kazakhstan, inserting messages on development and democracy issues; and advised MTV EF in the development of two docudramas on TIP issues.
- English native; Russian: fluent spoken and comprehension; French: excellent spoken, fluent comprehension; Intermediate German; Basic Mandarin Chinese, and Danish.
- Photography, Video, Avid and Final Cut Pro, Power Point, Word, Doc.in, IRMA.

Enrico Ragaglia

Name: Enrico Ragaglia

Nationality: Italian

Date of Birth: 07 July 1975

Current position: Programme Manager (*ad interim*), Anti-Trafficking Programme, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

Enrico Ragaglia has been working in the anti-trafficking field for the last 12 years.

Between 2002 and 2006 he has worked for Save the Children Italy, an International Non-Governmental Organisation that carries out activities for the protection and promotion of the rights of the child in Europe and developing countries. During his work experience at Save the Children Italy, he implemented several projects in the area of combating child-trafficking.

Since 2006 Enrico Ragaglia has been working with the International Centre for Migration Policy Development, where he started as project officer responsible for the implementation of anti-trafficking projects in South-Eastern Europe and the EU. Since 2009, he has also been responsible for transnational projects between Brazil and EU Member States focusing on anti-trafficking responses and protection of migrants' rights. As of April 2014 he is acting Programme Manager at the ICMPD Anti-Trafficking Programme.

His academic background is on public policies and political science, in particular on social policies, poverty reduction and social inclusion policies. In 2001, he obtained his Master's Degree in European Social Policy Analysis and Evaluation at the National University of Ireland and the Roskilde University in Denmark.

He is fluent in Italian, English and Portuguese, and has a good working knowledge of Spanish language.



ICMPD

International Centre for
Migration Policy Development

ICMPD's Competence Centre for Trafficking in Human Beings

Countering THB and assisting in enhancing law enforcement work in the field.

Enrico Ragaglia, Programme Manager a.i. THB Competence Centre Vienna, 12.9.2014



International Centre for
Migration Policy Development

Countering THB and assisting in enhancing law enforcement work in the field.

The ICMPD Perspective

Lesson 1: Developing an Institutional Response

Lesson 2: Capacity Building in a Multi-Agency Setting.

Lesson 3: A Tailored Approach to Transnational Cooperation

Q&A

The ICMPD Perspective – The Competence Centre for Trafficking in Human Beings

Our Approach:

- ❖ **Multi-disciplinary** partnership
- ❖ **Human-rights** centred
- ❖ **Relevant** to national or regional context
- ❖ **Sustainable**; encourages stakeholder ownership of solutions

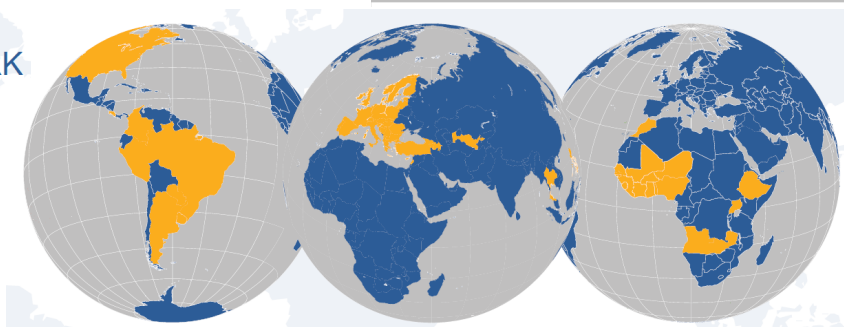
Established in 2002

Staff: 14

Offices: Vienna (HQ), Brussels, Skopje, Brasilia

Over 40 projects implemented in **50 countries**

WHERE WE WORK



How we work – Integrated Projects

We conduct

RESEARCH

such as training needs assessment, stakeholder mapping, policy and legislation analysis.

We inform

POLICY

development

through supporting national and transnational referral mechanisms, data analysis systems, developing standard operating procedures (SOPs), advising on the drafting of National Action Plans.

We support

CAPACITY

building

through delivering training to national authorities, developing training curricula in parallel with SOPs, and promoting platforms for information exchange and partnership building in a multi-disciplinary environment.

3 lessons of good practice

1. Developing an Institutional Response
2. Capacity Building in a multi-agency setting
3. A Tailored Approach to Transnational Cooperation

Lesson 1: Developing an Institutional Response

Institutional challenges:

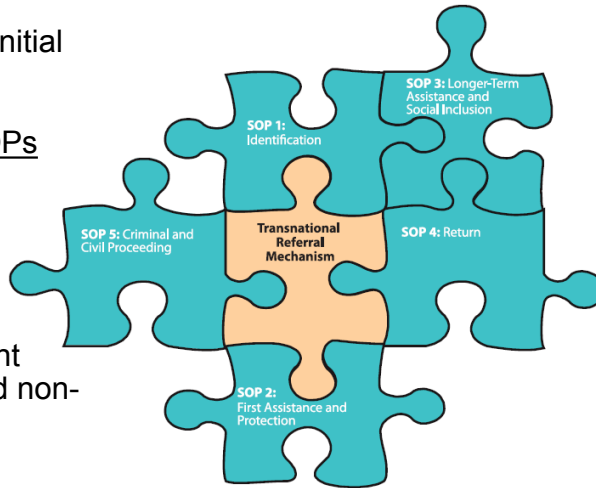
- ❖ *"We sent information through our liaison officer there, but there was no feedback and actions from the foreign authorities." (Police officer)*
- ❖ *"It takes **too long** to receive an answer from abroad. If we receive any" (Public prosecutor)*
- ❖ *"**Bureaucracy** is the problem, especially with regard to prolonged procedures of answer to our formal requests of the destination countries." (Governmental officer)*
- ❖ *"**Timely and documented** information from the sending country in case of return is often lacking." (Police officer)*

Solution:

- ❖ Development of National and Transnational Referral Mechanisms (TRMs)
- ❖ Drafting of Guidelines, Standard Operating Procedures (SOPs), National Action Plans.
- ❖ Create and maintain contact databases and strengthen partnerships through joint training.

Transnational Referral Mechanism (TRM)

- Full process of referral from initial identification, through return/resettlement/stay and assistance – harmonised SOPs
- Between countries of transit, destination and origin
- Cooperation between different governmental institutions and non-governmental actors



Example – TRM SOPs

- Set of recommendations
- Practical measures
- Specific measures for children
- Example of good practices
- Flowcharts for easy reference
- Contacts of relevant officials

IDENTIFICATION	Preliminary	Measure 1 INITIAL REFERRAL Step 1. Referring the presumed trafficked person to the first point of notification Step 2. Assessing if the presumed trafficked person is a minor Step 3. Appointing the guardian if presumed victim is/assumed to be a minor
		↓
		Measure 2 ACCESS TO BASIC NEEDS AND INFORMATION Step 1. Explaining to the presumed trafficked person his/her rights/responsibilities & available assistance Step 2. Assessing imminent threat Step 3. Assessing urgent needs Step 4. Determining safety measures
		↓
		Measure 3 EARLY RISK ASSESSMENT Step 1. Assessing imminent risks and determining safety and well-being measures Step 2. Inquiring on urgent needs Step 3. Addressing urgent needs/requests of the presumed trafficked person
	Preliminary	↓
		Measure 4 LANGUAGE INTERPRETATION AND CULTURAL MEDIATION Step 1. Providing translation/interpretation between assistance providers/police and the presumed trafficked person Step 2. Informing interpreters/cultural mediators regarding their roles Step 3. Informing the presumed trafficked persons regarding their rights and the role of the interpreter/cultural mediator

Example of good practice

❖ Use of TRM guidelines in **Bulgaria**

- » Served as the basis for the development of the national referral mechanisms for victims of trafficking (NRM).
- » NRM finalised and officially adopted by the Council of Ministers at the end of October 2010.
- » NRM linked to TRM Guidelines and incorporates and collects existing practices in identification, referral, short-term and long-term victim support on the national level, including mechanisms for referral of children.

❖ Beneficiary feedback

*“They (TRM GLs) provide for a **quicker information channeling** and sharing between related agencies inside and outside the country.” (Police officer)*

*“The TRM contact list provides for fast communication with relevant authorities in **other countries** in the region” (Former police officer)*

Lesson 2: Capacity Building in a Multi-Agency Setting

Challenges:

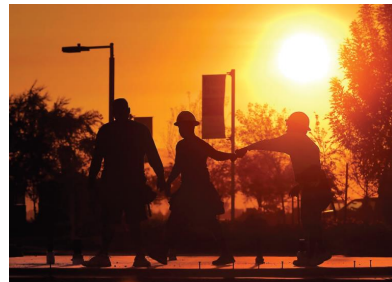
- ❖ Lack of understanding on the part of some stakeholders of their/ others role in the anti-trafficking process
- ❖ Insufficient understanding of the mandate and powers of equivalent (international) institutions, which may lead to challenges in cooperation
- ❖ Unwillingness among trafficked people to cooperate in the investigation
- ❖ Insufficient communication between stakeholders at the national and international level.

Recommendations:

- ❖ Institutionalise the role of labour inspectors among anti-trafficking stakeholders at the national level, and include other inspection services as well
- ❖ Create awareness about the powers of equivalent institutions across the EU and neighbouring countries
- ❖ Prosecutors can work together with NGOs, trade unions, etc. in collecting evidence and interviewing witnesses and victims
- ❖ Include in the NRM/ TRM

Example: Capacity Building Training to Combat Labour Exploitation

- ❖ Conducted a capacity building project for 14 countries: 7 EU MS, one accession country, 6 South-East European countries
- ❖ Conducted a training-needs assessment
- ❖ Targeted 4 groups: labour inspectors, prosecutors, specialized police officers, policy makers (national coordinators)
- ❖ Trainings in line with the priorities of the EU Strategy from June 2012
- ❖ Complied with the training obligation stipulated in the EU directive
- ❖ Utilized the TRM “infrastructure” – network, contacts, established legislative and institutional frameworks, built upon continued interest



Example: Fight against trafficking in human beings (IFS), Phase I and II

- ❖ **Phase 1:** 18 month project, four countries: Azerbaijan; Bosnia & Herzegovina; Moldova; Turkey.
- ❖ **Phase 2:** 3 year project, increase to six countries, + Albania and Azerbaijan. Inception phase starts September 2014.

Integrated project design → addresses institutional and capacity building needs in each beneficiary country.

Training needs assessments,
Development of training curricula and materials for each country,
Development of SOPs,
Multi-agency training,
Follow up and

Recommendations on a multi-agency approach to capacity building

- ❖ Need to encourage the **horizontal inclusion of practitioner groups** in capacity building training on how to handle cases of trafficking for labour exploitation.
 - ❖ Interdisciplinary training for law enforcement, labour inspectorates, social services, prosecutors, judges.
- ❖ National level training activities must be expanded to include **transnational training activities** with representatives of countries along the entire chain of trafficking (origin, transit and destination) in order to **foster transnational and regional cooperation**.
- ❖ Use the opportunity of multi-agency training to collect **policy-oriented feedback** from training participants and design **strategic documents** for use at national and regional levels.

Lesson 3: A Tailored Approach to Transnational Cooperation

- ❖ Project design in response to specific regional and trans-regional trends in migration and THB
- ❖ Developing an institutional response at a bilateral level
- ❖ Contextualising these initiatives in the national legal and policy frameworks
- ❖ Building initiatives within ongoing and established bilateral dialogue
- ❖ Integrating initiatives in the broader transnational cooperation in the field of migration and anti-trafficking



ICMPD

International Centre for
Migration Policy Development

Thank you very much for your attention!



ICMPD

International Centre for
Migration Policy Development

Enrico Ragaglia

Programme Manager *a.i.*
Anti-Trafficking in Human Beings Competence
Centre

Phone: +43 1 504 4677 - 2372

Fax: +43 1 504 4677 - 2375

E-mail: enrico.ragaglia@icmpd.org

Gonzagagasse 1, 5th floor
1010 Vienna
Austria
www.icmpd.org

Simona Schreier

Simona SCHREIER

Nationality: Swiss

Date of birth: May 24, 1984

Address: Mohsgasse 10, 32, 1030 Vienna, Austria

Tel.: +43 680 2126 602 (mobile)

Tel.: +43 (1) 26060 83017 (work)

Email: simonaschreier@gmail.com (personal)

PROFILE

Fields of activity: Criminal justice and human rights

Sectors of interest: Human trafficking and migration

Desired employment/Occupational field: Junior expert

About my professional profile: My personal objective is to pursue a career in an international and intercultural environment by promoting the cooperation and the coordination between various international entities such as the UN, local NGOs and transition stakeholders. Together with my educational background as well as my professional experience, I have acquired capacities such as communication, project coordination, fundraising, working under pressure, respecting strict deadlines and working within a team.

PROFESSIONAL EXPERIENCE/ INTERNSHIPS/ VOLUNTEER WORK

August '13 to
present

**UNITED NATIONS OFFICE OF DRUGS AND CRIME (UNODC)
Human Trafficking and Smuggling of Migrants Section (HTMSS)
Vienna, Austria**

Associate Expert/Swiss Expert Pool for Civilian Peacebuilding

- Carrying out various substantive, organizational and coordination tasks for providing technical assistance, which includes legislative assistance and capacity building, in the area of trafficking in persons, in close cooperation with UNODC's Regional Desks and Field Offices in the region of West Africa, Southern Africa, Nigeria and any other regions which may be assigned;
- Researching, preparing, contributing to briefing notes, background notes and policy documents, as well as the compilation and assessment of national legislation, regulations and practices;
- Maintaining contacts at the operational level and liaise with government counterparts, intergovernmental and non-governmental organizations, regional and sub-regional institutions, United Nations system agencies and concerned units of UNODC;
- Contributing to the administrative and substantive preparations and servicing of conferences and expert group meetings, as well as of legislative bodies;
- Participating in and contributing to presentations and disseminating information on the Global Programme on Trafficking in Persons, and participate in the formulation and dissemination of awareness-raising materials.

October '12 to
May '13

**BILLAG SA
Fribourg, Switzerland
Office Clerk**

- Computing, recording, and proofreading data and other information, such as records or reports;
- Maintaining and updating filing, inventory, mailing, and database systems;
- Communicating and cooperating with other departments of Billag such as accounting, etc.;
- Carrying out other assigned administrative duties.

February '12 to
September '12

**TRIAL (Track Impunity Always – Swiss Association against Impunity)
Geneva, Switzerland
Volunteer**

- Researching and compiling short reports on numerous criminal proceedings in the field of international criminal law (essentially concerning genocide, crimes against humanity, war crimes and torture);
- Translating and proofreading various texts for publication on the website in the field of human rights and international criminal law.

April '11 to
December '11

**ORGANISATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE (OSCE)
OSCE Secretariat in Vienna and OSCE Mission in Bosnia and Herzegovina
Junior Professional Officer/Swiss Expert Pool for Civilian Peacebuilding**

- Analysing adherence to Human Rights standards in the justice system in Bosnia & Herzegovina;
- Conducting research on Criminal Justice Reform (CJR) for the Annual Police Expert Meeting in 2011;
- Providing research and analysis on the development of Rule of Law and Human Right standards in Bosnia & Herzegovina through a legal database;
- Drafting a report on ill treatment and torture in detention centres in Bosnia and Herzegovina (BiH), including collecting inputs from the OSCE field offices;
- Providing inputs for evaluation and monitoring of projects;
- Elaborating advocacy strategies on several issues such as juvenile justice and protection of vulnerable groups;
- Participating in meetings with local authorities, civil society, international agencies and members of the judiciary;
- Communicating/consulting with experts in international partner organizations, such as the EU Council Secretariat, Council of Europe, UNODC and other OSCE executive structures.

September '10
to March '11

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER OF HUMAN RIGHTS (OHCHR)

United Nations Office in Burundi (BNUB)

Coordinator of the Promotion Unit

- Organizing activities which promote human rights and security issues in Burundi;
- Managing yearly budgets and grants;
- Coordinating training programmes for national media officials, representatives of the civil society and women's associations in order to promote national capacity building;
- Reviewing human rights and migration concerns, including gender considerations, and participate in discussions with other Human Rights Officers on the integration of these issues into political, humanitarian and economic efforts and programmes;
- Liaising with government, NGOs, civil society, UN agencies and other partners to create baseline data on the human rights situation, with special attention to vulnerable groups;
- Carrying out research and analysis and timely preparation of reports;
- Supervising staff within the unit.

Sept '08
To August '10

UNITED NATIONS INTERREGIONAL CRIME AND JUSTICE RESEARCH INSTITUTE

Applied Research Programme, Turin, Italy.

Project Officer and Assistant Programme Officer

- Assisting the management and supervision of the activities in the field of the programme *Strengthening Juvenile Justice in Angola*;
- Project cycle management skills, including strong programme design, monitoring and grant management;
- Carrying out research and assessment on various topics such as juvenile delinquency, human trafficking and violence against women;
- Maintaining correspondence and networking with relevant international organizations and UN partners such as UNDP, UNICEF and UNODC;
- Acting as focal point of the Interagency Panel on Juvenile Justice;
- Organizing missions, trainings and seminars to be held at UNICRI Headquarters or in the field
- Supervising interns and assistants;
- Fundraising in different areas of Child Protection, Migration and Human Rights targeted towards the European Commission, UN agencies and the private sector;
- Translating documents in various languages
- Development of numerous projects through drafting project proposals.

Aug '07
to Aug '08

ACADEMIC KNOWLEDGE, United Kingdom.

Freelance Research Writer

- Writing and conducting empirical research and assessment reports in various sectors of expertise (both on a European as well as international level): Human rights; Criminal Justice Systems; Criminology; Sociology and Psychology.

Oct.'06
to July '07

ACIDH (Catalan Association of Integration and Human Development) Barcelona, Spain.

Mental health worker / volunteer

- Accompanying individuals with limited intelligence in order to support them in every day life activities;
- Promoting and defending the rights of individuals with limited intelligence;
- Raising awareness in society towards this group;
- Encouraging the creation of specific resources in order to achieve their social and labour integration in the society;
- Providing psychological support.

Feb '06

**MINISTRY OF JUSTICE, Sub-secretary Office of Human Rights
Buenos Aires, Argentina.**

Consultant/Intern

- Observing and monitoring the work performed by the Human Rights Office, especially in the area of human rights violations within the prison system;
- Accompanying staff from the Ministry to various prison institutions such as women's and men detention centres, pre- liberation prisons, police stations and other types of penitentiary establishments;
- Conducting interviews with prisoners and collecting data for my research thesis;
- Participating in therapy group sessions as drug and alcohol abuse programmes.

TRAINING AND EDUCATION

Oct '11

EUROPE'S NEW TRAINING INITIATIVE FOR CIVILIAN CRISIS MANAGEMENT (ENTRI) Paris, France

Training course on *Rule of Law*

Sept '10

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER OF HUMAN RIGHTS, Bujumbura, Burundi

Training course on *Human Rights database*

April '10 to
July '10

HUMAN RIGHTS EDUCATION ASSOCIATES NETWORK, E-learning course

Specialized e-course on *Armed conflict, Human Rights and Humanitarian Law*

Sept '05 to
Sept '07

FACULTY OF LAW, University of Lausanne, Switzerland

Master of Law in Criminal Justice

Sept '06
to June '07

FACULTY OF LAW, Autonomous University of Barcelona, Spain

Foreign students exchange programme "Erasmus"

Sept '02
to July '05

FACULTY OF PSYCHOLOGY, University of Wales, Bangor, United Kingdom

Bachelor degree in Psychology

March ' 95
to July '02

LINCOLN SCHOOL ASSOCIATION AND GOETHE SCHULE, Buenos Aires, Argentina

Secondary school (International Baccalaureate)

LANGUAGES

COMPUTER SKILLS

English: native speaker;
Spanish: bilingual;
French: fluent; **Italian:** fluent;
German: fluent, **Arabic:** beginner.

Windows (Word, Excel, PowerPoint)
Internet, E-mail and social media
SPSS (Statistical Package for Social Science)
SAP Front End

PUBLICATIONS

- *Legal and illegal migration: myth and reality, human rights and fears* during the conference "Migration routes and the development of the Mediterranean", November 2008 at the University of Lecce, Italy (in Italian).
- *Programme on Strengthening the Rights of Children and Youth in Angola* presented at the Interagency Panel on Juvenile Justice workshop "Restorative Justice for children in conflict with the law: promising practices and lessons learned", 12th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, April 2010.
- *Juvenile Justice in Angola* at http://www.unicri.it/topics/juvenile_justice/angola/.

MEMBERSHIP OF PROFESSIONAL ASSOCIATIONS

- Member of Alliance for Peacebuilding
- Member of the British Society of Criminology
- Member of the Swiss Group of Criminology

OTHER ACTIVITIES

Readings on armed conflict and other international subjects; travelling; creating art; photography and cinema.

REFERENCES

CHATZIS, Ilias

Chief of Section
Human Trafficking and Smuggling of Migrants Section (HTMSS), UNODC
Wagramer Strasse 5
1400 Vienna, Austria
Tel 43 (1) 26060 5735 , Ilias.Chatzis@unodc.org

ALAMOS, David

Programme Manager (former UNICRI supervisor)
UNDOC Colombia
Calle 102 No 17A - 61 Edificio Rodrigo Lara Bonilla
Bogotá D.C- Colombia
Tel.: +57 1 646700, David.Alamos@unodc.org



United Nations Office on Drugs and Crime

COUNTERING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS
ENHANCING COOPERATION IN THE LAW ENFORCEMENT SECTOR

Vienna, 11-12 September 2014

Federal Ministry of Justice, Vienna



Ms. Simona Schreier
Associate Expert

Human Trafficking and Smuggling of Migrants Section (HTMSS) Vienna, Austria



UNODC's work on migrant smuggling and human trafficking

UNODC assists States in their efforts to implement the
Trafficking in Persons Protocol and the Smuggling of Migrants Protocol.

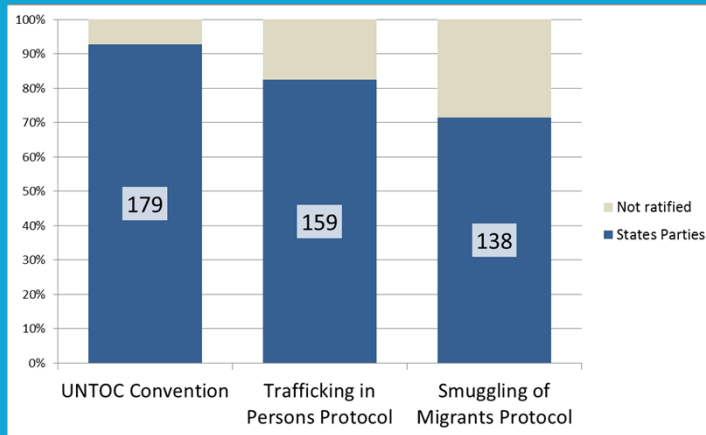
Pillars of work

- Normative
 - Conference of the Parties to the UNTOC and its Working Groups on TIP and SOM
 - UN General Assembly activities
 - UN Economic and Social Council/ Commission on Crime Prevention and Criminal Justice
 - Crime Congress
- Policy
- Technical assistance (legislative, capacity building, etc.)
- Regional and trans-regional cooperation
- Inter-agency cooperation



Status of Ratification of the UNTOC Convention and the Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants Protocols

As of July 2014



HTMSS Technical Assistance (Jan. 2013- Jul. 2014)

- 76 countries reached through technical assistance activities.
- 60 technical assistance activities organized or contributed to
- 1,124 criminal justice practitioners and government officials provided with specialized training.
- 11 inter-regional and regional workshops organized or substantively contributed to.
- 2 standard setting, technical assistance specialized tools/publications developed.

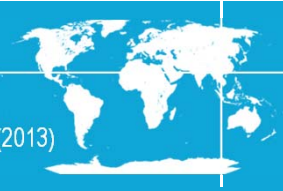
← 3 technical assistance activities every month

← 52 practitioners trained every month



Areas of technical assistance:

- **Legislative assistance**
 - SOM: Tanzania (2014); Benin, Colombia, the Philippines (2013)
 - TIP: Cape Verde (2014), Congo, Morocco (2013)
- **Capacity-building**
 - SOM: Algeria, Germany, Liberia, Sierra Leone (2014); Colombia, Iraq, Kazakhstan (2013)
 - TIP: Chad, Congo, Morocco, the Philippines (2014); Benin, Belarus, Kirgizstan (2013)
- **Policy development (TIP & SOM)**
 - Congo (2014), Moldova (2013)
- **Regional and Inter-Regional Cooperation**
 - Trans-regional cooperation workshop on combating SOM through South Eastern Europe and the Eastern Mediterranean route (Athens, June 2014)
 - Regional workshop on effective protection of victims and witnesses of trafficking in persons in criminal proceedings in the South Eastern Europe (April 2014)
 - Trans-regional cooperation workshop on SOM (Vienna, July 2013)



Tools Facilitating Implementation of the Protocols

- 2 Assessment Guides to the Criminal Justice Response (TIP & SOM)
- 2 Frameworks for action to Implement the TIP and SOM Protocols
- 4 Training Manuals for practitioners (TIP and SOM)
- 2 Model laws (against TIP and SOM)
- Various issue papers: e.g. "Abuse of a position of vulnerability" (2012); Role of corruption in SOM (2013)
- Exploitation and abuse of international migrants, particularly those in an irregular situation (GMG, 2013)
- 4 Training manuals for practitioners (TIP and SOM)
- Human trafficking case law database
- 2 Training films (TIP "Affected for Life" and SOM "Ways and Means")
- Various adaptations of these tools at the regional and national level

Upcoming :

- Trafficking in persons for the purpose of organ removal
- Role of recruitment fees in TIP
- Digest of Human Trafficking Cases
- Issue papers on the concepts of "Consent" and "Exploitation"



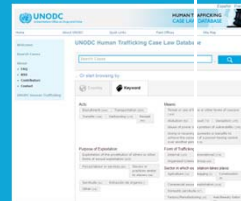


UNODC Human Trafficking Case Law Database (CLD)

- 1120 case briefs from 87 jurisdictions and 3 international courts
- Nationalities of victims, perpetrators, trafficking routes, verdicts, and other relevant information related to prosecuted cases from around the world
- Approximately 4,200 visits per month
- Extensive network of partners

2014 Activities

- Approximately 100 case briefs added since the beginning of the year
- Expert Group Meeting on the development of a Digest of Human Trafficking Cases analysing some of the cases in the Case Law Database, 6-8 May, Vienna
- Dissemination, resource allocation and collaborative efforts between UNODC and other organizations



www.unodc.org/cld

Inter-Agency Cooperation

Global Migration Group (GMG)

- Successful completion of UNODC's chairmanship in 2012
- Lead of a GMG internal review process
- Launch of a UNODC-led GMG thematic paper on Exploitation of International Migrants (September 2013)
- Active engagement in the Dialogue on International Migration and Development (Oct 2013), including UNODC statements, a joint GMG statement and position paper on human rights of migrants
- Preparation of a joint GMG position paper on integrating migration into the post-2015 UN Development Agenda
- Participation in the Annual Principals' Meeting of the GMG (July 2014)

Inter-Agency Coordination Group against TIP (ICAT)

- UNODC mandate strengthened by the GA
- Regular consultations among agencies
 - 2 coordination meetings in 2013
- 2014 work plan adopted
- 3 jointly developed policy papers:
 - The International Legal Framework around Trafficking in Persons (2013)
 - Preventing Trafficking in Persons by addressing Demand (to be launched 2014)
 - Evaluating the Impact of Anti-Trafficking Responses (to be launched 2014)





Cooperation and Partnership Agreements

With International and Regional Organizations including:

- ILO
- INTERPOL
- IOM 2012 MoU
- OHCHR
- UNHCR 2012 MoU
- UNWTO 2012 MoU
- ICRC
- OSCE
- League of Arab States
- Bali Process
(UNODC full member since April 2013)
- Eurojust
- Europol
- Frontex 2012 MoU
- OAS
- ASEAN
- SADC
- ECOWAS
- PIFS



UNITED NATIONS VOLUNTARY TRUST FUND



FOR VICTIMS OF
HUMAN TRAFFICKING

General Assembly Resolution, Article 38 of the Global Plan of Action to combat trafficking in Persons

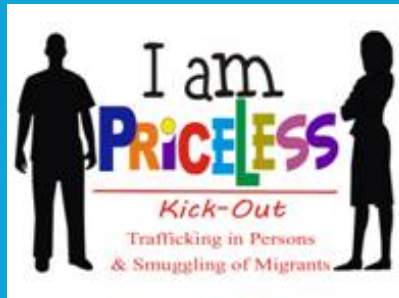
- 11 NGOs awarded 3-year grants from the Trust Fund's Small Grants Facility (Total USD 818,985)
- The Trust Fund has received over USD 2,000,000 in pledges (Deposited USD 1,620,509)
- A new call for proposals through the Small Grants Facility was launched on 30 July 2014 to mark the first ever World Day against Trafficking in Persons



UNODC
United Nations Office on Drugs and Crime

Awareness raising and materials

<http://www.unodc.org/blueheart/>



UNODC
United Nations Office on Drugs and Crime

An International Framework to Fight Human Trafficking: The U.N. Approach





United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC)

Adopted on 15 November 2000 in Palermo, and entered into force on 29 September 2003

Standardizes terminology and concepts related to organized crime

Promotes international cooperation (MLA, extradition, joint investigations)

➤ common basis for national crime-control frameworks



United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC)

Supplemented by three additional Protocols:

➤ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children

➤ Protocol against Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air

➤ Protocol against Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition



Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants – the Definitions



Definition of trafficking (Art. 3.a)

Trafficking in persons shall mean:

- **[action:]** the recruitment, transportation, transfer, harbouring, or receipt of persons
- **[means:]** by means of the threat or use of force, coercion, abduction, fraud, deception, abuse of power or vulnerability, or giving payments or benefits to a person in control of the victim
- **[purpose:]** for the purpose of exploitation, which includes exploiting the prostitution of others, sexual exploitation, forced labour, slavery or similar practices, and the removal of organs.



Definition of trafficking/2 (Art. 3.b/c)

- Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labor or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs
- Consent of the victim is irrelevant where illicit means are established
- **Consent of a child is irrelevant.**
- **Trafficking in children (any person under 18) does not have to involve any of the specified means**
(i.e. threat or use of force, coercion, abduction, fraud, deception, abuse of power or vulnerability, or giving payments or benefits to a person in control of the victim)



Definition of smuggling of migrants (Art. 3)

“Smuggling of migrants” shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident.

Three Elements:

- illegal entry of another person;
- the other person is neither a national nor permanent resident of the country entered;
- agreement to receive a financial or other material benefit.



Differences between trafficking and smuggling

Consent

- The smuggling of migrants, while often undertaken in dangerous or degrading conditions, involves migrants who have consented to the smuggling. Trafficking victims, on the other hand, have either never consented or, if they initially consented, that consent has been rendered meaningless by the coercive, deceptive or abusive actions of the traffickers

Exploitation

- Smuggling ends with the arrival of the migrants at their destination, whereas trafficking involves the ongoing exploitation of the victims in some manner to generate illicit profits for the traffickers.

Transnationality

- Smuggling is always transnational, whereas trafficking need not be. Trafficking can occur regardless of whether victims are taken to another country or only moved from one place to another within the same country.



QUESTIONS FOR THOUGHT:

Cases Without Violence and Overt Threats

The question arises – under what conditions can trafficking take place without the perpetrator exerting violence or overt threats?



UNODC
United Nations Office on Drugs and Crime

Thank you for your attention!

Simona Schreier

Human Trafficking and Smuggling of Migrants Section (HTMSS)
UNODC, Vienna, Austria

Email: Simona.Schreier@unodc.org

Telephone: (+43-1) 26060-83017

Gerald Tatzgern

Curriculum Vitae



Personal information

Gerald TATZGERN, B.A. M.A. (Strategic Security Management)

E-Mail gerald.tatzgern@bmi.gv.at

Nationality Austria

Date of birth 1968

Work experience

December 2001 current

Position held Head of the Central Service Combating Human Smuggling and Trafficking in Human Beings within the Criminal Intelligence Service Austria

Main activities and responsibilities National and International Investigations, International Cooperation, International Projects, Threat Assessments, Special Interrogation Techniques, Training.

since 2013

Lector at WIFI-Wien „Impression Management“

January to October 2009

Head of Press office in the Criminal Intelligence Service Austria (additional)

December 2005 to July 2008

National Coordinator for Criminal Police Matters concerning SOCCER EUROPEAN Champion Ship 2008 in Austria – Switzerland

Responsibility Threat Assessment, Coordination of Investigation, Prevention and Staff planning concerning SOCCER EUROPEAN Champion Ship 2008 in Austria – Switzerland

1988 - 2001

Police Officer – Senior Criminal Police Officer

Responsibility SWAT-Vienna WEGA (1990-1993), Criminal Police Officer Vienna (1994-1996)
Senior Criminal Police Officer at National Europol Unit (1998-2001)

Education and training

Since 2013 PhD studies in Economics and Social Sciences, Vienna University of Economics and Business

2013 Certified Trainer for Human Trafficking, EU-Border Agency FRONTEX

2010 – 2012 Master of Arts – Strategic Security Management (120 ECTS), FH-WN

2007 – 2010 Bachelor of Arts – Police Leadership (180 ECTS), FH-WN

2003 Diploma Sport Trainer, Sport Academy Vienna

1997 – 1998 Academy of Security Studies for Senior Police Officers

Other skills and competences and relevant information

Coordination of national and international Investigations

Develop of Strategies against Human Trafficking, organized Human Smuggling Crime, Transnational Organized Crime, Trans border Prostitution, Child Trafficking, and Organ Trafficking.

Lector at the University of Vienna Wien, University of Graz, Danube-University of Krems, international Police Academies, International Organisations.

National and international Seminars, Workshops and Trainings (e.g. in China, South America, Caucasus, Turkmenistan, USA) with OSCE, IOM, UNODC, ICMPD

Trainings for Investigators in Bosnia-Herzegovina, 2013-2014.

Trainings for special Interrogation- and Interview technique for Judges and Prosecutors in Turkmenistan, 2012-2013

Trainings und Workshops Anti-THB-Programs in Rumania und Bulgaria, 2012.

Development of Anti-THB-Strategy for Jordan, 2009.

Development of Strategy and measures against Organised THB-Crime in Republic of Moldova, 2006-2008.

Trainings for fight against the organised Human Smuggling Crime in Macao, 2006-2007.

Publications:

2012 „Child Trafficking in Europe“, Security Academy Magazine, Austria

2013 **“Betteln in Österreich”** (Begging in Austria), ISBN: 978-3-639-47619-4

2013 **“Kinderhandel in Österreich”** (Child trafficking in Austria), ISBN: 978-3-639-47892-1

.BK
CRIMINAL INTELLIGENCE SERVICE AUSTRIA

Tools and means in investigation cases of TQR and pursuing its perpetrators



General Johann TAURISCHN
Criminologische Service AUSTRIA
Einsatzbereich Organisierte Kriminalität
EU-Büro für Böhmen
Tel: +43 79 363 58 200
mailto:taurischn.johann@bka.gv.at
Josef Holzbock Platz

Directive 2011/36/EU

Article 9
Investigation and prosecution

1. Member States shall ensure that investigation....
... is **not dependent** on reporting or accusation by a victim.....
- 2...
- 3...
4. Member States shall take the necessary measures to ensure that effective **investigative tools**, such as those which are used in organized crime.....**are available** to persons, units or services responsible for investigating...

©0 Taurischn -Criminal Intelligence Service Austria

Investigation-Phases

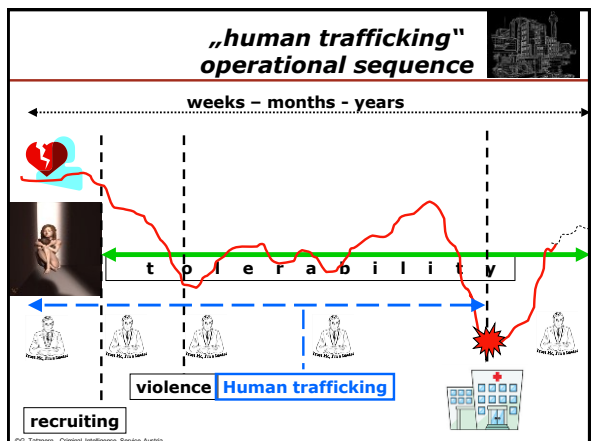
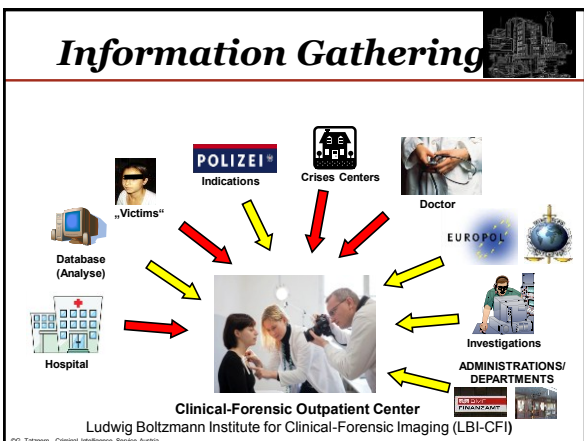
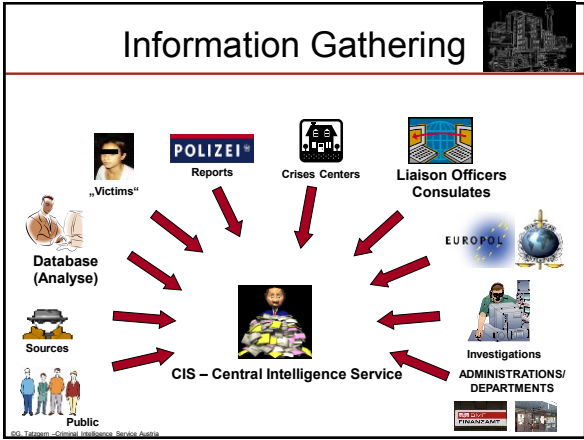
- **Preparation phase**
 - Operational Analysis / Threat Assessment
 - Information gathering (Directive 2011/36/EU)
- **Operational Implementation**
 - Police Report
 - Development of the tactical approach
 - Documentation of incidents
 - Orders from the prosecutor / court
 - Police intervention
- **Processing of the investigation**
 - For court and further investigation
 - Development of strategic and operational concepts
 - Information to policy makers

©0 Taurischn -Criminal Intelligence Service Austria

The 5 "P"

P revention
"P ro Active" (Article 9, Directive 2011/36/EU)
P rosecution
P rotection
P artnership

©0 Taurischn -Criminal Intelligence Service Austria



.BK 
CRIMINAL INTELLIGENCE SERVICE AUSTRIA

Tools and means in investigation cases of THB and pursuing its perpetrators



General Johann TAUERSER
Criminal Intelligence Service Austria
Director of the Criminal Intelligence Service Austria
1000 Wien, Josef-Holzobek-Platz

COUNTERING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS Forced Begging in Austria - Human Trafficking?



Colonel Gerald TATZGERN

Criminal Intelligence Service AUSTRIA

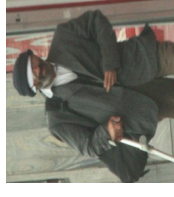
Central Service Combating Human Smuggling
and Human trafficking

+43 1 24836 85383 (24/7)
humantrafficking@bmi.gv.at
1090 Vienna, Josef Halaubek Platz 1

© G. Tatzgern

Situation in Austria

- Austria: affected as a country of transit and destination
- Phenomena of Human Trafficking in Austria: sexual exploitation, slave-like conditions of domestic workers and forced begging



© G. Tatzgern

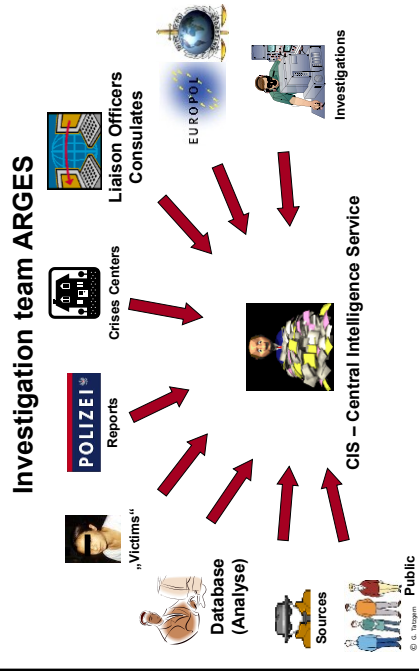
Crime Statistics of Human Trafficking 2013

Reported cases:	133
Investigated criminal suspects:	107
Victims:	73
• 14 – 18 years:	4
• 18 – 21 years:	14
• 21 – 25 years:	26
• 25 – 40 years:	25
• 40 years and older:	4

Most of the victims come from Bulgaria and Romania

© G. Tatzgern

Information Gathering





Conclusion

Begging can be divided into three parts

- **Self-directed poverty begging**
- **Organized begging**
- **Human Trafficking – exploitation of begging**

© G. Hoegen



Forced Begging

Begging-allowed Forbidden:

- » **Aggressive**
- » **Minors**
- » **Organized**

different regulations through local laws

© G. Hoegen



Established beggars 2013

~ **1.100 identified**

(mainly Romanian Nationalities, Roma
Minority)

Temporary fluctuation

© G. Hoegen



Ways of Begging

(Modi operandi)

© G. Hoegen

Selling of newspapers



© G. Hagem

disabled beggars



© G. Hagem

Keep free parking at Shopping Centres



© G. Hagem

Musicians



© G. Hagem

INTERNATIONAL and NATIONAL

Police activity

August 2010

Romania- district Dimbovita and Arges

Austria- Vienna (Ottakring)

- 10 Arrests
- 8 House searches
- Seizures
- Interrogations
- 200 identity checks

© G. Tragem

Begging in Vienna - findings

Human Trafficking – exploitation of begging

period: 01.07.2013 to 31.12.2013

Victim identification: 1 Victim

→ 33 years disabled man,
secure apartment /assisted accommodation

Suspected person: 13 suspects (m/f)

activities: 3 arrests + 10 suspects reported
(May 2014)

© G. Tragem

“Safe houses”



180 Wien, Gürtel, St. Augustinergasse
Seit 01.06.2013 aufgelassen



1200 Wien, Brigittenau, Lande



1170 Wien, Schumanngasse
Seit 29.02.2014 aufgelassen



1220 Wien, Erbenrog, Karl Straße



1220 Wien, Kuchelgasse
Seit 01.06.2013 aufgelassen



1100 Wien, Albrechtsgasse



1100 Wien, Gellnergasse



1160 Wien, Hasnerstraße



1100 Wien, Albrechtsgasse
Seit 22.01.2014 aufgelassen

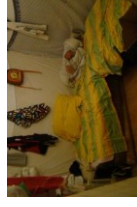


1110 Wien, Mauner Marktgasse
Seit 22.03.2014 aufgelassen



1030 Wien, Hohlweggasse

Apartments (Victims)



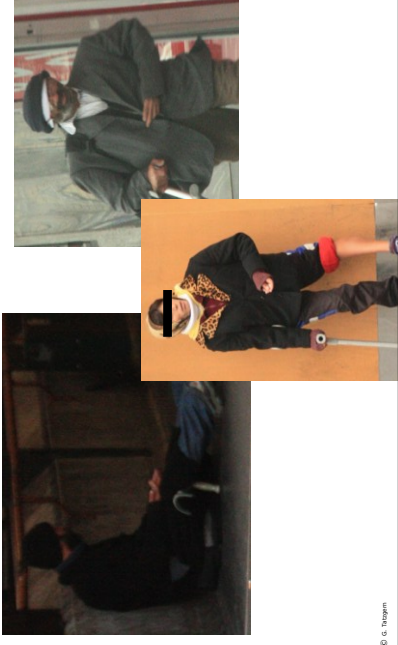
© G. Tragem

“Victims”



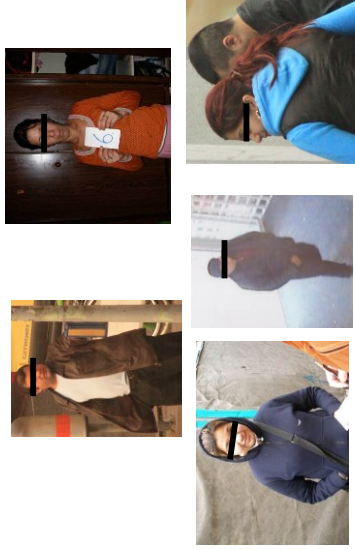
© G. Ingram

“Victims”



© G. Ingram

“Perpetrators”



© G. Ingram

Questions – discussion

- Is there any regulation concerning begging and what is the distinguish from THB?
- Do you have a knowledge on organization groups (hierarchy and different roles to play by traffickers?)

© G. Ingram



Contact

Colonel Gerald TATZGERN B.A. M.A.

Police THB - HOTLINE

+43 1 24836 85383

E-Mail: menschenhandel@bmi.gv.at

Dr Elisabeth Tichy-Fisslberger

Elisabeth Tichy-Fisslberger

Director General for Legal and Consular Affairs,
Austrian National Coordinator Austrian Coordinator on Combatting Human Trafficking
Ministry for Foreign Affairs, Austria

Curriculum vitae

1976-1980 simultaneously	<u>Law studies</u> at Vienna University <u>Language studies</u> at Vienna University (French, Spanish)
1981	Louvain-la-Neuve University, Belgium (Scholarship for International law)
1982-1988	European Commission
April 1988	Entry into the <u>Austrian Ministry for Foreign Affairs</u> , Directorate General for European and Economic Affairs
Jan.-July 1990	Austrian Embassy <u>Dublin</u>
July 1990 – March 1991	Ministry for Foreign Affairs, Directorate General for Policy Affairs
March 1991-July 1992	Deputy Director for EU transport questions
July 1992-Jan 1993	Austrian Embassy <u>London</u>
Jan 1993 - July 1993	Ministry for Foreign Affairs, Directorate General for European and Economic Affairs, Vienna
July 1993 –June 2002	Permanent Representation of Austria to the EU, Brussels
July 2002	Director for General EU Matters and EU institutions, Vienna
Dec. 2003	Deputy Director General for European and Economic Affairs, Director for Generals EU matters and EU institutions, Vienna
Since August 2007	Director General for Legal and Consular Affairs, Vienna
Since March 2009	in addition: National Coordinator for the fight against Human Trafficking
since Sept. 2002 since 2006	Lecturer at the Vienna Diplomatic Academy Lecturer at the University of Vienna

Countering Trafficking in Human Beings

Seminar organized by ERA – Academy of European Law
in cooperation with the
Austrian Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs and the
International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

Vienna, 11-12 September 2014

Definition of THB

UN-Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, “Palermo-Protocol” (2000)

"Trafficking in persons" shall mean the **recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons**, by **means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person**, for the **purpose of exploitation**. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;

3 Elements: Act – Dishonest Means – Purpose of Exploitation
if victim is under 18 only 2 elements (act and purpose)

Smuggling of Migrants



UN Trafficking Protocol

- Purpose of exploitation
- Dishonest means (persons over 18)
- Consent irrelevant where any of the dishonest means listed in definition has been used

UN Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air (2000)

“Smuggling of migrants” shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident;

- Purpose of benefit from illegal entry
- Dishonest means no element
- Relation mostly consent-based

Council of Europe



Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (2005)

- same definition as in UN-Protocol
- human-rights and victim-centered approach (e.g. recovery- and reflection period, non-punishment, compensation)
- GRETA Monitoring Mechanism

European Court of Human Rights: Rantsev Case (2010)

- states have obligation to put in place adequate and effective measures against trafficking

Directive 2011/36/EU



- Establishment of minimum rules concerning the definition of criminal offences and sanctions
- Introduction of common provisions to strengthen the prevention of this crime and
- To protect its victims
- Taking into account the gender perspective



Enhances the definition of THB by

- Adding to the list of acts that constitute exploitation “forced begging” and “exploitation of criminal activities”
- Defines vulnerability (“a situation in which the person concerned has no real acceptable alternative but to submit to the abuse involved”)

Forms of Exploitation



Exploitation shall include, as a minimum

- the exploitation of the prostitution of others or
- other forms of sexual exploitation
- forced labor or services, including begging
- slavery or practices similar to slavery
- servitude
- exploitation of criminal activities
- removal of organs

Austria's Transposition of Directive 2011/36/EU



Changes to section 104a Criminal Code

- A more comprehensive enumeration of forms of exploitation (“exploitation includes...”)
- An increase of the penalties for the basic offence from previously up to three years to up to five years of imprisonment
- An increase of the maximum term of imprisonment for trafficking of children between the age of 14 and 18 years to ten years

Further Provisions I



- Incitement, aiding and abetting, and attempt (Art 3)
- Penalties (Art 4), including aggravating circumstances
- Liability of legal persons (Art 5)
- Sanctions of legal persons (Art. 6)
- Seizure and confiscations (Art 7)

Further Provisions II



- Non-prosecution of victims (Art 8)
- Investigation and prosecution (Art 9)
 - Investigation and prosecution not dependent on reporting or accusation by victim
 - Training of law enforcement personnel
 - Use of investigative tools typical for organised crime cases
- Jurisdiction (Art 10)

Victim-oriented Provisions



- Assistance and support for victims (Art 11)
 - As soon as there is reasonable-grounds indication for believing the person might have been trafficked
 - Not conditional on the victim's willingness to cooperation
 - According to Directive 2004/81/EC (residence permits)
 - And Directive 2004/83/EC (refugee status)
 - Victims with special needs
- Protection of victims in criminal investigations and proceedings (Art 12)
 - Legal representation and counseling
 - Individual risk assessment
- Compensation (Art 17)

Child-oriented Provisions



- Assistance and support to child victims (Art 14)
- Protection of child victims in criminal investigations and proceedings (Art 15)
- Assistance, support and protection of unaccompanied minors victims of trafficking (Art 16)

Prevention and Coordination

- Prevention (Art 18)
 - Discourage and reduce demand that fosters all forms of exploitation related to THB
 - Awareness raising
 - Training of officials
 - Consider to establish as criminal offence the use of services of victims
- National rapporteurs or equivalent mechanisms (Art 19)
 - Carry out assessments
 - Measure results, including data collection
 - Transmit information to anti-trafficking coordinator (ATC)

Reporting

- ATC reports every to years (next 2015)
- Commission reports to EP and Council on transposition of Directive (by 6 April 2015)
- Commission reports to EP and Council on impact of existing national laws criminalizing the use of services of victims on prevention of THB (by 6 April 2016)

EU Strategy 2012-2016



- Coherent framework for initiatives complementary to Directive
- Five priorities
 - Identifying, protecting and assisting victims of trafficking
 - Stepping up the prevention of trafficking in human beings
 - Increased prosecution of traffickers
 - Enhanced coordination and cooperation among key actors and policy coherence
 - Increased knowledge of and effective response to emerging concerns related to all forms of trafficking in human beings

Countering Trafficking in Human Beings

Seminar organized by ERA – Academy of European Law
in cooperation with the
Austrian Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs and the
International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

Vienna, 11-12 September 2014

Domestic Work

- Source of income for millions, especially women and girls
- Special vulnerability of domestic workers
- Hidden work, often unnoticed
- In diplomatic missions/residences – issue of immunity

Situation in Austria



- Vienna: Headquarter of UN and other IOs - large diplomatic community
- apx. 200 officially registered private household employees of diplomats (legitimation cards)
- identified victims of THB: apx. 3-4 per year

Measures of the Austrian Foreign Ministry



- Based on 4 P's: prevention, protection, prosecution and partnership
- Austrian National Action Plan on Combating Human Trafficking
- Policy of Zero-Tolerance

Preventive Measures I



Before coming to Austria

- Visa application: information about rights in local language, list of required documents, including floor plan of apartment, work contract
- Sensitizing Austrian consular staff

Preventive Measures II



In Austria

- Registration with embassy/consulate
- Regular personal interview in MFA: information on rights and contact with NGOs, if required
- Personal banking account and card, regular payment of salary (minimum wage 1100,- Euro, 15 times/year)
- Information event for domestic employees

Protection of Victims

- Close contact with victim support organizations
- “Recovery and Reflection Period”
- Residence permits
- Facilitated access to labour market
- Compensation
- Safe Return

Prosecution

- Question of diplomat’s immunity (Vienna Convention on Diplomatic Relations)
- Mediation activities of MFA
- Measures of MFA in case of non-compliance (last solution: “persona-non-grata”)
- Criminal proceedings discontinued but not closed, can be re-opened

Partnership

- Austrian Foreign Ministry: Protocol Department (main responsibility)
- Austrian Task Force on Combating Human Trafficking
- Close cooperation with NGOs
- Close contacts with other countries (CH, US, BE etc)
- Activities in international fora

Anila Trimi

CURRICULUM VITAE

Family name: Trimi
First names: Anila
Date of birth: 23 June 1975
Nationality: Albanian

Civil status: Married

Education:

*School of Social and Political Science,
University of Edinburgh, UK* Master in Global Crime, Justice and Security

*Faculty of Law,
University of Tirana* Law Diploma

Police Academy Diploma in Police

Language skills: Indicate competence on a scale of 1 to 5 (1 - excellent; 5 - basic)

Language	Reading	Speaking	Writing
Albanian	5	5	5
English	4	4	4
Italian	4	3	3
German	3	2	2

Other skills:

Excellent knowledge on Microsoft Office

Work Experience: since 2006, Specialist at the Sector Against Illicit Trafficking, within the Department Against Organised Crime and Serious Crimes, General Directorate of the State Police

06/2001 – 05/2006 Specialist at the Child Protection Unit, at the Directorate Against Terrorist Acts and Open Crimes, General Directorate of the State Police

02/2000 -06/2001 specialist, Sector for Projects and Studies, Ministry of Public Order

09/1996 – 01/2000, Specialist, VIP protection Department, Guard of the Republic

Key qualifications:

Certificate of Achievement, Forced Child Labor and Human Trafficking Law Enforcement Workshop, Traiskirchen, Austria, January, 2010

Postgraduate Certificate in Criminal Justice and Police Management; Faculty of the Social Sciences, University of Leicester, UK

International Commander's Programme 115/06; Leadership Academy for Policing at Bramshill, UK, 2006

Certificate, training event on "Combating trafficking in persons", Tirana, Albania; February 2006

Certificate, International Law Enforcement Academy, Budapest, Hungary, 2002

Certificate, training in the application of intelligence analysis in law enforcement, Essex, UK, May 1999

Certificate, Policing in a Democracy, Essex Police Training Centre, UK; August 1994

Other relevant information

1. Presentation on Trafficking in Persons and Problems Faced in Macedonian Border, Pogradec, Albania 2007
2. Presentation of the National Action Plan Against Trafficking of Stolen Vehicles at the 4th Bled Conference – organized by Stability Pact, Slovenia 2007
3. Trainer of Police Constables on Trafficking in Persons, Police Academy Tirana 2007
4. Presentation on Child Sexual Abuse in Tourism Industry, Albania 2007
5. Trainer of Cultural Mediators, Rome, Italy 2008
6. Guest Lecturer at the Faculty of Social Sciences in Albania, talking about trafficking of human beings in Albania and the victim's profile. 2008
7. Trainer of the police employees on the rights' protection of children victims of trafficking, 2008
8. Trainer of police employees in Shkodra and Elbasan, Albania on trafficking investigative techniques. 2008
9. Trainer of the NGO-s staff and focal points from anti trafficking regional committees from Shkodra, Kukesi, Korca and Vlora November 2008
10. Trainer of police employees on "The identification of the victims of trafficking" February march 2010
11. Co trainer with the International Organization for Migration for electronic and printed media on "Reporting of human trafficking" 2010
12. Presentation of the Albanian Organised Crime in Albania, at the Europol meeting in the Hague, January 2013
13. Presentation of the Albanian Organised Crime in the UK, at the Europol meeting in The Hague, January 2013.

The situation in Albania in relation to THB, law enforcement work and countering an outflow of victims

OUTLINE

- * Situation in Albanian
- * Legislation on THB
- * National Referral Mechanism
- * Identification of VoT.

Situation in Albania

- * Albania is considered as an origin country for THB.
- * Victims are 16– 30 years of age.
- * They are recruited through the promises for marriage and a better life abroad.
- * Facebook also is used to recruit girls.

- * They get transported legally to the destination countries such as Germany, Switzerland, Italy, Kosovo etc. where they get exploited in the sex industry.
- * They are provided with fake documents such a Lithuanian, Rumanian, Greek or Italian ones to show if they are controlled in their work place.

Legislation on THB

Criminal Acts of TiP according to the Criminal Code

✓ TiP as an offence was presented for the first time in the CC in the year 2001.

✓ Articles against TiP after the ratification of the Palermo Protocol were stipulated in articles :

“Trafficking in persons” – article 110/a

“Trafficking in females ” – article 114/b

“Trafficking in minors ’ – article 128/b

To provide a specific protection for women and children, legislator have foreseen specific offences and tougher sanctions.

Trafficking articles refer to the definition of the Palermo Protocol.

Legislation on THB

Problems solved with the amended CC

- Amendments in the CC in June 2013 abrogated article 114/a “Exploitation of prostitution in agravated circumstances” and reformulated article 114 “Exploitation of prostitution”.
- Amendments in the CC aimed to avoid the problems that were faced in practice the formulation of article 114/b which in substance was a form of trafficking.
- Article 114 foresees the forms of exploitation: “abetting”, “mediating”, “receiving payment”. There is a particular aim for prostitution.

Amended Criminal Code 2013

- * Amendments of the CC introduced new criminal acts linked to trafficking:
 - art. 110/b " Profiting or using services offered by trafficked persons";
 - art. 110/c " Actions that facilitate trafficking".

National Referral Mechanism

Purpose:

- Identification, referral, protection, assistance and reintegration of victims or potential victims of trafficking.
- Ensuring implementation of the SOP
- Improving and strengthening of the partnership of state and non state actors for identification, referral and assistance for victims or potential victims of trafficking.
- Fulfillment of all commitments for preventing and combating TiP.

Order no 387 date 24.08.2012 of the General Director of the State Police *“For the identification, referral and assistance for integration of victims and potential VoT”*

Procedures of the BMP

- Reception
- Registration
- Verification
- Accommodation
- Preliminary identification of VoT.

* **Procedures of the Anti trafficking Sector**

- * Contact SSS
- * Needs assessment
- * Interviewing
- * Referral in a shelter
- * Referral of materials to SCPO

Responsible stakeholders for preliminary identification

- I. At the borders of the Republic of Albania
 - Border and Migration Police
- II. In the territory of the Republic of Albania
 - Shelters for VoT
 - Social care centers
 - Regional Offices of the SSS
 - State Police Structures
 - Labor inspectorate
 - Regional Directorate of Education
 - Regional Directorate of Health
 - CPU In the Municipalities
- III. Abroad
 - employees of diplomatic services of the Republic of Albania

Responsible structures for the formal identification of VoT.

- * Specialist of the Section against illicit trafficking.
- * Social worker of the Regional Office of the SSS.

Thank you !

Chief Commissar Anila Trimi
Sector Against Illicit Trafficking
Department Against Organised Crime and Serious Crimes
Email: anila.trimi@asp.gov.al

Romulus Nicolae Ungureanu

Most successful interviewers define interviewing as “a conversation with a purpose”

POLICE ROLE IN FIGHTING THB

INTERVIEWING VICTIMS AND GIVING THEM SUPPORT

Common sources of stress for VoT

- Interviews with law enforcement agents
- Trial testimony and giving criminal evidence
- Immigration application process
- Conversations with families or children
- Medical procedures, test results
- Conflict or boredom in refuge/shelter settings
- Return



Whom we interview?

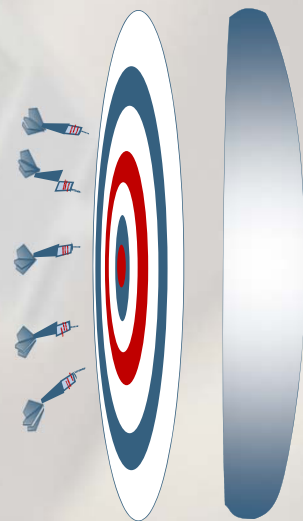
- PTSD
- Strategies to survive
- Implications of PTSD for the criminal justice system



Law enforcement officers
- anticipating and dealing
with reactions of VoT

Keep in mind!

- Appear, do not be confrontational.
- Try to gain some trust by asking harmless, inoffensive questions
- Do not accuse and do not blame the victim.
- Take victims seriously.
- Try to put yourself in the position of the victim





Interview objective

- **EVALUATION**
- **INVESTIGATION**



Evaluation interview specific question

- **Recruitment phase**
- **Transportation phase**
- **Exploitation phase**



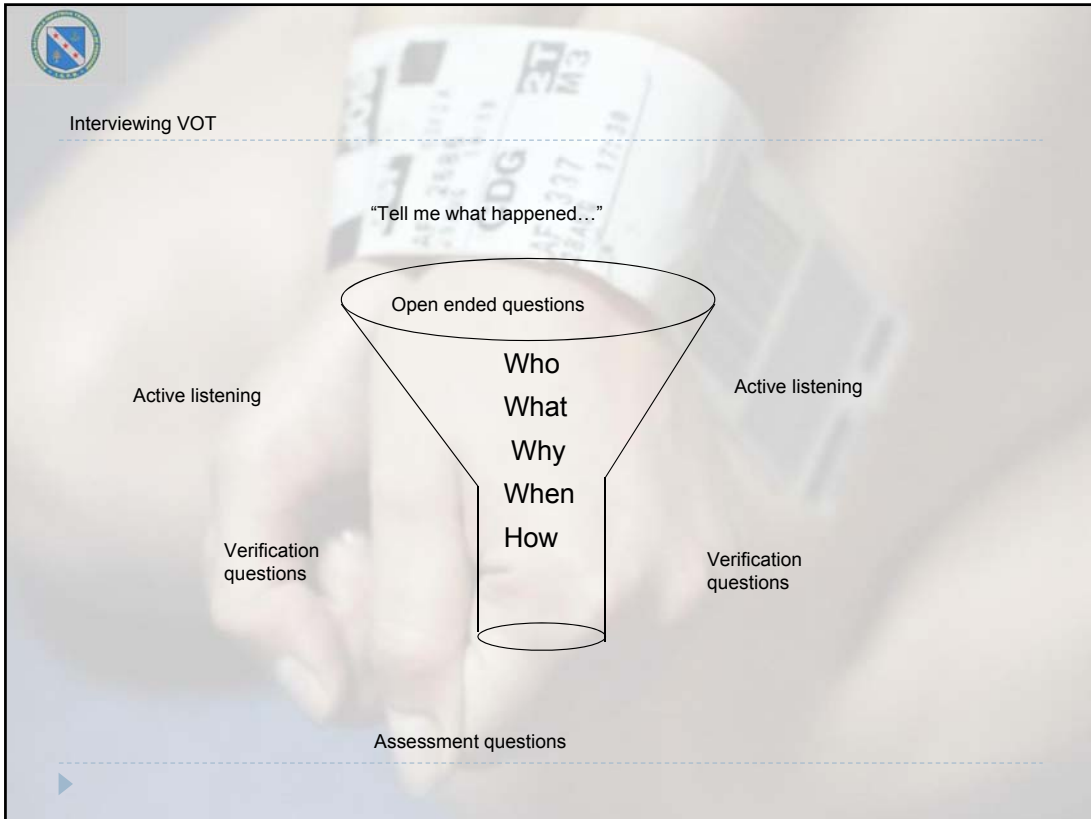
Investigative interview of a victim witness

- Duty of the interviewer
- Criminal justice system and VOT rights



P.E.A.C.E. Model

- Preparation
- Explanation
- Account
- Closure
- Evaluation



-
- Some good practices for law enforcement**
- **The safety of the victims is the direct responsibility of the investigator.**
 - **The investigator has a clear duty to conduct a process of risk assessment with respect to the safety and welfare of the victims.**
 - **The investigator has to be open and honest with the victims.**
 - **The investigator has to ensure that the victims are made fully aware of all available support measures and services.**



SOME BASIC PRINCIPLES & PATTERNS OF RECOVERY AND STRATEGIES FOR ASSISTANCE

1. **Do no harm**
2. **Ensure safety, security and comfort**
3. **Ensure privacy**
4. **Ensure confidentiality**
5. **Provide information**
6. **Request informed consent**
7. **Ask questions in a sensitive and sensible manner**
8. **Listen actively and responsively**
9. **Observe for signs that an individual needs to stop during an interview or procedure**
10. **Believe. Do not judge**
11. **Maintain professionalism while treating persons with respect and compassion**
12. **Ensure trafficked persons feel in control of their body and communications**
13. **Reassure trafficked persons they are not to blame**
14. **Inform trafficked persons of their right to a forensic medical exam and report**
15. **Inform the trafficked person of their rights to copies of all medical records**
16. **Remind the trafficked person of their strengths**
17. **Provide interpretation**



Dealing with presumed victims

Do:

- Observe situations and ask people questions.
- Talk to people.
- Look for injuries, secure medical attention and arrange for treatment.
- Ask open-ended questions.
- Consider making sure that women officers talk to female presumed victims.
- Allow people to tell their story.



Dealing with presumed victims

...:

- ... ask victims if they have been trafficked.
- ... ask questions beginning with “why”.
- ... show that you are upset by a victim’s story.
- ... challenge a victim’s story.
- ... assume a migrant is being smuggled.
- ... use volunteer interpreters.
- ... stereotype people.
- ... look for foreigners only.
- ... assume people working in the sex industry always do so voluntarily.
- ... assume that people who seem to get paid are not being exploited.



13



Dealing with presumed victims - Stabilizing and controlling human trafficking situations

Do:

- Take victims to a safe place.
- Let presumed victims know what is happening.
- Give some control to presumed victims.
- Find out what support is available and use it.
- Refer victims to specialized service providers.
- Reassure victims that what they are saying is being taken seriously.



14



Do not:

- ... make promises you cannot keep to presumed victims.
- ... tell people that there are victims with you.
- ... arrest presumed victims unless you legally have to.
- ... detain presumed victims together with prisoners.
- ... form inappropriate relationships with victims.
- ... take things at face value but, at the same time, ... challenge to soon what you are told.
- ... dismiss victims' statements because they sound unreal to you.



Official attitudes and procedures on health in trafficking cases not only have an enormous impact on victim's well-being, but also on his/her ability and willingness to cooperate with authorities.

In the absence of appropriate care, time in a police holding cell, under the stress of an interrogation, or languishing in prison, a victim's physical and psychological condition may deteriorate, and may result in irreversible damage.

From the perspective of the police and other authorities eliciting information from a trafficked victim, illness and anxiety should be considered a liability. If a victim is feeling pain, discomfort, and anxiety, he/she is unlikely to provide full and useful information.

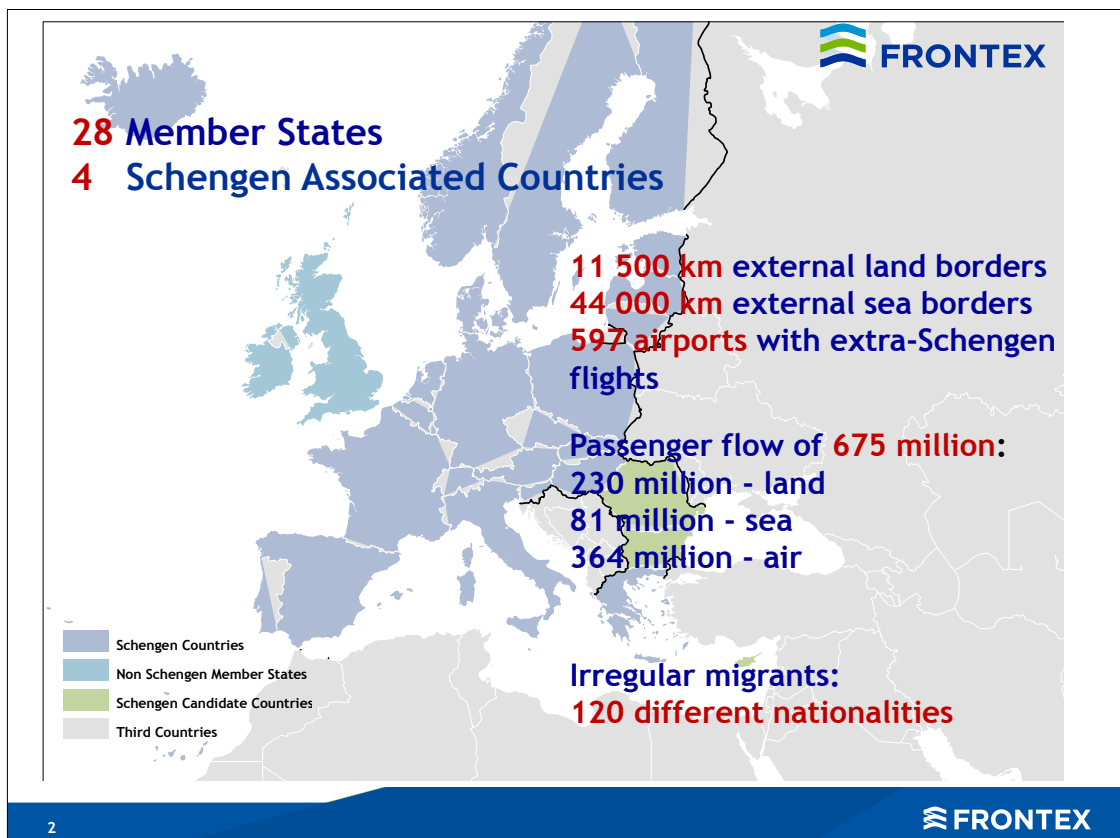
Duco van Heel

Mr. Duco van Heel, Anti-Trafficking Coordinator, Frontex – the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union

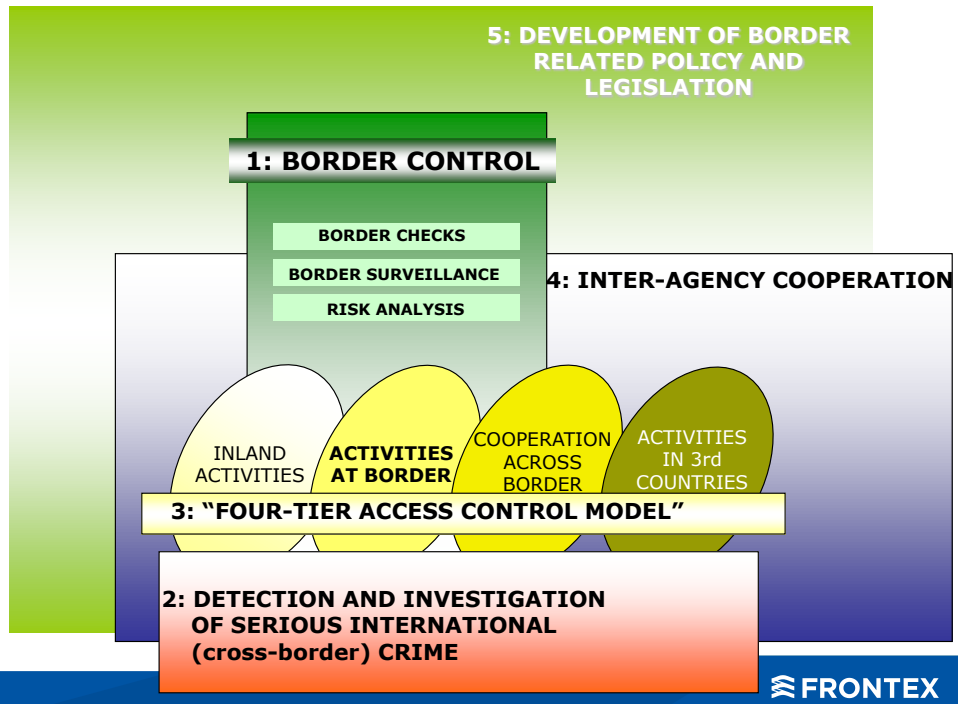
Mr. Duco van Heel is the Anti-Trafficking Coordinator of Frontex, coordinating Frontex efforts to prevent and combat trafficking in human beings. He has contributed to a number of international forums and policy papers on combating trafficking in human beings, including the organisation of the EU Anti-Trafficking Day 2011, and the Project “Towards EU-Action against Trafficking in Human Beings”, implemented by the Swedish Ministry of Justice. He has also led a number of international border and migration projects across Europe, including in Bosnia and Herzegovina and Romania. Mr. van Heel brings with him more than fifteen years of experience in migration information management and anti-trafficking, previously serving as the Deputy Head of the Immigration Service Analysis Centre within the Dutch Ministry of Security and Justice. Mr. van Heel can be reached at duco.vanheel@frontex.europa.eu.

Frontex and THB

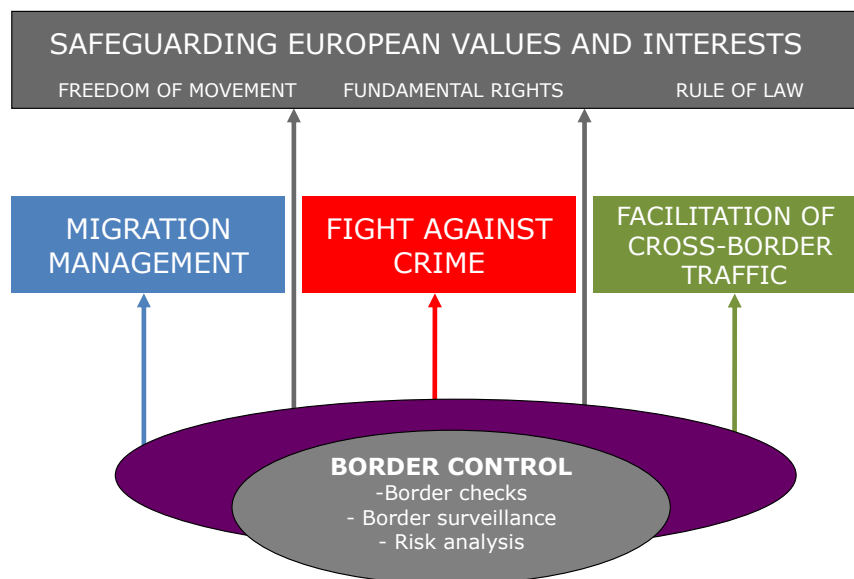
Duco van Heel
Frontex Anti-Trafficking Coordinator



EU INTEGRATED BORDER SECURITY STRATEGY



OBJECTIVES OF EU BORDER SECURITY



Basic Facts



Frontex

The European Agency for the Management of the Operational Cooperation at the External Borders of the MS of the EU

- **ESTABLISHED upon: COUNCIL REGULATION (EC) last amended by REGULATION (EU) of the EP and the COUNCIL No 1168/2011.**
- **OPERATIONAL as of 3 October 2005**
- **Daily Management: EXECUTIVE DIRECTOR**
- **Frontex is governed by the MANAGEMENT BOARD with 27 voting members**
 - 25 "Border Chiefs" of MSs AND 2 EUROPEAN COMMISSION representatives
 - UNITED KINGDOM & IRELAND may participate, no voting right
 - NORWAY, ICELAND, SWITZERLAND: members with limited voting rights
- **Staff: about 305**
- **Seat: Warsaw**

Mission and Tasks

Frontex Mission

- promotes, coordinates and develops the integrated management of the external borders of the EU Member States in compliance with the relevant Union law including the *EU fundamental rights charter*, and international law;
- facilitates and makes more effective the application of EU measures relating to the management of external borders (Frontex Goals);
- provides the Commission and the MSs with necessary technical support and expertise
- promotes solidarity between Member States

MAIN TASKS

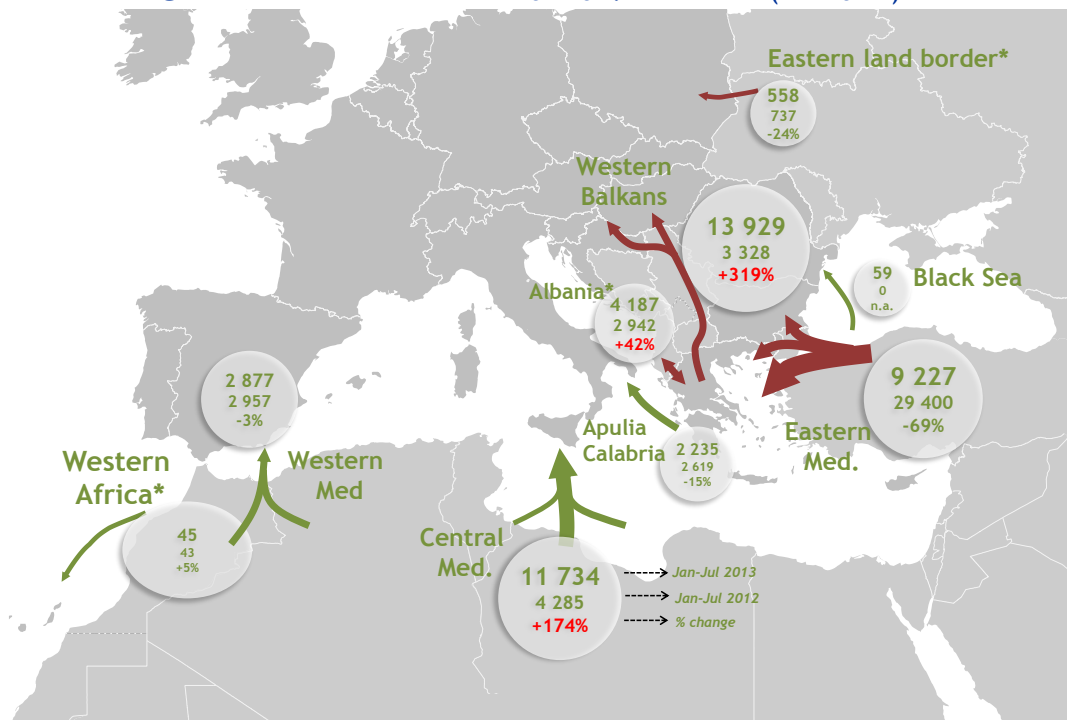
Support the Member States

- Risk Analysis
- Joint Operations
- Rapid Response
- Training
- Research & Development



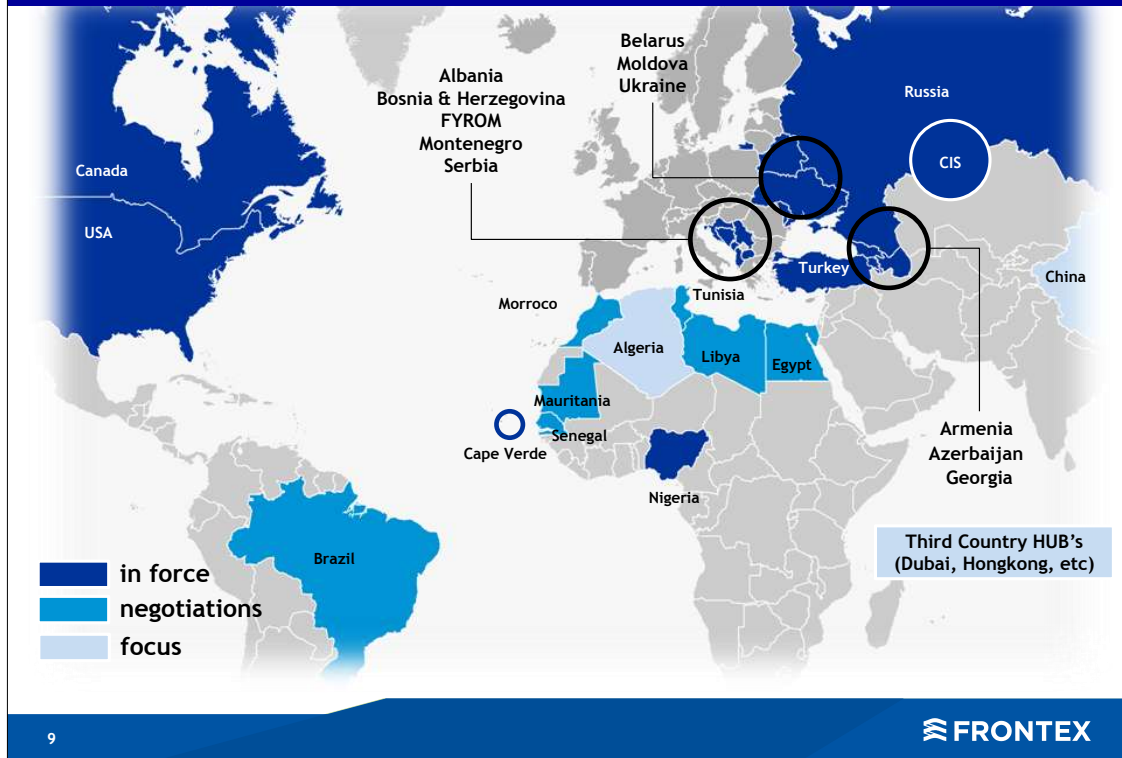
 FRONTEX

Overview of routes Jan- Jul: 2013 vs 2012 (*until June)



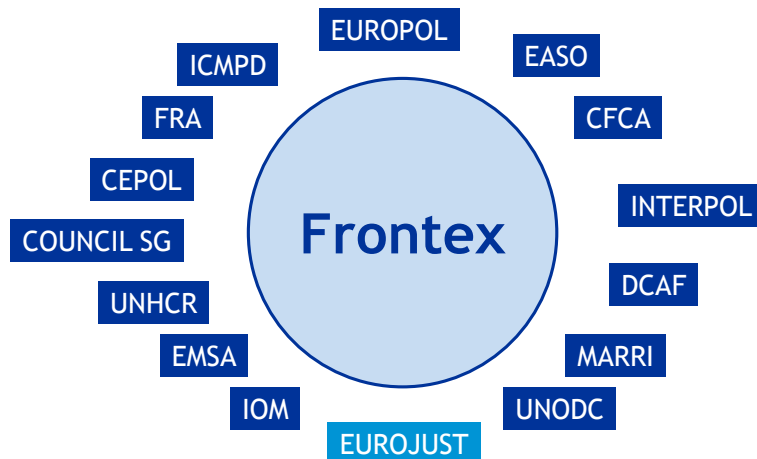
 FRONTEX

Cooperation with non EU countries



COOPERATION WITH INTERNATIONAL ORGANISATIONS

in force
Just signed



Trafficking in Human Beings Data Collection 2008 - 2010

Trafficking in human beings



- Increase of 18% by 2008 - 2010
- 68% women, 17% men, 12% girls, 3% boys
- 62% sexual exploitation, 25% forced labour
- 61% of the victims from EU MS

Combating THB at the border

Entry/Exit checks opportunity for:

- Prevention
- Detection and identification
- Interviewing
- Collecting information for investigation

Border Guard Challenges

- To identify the Victim/Trafficker
- Linguistic Challenges
- Overload of work
- Follow up
- Maritime migration



Trainer's Manual - 3 modules

Module 1 – Awareness

Module 2 – Identification

Module 3 – Interviewing

Trafficking of children is incorporated as a separate section in all the three modules.



PEGASUS

PEGASUS – THE 7 STEPS MODEL

The 7 Steps Model will guide the border guard through the logical and effective interview of a (potential) VoT. With the acronym PEGASUS in mind, it might still be useful to keep this check list at hand for the following steps.

STEP 1: PRESENTATION – OPENING OF THE INTERVIEW

Present yourself to the victim as an experienced officer in the field of THB. Mention that you have met people in a similar situation. You should present yourself as being neutral but not adversarial.

STEP 2: EXPLAIN THE HERE AND NOW SITUATION

Explain why the (potential) victim has been transferred here. Explain that the interview is aimed at identifying the assistance the victim might need in the most appropriate way and at preventing any further harm or danger. Explain who may have access to the information the (potential) victim gives to you. Explain the structure and the proceedings of the interview. Explain that he/she is not a suspect and can walk out of the interview at any time. Make sure the (potential) victim understands what the (restricted) role of the interpreter is.

STEP 3: GATHERING INFORMATION

Know who the person being interviewed is. Let him or her give some personal background and how he or she ended up in this situation. Look also for elements that would support the possibility of a flight for harm or violence. Gather information about the different elements of the situation. Know how he/she got into this situation. Know what the situation is now. Why did he/she leave his/her country? What does he/she think that will happen if he/she returns there? Note if the answers indicates fear of violence, retaliation, discrimination, punishment by the family or by the authorities,.. Know what he/she wants, expects and needs. Point out (possible signs of) trafficking.

Depending on national legislation or the status/function of the border guard, information that will build up a criminal case can be gathered – keeping in mind that neither the interviewer or the questions should be guiding the victim:

- Where does the (potential) victim come from
- Who took the initiative for the trip

- How did he/she meet the trafficker – what means of communication were used (mail, telephone,..)
- Details on the trip
- Who paid for the tickets, how much ?
- Did the (potential) victim keep the documents (tickets, passport, visa, ID) with him/her during the whole trip? Where are the tickets and travel documents now, has the victim been asked to return or give the documents to the trafficker or any other person after arrival
- How were the travel documents obtained
- What promises were made (work, occupation, payment)
- Was the freedom of the (potential) victim restricted, were there any threats or was there any use of violence

STEP 4: ASSESSMENT OF THE SITUATION BY UPDATING THE INFORMATION

The following questions should enable the border guard as well as the victim to assess the situation and look for further protection, possibilities or solutions

- Explain to the person his/her actual situation, their rights and options (international protection, refugee status).
- Explain the relevant national policies.
- Explain the (national) victim protection procedures
- Explain the permit to stay.
- Explain the criminal and civil law.

STEP 5: SETTLE WITH THE (POTENTIAL) VICTIM ON WHAT FURTHER STEPS TO TAKE

Look into the problems of the situation and un-explored possibilities. Develop the desired scenario & Define a joint approach.

STEP 6: UNDERTAKE POSSIBLE FURTHER STEPS – DEPENDING ON THE LOCAL BORDER GUARD SITUATION

Undertake and agree an assessment of needs and risks. Arrange shelter and do what you can to ensure the person's safety. Arrange a short term permit to stay. Arrange aid and assistance. Arrange contact with local assistance service providers.

STEP 7: SETTLE ON THE FOLLOW UP – CLOSING OF THE INTERVIEW

Ask what he/she thinks about the situation here and now. Come to an agreement about how you will stay in contact. Detail the follow-up. Make clear and specific agreements on any other relevant matters.

Table of Contents



2013



Handbook on Risk Profiles on Trafficking in Human Beings



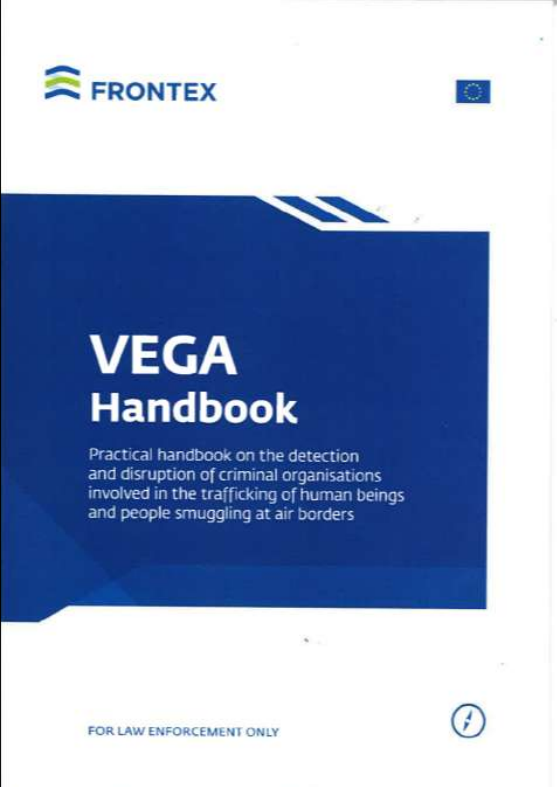

LIMITED

EU Risk Profiles Handbook 2013

List of indicators and risk profiles:

- Albanian
- Brazilian
- Chinese
- Ghanaian
- Nigerian
- Russian
- Ukrainian
- Vietnamese

GENERAL
 ALBANIAN
 BRAZILIAN
 CHINESE
 GHANAIAN
 NIGERIAN
 RUSSIAN
 UKRAINIAN
 VIETNAMESE



FRONTEX

VEGA Handbook

Practical handbook on the detection and disruption of criminal organisations involved in the trafficking of human beings and people smuggling at air borders

FOR LAW ENFORCEMENT ONLY

VEGA Handbook

The Handbook describes countermeasures in order to disrupt criminal activities related in particular to THB at Air border.

**FLIGHTS AT RISK
TARGETING FLIGHTS
GATE CHECKS
THE TRANSIT
FIRST LINE CHECKS, SECOND LINE CHECK AND FOLLOW UP CHECK
RELATION WITH AIRLINES
BEST PRACTICE IN DEALING WITH CHILDREN AS (POTENTIAL) VICTIMS OF SMUGGLING OR TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS**

17 **FRONTEX**



European Commission

Reference document

Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings

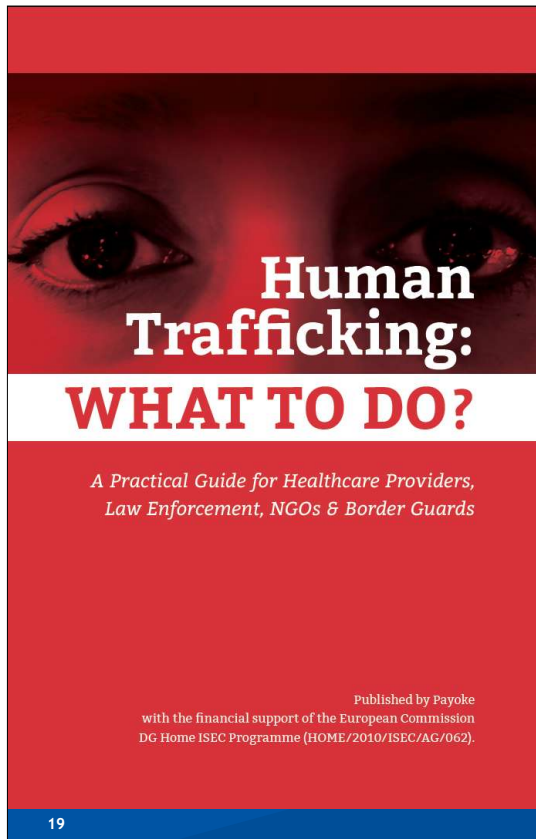
Especially for Consular Services and Border Guards

Home Affairs

Commission Guidelines

- Operational
- Data Processing, including data collection
- Cooperation
- Prevention and Training
- Special Guidelines for Children

18 **FRONTEX**



A Practical Guide for Healthcare Providers, Law Enforcement, NGOs & Border Guards

- Why are health professionals important in the fight against trafficking?
- How do you identify a victim of human trafficking?
- Who can you contact? How?
- Difficulties you may encounter

Thank You for Your Attention!

Hintergrunddokumentation



COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION



Council conclusions on setting the EU's priorities for the fight against serious and organised crime between 2014 and 2017

*JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting
Luxembourg, 6 and 7 June 2013*

The Council adopted the following conclusions:

"THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION

HAVING REGARD TO the Council conclusions on the creation and implementation of an EU policy cycle for organised and serious international crime (EU policy cycle),¹ which establish a multi-annual policy cycle and clear methodology for setting, implementing and evaluating priorities in the fight against organised and serious international crime,

RECALLING that an initial and reduced policy cycle was and is being implemented between 2011 and 2013 on the basis of the EU crime priorities agreed by Council on 9-10 June 2011²,

RECOGNISING the importance of the measures which Member States together with JHA Agencies have taken to implement this Policy Cycle, notably within the framework of the Operational Action Plans (OAPs) which have contributed to the fight against organised crime,

REFERRING to the experiences learnt from the implementation of this cycle which have been integrated in the preparations for the fully fledged 4 year policy cycle,

¹ doc. 15358/10 COSI 69 ENFOPOP 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94
² doc. 11050/11 JAI 396 COSI 46 ENFOPOP 184 CRIMORG 81 ENFOCUSTOM 52 PESC 718 RELEX 603

P R E S S

Rue de la Loi 175 B – 1048 BRUSSELS Tel.: +32 (0)2 281 8239 / 6319 Fax: +32 (0)2 281 8026
press.office@consilium.europa.eu <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>

1 EN

STRESSING the need to capitalise on the results of the first Policy Cycle when implementing the new policy cycle,

TAKING NOTE OF the priorities and tasks in the fight against serious and organised crime that were set out in strategic documents, such as the Stockholm Programme,³ the Internal Security Strategy,⁴ the Commission communication on the Internal Security Strategy in Action⁵ and subsequent Commission reports on the implementation of this Communication, the Council conclusions on the Commission communication on the European Union internal security strategy in action,⁶ the European Pact to combat international drug trafficking – disrupting cocaine and heroin routes,⁷ European pact against synthetic drugs,⁸ "Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace"⁹, the EU Action on Migratory Pressures¹⁰, the Frontex Annual Risk Analysis (2012 edition), the EU Drugs Strategy 2013-2020¹¹, the draft EU Action Plan on Drugs 2013-2016¹² and the EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012 - 2016¹³ (11780/12), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions and the Court of Auditors on the Commission Anti-Fraud Strategy (SEC 2011 791 final),

STRESSING that the present Council priorities and the EU policy cycle must remain consistent with the actions to implement the above strategic documents,

HIGHLIGHTING the importance of setting clear priorities for the fight against serious and organised crime that can be realistically implemented at European and, where relevant, national or regional level against Multi-Annual Strategic Plans and via EU annual Operational Action Plans,

EMPHASIZING the need when implementing these priorities to take into account the geographical dimension of organised crime relating to regions such as West Africa and the Western Balkans,

RECALLING that one of the key elements in the success of the policy cycle is the engagement of all actors involved and the need for Member States to ensure a real follow-up with operational commitment, including of resources, and the appointment of competent drivers and other experts,

³ OJ C 115, 4.5.2010, p. 1
⁴ doc. 7120/10 JAI CO EUR-PREP 8 JAI 182
⁵ doc. 16797/10 JAI 990
⁶ doc. 6699/11 JAI 124
⁷ doc. 8821/10 JAI 320 COSI 20 CORDROGUE 40 CRIMORG 79 JAIEX 39
⁸ doc. 15544/11 JAI 740 COSI 82 CORDROGUE 66 ENFOPOP 360 CRIMORG 184 JAIEX 111 UD 261
⁹ doc. 6225/13 POLGEN 17 JAI 87 TELECOM 20 PROCIV 20 CSC 10 CIS 4 RELEX 115 JAIEX 14 RECH 36 COMPET 83 IND 35 COTER 17 ENFOPOP 34 DROIEN 13 CYBER
¹⁰ doc. 9650/12 MIGR 45 FRONT 67 COSI 25 COMIX 288, doc. 6443/13 MIGR 17 FRONT 12 COSI 15 COMIX 102
¹¹ doc. 17547/12 JAI 901 CORDROGUE 101 SAN 324 JAIEX 124
¹² doc. 5418/11/13 REV 1 CORDROGUE 5 SAN 18 ENFOPOP 12 RELEX 42
¹³ doc. 11780/12 JAI 465 GENVAL 43 COSI 53 ENFOPOP 208 JAIEX 48 RELEX 589 EUROJUST 58

UNDERSCORING that national competent authorities, including, where relevant, the police, border guard, customs, judicial and administrative authorities, the Commission and other EU institutions and agencies must cooperate very closely in implementing the present priorities and aim to strike a balance between prevention and tackling the consequences of threats to EU internal security posed by organised crime,

HIGHLIGHTING the importance of effective national coordination between relevant authorities,

CONSIDERING the importance of training and awareness raising regarding the Policy Cycle and the EU crime priorities in Member States, EU Institutions and Agencies,

STRESSING that the external dimension of internal security and cooperation with third countries and relevant International Organisations ought to be taken into account in implementing the Council priorities and the EU policy cycle, notably by improving operational law enforcement cooperation with such partners and by helping to strengthen the operational capacity of third countries' law enforcement authorities,

RECOGNISING the links between a robust and thriving economy and confidence in the internal security arrangements of the EU and its Member States,

CONSIDERING Europol's analysis and recommendations formulated in the EU SOCTA 2013 in accordance with actions 26 and 27 of the policy cycle and the SOCTA Methodology established by COSI on 19 June 2012¹⁴,

NOTING that all actors involved must retain a margin of flexibility to address unexpected or emerging threats to EU internal security, in particular regarding environmental crime and energy fraud,

ACKNOWLEDGING the need to obtain adequate funding under the future Internal Security Fund,

WELCOMING the measures taken by Europol and Cepol to support the implementation of the policy cycle,

THE COUNCIL sets the following priorities, in no particular order, for the fight against serious and organised crime between 2014 and 2017:

- To disrupt OCGs involved in facilitation of illegal immigration operating in the source countries, at the main entry points to the EU on the main routes and, where evidence based, on alternative channels. To reduce Organised Crime Groups' (OCGs) abuse of legal channels for migration including the use of fraudulent documents as a means of facilitating illegal immigration.
- To disrupt OCGs involved in intra-EU human trafficking and human trafficking from the most prevalent external source countries for the purposes of labour exploitation and sexual exploitation ; including those groups using Legal Business Structures to facilitate or disguise their criminal activities.

- To disrupt OCGs involved in the production and distribution of counterfeit goods violating health, safety and food regulations and those producing sub-standard goods.
- To disrupt the capacity of OCGs and specialists involved in excise fraud and Missing Trader Intra Community MTIC fraud.
- To reduce the production of synthetic drugs in the EU and to disrupt the OCGs involved in synthetic drugs trafficking.
- To reduce cocaine and heroin trafficking to the EU and to disrupt the OCGs facilitating the distribution in the EU.
- To combat cybercrimes committed by OCGs and generating large criminal profits such as on-line and payment card fraud, cybercrimes which cause serious harm to their victims such as online Child Sexual Exploitation, and cyber-attacks which affect critical infrastructure and information systems in the EU.
- To reduce the risk of firearms to the citizen including combating illicit trafficking in firearms.
- To combat organised property crime committed by Mobile Organised Crime Groups.

ENCOURAGES Member States to consider taking the following issues into account when drafting the MASPs and OAPs:

- regional dimension issues relating for example to the Western Balkans and West Africa,
- disrupting OCGs involved in money laundering,
- asset recovery,
- where relevant, focusing on network based OCGs such as Mafia-style OCG's or outlaw motorcycle gangs when tackling all forms of serious and organised crime,
- the growing tendency of OCGs towards poly crimes.

INSTRUCTS COSI, within its mandate¹⁵ and as specified in the Council conclusions on the creation and implementation of an EU policy cycle for organised and serious international crime, to coordinate, support, monitor and evaluate, as set out in the EU policy cycle, the implementation of Multi-Annual Strategic Plans (MASPs) and annual Operational Action Plans (OAPs) for each priority.

COSI must ensure consistency in the implementation of operational actions necessary to strengthen internal security within the Union, including effective cooperation between the relevant national authorities and between the EU agencies. In particular, it must ensure that the MASPs that COSI is due to adopt, and the annual OAPs that COSI is due to validate, on the basis of crime priorities hereby established by the Council remain consistent with the implementation of the Internal Security Strategy. COSI must also liaise with the relevant Council preparatory bodies to ensure that the implementation of these crime priorities is coordinated with other policy areas, particularly in the Union's external action,

¹⁴ doc. 12159/12 COSI 59 ENFOPOL 219 CRIMORG 88 ENFOCUSTOM 72

¹⁵ OJ L 52, 3.3.2010, p. 50

INVITES all Council preparatory bodies, with due regard for the provisions of the Treaties, to take these priorities into account in their respective policy fields,

INVITES the Commission, Member States, JHA Agencies and the European External Action Service to consider all financing possibilities to effectively support the activities agreed upon within the EU policy cycle, including, where appropriate Article 58(1)(c) of Regulation (EU, EURATOM) No. 966/2012, to ensure the timely and efficient delivery of the activities and projects,

APPEALS TO Member States to actively use, in addition to the traditional criminal justice-based approach, alternative and complementary approaches and instruments to fight serious and organised crime,¹⁶

INVITES Member States, EU Institutions and JHA Agencies to commit the necessary resources, wherever relevant, to implement this policy cycle and ensure coordination between the policy and operational levels."



EUROPÄISCHE UNION

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

DER RAT

Brüssel, den 5. März 2014
(OR. en)

PE-CONS 121/13

2012/0036 (COD)

DROIPEN 156
COPEX 229
CODEC 2833

GESETZGEBUNGSAKTE UND ANDERE RECHTSINSTRUMENTE

Betr.: RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus
Straftaten in der Europäischen Union

¹⁶ The Complementary approaches and actions to prevent and combat organised crime: A collection of good practice examples from EU Member States (doc. 10899/11 JAI 380 COSI 44 CRIMORG 77 ENFOPOL 179), compiled by the Hungarian Presidency, lists a number of best practices to prevent and combat organised crime

5

EN

PE-CONS 121/13

AMM/rmfä

DGD 2

5

6

DE

RICHTLINIE 2014/.../EU
DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

vom
über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen
aus Straftaten in der Europäischen Union

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 82
Absatz 2 und Artikel 83 Absatz 1,
auf Vorschlag der Europäischen Kommission,
nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,
nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹,
nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen²,
gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren³,

¹ ABI. C 299 vom 4.10.2012 S. 128.
² ABI. C 391 vom 18.12.2012, S. 134.
³ Standpunkt des Europäischen Parlaments vom 25. Februar 2014 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht) und Beschluss des Rates vom

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Streben nach Profit ist die wichtigste Triebfeder der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, einschließlich mafiaähnlicher krimineller Organisationen. Folglich sollten die zuständigen Behörden die Mittel erhalten, um die aus Straftaten erlangten Erträge ermitteln, sicherstellen, verwahren und einziehen zu können. Die wirksame Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität sollte jedoch durch die Neutralisierung der Erträge aus Straftaten erreicht werden und in bestimmten Fällen auf alle Vermögensgegenstände, die aus kriminellen Handlungen stammen, ausgeweitet werden.
- (2) Organisierte kriminelle Gruppen sind grenzübergreifend tätig und erwerben zunehmend Vermögen in anderen Mitgliedstaaten als denjenigen, in denen sie ansässig sind, und in Drittstaaten. Es besteht ein wachsender Bedarf an einer wirksamen internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Vermögensabschöpfung und an Rechtshilfe.
- (3) Zu den wirksamsten Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zählen das Vorsehen schwerwiegender rechtlicher Folgen für die Begehung derartiger Straftaten sowie das effiziente Aufspüren und die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten.
- (4) Zwar liegen nur begrenzte statistische Daten vor, doch erscheinen die Beträge, die in der Union aus Erträgen aus Straftaten abgeschöpft werden, unzureichend im Vergleich zu der geschätzten Höhe dieser Erträge. Obwohl die Einziehungsverfahren in den Rechtsvorschriften der Union und den nationalen Rechtsvorschriften geregelt sind, wird diese Möglichkeit, wie aus Studien hervorgeht, nach wie vor zu wenig genutzt.
- (5) Mit der Annahme von Mindestvorschriften werden die Regelungen der Mitgliedstaaten zur Sicherstellung und Einziehung einander angenähert, womit das gegenseitige Vertrauen und die wirksame grenzübergreifende Zusammenarbeit gefördert werden.

- (6) Im Stockholmer Programm wie auch in den Schlussfolgerungen des Rates (Justiz und Inneres) vom Juni 2010 zur Einziehung und Vermögensabschöpfung wird einer wirksameren Ermittlung, Einziehung und Verwertung von durch Straftaten erlangtem Vermögen große Bedeutung beigemessen.
- (7) Den derzeitigen Rechtsrahmen der Union für die Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Vermögensgegenständen bilden die Gemeinsame Maßnahme 98/699/JI¹, der Rahmenbeschluss 2001/500/JI des Rates², der Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates³, der Rahmenbeschluss 2005/212/JI des Rates⁴ sowie der Rahmenbeschluss 2006/783/JI des Rates⁵.
- (8) Wie aus den Berichten der Kommission über die Umsetzung der Rahmenbeschlüsse 2003/577/JI, 2005/212/JI und 2006/783/JI deutlich wird, sind die bestehenden Regelungen für die erweiterte Einziehung und die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen nur eingeschränkt wirksam. Die Einziehung wird durch die Unterschiede im Recht der Mitgliedstaaten behindert.

¹ 98/699/JI: Gemeinsame Maßnahme vom 3. Dezember 1998 - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend Geldwäsche, die Ermittlung, das Einfrieren, die Beschlagnahme und die Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten (ABl. L 333 vom 9.12.1998, S. 1).

² Rahmenbeschluss 2001/500/JI des Rates vom 26. Juni 2001 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten (ABl. L 182 vom 5.7.2001, S. 1).

³ Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates vom 22. Juli 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union (ABl. L 196 vom 2.8.2003, S. 45).

⁴ Rahmenbeschluss 2005/212/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten (ABl. L 68 vom 15.3.2005, S. 49).

⁵ Rahmenbeschluss 2006/783/JI des Rates vom 6. Oktober 2006 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen (ABl. L 328 vom 24.11.2006, S. 59).

- (9) Mit der vorliegenden Richtlinie sollen die Bestimmungen der Rahmenbeschlüsse 2001/500/JI und 2005/212/JI abgeändert und erweitert werden. Für die durch die vorliegende Richtlinie gebundenen Mitgliedstaaten sollten Teile dieser Rahmenbeschlüsse ersetzt werden.
- (10) Die Mitgliedstaaten dürfen Einziehungsverfahren im Zusammenhang mit Strafsachen vor jedem zuständigen Gericht einleiten.
- (11) Das derzeit geltende Konzept der "Erträge aus Straftaten" muss präzisiert werden, damit er nicht nur die unmittelbar aus einer kriminellen Tätigkeit erlangten Erträge umfasst, sondern auch alle mittelbaren Vorteile einschließlich der aus einer späteren Reinvestition oder Umwandlung direkter Erträge erlangten Vorteile. Somit können Erträge alle Vermögensgegenstände umfassen, einschließlich derer, die ganz oder teilweise in andere Vermögensgegenstände umgeformt oder umgewandelt wurden, oder derer, die mit aus rechtmäßigen Quellen erworbenen Vermögensgegenständen vermischt wurden, bis zur Höhe des Schätzwerts der Erträge, die vermischt wurden. Sie können auch Einkommen oder andere Gewinne umfassen, die aus Erträgen aus Straftaten oder aus Vermögensgegenständen, in die bzw. mit denen diese Erträge aus Straftaten umgeformt, umgewandelt oder vermischt wurden, stammen.

- (12) Diese Richtlinie enthält eine weit gefasste Definition der Vermögensgegenstände, die sichergestellt und eingezogen werden können. Diese Definition erstreckt sich auch auf rechtserhebliche Schriftstücke oder Urkunden, die das Recht auf solche Vermögensgegenstände oder Rechte daran belegen. Bei diesen Schriftstücken oder Urkunden könnte es sich beispielsweise um Finanzinstrumente oder Schriftstücke handeln, die Ansprüche von Gläubigern begründen können und sich in der Regel im Besitz der von den einschlägigen Verfahren betroffenen Person befinden. Diese Richtlinie lässt die bestehenden nationalen Verfahren zur Aufbewahrung rechtserheblicher Schriftstücke oder Urkunden, die das Recht auf Vermögensgegenstände oder Rechte daran belegen, unberührt, da sie von den zuständigen nationalen Behörden oder öffentlichen Stellen nach Maßgabe des nationalen Rechts angewandt werden.

- (13) Sicherstellung und Einziehung im Rahmen dieser Richtlinie sind autonome Begriffe, die die Mitgliedstaaten nicht daran hindern sollten, diese Richtlinie unter Verwendung von Instrumenten, die nach Maßgabe des nationalen Rechts als Sanktionen betrachtet würden, oder anderen Arten von Maßnahmen umzusetzen.
- (14) Für die Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten nach einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung sowie von Vermögensgegenständen, deren Wert diesen Tatwerkzeugen oder Erträgen entspricht, sollte für von dieser Richtlinie erfasste Straftaten der weite Straftatsbegriff gelten. Nach dem Rahmenbeschluss 2001/500/JI sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, im Anschluss an eine rechtskräftige Verurteilung die Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten sowie die Einziehung ihres Wertersatzes vorzusehen. Diese Pflichten sollten in Bezug auf Straftaten, die nicht von der vorliegenden Richtlinie erfasst sind, bestehen bleiben, und der Begriff "Ertrag", wie er in der vorliegenden Richtlinie definiert wird, sollte in ähnlicher Weise in Bezug auf Straftaten ausgelegt werden, die von der vorliegenden Richtlinie nicht abgedeckt werden. Die Mitgliedstaaten können die Einziehung des Wertersatzes gegebenenfalls nach Maßgabe des nationalen Rechts als eine Maßnahme definieren, die der direkten Einziehung untergeordnet ist oder eine Alternative dazu darstellt.

- (15) Eine rechtskräftige Verurteilung aufgrund einer Straftat vorausgesetzt, sollte es möglich sein, Tatwerkzeuge und Erträge aus Straftaten oder Vermögensgegenstände, deren Wert diesen Tatwerkzeugen oder Erträgen entspricht, einzuziehen. Eine derartige rechtskräftige Verurteilung kann auch im Wege von Verfahren in Abwesenheit erfolgen. Ist eine Einziehung auf der Grundlage einer rechtskräftigen Verurteilung nicht möglich, so sollte es unter bestimmten Umständen dennoch möglich sein, Tatwerkzeuge und Erträge zumindest bei Erkrankung oder Flucht der verdächtigten oder beschuldigten Person einzuziehen. Sofern Mitgliedstaaten Verfahren in Abwesenheit für derartige Fälle der Erkrankung oder Flucht vorsehen, sollte dies ausreichend sein, dieser Verpflichtung nachzukommen. Bei Flucht der verdächtigten oder beschuldigten Person sollten die Mitgliedstaaten alle angemessenen Maßnahmen ergreifen; sie können zudem verlangen, dass die betreffende Person zu dem Einziehungsverfahren geladen oder darüber unterrichtet wird.
- (16) Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Begriff Erkrankung die über einen längeren Zeitraum bestehende Unfähigkeit der verdächtigten oder beschuldigten Person, am Strafverfahren teilzunehmen, so dass das Verfahren nicht unter normalen Bedingungen fortgesetzt werden kann. Von verdächtigten oder beschuldigten Personen kann verlangt werden, die Krankheit nachzuweisen, beispielsweise durch ein ärztliches Attest, das vom Gericht jedoch auch außer Acht gelassen werden kann, wenn es für unzureichend erachtet wird. Das Recht einer Person, sich im Verfahren anwaltlich vertreten zu lassen, sollte nicht berührt werden.
- (17) Bei der Umsetzung dieser Richtlinie in Bezug auf die Einziehung von Vermögensgegenständen, deren Wert den Tatwerkzeugen entspricht, könnten die entsprechenden Bestimmungen Anwendung finden, wenn in Anbetracht der Besonderheiten des jeweiligen Falles eine derartige Maßnahme, insbesondere unter Berücksichtigung des Werts der betreffenden Tatwerkzeuge, angemessen ist. Die Mitgliedstaaten können ferner berücksichtigen, ob und inwieweit die verurteilte Person dafür verantwortlich ist, dass die Einziehung der Tatwerkzeuge nicht möglich ist.

- (18) Bei der Durchführung dieser Richtlinie können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass unter außergewöhnlichen Umständen die Einziehung nicht angeordnet wird, wenn sie nach nationalem Recht eine unbillige Härte für die betroffene Person darstellen würde, auf der Grundlage der Umstände des jeweiligen Einzelfalls, der maßgeblich sein sollte. Die Mitgliedstaaten sollten von dieser Möglichkeit nur sehr eingeschränkt Gebrauch machen und lediglich zulassen können, dass die Einziehung in den Fällen nicht angeordnet wird, in denen die betreffende Person in eine Lage versetzt würde, die ihr die weitere Existenz sehr erschweren würde.
- (19) Das Betätigungsfeld krimineller Gruppen ist sehr vielfältig. Zur wirkungsvollen Bekämpfung der organisierten Kriminalität sollten nach einer strafrechtlichen Verurteilung nicht nur Vermögensgegenstände eingezogen werden können, die mit einer bestimmten Straftat in Zusammenhang stehen, sondern auch darüber hinaus weitere Vermögensgegenstände, die das Gericht als Erträge aus anderen Straftaten ansieht. Dieses Vorgehen wird als erweiterte Einziehung bezeichnet. Der Rahmenbeschluss 2005/212/JI sieht drei Fallkonstellationen vor, in denen sich die Mitgliedstaaten für eine erweiterte Einziehung entscheiden können. Bei der Umsetzung dieses Rahmenbeschlusses haben die Mitgliedstaaten unterschiedliche Optionen gewählt, die zu uneinheitlichen Konzepten der erweiterten Einziehung im nationalen Recht geführt haben. Diese Unterschiede behindern die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Zusammenhang mit Einziehungsfällen. Die Bestimmungen über die erweiterte Einziehung müssen daher durch die Vorgabe einer einheitlichen Mindestregelung weiter harmonisiert werden.

- (20) Bei der Feststellung, ob eine Straftat zu einem wirtschaftlichen Gewinn führen kann, können die Mitgliedstaaten die Vorgehensweise der Straftäter berücksichtigen, beispielsweise, ob eine Voraussetzung für das Vorliegen einer Straftat darin besteht, dass sie im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität oder in der Absicht, regelmäßige Gewinne aus Straftaten zu ziehen, begangen wurde. Dies sollte jedoch im Allgemeinen der Möglichkeit, auf eine erweiterte Einziehung zurückzugreifen, nicht entgegenstehen.
- (21) Die erweiterte Einziehung sollte möglich sein, wenn nach Überzeugung des Gerichts die betreffenden Vermögensgegenstände aus Straftaten stammen. Dies bedeutet nicht, dass feststehen muss, dass diese Vermögensgegenstände aus Straftaten stammen. Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass es beispielsweise ausreichen könnte, dass das Gericht nach einer Wahrscheinlichkeitsabwägung befindet oder vernünftigerweise davon ausgehen kann, dass es wesentlich wahrscheinlicher ist, dass die betreffenden Vermögensgegenstände aus Straftaten stammen, als dass sie durch andere Tätigkeiten erworben wurden. In diesem Zusammenhang hat das Gericht die konkreten Umstände des Falls zu berücksichtigen, einschließlich der Tatsachen und verfügbaren Beweismittel, aufgrund deren eine Entscheidung über eine erweiterte Einziehung ergehen könnte. Die Tatsache, dass die Vermögensgegenstände einer Person in einem Missverhältnis zu ihrem rechtmäßigen Einkommen stehen, könnte eine der Tatsachen sein, die das Gericht zu der Schlussfolgerung gelangen lassen, dass die Vermögensgegenstände aus Straftaten stammen. Die Mitgliedstaaten könnten ferner festlegen, dass ein bestimmter Zeitraum vorliegen muss, für den davon ausgegangen werden kann, dass die Vermögensgegenstände aus Straftaten stammen.
- (22) Mit dieser Richtlinie werden Mindestvorschriften festgelegt. Es bleibt den Mitgliedstaaten unbenommen, in ihrem nationalen Recht weiter gehende Befugnisse vorzusehen, beispielsweise auch in Bezug auf ihre beweisrechtlichen Vorschriften.

- (23) Diese Richtlinie gilt für Straftaten, die in den Geltungsbereich der in dieser Richtlinie aufgeführten Rechtsakte fallen. Innerhalb des Geltungsbereichs dieser Rechtsakte sollten die Mitgliedstaaten von der erweiterten Einziehung mindestens bei bestimmten in dieser Richtlinie festgelegten Straftaten Gebrauch machen.
- (24) Es ist eine übliche und zunehmend verbreitete Praxis, dass die verdächtige oder beschuldigte Person Vermögensgegenstände einem eingeweihten Dritten überträgt, um zu vermeiden, dass diese Gegenstände eingezogen werden. Der derzeitige rechtliche Rahmen der Union enthält keine verbindlichen Vorschriften für die Einziehung von Vermögensgegenständen, die Dritten übertragen worden sind. Es besteht daher die wachsende Notwendigkeit, die Einziehung von Vermögensgegenständen zu gestatten, die Dritten übertragen oder von ihnen erworben worden sind. Der Erwerb durch Dritte betrifft Situationen, in denen beispielsweise Vermögensgegenstände direkt oder indirekt – etwa über einen Mittelsmann – durch einen Dritten von einer verdächtigten oder beschuldigten Person erworben wurden, einschließlich der Fälle in denen die Straftat im Namen oder zugunsten dieses Dritten begangen wurde, und wenn die beschuldigte Person keine Vermögensgegenstände besitzt, die eingezogen werden können. Diese Einziehung sollte zumindest in den Fällen möglich sein, in denen dem Dritten aufgrund konkreter Tatsachen oder Umstände – darunter auch die unentgeltliche Übertragung oder die Übertragung für einen wesentlich unter dem Marktwert liegenden Geldbetrag – bekannt war oder hätte bekannt sein müssen, dass der Zweck der Übertragung oder des Erwerbs in der Vermeidung der Einziehung bestand. Die Vorschriften über die Dritteinziehung sollten für natürliche und juristische Personen gelten. Die Rechte gutgläubiger Dritter sollten keinesfalls beeinträchtigt werden.
- (25) Die Mitgliedstaaten können die Dritteinziehung gegebenenfalls nach Maßgabe des nationalen Rechts als eine Maßnahme definieren, die der direkten Einziehung untergeordnet ist oder eine Alternative dazu darstellt.

- (26) Die Einziehung führt zur endgültigen Entziehung von Vermögensgegenständen. Die Sicherung des Vermögensgegenstands kann jedoch eine Voraussetzung für die Einziehung und für die Vollstreckung einer Einziehungsentscheidung unerlässlich sein. Vermögensgegenstände werden durch Sicherstellung gesichert. Um den Verlust von Vermögensgegenständen zu verhindern, bevor deren Sicherstellung angeordnet werden kann, sollten die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten befugt sein, Sofortmaßnahmen zur Sicherung solcher Vermögensgegenstände zu ergreifen.
- (27) Da Vermögensgegenstände häufig für die Zwecke der Einziehung gesichert werden, sind Sicherstellung und Einziehung eng miteinander verbunden. In einigen Rechtssystemen gilt die Sicherstellung zum Zwecke der Einziehung als eine gesonderte einstufige Verfahrensmaßnahme, auf die eine Einziehungsentscheidung folgen kann. Unbeschadet der verschiedenen nationalen Rechtssysteme und des Rahmenbeschlusses 2003/577/JI sollten mit der vorliegenden Richtlinie einige Aspekte der nationalen Systeme der Sicherstellung zum Zwecke der Einziehung angeglichen werden.
- (28) Sicherstellungsmaßnahmen lassen die Möglichkeit unberührt, einen bestimmten Vermögensgegenstand für die Dauer des Verfahrens als Beweismittel zu betrachten, vorausgesetzt, dass er letztendlich zur tatsächlichen Vollstreckung der Einziehungsentscheidung zur Verfügung gestellt wird.
- (29) Im Rahmen von Strafverfahren kann die Sicherstellung von Vermögensgegenständen auch im Hinblick auf ihre etwaige spätere Rückgabe bzw. zu dem Zweck erfolgen, den Ersatz der durch eine Straftat verursachten Schäden zu gewährleisten.

- (30) Vermögensgegenstände werden häufig, solange das Strafverfahren dauert, von der verdächtigsten oder beschuldigten Person verborgen gehalten. Einziehungsentscheidungen können infolgedessen nicht vollstreckt werden, und die Adressaten dieser Entscheidungen kommen wieder in den Genuss ihres Vermögens, sobald sie ihre Strafe verbüßt haben. Es ist daher notwendig, den genauen Umfang der Vermögensgegenstände bestimmen zu können, die auch nach einer rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung einzuziehen sind, um die vollständige Vollstreckung der Einziehungsentscheidung in den Fällen zu ermöglichen, in denen anfangs kein oder kein hinreichendes Vermögen ermittelt und die Einziehungsentscheidung nicht vollstreckt werden konnte.
- (31) Angesichts der von einer Sicherstellungsentscheidung bewirkten Einschränkung des Eigentumsrechts sollten solche einstweiligen Maßnahmen nicht länger aufrechterhalten werden dürfen als nötig ist, um die Verfügbarkeit des Vermögensgegenstands im Hinblick auf seine etwaige spätere Einziehung zu gewährleisten. Um zu gewährleisten, dass der Zweck der Sicherstellung, nämlich den Verlust des Vermögensgegenstands zu verhindern, nach wie vor gegeben ist, kann eine Überprüfung durch ein Gericht erforderlich sein.
- (32) Vermögensgegenstände, die im Hinblick auf ihre etwaige spätere Einziehung sichergestellt worden sind, sollten in geeigneter Weise verwaltet werden, damit sie ihren wirtschaftlichen Wert nicht verlieren. Die Mitgliedstaaten sollten die notwendigen Maßnahmen einschließlich der Möglichkeit eines Verkaufs oder einer Übertragung der Vermögensgegenstände treffen, um solche Verluste so gering wie möglich zu halten. Sie sollten geeignete Maßnahmen wie etwa die Einrichtung zentraler nationaler Vermögensverwaltungsstellen, von Fachdienststellen oder vergleichbarer Mechanismen treffen, um das vor der Einziehung sichergestellte Vermögen bis zur gerichtlichen Entscheidung effektiv zu verwalten und seinen Wert zu erhalten.

- (33) Diese Richtlinie wirkt sich nicht nur erheblich auf die Rechte verdächtiger oder beschuldigter Personen aus, sondern auch auf die Rechte strafrechtlich nicht verfolgter Dritter. Es müssen deshalb besondere Garantien und gerichtliche Rechtsbehelfe vorgesehen werden, damit ihre Grundrechte bei der Umsetzung dieser Richtlinie gewahrt bleiben. Dies schließt ein Recht auf Anhörung für Dritte ein, die geltend machen, dass sie die Eigentümer der betreffenden Vermögensgegenstände sind oder dass sie andere Eigentumsrechte ("dingliche Rechte", "ius in re"), wie etwa das Nießbrauchsrecht, haben. Die Sicherstellungsentscheidung sollte der betroffenen Person baldmöglichst nach ihrer Vollstreckung mitgeteilt werden. Die zuständigen Behörden können die Unterrichtung der betroffenen Person über die Entscheidung jedoch aus Ermittlungsgründen aufschieben.
- (34) Mit der Unterrichtung über die Sicherstellungsentscheidung wird unter anderem bezweckt, die Anfechtung dieser Entscheidung zu ermöglichen. Daher sollten in der entsprechenden Mitteilung zumindest in Kurzform der Grund oder die Gründe für die betreffende Entscheidung angegeben werden, wobei gilt, dass diese Angabe sehr knapp gehalten sein kann.
- (35) Die Mitgliedstaaten sollten in Erwägung ziehen, Maßnahmen zu ergreifen, die es ermöglichen, dass eingezogene Vermögensgegenstände für Zwecke des öffentlichen Interesses oder soziale Zwecke verwendet werden. Im Rahmen dieser Maßnahmen könnten die Vermögensgegenstände unter anderem für Projekte im Bereich der Strafverfolgung und Verbrechensverhütung sowie für andere Projekte von öffentlichem Interesse und gesellschaftlichem Nutzen bestimmt werden. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Maßnahmen in Erwägung zu ziehen, enthält eine Handlungsverpflichtung, beispielsweise die Durchführung einer rechtlichen Prüfung oder die Erörterung der Vor- und Nachteile der Einführung von Maßnahmen. Bei der Verwaltung sichergestellter Vermögensgegenstände und bei der Durchführung von Maßnahmen in Bezug auf die Verwendung eingezogener Vermögensgegenstände sollten die Mitgliedstaaten mit geeigneten Maßnahmen einer kriminellen oder illegalen Infiltrierung vorbeugen.

- (36) Es gibt nur wenige verlässliche Daten über die Sicherstellung und Einziehung von aus Straftaten erlangten Erträgen. Um eine Bewertung dieser Richtlinie zu ermöglichen, muss ein Mindestmaß an geeigneten, vergleichbaren statistischen Daten zur Sicherstellung und Einziehung von Vermögensgegenständen, Aufspürung von Vermögensgegenständen sowie zur Tätigkeit des Justiz- und Finanzfiskus erhoben werden.
- (37) Die Mitgliedstaaten sollten sich bemühen, Daten für bestimmte Statistiken auf zentraler Ebene zu erheben, um sie der Kommission zu übermitteln. Dies bedeutet, dass sie zumutbare Anstrengungen unternehmen sollten, um die betreffenden Daten zu erheben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, das Ziel der Datenerhebung zu verwirklichen wenn dies für den betreffenden Mitgliedstaat mit unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand oder hohen Kosten verbunden ist.
- (38) Diese Richtlinie wahrt die Grundrechte und achtet die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden "Charta") und in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden "EMRK") in der Auslegung durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verankerten Grundsätze. Diese Richtlinie sollte im Einklang mit diesen Rechten und Grundsätzen umgesetzt werden. Sie sollte die nationalen Bestimmungen über die Prozesskostenhilfe unberührt lassen und begründet keine Verpflichtungen für die Prozesskostenhilfesysteme der Mitgliedstaaten, die gemäß der Charta und der EMRK Anwendung finden sollten.
- (39) Es sollten spezielle Garantien eingeführt werden, um sicherzustellen, dass Einziehungsentscheidungen generell begründet werden, es sei denn, die betroffene Person hat in einem vereinfachten Strafverfahren bei einem weniger schweren Fall darauf verzichtet.

- (40) Diese Richtlinie sollte unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Richtlinie 2010/64/EU des Europäischen Parlaments und des Rates¹, der Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates² und der Richtlinie 2013/48/EU des Europäischen Parlaments und des Rates³, die Verfahrensrechte im Strafverfahren betreffen, umgesetzt werden.
- (41) Da das Ziel dieser Richtlinie, nämlich die Einziehung von Vermögensgegenständen in Strafsachen zu erleichtern, von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann, sondern vielmehr auf Unionsebene besser zu verwirklichen ist, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Verwirklichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.

¹ Richtlinie 2010/64/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren (ABl. L 280 vom 26.10.2010, S. 1).

² Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (ABl. L 142 vom 1.6.2012, S. 1).

³ Richtlinie 2013/48/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren und in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls sowie über das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs (ABl. L 294 vom 6.11.2013, S. 1).

- (42) Gemäß Artikel 3 und Artikel 4a Absatz 1 des dem EUV und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat Irland mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und der Anwendung der vorliegenden Richtlinie beteiligen möchte. Gemäß diesem Protokoll ist Irland durch die vorliegende Richtlinie nur hinsichtlich der Straftaten gebunden, die durch die Rechtsinstrumente erfasst werden, an die es gebunden ist.
- (43) Gemäß den Artikeln 1 und 2 und Artikel 4a Absatz 1 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligt sich das Vereinigte Königreich nicht an der Annahme der vorliegenden Richtlinie und ist weder durch sie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet. Vorbehaltlich der Teilnahme im Einklang mit Artikel 4 dieses Protokolls ist das Vereinigte Königreich durch die vorliegende Richtlinie nur hinsichtlich der Straftaten gebunden, die durch die Rechtsinstrumente erfasst werden, an die es gebunden ist.
- (44) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 22 beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme der vorliegenden Richtlinie und ist weder durch sie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet –

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Gegenstand

- (1) Diese Richtlinie legt Mindestvorschriften für die Einziehung von Vermögensgegenständen in Strafsachen fest sowie für die Sicherstellung solcher Vermögensgegenstände im Hinblick auf deren etwaige spätere Einziehung.
- (2) Diese Richtlinie lässt die Verfahren unberührt, die die Mitgliedstaaten zur Einziehung der betreffenden Vermögensgegenstände anwenden können.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- (1) "Ertrag" jeden wirtschaftlichen Vorteil, der direkt oder indirekt durch eine Straftat erlangt wird; dieser Vorteil kann aus Vermögensgegenständen aller Art bestehen und schließt eine spätere Reinvestition oder Umwandlung direkter Erträge sowie geldwerte Vorteile ein;
- (2) "Vermögensgegenstände" körperliche oder unkörperliche, bewegliche oder unbewegliche Vermögensgegenstände jeder Art sowie Urkunden oder rechtserhebliche Schriftstücke, die das Recht auf solche Vermögensgegenstände oder Rechte daran belegen;
- (3) "Tatwerkzeuge" alle Gegenstände, die in irgendeiner Weise ganz oder teilweise zur Begehung einer oder mehrerer Straftaten verwendet werden oder verwendet werden sollen;

- (4) "Einziehung" eine von einem Gericht in Bezug auf eine Straftat angeordnete endgültige Entziehung von Vermögensgegenständen;
- (5) "Sicherstellung" das vorläufige Verbot der Übertragung, Vernichtung, Umwandlung, Veräußerung oder Bewegung von Vermögensgegenständen oder die vorläufige Verwahrung oder Kontrolle von Vermögensgegenständen;
- (6) "Straftat" eine Straftat im Sinne der in Artikel 3 aufgeführten Rechtsinstrumente.

Artikel 3

Anwendungsbereich

Diese Richtlinie findet Anwendung auf Straftaten im Sinne folgender Rechtsinstrumente:

- a) Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrags über die Europäische Union über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind¹, (im Folgenden "Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte beteiligt sind"),
- b) Rahmenbeschluss 2000/383/JI des Rates vom 29. Mai 2000 über die Verstärkung des mit strafrechtlichen und anderen Sanktionen bewehrten Schutzes gegen Geldfälschung im Hinblick auf die Einführung des Euro²,
- c) Rahmenbeschluss 2001/413/JI des Rates vom 28. Mai 2001 zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln³,

¹ ABl. C 195 vom 25.6.1997, S. 2.
² ABl. L 140 vom 14.6.2000, S. 1.
³ ABl. L 149 vom 2.6.2001, S. 1.

- d) Rahmenbeschluss 2001/500/JI des Rates vom 26. Juni 2001 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten¹,
- e) Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung²,
- f) Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor³,
- g) Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels⁴,
- h) Rahmenbeschluss 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität⁵,
- i) Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates⁶,
- j) Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates⁷,

¹ ABl. L 182 vom 5.7.2001, S. 1.
² ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3.
³ ABl. L 192 vom 31.7.2003, S. 54.
⁴ ABl. L 335 vom 11.11.2004, S. 8.
⁵ ABl. L 300 vom 11.11.2008, S. 42.
⁶ ABl. L 101 vom 15.4.2011, S. 1.
⁷ ABl. L 335 vom 17.12.2011, S. 1.

- k) Richtlinie 2013/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 über Angriffe auf Informationssysteme und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates¹

sowie anderer Rechtsinstrumente, sofern darin konkret festgelegt ist, dass die vorliegende Richtlinie auf die darin harmonisierten Straftaten Anwendung findet.

*Artikel 4
Einziehung*

- (1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Tatwerkzeuge und Erträge oder Vermögensgegenstände, deren Wert diesen Tatwerkzeugen oder Erträgen entspricht, vorbehaltlich einer rechtskräftigen Verurteilung wegen einer Straftat, auch durch Verfahren in Abwesenheit, ganz oder teilweise eingezogen werden können.
- (2) Ist eine Einziehung auf der Grundlage des Absatzes 1 nicht möglich - zumindest wenn dies auf Krankheit oder Flucht der verdächtigten oder beschuldigten Person beruht - treffen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Tatwerkzeuge und Erträge dann eingezogen werden können, wenn ein Strafverfahren in Bezug auf eine Straftat, die direkt oder indirekt zu einem wirtschaftlichen Vorteil führen kann, eingeleitet wurde und dieses Verfahren zu einer strafrechtlichen Verurteilung hätte führen können, wenn die verdächtige oder beschuldigte Person vor Gericht hätte erscheinen können.

¹ ABl. L 218 vom 14.8.2013, S. 8.

Artikel 5

Erweiterte Einziehung

- (1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Vermögensgegenstände, die einer Person gehören, die wegen einer Straftat verurteilt ist, die direkt oder indirekt zu einem wirtschaftlichen Vorteil führen kann, ganz oder teilweise eingezogen werden können, wenn ein Gericht aufgrund der Umstände des Falls, einschließlich der konkreten Tatsachen und verfügbaren Beweismittel, wie der Tatsache, dass der Wert der Vermögensgegenstände in einem Missverhältnis zum rechtmäßigen Einkommen der verurteilten Person steht, zu der Überzeugung gelangt, dass die betreffenden Vermögensgegenstände aus Straftaten stammen.
- (2) Für die Zwecke des Absatzes 1 dieses Artikels umfasst der Begriff "Straftat" mindestens Folgendes:
- a) Bestechung und Bestechlichkeit im privaten Sektor gemäß Artikel 2 des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI sowie Bestechung und Bestechlichkeit, an der Beamte der Organe der Union oder der Mitgliedstaaten beteiligt sind, nach den Artikeln 2 bzw. 3 des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte beteiligt sind;
- b) Straftaten im Zusammenhang mit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung gemäß Artikel 2 des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI, zumindest in Fällen, in denen die Straftat zu einem wirtschaftlichen Vorteil geführt hat;

- c) Veranlassung oder Anwerbung eines Kindes zu einer Mitwirkung an pornografischen Darbietungen oder Profit von dieser oder anderweitige Ausbeutung eines Kindes für derartige Zwecke, wenn das Kind das Alter der sexuellen Mündigkeit erreicht hat, gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2011/93/EU; Vertrieb, Verbreitung oder Weitergabe von Kinderpornografie gemäß Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie 2011/93/EU; Anbieten, Liefern oder sonstiges Zugänglichmachen von Kinderpornografie gemäß Artikel 5 Absatz 5 jener Richtlinie; Herstellung von Kinderpornografie gemäß Artikel 5 Absatz 6 jener Richtlinie;
- d) rechtswidrige Systemeingriffe und rechtswidrige Eingriffe in Daten gemäß den Artikeln 4 bzw. 5 der Richtlinie 2013/40/EU, wenn eine erhebliche Zahl von Informationssystemen durch Verwendung eines Tatwerkzeugs nach Artikel 7 der genannten Richtlinie, das in erster Linie dafür ausgelegt oder hergerichtet worden ist, beeinträchtigt wurde; das vorsätzliche Herstellen, Verkaufen, Beschaffen zwecks Gebrauchs, Einführen, Verbreiten oder anderweitige Verfügbarmachen von Instrumenten, die für das Begehen von Straftaten verwendet werden, zumindest wenn kein leichter Fall vorliegt, nach Artikel 7 der Richtlinie 2013/40/EU;
- e) eine Straftat, die mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens vier Jahren bedroht ist, in Übereinstimmung mit dem einschlägigen Rechtsinstrument in Artikel 3 oder, sofern in dem betreffenden Instrument kein Strafmaß genannt ist, in Übereinstimmung mit dem nationalen Recht.

Artikel 6

Dritteinziehung

- (1) Die Mitgliedsstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Erträge oder andere Vermögensgegenstände eingezogen werden können, deren Wert den Erträgen entspricht, die von einer verdächtigten oder beschuldigten Person direkt oder indirekt an Dritte übertragen wurden oder die durch Dritte von einem einer verdächtigten oder beschuldigten Person erworben wurden, zumindest wenn diese Dritten aufgrund konkreter Tatsachen und Umstände – unter anderem dass die Übertragung oder der Erwerb unentgeltlich oder deutlich unter dem Marktwert erfolgte – wussten oder hätten wissen müssen, dass mit der Übertragung oder dem Erwerb die Einziehung vermieden werden sollte.
- (2) Absatz 1 lässt die Rechte gutgläubiger Dritter unberührt.

Artikel 7

Sicherstellung

- (1) Die Mitgliedsstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit Vermögensgegenstände im Hinblick auf eine etwaige spätere Einziehung sichergestellt werden können. Zu diesen Maßnahmen, die von einer zuständigen Behörde angeordnet werden, gehören Dringlichkeitsmaßnahmen, die gegebenenfalls zu ergreifen sind, um Vermögensgegenstände zu erhalten.
- (2) Vermögensgegenstände im Besitz von Dritten gemäß Artikel 6 können im Hinblick auf eine etwaige spätere Einziehung Gegenstand von Sicherstellungsmaßnahmen sein.

Artikel 8

Garantien

- (1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass alle Personen, die von den in dieser Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen betroffen sind, zur Wahrung ihrer Rechte über das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf ein faires Verfahren verfügen.
- (2) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Sicherstellungsentscheidung der betroffenen Person balmöglichst nach ihrer Vollstreckung mitgeteilt wird. In dieser Mitteilung wird bzw. werden – zumindest in kurzer Form – der Grund oder die Gründe für die betreffende Entscheidung angegeben. Wenn dies zur Vermeidung der Beeinträchtigung einer strafrechtlichen Ermittlung erforderlich ist, können die zuständigen Behörden die Unterrichtung der betroffenen Person über die Sicherstellungsentscheidung auf einen späteren Zeitpunkt verschieben.
- (3) Die Sicherstellungsentscheidung bleibt nur so lange in Kraft, wie dies zur Erhaltung der Vermögensgegenstände im Hinblick auf ihre etwaige spätere Einziehung erforderlich ist.
- (4) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Person, deren Vermögen betroffen ist, konkret die Möglichkeit erhält, die Sicherstellungsentscheidung vor einem Gericht gemäß den im nationalen Recht vorgesehenen Verfahren anzufechten. Diese Verfahren können vorsehen, dass die ursprüngliche Sicherstellungsentscheidung - wenn sie von einer anderen zuständigen Behörde als einer Justizbehörde getroffen worden ist – erst einer Justizbehörde zur Bestätigung oder Überprüfung vorgelegt werden muss, bevor sie vor einem Gericht angefochten werden kann.

- (5) Sicherstellte Vermögensgegenstände, die nicht anschließend eingezogen werden, werden umgehend zurückgegeben. Die Bedingungen oder Verfahrensvorschriften, nach denen die betreffenden Vermögenswerte zurückgegeben werden, richten sich nach dem nationalen Recht.
- (6) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass jede Einziehungsentscheidung begründet wird und die Entscheidung der betroffenen Person mitgeteilt wird. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Person, in Bezug auf welche die Einziehung angeordnet wurde, konkret die Möglichkeit erhält, diese Entscheidung vor Gericht anzufechten.
- (7) Unbeschadet der Richtlinie 2012/13/EU und der Richtlinie 2013/48/EU haben Personen, gegen deren Vermögen sich die Einziehungsentscheidung richtet, zur Wahrnehmung ihrer Rechte im Einziehungsverfahren ein Recht auf Rechtsbeistand in Bezug auf die Bestimmung der Tatwerkzeuge und der Erträge. Die betroffenen Personen werden darüber unterrichtet, dass sie dieses Recht haben.
- (8) In Verfahren gemäß Artikel 5 erhält die betroffene Person konkret die Möglichkeit, die Umstände des Falls, einschließlich konkreter Tatsachen und verfügbarer Beweismittel, denen zufolge die betreffenden Vermögensgegenstände als aus Straftaten stammende Vermögensgegenstände gelten, anzufechten.
- (9) Dritte sind – auch in den in Artikel 6 genannten Fällen – berechtigt, ihre Eigentumsrechte geltend zu machen.

- (10) Haben Opfer aufgrund einer Straftat Ansprüche gegenüber der Person, die Gegenstand einer Einziehungsmaßnahme gemäß der vorliegenden Richtlinie ist, so ergreifen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Einziehungsmaßnahme diese Opfer nicht daran hindert, eine Entschädigung für ihre Ansprüche geltend zu machen.

Artikel 9

Erfolgreiche Einziehung und Vollstreckung

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit sie sicherzustellende und einzuziehende Vermögensgegenstände auch nach einer rechtskräftigen Verurteilung wegen einer Straftat oder im Anschluss an ein Verfahren in Anwendung von Artikel 4 Absatz 2 aufspüren und nachverfolgen und die erfolgreiche Vollstreckung einer Einziehungsentscheidung gewährleisten können, wenn eine solche Entscheidung bereits ergangen ist.

Artikel 10

Verwaltung sichergestellter und eingezogener Vermögensgegenstände

- (1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, beispielsweise durch Errichtung von Zentralstellen, einer Reihe von spezialisierten Stellen oder vergleichbarer Mechanismen, um sicherzustellen, dass Vermögensgegenstände, die im Hinblick auf ihre etwaige spätere Einziehung sichergestellt wurden, in geeigneter Weise verwaltet werden.
- (2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Maßnahmen gemäß Absatz 1 die Möglichkeit umfassen, Vermögensgegenstände erforderlichenfalls zu veräußern oder zu übertragen.
- (3) Die Mitgliedstaaten ziehen in Erwägung, Maßnahmen zu ergreifen, die es ermöglichen, eingezogene Vermögensgegenstände für Zwecke des öffentlichen Interesses oder soziale Zwecke zu verwenden.

Artikel 11

Statistik

- (1) Die Mitgliedstaaten führen eine ausführliche Statistik, die sie anhand der regelmäßig bei den zuständigen Behörden erhobenen Daten erstellen. Die statistischen Daten werden der Kommission jedes Jahr übermittelt und umfassen:

- a) Anzahl der vollstreckten Sicherstellungsentscheidungen,
 - b) Anzahl der vollstreckten Einziehungsentscheidungen,
 - c) geschätzter Wert der sichergestellten Vermögensgegenstände - zumindest der zum Zwecke ihrer etwaigen späteren Einziehung sichergestellten Vermögensgegenstände, zum Zeitpunkt der Sicherstellung,
 - d) geschätzter Wert der eingezogenen Vermögensgegenstände zum Zeitpunkt der Einziehung.
- (2) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission ferner jedes Jahr die folgenden Angaben, sofern diese im betreffenden Mitgliedstaat auf zentraler Ebene verfügbar sind:
- a) Anzahl der Anträge auf Vollstreckung einer Sicherstellungsentscheidung in einem anderen Mitgliedstaat,
 - b) Anzahl der Anträge auf Vollstreckung einer Einziehungsentscheidung in einem anderen Mitgliedstaat,
 - c) Wert oder geschätzter Wert der infolge einer Vollstreckung in einem anderen Mitgliedstaat eingezogenen Vermögensgegenstände.
- (3) Die Mitgliedstaaten bemühen sich, die in Absatz 2 genannten Daten auf zentraler Ebene zu erheben.

Artikel 12

Umsetzung

- (1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens bis zum ...⁺ nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit.
- (2) Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.
- (3) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten nationalen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 13

Berichterstattung

Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am ...⁺⁺ einen Bericht über die Auswirkungen der bestehenden nationalen Einziehungs- und Abschöpfungsvorschriften vor und unterbreitet erforderlichenfalls geeignete Vorschläge.

In diesem Bericht bewertet die Kommission ferner, ob Anlass besteht, die Liste der Straftaten in Artikel 5 Absatz 2 zu überarbeiten.

⁺ ABl.: Bitte Datum einfügen: 30 Monate nach dem Erlass dieser Richtlinie.

⁺⁺ ABl.: Bitte Datum einfügen: 30 Monate und drei Jahre nach Erlass dieser Richtlinie.

Artikel 14

Ersetzung der Gemeinsamen Maßnahme 98/699/JI

und bestimmter Regelungen der Rahmenbeschlüsse 2001/500/JI und 2005/212/JI

- (1) Die Gemeinsame Maßnahme 98/699/JI, Artikel 1 Buchstabe a sowie die Artikel 3 und 4 des Rahmenbeschlusses 2001/500/JI und die Artikel 1 Gedankenstriche 1 bis 4 und Artikel 3 des Rahmenbeschlusses 2005/212/JI werden durch die vorliegende Richtlinie für die Mitgliedstaaten ersetzt, die durch die vorliegende Richtlinie gebunden sind, unbeschadet der Pflichten dieser Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Fristen für die Umsetzung dieser Rahmenbeschlüsse in innerstaatliches Recht.
- (2) Für die Mitgliedstaaten, die an die vorliegende Richtlinie gebunden sind, gelten Bezugnahmen auf die Gemeinsame Maßnahme 98/699/JI und die Bestimmungen der Rahmenbeschlüsse 2001/500/JI und 2005/212/JI nach Absatz 1 als Bezugnahmen auf die vorliegende Richtlinie.



Artikel 15
Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Brussels, 14 March 2014
7643/14
(OR. en)
PRESSE 145

Artikel 16
Adressaten

Diese Richtlinie ist gemäß den Verträgen an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Council adopts directive on the freezing and confiscation of proceeds of crime

Geschehen zu ...

The Council adopted today a directive on the freezing and confiscation of proceeds of crime in the EU ([PE-CONS 12/113](#)).

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident

The directive aims to make it easier for national authorities to confiscate and recover the profits made by criminals from cross-border and organised crime. The directive provides more possibilities for confiscating proceeds of crime in cases of the flight of the person concerned or illness (when it is impossible for the suspect or accused person to attend the criminal proceedings for a longer period of time, meaning that the proceedings cannot continue under normal conditions). It also provides for rules on extended powers of confiscation, thus making confiscation easier when a judge is convinced that the property in question has been obtained through crime. The rules on confiscation from a third party have been harmonised and extensive safeguards have been put in place. Member states should also consider taking measures allowing confiscated property to be used in the public interest or for social purposes.

Member states will have two and a half years after the entry into force of the directive to adopt the necessary national provisions. Ireland participates in the adoption of this directive. The United Kingdom and Denmark are not taking part.

The Commission presented its proposal in March 2012 ([7641/12](#)). The Stockholm Programme ([5731/10](#)) called on the Commission and the member states to make the confiscation of criminal assets more efficient and to strengthen cooperation between asset recovery offices. The Council adopted in June 2010 a set of conclusions ([7769/3/10](#)) on Confiscation and Asset Recovery aimed at achieving a more effective and widespread confiscation of criminal assets.

PRESS

Rue de la Loi 175 B - 1048 BRUSSELS Tel.: +32 (0)2 281 6319 Fax: +32 (0)2 281 8026
press.office@consilium.europa.eu <http://www.consilium.europa.eu/press>

7643/14

I

(Gesetzgebungsakte)

RICHTLINIEN

RICHTLINIE 2011/36/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

vom 5. April 2011

zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 82, Absatz 2, und Artikel 83, Absatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (1),

nach Anhörung des Ausschusses der Regionen,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (2),

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Menschenhandel ist eine schwere Straftat, die häufig im Rahmen der organisierten Kriminalität begangen wird und bei der es sich um einen schwerwiegenden Verstoß gegen die Grundrechte handelt, der in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ausdrücklich verboten ist. Die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels ist für die Union und die Mitgliedstaaten ein vorrangiges Ziel.

(2) Diese Richtlinie ist Teil umfassender Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, die Maßnahmen in Zusammenarbeit mit Drittstaaten umfassen, wie dies in dem vom Rat am 30. November 2009 angenommenen Dokument mit dem Titel: „Maßnahmenorientiertes Papier zur Stärkung der externen Dimension der Union in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels: Auf dem Weg zu globalen Maßnahmen der EU

(1) Stellungnahme vom 21. Oktober 2010 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

(2) Standpunkt des Europäischen Parlaments vom 14. Dezember 2010 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht) und Beschluss des Rates vom 21. März 2011.

(5) Die Vollzugsbehörden der Mitgliedstaaten sollten weiter zusammenarbeiten, um die Bekämpfung des Menschenhandels zu verstärken. In dieser Hinsicht ist eine enge grenzüberschreitende Zusammenarbeit, einschließlich des Austauschs von Informationen und bewährter Verfahren sowie eines kontinuierlichen offenen Dialogs zwischen den Polizei-, Justiz- und Finanzbehörden der Mitgliedstaaten, von wesentlicher Bedeutung. Die Koordination der Ermittlungen und der Verfolgung bei Menschenhandelsdelikten sollte durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit Europol und Eurojust, die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsgruppen sowie die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2009/948/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Vermeidung und Belegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren erleichtert werden (1).

(6) Die Mitgliedstaaten sollten Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich anerkannter und in diesem Bereich tätige Nichtregierungsorganisationen, die mit Opfern von Menschenhandel arbeiten, insbesondere bei Initiativen zur Politikgestaltung, bei Informations- und Sensibilisierungskampagnen, Forschungs- und Bildungsprogrammen und bei der Schulung sowie bei der Überwachung und Bewertung der Wirkungen von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, ermutigen und eng mit ihnen zusammenarbeiten.

(7) Diese Richtlinie sieht ein integriertes, ganzheitliches und menschenrechtsbasiertes Vorgehen bei der Bekämpfung des Menschenhandels vor, und bei der Umsetzung sollten die Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder deren Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (2) und die Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (3), berücksichtigt werden. Eine rigorosere Prävention und Strafverfolgung sowie der Schutz der Rechte der Opfer sind vorrangige Ziele der Richtlinie. Diese Richtlinie enthält auch ein situationsabhängiges Verständnis der unterschiedlichen Formen des Menschenhandels und bezweckt, dass jede Form des Menschenhandels mit den effizientesten Mitteln bekämpft wird.

(8) Kinder sind schutzbedürftiger als Erwachsene und daher stärker gefährdet, Opfer von Menschenhandel zu werden. Bei der Anwendung der Richtlinie muss das Wohl des Kindes entsprechend der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und dem UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 eine vorrangige Erwägung sein.

(9) Das Protokoll der Vereinten Nationen von 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und das Übereinkommen des Europarats von 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels haben die internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen den Menschenhandel ent-

scheidend vorangebracht. Das Übereinkommen des Europarats sieht einen Bewertungsmechanismus vor, der aus der Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) und dem Ausschuss der Vertragsparteien besteht. Die Koordination zwischen den internationalen Organisationen mit Zuständigkeit für Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels sollte unterstützt werden, um Doppelarbeit zu vermeiden.

(10) Diese Richtlinie gilt unbeschadet des Grundsatzes der Nichtzurückweisung gemäß dem Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Abkommen) und steht im Einklang mit Artikel 4 und Artikel 19 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

(11) Damit jüngsten Entwicklungen des Menschenhandels Rechnung getragen wird, ist in dieser Richtlinie das Konzept dafür, was unter Menschenhandel zu verstehen ist, weiter gefasst als im Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates; diese Richtlinie erfasst daher zusätzliche Formen der Ausbeutung. Im Rahmen dieser Richtlinie sind Betätigungen als eine Form der Zwangsarbeit oder der erzwungenen Dienstleistung im Sinne des Übereinkommens Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verstehen. Die Ausbeutung für Betätigungen, wozu auch der Einsatz abhängiger Opfer des Menschenhandels als Bettler gehört, erfüllt daher nur dann die Definition des Menschenhandels, wenn alle Merkmale der Zwangsarbeit oder der erzwungenen Dienstleistung vorhanden sind. Vor dem Hintergrund der einschlägigen Rechtsprechung sollte die Gültigkeit einer möglichen Zustimmung zur Leistung eines solchen Dienstes in jedem Einzelfall geprüft werden. Geht es jedoch um ein Kind, so sollte die mögliche Zustimmung in keinem Fall als gültig betrachtet werden. Der Ausdruck „Ausnutzung strafbarer Handlungen“ sollte als Ausnutzung einer Person zur Begehung unter anderem von Taschendiebstahl, Ladendiebstahl, Drogenhandel und sonstigen ähnlichen Handlungen verstanden werden, die unter Strafe stehen und der Erzielung eines finanziellen Gewinns dienen. Die Definition umfasst auch den Menschenhandel zum Zwecke der Organenentnahme, der eine schwere Verletzung der Menschenwürde und körperlichen Unversehrtheit darstellt, sowie beispielsweise andere Verhaltensweisen wie illegale Adoption oder Zwangsheirat, soweit diese die Tatbestandsmerkmale des Menschenhandels erfüllen.

(12) An der Höhe der Strafen in dieser Richtlinie lässt sich die zunehmende Sorge der Mitgliedstaaten angesichts der Entwicklung des Menschenhandels erkennen. Aus diesem Grund werden in dieser Richtlinie die in den Schlussfolgerungen des Rates vom 24./25. April 2002 über einen Ansatz zur Angleichung der Strafen aufgeführten Niveaus 3 und 4 als Grundlage herangezogen. Ist das Opfer der Straftat beispielsweise besonders schutzwürdig und wurde die Straftat unter bestimmten Umständen begangen, sollte eine strengere Strafe verhängt werden. Im Kontext dieser Richtlinie sollten besonders schutzbedürftige Personen zumindest alle Kinder umfassen. Andere Faktoren, die bei der Beurteilung der Schutzbedürftigkeit eines Opfers berücksichtigt werden könnten, sind beispielsweise das Geschlecht, eine Schwangerschaft, der Gesundheitszustand und Behinderung. Wenn es sich um einen besonders schweren Straftat handelt, beispielsweise wenn das Leben des Opfers gefährdet wurde oder die

(1) ABl. L 328 vom 15.12.2009, S. 42.

(2) ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 19.

(3) ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 24.

Strafat unter Anwendung schwerer Gewalt wie Folter, erzwungener Drogen-/Arzneimittelkonsum, Vergewaltigung oder anderer schwerwiegender Formen der psychischen, körperlichen oder sexuellen Gewalt begangen wurde oder dem Opfer auf sonstige Weise ein besonders schwerer Schaden zugefügt wurde, so sollte sich auch dies in einer strengeren Strafe niederschlagen. Wird nach dieser Richtlinie auf die Übergabe verwiesen, so sollte dieser Verweis im Einklang mit dem Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (*) ausgelegt werden. Die Schwere der begangenen Straftat könnte im Rahmen der Urteilsvollstreckung berücksichtigt werden.

(13) Bei der Bekämpfung des Menschenhandels sollte von den bestehenden Rechtsinstrumenten zur Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in vollem Umfang Gebrauch gemacht werden, wie dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und seinen Zusatzprotokollen, dem Übereinkommen des Europarates von 1990 über Geldwäsche sowie die Ermittlung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, dem Rahmenbeschluss 2003/721/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten (*). Die Verwendung beschlagnehmender und eingezogener Tatwerkzeuge und der Erträge, aus den in dieser Richtlinie genannten Straftaten zur Unterstützung und zum Schutz der Opfer, einschließlich der Ermöglichung der Opfer und grenzüberschreitender Strafverfolgungsmaßnahmen der Union zur Bekämpfung des Menschenhandels, sollte gefördert werden.

(14) Die Opfer des Menschenhandels sollten im Einklang mit den Grundprinzipien der Rechtsordnung der betreffenden Mitgliedstaaten vor strafrechtlicher Verfolgung oder Bestrafung wegen strafbarer Handlungen wie der Verwendung falscher Dokumente oder Verstößen gegen die Prostitutions- oder Erwerbsgesetze geschützt werden, zu denen sie als unmittelbare Folge davon, dass sie dem Menschenhandel ausgesetzt waren, gezwungen wurden. Mit diesem Schutz wird das Ziel verfolgt, die Menschenrechte der Opfer zu schützen, ihre weitere Viktimisierung zu vermeiden und sie dazu zu ermutigen, in Straftatverfahren als Zeugen gegen die Täter auszusagen. Dieser Schutz sollte eine strafrechtliche Verfolgung oder Bestrafung wegen Straftaten nicht ausschließen, die eine Person willentlich begangen hat oder an denen sie willentlich teilgenommen hat.

(15) Damit die Ermittlungen und die Strafverfolgung bei Menschenhandelsdelikten erfolgreich durchgeführt werden können, sollte deren Einleitung grundsätzlich nicht von der Anzeige oder Anklage durch das Opfer abhängig gemacht werden. Soweit dies aufgrund des Charakters der Tat erforderlich ist, sollte die Strafverfolgung während eines hinreichend langen Zeitraums nach Eintritt der Volljährigkeit des Opfers möglich sein. Die Dauer des hinreichend langen Zeitraums für die Verfolgung sollte

(*) ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1.

(*) ABl. L 182 vom 5.7.2001, S. 1.

(*) ABl. L 68 vom 15.3.2005, S. 49.

jeweils nach dem nationalen Recht bestimmt werden. Strafverfolgungsbeamte und Staatsanwälte sollten Schulungen erhalten, die insbesondere zu einer besseren internationalen Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Justizbehörden beitragen sollten. Die für strafrechtliche Ermittlungen oder die Strafverfolgung zuständigen Stellen sollten auch Zugriff auf die Ermittlungsinstrumente haben, die bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität oder sonstigen Fällen schwerer Kriminalität verwendet werden. Zu diesen Instrumenten können unter anderem die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs, die verdeckte Überwachung einschließlich elektronischer Überwachung, die Überwachung von Kontobewegungen oder sonstige Finanzermittlungen gehören.

(16) Zur Gewährleistung einer effizienten Strafverfolgung international organisierter krimineller Gruppen, deren kriminelle Aktivitäten schwerpunktmäßig in einem Mitgliedstaat liegen und die Menschenhandel in Drittstaaten betreiben, sollte der betreffende Mitgliedstaat seine gerichtliche Zuständigkeit für Menschenhandelsdelikte begründen, bei denen der Täter die Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaats besitzt und die Straftat außerhalb des Hoheitsgebiets dieses Mitgliedstaats begangen wird. Gleichermaßen könnte die gerichtliche Zuständigkeit für Straftaten begründet werden, bei denen der Täter seinen gewöhnlichen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat hat, das Opfer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt oder seinen gewöhnlichen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat hat und die Straftat zugunsten einer im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässigen juristischen Person verübt wird und bei denen die Tat außerhalb des Hoheitsgebiets des betreffenden Mitgliedstaats begangen wird.

(17) Während die Richtlinie 2004/81/EG die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer von Menschenhandel sind, vorsieht, und die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über die Ausübung des Rechts der Staatsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (*), die Ausübung des Rechts der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, einschließlich des Schutzes vor Ausweisung, regelt, legt diese Richtlinie spezifische Schutzmaßnahmen für die Opfer von Menschenhandel fest. Diese Richtlinie geht daher nicht auf die Bedingungen für den Aufenthalt der Opfer von Menschenhandel im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ein.

(18) Es ist erforderlich, dass die Opfer des Menschenhandels in der Lage sind, ihre Rechte wirksam in Anspruch zu nehmen. Daher sollte ihnen vor, während und für einen angemessenen Zeitraum nach dem Straftatereignis Unterstützung und Betreuung zur Verfügung stehen. Die Mitgliedstaaten sollten Ressourcen für die Unterstützung, die Betreuung und den Schutz der Opfer bereitstellen. Die den Opfern gewährte Unterstützung und Betreuung sollte wenigstens ein Mindestpaket von Maßnahmen umfassen, die notwendig sind, damit das Opfer sich erholen und dem Einfluss der Menschenhandlung entziehen kann. Bei der praktischen Umsetzung dieser Maßnahmen sollte auf der Grundlage einer gemäß den nationalen Verfahren durchgeführten Einzelbewertung der Situation, dem kulturellen Hintergrund und den Bedürfnissen

der betreffenden Person Rechnung getragen werden. Einer Person sollte Unterstützung und Betreuung zuweilen werden, sobald berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass sie möglicherweise dem Menschenhandel ausgesetzt war, unabhängig davon, ob sie bereit ist, als Zeuge auszusagen. In Fällen, in denen das Opfer sich nicht rechtmäßig in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhält, sollten die Unterstützung und Betreuung ohne Vorbedingung zumindest während der Bedenkzeit gewährt werden. Falls das Opfer nach Abschluss der Identifizierung oder nach Ablauf der Bedenkzeit nicht für einen Aufenthaltstitel in Frage kommt und auch ansonsten keinen rechtmäßigen Aufenthalt in dem betreffenden Mitgliedstaat hat oder falls das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats verlassen hat, ist der betreffende Mitgliedstaat nicht verpflichtet, dieser Person auf der Grundlage dieser Richtlinie weiterhin Unterstützung und Betreuung zu gewährleisten. Erforderlichenfalls sollten in Abetracht der Umstände wie etwa des Umstands, dass das Opfer zur Zeit wegen der ersten körperlichen oder psychischen Folgen der Straftat medizinisch behandelt wird oder dass die Sicherheit des Opfers aufgrund der Aussagen des Opfers im Straftatereignis gefährdet ist, die Unterstützung und Betreuung für einen angemessenen Zeitraum nach Abschluss des Strafverfahrens fortgesetzt werden.

(19) Mit dem Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (*) sind eine Reihe von Opferrchten im Strafverfahren, einschließlich des Rechtes auf Schutz und Entschädigung, festgelegt worden. Darüber hinaus sollten Opfer des Menschenhandels unverzüglich Zugang zu Rechtsberatung sowie — im Einklang mit der Stellung von Opfern in der betreffenden Rechtsordnung — zu rechtlicher Vertretung, auch zum Zweck der Geltendmachung einer Entschädigung, erhalten. Dieser rechtliche Beistand und diese rechtliche Vertretung könnten von den zuständigen Behörden auch zur Geltendmachung einer Entschädigung durch den Staat angeboten werden. Zweck der Rechtsberatung ist es, den Opfern zu ermöglichen, sich über die verschiedenen ihnen offen stehenden Möglichkeiten informieren und beraten zu lassen. Rechtsberatung sollte von Personen geleistet werden, die eine ausreichende rechtliche Ausbildung erhalten haben, ohne dass sie unbedingt Juristen sein müssen. Die Rechtsberatung sowie — im Einklang mit der Stellung von Opfern in der betreffenden Rechtsordnung — die rechtliche Vertretung sollten zumindest dann, wenn das Opfer nicht über ausreichende Mittel verfügt, unentgeltlich und in einer Weise zur Verfügung gestellt werden, die mit den internen Verfahren der Mitgliedstaaten im Einklang steht. Da insbesondere Opfer im Kindesalter wahrscheinlich über keine solchen finanziellen Mittel verfügen, würden für sie die Rechtsberatung und rechtliche Vertretung in der Praxis unentgeltlich erfolgen. Darüber hinaus sollten die Opfer auf der Grundlage einer gemäß den nationalen Verfahren durchgeführten individuellen Risikobewertung vor Vergeltung, Einschüchterung und der Gefahr, erneut Opfer des Menschenhandels zu werden, geschützt werden.

(20) Die Opfer des Menschenhandels, die die Folgen des Missbrauchs und der erniedrigenden Behandlung wie sexuelle Ausbeutung, sexueller Missbrauch, Vergewaltigung, sklavereiähnliche Praktiken oder die Organentnahme, die gewöhnlich mit der Straftat des Menschenhandels einhergehen, zu tragen haben, sollten vor sekundärer Viktimisierung und einem weiteren Trauma während des Strafverfahrens geschützt werden.

(*) ABl. L 82 vom 22.3.2001, S. 1.

Unnötige Wiederholungen von Vernehmungen während der Ermittlungen der Strafverfolgung und des Gerichtsverfahrens sollten vermieden werden, indem beispielsweise, sofern annehmbar, Videoaufzeichnungen dieser Vernehmungen in einer möglichst frühen Stufe des Verfahrens angefertigt werden. Opfer von Menschenhandel sollten daher während der strafrechtlichen Ermittlungen und Verfahren eine geeignete Betreuung erhalten, bei der jeweils ihre individuellen Bedürfnisse zugrunde gelegt werden. Bei der Einschätzung ihrer individuellen Bedürfnisse sollten Umstände wie ihr Alter, die Möglichkeit einer Schwangerschaft, ihr Gesundheitszustand, eine mögliche Behinderung oder sonstige persönliche Gegebenheiten sowie die körperlichen und psychischen Folgen der strafbaren Handlung, der das Opfer ausgesetzt war, berücksichtigt werden. Ob und wie die Behandlung erfolgt, ist von Fall zu Fall im Einklang mit den durch das nationale Recht, richterliches Ermessen, Gepflogenheiten oder Leitlinien festgelegten Grundlagen zu entscheiden.

(21) Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen sollten zur Verfügung gestellt werden, nachdem die Opfer über die Maßnahmen aufgeklärt wurden und ihr Einverständnis dazu gegeben haben. Die Opfer sollten daher über die wichtigen Aspekte dieser Maßnahmen informiert werden; diese sollten den Opfern nicht auferzogen werden. Weist ein Opfer die Unterstützungs- oder Betreuungsmaßnahmen zurück, so sollten die zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats deshalb nicht verpflichtet sein, alternative Maßnahmen für das Opfer bereitzustellen.

(22) Jeder Mitgliedstaat sollte gewährleisten, dass neben den für alle Opfer des Menschenhandels vorgesehenen Maßnahmen besondere Hilfs-, Betreuungs- und Schutzmaßnahmen für Opfer im Kindesalter zur Verfügung stehen. Diese Maßnahmen sollten dem Wohl des Kindes Rechnung tragen und im Einklang mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes von 1989 stehen. Kann das Alter einer dem Menschenhandel ausgesetzten Person nicht festgestellt werden und besteht Grund zu der Annahme, dass diese Person unter 18 Jahre alt ist, so sollte sie als Kind eingestuft werden und unmittelbar Unterstützung, Betreuung und Schutz erhalten. Die Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen für Opfer im Kindesalter sollten auf deren körperliche und psychisch-soziale Rehabilitation und auf eine dauerhafte Lösung für die betreffende Person abzielen. Zugang zur Bildung würde Kindern helfen, sich wieder in die Gesellschaft zu integrieren. Angesichts der besonderen Gefährdung von Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind, sollten für sie zusätzliche Schutzmaßnahmen zur Verfügung stehen, um sie bei Vernehmungen im Laufe strafrechtlicher Ermittlungen und Verfahren zu schützen.

(23) Besondere Aufmerksamkeit sollte unbegleiteten Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind, gelten, da sie aufgrund ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit spezifischer Unterstützung und Betreuung bedürfen. Ab dem Zeitpunkt der Identifizierung eines unbegleiteten Kindes, das Opfer von Menschenhandel ist, sollten die Mitgliedstaaten so lange für die Bedürfnisse solcher Kinder geeignete Aufnahmemaßnahmen anwenden und dafür sorgen, dass die einschlägigen Verfahrensorganen Anwendung finden, bis eine dauerhafte Lösung gefunden ist. Es sollten die notwendigen Maßnahmen getroffen werden, um gegebenenfalls sicherzustellen, dass ein Vormund und/oder ein Vertreter bestellt werden, um das Wohl des Minderjährigen zu schützen. Eine Entscheidung über die

Zukunft jedes einzelnen unbegleiteten Kindes, das Opfer ist, sollte innerhalb kürzestmöglicher Zeit mit dem Ziel getroffen werden, dauerhafte Lösungen zu finden, die auf einer individuellen Bewertung des Wohls des Kindes, welche eine vorrangige Erwägung sein sollte, beruhen. Eine dauerhafte Lösung könnte in der Rückkehr und Wiedereingliederung in das Herkunftsland oder das Rückkehrland, in der Integration in die Aufnahmengesellschaft, in der Gewährung des internationalen Schutzstatus oder in der Gewährung eines sonstigen Status nach dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten liegen.

(24) Wenn gemäß dieser Richtlinie ein Vormund und/oder ein Vertreter für das Kind zu benennen sind, so können diese Rollen von derselben Person oder von einer juristischen Person, einer Einrichtung oder einer Behörde wahrgenommen werden.

(25) Jeder Mitgliedstaat sollte Verfahren zur Verhütung des Menschenhandels einführen und/oder ausbauen, einschließlich Maßnahmen, um der Nachfrage, die jegliche Form von Ausbeutung begünstigt, entgegenzuwirken und diese zu schwächen; des Weiteren sollten Forschungsmaßnahmen, einschließlich der Erforschung neuer Formen des Menschenhandels, sowie Aufklärungs-, Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen ergriffen werden, um die Gefahr, dass Menschen Opfer von Menschenhandel werden, zu verringern. Bei solchen Initiativen sollte jeder Mitgliedstaat der Geschlechterproblematik und den Rechten des Kindes Rechnung tragen. Beamte, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern oder potenziellen Opfern in Kontakt kommen werden, sollten Schulungen erhalten, damit sie wissen, wie Opfer und potenzielle Opfer von Menschenhandel zu erkennen sind und wie mit ihnen umzugehen ist. Diese vorgeschriebenen Schulungen sollten für die Mitglieder der folgenden Kategorien vorgesehen werden, wenn die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern in Berührung kommen: Polizei- und Grenzschutzbeamte, Einwanderungsbeamte, Staatsanwälte, Juristen, Mitglieder der Justiz und Justizbedienstete, Arbeitsaufsichtsbeamte, Fachkräfte im Sozialbereich, in der Kinderbetreuung und im Gesundheitswesen sowie Konsularbedienstete, können aber je nach den örtlichen Gegebenheiten auch für andere Gruppen von Beamten, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie im Rahmen ihrer Arbeit mit Menschenhandelsopfern zu tun haben werden, durchgeführt werden.

(26) Die Richtlinie 2009/52/EG sieht Strafen für Personen vor, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen, die zwar nicht des Menschenhandels beschuldigt oder dafür verurteilt wurden, die aber die von einer Person erbrachten Arbeiten oder Dienste nutzen, obwohl sie wissen, dass die betreffende Person Opfer von Menschenhandel ist. Des Weiteren sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit in Betracht ziehen, Sanktionen gegen Personen zu verhängen, die von Opfern erbrachte Dienste nutzen, obwohl sie wissen, dass die Person ein Opfer des Menschenhandels ist. Diese weitgehend strafrechtliche Verfolgung könnte sich auch auf Straftaten von Personen erstrecken, die Drittstaatsangehörige mit legalen Aufenthalt und Unionsbürger beschäftigen, sowie auf Personen, die, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, sexuelle Dienstleistungen von einem Opfer von Menschenhandel erwerben.

(27) Nationale Kontrollsysteme wie nationale Berichterstattung oder gleichwertige Mechanismen sollten von den Mit-

gliedstaaten in der ihnen nach ihrer internen Organisation geeignet erscheinenden Weise und unter Berücksichtigung des Erfordernisses einer Mindeststruktur mit festgelegten Aufgaben eingeführt werden, um Tendenzen im Menschenhandel zu bewerten, statistische Daten zu sammeln, die Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu beurteilen und regelmäßig zu berichten. Diese nationalen Berichterstattung oder gleichwertigen Mechanismen sind bereits in einem informellen Unionsnetz zusammengeschlossen, das mit den Schlussfolgerungen des Rates zur Schaffung eines informellen EU-Netzwerks von nationalen Berichterstattem oder gleichwertigen Mechanismen zum Thema Menschenhandel vom 4. Juni 2009 eingerichtet wurde. Ein Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels würde an den Arbeiten dieses Netzes teilnehmen, das die Union und die Mitgliedstaaten mit objektiven, verlässlichen, vergleichbaren und aktuellen strategischen Informationen zum Menschenhandel versorgt und Erfahrungen und bewährte Verfahren im Bereich der Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels auf Unionsebene austauscht. Das Europäische Parlament sollte berechtigt sein, an den gemeinsamen Tätigkeiten der nationalen Berichterstattem oder der gleichwertigen Mechanismen mitzuwirken.

(28) Zur Bewertung der Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels sollte die Union weiter an der Methodik und den Datenerhebungsmethoden im Hinblick auf die Erstellung vergleichbarer Statistiken arbeiten.

(29) Angesichts des Stockholmer Programms sowie im Hinblick auf die Entwicklung einer konsolidierten Strategie der Union zur Bekämpfung des Menschenhandels, die darauf abzielt, das Engagement und die Anstrengungen der Union und der Mitgliedstaaten zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels weiter zu verstärken, sollten die Mitgliedstaaten die Aufgaben eines Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels erfüllen; zu diesen Aufgaben können beispielsweise die Verbesserung der Koordinierung und Kohärenz, die Verbesserung von Doppelarbeit, sowohl im Verhältnis zwischen den Organen und Stellen der Union sowie zwischen den Mitgliedstaaten und internationalen Akteuren, Beiträge zur Ausgestaltung bestehender oder neuer Maßnahmen und Strategien der Union, die für die Bekämpfung des Menschenhandels von Belang sind, oder die Berichterstattung an die Organe der Union gehören.

(30) Mit dieser Richtlinie sollen die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI geändert und ausgeweitet werden. Da die vorzunehmenden Änderungen sowohl bezüglich der Zahl als auch hinsichtlich des Inhalts erheblich sind, sollte der Rahmenbeschluss aus Gründen der Klarheit für die sich an der Annahme dieser Richtlinie beteiligenden Mitgliedstaaten vollständig ersetzt werden.

(31) Nach Nummer 34 der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtssetzung⁽¹⁾ sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, für ihre eigenen Zwecke und im Interesse der Union eigene Tabellen aufzustellen, aus denen im Rahmen des Möglichen die Entsprechungen zwischen dieser Richtlinie und ihren Umsetzungsmaßnahmen zu entnehmen sind, und diese zu veröffentlichen.

(¹) ABl. C 321 vom 31.12.2003, S. 1.

(32) Da das Ziel dieser Richtlinie, nämlich die Bekämpfung des Menschenhandels, von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und daher wegen des Umfangs und der Wirkungen der Maßnahmen besser auf Unionsebene zu verwirklichen ist, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.

(33) Diese Richtlinie stellt im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden; dazu gehören vor allem die Achtung der Würde des Menschen, das Verbot der Sklaverei, der Zwangsarbeit und des Menschenhandels, das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, die Rechte des Kindes, das Recht auf Freiheit und Sicherheit, die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit, der Schutz personenbezogener Daten, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht sowie die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen. Diese Richtlinie, die insbesondere darauf abzielt, die uneingeschränkte Wahrung dieser Rechte und Grundsätze zu gewährleisten, ist entsprechend umzusetzen.

(34) Gemäß Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat Irland mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieser Richtlinie beteiligen will.

(35) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beteiligt sich das Vereinigte Königreich unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls nicht an der Annahme dieser Richtlinie und ist weder durch diese Richtlinie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.

(36) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Richtlinie und ist weder durch diese Richtlinie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet —

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Gegenstand

Mit dieser Richtlinie werden Mindestvorschriften zur Definition von Straftaten und Strafen im Bereich Menschenhandel festgelegt. Des Weiteren werden gemeinsame Bestimmungen zur Stärkung der Prävention und des Opferschutzes unter Berücksichtigung der Geschlechterperspektive eingeführt.

Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die nachstehenden vorsätzlich begangenen Handlungen unter Strafe gestellt werden:

Die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen, einschließlich der Übergabe oder Übernahme der Kontrolle über diese Personen, durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die die Kontrolle über eine andere Person hat, zum Zwecke der Ausbeutung.

(2) Eine besondere Schutzbedürftigkeit liegt vor, wenn die betreffende Person keine wirkliche oder für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu beugen.

(3) Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungene Dienstleistungen, einschließlich Bettelgängen, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Ausnutzung strafbarer Handlungen oder die Organentnahme.

(4) Das Einverständnis eines Opfers von Menschenhandel zur beabsichtigten oder tatsächlich vorliegenden Ausbeutung ist unerheblich, wenn eines der in Absatz 1 aufgeführten Mittel vorliegt.

(5) Berrift die Handlung nach Absatz 1 ein Kind, so ist sie auch dann als Menschenhandel unter Strafe zu stellen, wenn keines der in Absatz 1 aufgeführten Mittel vorliegt.

(6) Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Begriff „Kind“ Personen im Alter von unter 18 Jahren.

Artikel 3

Anstiftung, Beihilfe und Versuch

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Anstiftung oder Beihilfe zur Begehung einer Straftat nach Artikel 2 sowie die versuchte Begehung einer Straftat nach Artikel 2 unter Strafe gestellt werden.

Artikel 4

Strafen

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass eine Straftat nach Artikel 2 mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens fünf Jahren bedroht ist.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass eine Straftat nach Artikel 2 mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens zehn Jahren bedroht ist, wenn:

a) sie gegen ein Opfer begangen wurde, das besonders schutzbedürftig war; dazu gehören im Kontext dieser Richtlinie zumindest Opfer im Kindesalter;

b) sie im Rahmen einer kriminellen Vereinigung im Sinne des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität⁽¹⁾ begangen wurde;

c) durch sie das Leben des Opfers vorsätzlich oder grob fahrlässig gefährdet wurde; oder

d) sie unter Anwendung schwerer Gewalt begangen oder dem Opfer durch die Straftat ein besonders schwerer Schaden zugefügt wurde.

(3) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass es als erschwerender Umstand gelten, wenn eine Straftat nach Artikel 2 von einem öffentlichen Bediensteten in Ausübung seines Amtes begangen wurde.

(4) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Straftaten nach Artikel 3 mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen bedroht sind, die mit einer Übergabe verbunden sein können.

Artikel 5

Verantwortlichkeit juristischer Personen

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass eine juristische Person für Straftaten nach den Artikeln 2 und 3 verantwortlich gemacht werden kann, die zu ihren Gunsten von einer Person begangen wurde, die entweder allein oder als Teil eines Organs der juristischen Person gehandelt hat und die eine Führungsposition innerhalb der juristischen Person innehat aufgrund:

a) der Befugnis zur Vertretung der juristischen Person,

b) der Befugnis, Entscheidungen im Namen der juristischen Person zu treffen oder

c) einer Kontrollbefugnis innerhalb der juristischen Person.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen auch sicher, dass eine juristische Person verantwortlich gemacht werden kann, wenn mangels Überwachung oder Kontrolle durch eine in Absatz 1 genannte Person die Begehung von Straftaten nach den Artikeln 2 und 3 zugunsten der juristischen Person durch eine ihr unterstellte Person ermöglicht hat.

(3) Die Verantwortlichkeit einer juristischen Person nach den Absätzen 1 und 2 schließt die strafrechtliche Verfolgung natürlicher Personen als Täter, Anstifter oder Gehilfen bei Straftaten nach den Artikeln 2 und 3 nicht aus.

(4) Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Begriff „juristische Person“ jedes Rechtsobjekt, das nach dem jeweils anwendbaren Recht Rechtspersönlichkeit besitzt, mit Ausnahme von Staaten oder sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts in der Ausübung ihrer hoheitlichen Rechte und von öffentlich-rechtlichen internationalen Organisationen.

Artikel 6

Sanktionen gegen juristische Personen

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass gegen eine im Sinne des Artikels 5 Absatz 1 oder 2 verantwortliche juristische Person wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen verhängt werden

⁽¹⁾ ABl. L 300 vom 11.11.2008, S. 42.

können, zu denen strafrechtliche oder nichtstrafrechtliche Geldsanktionen gehören und zu denen andere Sanktionen gehören können, beispielsweise:

- Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder Hilfen;
- vorbereitendes oder ständiges Verbot der Ausübung einer Handelstätigkeit;
- richterliche Aufsicht;
- richterlich angeordnete Auflösung;
- vorbereitende oder endgültige Schließung von Einrichtungen, die zur Begehung der Straftat genutzt wurden.

Artikel 7

Beschlagnahme und Einziehung

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass ihre zuständigen Behörden berechtigt sind, die Tatwerkzeuge für die Begehung von und Erträge aus Straftaten im Sinne der Artikel 2 und 3 zu beschlagnahmen und einzuziehen.

Artikel 8

Verzicht auf Strafverfolgung oder Straffreiheit der Opfer

Die Mitgliedstaaten treffen im Einklang mit den Grundsätzen ihrer Rechtsordnung die Maßnahmen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die zuständigen nationalen Behörden die Befugnis haben, Opfer des Menschenhandels wegen ihrer Beteiligung an strafbaren Handlungen, zu der sie sich als unmittelbare Folge davon, dass sie Straftaten im Sinne des Artikels 2 ausgesetzt waren, gezwungen sahen, nicht strafrechtlich zu verfolgen oder von einer Bestrafung abzuweichen.

Artikel 9

Ermittlung und Strafverfolgung

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass strafrechtliche Ermittlungen oder die Strafverfolgung in Bezug auf Straftaten nach den Artikeln 2 und 3 nicht von der Anzeige oder Anklage durch das Opfer abhängig gemacht werden und dass das Strafverfahren auch dann fortgesetzt werden kann, wenn das Opfer eine Aussage widerrufen hat.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit Straftaten nach den Artikeln 2 und 3, bei denen dies aufgrund ihres Charakters erforderlich ist, während eines hinreichend langen Zeitraums, nachdem das Opfer die Volljährigkeit erreicht hat, strafrechtlich verfolgt werden können.

(3) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die für strafrechtliche Ermittlungen oder die Strafverfolgung in Bezug auf die Straftaten nach den Artikeln 2 und 3 zuständigen Personen, Stellen oder Dienste die geeigneten Schulungen erhalten.

(4) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass den für die Ermittlung oder strafrechtliche Verfolgung von Straftaten nach den Artikeln 2 und 3 zuständigen Personen, Stellen oder Diensten effiziente Ermittlungsinstrumente, wie sie beispielsweise bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität oder in Fällen anderer schwerer Straftaten verwendet werden, zur Verfügung stehen.

Artikel 10

Gericthliche Zuständigkeit

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um ihre gerichtliche Zuständigkeit für Straftaten nach den Artikeln 2 und 3 in den Fällen zu begründen, in denen

a) die Straftat ganz oder teilweise in ihrem Hoheitsgebiet begangen wird oder

b) es sich bei dem Straftäter um einen ihrer Staatsangehörigen handelt.

(2) Ein Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission über seine Entscheidung, eine weitere gerichtliche Zuständigkeit für Straftaten nach den Artikeln 2 und 3, die außerhalb seines Hoheitsgebiets begangen wurden, zu begründen, unter anderem in Fällen, in denen

a) es sich bei dem Opfer der Straftat um einen seiner Staatsangehörigen handelt oder der gewöhnliche Aufenthalt des Opfers in seinem Hoheitsgebiet liegt,

b) die Straftat zugunsten einer in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen juristischen Person begangen wird oder

c) der gewöhnliche Aufenthalt des Straftäters in seinem Hoheitsgebiet liegt.

(3) Jeder Mitgliedstaat trifft zur strafrechtlichen Verfolgung der Straftaten im Sinne der Artikel 2 und 3, die außerhalb seines Hoheitsgebiets begangen werden, in Fällen nach Absatz 1 Buchstabe b und fakultativ in Fällen nach Absatz 2 die Maßnahmen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass seine gerichtliche Zuständigkeit nicht an eine der folgenden Bedingungen geknüpft ist:

a) die Straftat ist an dem Ort, an dem sie begangen wurde, strafbar oder

b) die Strafverfolgung kann nur nach einem Bericht des Opfers an dem Ort, an dem die Straftat begangen wurde, oder einer Anzeige durch den Staat, in dem sich der Ort der Begehung der Straftat befindet, eingeleitet werden.

Artikel 11

Unterstützung und Betreuung von Opfern des Menschenhandels

(1) Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass Opfern vor, während sowie für einen angemessenen Zeitraum nach Abschluss des Strafverfahrens Unterstützung und Betreuung erhalten, damit sie in der Lage sind, die in dem Rahmenbeschluss 2001/220/JI und in der vorliegenden Richtlinie festgelegten Rechte in Anspruch zu nehmen.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass eine Person Unterstützung und Betreuung erhält, sobald den zuständigen Behörden berechnete Gründe für die Annahme vorliegen, dass gegen diese Person eine der Straftaten gemäß Artikel 2 und 3 verübt worden sein könnte.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Unterstützung und Betreuung eines Opfers nicht von dessen Bereitschaft, bei

den strafrechtlichen Ermittlungen, der strafrechtlichen Verfolgung oder beim Gerichtsverfahren zu kooperieren, abhängig gemacht wird, unbeschadet der Richtlinie 2004/81/JG oder vergleichbarer nationaler Vorschriften.

(4) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsoptionen geeignete Verfahren für die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung von Opfern festzulegen.

(5) Die Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen im Sinne der Absätze 1 und 2 werden bereitgestellt, nachdem die Opfer über die Maßnahmen aufgeklärt wurden und dazu ihr Einverständnis gegeben haben, und umfassen mindestens die Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts der Opfer durch Maßnahmen wie die Bereitstellung einer geeigneten und sicheren Unterbringung und materielle Unterstützung sowie die notwendigen medizinischen Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung und Information sowie bei Bedarf Übersetzungs- und Dolmetschleistungen.

(6) Die Informationen nach Absatz 5 umfassen, soweit von Belang, Informationen über eine Bedenk- und Erholungszeit aufgrund der Richtlinie 2004/81/JG und Informationen über die Möglichkeit zur Gewährung internationalen Schutzes aufgrund der Richtlinie 2004/83/JG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes⁽¹⁾ und der Richtlinie 2007/85/JG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft⁽²⁾ oder aufgrund anderer internationaler Rechtsinstrumente oder vergleichbarer nationaler Vorschriften.

(7) Dabei schenken die Mitgliedstaaten Opfern mit besonderen Bedürfnissen besondere Beachtung, wenn diese besonderen Bedürfnisse sich insbesondere aus der Möglichkeit einer Schwangerschaft, ihrem Gesundheitszustand, einer Behinderung, einer geistigen oder psychischen Störung oder aus anderen schwerwiegenden Formen der psychologischen, körperlichen oder sexuellen Gewalt, denen sie ausgesetzt waren, herleiten.

Artikel 12

Schutz der Opfer von Menschenhandel bei Strafermittlungen und Strafverfahren

(1) Die in diesem Artikel genannten Schutzmaßnahmen werden zusätzlich zu den im Rahmenbeschluss 2001/220/JI festgelegten Rechten angewandt.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Opfer von Menschenhandel unverzüglich Zugang zu Rechtsberatung sowie — gemäß der Stellung von Opfern in der betreffenden Rechtsordnung — zu rechtlicher Vertretung, auch zum Zweck der Geltendmachung einer Entscheidung, haben, Rechtsberatung und rechtliche Vertretung sind unentgeltlich, wenn das Opfer nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt.

⁽¹⁾ ABl. L 304 vom 30.9.2004, S. 12.

⁽²⁾ ABl. L 326 vom 13.12.2005, S. 13.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Opfer von Menschenhandel auf der Grundlage einer individuellen Risikoabschätzung angemessen geschützt werden, unter anderem indem sie gegebenenfalls und im Einklang mit den nationalen Rechts- und Verfahrensvorschriften Zugang zu Zeugenschutzprogrammen oder vergleichbaren Maßnahmen erhalten.

(4) Unbeschadet der Verteidigungsrechte stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Opfer von Menschenhandel entsprechend einer von den zuständigen Behörden vorgenommenen Einschätzung ihrer persönlichen Umstände eine besondere Behandlung zur Vorhinderung sekundärer Viktimisierung erhalten, wobei im Einklang mit dem durch das nationale Recht, richterliches Ermessen, Gepflogenheiten oder Leitlinien festgelegten Grundlügen Folgendes so weit wie möglich zu vermeiden ist:

- nicht erforderliche Wiederholungen von Vernehmungen während der Ermittlungen, der Strafverfolgung und des Gerichtsverfahrens;
- Sichtkontakt zwischen Opfer und Beschuldigten, auch während der Beweisaufnahme, zum Beispiel bei Gesprächen und kontradiktorischen Befragungen, durch geeignete Mittel, einschließlich Kommunikationstechnologie;

c) Zeugenaussagen in öffentlichen Gerichtsverhandlungen und d) nicht erforderliche Fragen zum Privatleben.

Artikel 13

Allgemeine Bestimmungen über Unterstützungs-, Betreuungs- und Schutzmaßnahmen für Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind

(1) Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, erhalten Unterstützung, Betreuung und Schutz. Bei der Anwendung dieser Richtlinie ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass eine Person, die Opfer von Menschenhandel ist, deren Alter aber nicht festgestellt werden konnte und bei der es Gründe für die Annahme gibt, dass es sich bei der Person um ein Kind handelt, als Kind eingestuft wird und unmittelbarer Zugang zu Unterstützung, Betreuung und Schutz nach den Artikeln 14 und 15 erhält.

Artikel 14

Unterstützung und Betreuung von Kindern, die Opfer sind

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die besonderen Maßnahmen, mit denen Kinder, die Opfer des Menschenhandels sind, kurz- und langfristig bei ihrer körperlichen und psychisch-sozialen Rehabilitation unterstützt und betreut werden sollen, ergriffen werden, nachdem die besonderen Umstände des Kindes unter gebührender Berücksichtigung seiner Ansichten, Bedürfnisse und Sorgen mit dem Ziel, eine langfristige Lösung für das Kind zu finden, geprüft worden sind. Die Mitgliedstaaten gewähren Kindern, die Opfer des Menschenhandels sind, und Kindern von

c) Die Vernehmung des Opfers im Kindesalter wird erforderlichfalls von oder unter Einschaltung von speziell ausgebildeten Fachleuten durchgeführt.

d) Sofern dies möglich und angezeigt ist, werden sämtliche Vernehmungen des Opfers im Kindesalter von denselben Personen durchgeführt.

e) Es sollten möglichst wenige Vernehmungen durchgeführt werden; zudem sollten Vernehmungen nur dann durchgeführt werden, wenn sie für die strafrechtlichen Ermittlungen und das Strafverfahren unabdingbar sind.

f) Das Opfer im Kindesalter kann von einem Vertreter oder gegebenenfalls einem Erwachsenen nach Wahl des Kindes begleitet werden, es sei denn, dass in Bezug auf diese Person eine begründete gegenteilige Entscheidung getroffen wurde.

(4) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass bei strafrechtlichen Ermittlungen wegen einer Straftat im Sinne der Artikel 2 und 3 sämtliche Vernehmungen des Opfers im Kindesalter oder gegebenenfalls eines Zeugen im Kindesalter auf Videoband aufgenommen und diese Aufnahmen gemäß den Vorschriften seines nationalen Rechts als Beweismaterial in Gerichtsverhandlungen verwendet werden können.

(5) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass bei Strafverfahren wegen einer Straftat nach den Artikeln 2 und 3 Folgendes angeordnet werden kann:

a) Die Vernehmung findet unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt und

b) die Vernehmung des Opfers im Kindesalter im Gerichtssaal kann stattfinden, ohne dass das Opfer im Gerichtssaal angewiesen ist, insbesondere durch Einsatz geeigneter Kommunikationstechnologie im Gerichtssaal.

(6) Dieser Artikel gilt unbeschadet des Artikels 12.

Artikel 16

Unterstützung, Betreuung und Schutz von unbegleiteten Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die in Artikel 14 Absatz 1 genannten besonderen Maßnahmen, mit denen Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, unterstützt und betreut werden sollen, den persönlichen und besonderen Umständen von unbegleiteten Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind, Rechnung tragen.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit eine auf die Einzelbewertung des Kindeswohls gestützte dauerhafte Lösung gefunden wird.

(3) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass, sofern angebracht, ein Vormund für unbegleitete Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, bestellt wird.

(4) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden bei strafrechtlichen Ermittlungen und Strafverfahren in den Fällen, in denen das Kind unbegleitet oder von seiner Familie getrennt ist, im Einklang mit der Stellung von Opfern in der betreffenden Rechtsordnung einen Vertreter bestellen.

(5) Dieser Artikel gilt unbeschadet der Artikel 14 und 15.

Artikel 17

Entschädigung der Opfer

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Opfer von Menschenhandel Zugang zu bestehenden Regelungen für die Entschädigung der Opfer von vorsätzlich begangenen Gewalttaten erhalten.

Artikel 18

Prävention

(1) Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen wie Ausbildung und Schulung, um der Nachfrage, die jegliche Form von Ausbeutung im Zusammenhang mit Menschenhandel begünstigt, entgegenzuwirken und diese zu schwächen.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen Akteuren geeignete Maßnahmen — auch über das Internet —, wie beispielsweise Informations- und Aufklärungskampagnen, Forschungs- und Schulungsprogramme, um Menschen, insbesondere Kinder, zu sensibilisieren und die Gefahr, dass sie Opfer des Menschenhandels werden, zu verringern.

(3) Die Mitgliedstaaten fördern die regelmäßige Schulung von Beamten, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern und potenziellen Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen, einschließlich der an vorderster Front tätigen Polizeibeamten, damit sie wissen, wie Opfer und potenzielle Opfer von Menschenhandel zu erkennen sind und wie mit ihnen umzugehen ist.

(4) Um Menschenhandel dadurch, dass der Nachfrage entgegenwirkt wird, wirksamer zu verhüten und zu bekämpfen, erwägen die Mitgliedstaaten die Einleitung von Maßnahmen, mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung im Sinne des Artikels 2 sind, in dem Wissen, dass die betreffende Person Opfer einer Straftat nach Artikel 2 ist, als strafbare Handlung eingestuft wird.

Artikel 19

Nationale Berichterster oder gleichwertige Mechanismen

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um nationale Berichterster einzusetzen oder gleichwertige Mechanismen einzuführen. Diese Mechanismen haben unter anderem die Aufgabe, die Entwicklungen beim Menschenhandel zu bewerten, die Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu messen, wozu auch die Sammlung statistischer Daten in enger Zusammenarbeit mit einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft, die auf diesem Gebiet tätig sind, gehört, und Bericht zu erstatten.

Koordinierung der Strategie der Union zur Bekämpfung des Menschenhandels

Artikel 20

Um zu einer koordinierten und konsolidierten Strategie der Union zur Bekämpfung des Menschenhandels beizutragen, unterstützen die Mitgliedstaaten einen Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels bei seinen Aufgaben. Insbesondere übermitteln die Mitgliedstaaten dem Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels die Informationen nach Artikel 19, anhand derer der Koordinator zu einer Berichterstattung über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels beiträgt, welche die Kommission alle zwei Jahre durchführt.

Artikel 21

Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI

Der Rahmenbeschluss 2002/629/JI zur Bekämpfung des Menschenhandels wird in Bezug auf die Mitgliedstaaten ersetzt, die sich an der Annahme dieser Richtlinie beteiligen, unbeschadet der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Fristen für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses in innerstaatliches Recht.

In Bezug auf die Mitgliedstaaten, die sich an der Annahme dieser Richtlinie beteiligen, gelten Verweise auf den ersetzten Rahmenbeschluss 2002/629/JI als Verweise auf die vorliegende Richtlinie.

Artikel 22

Umsetzung

- (1) Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie vor dem 6. April 2013 nachzukommen.
- (2) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission den Wortlaut der innerstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus dieser Richtlinie.
- (3) Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der

amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

Artikel 23

Berichterstattung

(1) Die Kommission berichtet dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 6. April 2015, inwieweit die Mitgliedstaaten die zur Einhaltung dieser Richtlinie notwendigen Maßnahmen ergriffen haben, wobei sie auch die nach Artikel 18 Absatz 4 ergriffenen Maßnahmen beschreibt, und unterbreitet erforderlichenfalls Gesetzgebungsvorschläge.

(2) Die Kommission berichtet dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 6. April 2016 darüber, wie sich die bestehenden nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die Handlungssprache von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung durch Menschenhandel sind, unter Strafe gestellt wird, auf die Verhütung des Menschenhandels auswirken, und unterbreitet erforderlichenfalls geeignete Vorschläge.

Artikel 24

Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Artikel 25

Adressaten

Diese Richtlinie ist gemäß den Verträgen an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Straßburg am 5. April 2011.

Im Namen des Europäischen Parlaments

Der Präsident
J. BUZEK

Die Präsidentin
GYÖRI E.

VOM EUROPÄISCHEN PARLAMENT UND VOM RAT GEMEINSAM ANGENOMMENE ENTSCHEIDUNGEN UND BESCHLÜSSE

BESCHLUSS Nr. 779/2007/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

vom 20. Juni 2007

zur Auflegung eines spezifischen Programms (2007–2013) zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie zum Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen (Programm Daphne III) als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 152,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses⁽¹⁾,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen⁽²⁾,

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags⁽³⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach dem Vertrag muss bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitik und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt werden; nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe p des Vertrags muss die Tätigkeit der Gemeinschaft einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus umfassen.
- (2) Die Tätigkeit der Gemeinschaft sollte die Politik der Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung und zur Beseitigung von Ursachen für die Gefährdung der menschlichen Gesundheit ergänzen.

- (3) Körperliche, sexuelle und psychische Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, Nötigung und willkürliche Freiheitsberaubung sind ungeachtet dessen, ob sie im öffentlichen oder privaten Bereich verübt werden, eine Verletzung des Rechts auf Leben, Sicherheit, Freiheit, Würde sowie körperliche und emotionale Unversehrtheit sowie eine ernsthafte Bedrohung für die körperliche und psy-

⁽¹⁾ ABl. C 69 vom 21.3.2006, S. 1.

⁽²⁾ ABl. C 192 vom 16.8.2006, S. 25.

⁽³⁾ Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 5. September 2006 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht), Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 5. März 2007 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht) und Standpunkt des Europäischen Parlaments vom 22. Mai 2007 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

chische Gesundheit der Opfer solcher Gewalt. Solche Gewalt ist in der Gemeinschaft vielerorts anzutreffen, stellt eine echte Verletzung der Grundrechte und eine Gesundheitsgefährdung dar und behindert die Wahrnehmung der Bürgerrechte in Sicherheit, Freiheit und Gerechtigkeit.

(4) Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) definiert den Begriff „Gesundheit“ als einen Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens und nicht nur des Frensens von Krankheit oder Gebrechen. Nach einer Resolution, die 1996 von der Versammlung der WHO verabschiedet wurde, gehört Gewalt weltweit zu den Hauptproblemen im Bereich der öffentlichen Gesundheit. In ihrem Bericht über Gewalt und Gesundheit vom 3. Oktober 2002 empfiehlt die WHO, primäre Präventionsmaßnahmen zu fördern, die Maßnahmen für Gewaltopfer zu verstärken sowie die Zusammenarbeit und Informationsaustausch auf dem Gebiet der Gewaltprävention zu intensivieren.

(5) Diese Grundsätze werden in zahlreichen Übereinkommen, Erklärungen und Protokollen der wichtigsten internationalen Organisationen und Institutionen wie der Vereinten Nationen, der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Weltfrauenkonferenz und des Weltkongresses zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern zu kommerziellen Zwecken anerkannt.

(6) Die Bekämpfung von Gewalt sollte in den Zusammenhang des Schutzes der Grundrechte gestellt werden, wie sie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁽⁴⁾ und den dazugehörigen Erläuterungen, deren Status zu beachten ist, anerkannt werden, unter anderem das Recht auf Menschenwürde, Gleichheit und Solidarität. Sie enthält eine Reihe besonderer Artikel, die den Schutz und die Förderung der körperlichen und geistigen Unversehrtheit, der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, der Rechte des Kindes und der Nichtdiskriminierung betreffen und mit denen das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, der Sklaverei und der Zwangsarbeit sowie der Kinderarbeit anerkannt wird. Es wird darin anerkannt, dass bei der Festlegung und Durchführung aller Politiken und Maßnahmen der Gemeinschaft ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen ist.

⁽⁴⁾ ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1.

(7) Das Europäische Parlament hat die Kommission unter anderem in seinen Entschlüssen vom 19. Mai 2000 zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Weitere Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels“⁽¹⁾, vom 20. September 2001 zu Genitalverstümmelungen bei Frauen⁽²⁾, vom 17. Januar 2006 zu den Strategien zur Verhinderung des Handels mit Frauen und Kindern, die durch sexuelle Ausbeutung gefährdet sind⁽³⁾, und vom 2. Februar 2006 zu der derzeitigen Lage bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und künftige Maßnahmen⁽⁴⁾ aufgefordert. Aktionsprogramme zur Bekämpfung solcher Gewalttaten auszuarbeiten und durchzuführen.

(8) Das Gemeinschaftsaktionsprogramm, das durch den Beschluss Nr. 293/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Januar 2000 zur Annahme eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft (Daphne-Programm) (2000–2003) über vorbeugende Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen⁽¹⁾ aufgestellt wurde, hat in der Europäischen Union zu einer stärkeren Sensibilisierung und einer engagierten und solideren Zusammenarbeit der Organisationen in den Mitgliedsstaaten die im Bereich der Gewaltbekämpfung tätig sind, beigetragen.

(9) Mit Hilfe des Gemeinschaftsaktionsprogramms, das durch den Beschluss Nr. 803/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über die Annahme des Aktionsprogramms (2004–2008) der Gemeinschaft zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie zum Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen (Programm Daphne II)⁽¹⁾ aufgestellt wurde, konnten die im Rahmen des Programms Daphne bereits erzielten Ergebnisse weiterentwickelt werden; nach Artikel 8 Absatz 2 des Beschlusses Nr. 803/2004/EG ergreift die Kommission die erforderlichen Maßnahmen, um dafür zu sorgen, dass die jährlichen Mittelbeträge der neuen finanziellen Vorausschau entsprechen.

(10) Die Kontinuität der im Rahmen der Programme Daphne und Daphne II geförderten Projekte sollte gewährleistet werden.

(11) Es ist wichtig und erforderlich anzuerkennen, dass Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen schwerwiegende sofortige und langfristige Auswirkungen auf die körperliche und psychische Gesundheit, die psychische und soziale Entwicklung von Einzelpersonen, Familien und Gemeinschaften sowie auf die Chancengleichheit der Betroffenen hat und für die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit hohe soziale und wirtschaftliche Kosten mit sich bringt.

⁽¹⁾ ABl. C 59 vom 23.2.2001, S. 307.

⁽²⁾ ABl. C 77 E vom 28.3.2002, S. 126.

⁽³⁾ ABl. C 288 E vom 24.11.2006, S. 75.

⁽⁴⁾ ABl. C 288 E vom 25.11.2006, S. 66.

⁽⁵⁾ ABl. L 34 vom 9.2.2000, S. 1.

⁽⁶⁾ ABl. L 143 vom 30.4.2004, S. 1.

(12) Gewalt gegen Frauen kann viele Formen annehmen, von der häuslichen Gewalt, die auf allen Ebenen der Gesellschaft auftreten ist, bis hin zu schädigenden traditionellen Praktiken unter Anwendung körperlicher Gewalt gegen Frauen, wie Genitalverstümmelung und Ehrenverbrechen, die eine besondere Form der Gewalt gegen Frauen darstellen.

(13) Als Gewaltopfer im Sinne des mit diesem Beschluss aufgestellten Programms (nachstehend „das Programm“ genannt) sollten auch Kinder, Jugendliche und Frauen betrachtet werden, die zusehen müssen, wie gegen einen nahen Verwandten Gewalt ausgeübt wird.

(14) Im Hinblick auf die Verhütung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen, einschließlich des Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung, sowie den Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen kann die Europäische Union den vorrangig von den Mitgliedsstaaten durchgeführten Maßnahmen durch folgende Aktivitäten einen Mehrwert verleihen: Verbreitung und Austausch von Informationen, Erfahrungen und bewährten Praktiken; Förderung eines innovativen Ansatzes; gemeinsame Festlegung von Prioritäten; gegebenenfalls Ausbau von Netzen; Auswahl von gemeinschaftsweiten Projekten, einschließlich Projekten zur Förderung von kostenlosen Kinder-Notrufdiensten und von Notrufdiensten für vermisste und sexuell ausgebeutete Kinder; Motivierung und Mobilisierung aller Beteiligten sowie europaweite Kampagnen zur Sensibilisierung gegen Gewalt. Diese Maßnahmen sollten auch die Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Frauen umfassen, die Opfer des Menschenhandels sind.

(15) Da an die Wurzeln und die Folgen von Gewalt häufig in wirksamer Weise von lokalen und regionalen Organisationen in Zusammenarbeit mit gleichartigen Organisationen anderer Mitgliedsstaaten herangegangen werden kann, sollte das Programm gebührendes Gewicht auf lokal und regional angesiedelte Präventivmaßnahmen und -aktionen zugunsten von Opfern legen.

(16) Da die Ziele dieses Beschlusses, nämlich die Verhütung und Bekämpfung jeglicher Form von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen, wegen der Notwendigkeit eines Informationsaustauschs auf Gemeinschaftsebene und der gemeinschaftsweiten Verbreitung bewährter Praktiken auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend wirksamlicht werden können und wegen des erforderlichen koordinierten und multidisziplinären Ansatzes und des Umfangs oder der Wirkungen des Programms besser auf Gemeinschaftsebene zu verknüpfen sind, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht dieser Beschluss nicht über das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.

(17) In diesem Beschluss wird für die gesamte Laufzeit des Programms die Finanzausstattung festgesetzt, die für die Haushaltsbehörde im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens den vorrangigen Bezugsrahmen im Sinne der Nummer 37 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung⁽¹⁾ bildet.

(18) Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften⁽¹⁾ (nachstehend „Haushaltsordnung“ genannt) und die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften⁽²⁾, die der Wahrung der finanziellen Interessen der Gemeinschaft dienen, müssen unter Berücksichtigung folgender Aspekte angewandt werden: Grundsatz der Einfachheit und der Kohärenz bei der Wahl der Haushaltsinstrumente; Begrenzung der Zahl der Fälle, in denen die Kommission unmittelbar für ihre Anwendung und Verwaltung verantwortlich ist, und die erforderliche Verhältnismäßigkeit zwischen der Höhe der Mittel und dem mit ihrem Einsatz verbundenen Verwaltungsaufwand.

(19) Es sollten zudem geeignete Maßnahmen getroffen werden, um Unregelmäßigkeiten und Betrug zu verhindern, und es sollten die erforderlichen Schritte eingeleitet werden, um engangene, rechtsgrundlos gezahlte oder nicht ordnungsgemäß verwendete Beträge gemäß der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften⁽¹⁾, der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten⁽²⁾ und der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)⁽³⁾ wieder einzuziehen.

(20) Für Betriebskostenauslässe muss nach der Haushaltsordnung ein Basisrechtsakt erlassen werden.

⁽¹⁾ ABl. C 139 vom 14.6.2006, S. 1.

⁽²⁾ ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1.

⁽³⁾ ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1.

⁽⁴⁾ ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 1.

⁽⁵⁾ ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 1.

⁽⁶⁾ ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1.

⁽⁷⁾ ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2.

⁽⁸⁾ ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1.

⁽⁹⁾ ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1.

⁽¹⁰⁾ ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1.

(21) Die zur Durchführung des vorliegenden Beschlusses erforderlichen Maßnahmen sollten gemäß dem Beschluss 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der Kommission übertragene Durchführungsbefugnisse⁽¹⁾ erlassen werden.

(22) Die ausgewogene Einbeziehung von Frauen und Männern in den Beschlussfassungsprozess ist ein Schlüsselfaktor für die Herbeiführung einer realen Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern. Die Mitgliedsstaaten sollten sich daher nach Kräften um Geschlechterausgewogenheit in der Zusammensetzung des in Artikel 10 genannten Ausschusses bemühen —

BESCHLIESSEN:

Artikel 1

Gegenstand und Anwendungsbereich

(1) Mit diesem Beschluss wird als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ ein spezifisches Programm zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie zum Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen (Daphne II) (nachstehend „das Programm“ genannt) aufgelegt, das die in den Programmen Daphne und Daphne II festgelegten Konzepte und Ziele weiterführt, um dazu beizutragen, dass ein hohes Maß an Schutz vor Gewalt erreicht und so der Schutz der körperlichen und geistigen Gesundheit verbessert wird.

(2) Das Programm läuft vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013.

(3) Für die Zwecke des Programms umfasst der Begriff „Kinder“, im Einklang mit den völkerrechtlichen Verträgen über die Rechte des Kindes, die Altersgruppe von 0 bis 18 Jahren.

(4) Projekte mit Maßnahmen, die speziell auf begünstigte Gruppen wie Teenager (13 bis 19 Jahre) oder Personen im Alter von 12 bis 25 Jahren ausgerichtet sind, gelten jedoch als Maßnahmen für die Zielgruppe „Jugendliche“.

⁽¹⁾ ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23. Beschluss geändert durch den Beschluss 2006/512/EG (ABl. L 200 vom 22.7.2006, S. 11).

Artikel 2

Allgemeine Ziele

- (1) Ziel des Programms ist es, zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen vor jeglicher Form von Gewalt beizutragen und ein hohes Maß an Gesundheitsschutz, Wohlbefinden und sozialem Zusammenhalt herbeizuführen.
- (2) Unbeschadet der Ziele und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft leisten die allgemeinen Ziele des Programms — insbesondere im Hinblick auf Kinder, Jugendliche und Frauen — einen Beitrag zur Entwicklung der Gemeinschaftspolitiken, speziell in den Bereichen öffentliche Gesundheit, Menschenrechte und Gleichstellung von Frauen und Männern, sowie zu Maßnahmen zum Schutz der Rechte von Kindern und zur Bekämpfung von Menschenhandel sowie sexueller Ausbeutung.

Artikel 3

Spezifisches Ziel

Das spezifische Ziel des Programms ist es, zur Verhütung und Bekämpfung jeglicher Form von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen im öffentlichen oder privaten Bereich, einschließlich der sexuellen Ausbeutung und des Menschenhandels, durch Präventionsmaßnahmen sowie Unterstützung und Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen beizutragen. Erreicht werden soll dies durch die folgenden grenzübergreifenden Maßnahmen oder andere Arten von Maßnahmen nach Artikel 4:

- Unterstützung und Förderung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und anderen in diesem Bereich tätigen Organisationen nach Artikel 7;
- Entwicklung und Durchführung von Sensibilisierungsmassnahmen für bestimmte Personengruppen, wie z. B. Angehörige bestimmter Berufe, zuständige Behörden, bestimmte Kreise der breiten Öffentlichkeit und gefährdete Gruppen, zum besseren Verständnis der Problematik der Gewalt und zur Förderung der vollständigen Achtung der Gewalt, zur Förderung der Unterstützung der Opfer und des Anzeigens von Gewalttaten bei den zuständigen Behörden;
- Verbreitung der im Rahmen der Programme Daphne und Daphne II erzielten Ergebnisse einschließlich ihrer Anpassung, Weiterleitung und Nutzung durch andere Begünstigte oder in anderen geografischen Gebieten;
- Auswahl und Verstärkung von Maßnahmen, die dazu beitragen, dass gewaltgefährdete Personen eine positive Behandlung erfahren, insbesondere dadurch, dass ein Ansatz verfolgt wird, diesen Personen Achtung entgegenzubringen so-

wie ihr Wohlergehen und ihre Selbstverwirklichung zu fördern;

- Erichtung und Unterstützung multidisziplinärer Netze zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen NRO und anderen in diesem Bereich tätigen Organisationen;
- Gewährleistung der Erweiterung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der Wissensgrundlage, des Austauschs, der Ermittlung und der Verbreitung von Informationen und bewährten Praktiken, auch durch Forschung, Schulungsmaßnahmen, Studienbesuche und Personalaustausch;
- Konzeption und Prüfung von Material zur Sensibilisierung und Schulung zur Verhütung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie Ergänzung und Anpassung bereits vorhandenen Materials zur Nutzung in anderen geografischen Gebieten oder für andere Zielgruppen;
- Untersuchung von Gewaltphänomenen und ihren Auswirkungen sowohl auf die Opfer als auch auf die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit, einschließlich der Kosten für das Gesundheitswesen sowie der sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen, zur Bekämpfung der Ursachen von Gewalt auf allen Ebenen der Gesellschaft;
- Entwicklung und Durchführung von Unterstützungsprogrammen für Opfer und gefährdete Personen und von Interventionsprogrammen für Täter unter Wahrung der Sicherheit der Opfer.

Artikel 4

Arten von Maßnahmen

Zur Verfolgung der allgemeinen und spezifischen Ziele der Artikel 2 und 3 werden im Rahmen des Programms entsprechende in den Jahresarbeitsprogrammen festgelegten Bedingungen Maßnahmen folgender Art unterstützt:

- spezifische Maßnahmen der Kommission, unter anderem Studien und Forschungsarbeiten, Meinungsumfragen und Erhebungen, Ausarbeitung von Indikatoren und Methoden, Sammlung, Auswertung und Verbreitung von Daten und Statistiken, Seminare, Konferenzen und Sachverständigenitzungen, Organisation von öffentlichen Kampagnen und Veranstaltungen, Einrichtung und Pflege eines Informationschalters und von Websites, Ausarbeitung und Verbreitung von Informationsmaterial (wie IT-Anwendungen und Schulungsmaterialien), Einrichtung und Förderung einer Denkfabrik der interessierten Kreise, die fachliche Beratung in Gewaltfragen anbietet, Unterstützung anderer Netze nationaler Sachverständiger und Analyse, Überwachung und Bewertung;

- spezifische grenzübergreifende Projekte von gemeinschaftlichem Interesse, an denen mindestens zwei Mitgliedstaaten entsprechend den in den Jahresarbeitsprogrammen festgelegten Bedingungen beteiligt sind;

- Unterstützung der Tätigkeiten von NRO oder anderen Organisationen, die im Rahmen der allgemeinen Ziele des Programms nach Artikel 2 ein Ziel von allgemeinem europäischem Interesse verfolgen, entsprechend den in den Jahresarbeitsprogrammen festgelegten Bedingungen.

Artikel 5

Beteiligung von Drittländern

Folgende Länder können sich an den Maßnahmen des Programms beteiligen:

- die Länder, mit denen die Europäische Union einen Beitrittsvertrag unterzeichnet hat;
- die Bewerberländer, die im Rahmen einer Heranführungstrategie unterstützt werden, gemäß den allgemeinen Grundsätzen und den allgemeinen Voraussetzungen und Bedingungen für die Teilnahme dieser Länder an Gemeinschaftsprogrammen, die durch das Rahmenabkommen bzw. durch die Beschlüsse der Assoziierungsrate festgelegt sind;

- die EFTA-Staaten, die Vertragsstaaten des EWR-Abkommens sind, gemäß den Bestimmungen des EWR-Abkommens;

- die westlichen Balkanländer gemäß den Modalitäten, die mit diesen Ländern nach den Rahmenabkommen über die allgemeinen Grundsätze für ihre Teilnahme an Gemeinschaftsprogrammen zu vereinbaren sind.

Bewerberländer, die sich nicht an dem Programm beteiligen, können in die Projekte einbezogen werden, sofern damit ein Beitrag zur Vorbereitung auf den Beitritt geleistet wird, sowie sonstige Drittländer, die sich nicht an dem Programm beteiligen, sofern dies den Projektzielen förderlich ist.

Artikel 6

Begünstigte und Zielgruppen

- Das Programm kommt Kindern, Jugendlichen und Frauen zugute, die Opfer von Gewalt oder durch Gewalt gefährdet sind.
- Die Hauptzielgruppen des Programms sind unter anderem Familien, Lehrer und pädagogische Fachkräfte, Sozialarbeiter, Polizei- und Grenzschutzbeamte, Mitarbeiter lokaler, nationaler und militärischer Behörden, medizinisches und paramedizinisches Personal.

zisches Personal, Justizbedienstete, NRO, Gewerkschaften und Religionsgemeinschaften.

Artikel 7

Teilnahme am Programm

An dem Programm können private oder öffentliche Organisationen und Einrichtungen (lokale Behörden auf geeigneter Ebene, Hochschulfakultäten und Forschungszentren) teilnehmen, die im Bereich der Verhütung und Bekämpfung von und des Schutzes vor Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen oder im Bereich der Unterstützung von Opfern tätig sind oder mit der Umsetzung gezielter Maßnahmen betraut sind, durch die die Ablehnung solcher Gewalt gefördert oder eine Änderung der Haltung und des Verhaltens gegenüber gefährdeten Gruppen und Gewaltopfern angeregt werden soll.

Artikel 8

Form der Gemeinschaftsfinanzierung

(1) Die Gemeinschaftsfinanzierung kann in folgenden rechtlichen Formen erfolgen:

- Finanzhilfen,
- öffentliche Aufträge.

- Finanzhilfen der Gemeinschaft werden außer in ordnungsgemäß begründeten, dringenden Ausnahmefällen oder wenn der Empfänger aufgrund seiner Merkmale als Einziger für eine bestimmte Maßnahme in Frage kommt, nach Prüfung der aufgrund einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen gestellten Anträge gewährt. Finanzhilfen der Gemeinschaft werden in Form von Betriebskostenzuschüssen und maßnahmenbezogenen Finanzhilfen gewährt. Der Kofinanzierungshöchstsatz wird in den Jahresarbeitsprogrammen angegeben.

- Daneben können Ausgaben für ergänzende Maßnahmen vorgesehen werden, die öffentlich ausgeschrieben werden, wobei die Gemeinschaftsmittel dem Erwerb von Dienstleistungen und Gütern dienen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den Zielen des Programms stehen. Hierunter fallen unter anderem Ausgaben für Information und Kommunikation sowie für die Vorbereitung, Umsetzung, Überwachung, Prüfung und Bewertung von Projekten, politischen Maßnahmen, Programmen und Rechtsvorschriften.

Artikel 9

Durchführung

- Die Kommission gewährt die Gemeinschaftshilfe nach Maßgabe der Haushaltsordnung.

(2) Zur Durchführung des Programms nimmt die Kommission im Rahmen der allgemeinen Ziele des Programms nach Artikel 2 ein Jahresarbeitsprogramm an, in dem die spezifischen Ziele und thematischen Schwerpunkte angegeben, die in Artikel 8 vorgesehenen Begleitmaßnahmen erläutert und erforderlichenfalls sonstige Maßnahmen aufgelistet werden. In dem Jahresarbeitsprogramm wird ausgewiesen, welcher Mindestprozentsatz der jährlichen Ausgaben für Zuschüsse vorgesehen ist.

(3) Das Jahresarbeitsprogramm wird nach dem in Artikel 10 Absatz 2 genannten Verwaltungsverfahren angenommen.

(4) Die zur Durchführung dieses Beschlusses erforderlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit allen anderen Aspekten werden nach dem in Artikel 10 Absatz 3 genannten Beratungsverfahren erlassen.

(5) Im Rahmen der Bewertungs- und Vergabeverfahren für maßnahmenbezogene Finanzhilfen werden unter anderem folgende Kriterien zugrunde gelegt:

a) die allgemeinen und spezifischen Ziele der Artikel 2 und 3 sowie die Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen gemäß Artikel 3 und die Übereinstimmung mit dem Jahresarbeitsprogramm;

b) die Qualität der vorgeschlagenen Maßnahme in Bezug auf ihre Konzeption, Durchführung, Präsentation und erwarteten Ergebnisse;

c) die beantragten Gemeinschaftsmittel und deren Kostenwirksamkeit im Verhältnis zu den erwarteten Ergebnissen;

d) die Auswirkungen der erwarteten Ergebnisse auf die allgemeinen und spezifischen Ziele der Artikel 2 und 3 und auf die Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen gemäß Artikel 3;

e) Innovation.

(6) Die Anträge auf Betriebskostenzuschüsse gemäß Artikel 4 Buchstabe c werden anhand folgender Kriterien bewertet:

a) Übereinstimmung mit den Programmzielen;

b) Qualität der geplanten Maßnahmen;

c) voraussichtlicher Multiplikatoreffekt dieser Maßnahmen in der Öffentlichkeit;

d) geografische Ausstrahlung der durchgeführten Maßnahmen;

e) Einbindung der Bürger in die Strukturen der betreffenden Einrichtungen;

f) Kostenwirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahme.

Artikel 10

Ausschuss

(1) Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt.

(2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten die Artikel 4 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG unter Beachtung von dessen Artikel 8.

Der Zeitraum nach Artikel 4 Absatz 3 des Beschlusses 1999/468/EG wird auf zwei Monate festgesetzt.

(3) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten die Artikel 3 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG unter Beachtung von dessen Artikel 8.

(4) Der Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung.

Artikel 11

Komplementarität

(1) Synergien und Komplementarität mit anderen Gemeinschaftsinstrumenten werden angestrebt, insbesondere mit den Generellen Programmen „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ und „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, dem Siebten Rahmenprogramm im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung, den Programmen im Bereich des Gesundheitsschutzes, dem Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität — Progress und dem Programm „Mehr Sicherheit im Internet“. Es wird auch Komplementarität mit dem Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen angestrebt. Gewaltstatistiken werden in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erforderlichenfalls mit Hilfe des Statistischen Programms der Gemeinschaft erstellt.

(2) Bei der Durchführung des Programms kann auf die Ressourcen anderer Gemeinschaftsinstrumente, insbesondere der Generellen Programme „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ und „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ sowie des Siebten Rahmenprogramms im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung, zurückgegriffen werden, um Maßnahmen durchzuführen, die zur Verwirklichung der Ziele aller Programme beitragen.

(3) Für Maßnahmen, die im Rahmen dieses Beschlusses finanziert werden, darf für denselben Zweck keine Unterstützung aus anderen Finanzinstrumenten der Gemeinschaft gewährt werden. Die Kommission sorgt dafür, dass die Begünstigten des Programms die Kommission über den Erhalt finanzieller Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union sowie aus anderen Quellen und über laufende Finanzierungsanträge unterrichten.

Artikel 12

Finanzierung

(1) Die Finanzausstattung für die Durchführung dieses Beschlusses wird für den in Artikel 1 angegebenen Zeitraum auf 116,85 Mio. EUR festgesetzt.

(2) Die Mittelzuweisungen für Maßnahmen auf der Grundlage des Programms werden im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union als jährliche Mittelbeträge ausgewiesen. Die jährlichen Mittel werden von der Haushaltsbehörde in den Grenzen des Finanzrahmens bewilligt.

Artikel 13

Überwachung

(1) Die Kommission sorgt dafür, dass der Beginn für jede im Rahmen des Programms finanzierte Maßnahme technische und finanzielle Berichte über den Stand der Arbeiten vorliegt. Innerhalb von drei Monaten nach Beendigung der Maßnahme ist ein Abschlussbericht vorzulegen. Die Kommission entscheidet über Form und Inhalt der Berichte.

(2) Die Kommission sorgt dafür, dass im Rahmen der Durchführung des Programms geschlossene Verträge und Vereinbarungen insbesondere eine Überprüfung und Finanzkontrolle durch die Kommission (oder einen beliebigen Vertreter der Kommission) — erforderlichenfalls vor Ort, einschließlich durch Stichproben — sowie Prüfungen durch den Rechnungshof vorzulegen.

(3) Die Kommission schreibt vor, dass der Empfänger der finanziellen Unterstützung während eines Zeitraums von fünf Jahren ab der letzten Auszahlung für eine Maßnahme alle Belege über die mit der betreffenden Maßnahme zusammenhängenden Ausgaben für die Kommission aufbewahrt.

(4) Die Kommission passt auf der Grundlage der Ergebnisse der in den Absätzen 1 und 2 genannten Berichte und Stichproben erforderlichenfalls den Umfang der ursprünglich bewilligten finanziellen Unterstützung oder die Bedingungen für ihre Gewährung sowie den Zeitplan für die Auszahlungen an.

(5) Die Kommission ergreift alle sonstigen erforderlichen Maßnahmen, um zu überprüfen, ob die finanzierten Maßnahmen

ordnungsgemäß und unter Beachtung der Bestimmungen dieses Beschlusses und der Haushaltsordnung durchgeführt werden.

Artikel 14

Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft

(1) Die Kommission gewährleistet bei der Durchführung der nach diesem Beschluss finanzierten Maßnahmen den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft durch die Anwendung von Präventivmaßnahmen gegen Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen, durch wirksame Kontrollen und Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge sowie — bei Feststellung von Unregelmäßigkeiten — durch wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen gemäß der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95, der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 1853/96 und der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999.

(2) Bei den im Rahmen des Programms finanzierten Gemeinschaftsmaßnahmen finden die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 und die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 Anwendung auf jeden Verstoß gegen eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung, einschließlich Verstößen gegen eine auf der Grundlage des Programms festgelegte vertragliche Verpflichtung infolge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers, die durch eine ungerechtfertigte Ausgabe eines Schemas für den Gesamthaushalt der Europäischen Union oder die in diesem Rahmen verwalteten Haushalte bewirkt bzw. bewirken würde.

(3) Die Kommission kürzt die für eine Maßnahme gewährte finanzielle Unterstützung, setzt sie aus oder fordert sie zurück, wenn sie Unregelmäßigkeiten — einschließlich der Nichtinhalte der Bestimmungen dieses Beschlusses, der Einzelentscheidung oder des Vertrags bzw. der Vereinbarung über die betreffende finanzielle Unterstützung — feststellt oder wenn sich herausstellt, dass eine Änderung an der Maßnahme vorgenommen wurde, die mit der Art der Maßnahme oder deren Durchführungsbedingungen nicht vereinbar ist, ohne dass die Zustimmung der Kommission eingeholt wurde.

(4) Werden Fristen nicht eingehalten oder ist aufgrund des Fortschritts bei der Durchführung einer Maßnahme nur ein Teil der gewährten finanziellen Unterstützung gerechtfertigt, so fordert die Kommission den Empfänger auf, sich innerhalb einer bestimmten Frist hierzu zu äußern. Falls dieser keine zufriedenstellende Begründung liefert, kann die Kommission den Restbetrag der finanziellen Unterstützung streichen und die Rückzahlung bereits gezahlter Gelder fordern.

(5) Jeder zu Unrecht ausgezahlte Betrag muss der Kommission zurückgezahlt werden. Auf nicht rechtzeitig zurückgezahlte Beträge werden nach Maßgabe der Haushaltsordnung Verzugszinsen erhoben.

Artikel 15

Bewertung

- (1) Das Programm wird regelmäßig überwacht, um die Umsetzung der in seinem Rahmen durchgeführten Maßnahmen zu verfolgen.
- (2) Die Kommission sorgt für eine regelmäßige, unabhängige, externe Bewertung des Programms.
- (3) Die Kommission unterbreitet dem Europäischen Parlament und dem Rat
- a) spätestens zum 31. März 2011 einen Zwischenbericht über die erzielten Ergebnisse sowie die qualitativen und quantitativen Aspekte der Durchführung des Programms, dem eine Liste der finanzierten Projekte und Maßnahmen beifügt ist;
- b) spätestens zum 31. Mai 2012 eine Mitteilung über die Fortführung des Programms;
- c) spätestens zum 31. Dezember 2014 einen Bericht über die Ex-post-Bewertung der Durchführung und der Ergebnisse des Programms.

Artikel 16

Veröffentlichung der Projekte

Die Kommission veröffentlicht jährlich eine Liste der Projekte, die im Rahmen des Programms finanziert werden, zusammen mit einer kurzen Beschreibung jedes Projekts.

Artikel 17

Übergangsbestimmungen

Der Beschluss Nr. 803/2004/EG wird aufgehoben, Maßnahmen, die nach Maßgabe jenes Beschlusses angefallen sind, werden bis zu ihrem Abschluss gemäß jenem Beschluss weitergeführt.

Artikel 18

Inkrafttreten

Dieser Beschluss tritt am Tag nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Geschehen zu Straßburg am 20. Juni 2007.

Im Namen des Europäischen
Parlaments

Der Präsident

H.-G. PÖTTERING

Im Namen des Rates

Der Präsident

G. GLOSER

BESCHLUSS DES RATES

vom 24. Juli 2006

über den Abschluss — im Namen der Europäischen Gemeinschaft — des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität in Bezug auf diejenigen Bestimmungen des Zusatzprotokolls, die in den Anwendungsbereich der Artikel 179 und 181a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft fallen

(2006/618/EG)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 179 und 181a in Verbindung mit Artikel 300 Absatz 2 Unterabsatz 1 und Artikel 300 Absatz 3 Unterabsatz 1,

auf Vorschlag der Kommission,
nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments (1),

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Bereiche des Protokolls, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, wurden von der Kommission nach ihrer Ermächtigung durch den Rat im Namen der Gemeinschaft ausgehandelt.

(2) Der Rat hat der Kommission den Auftrag erteilt, die Verhandlungen über den Beitritt der Gemeinschaft zu dem betreffenden internationalen Übereinkommen zu führen.

(3) Die Verhandlungen wurden erfolgreich abgeschlossen; das daraus resultierende Rechtsinstrument wurde entsprechend dem Beschluss 2001/87/EG des Rates vom 8. Dezember 2000 (2) am 12. Dezember 2000 von der Gemeinschaft unterzeichnet.

(4) Einige Mitgliedsstaaten sind Vertragsparteien des Protokolls; in anderen Mitgliedstaaten ist das Ratifizierungsverfahren im Gange.

(5) Der Abschluss des Übereinkommens, der gemäß Artikel 37 Absatz 2 des Übereinkommens Voraussetzung für den Beitritt der Gemeinschaft zu dem Protokoll ist, wurde mit dem Beschluss 2004/579/EG des Rates vom 29. April 2004 (3) im Namen der Gemeinschaft genehmigt.

(6) Die sonstigen Bedingungen für das Hinterlegen der Genehmigungsurkunde durch die Gemeinschaft nach Artikel 36 Absatz 3 des Übereinkommens und Artikel 16 Absatz 3 des Protokolls sind erfüllt.

(7) Soweit die Bestimmungen des Protokolls in den Anwendungsbereich der Artikel 179 und 181a des Vertrags fallen, sollte der Abschluss des Protokolls im Namen der Gemeinschaft genehmigt werden.

(8) Soweit die Bestimmungen des Protokolls in den Anwendungsbereich von Titel IV des Dritten Teils des Vertrags fallen, sollte der Abschluss des Protokolls im Namen der

Gemeinschaft durch einen separaten Beschluss des Rates genehmigt werden (4).

(9) Die Gemeinschaft sollte gemäß Artikel 16 Absatz 3 des Protokolls betreffend den Menschenhandel zusammen mit der Genehmigungsurkunde eine Erklärung über den Umfang der Zuständigkeiten der Gemeinschaft in Bezug auf die durch das Protokoll erfassten Angelegenheiten hinterlegen —

BESCHLESST:

Artikel 1

Das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, dessen Wortlaut in Anhang I wiedergegeben ist, wird im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt.

Die Urkunde der Gemeinschaft zur förmlichen Bestätigung enthält eine Erklärung zu den Zuständigkeiten nach Artikel 16 Absatz 3 des Protokolls, deren Wortlaut in Anhang II wiedergegeben ist.

Artikel 2

Dieser Beschluss gilt in Bezug auf die Bestimmungen des Protokolls, die in den Anwendungsbereich der Artikel 179 und 181a des Vertrags fallen.

Artikel 3

Der Präsident des Rates wird ermächtigt, die Person zu bestellen, die befugt ist, die Urkunde zur förmlichen Bestätigung rechtsverbindlich für die Gemeinschaft zu hinterlegen.

Dieser Beschluss wird im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

Geschehen zu Brüssel am 24. Juli 2006.

Im Namen des Rates

Der Präsident

K. RAJAMÄKI

(1) Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

(2) ABl. L 30 vom 1.2.2001, S. 44.

(3) ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 69.

(4) Siehe Seite 51 dieses Amtsblatts.

ANHANG I

PROTOKOLL

zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

PRÄAMBEL

DIE VERTRAGSSTAATEN DIESES PROTOKOLLS,

ERKLÄREN, dass wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, ein umfassendes internationales Vorgehen in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern erfordern, das unter anderem Maßnahmen zur Verhütung dieses Handels, zur Bestrafung der Händler und zum Schutz der Opfer dieses Handels umfasst, namentlich durch den Schutz ihrer international anerkannten Menschenrechte,

UNTER BERÜCKSICHTIGUNG der Tatsache, dass zwar eine Reihe internationaler Übereinkünfte vorhanden sind, die Regelungen und praktische Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbeutung von Menschen, insbesondere von Frauen und Kindern, enthalten, dass es jedoch keine allgemein gültige Übereinkunft gibt, die alle Aspekte des Menschenhandels erfasst,

BESORGT darüber, dass in Ermangelung einer solchen Übereinkunft Personen, die besonders leicht Opfer des Menschenhandels werden, über keinen ausreichenden Schutz verfügen werden,

UNTER HINWEIS auf die Resolution 53/111 der Generalversammlung vom 9. Dezember 1998, in der die Versammlung beschloss, einen allen Mitgliedsstaaten offen stehenden zwischenstaatlichen Ad-hoc-Ausschuss einzusetzen, mit dem Auftrag, ein umfassendes internationales Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität auszuarbeiten und unter anderem die Ausarbeitung einer internationalen Übereinkunft zur Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels zu erörtern,

ÜBERZEUGT, dass die Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die organisierte Kriminalität durch eine internationale Übereinkunft zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, für die Bekämpfung dieses Verbrochens von Nutzen sein wird,

SIND WIE FOLGT ÜBEREINGEKOMMEN:

I. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Artikel 1

Verhältnis zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

- (1) Dieses Protokoll ergänzt das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Es ist zusammen mit dem Übereinkommen auszulegen.
- (2) Die Bestimmungen des Übereinkommens werden auf dieses Protokoll sinngemäß angewendet, sofern in diesem Protokoll nichts anderes vorgesehen ist.
- (3) Die in Übereinstimmung mit Artikel 5 umschriebenen Straftaten werden als in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen umschriebene Straftaten angesehen.

Artikel 2

Zweck

Zweck dieses Protokolls ist es,

- a) den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen, wobei Frauen und Kindern besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird,
- b) die Opfer des Menschenhandels unter voller Achtung ihrer Menschenrechte zu schützen und zu unterstützen und
- c) die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten zur Verwirklichung dieser Ziele zu fördern.

Geltungsbereich

Dieses Protokoll findet Anwendung, soweit darin nichts anderes bestimmt ist, auf die Verbindung, Untersuchung und Strafverfolgung der in Übereinstimmung mit Artikel 5 umschriebenen Straftaten, wenn diese Straftaten grenzüberschreitender Natur sind und eine organisierte kriminelle Gruppe daran mitgewirkt hat, sowie auf den Schutz der Opfer solcher Straftaten.

Artikel 5

Kriminalisierung

(1) Jeder Vertragsstaat trifft die notwendigen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen, um die in Artikel 3 genannten Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, als Straftaten zu umschreiben.

(2) Jeder Vertragsstaat trifft außerdem die notwendigen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen, um folgende Handlungen als Straftaten zu umschreiben:

- a) vorbehaltlich der Grundzüge seiner Rechtsordnung den Versuch, eine in Übereinstimmung mit Absatz 1 umschriebene Straftat zu begehen,
- b) die Beteiligung als Mittäter oder Gehilfe an einer in Übereinstimmung mit Absatz 1 umschriebenen Straftat und
- c) die Organisation der Begehung einer in Übereinstimmung mit Absatz 1 umschriebenen Straftat oder die Anleitung anderer zu ihrer Begehung.

II. SCHUTZ DER OPFER DES MENSCHENHANDELS

Artikel 6

Hilfe und Schutz für die Opfer des Menschenhandels

(1) In geeigneten Fällen und soweit dies nach seinem innerstaatlichen Recht möglich ist, schützt jeder Vertragsstaat die Privatsphäre und die Identität der Opfer des Menschenhandels, indem er unter anderem bestimmt, dass Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Menschenhandel nicht öffentlich sind.

(2) Jeder Vertragsstaat stellt sicher, dass seine innerstaatliche Rechts- oder Verwaltungsordnung Maßnahmen vorsieht, durch die den Opfern des Menschenhandels in geeigneten Fällen

- a) Informationen über die maßgeblichen Gerichts- und Verwaltungsverfahren gegeben werden;
- b) Hilfe gewährt wird, damit ihre Auffassungen und Anliegen in geeigneten Abschnitten des Strafverfahrens gegen die Täter auf eine Weise vorgetragen und behandelt werden können, welche die Rechte der Verteidigung nicht beeinträchtigt,
- (3) Jeder Vertragsstaat erwägt die Durchführung von Maßnahmen, die die körperliche, seelische und soziale Gesundheit der Opfer des Menschenhandels ermöglichen, so auch in geeigneten Fällen in Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen, anderen in Betracht kommenden Organisationen und

sonstigen Teilen der Zivilgesellschaft, und insbesondere die Bereitstellung von

- a) angemessener Unterkunft,
 - b) Beratung und Information für die Opfer des Menschenhandels, insbesondere über die ihnen zustehenden Rechte, in einer für sie verständlichen Sprache,
 - c) medizinischer, psychologischer und materieller Hilfe und
 - d) Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten.
- (4) Jeder Vertragsstaat berücksichtigt bei der Anwendung dieses Artikels das Alter, das Geschlecht und die besonderen Bedürfnisse der Opfer des Menschenhandels, vor allem die besonderen Bedürfnisse von Kindern, namentlich was angemessene Unterkunft, Bildung und Betreuung angeht.

(5) Jeder Vertragsstaat ist bestrebt, für die körperliche Sicherheit der Opfer des Menschenhandels zu sorgen, während sich diese in seinem Hoheitsgebiet aufhalten.

(6) Jeder Vertragsstaat stellt sicher, dass seine innerstaatliche Rechtsordnung Maßnahmen vorsieht, die den Opfern des Menschenhandels ermöglichen, Entschädigung für den erlittenen Schaden zu erlangen.

Artikel 7

Rechtsstellung der Opfer des Menschenhandels in den Aufnahmestaaten

(1) Zusätzlich zu den nach Artikel 6 zu treffenden Maßnahmen erwägt jeder Vertragsstaat, gesetzgeberische oder andere geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die es den Opfern des Menschenhandels erlauben, in geeigneten Fällen vorübergehend oder auf Dauer in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben.

(2) Bei der Durchführung des Absatzes 1 berücksichtigt jeder Vertragsstaat in angemessener Weise humanitäre und persönliche Faktoren.

Artikel 8

Rückführung der Opfer des Menschenhandels

(1) Der Vertragsstaat, dessen Staatsangehörigkeit ein Opfer des Menschenhandels besitzt oder in dem die betreffende Person zum Zeitpunkt ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet des aufnehmenden Vertragsstaats ein dauerndes Aufenthaltsrecht besitzt, erleichtert und akzeptiert die Rückkehr dieser Person unter gebührender Berücksichtigung ihrer Sicherheit und ohne ungebührliche oder unangemessene Verzögerung.

(2) Führt ein Vertragsstaat ein Opfer des Menschenhandels in einen Vertragsstaat zurück, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person besitzt oder in dem sie zum Zeitpunkt ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet des aufnehmenden Vertragsstaats ein dauerndes Aufenthaltsrecht besitzt, erfolgt die Rückführung unter gebührender Berücksichtigung der Sicherheit dieser Person und des Standes jeglichen Gerichtsverfahrens im Zusammenhang damit, dass die Person ein Opfer des Menschenhandels ist, und erfolgt vorzugsweise freiwillig.

(3) Auf Ersuchen eines aufnehmenden Vertragsstaats prüft ein ersucher Vertragsstaat ohne ungebührliche oder unangemessene Verzögerung, ob eine Person, die ein Opfer des Menschenhandels ist, seine Staatsangehörigkeit besitzt oder zum Zeitpunkt ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet des aufnehmenden Vertragsstaats ein dauerndes Aufenthaltsrecht besitzt oder zu dem Vertragsstaats ein dauerndes Aufenthaltsrecht in seinem Hoheitsgebiet besaß.

(4) Um die Rückführung eines Opfers des Menschenhandels, das über keine ordnungsgemäßen Ausweisapapiere verfügt, zu erleichtern, erklärt sich der Vertragsstaat, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person besitzt oder in dem sie zum Zeitpunkt ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet des aufnehmenden Vertragsstaats ein dauerndes Aufenthaltsrecht besaß, damit einverstanden, auf Verlangen des aufnehmenden Vertragsstaats die erforderlichen Reisedokumente oder sonstigen Genehmigungen auszustellen, damit diese Person in sein Hoheitsgebiet reisen und wiederreisen kann.

(5) Dieser Artikel läßt die Rechte, die den Opfern des Menschenhandels durch das innerstaatliche Recht des aufnehmenden Vertragsstaats gewährt werden, unberührt.

(6) Dieser Artikel läßt die anwendbaren zwei- oder mehrseitigen Abkommen oder sonstigen Vereinbarungen, die insgesamt oder teilweise die Rückführung der Opfer des Menschenhandels regeln, unberührt.

III. VERHÜTUNG, ZUSAMMENARBEIT UND ANDERE MASSNAHMEN

Artikel 9

Verhütung des Menschenhandels

(1) Die Vertragsstaaten legen umfassende Leitlinien, Programme und andere Maßnahmen fest, um

- den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen und
 - die Opfer des Menschenhandels, insbesondere Frauen und Kinder, davor zu schützen, dass sie erneut zu Opfern werden.
- (2) Die Vertragsstaaten sind bestrebt, Maßnahmen wie Forschung, Information und Kampagnen in den Massenmedien sowie soziale und wirtschaftliche Initiativen zu ergreifen, um den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen.

(3) Die in Übereinstimmung mit diesem Artikel festgelegten Leitlinien, Programme und anderen Maßnahmen umfassen gegebenenfalls die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen, anderen in Betracht kommenden Organisationen und sonstigen Teilen der Zivilgesellschaft.

(4) Die Vertragsstaaten treffen oder verstärken Maßnahmen, die durch zwei- oder mehrseitige Zusammenarbeit, um die Umstände zu lindern, aufgrund deren Menschen, insbesondere Frauen und Kinder, besonders leicht Opfer des Menschenhandels werden, wie etwa Armut, Unterentwicklung und fehlende Chancengleichheit.

(5) Die Vertragsstaaten treffen oder verstärken gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen, wie etwa erzieherische, soziale oder kulturelle Maßnahmen, so auch durch zwei- und mehrseitige Zusammenarbeit, um der Nachfrage entgegenzuwirken, die alle Formen der zum Menschenhandel führenden Ausbeutung von Personen, insbesondere von Frauen und Kindern, begünstigt.

(4) Jeder Vertragsstaat trifft in Übereinstimmung mit seinem innerstaatlichen Recht die notwendigen Maßnahmen, um im Falle eines Verstoßes gegen die in Absatz 3 festgelegte Verpflichtung Sanktionen vorzusehen.

(5) Jeder Vertragsstaat erwägt, Maßnahmen zu treffen, die es in Übereinstimmung mit seinem innerstaatlichen Recht gestattet, Personen, die an der Begehung von in Übereinstimmung mit diesem Protokoll umschriebenen Straftaten beteiligt sind, die Einreise zu verweigern oder ihre Sichtvermerke für ungültig zu erklären.

(6) Unbeschadet des Artikels 27 des Übereinkommens erwählen die Vertragsstaaten, die Zusammenarbeit zwischen ihren Grenzkontrollbehörden zu verstärken, indem sie unter anderem direkte Nachrichtenverbindungen einrichten und aufrechterhalten.

Artikel 12

Sicherheit und Kontrolle von Dokumenten

Jeder Vertragsstaat trifft im Rahmen der verfügbaren Mittel die erforderlichen Maßnahmen,

- um sicherzustellen, dass die Qualität der von ihm ausgestellten Reise- oder Identitätsdokumente so beschaffen ist, dass sie nicht leicht missbraucht und nicht ohne weiteres gefälscht oder auf rechtswidrige Weise verändert, vervielfältigt oder ausgestellt werden können, und
- um die Integrität und Sicherheit der Reise- oder Identitätsdokumente zu gewährleisten, die von dem Vertragsstaat oder in seinem Namen ausgestellt wurden, und ihre rechtmäßige Herstellung, Ausstellung und Verwendung zu verhindern.

Artikel 13

Rechtmäßigkeit und Gültigkeit von Dokumenten

Auf Ersuchen eines anderen Vertragsstaats überprüft ein Vertragsstaat in Übereinstimmung mit seinem innerstaatlichen Recht innerhalb eines angemessenen Zeitraums die Rechtmäßigkeit und Gültigkeit von Reise- oder Identitätsdokumenten, die tatsächlich oder angeblich in seinem Namen ausgestellt wurden und die mutmaßlich für den Menschenhandel benutzt werden.

IV. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 14

Vorbeklausel

(1) Dieses Protokoll berührt nicht die Rechte, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten von Staaten und Einzelpersonen nach dem Völkerrecht, namentlich dem humanitären Völkerrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte und insbesondere, soweit anwendbar, dem Abkommen von 1951 (1) und dem Protokoll von 1967 (2) über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dem darin verankerten Grundsatz der Nichtzurückweisung.

(2) Die in diesem Protokoll genannten Maßnahmen sind so auszulegen und anzuwenden, dass Personen nicht aufgrund

(1) Vereinte Nationen, Treaty Series, Vol. 189, Nr. 2545.

(2) Ebd., Vol. 606, Nr. 8791.

dessen, dass sie Opfer des Menschenhandels sind, diskriminiert werden. Die Auslegung und Anwendung dieser Maßnahmen muss mit den international anerkannten Grundsätzen der Nichtdiskriminierung im Einklang stehen.

Artikel 15

Beilegung von Streitigkeiten

(1) Die Vertragsstaaten bemühen sich, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung dieses Protokolls durch Verhandlungen beizulegen.

(2) Jede Streitigkeit zwischen zwei oder mehr Vertragsstaaten über die Auslegung oder Anwendung dieses Protokolls, die nicht innerhalb einer angemessenen Frist durch Verhandlungen beigelegt werden kann, wird auf Verlangen eines dieser Vertragsstaaten einem Schiedsverfahren unterbreitet. Können sich die Vertragsstaaten binnen sechs Monaten nach dem Zeitpunkt, zu dem das Schiedsverfahren verlangt worden ist, über seine Ausgestaltung nicht einigen, so kann jeder dieser Vertragsstaaten die Streitigkeit dem Internationalen Gerichtshof unterbreiten, indem er einen seinem Statut entsprechenden Antrag stellt.

(3) Jeder Vertragsstaat kann bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung dieses Protokolls oder dem Beitritt zu diesem erklären, dass er sich durch Absatz 2 nicht als gebunden betrachtet. Die anderen Vertragsstaaten sind gegenüber einem Vertragsstaat, der einen solchen Vorbehalt angebracht hat, durch Absatz 2 nicht gebunden.

(4) Ein Vertragsstaat, der einen Vorbehalt nach Absatz 3 angebracht hat, kann diesen Vorbehalt jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete Notifikation zurückziehen.

Artikel 16

Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme, Genehmigung und Beitritt

(1) Dieses Protokoll liegt für alle Staaten vom 12. bis 15. Dezember 2000 in Palermo (Italien) und danach bis zum 12. Dezember 2002 am Sitz der Vereinten Nationen in New York zur Unterzeichnung auf.

(2) Dieses Protokoll liegt auch für Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration zur Unterzeichnung auf, sofern mindestens ein Mitgliedsstaat der betreffenden Organisation dieses Protokoll nach Absatz 1 unterzeichnet hat.

(3) Dieses Protokoll bedarf der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung. Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungskurden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt. Eine Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration kann ihre Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungskunde hinterlegen, wenn dies mindestens einer ihrer Mitgliedsstaaten getan hat. In dieser Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungskunde erklärt diese Organisation den Umfang ihrer Zuständigkeiten in Bezug auf die durch dieses Protokoll erfassten Angelegenheiten. Diese Organisation teilt dem Verwahrer auch jede maßgebliche Änderung des Umfangs ihrer Zuständigkeiten mit.

(4) Dieses Protokoll steht jedem Staat und jeder Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration, von der mindestens ein Mitgliedstaat Vertragspartei dieses Protokolls ist, zum Beitritt offen. Die Beitrittsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt. Bei ihrem Beitritt erklärt eine Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration den Umfang ihrer Zuständigkeiten in Bezug auf die durch dieses Protokoll erfassten Angelegenheiten. Diese Organisation teilt dem Verwahrer auch jede maßgebliche Änderung des Umfangs ihrer Zuständigkeiten mit.

Artikel 17

Inkrafttreten

(1) Dieses Protokoll tritt am neunzigsten Tag nach Hinterlegung der vierzigsten Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft, jedoch nicht vor Inkrafttreten des Übereinkommens. Für die Zwecke dieses Absatzes zählt eine von einer Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration hinterlegte Urkunde nicht als zusätzliche Urkunde zu den von den Mitgliedstaaten der betreffenden Organisation hinterlegten Urkunden.

(2) Für jeden Staat und jede Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration, der beziehungsweise die dieses Protokoll nach Hinterlegung der vierzigsten entsprechenden Urkunde ratifiziert, annimmt, genehmigt oder ihm beitrifft, tritt das Protokoll am dreißigsten Tag nach Hinterlegung der entsprechenden Urkunde durch diesen Staat beziehungsweise diese Organisation oder zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Protokolls nach Absatz 1 in Kraft, je nachdem welcher Zeitpunkt der spätere ist.

Artikel 18

Änderungen

(1) Nach Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Protokolls kann ein Vertragsstaat des Protokolls eine Änderung vorschlagen und sie beim Generalsekretär der Vereinten Nationen einreichen; dieser leitet die vorgeschlagene Änderung den Vertragsstaaten und der Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens zu, damit diese den Vorschlag prüfen und darüber beschließen können. Die Vertragsstaaten dieses Protokolls, die in der Konferenz der Vertragsstaaten zusammenzutreten, bemühen sich nach Kräften um eine Einigung durch Konsens über jede Änderung. Sind alle Bemühungen um einen Konsens erschöpft und wird keine Einigung erzielt, so ist als letztes Mittel eine Zweidrittelmehrheit der auf der Sitzung der Konferenz der Vertragsstaaten anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten dieses Protokolls erforderlich, damit die Änderung beschlossen wird.

(2) Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration üben in Angelegenheiten ihrer Zuständigkeit ihr Stimmrecht nach diesem Artikel mit der Anzahl von Stimmen aus, die der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten entspricht, die Vertragsstaaten dieses Protokolls sind. Diese Organisationen üben ihr Stimmrecht nicht aus, wenn ihre Mitgliedstaaten ihr Stimmrecht ausüben und umgekehrt.

(3) Eine nach Absatz 1 angenommene Änderung bedarf der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung durch die Vertragsstaaten.

(4) Eine nach Absatz 1 angenommene Änderung tritt für einen Vertragsstaat neunzig Tage nach Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde für die Änderung beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.

(5) Tritt eine Änderung in Kraft, so ist sie für diejenigen Vertragsstaaten, die ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch sie gebunden zu sein, bindend. Die anderen Vertragsstaaten sind weiter durch dieses Protokoll und alle früher von ihnen ratifizierten, angenommenen oder genehmigten Änderungen gebunden.

Artikel 19

Kündigung

(1) Ein Vertragsstaat kann dieses Protokoll durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete schriftliche Notifikation kündigen. Die Kündigung wird ein Jahr nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär wirksam.

(2) Eine Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration hört auf, Vertragspartei dieses Protokolls zu sein, wenn alle ihre Mitgliedstaaten es gekündigt haben.

Artikel 20

Verwahrer und Sprachen

(1) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wird zum Verwahrer dieses Protokolls bestimmt.

(2) Die Urschrift dieses Protokolls, dessen arabischer, chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.

ZU URKUND DESSEN haben die unterzeichneten, von ihren Regierungen hierzu gehörig befugten Bevollmächtigten dieses Protokoll unterschrieben.

ANHANG II

Erklärung betreffend die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die durch das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität erfassten Angelegenheiten

Artikel 16 Absatz 3 des Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, steht vor, dass die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde einer Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration eine Erklärung zur Angabe der durch das Protokoll erfassten Angelegenheiten enthält, bezüglich deren die Mitgliedstaaten der Organisation, die Vertragsparteien des Protokolls sind, der Organisation Befugnisse übertragen haben.

Das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, gilt in Bezug auf die der Europäischen Gemeinschaft übertragenen Befugnisse für die Gebiete, in denen der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft Anwendung findet, nach Maßgabe dieses Vertrags, insbesondere von Artikel 299 und der Protokolle zum Vertrag.

Diese Erklärung lässt die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands nach dem Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union und dem Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands im Anhang des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft unberührt.

Diese Erklärung lässt die Position Dänemarks nach dem Protokoll über die Position Dänemarks im Anhang des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ebenfalls unberührt.

Gemäß Artikel 299 gilt diese Erklärung auch nicht für die Gebiete der Mitgliedstaaten, in denen der genannte Vertrag keine Anwendung findet, und berührt nicht Rechtsakte oder Standpunkte, die die betreffenden Mitgliedstaaten im Rahmen des Protokolls im Namen und im Interesse dieser Gebiete verabschiedet. Im Einklang mit der oben erwähnten Bestimmung werden in dieser Erklärung die Befugnisse angegeben, die die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft im Rahmen der Verträge in Bezug auf die durch das Protokoll erfassten Angelegenheiten übertragen haben. Der Umfang und die Ausübung dieser Befugnisse werden naturgemäß in dem Maße, in dem die Gemeinschaft weitere einschlägige Vorschriften und Regelungen erlässt, ständig weiterentwickelt; deshalb wird die Gemeinschaft diese Erklärung erforderlichenfalls gemäß Artikel 16 Absatz 3 des Protokolls ergänzen oder ändern.

Die Gemeinschaft weist darauf hin, dass sie Zuständigkeiten in Bezug auf das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten besitzt; so legt sie Normen und Verfahren für die Durchführung von Personenkontrollen an diesen Grenzen sowie Vorschriften über Visa für geplante Aufenthalte von höchstens drei Monaten fest.

Die Gemeinschaft ist außerdem zuständig für entwicklungspolitische Maßnahmen betreffend die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen sowie für Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthalts einschließlich der Rückführung von Personen, die sich illegal aufhalten. Des Weiteren kann sie Maßnahmen ergreifen, um die Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Verwaltungsabteilungen der Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen Abteilungen und der Kommission in den oben genannten Bereichen zu gewährleisten. Die Gemeinschaft hat in diesen Bereichen Vorschriften und Regelungen angenommen und es ist daher ausschließlich Aufgabe der Gemeinschaft, dort, wo sie solche Vorschriften und Regelungen erlassen hat, externe Verpflichtungen mit Drittstaaten oder zuständigen internationalen Organisationen einzugehen.

Darüber hinaus ergänzt die Gemeinschaftspolitik die von den Mitgliedstaaten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit verfolgte Politik, unter anderem durch Gemeinschaftsbestimmungen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels.

RAHMENBESCHLUSS 2005/212/JI DES RATES

vom 24. Februar 2005

über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 29, Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe c) und Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b),

auf Initiative des Königreichs Dänemark⁽¹⁾,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Das Hauptmotiv für grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ist wirtschaftlicher Gewinn. Im Rahmen einer effizienten Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität muss der Schwerpunkt daher auf die Ermittlung, das Einfrieren, die Beschlagnahme und die Einziehung von Erträgen aus Straftaten gelegt werden. Dies wird jedoch unter anderem durch Unterschiede zwischen den diesbezüglichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten erschwert.

(2) Der Europäische Rat fordert in den Schlussfolgerungen seiner Tagung vom Dezember 1998 in Wien dazu auf, die Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität gemäß einem Aktionsplan zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu intensivieren⁽²⁾.

(3) Nach Nummer 50 Buchstabe b) des Wiener Aktionsplans soll spätestens fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags eine Verbesserung und erforderlichenfalls Annäherung der einzelstaatlichen Vorschriften über Beschlagnahmen und die Einziehung von Erträgen aus Straftaten unter Berücksichtigung der Rechte Dritter, die gütgläubig gehandelt haben, erfolgen.

(4) Unter Nummer 51 der Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere wird betont, dass Geldwäsche das Herzstück der organisierten Kriminalität ist, dass sie ausgemerzt werden sollte, wo auch immer sie vorkommt, und dass der Europäische Rat entschlossen ist, darauf hinzuwirken, dass konkrete Schritte unternommen werden, damit die Erträge aus Straftaten ermittelt, eingefroren, beschlagnahmt und eingezogen werden. Des Weiteren ruft der Europäische Rat unter Nummer 55 dazu auf, die materiellen und die formellen Strafrechtsbestimmungen zur Geldwäsche (z. B. Ermitteln, Einfrieren und Einziehen von Vermögensgegenständen) einander anzunähern.

⁽¹⁾ ABl. C 184 vom 2.8.2002, S. 1.

⁽²⁾ ABl. C 19 vom 2.3.1999, S. 1.

(10) Zweck dieses Rahmenbeschlusses ist es sicherzustellen, dass alle Mitgliedstaaten über effiziente Vorschriften für die Einziehung von Erträgen aus Straftaten verfügen, auch in Bezug auf die Beweislast hinsichtlich der Herkunft von Vermögenswerten einer Person, die für eine Straftat im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität verurteilt wurde. Dieser Rahmenbeschluss steht in Zusammenhang mit einem gleichzeitig vorgelegten dänischen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Einziehung von Erträgen aus Straftaten und die Aufteilung von Vermögenswerten in der Europäischen Union.

(11) Der vorliegende Rahmenbeschluss belässt jedem Mitgliedstaat die Freiheit zur Anwendung seiner Grundsätze in Bezug auf ein ordnungsgemäßes Gerichtsverfahren sowie insbesondere die Unsichervermutung, die Eigentumsrechte, die Vereinigungsfreiheit, die Pressefreiheit und die Freiheit der Meinungsäußerung in anderen Medien —

HAT FOLGENDEN RAHMENBESCHLUSS ANGENOMMEN:

Artikel 1

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Rahmenbeschlusses bezeichnet der Ausdruck

— „Ertrag“, jeden wirtschaftlichen Vorteil, der durch Straftaten erlangt wird. Dieser Vorteil kann aus Vermögensgegenständen aller Art gemäß der Begriffsbestimmung unter dem folgenden Gedankenstrich bestehen:

— „Vermögensgegenstände“ Vermögensgegenstände jeder Art, körperliche oder nichtkörperliche, bewegliche oder unbewegliche, sowie rechtserhebliche Schriftstücke oder Urkunden, die das Recht auf solche Vermögensgegenstände oder Rechte daran belegen;

— „Tatwerkzeuge“ alle Gegenstände, die in irgendeiner Weise ganz oder teilweise zur Begehung einer oder mehrerer Straftaten verwendet werden oder verwendet werden sollen;

— „Einziehung“ eine Strafe oder Maßnahme, die von einem Gericht im Anschluss an ein eine Straftat oder mehrere Straftaten betreffendes Verfahren angeordnet wurde und die zur endgültigen Einziehung von Vermögensgegenständen führt;

— „juristische Person“ jedes Rechtsobjekt, das diesen Status nach dem jeweils geltenden innerstaatlichen Recht besitzt, mit Ausnahme von Staaten oder sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts bei der Ausübung ihrer hoheitlichen Rechte und von öffentlich-rechtlichen internationalen Organisationen.

Artikel 2

Einziehung

(1) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Tatwerkzeuge und Erträge aus Straftaten, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr bedroht sind, oder Vermögensgegenstände, deren Wert diesen Erträgen entspricht, ganz oder teilweise eingezogen werden können.

(2) In Verbindung mit Steuerstrafverfahren können die Mitgliedstaaten andere Verfahren als Strafverfahren anwenden, um den Tätern die Erträge aus der Straftat zu entziehen.

Artikel 3

Erweiterte Einziehungsmöglichkeiten

(1) Jeder Mitgliedstaat trifft zumindest die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Vermögensgegenstände einer Person unter den in Absatz 2 genannten Bedingungen ganz oder teilweise eingezogen werden können, die für eine Straftat

a) im Rahmen einer kriminellen Vereinigung im Sinne der Definition in der Gemeinsamen Maßnahme 98/733/JI vom 21. Dezember 1998 betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union⁽³⁾ verurteilt wurde, wenn die Straftat von einem der folgenden Rahmenbeschlüsse erfasst ist:

— Rahmenbeschluss 2000/383/JI des Rates vom 29. Mai 2000 über die Verstärkung des mit strafrechtlichen und anderen Sanktionen bewehrten Schutzes gegen Geldfälschung im Hinblick auf die Einführung des Euro⁽⁴⁾;

— Rahmenbeschluss 2001/500/JI des Rates vom 26. Juni 2001 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten⁽⁵⁾;

— Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels⁽⁶⁾;

— Rahmenbeschluss 2002/946/JI des Rates vom 28. November 2002 betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Befähigung zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt⁽⁷⁾;

— Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und zur Bekämpfung der Kinderpornografie⁽⁸⁾;

⁽¹⁾ ABl. L 351 vom 29.12.1998, S. 1.

⁽²⁾ ABl. L 140 vom 14.6.2000, S. 1.

⁽³⁾ ABl. L 182 vom 5.7.2001, S. 1.

⁽⁴⁾ ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 1.

⁽⁵⁾ ABl. L 328 vom 5.12.2002, S. 1.

⁽⁶⁾ ABl. L 13 vom 20.1.2004, S. 44.

— Rahmenbeschluss 2004/757/JI vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen (1);

b) die unter den Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (2) fällt,

ferner muss die Straftat nach diesen Rahmenbeschlüssen

— im Falle anderer Straftaten als Geldwäsche mit Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens fünf bis zehn Jahren bedroht sein,

— im Falle von Geldwäsche mit Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens vier Jahren bedroht sein,

und es muss sich um eine Straftat handeln, mit der ein finanzieller Gewinn erzielt werden kann.

(2) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um die Einziehung nach diesem Artikel zumindest in Fällen zu ermöglichen,

a) in denen ein nationales Gericht aufgrund konkreter Tatsachen zu der vollen Überzeugung gelangt ist, dass die entsprechenden Vermögensgegenstände aus Straftaten der verurteilten Person stammen, die in einem vor der Verurteilung für die Straftat nach Absatz 1 liegenden Zeitraum, der von dem Gericht entsprechend der Umstände des speziellen Falls für angemessen befunden wird, begangen wurden, oder alternativ

b) in denen ein nationales Gericht aufgrund konkreter Tatsachen zu der vollen Überzeugung gelangt ist, dass die entsprechenden Vermögensgegenstände aus ähnlichen Straftaten der verurteilten Person stammen, die in einem vor der Verurteilung für die Straftat nach Absatz 1 liegenden Zeitraum, der von dem Gericht entsprechend der Umstände des speziellen Falls für angemessen befunden wird, begangen wurden, oder alternativ

c) wenn erwiesen ist, dass der Wert der Vermögensgegenstände in einem Missverhältnis zum rechtmäßigen Einkommen der verurteilten Person steht, und ein nationales Gericht aufgrund konkreter Tatsachen zu der vollen Überzeugung gelangt ist, dass die entsprechenden Vermögensgegenstände aus Straftaten dieser verurteilten Person stammen.

(3) Jeder Mitgliedstaat kann ferner in Erwägung ziehen, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass unter den in den Absätzen 1 und 2 genannten Voraussetzungen Vermögensgegenstände, die von einer der betreffenden Person

sehr nahe stehenden Person erworben wurden sowie Vermögensgegenstände, die an eine juristische Person übertragen wurden, auf die die betreffende Person alleine oder zusammen mit ihr sehr nahe stehenden Personen einen maßgeblichen Einfluss ausübt, ganz oder teilweise eingezogen werden können. Das Gleiche gilt, wenn der betreffende Person ein erheblicher Teil des Einkommens der juristischen Person zufließt.

(4) Die Mitgliedstaaten können andere Verfahren als Strafverfahren anwenden, um den Tätern die entsprechenden Vermögensgegenstände zu entziehen

Artikel 4

Rechtsmittel

Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass alle von den Maßnahmen nach den Artikeln 2 und 3 betroffenen Parteien über wirksame Rechtsmittel zur Wahrung ihrer Rechte verfügen.

Artikel 5

Garantien

Dieser Rahmenbeschluss berührt nicht die Pflicht, die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze einschließlich insbesondere der Unschuldsvermutung, wie sie in Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegt sind, zu achten.

Artikel 6

Umsetzung

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um, diesem Rahmenbeschluss bis spätestens 15. März 2007 nachzukommen.

(2) Die Mitgliedstaaten übermitteln dem Generalsekretariat des Rates und der Kommission spätestens bis 15. März 2007 den Wortlaut der Rechtsvorschriften, mit denen ihre Verpflichtungen aus diesem Rahmenbeschluss in ihr nationales Recht umgesetzt werden. Der Rat prüft bis spätestens 15. Juni 2007 anhand eines auf der Grundlage dieser Informationen erstellten Berichts und eines schriftlichen Berichts der Kommission, inwieweit die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, um diesem Rahmenbeschluss nachzukommen.

Artikel 7

Inkrafttreten

Dieser Rahmenbeschluss tritt am Tag seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am 24. Februar 2005.

Im Namen des Rates

Der Präsident

N. SCHMIT

RICHTLINIE 2004/81/EG DES RATES

vom 29. April 2004

über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 63 Nummer 3,

auf Vorschlag der Kommission (1),

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments (2),

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (3),

nach Anhörung des Ausschusses der Regionen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Ausarbeitung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik einschließlich der Festlegung der Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für Ausländer sowie der Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung ist ein wesentlicher Bestandteil des Ziels der Europäischen Union, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzubauen.

(2) Der Europäische Rat hat auf seiner Sondertagung vom 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere seine Entschlossenheit bekundet, die illegale Einwanderung an ihrer Wurzel zu bekämpfen, insbesondere durch Maßnahmen gegen diejenigen, die Zuwanderer einschleusen oder wirtschaftlich ausbeuten. Er hat den Mitgliedstaaten empfohlen, ihre Bemühungen auf die Aufdeckung und Zerschlagung krimineller Netze auszurichten und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Rechte der Opfer gewahrt werden.

(3) Da diese Problematik weltweit immer mehr Besorgnis erregt, hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen ein Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität angenommen, das durch ein Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Ahndung von Menschenhandel, insbesondere von Frauen- und Kinderhandel, sowie ein Protokoll gegen das Einschleusen von Migranten auf dem Land-, Luft- und Seeweg ergänzt wird. Die Gemeinschaft und die fünfzehn Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen und die Protokolle im Dezember 2000 unterzeichnet.

(4) Diese Richtlinie findet unbeschadet des Schutzes Anwendung, der Flüchtlingen, Personen unter subsidiärem Schutz und Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen, im Einklang mit dem internationalen Flüchtlingsrecht gewährt wird; sie berührt auch keine sonstigen Menschenrechtsinstrumente.

(5) Diese Richtlinie berührt keine sonstigen Bestimmungen zum Schutz von Opfern, Zeugen oder besonders schutzbedürftigen Personen. Sie berührt auch nicht die einzel-

staatlichen Regelungen über das aus humanitären oder sonstigen Gründen zugestandene Aufenthaltsrecht.

(6) Diese Richtlinie steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden.

(7) Die Mitgliedstaaten sollten die Bestimmungen dieser Richtlinie ohne unterschiedliche Behandlung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, genetischer Merkmale, der Sprache, der Religion oder Weltanschauung, politischer oder sonstiger Überzeugungen, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung anwenden.

(8) Auf europäischer Ebene wurden die Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (4) sowie der Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels (5) angenommen, um die Prävention und Bekämpfung dieser Straftaten zu verbessern.

(9) Mit dieser Richtlinie wird für die Opfer des Menschenhandels oder — sofern ein Mitgliedstaat eine entsprechende Ausweitung des Geltungsbereichs dieser Richtlinie beschließt — für Drittstaatsangehörige, denen Befehle zur illegalen Einwanderung erteilt wurde, ein Aufenthaltstitel eingeführt, der diesen hinlänglich Anreize für eine Kooperation mit den zuständigen Behörden bietet und gleichzeitig an gewisse Voraussetzungen geknüpft ist, um Missbrauch zu verhindern.

(10) Es ist daher notwendig, die Kriterien für die Erteilung eines Aufenthaltstitels, die Aufenthaltsbedingungen sowie die Voraussetzungen für die Nichtverlängerung bzw. den Entzug des Aufenthaltstitels festzulegen. Das Aufenthaltsrecht im Sinne dieser Richtlinie ist an Bedingungen geknüpft und als vorläufig zu betrachten.

(11) Die betroffenen Drittstaatsangehörigen sollten über die Möglichkeit, diesen Aufenthaltstitel zu erhalten, informiert werden und über eine Bedenkzeit verfügen. Diese soll ihnen ermöglichen, in voller Kenntnis der Sachlage — und unter Abwägung der Gefahren, denen sie sich aussetzen — darüber zu entscheiden, ob sie mit den zuständigen Behörden, bei denen es sich um die Polizei-, Strafverfolgungs- und Justizbehörden handeln kann, kooperieren möchten, damit gewährleistet ist, dass ihre Kooperation freiwillig erfolgt und somit wirkungsvoller ist.

(1) ABl. L 328 vom 5.12.2002, S. 17.

(2) ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 1.

(3) ABl. C 126 E vom 28.5.2002, S. 393.

(4) Stellungnahme vom 5. Dezember 2002 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

(5) ABl. C 221 vom 17.9.2002, S. 80.

(12) Den betroffenen Drittstaatsangehörigen sollte in Anbetracht ihrer Schutzbedürftigkeit Unterstützung gemäß dieser Richtlinie gewährt werden. Diese Unterstützung sollte es ihnen erlauben, sich zu erholen und dem Einfluss der Täter zu entziehen. Zur medizinischen Behandlung, die den in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallenden Drittstaatsangehörigen zu gewähren ist, gehört, soweit angemessen, auch eine psychotherapeutische Behandlung.

(13) Ein Beschluss über die Erteilung eines Aufenthaltstitels für mindestens sechs Monate oder über eine Verlängerung eines Aufenthaltstitels muss von den zuständigen Behörden getroffen werden; sie sollten prüfen, ob die einschlägigen Bedingungen erfüllt sind.

(14) Diese Richtlinie sollte so angewendet werden, dass die Tätigkeiten der zuständigen Behörden in allen Abschnitten der maßgeblichen innerstaatlichen Verfahren und insbesondere den Ermittlungen zu den entsprechenden Straftaten unberührt bleiben.

(15) Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob sie gemäß ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften Drittstaatsangehörigen, die in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen können, aber nicht oder nicht mehr, die in der Richtlinie festgelegten Voraussetzungen erfüllen, ihren Familienangehörigen oder Personen, die als ihre Familienangehörige gelten, den Aufenthalt aus anderen Gründen gestatten.

(16) Damit die betroffenen Drittstaatsangehörigen ihre Abhängigkeit überwinden können und gewährleistet ist, dass sie nicht erneut Kontakt zu dem kriminellen Netz aufnehmen, sollte Inhabern eines Aufenthaltstitels unter der Bedingung, dass sie die Voraussetzungen der Richtlinie zum Arbeitsmarkt und zur beruflichen und allgemeinen Bildung gestartet werden. Bei der Entscheidung über den Zugang des Inhabers eines Aufenthaltstitels zur beruflichen und allgemeinen Bildung sollten die Mitgliedstaaten insbesondere die voraussichtliche Dauer des Aufenthalts berücksichtigen.

(17) Die Teilnahme an bereits bestehenden oder noch einzuführenden Programmen oder Maßnahmen sollte den betroffenen Drittstaatsangehörigen die Rückkehr in ein normales soziales Leben erleichtern.

(18) Stellt der betroffene Drittstaatsangehörige einen Antrag auf einen anderweitigen Aufenthaltstitel, so entscheiden die Mitgliedstaaten darüber auf der Grundlage ihres allgemeinen Ausländerrechts. Im Rahmen der Prüfung eines solchen Antrags sollten die Mitgliedstaaten den Umstand in Betracht ziehen, dass dem betroffenen Drittstaatsangehörigen ein Aufenthaltstitel aufgrund dieser Richtlinie erteilt wurde.

(19) Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission im Zusammenhang mit der Anwendung dieser Richtlinie die Informationen übermitteln, die im Rahmen der Tätigkeiten zur Erhebung und Verarbeitung statistischer Daten zu Fragen im Bereich Justiz und Inneres ermittelt wurden.

(20) Da das Ziel der beabsichtigten Maßnahme, nämlich die Einführung eines Aufenthaltstitels für die betroffenen

Drittstaatsangehörigen, die an der Bekämpfung des Menschenhandels mitwirken, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden kann und daher wegen des Umfangs der Maßnahme besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen ist, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Verhältnisäßigkeitsprinzip geht diese Richtlinie nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.

(21) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands beteiligen sich diese Mitgliedstaaten nicht an der Annahme dieser Richtlinie, die daher vorbehaltlich von Artikel 4 dieses Protokolls weder für sie bindend noch auf sie anwendbar ist.

(22) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Richtlinie, die daher für Dänemark weder bindend noch anwendbar ist —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

KAPITEL I

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Artikel 1

Gegenstand

Mit dieser Richtlinie sollen die Voraussetzungen für die Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels, der an die Dauer der maßgeblichen innerstaatlichen Verfahren gekoppelt ist, an Drittstaatsangehörige festgelegt werden, die bei der Bekämpfung des Menschenhandels und der Beihilfe zur illegalen Einwanderung kooperieren.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck:

- „Drittstaatsangehöriger“ jede Person, die nicht Unionsbürger im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 des Vertrags ist;
- „Beihilfe zur illegalen Einwanderung“ die Fälle, die von Artikel 1 und 2 der Richtlinie 2002/90/EG erfasst sind;
- „Menschenhandel“ die Fälle, die von den Artikeln 1, 2 und 3 des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI erfasst sind;
- „Maßnahme zur Vollstreckung einer Rückführungsentscheidung“ jede Maßnahme, die ein Mitgliedstaat im Hinblick auf die Durchsetzung einer von den zuständigen Behörden erlassenen Entscheidung trifft, mit der die Rückführung eines Drittstaatsangehörigen angeordnet wird;

e) „Aufenthaltstitel“ jede von den Behörden eines Mitgliedstaats erteilte Genehmigung, die einen Drittstaatsangehörigen, der die in dieser Richtlinie festgelegten Voraussetzungen erfüllt, zum rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats berechtigt;

f) „unbegleiteter Minderjähriger“ einen Drittstaatsangehörigen unter 18 Jahren, der ohne Begleitung eines für ihn nach dem Gesetz oder dem Gewohnheitsrecht verantwortlichen Erwachsenen in einem Mitgliedstaat einreist, solange er sich nicht tatsächlich in der Obhut einer solchen Person befindet, oder Minderjährige, die ohne Begleitung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zurückgelassen werden, nachdem sie in diesen Mitgliedstaat eingereist sind.

Artikel 3

Anwendungsbereich

(1) Die Mitgliedstaaten wenden diese Richtlinie auf Drittstaatsangehörige, die Opfer von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel sind oder waren, auch dann an, wenn sie illegal in einen Mitgliedstaat eingereist sind.

(2) Die Mitgliedstaaten können diese Richtlinie auf Drittstaatsangehörige anwenden, denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde.

(3) Diese Richtlinie gilt für Drittstaatsangehörige, die von dem jeweiligen Mitgliedstaat gesetzlich festgelegte Volljährigkeit erreicht haben.

Die Mitgliedstaaten können abweichend davon beschließen, diese Richtlinie nach den im innerstaatlichen Recht festgelegten Voraussetzungen auf Minderjährige anzuwenden.

Artikel 4

Günstigere Bestimmungen

Diese Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, für die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Personen günstigere Bestimmungen zu erlassen oder beizubehalten.

KAPITEL II

VERFAHREN FÜR DIE ERTEILUNG DES AUFENTHALTSTITELS

Information der betroffenen Drittstaatsangehörigen

Sind die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats der Auffassung, dass ein Drittstaatsangehöriger in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen kann, so informieren sie die betroffene Person über die im Rahmen dieser Richtlinie gebotenen Möglichkeiten.

Die Mitgliedstaaten können beschließen, dass diese Information auch durch eine Nichtregierungsorganisation oder eine von

dem betreffenden Mitgliedstaat speziell benannte Vereinigung erfolgen kann.

Artikel 6

Bedenkzeit

(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass den betroffenen Drittstaatsangehörigen eine Bedenkzeit zugestanden wird, in der sie sich erholen und dem Einfluss der Täter entziehen können, so dass sie eine fundierte Entscheidung darüber treffen können, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten.

Die Dauer und der Beginn der in Unterabsatz 1 genannten Bedenkzeit werden nach dem innerstaatlichen Recht festgelegt.

(2) Während der Bedenkzeit und in Erwartung der Entscheidung der zuständigen Behörden haben die betroffenen Drittstaatsangehörigen Zugang zu der in Artikel 7 vorgesehenen Behandlung und es darf keine ihre Person betreffende Rückführungsentscheidung vollstreckt werden.

(3) Aufgrund der Bedenkzeit ergibt sich kein Aufenthaltsrecht nach dieser Richtlinie.

(4) Ein Mitgliedstaat kann jederzeit im Interesse der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der inneren Sicherheit sowie für den Fall, dass die zuständigen Behörden festgestellt haben, dass die betroffene Person den Kontakt mit den Tätern der in Artikel 2 Buchstaben b und c genannten Straftaten aktiv, freiwillig und aus eigener Initiative wieder aufgenommen hat, die Bedenkzeit beenden.

Artikel 7

Behandlung vor Erteilung des Aufenthaltstitels

(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass den betroffenen Drittstaatsangehörigen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, die Mittel zur Sicherstellung ihres Lebensunterhalts gewährt werden und sie Zugang zu medizinischer Notversorgung erhalten. Sie beachten die speziellen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen, einschließlich psychologischer Hilfe, soweit diese angemessen und durch innerstaatliches Recht vorgesehen ist.

(2) Bei der Anwendung dieser Richtlinie tragen die Mitgliedstaaten den Sicherheits- und Schutzbedürfnissen der betroffenen Drittstaatsangehörigen gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften gebührend Rechnung.

(3) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass den betroffenen Drittstaatsangehörigen erforderlichenfalls Übersetzungs- und Dolmetscherdienste zur Verfügung stehen.

(4) Die Mitgliedstaaten können den betroffenen Drittstaatsangehörigen unentgeltlich einen Rechtsbeistand zur Verfügung stellen, sofern dies nach ihrem innerstaatlichen Recht vorgeesehen ist und dessen Voraussetzungen für die Gewährung erfüllt sind.

Artikel 8

Erteilung und Verlängerung des Aufenthaltstitels

- (1) Nach Ablauf der Bedenkzeit oder zu einem früheren Zeitpunkt, wenn die zuständigen Behörden der Auffassung sind, dass der betroffene Drittstaatsangehörige bereits die unter Buchstabe b) genannte Voraussetzung erfüllt, prüfen die Mitgliedstaaten,
 - a) welche Möglichkeiten sich durch eine Verlängerung seines Aufenthalts in ihrem Hoheitsgebiet für die Ermittlungen oder das Gerichtsverfahren ergeben,
 - b) ob er seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit eindeutig bekundet hat und
 - c) ob er alle Verbindungen zu denjenigen abgebrochen hat, die der Begehung der in Artikel 2 Buchstaben b) und c) genannten Straftaten verdächtig sind.
- (2) Unbeschadet der Gründe im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung und dem Schutz der inneren Sicherheit wird der Aufenthaltstitel nur erteilt, wenn die in Absatz 1 genannten Voraussetzungen erfüllt sind.
- (3) Unbeschadet der Bestimmungen in Artikel 14 über den Entzug ist der Aufenthaltstitel für die Dauer von mindestens sechs Monaten gültig. Er wird verlängert, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 2 des vorliegenden Artikels weiterhin erfüllt sind.

KAPITEL III

BEHANDLUNG DER INHABER EINES AUFENTHALTSTITELS

Artikel 9

Behandlung nach der Erteilung des Aufenthaltstitels

- (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Inhabern eines Aufenthaltstitels, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, zumindest die in Artikel 7 vorgesehene Behandlung gewährt wird.
- (2) Die Mitgliedstaaten stellen die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe für Drittstaatsangehörige zur Verfügung, die nicht über ausreichende Mittel verfügen und besondere Bedürfnisse haben, wie Schwangere, Behinderte, Opfer von sexueller Gewalt oder sonstigen Formen von Gewalt, und Minderjährige, sofern die Mitgliedstaaten von der in Artikel 3 Absatz 3 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen.

Artikel 10

Minderjährige

Machen die Mitgliedstaaten von der in Artikel 3 Absatz 3 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, gelten folgende Bestimmungen:

- a) Die Mitgliedstaaten berücksichtigen gebührend das Wohl des Kindes, wenn sie diese Richtlinie anwenden. Sie sorgen

dafür, dass das Verfahren dem Alter und der Reife des Kindes entspricht. Sie können insbesondere die Bedenkzeit verlängern, wenn sie der Auffassung sind, dass dies dem Wohl des Kindes dient.

- b) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Minderjährige unter den gleichen Bedingungen wie die eigenen Staatsangehörigen Zugang zum Bildungssystem haben. Die Mitgliedstaaten können bestimmen, dass der Zugang auf das öffentliche Bildungssystem beschränkt wird.
- c) Handelt es sich bei den Drittstaatsangehörigen um unbegleitete Minderjährige, so treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um ihre Identität, ihre Staatsangehörigkeit und die Tatsache, dass sie unbegleitet sind, festzustellen. Sie unternehmen alles in ihrer Macht Stehende, um so schnell wie möglich ihre Angehörigen ausfindig zu machen, und treffen unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen, um rechtliche Vertretung, sofern erforderlich auch im Strafverfahren, gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu gewährleisten.

Artikel 11

Erwerbstätigkeit, berufliche und allgemeine Bildung

- (1) Die Mitgliedstaaten legen die Regeln fest, nach denen den Inhabern des Aufenthaltstitels der Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zur beruflichen und allgemeinen Bildung gewährt wird.

Dieser Zugang ist auf die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels beschränkt.

- (2) Die Voraussetzungen und die Verfahren für die Gewährung des Zugangs zum Arbeitsmarkt sowie zur beruflichen und allgemeinen Bildung werden gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften durch die zuständigen Behörden festgelegt.

Artikel 12

Programme oder Maßnahmen für die betroffenen Drittstaatsangehörigen

- (1) Den betroffenen Drittstaatsangehörigen wird der Zugang zu bestehenden Programmen oder Maßnahmen für die Rückkehr in ein normales soziales Leben, einschließlich, soweit erforderlich, Lehrgängen zur Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten, oder für die Vorbereitung der unterstützten Rückkehr in ihr Herkunftsland gewährt, die von den Mitgliedstaaten oder Nichtregierungsorganisationen oder Vereinigungen angeboten werden, die darüber mit den Mitgliedstaaten besondere Vereinbarungen getroffen haben.

Die Mitgliedstaaten können den betroffenen Drittstaatsangehörigen besondere Programme oder Maßnahmen anbieten.

- (2) Beschließt ein Mitgliedstaat, Programme oder Maßnahmen nach Absatz 1 ein- und durchzuführen, so kann er die Erteilung des Aufenthaltstitels oder die Verlängerung seiner Gültigkeit von der Teilnahme an diesen Programmen oder Maßnahmen abhängig machen.

KAPITEL IV

NICHTVERLÄNGERUNG UND ENTZUG

Artikel 13

Nichtverlängerung

- (1) Der aufgrund dieser Richtlinie erteilte Aufenthaltstitel wird nicht verlängert, wenn die Bedingungen gemäß Artikel 8 Absatz 2 nicht mehr erfüllt sind oder das maßgebliche Verfahren aufgrund einer Entscheidung der zuständigen Behörden abgeschlossen wurde.
- (2) Läufe der aufgrund dieser Richtlinie erteilte Aufenthaltstitel ab, so gelangt das allgemeine Ausländerrecht zur Anwendung.

Artikel 14

Entzug

Der Aufenthaltstitel kann jederzeit entzogen werden, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr erfüllt sind. Der Aufenthaltstitel kann insbesondere entzogen werden, wenn:

- a) der Inhaber aktiv, freiwillig und aus eigener Initiative den Kontakt zu den mutmaßlichen Tätern der Straftaten nach Artikel 2 Buchstabe b) oder c) wieder aufgenommen hat oder
- b) nach Einschätzung der zuständigen Behörde die Zusammenarbeit des Opfers betrügerisch oder seine Anzeige betrügerisch oder ungerechtfertigt ist oder
- c) Gründe im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung und dem Schutz der inneren Sicherheit vorliegen oder
- d) das Opfer die Zusammenarbeit einstellt oder
- e) die zuständigen Behörden beschließen, das Verfahren einzustellen.

KAPITEL V

SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 15

Schutzklausel

Die besonderen innerstaatlichen Regelungen zum Zeugen- und Opferschutz werden durch die Bestimmungen dieser Richtlinie nicht berührt.

Artikel 16

Berichterstattung

- (1) Spätestens bis zum 6. August 2008 erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten und schlägt gegebenenfalls notwendige Änderungen vor. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission alle für die Erstellung dieses Berichts sachdienlichen Angaben mit.

- (2) Nach Vorlage des Berichts gemäß Absatz 1 erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat mindestens alle drei Jahre Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten.

Artikel 17

Umsetzung

Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis zum 6. August 2006 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

Artikel 18

Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Artikel 19

Adressaten

Diese Richtlinie ist gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Luxemburg am 29. April 2004.

Im Namen des Rates

Der Präsident

M. McDOWELL

(In Anwendung von Titel VI des Vertrages über die Europäische Union erlassene Rechtsakte)

RAHMENBESCHLUSS DES RATES

vom 28. November 2002

betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt

(2002/946/JI)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 29, Artikel 31 Buchstabe e) und Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b),

auf Initiative der Französischen Republik (1),

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments (2),

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Eines der Ziele der Europäischen Union besteht darin, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt.

(2) In diesem Rahmen sollen Maßnahmen getroffen werden, um die Beihilfe zur illegalen Einwanderung zu bekämpfen, und zwar sowohl, wenn diese den unerlaubten Grenzübergang im engeren Sinne betrifft, als auch, wenn dadurch ein Netzwerk zur Ausbeutung von Menschen unterhalten wird.

(3) Zu diesem Zweck ist es von wesentlicher Bedeutung, die bestehenden Rechtsvorschriften anzunähern; insbesondere umfasst dies zum einen die genaue Definition des Gegenstandes der Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (3) — und zum anderen Mindestvorschriften für Strafen, die Verantwortlichkeit von juristischen Personen und die Gerichtsbarkeit; die Gegenstand dieses Rahmenbeschlusses sind.

(4) Es ist ferner von entscheidender Bedeutung, etwaige Maßnahmen nicht nur auf natürliche Personen zu beschränken, sondern auch juristische Personen zur Verantwortung zu ziehen.

(1) ABl. C 253 vom 4.9.2000, S. 6.

(2) ABl. C 276 vom 1.10.2001, S. 244.

(3) Siehe Seite 17 des Amtsblatts.

(5) Dieser Rahmenbeschluss ergänzt andere Rechtsinstrumente, die zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung, illegaler Beschäftigung, Menschenhandel und sexueller Ausbeutung von Kindern beschlossen wurden.

(6) Hinsichtlich Islands und Norwegens stellt dieser Rahmenbeschluss eine Weiterentwicklung jener Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziation dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (4) dar, die zu dem Bereich nach Artikel 1 Buchstabe E des Beschlusses 1999/437/JEG des Rates vom 17. Mai 1999 zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften (5) zu jenem Übereinkommen gehören.

(7) Das Vereinigte Königreich beteiligt sich nach Artikel 5 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union und nach Artikel 8 Absatz 2 des Beschlusses 2000/365/JEG des Rates vom 29. Mai 2000 zum Antrag des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, einzelne Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf es anzuwenden (6), an diesem Rahmenbeschluss.

(8) Irland beteiligt sich nach Artikel 5 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union und nach Artikel 6 Absatz 2 des Beschlusses 2002/192/JEG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland (7) an diesem Rahmenbeschluss —

(4) ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 36.

(5) ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31.

(6) ABl. L 131 vom 1.6.2000, S. 43.

(7) ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20.

HAT FOLGENDEN RAHMENBESCHLUSS ANGENOMMEN:

Artikel 1

Strafen

(1) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen um sicherzustellen, dass die in den Artikeln 1 und 2 der Richtlinie 2002/90/JEG beschriebenen Handlungen mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen bedroht sind, die zu einer Auslieferung führen können.

(2) Gegebenenfalls können neben den in Absatz 1 genannten Strafen noch folgende Maßnahmen ergriffen werden: — Einziehung des Verkehrsmittels, das zur Begehung der strafbaren Handlung benutzt wurde;

— Verbot, unmittelbar oder über Dritte die berufliche Tätigkeit auszuüben, in deren Rahmen die strafbare Handlung begangen wurde;

— Abschließung.

(3) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen um sicherzustellen, dass die Handlungen nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a) der Richtlinie 2002/90/JEG und, soweit relevant, die Handlungen nach Artikel 2 Buchstabe a) jener Richtlinie, sofern sie zu Gewinnzwecken begangen werden, mit Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens acht Jahren bedroht sind, wenn sie unter einem der folgenden Umstände begangen wurden:

— Die strafbare Handlung wurde als Handlung einer kriminellen Vereinigung begangen, wie sie in der Gemeinsamen Maßnahme 98/733/JI (8) definiert ist.

— Bei der Begehung der strafbaren Handlung wurde das Leben der Personen gefährdet, auf die sich die strafbare Handlung bezog.

(4) Wenn es zur Wahrung der Kohärenz des nationalen Sanktionensystems unerlässlich ist, werden die Handlungen nach Absatz 3 mit Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens sechs Jahren bedroht, sofern es sich hierbei um eine der Höchststrafen handelt, die für vergleichbare strafbare Handlungen vorgesehen sind.

Verantwortlichkeit von juristischen Personen

(1) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen um sicherzustellen, dass eine juristische Person für die Handlungen nach Artikel 1 Absatz 1 verantwortlich gemacht werden kann, die zu ihren Gunsten von einer Person begangen wurden, die entweder allein oder als Teil eines Organs der juristischen Person gehandelt hat und die eine Führungsposition innerhalb der juristischen Person innehat aufgrund

— der Befugnis zur Vertretung der juristischen Person,

— der Befugnis, Entscheidungen im Namen der juristischen Person zu treffen, oder

— einer Kontrollbefugnis innerhalb der juristischen Person.

(8) ABl. L 351 vom 29.12.1998, S. 1.

(2) Neben den in Absatz 1 vorgesehenen Fällen trifft jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen um sicherzustellen, dass eine juristische Person verantwortlich gemacht werden kann, wenn mangelnde Überwachung oder Kontrolle seitens einer der in Absatz 1 genannten Personen die Handlungen nach Artikel 1 Absatz 1 zugunsten dieser juristischen Person durch eine ihr unterstellte Person ermöglicht hat.

(3) Die Verantwortlichkeit der juristischen Person nach den Absätzen 1 und 2 schließt die strafrechtliche Verfolgung natürlicher Personen als Täter, Anstifter oder Gehilfen bei den in Absatz 1 genannten strafbaren Handlungen nicht aus.

Artikel 3

Sanktionen für juristische Personen

(1) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen um sicherzustellen, dass gegen eine im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 verantwortliche juristische Person wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen verhängt werden können, zu denen strafrechtliche oder nicht strafrechtliche Geldsanktionen gehören und andere Sanktionen gehören können, wie

a) Maßnahmen des Ausschlusses von öffentlichen Zuwendungen oder Hilfen;

b) Maßnahmen des vorübergehenden oder ständigen Verbots der Ausübung einer Handelstätigkeit;

c) richterliche Aufsicht;

d) nichtlicher angeordnete Auflösung.

(2) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen um sicherzustellen, dass gegen eine im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 verantwortliche juristische Person wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen oder Maßnahmen verhängt werden können.

Artikel 4

Gerichtsbarkeit

(1) Jeder Mitgliedstaat ergreift die erforderlichen Maßnahmen, um seine Gerichtsbarkeit in Bezug auf die Handlungen nach Artikel 1 Absatz 1 zu begründen, wenn diese

a) ganz oder teilweise in seinem Hoheitsgebiet oder

b) von einem seiner Staatsangehörigen oder

c) zugunsten einer in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen juristischen Person begangen wurden.

(2) Vorbehaltlich der Bestimmungen des Artikels 5 kann ein Mitgliedstaat beschließen, dass er die Gerichtsbarkeitsregel nach — Absatz 1 Buchstabe b),

— Absatz 1 Buchstabe c)

nicht anwendet oder nur in bestimmten Fällen oder unter bestimmten Umständen anwendet.

(3) Jeder Mitgliedstaat unterrichtet den Generalsekretär des Rates schriftlich von seinem Beschluss, Absatz 2 anzuwenden, und gibt gegebenenfalls die besonderen Umstände oder Voraussetzungen an, unter denen dieser Beschluss gilt.

Artikel 5

Auslieferung und Strafverfolgung

- (1) a) Liefert ein Mitgliedstaat nach seinem Recht seine eigenen Staatsangehörigen nicht aus, so trifft er die erforderlichen Maßnahmen, um seine Gerichtsbarkeit für die Handlungen nach Artikel 1 Absatz 1 in den Fällen zu begründen, in denen diese von seinen eigenen Staatsangehörigen außerhalb seines Hoheitsgebiets begangen worden sind.
- b) Jeder Mitgliedstaat befasst, wenn einer seiner Staatsangehörigen beschuldigt wird, in einem anderen Mitgliedstaat eine Handlung nach Artikel 1 Absatz 1 begangen zu haben, und er den betreffenden allein aufgrund von dessen Staatsangehörigkeit nicht an diesen anderen Mitgliedstaat ausliefert, seine zuständigen Behörden mit diesem Fall, damit gegebenenfalls eine Strafverfolgung durchgeführt werden kann. Zu diesem Zweck sind die die strafbare Handlung betreffenden Akten, Unterlagen und Gegenstände im Verfahren nach Artikel 6 Absatz 2 des Europäischen Auslieferungübereinkommens vom 13. Dezember 1957 zu übermitteln. Der ersuchende Mitgliedstaat ist über die eingeleitete Strafverfolgung und über deren Ergebnisse zu unterrichten.

- (2) Für die Zwecke dieses Artikels wird der Begriff „Staatsangehöriger“ eines Mitgliedstaats im Einklang mit etwaigen Erklärungen des betreffenden Mitgliedstaats nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben b) und c) des Europäischen Auslieferungübereinkommens, gegebenenfalls in der Fassung von Erklärungen zum Übereinkommen über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (¹), ausgelegt.

Artikel 6

Internationales Flüchtlingsrecht

Dieser Rahmenbeschluss gilt unbeschadet des Schutzes, der Flüchtlingen und Asylbewerbern nach dem internationalen Flüchtlingsrecht und anderen internationalen Menschenrechtsübereinkünften zu gewahren ist, insbesondere unbeschadet der Einhaltung der internationalen Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten nach den Artikeln 31 und 33 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, in der durch das New Yorker Protokoll von 1967 geänderten Fassung eingegangen sind.

Artikel 7

Gegenseitige Unterrichtung der Mitgliedstaaten

- (1) Wird ein Mitgliedstaat von Handlungen nach Artikel 1 Absatz 1 unterrichtet, die eine Verletzung der Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats betreffend die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern darstellen, so setzt er diesen anderen Mitgliedstaat davon in Kenntnis.

(2) Ein Mitgliedstaat, der einen anderen Mitgliedstaat wegen Verletzung seiner eigenen Rechtsvorschriften betreffend die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern um Strafverfolgung von Handlungen nach Artikel 1 Absatz 1 ersucht, hat im Wege eines amtlichen Berichts oder durch eine Bescheinigung der zuständigen Behörden anzugeben, welche seiner Rechtsvorschriften verletzt worden sind.

Artikel 8

Territorialer Geltungsbereich

Dieser Rahmenbeschluss findet auf Gibraltar Anwendung.

Artikel 9

Umsetzung

- (1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um diesem Rahmenbeschluss vor dem 5. Dezember 2004 nachzukommen.
- (2) Die Mitgliedstaaten teilen dem Generalsekretariat des Rates und der Kommission zum selben Termin den Wortlaut der Bestimmungen mit, mit denen sie die sich aus diesem Rahmenbeschluss ergebenden Verpflichtungen in ihr innerstaatliches Recht umgesetzt haben. Auf der Grundlage eines anhand dieser Angaben von der Kommission erstellten Berichts überprüft der Rat vor dem 5. Juni 2005, inwieweit die Mitgliedstaaten den Bestimmungen dieses Rahmenbeschlusses nachgekommen sind.

Artikel 10

Aufhebung

Die Bestimmungen des Artikels 27 Absätze 2 und 3 des Schengen Durchführungsübereinkommens von 1990 werden zum 5. Dezember 2004 aufgehoben. Setzt ein Mitgliedstaat diesen Rahmenbeschluss gemäß Artikel 9 Absatz 1 vor diesem Zeitpunkt um, so verlieren die genannten Bestimmungen für diesen Mitgliedstaat ab dem Tag der Umsetzung ihre Gültigkeit.

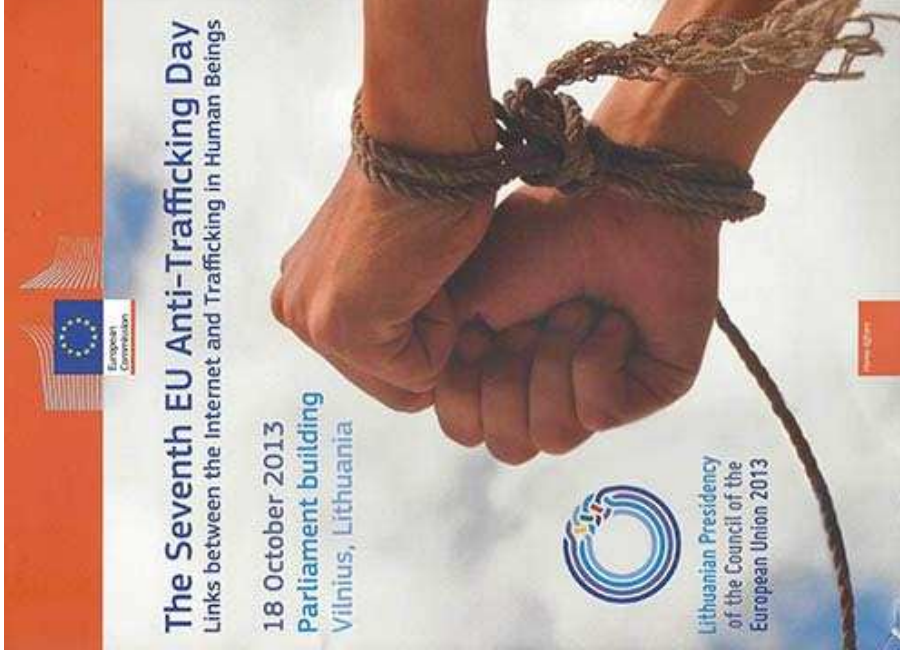
Artikel 11

Inkrafttreten

Dieser Rahmenbeschluss tritt am Tag seiner Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am 28. November 2002.

Im Namen des Rates
Der Präsident
B. HAARDER



“Prevention of Trafficking in Human Beings Online”

Keynote Address

Donna M. Hughes, University of Rhode Island

(¹) ABl. C 313 vom 23.10.1996, S. 12.

Prevention of Trafficking in Human Beings Online

Donna M. Hughes, Professor, University of Rhode Island

Seventh EU Anti-Trafficking Day, Vilnius, Lithuania, October 18, 2013
“Exploring the Links between the Internet and Trafficking in Human Beings: Cyberspace for Prevention, not Recruitment”

Introduction

We are meeting today to discuss how to prevent traffickers from using the Internet and other digital technologies to engage in the trafficking of persons for sexual exploitation and forced labor.

We should not be surprised to find ourselves here. Criminals have always adopted new technologies, particularly new forms of communication, to assist them in carrying out their crimes. It has been left to the law-biding citizens and seekers of justice to devise new ways to detect and stop criminals from harming people and society as a whole.

Trafficking in Human Beings in the European Union

Although the Internet and other digital technologies are used to carry out human trafficking, the underlying crime of trafficking remains the same—a perpetrator tricks, coerces, exploits the vulnerability or the age of a victim—to compel them to work, provide services or engage in commercial sex acts. The crime is a serious violation of the law that the European Union has committed itself to eradicating.

A collection of data on trafficking victims in member states of the European Union from 2008 to 2010 reported 23,632 identified or presumed victims of human trafficking in the reporting member states. Of this group, 80 percent were female and 20 percent were male. Children were 15 percent of the total. Over 60 percent of victims were trafficked for sexual exploitation and 25 percent were trafficked for forced labor. The remaining 15 percent were trafficked for begging, organ removal or criminal activity. Of serious concern, is the discovery that over that three year period, the number of victims increased by 18 percent. Of the victims of sexual exploitation, 96 percent of them are women and girls, which means that this is a very serious issue of gender inequality.¹

¹ Eurostat, European Commission, “Trafficking in Human Beings,” Eurostat Methodologies and Working Papers, 2013.

According to the EU Serious and Organized Crime Threat Assessment, the levels of intra-EU trafficking (internal trafficking) are increasing due to freedom of movement throughout the EU. Organized crime groups involved in human trafficking are flexible and quickly change their tactics following changes in laws and law enforcement investigations.

The number of cross-border investigations against organized crime groups remains low, so trafficking in human beings remains a low risk and high profit criminal activity.² The number of convictions compared to the number of victims is low, which means that traffickers are seldom brought to justice. Traffickers do not see a deterrent to their crimes and assume they can continue violating the rights of people with comparatively little risk.

Use of Communications Technologies for Human Trafficking

Since the commercial use of the Internet began, it has been used to promote sexual exploitation. It has been used to transmit images of child sexual abuse (previously called child pornography). From the beginning the Internet was used for exchanging pornographic images and quickly became the main venue for viewing and purchasing pornography, which has a varied legal history and status over the past 20 to 30 years. The Internet was used to advertise sex tours, and in the early years, many of them openly advertised the availability of children for sexual exploitation. And since the beginning, the Internet has been used to advertise numerous locations and services for commercial sex acts.³

As a venue for promoting sexual exploitation, the Internet had a good five years head start before laws started to catch up, and an even longer time to operate before law enforcement got the training they needed to investigate crimes connected to the Internet.

Since those early 1990s, many laws have been passed or updated to criminalize crimes of sexual exploitation related to the digital technologies. Laws against child sexual abuse images are the strongest. And now, almost every country has a law against human trafficking for forced labor and sexual exploitation, and researchers are documenting how digital technologies are used by traffickers.

For many years, the Internet was a site for advertising commercial venues to sex buyers. As the type of forums grew, the Internet became a place for exploiters to contact and recruit women. Traffickers could place false advertisements on employment sites. Traffickers could offer young

² Europol, “EU Serious and Organized Crime Threat Assessment,” 2013.

³ Council of Europe document EG-S-NT (2002) 9, “Group of Specialists on the Impact of the Use of New Information Technologies on Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation,” Strasbourg, France, 17 February 2003

women careers as models. Women who signed-up at marriage agencies could be deceived. And traffickers posing as boyfriends could contact and groom women in discussion forums.⁴

Although anti-human trafficking laws are a decade old, as the EU statistics show, trafficking is a continuing, even growing, crime. And the Internet is still playing a major role. New information and communication technologies have grown and human traffickers continue to quickly adopt them. There are now 2 billion Internet users worldwide.⁵ According to the World Bank, 75% of the world's population now has a mobile phone, and access is expanding into rural areas.⁶

What we call "online" no longer means just the Internet. As new communication technologies continue to become available, they go beyond the Internet to include wireless devices, such as smart phones, which are small computers, with access to the Internet. There is an ongoing "mobile revolution." These sophisticated, hand-held digital devices increase the capacity of criminals to engage in all aspects of human trafficking.

Use of Digital Technologies for Trafficking for Forced Labor

Traffickers appear to use digital technologies more for sexual exploitation than for forced labor. We have many documented cases of this. Traffickers appear to be less likely to use digital technologies for trafficking people for forced labor. Research on the use of digital technology for forced labor in the U.S. found that traffickers did not rely on technology other than pay-as-you-go cell phones. Victims of forced labor were recruited by word of mouth from impoverished villages. Once the victims were trafficked, they had little to no access to technology.

These findings are from a limited number of cases. It may be that traffickers do not use the Internet or other digital technologies to recruit or maintain control of victims of work in agriculture, construction, or manufacturing. It is more likely that traffickers contact each other and employers with digital technology. The researchers concluded that how forced labor traffickers operate makes it harder to track them through digital technology.⁷

In cases of trafficking of domestic workers, victims may be recruited through employment agencies or exploiters make private arrangements with contacts they know. The situation probably depends widely on the level of available technology in the sending region. It seems

⁴ Trafficking in human beings: internet recruitment. Misuse of the Internet for the Recruitment of Victims of Trafficking in Human Beings. Sykiotou, AP (Council of Europe), 2007

⁵ International Telecommunications Union, *The World in 2010, ICT Facts and Figures*, 2010.

⁶ The World Bank. "Mobile Phone Access Reaches Three Quarters of the Planet's Population," July 17, 2012. Accessed at: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/07/17/mobile-phone-access-reaches-three-quarters-planets-population>

⁷ Latonero, Mark. "Human Trafficking Online: The Role of Social Networking Sites and Online Classifieds," Center on Communication Leadership and Policy, University of Southern California, September, 2011, p. 17.

likely that some victims of domestic servitude have responded to advertisements online. One of the ways that exploiters of domestic servants maintain control is to prevent the victims from having contact with others and monitoring the victim's communications. This situation offers fewer opportunities for the use of technologies.

Because all existing data indicate that traffickers use digital technologies more for sexual exploitation than for forced labor, I will focus mainly on sexual exploitation.

Use of Digital Technologies for Trafficking for Sexual Exploitation

Another aspect of the increased availability and use of mobile, digital devices is that all of the concerned parties can be in motion, with real-time communication among all of them.

Traffickers can engage in real-time communication, such as voice messages and texting, with the victim. Traffickers can pose as the woman in the advertisement and set up an appointment with a sex buyer. For online "adult entertainment" advertising sites, the ads can be changed and updated throughout the time that sex buyers are most likely to be actively looking for appointments. Sex buyers can search for and make arrangements for sex acts from almost anywhere.

The following activities can be carried out online:

- Recruitment of victims with false employment advertisements
- Contacting and grooming victims in online forums or dating sites
- Capturing images and videos of victims that will be used in advertisements or threaten the victims with exposure to their families
- Uploading text advertisements, images and videos to brothels, entertainment businesses or to prostitution businesses that operate only from the Internet, such as escort services and online advertisement sites for prostitution
- Arranging meetings between sex buyers and victims
- Communicating with victims to monitor their activities, give them orders, threaten them, and control them
- Business arrangements can be made with criminal colleagues or legitimate businesses
- Money can be transferred

Previously, these activities could be done over the Internet with a laptop or a desktop computer, but now, they can be carried out with a mobile, wireless device.

There are many documented cases of human traffickers using social networking sites, such as Facebook, and online advertisement sites, such as Craigslist, and micro-blogging services, such

as Twitter. Many of them are mainstream sites commonly used by adults and children. Online, traffickers commit serious crimes like human trafficking right in front of the general public.

Investigation and Prosecution: Digital Forensics

Law enforcement investigations of human trafficking are able to investigate and collect evidence located on computers, the Internet and on digital devices. There is a long history of digital forensics in the investigation of child sexual abuse images (child pornography).

The widespread use of mobile, digital devices offers new challenges, but also new important sources of evidence of the crime of human trafficking. Data from mobile phones and mobile networks can reveal information and evidence to identify victims and perpetrators, and to track and prosecute perpetrators.⁸ Mobile devices held by both the perpetrator and the victims hold important evidence. The data on digital devices leaves a digital trail for law enforcement to follow and use for evidence in a case against the trafficker. For example, data unique to mobile devices may include GPS (global positioning system) information, which can provide location data for both victims and perpetrators.⁹

Records of evidence of a human trafficking crime that can be found on digital devices, stored on memory cards or external devices, and in cloud storage include:

- Logs of calls made and received
- GPS data on movements of perpetrator and victim
- Voicemail and text messages
- Business arrangements
- Evidence of threats against a victim, abuse, intimidation, or drug use
- Instructions on where to go and acts to perform
- Instructions on what to do with money received
- Images and videos of the victim that are child sexual abuse images or document advertising the victim for prostitution
- Records of advertisements uploaded to escort or “adult entertainment” sites, data on where the trafficker is advertising the services of the victim
- Links between multiple perpetrators and multiple victims
- Evidence of conspiracy and organized crime

⁸ Latonero, Mark, Jennifer Musto, Zhalch Body, Eve Boyle, Amber Bissell, Joanne Kim, and Kari Gibson, “The Rise of Mobile and the Diffusion of Technology-Facilitated Trafficking,” USC Annenberg Center on Communication Leadership and Policy, University of Southern California, November 2012.

⁹ Miller, Christa M., “Mobile Forensics & Human Trafficking,” 6 September 2013, <http://www.officer.com/article/1111451118/mobile-forensics-human-trafficking>

Software has been or is being developed to enable law enforcement to easily access and trace digital communications on mobile devices.¹⁰ If an offender can run the whole trafficking operation from mobile, digital devices, then law enforcement should have evidence of the whole operation. Organizations, such as United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), are providing training in forensic techniques, such as tracing criminals online and finding information on a locked computer.¹¹

Combating Child Sexual Exploitation Online

I want to briefly mention the development of new technologies that are being used to combat child sexual abuse images. In 2009, Microsoft announced the development of PhotoDNA,¹² a technique that calculates the unique characteristics of a digital image and creates a unique identifier, called a “hash value.” The technology was donated to the National Center for Missing and Exploited Children in the U.S., which works with hotlines all over the world.¹³ Databases of known child abuse images were scanned and hash identifiers created for each image. This tagging system is now used by large Internet service providers, such as Microsoft, Facebook, Google, and most recently Twitter, to identify and eliminate images of child sexual abuse and to notify law enforcement agencies that an offender is transmitting illegal images. Internet service providers recognize that their services are being used by criminals who commit serious human rights violations. Unlike a decade ago, many of them are more willing to work with police to stop their services from being used for sexual exploitation.

The possibility of deleting sexual abuse images provides a much needed service to the children who were abused during the creation of these images. One of the most painful aspects for survivors who were used in the production of child abuse images is the knowledge that somewhere someone can again view that image. The technique enables the removal of these images from the Internet. We might even imagine that a time will come when very few people will ever see child sexual abuse images, and consequently don’t search for more and eventually turn to sexually abusing children or paying to rape trafficking victims.

¹⁰ Latonero, Mark. “The Rise of Mobile and the Diffusion of Technology-Facilitated Trafficking,” November, 2012, Accessed at: https://technologyandtrafficking.usc.edu/files/2012/11/HumanTrafficking2012_Nov12.pdf

¹¹ Wescott, Lucy. “Human Trafficking Investigator’s Play Catchup as Criminals Go Hi-Tech,” *The Guardian*, 29 July 2013.

¹² The technique was further developed by Hany Farid, a digital-imaging expert and professor of computer science at Dartmouth College, USA.

¹³ Microsoft, “New Technology Fights Child Porn by Tracking Its ‘PhotoDNA,’” 15 December 2009, <http://www.microsoft.com/en-us/news/features/2009/dec09/12-15photodna.aspx>

Prevention of Human Trafficking

The best way to reduce the incidence of human trafficking is to take effective measures to prevent it from occurring.

Presently, there is a focus on forced labor in the supply chains of many of the products we use every day. Over the past decade there is increased consumer awareness about labor exploitation, trafficking, and poor working conditions in agriculture, mining and manufacturing industries. Corporations are signing agreements to keep slavery out of their supply chains. There is a role for technology in keeping supply chains free of forced labor.

Awareness raising about human trafficking has been and is an ongoing effort. Technology has been widely adopted to create awareness raising campaigns online. These warnings should be placed on all sites where potential victims are likely to see them and where victims are likely to be contacted, groomed, and recruited. All warnings about human trafficking should include a help-line number. Victims or potential victims should be able to reach out for help or get more information.

We are seeing that awareness raising campaigns do not always stop victims from responding to risky offers. In areas of high recruitment, there may already be a high level of awareness of the risks involved in traveling and accepting offers of work, but the push factors are so strong, people are willing to weigh the risks. The International Organization for Migration's has done a report on the re-trafficking of victims.¹⁴ No one should be able to understand the harm of trafficking more than a victim, yet because of the circumstances at home, such as poverty, unemployment, and discrimination, victims will again accept risky offers. The people most likely to be re-trafficked are children and women.

Root Causes

I have talked a lot about technology, but we must remember that the crime of human trafficking is first of all a crime against people. The root causes of human trafficking are human, not technological. And there is much we can do to end these crimes with a good analysis of the human causes and applying the political will to makes changes. Since most of the digital technologies are used for sexual exploitation, we should focus on the root causes and to the laws and policies that exist to combat them.

The European Union has adopted a very ambitious anti-trafficking policy and framework for the eradication of human trafficking.¹⁵

¹⁴ Jobe, Alison, "The Causes and Consequences of Re-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database," International Organization for Migration, 2010.

¹⁵ 2011/36/EU, European Union Anti-Trafficking Directive.

One of the elements of this new policy is to address the gender dimension of human trafficking. As I mentioned previously, in the EU, 80 percent of all victims of human trafficking are women and girls, and 96 percent of victims of sexual exploitation are women and girls.

Sexual exploitation involves a violation of a different sort than forced labor. Sexual exploitation is more than gendered labor. It is a form of violence against women. Using a victim of trafficking is a serious and sustained violation of bodily integrity of a woman or girl's body, over and over again, causing enormous emotional and physical trauma. The four percent of victims of sexual exploitation who are men and boys are exploited and harmed in the same way.

The right to bodily integrity is a basic human right. When a person is trafficked for sexual exploitation, these violations of fundamental human rights are linked to organized crime. And when the state chooses to passively allow these violations, it creates a serious climate of gender discrimination.

Another element of the new EU policy is crucial for the eradication of human trafficking: criminalizing the buyers who knowingly buy sex from victims of trafficking.

Each member state has its own policy and laws on prostitution, but studies and investigative reports have shown the link between legalization of prostitution and the trafficking of women for sexual exploitation.¹⁷ Police and justice officials acknowledge the connection between prostitution districts and organized crime, human trafficking, and money laundering.^{18, 19}

The European Commission acknowledges that sex industries' demand for women and girls is a root cause of human trafficking.²⁰ According to the new policy, EU member states have a legal obligation to discourage and reduce the demand for victims.

The sex buyers are not ignorant of their contribution to human trafficking. Recent studies in countries of the EU have found that significant numbers of sex buyers are aware that the

¹⁶ European Union Strategy Towards the Eradication of Trafficking in Human Beings, 2012-2016.

¹⁷ Cho, Seo-Young and Dreher, Axel and Neumayer, Eric, Does Legalized Prostitution Increase Human Trafficking? (January 16, 2012). World Development, 41 (1), 2013, pp. 67-82. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1986065> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1986065>

¹⁸ Meyer, Cordula, Conny Neuman, Fidelius Schmid, Petra Truckendanner, and Steffen Winter, "Unprotected: How legalizing prostitution has failed," Spiegel Online, 30 May 2013, <http://www.spiegel.de/international/germany/human-trafficking-persists-despite-legality-of-prostitution-in-germany-a-902533.html>

¹⁹ O'Sullivan, Feargus, "Amsterdam's Latest Quest to Tame Legalized prostitution," *The Atlantic Cities*, 25 March 2013. <http://www.theatlanticcities.com/politics/2013/03/amsterdams-latest-quest-tame-legalized-prostitution/5072/>

²⁰ European Commission, "An EU Strategy Towards the Eradication of Trafficking in Human Beings," 19 June 2012

woman or girl may be underage or a victim of trafficking. The same studies also found that sex buyers purposefully travel to countries where prostitution is legal.^{21 22}

There is an insightful question that is being asked: is there any other crime where the user gets involved and is not criminalized?

Instinctively we know why the sex buyers of trafficking victims aren't being held accountable: gender inequality. Because of the continuing gender inequality, men have the privilege to buy sex and victims are surrendered to criminals to meet that demand. The gender of the victim and the sex buyer are the reason that people tolerate this crime and why governments do not pass laws against it.

The member states of the European Union have a range of laws and policies on prostitution. Over the past 15 years, some states have shifted their laws on prostitution. One of the goals of the new laws was to suppress human trafficking. We should now be able to use that goal as a measure of the success of the new law: has the amount of trafficking for sexual exploitation decreased, increased or stayed the same? No country has eliminated trafficking, but countries that aimed to reduce the demand for victims have had greater success in preventing the exploitation of victims. Decreasing the demand for victims attacks the root cause of human trafficking.

There is a disturbing international trend occurring: More agencies and governments are focusing on trafficking for forced labor than trafficking for sexual exploitation. All types of human trafficking are serious crimes and human rights violations. We should not allow trafficking for sexual exploitation to slip off the agenda. I believe it is the gender dimension of sexual exploitation that makes people uncomfortable and creates controversies. But it is not fair to victims to ignore their plight because the work is difficult.

The biggest enabler of a crime is tolerance. The best deterrent is the certainty of punishment. The EU has an ambitious, forward thinking policy on human trafficking. The transposition and enforcement of these laws will make a difference to victims of trafficking. States should make a commitment to identifying more victims and prosecuting every perpetrator. And they should look to technology to assist them in investigating and prosecuting criminals. The evidence collected through technology may help the victims by decreasing the burden on them to testify.

²¹ Forty-eight percent of London sex buyers who were interviewed said that most women in prostitution are victims of pimps. Farley, Melissa, Julie Bindel and Jacqueline M. Golding. "Men who buy sex: who they buy and what they know," December 2009.

²² European & International News, "Ireland: One in four sex buyers believe prostitutes trafficked, controlled or underage," 22 February 2013.

Gender equality is considered an important right and goal. States should not allow organized crime groups and human traffickers to profit from inequality and contribute to its persistence. States should be willing—and in fact, they are now required—to criminalize sex buyers who voluntarily engage in the criminal exploitation of victims. By discouraging one gender from exploiting another it raises the standard of equality for all women in the country.

This year, Europol conducted an assessment of serious and organized crime in the E. U. They concluded that trafficking in human beings is a high priority threat and recommended a high level response.²³

By combating and eradicating the serious crime of human trafficking, states could have the secondary benefit of taking another step to gender equality.

²³ Europol, "EU Serious and Organized Crime Threat Assessment," 2013



Europäische
Kommission



Rechte der Opfer von Menschenhandel in der EU

Innereis

85

*Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden*

**Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2013

ISBN 978-92-79-28441-0
doi:10.2837/47880

© Europäische Union, 2013
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium

GEDRUCKT AUF ELEMENTAR CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER (ECF)

86

Vorwort



Cecilia Malmström,
EU-Kommissarin für Inneres

„Menschenhandel ist die Sklaverei unserer Zeit und eine grobe Verletzung der Menschenrechte. Menschenhandel ist eine schwere Straftat, von der Frauen, Männer, Mädchen und Jungen aller Nationalitäten betroffen sind und die den Opfern schweren lebenslangen Schaden zufügt. Um den Opfern des Menschenhandels Schutz und Unterstützung zu gewähren und ihnen dabei zu helfen, das Erlebte so gut wie möglich zu verarbeiten, sehen die EU-Rechtsvorschriften bestimmte Rechte vor – unter anderem auf Rechtsberatung, medizinische Betreuung und auf befristeten Aufenthalt. Diese Rechte können ihre Wirkung aber nur entfalten, wenn sie den Betroffenen bekannt sind und tatsächlich angewandt werden. Die Opfer und die Personen, die in diesem Bereich arbeiten, benötigen klare und leicht zugängliche Informationen über den Inhalt dieser Rechte. Ich hoffe, dieser Überblick über die Rechte der Opfer von Menschenhandel in der EU hilft den Behörden der EU-Mitgliedstaaten in ihrem täglichen Bemühen, den Opfern die Hilfe und den Schutz zu bieten, die sie brauchen und verdienen.“

Einleitung

Die Bekämpfung des Menschenhandels gehört zu den Prioritäten der Union und der Mitgliedstaaten. Der Menschenhandel weist eine geschlechtsspezifische Komponente auf, dem das EU-Konzept Rechnung trägt. Im Mittelpunkt des EU-Konzepts stehen das Opfer und seine Rechte. Die Notwendigkeit eines kindgerechten Ansatzes wird ebenso anerkannt wie die Notwendigkeit eines koordinierten, multidisziplinären Vorgehens.

Klare, erschöpfende Informationen über die Opferrechte sind unerlässlich. Diese reichen von (Sofort-)Hilfe und medizinischer Betreuung über Rechtsschutz und Rechtsbeistand bis hin zu Entschädigungsansprüchen und Arbeitnehmerrechten. Diese Broschüre bietet einen Überblick über die Opferrechte, die sich auf die Grundrechtecharta der Europäischen Union, auf EU-Richtlinien, Rahmenbeschlüsse und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte stützen. Am Ende jedes Kapitels wird zusätzlich auf die Rechte von Kindern eingegangen.

Die Broschüre richtet sich an Opfer und in der Opferhilfe tätige Personen, die sich einen Überblick über die durch EU-Vorschriften abgesicherten Rechte verschaffen wollen, aber auch an die Mitgliedstaaten, die einen ähnlichen Überblick über die Rechte der Opfer von Menschenhandel auf nationaler Ebene erstellen wollen. Die EU-Vorschriften enthalten Mindeststandards, über die Mitgliedstaaten gegebenenfalls hinausgehen können.

Rechte, die auf EU-Vorschriften zurückgehen, die von den Mitgliedstaaten erst nach Veröffentlichung dieser Broschüre in nationales Recht umgesetzt werden müssen, erscheinen kursiv.

Im Rahmen der in dieser Broschüre beschriebenen Rechte und Pflichten bedeutet „Kind“ eine Person unter 18 Jahren. Kann das Alter eines Opfers nicht festgestellt werden und gibt es Grund zu der Annahme, dass es sich bei dem Opfer um ein Kind handelt, so gilt dieses als Kind.

Unter „Opfer“ ist eine Person zu verstehen, die dem Menschenhandel ausgesetzt ist oder war.

Als „Täter“ oder „Straftäter“ werden im Folgenden Personen bezeichnet, die des Menschenhandels angeklagt oder für schuldig befunden wurden.

„Drittstaatsangehörige“ sind Personen, die nicht Bürger eines Mitgliedstaats der Europäischen Union sind.

Diese Broschüre ist Teil der EU-Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016 der Europäischen Kommission (Priorität A: Erkennung, Schutz und Unterstützung der Opfer des Menschenhandels, Maßnahme 4: Bereitstellung von Informationen zu den Rechten der Opfer).

„Menschenhandel“ ist im Sinne der Definition des Artikels 2 der Richtlinie 2011/36/EU wie folgt zu verstehen:

„(1) ...

Die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen, einschließlich der Übergabe oder Übernahme der Kontrolle über diese Personen, durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die die Kontrolle über eine andere Person hat, zum Zwecke der Ausbeutung.

(2) Eine besondere Schutzbedürftigkeit liegt vor, wenn die betreffende Person keine wirkliche oder für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu beugen.

(3) Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution, anderer oder anderer Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungene Dienstleistungen, einschließlich Betteltätigkeiten, Sklaverei oder sklavenähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Ausnutzung strafbarer Handlungen oder die Organentnahme.

(4) Das Einverständnis eines Opfers von Menschenhandel zur beabsichtigten oder tatsächlich vorliegenden Ausbeutung ist unerheblich, wenn eines der in Absatz 1 aufgeführten Mittel vorliegt.

(5) Betrifft die Handlung nach Absatz 1 ein Kind, so ist sie auch dann als Menschenhandel unter Strafe zu stellen, wenn keines der in Absatz 1 aufgeführten Mittel vorliegt.“

Die Beschreibung der EU-Vorschriften und der einschlägigen Urteile in dieser Broschüre ist nicht erschöpfend und geht daher nicht im Einzelnen auf die Bedingungen für die Inanspruchnahme der einschlägigen Rechte oder anderer Rechte ein, auf die sich eine Person je nach den betreffenden Umständen aufgrund der EU-Vorschriften berufen könnte. Die hier aufgeführten Rechte stehen den Opfern von Menschenhandel auch dann zu, wenn die in den betreffenden EU-Vorschriften genannten Rechte auf eine größere Gruppe von Personen anwendbar sind. Es werden Rechte und Pflichten beschrieben, die sich aus den EU-Vorschriften ergeben und die von den Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht umgesetzt werden müssen. Neue Pflichten werden damit nicht begründet. Die hier zitierten Rechtsakte entsprechen dem Stand vom 1. Januar 2013 (spätere Änderungen sind möglich). Die Broschüre stellt keinesfalls eine verbindliche Auslegung der zitierten Vorschriften dar, sondern ist als praktischer Wegweiser gedacht.



© iStockphoto/Dori O'Connell

Rechte der Opfer von Menschenhandel in der EU

Diese Broschüre soll Opfer, in der Opferhilfe Tätige und die Mitgliedstaaten über die Rechte informieren, die den Opfern aufgrund der Rechtsvorschriften der EU zustehen. Sie stellt keinesfalls eine verbindliche Auslegung der EU-Vorschriften dar. Alle Rechte sind im Zusammenhang mit dem vollständigen Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen und Regelungen zu verstehen.

Kapitel 1: Unterstützung und Betreuung

1.1 Opfer haben Anspruch auf Unterstützung und Betreuung, sobald die zuständigen Behörden Grund zu der Annahme haben, dass sie dem Menschenhandel ausgesetzt waren.

1.2 Opfer haben vor, während und für eine angemessene Zeit nach Beendigung des Strafverfahrens Anspruch auf Unterstützung und Betreuung.

1.3 Unterstützung und Betreuung dürfen nicht davon abhängig gemacht werden, dass das Opfer bereit ist, bei den strafrechtlichen Ermittlungen, der Strafverfolgung oder dem Gerichtsverfahren zu kooperieren. In Fällen, in denen sich das Opfer nicht rechtmäßig in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhält, sollten Unterstützung und Betreuung ohne Vorbedingung zumindest während der Bedenkzeit gewährt werden.

1.4 Unterstützung und Betreuung können nur gewährt werden, wenn das Opfer über seine Rechte aufgeklärt wurde und sein Einverständnis gegeben hat.

1.5 Opfer haben mindestens Anspruch auf die Sicherung des Lebensunterhalts sowie auf geeignete und sichere Unterbringung und materielle Unterstützung.

1.6 Opfer haben Anspruch auf die notwendige medizinische Behandlung einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung und Information.

1.7 Opfer haben bei Bedarf Anspruch auf Übersetzungs- und Dolmetschleistungen.

1.8 Opfer mit besonderen Bedürfnissen (insbesondere aufgrund einer Schwangerschaft, des Gesundheitszustands, einer Behinderung, einer körperlichen oder seelischen Erkrankung oder nach erlittener körperlicher, sexueller oder psychologischer Gewalt) haben Anspruch auf entsprechende Betreuung.

1.9 Opfer erhalten ihrem Bedarf entsprechend vor, während sowie für einen angemessenen Zeitraum nach Abschluss des Strafverfahrens kostenlos Zugang zu Opferunterstützungsdiensten, die im Interesse der Opfer handeln und dem Grundsatz der Vertraulichkeit verpflichtet sind. Familienangehörige erhalten Zugang zu diesen Hilfsdiensten entsprechend ihrem Bedarf und dem Ausmaß der Schädigung, die sie infolge der gegen das Opfer begangenen Straftat erlitten haben.

1.10. *Spezialisierte Unterstützungsdienste stellen a) eine Unterkunft oder eine sonstige geeignete vorläufige Unterbringung für Opfer zur Verfügung, die aufgrund des unmittelbaren Risikos von sekundärer und wiederholter Viktimisierung, Einschüchterung und Vergeltung einen sicheren Aufenthaltsort benötigen; b) leisten gezielte und integrierte Unterstützung von Opfern mit besonderen Bedürfnissen, wie Opfern von sexueller Gewalt und Opfern von geschlechtsbezogener Gewalt; ferner leisten sie Unterstützung und Beratung bei der Verarbeitung traumatischer Erlebnisse.*

1.11. *Drittsstaatsangehörige, die Opfer von Menschenhandel sind, müssen über die Bedenken- und Erholungszeit informiert werden, sowie über die Möglichkeiten der Gewährung internationalen Schutzes.*

1.12. *Opfer haben das Recht, Asyl zu beantragen und über die Möglichkeiten der Gewährung internationalen Schutzes informiert zu werden; ferner sollten sie vor Zurückweisung (Rückführung in das Land, in dem Lebensgefahr, Gefahr der Folter oder einer anderen unzumutbaren oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht) geschützt werden.*

Opfer im Kindesalter

1.13. *Das Wohl des Kindes ist ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Es muss eine kindgerechte Vorgehensweise befolgt werden, wobei dem Alter des Kindes, seiner Reife sowie seinen Ansichten, Bedürfnissen und Sorgen gebührende Rechnung zu tragen ist. Das Kind und der Inhaber des elterlichen Sorgerechts oder gegebenenfalls ein anderer rechtlicher Vertreter müssen über alle Maßnahmen oder Rechte informiert werden, die besonders auf das Kind ausgerichtet sind.*

1.14. *Kinder, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, haben Anspruch auf Unterstützung und Betreuung unter Berücksichtigung ihrer besonderen Umstände. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit eine auf eine individuelle Bewertung des Kindeswohls gestützte dauerhafte Lösung gefunden wird.*

1.15. *Für das Kind wird ein Vormund oder Vertreter bestellt, falls die Sorgeberechtigten nicht für das Wohl des Kindes sorgen bzw. das Kind nicht vertreten dürfen.*

Kapitel 2: Schutz der Opfer von Menschenhandel

Schutz vor Beginn des Strafverfahrens

2.1. *Opfer haben Anspruch auf angemessenen Schutz auf der Grundlage einer individuellen Risikobewertung. Die individuelle Begutachtung sollte frühzeitig stattfinden, damit besondere Schutzbedürfnisse ermittelt werden und festgestellt wird, ob und inwieweit ihnen Sondermaßnahmen im Rahmen des Strafverfahrens infolge ihrer besonderen Gefährdung hinsichtlich sekundärer und wiederholter Viktimisierung, Einschüchterung und Vergeltung zugekommen würden.*

2.2. *Opfer sollten im Einklang mit dem nationalen Recht wegen ihrer Beteiligung an strafbaren Handlungen, zu denen sie sich als unmittelbare Folge des Menschenhandels gezwungen sahen, nicht strafrechtlich verfolgt oder bestraft werden.*

2.3. *Personenbezogene Daten von Opfern dürfen von den zuständigen Behörden nur zu festgelegten, eindeutigen und rechtmäßigen Zwecken im Rahmen ihrer Aufgaben erhoben und nur zu dem Zweck verarbeitet werden, zu dem die Daten erhoben worden sind. Die Verarbeitung der Daten muss rechtmäßig sein und den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben werden, dafür erheblich sein und darf nicht darüber hinausgehen.*

2.4. *Die personenbezogenen Daten von Opfern sind zu löschen oder zu anonymisieren, wenn sie für die Zwecke, für die sie erhoben wurden, nicht mehr erforderlich sind.*

2.5. *Opfer haben ein Recht auf Information ab der ersten Kontaktaufnahme mit einer zuständigen Behörde (z. B. Polizei, Justizbehörden usw.), und zwar möglichst in Sprachen, die allgemein verstanden werden.*

2.6. *Opfer haben Anspruch auf Information über*

- *Dienste oder Organisationen, an die sie sich wenden können, um Hilfe zu erhalten;*
- *die Art der Hilfe, die sie erhalten können;*
- *den Ort, an dem Anzeige erstattet werden kann, und die Form der Anzeigenerstattung;*
- *den weiteren Verfahrensgang im Anschluss an die Anzeige und ihre diesbezügliche Rolle;*
- *die Art und Weise sowie die Voraussetzungen, unter denen sie Schutz erhalten können;*
- *die Art und Weise sowie die Voraussetzungen, unter denen sie Rechtsbeistand, Prozesskostenhilfe oder sonstigen Beistand erhalten können;*
- *die Voraussetzungen für Entschädigungsansprüche;*
- *die besonderen Vorkehrungen, die zum Schutz ihrer Interessen getroffen werden können, falls sie in einem anderen Mitgliedstaat wohnhaft sind;*
- *die Möglichkeit, sich Ausgaben, die ihnen aufgrund ihrer Teilnahme am Strafverfahren entstanden sind, erstatten zu lassen.*

Schutz während des Strafverfahrens und danach

2.7. *Entsprechend einer von den zuständigen Behörden vorgenommenen Einschätzung ihrer persönlichen Umstände haben Opfer Anspruch auf eine besondere Behandlung zur Verhinderung sekundärer Viktimisierung, wobei unnötige Wiederholungen von Vernehmungen während der Ermittlungen, der Strafverfolgung und des Gerichtsverfahrens, Sichtsichtkontakt mit dem Täter, Zeugenaussagen in öffentlichen Gerichtsverhandlungen und nicht erforderliche Fragen zum Privatleben zu vermeiden sind.*

2.8. *Opfer haben unverzüglich Zugang zu Rechtsberatung und zu rechtlicher Vertretung, auch zum Zweck der Geltendmachung einer Entschädigung.*

2.9. *Rechtsberatung und rechtliche Vertretung sind unentgeltlich, wenn das Opfer nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt.*

2.10. *Opfer haben im Einklang mit ihrer Stellung in der betreffenden Strafrechtsordnung das Recht auf Überprüfung einer Entscheidung über den Verzicht auf Strafverfolgung.*

2.11. *Opfer haben in Strafverfahren das Recht, zu verstehen und verstanden zu werden und Mitteilungen auf verständliche Weise zu erhalten, wobei persönliche Umstände wie beispielsweise Behinderung zu berücksichtigen sind.*

2.12. *Opfer haben unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch darauf, sich bei der ersten Kontaktaufnahme mit einer zuständigen Behörde von einer Person ihrer Wahl begleiten zu lassen, die ihnen dabei hilft, die Vorgänge zu verstehen und sich verständlich zu machen, es sei denn, dies verstieße gegen die Interessen des Opfers oder des Verfahrens.*

2.13. *Opfer haben Anspruch auf eine schriftliche Bestätigung ihrer förmlichen Anzeige sowie auf Übersetzung oder notwendige sprachliche Unterstützung, um Anzeige zu erstatten.*

2.14. *Opfer sind unverzüglich darüber zu unterrichten, dass sie aufgrund der Anzeige Anspruch auf Informationen über das Strafverfahren haben, sofern sie dies wünschen (z. B. über jedwede Entscheidung, auf Ermittlungen zu verzichten oder diese einzustellen oder den Täter nicht strafrechtlich zu verfolgen, über die gegen den Täter erhobenen Beschuldigungen, über den Stand des Strafverfahrens, den Zeitpunkt der Hauptverhandlung und das Urteil).*

2.15. *Opfer können verlangen, unverzüglich über die Freilassung oder Flucht des Straftäters informiert zu werden.*

2.16. *Entsprechend ihrer Stellung in der betreffenden Strafrechtsordnung haben Opfer bei ihrer Vernehmung oder Befragung durch Ermittlungs- und Justizbehörden im Rahmen des*

Strafverfahrens sowie zum Zweck ihrer aktiven Teilnahme an den Gerichtsverhandlungen Anspruch auf unentgeltliche Dolmetschleistungen.

2.17 Entsprechend ihrer Stellung in der betreffenden Strafrechtsordnung haben Opfer Anspruch darauf, dass Informationen, die sie im Strafverfahren erhalten und die zur Wahrnehmung ihrer Rechte wesentlich sind, für sie unentgeltlich in eine Sprache übersetzt werden, die sie verstehen.

2.18 Für Übersetzungszwecke können Kommunikationstechnologien wie Videokonferenz, Telefon oder Internet eingesetzt werden, es sei denn, ein Dolmetscher wird vor Ort benötigt, damit das Opfer seine Rechte ausüben oder das Verfahren verstehen kann.

2.19 Opfer können auf der Grundlage ihrer freien und in Kenntnis der Sachlage erteilten Einwilligung, die jederzeit widerrufen werden kann, an Wiedergutmachungsprogrammen teilnehmen. Das Opfer wird umfassend und unparteiisch über das Verfahren informiert. Gespräche, die nicht öffentlich stattfinden, können vertraulich bleiben, es sei denn, Opfer und Täter stimmen der Bekanntgabe zu oder die Bekanntgabe ist aufgrund eines überwiegenden öffentlichen Interesses (z. B. bei Drohungen oder Gewalttaten) geboten.

2.20 Wenn das Opfer seinen Wohnsitz oder Aufenthalt in einem anderen EU-Mitgliedstaat hat und eine Schutzmaßnahme gegen den Täter erlassen wurde, z. B. ein Kontaktverbot (einschließlich per Telefon oder E-Mail) oder ein Verbot, bestimmte Orte, Plätze oder Gebiete aufzusuchen, in denen das Opfer wohnt oder die es besucht, kann eine Europäische Schutzanordnung erlassen werden. Mit einer Europäischen Schutzanordnung wird die ihr zugrunde liegende strafrechtliche Schutzmaßnahme eines Mitgliedstaats auf einen anderen Mitgliedstaat ausgeweitet, wenn das Opfer seinen Wohnsitz dorthin verlegt hat.

2.21 Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass etwaige sprachbedingte oder durch eine Behinderung bedingte Kommunikationsschwierigkeiten der Opfer, die als Zeugen auftreten oder auf andere Weise am Verfahren beteiligt sind, so weit wie möglich überwunden werden, damit die Opfer die einzelnen Phasen des betreffenden Strafverfahrens und ihre Beteiligung daran verstehen können.

Opfer im Kindesalter

2.22 Die Vernehmung des Opfers im Kindesalter findet ohne ungerechtfertigte Verzögerungen statt. Die Vernehmung der Opfer findet erforderlichenfalls in Räumen statt, die für diesen Zweck ausgestattet sind oder entsprechend angepasst wurden.

2.23 Vernehmungen von Opfern im Kindesalter sollten möglichst von denselben Personen durchgeführt werden. Es sollten möglichst wenige und nur solche Vernehmungen durchgeführt werden, die für die Ermittlungen und das Strafverfahren unabdingbar sind. Das Opfer kann von einem Vertreter oder gegebenenfalls einer Person seiner Wahl begleitet werden, es sei denn, es ist ein begründeter Beschluss gegen die Eignung dieser Person ergangen.

2.24 Anhörungen im Strafverfahren, an denen Opfer im Kindesalter beteiligt sind, sollten unter Ausschluss der Öffentlichkeit und ohne direkte Anwesenheit des Kindes stattfinden. Das Kind kann auf andere Weise mithilfe geeigneter Kommunikationstechnologie (Video usw.) befragt werden.

2.25 Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die öffentliche Verbreitung aller Informationen, die zur Identifizierung eines Opfers im Kindesalter führen könnte, unterbunden wird.

2.26 Wenn möglich und je nach den Umständen des Falles sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass Straftaten während eines hinreichend langen Zeitraums, nachdem das Opfer im Kindesalter die Volljährigkeit erreicht hat, verfolgt werden können.

Kapitel 3: Entschädigung

3.1 Opfer von Menschenhandel erhalten Zugang zu bestehenden Entschädigungsregelungen für Opfer von vorsätzlich begangenen Gewalttaten.

3.2 Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen unterstützen, um eine angemessene Entschädigung der Opfer durch die Straftäter zu fördern.

3.3 Die Opfer haben das Recht, im Rahmen des Strafverfahrens innerhalb einer angemessenen Frist eine Entscheidung über die Entschädigung durch den Straftäter zu erwirken, es sei denn, dass diese Entscheidung nach einzelstaatlichem Recht im Rahmen eines anderen gerichtlichen Verfahrens ergehen muss.

3.4 Opfer haben Anspruch auf die unverzügliche Rückgabe ihres Eigentums, das während des Strafverfahrens eingezogen oder beschlagnahmt wurde, es sei denn, dieses wird dringend für das Verfahren benötigt.

Entschädigungsregelungen in grenzüberschreitenden Fällen

3.5 Opfer können im Mitgliedstaat ihres gewöhnlichen Aufenthalts einen Antrag auf Entschädigung nach dem Recht des Mitgliedstaats stellen, in dem die Straftat begangen wurde.

3.6 Opfer haben Anspruch auf wesentliche Informationen über die Möglichkeiten der Entschädigung. Dazu gehören Information und Beratung, wie der Antrag gestellt werden sollte und welche Nachweise und zusätzlichen Auskünfte verlangt werden können.

3.7 Opfer haben Anspruch darauf, so rasch wie möglich Informationen über die Kontaktperson oder die Stelle zu erhalten, die für die Bearbeitung des Entschädigungsantrags zuständig ist, eine Empfangsbestätigung des Antrags zu erhalten und, soweit möglich, eine Angabe zu dem Zeitpunkt, zu dem über ihren Antrag entschieden wird.

© iStockphoto/Juanmonino



Kapitel 4: Integration und Arbeitnehmerrechte

4.1 EU-Bürger haben in bestimmten Grenzen und unter bestimmten Bedingungen das Recht bis zu drei Monate im Gebiet der Mitgliedstaaten zu bleiben, sofern sie einen gültigen Pass oder Personalausweis besitzen.

4.2 EU-Bürger haben das Recht, sich überall in der EU aufzuhalten, sofern sie einer rechtmäßigen Arbeit nachgehen oder an einer anerkannten Lehranstalt studieren und über eine umfassende Krankenversicherung oder über genug finanzielle Mittel verfügen, um sicherzustellen, dass sie und ihre Familienmitglieder nicht das Sozialversicherungssystem ihres Gastlands belasten, bzw. ein Familienmitglied haben, das diese Bedingungen erfüllt.

4.3 Jeder EU-Bürger hat das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung.

4.4 Jeder EU-Bürger hat – in bestimmten Grenzen – die Freiheit, einen Beruf zu wählen und eine Arbeit in einem Mitgliedstaat aufzunehmen. Für Drittstaatsangehörige, die eine Arbeitserlaubnis haben, gelten die gleichen Bedingungen wie für Unionsbürger.

4.5 Jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen, die seine Gesundheit, Sicherheit und Würde wahren, auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub.

Drittstaatsangehörige

4.6 Die Mitgliedstaaten sollten Regeln festlegen, nach denen Opfer aus Drittstaaten, die über einen Aufenthaltstitel verfügen, für die Dauer ihres Aufenthalts Zugang zum Arbeitsmarkt und zu allgemeiner und beruflicher Bildung erhalten.

4.7 Drittstaatsangehörige, die Opfer von Menschenhandel sind, müssen Zugang zu bestehenden Programmen und Regelungen erhalten, die sie dabei unterstützen sollen, wieder ein normales Leben zu führen. Dazu gehören auch Kurse zur Verbesserung ihrer beruflichen Fähigkeiten oder die Vorbereitung einer unterstützten Rückkehr in ihr Herkunftsland.

4.8 Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind, haben ein Recht auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Mitgliedstaats, in dem sie leben. Dies gilt in Bezug auf Arbeitsbedingungen, einschließlich Arbeitsentgelt und Entlassung sowie Gesundheitschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Vereinigungsfreiheit, allgemeine und berufliche Bildung, Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen beruflichen Befähigungsnachweisen gemäß den einschlägigen nationalen Verfahren, Zweige der sozialen Sicherheit, Steuervergünstigungen, Zugang zu Waren und Dienstleistungen sowie zur Lieferung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen für die Öffentlichkeit einschließlich Verfahren für die Erlangung von Wohnraum gemäß einzelstaatlichem Recht

4.9 Opfer des Menschenhandels, die sich unerlaubt in der EU aufhalten, haben Anspruch darauf direkt oder über Dritte, beispielsweise Gewerkschaften oder Vereinigungen, eine Klage gegen ihren Arbeitgeber einzureichen.

4.10 Opfer, die sich unerlaubt in der EU aufhalten, haben gegen ihren Arbeitgeber Anspruch auf Auszahlung der noch ausstehenden Vergütungen (Lohn), selbst wenn sie in ihr Herkunftsland zurückkehrt sind. Sie sollten vor der Vollstreckung einer Rückführungsentscheidung systematisch und objektiv über ihre Rechte aufgeklärt werden.

4.11 Die Höhe der Vergütung muss mindestens dem Lohn entsprechen, der in den geltenden Gesetzen über Mindestlöhne, in Tarifverträgen oder gemäß den Gepflogenheiten in den entsprechenden Beschäftigungsbranchen vorgesehen ist, es sei denn, die Parteien können anderes nachweisen.

4.12 Opfer, die sich unerlaubt in der EU aufhalten, können gegen ihren Arbeitgeber Klage erheben und gegebenenfalls ein vollstreckbares Urteil über ihnen noch zustehende Vergütungen erwirken.

Opfer im Kindesalter

4.13 Opfer im Kindesalter, die Drittstaatsangehörige sind, haben innerhalb angemessener Zeit unter den gleichen Bedingungen wie die eigenen Staatsangehörigen des Mitgliedstaats Anspruch auf Zugang zum Bildungssystem.

Kapitel 5: Bedenkzeit und Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels geworden sind

Bedenkzeit

5.1 Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels geworden sind, haben Anspruch auf eine Bedenkzeit. In dieser Zeit sollen sie sich erholen und dem Einfluss der Täter entziehen können, so dass sie eine fundierte Entscheidung darüber treffen können, ob sie mit der Polizei und den zuständigen Behörden zusammenarbeiten wollen.

5.2 Während der Bedenkzeit dürfen Opfer nicht abgeschoben werden.

5.3 Die Bedenkzeit kann aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der inneren Sicherheit beendet werden oder wenn das Opfer Kontakt mit dem Täter aufnimmt.

5.4 Opfer haben während der Bedenkzeit mindestens Anspruch auf medizinische Notversorgung und besondere, einschließlich psychologischer, Dienste für besonders Schutzbedürftige.

Aufenthaltstitel

5.5 Nach Ablauf der Bedenkzeit hat der Drittstaatsangehörige, der Opfer des Menschenhandels geworden ist, unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel. Dies hängt davon ab, ob das Opfer

- für die Ermittlungen oder das Gerichtsverfahren unentbehrlich ist;
- eindeutig seine Absicht zur Zusammenarbeit bekundet hat;
- alle Beziehungen zu den Personen abgebrochen hat, die für den Menschenhandel verantwortlich sind;
- eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit darstellt.

Der Aufenthaltstitel muss mindestens sechs Monate gültig sein und kann unter den gleichen Bedingungen verlängert werden.

5.6 Nach Erteilung des Aufenthaltstitels hat das Opfer, das nicht über ausreichende Existenzmittel verfügt, Anspruch auf Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts, die notwendigen medizinischen Behandlungen und bei Bedarf Übersetzungs- und Dolmetschleistungen. Die Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen sollten berücksichtigt werden; dies schließt psychologische Dienste ein. Im Einklang mit den nationalen Vorschriften muss auch Sicherheits- und Schutzbedürfnissen Rechnung getragen werden. Je nach Mitgliedstaat kann dies unentgeltliche Rechtsberatung einschließen.

5.7 Der Aufenthaltstitel kann entzogen werden, wenn das Opfer Kontakt zu der oder den Personen aufnimmt, die für den Menschenhandel verantwortlich sind, wenn die Zusammenarbeit des Opfers betrügerisch oder seine Anzeige betrügerisch oder ungerechtfertigt ist, eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit darstellt, wenn das Opfer nicht mehr kooperiert oder wenn die Behörden beschließen, das Verfahren zu beenden.

Langfristig Aufenthaltsberechtigte

5.8 Ein Drittstaatsangehöriger, der Opfer des Menschenhandels geworden ist und sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält, hat Anspruch auf einen langfristigen Aufenthaltstitel, sofern das Opfer über ausreichende Existenzmittel für sich und seine Familie verfügt, ohne die Sozial- oder Krankenversicherung in Anspruch zu nehmen.

Kapitel 6: Rückkehr

6.1 Erhält ein Drittstaatsangehöriger, der Opfer des Menschenhandels ist, keinen Aufenthaltstitel in der EU und ist er somit verpflichtet, in sein Herkunftsland zurückzukehren, wird ihm gewöhnlich eine Frist von 7 bis 30 Tagen für die freiwillige Ausreise gewährt.

6.2 Diese Frist kann unter Berücksichtigung besonderer Umstände, beispielsweise Familie, soziale Verbindungen, schulpflichtige Kinder oder die Länge des Aufenthalts, verlängert werden.

6.3 Opfern, die einen Aufenthaltstitel erhalten haben und mit der Polizei und den Justizbehörden zusammenarbeiten, darf die Einreise in das Gebiet eines Mitgliedstaats für einen begrenzten Zeitraum nicht verwehrt werden, wenn sie ihre Rückkehrverpflichtung einhalten und keine Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit darstellen.

6.4 Opfer können stets mit rechtlicher Beratung, Vertretung und, falls notwendig, Dolmetschdiensten Beschwerde einlegen.

6.5 Die Abschiebung muss verschoben werden, wenn sie gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstoßen würde. Sie kann auch aus anderen, durch spezifische Umstände des Einzelfalls bedingte Umstände verschoben werden; dazu zählen die körperliche oder psychische Verfassung des Opfers, technische Gründe wie fehlende Transportkapazitäten oder die Unklarheit über die Identität des Opfers.

6.6 Länder, die ein Rückübernahmeabkommen mit der Europäischen Union geschlossen haben, sind verpflichtet, ihre Staatsangehörigen, deren (unverheiratete) Kinder, Ehegatten oder Personen, die über ein gültiges Visum oder einen Aufenthaltstitel verfügen, automatisch wieder aufzunehmen.

Opfer im Kindesalter

6.7 Ein Opfer im Kindesalter, das Drittstaatsangehöriger und ohne Begleitung eines Elternteils oder Vormunds ist, kann nur abgeschrieben werden nach Abwägung des Kindeswohls und nachdem sich der Mitgliedstaat vergewissert hat, dass das Kind in die Familie, zu einem ernannten Vormund oder in eine angemessene Aufnahmeeinrichtung zurückkehrt.

Rechtsverweise

Kapitel 1: Unterstützung und Betreuung

1.1 Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 11 Absatz 2:

(2) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass eine Person Unterstützung und Betreuung erhält, sobald den zuständigen Behörden berechtigte Gründe für die Annahme vorliegen, dass gegen diese Person eine der Straftaten gemäß Artikel 2 und 3 verübt worden sein könnte.

1.2 Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 11 Absatz 1:

(1) Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass Opfer vor, während sowie für einen angemessenen Zeitraum nach Abschluss des Strafverfahrens Unterstützung und Betreuung erhalten, damit sie in der Lage sind, die in dem Rahmenbeschluss 2001/220/JI und in der vorliegenden Richtlinie festgelegten Rechte in Anspruch zu nehmen.

1.3 Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 11 Absatz 3:

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Unterstützung und Betreuung eines Opfers nicht von dessen Bereitschaft, bei den strafrechtlichen Ermittlungen, der strafrechtlichen Verfolgung oder beim Gerichtsverfahren zu kooperieren, abhängig gemacht wird, unbeschadet der Richtlinie 2004/81/EG oder vergleichbarer nationaler Vorschriften.

Richtlinie 2011/36/EU, Erwägungsgrund 18:

(18) In Fällen, in denen das Opfer sich nicht rechtmäßig in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhält, sollen die Unterstützung und Betreuung ohne Vorbedingung zumindest während der Bedenkzeit gewährt werden. Falls das Opfer nach Abschluss der Identifizierung oder nach Ablauf der Bedenkzeit nicht für einen Aufenthaltstitel in Frage kommt und auch ansonsten keinen rechtmäßigen Aufenthalt in dem betreffenden Mitgliedstaat hat oder falls das Opfer das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats verlassen hat, ist der betreffende Mitgliedstaat nicht verpflichtet, dieser Person auf der Grundlage dieser Richtlinie weiterhin Unterstützung und Betreuung zu gewähren. [...]

Richtlinie 2004/81/EG, Artikel 1:

Mit dieser Richtlinie sollen die Voraussetzungen für die Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels, der an die Dauer der maßgeblichen innerstaatlichen Verfahren gekoppelt ist, an Drittstaatsangehörige festgelegt werden, die bei der Bekämpfung des Menschenhandels und der Beseitigung illegaler Einwanderung kooperieren.

Richtlinie 2004/81/EG, Artikel 6 Absatz 2:

(2) Während der Bedenkzeit und in Erwartung der Entscheidung der zuständigen Behörden haben die betroffenen Drittstaatsangehörigen Zugang zu der in Artikel 7 vorgesehenen Behandlung und es darf keine ihre Person betreffende Rückführungsentscheidung vollstreckt werden.

Richtlinie 2004/81/EG, Artikel 7:

(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass den betroffenen Drittstaatsangehörigen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, die Mittel zur Sicherstellung ihres Lebensunterhalts gewährt werden und sie Zugang zu medizinischer Versorgung erhalten. Sie beachten die speziellen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen, einschließlich psychologischer Hilfe, soweit diese angemessen und durch innerstaatliches Recht vorgesehen ist.

(2) Bei der Anwendung dieser Richtlinie tragen die Mitgliedstaaten den Sicherheits- und Schutzbedürfnissen der betroffenen Drittstaatsangehörigen gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften gebührend Rechnung.

(3) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass den betroffenen Drittstaatsangehörigen erforderlichenfalls Übersetzungs- und Dolmetscherdienste zur Verfügung stehen.

(4) Die Mitgliedstaaten können den betroffenen Drittstaatsangehörigen unentgeltlich einen Rechtsbeistand zur Verfügung stellen, sofern dies nach ihrem innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und dessen Voraussetzungen für die Gewährung erfüllt sind.

Richtlinie 2004/81/EG, Artikel 9:

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Inhabern eines Aufenthaltstitels, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, zumindest die in Artikel 7 vorgesehene Behandlung gewährt wird.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe für Drittstaatsangehörige zur Verfügung, die nicht über ausreichende Mittel verfügen und besondere Bedürfnisse haben, wie Schwangere, Behinderte, Opfer von sexueller Gewalt oder sonstigen Formen von Gewalt, und Minderjährige, sofern die Mitgliedstaaten von der in Artikel 3 Absatz 3 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen.

dürfen und/oder das Kind nicht vertreten dürfen, von dem Zeitpunkt an, in dem es von den Behörden identifiziert ist, einen Vormund oder einen Vertreter für das Kind, das Opfer von Menschenhandel ist.

Kapitel 2: Schutz der Opfer von Menschenhandel

Schutz vor Beginn des Strafverfahrens

2.1 Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 12 Absatz 3:

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Opfer von Menschenhandel auf der Grundlage einer individuellen Risikoabschätzung angemessen geschützt werden, unter anderem indem sie gegebenenfalls und im Einklang mit den nationalen Rechts- und Verfahrensvorschriften Zugang zu Zeugenschutzprogrammen oder vergleichbaren Maßnahmen erhalten.

Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 22:

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Opfer nach Maßgabe der einzelstaatlichen Verfahren frühzeitig einer individuellen

Begutachtung unterzogen werden, damit besondere Schutzbedürfnisse ermittelt werden und festgestellt wird, ob und inwieweit ihnen Sondermaßnahmen im Rahmen des Strafverfahrens gemäß Artikel 23 und Artikel 24 infolge ihrer besonderen Gefährdung hinsichtlich sekundärer und wiederholter Viktimisierung, Einschüchterung und Vergeltung zugutekommen würden.

(2) Bei der individuellen Begutachtung wird insbesondere Folgendes berücksichtigt:

- die persönlichen Merkmale des Opfers;
- die Art oder das Wesen der Straftat und
- die Umstände der Straftat.

(3) Im Rahmen der individuellen Begutachtung erhalten folgende Opfer besondere Aufmerksamkeit: Opfer, die infolge der Schwere der Straftat eine beträchtliche Schädigung erlitten haben; Opfer, die Hasskriminalität und von in diskriminierender Absicht begangenen Straftaten erlitten haben, die insbesondere im Zusammenhang mit ihren persönlichen Merkmalen stehen können; Opfer, die aufgrund ihrer Beziehung zum und Abhängigkeit vom Täter besonders gefährdet sind. Dabei sind Opfer von Terrorismus, organisierter Kriminalität, Menschenhandel, geschlechtsbezogener Gewalt, Gewalt in engen Beziehungen, sexueller Gewalt oder Ausbeutung oder Hassverbrechen sowie Opfer mit Behinderungen gebührend zu berücksichtigen.

(4) Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten Opfer im Kindesalter als Opfer mit besonderen Schutzbedürfnissen, da bei ihnen die Gefahr der sekundären und wiederholten Viktimisierung, der Einschüchterung und der Vergeltung besteht. Umfasst werden, ob und inwieweit ihnen Sondermaßnahmen gemäß den Artikeln 23 und 24 zugutekommen würden, werden Opfer im Kindesalter einer individuellen Begutachtung gemäß Absatz 1 des vorliegenden Artikels unterzogen.

(5) Die individuelle Begutachtung kann je nach Schwere der Tat und Ausmaß der erkennbaren Schädigung des Opfers mehr oder weniger umfassend sein.

(6) Die Opfer werden eng in die individuelle Begutachtung einbezogen; dabei werden ihre Wünsche berücksichtigt, unter anderem auch der Wunsch, nicht in den Genuss von Sondermaßnahmen gemäß den Artikeln 23 und 24 zu kommen.

(7) Tritt eine wesentliche Änderung bei den Elementen ein, die der individuellen Begutachtung zugrunde liegen, so stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die individuelle Begutachtung im Zuge des Strafverfahrens aktualisiert wird.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Rechtssache Rantsev gegen Zypern und Russland (Beschwerde Nr. 25965/04):

286. Wie auch Artikel 2 und Artikel 3 kann Artikel 4 EMRK einen Staat unter bestimmten Umständen zu operativen

Maßnahmen verpflichten, um Opfer oder potenzielle Opfer von Menschenhandel zu schützen (siehe mutatis mutandis Osman, s. o., Randnummer 115, und Mahmut Kaya gegen Türkei, Nr. 22535/93, Randnummer 115, EGMR 2000-III). Damit eine solche Verpflichtung in einem konkreten Fall erwächst, müssen die Behörden von Umständen gewusst haben oder hätten sie von solchen wissen müssen, die einen glaubhaften Verdacht begründen, dass sich eine bestimmte Person in einer tatsächlichen und unmittelbaren Gefahr befand, dem Menschenhandel im Sinne von Artikel 3 Buchstabe a des Palermo-Protokolls und Artikel 4 Buchstabe a der Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels ausgesetzt oder ausbeutet zu werden. Ist dies der Fall, so liegt eine Verletzung von Artikel 4 EMRK vor, wenn es die Behörden verabsäumen, angemessene in ihrer Macht stehende Maßnahmen zu ergreifen, um die Person aus dieser Gefahr zu befreien (siehe mutatis mutandis Osman,

s. o., Randnummern 116-117, und Mahmut Kaya, s. o. Randnummern 115-116).

2.2 Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 8:

Die Mitgliedstaaten treffen im Einklang mit den Grundsätzen ihrer Rechtsordnung die Maßnahmen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die zuständigen nationalen Behörden die Befugnis haben, Opfer des Menschenhandels wegen ihrer Beteiligung an strafbaren Handlungen, zu der sie sich als unmittelbare Folge davon, dass sie Straftaten im Sinne des Artikels 2 ausgesetzt waren, gezwungen sahen, nicht strafrechtlich zu verfolgen oder von einer Bestrafung abzusehen.

Richtlinie 2011/36/EU, Erwägungsgrund 14:

(14) Die Opfer des Menschenhandels sollten im Einklang mit den Grundprinzipien der Rechtsordnung der betreffenden Mitgliedstaaten vor strafrechtlicher Verfolgung oder Bestrafung wegen strafbarer Handlungen wie der Verwendung falscher Dokumente oder Verstößen gegen die Provisions- oder Einwanderungsgesetze geschützt werden, zu denen sie als unmittelbare Folge davon, dass sie dem Menschenhandel ausgesetzt waren, gezwungen wurden. Mit diesem Schutz wird das Ziel verfolgt, die Menschenrechte der Opfer zu schützen, ihre weitere Viktimisierung zu vermeiden und sie dazu zu ermutigen, in Strafverfahren als Zeugen gegen die Täter auszusagen. Dieser Schutz sollte eine strafrechtliche Verfolgung oder Bestrafung wegen Straftaten nicht ausschließen, die eine Person willentlich begangen hat oder an denen sie willentlich teilgenommen hat.

2.3 Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates, Artikel 3 Absatz 1:

(1) Personenbezogene Daten dürfen von den zuständigen Behörden nur zu festgelegten, eindeutigen und rechtmäßigen Zwecken im Rahmen ihrer Aufgaben erhoben und nur zu dem Zweck verarbeitet werden, zu dem die Daten erhoben worden sind. Die Verarbeitung der Daten muss rechtmäßig sein und den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben werden, dafür erheblich sein und darf nicht darüber hinausgehen.

2.4 Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates, Artikel 4 Absatz 2:

(2) Personenbezogene Daten sind zu löschen oder zu anonymisieren, wenn sie für die Zwecke, für die sie rechtmäßig erhoben worden sind oder rechtmäßig weiterverarbeitet werden, nicht mehr erforderlich sind. Eine Archivierung dieser Daten in einem gesonderten Datenbestand über einen angemessenen Zeitraum nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts bleibt hiervon unberührt.

2.5 Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates, Artikel 4 Absatz 1:

(1) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass das Opfer insbesondere ab dem Erstkontakt mit den Strafverfolgungsbehörden durch Mittel, die sie für geeignet halten, und soweit möglich in Sprachen, die allgemein verstanden werden,



© iStockphoto/Arne Uebel

Zugang zu den für den Schutz seiner Interessen relevanten Informationen hat.

2.6 Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates, Artikel 4 Absatz 1:

- (1) ...
- a) Dienste oder Organisationen, an die sich das Opfer wenden kann, um Hilfe zu erhalten;
- b) Art der Hilfe, die das Opfer erhalten kann;
- c) Ort, an dem Anzeige erstattet werden kann, und Form der Anzeigerstattung;
- d) weiterer Verfahrensgang im Anschluss an die Anzeige und diesbezügliche Rolle des Opfers;
- e) Voraussetzungen, unter denen Schutz erwirkt werden kann, und erforderliche Vorgehensweise;
- f) Unterrichtung darüber, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen das Opfer Zugang hat zu:
 - i) Rechtsberatung;
 - ii) Rechtsbeistand;
 - iii) jedweder anderen Art der Beratung, sofern das Opfer Anspruch auf die unter den Ziffern i) und ii) genannten Dienstleistungen hat;
- g) Anforderungen für den Anspruch des Opfers auf Entschädigung;
- h) besondere Mechanismen, die das Opfer zum Schutz seiner Interessen in Anspruch nehmen kann, falls es in einem anderen Staat wohnt.

Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 4 Absatz 1:

- (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Opfern ab der ersten Kontaktaufnahme mit einer zuständigen Behörde unverzüglich die nachstehend aufgeführten Informationen zur Verfügung gestellt werden, damit sie die in dieser Richtlinie festgelegten Rechte wahrnehmen können:
 - a) die Art der Unterstützung, die das Opfer erhalten kann, und von wem es diese erhalten kann, einschließlich gegebenenfalls grundlegende Informationen über den Zugang zu medizinischer Unterstützung, zu spezialisierter Unterstützung, einschließlich psychologischer Betreuung, und zu einer alternativen Unterbringung;
 - b) die Verfahren zur Erstattung von Anzeigen hinsichtlich einer Straftat und die Stellung des Opfers in diesen Verfahren;
 - c) Informationen darüber, wie und unter welchen Voraussetzungen das Opfer Schutz erhalten kann, einschließlich Schutzmaßnahmen;
 - d) Informationen darüber, wie und unter welchen Voraussetzungen das Opfer Rechtsbeistand, Prozesskostenhilfe oder sonstigen Beistand erhalten kann;
 - e) Informationen darüber, wie und unter welchen Voraussetzungen das Opfer eine Entschädigung erhalten kann;
 - f) Informationen darüber, wie und unter welchen Voraussetzungen das Opfer Anspruch auf Dolmetscherleistung und Übersetzung hat;
 - g) falls das Opfer in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Straftat begangen wurde, Wohnsitz ist, besondere Maßnahmen, Verfahren oder Vorkehrungen, die zum Schutz der Interessen des Opfers in dem Mitgliedstaat, in dem die erste Kontaktaufnahme mit der zuständigen Behörde erfolgt, getroffen werden können;

- b) verfügbare Beschwerdeverfahren für den Fall, dass die zuständige Behörde, die im Rahmen des Strafverfahrens tätig wird, die Rechte des Opfers verletzt;
- i) Kontaktangaben für den Fall betreffende Mittelungen;
- j) verfügbare Wiedergutmachungsdienste;
- k) Informationen darüber, wie und unter welchen Voraussetzungen dem Opfer Ausgaben, die ihm infolge der Teilnahme am Strafverfahren entstehen, erstattet werden können.

Schutz während des Strafverfahrens und danach

2.7 Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 12 Absatz 4:

- (4) Unbeschadet der Verteidigungsrechte stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Opfer von Menschenhandel entsprechend einer von den zuständigen Behörden vorgenommenen Einschätzung ihrer persönlichen Umstände eine besondere Behandlung zur Verhinderung sekundärer Viktimisierung erhalten, wobei im Einklang mit den durch das nationale Recht, richterliches Ermessen, Gepflogenheiten oder Leitlinien festgelegten Grundlagen Folgendes so weit wie möglich zu vermeiden ist:

- a) nicht erforderliche Wiederholungen von Vernehmungen während der Ermittlungen, der Strafverfolgung und des Gerichtsverfahrens;
- b) Sichtkontakt zwischen Opfer und Beschuldigten, auch während der Beweisaufnahme, zum Beispiel bei Gesprächen und kontradiktorischen Befragungen, durch geeignete Mittel, einschließlich Kommunikationstechnologie;
- c) Zeugnisaussagen in öffentlichen Gerichtsverhandlungen und
- d) nicht erforderliche Fragen zum Privatleben.

2.8 Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 12 Absatz 2:

- (2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Opfer von Menschenhandel unverzüglich Zugang zu Rechtsberatung sowie — gemäß der Stellung von Opfern in der betreffenden Rechtsordnung — zu rechtlicher Vertretung, auch zum Zweck der Geltendmachung einer Entschädigung, haben.

2.9 Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 12 Absatz 2:

- (2) Rechtsberatung und rechtliche Vertretung sind unentgeltlich, wenn das Opfer nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt.

Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 13:

- (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Opfer Prozesskostenhilfe erhalten, wenn sie als Parteien im Strafverfahren auftreten. Die Bedingungen oder Verfahrensvorschriften, nach denen Opfer Prozesskostenhilfe erhalten, richten sich nach dem einzelstaatlichen Recht.

2.10 Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 11 Absätze 1, 2 und 3:

- (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Opfer im Einklang mit ihrer Stellung in der betreffenden Strafprozedur das Recht auf Überprüfung einer Entscheidung über den Verzicht

auf Strafverfolgung haben. Die Verfahrensvorschriften für diese Überprüfung richten sich nach dem einzelstaatlichen Recht.

- (2) Wird die Stellung des Opfers in der betreffenden Strafprozedur im Einklang mit dem einzelstaatlichen Recht erst bestimmt, nachdem eine Entscheidung über die Strafverfolgung des Täters ergangen ist, so stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass zumindest die Opfer schwerer Straftaten Anspruch auf die Überprüfung einer Entscheidung über den Verzicht auf Strafverfolgung haben. Die Verfahrensvorschriften für diese Überprüfung richten sich nach dem einzelstaatlichen Recht.

- (3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Opfer unverzüglich über ihr Recht in Kenntnis gesetzt werden, die nötigen Anträge erhalten, um entscheiden zu können, ob sie die Überprüfung einer Entscheidung über den Verzicht auf Strafverfolgung beantragen sollen.

2.11 Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 3 Absätze 1 und 2:

- (1) Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um die Opfer dahin gehend zu unterstützen, dass diese von der ersten Kontaktaufnahme an und bei allen notwendigen weiteren Kontakten mit einer zuständigen Behörde im Zusammenhang mit ihrem Strafverfahren versehen und auch selbst unterstützen werden, einschließlich was die von dieser Behörde erteilten Informationen anbelangt.

- (2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die mündliche und schriftliche Kommunikation mit Opfern in einfacher und verständlicher Sprache geführt wird. Bei dieser Kommunikation wird den persönlichen Merkmalen des Opfers — einschließlich Behinderungen, die seine Fähigkeit, zu verstehen oder verstanden zu werden, beeinträchtigen können — Rechnung getragen.

2.12 Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 3 Absatz 3:

- (3) Sofern dies nicht den Interessen des Opfers zuwiderläuft oder den Lauf des Verfahrens beeinträchtigt, gestatten die Mitgliedstaaten, dass das Opfer sich bei der ersten Kontaktaufnahme mit einer zuständigen Behörde von einer Person seiner Wahl begleiten lässt, wenn das Opfer aufgrund der Auswirkungen der Straftat Hilfe benötigt, um zu verstehen oder verstanden zu werden.

2.13 Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 5:

- (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Opfer eine schriftliche Bestätigung ihrer förmlichen Anzeige bei der zuständigen Behörde eines Mitgliedsstaats mit Angabe der grundlegenden Elemente bezüglich der betreffenden Straftat erhalten.

- (2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Opfer, die eine Straftat anzeigen wollen und die die Sprache der zuständigen Behörde nicht verstehen oder sprechen, in die Lage versetzt werden, die Anzeige in einer Sprache zu machen, die sie verstehen, oder dabei die erforderliche Hilfe bei der Verständigung erhalten.

- (3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Opfer, die die Sprache der zuständigen Behörde nicht verstehen oder sprechen, auf Antrag kostenlos eine Übersetzung der in Absatz 1 genannten schriftlichen Bestätigung ihrer Anzeige in eine Sprache, die sie verstehen, erhalten.

2.14 Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 6 Absätze 1, 2, 3 und 4:

- (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Opfer unverzüglich über ihr Recht aufgeklärt werden, folgende Informationen über das Strafverfahren zu erhalten, das auf die Anzeige einer von ihnen erlittenen Straftat hin eingeleitet wurde, und dass sie diese Informationen auf Antrag erhalten:
 - a) Informationen über jede Entscheidung, auf Ermittlungen zu verzichten oder diese einzustellen oder den Täter nicht strafrechtlich zu verfolgen;
 - b) Informationen über den Zeitpunkt und den Ort der Hauptverhandlung sowie der Art der gegen den Täter erhobenen Beschuldigungen.

- (2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Opfer im Einklang mit ihrer Stellung in der betreffenden Strafprozedur unverzüglich über ihr Recht aufgeklärt werden, folgende Informationen über das Strafverfahren zu erhalten, das auf die Anzeige einer von ihnen erlittenen Straftat hin eingeleitet wurde, und dass sie diese Informationen auf Antrag erhalten:
 - a) Informationen über jede rechtskräftige Entscheidung in einem Prozess;
 - b) Informationen, die es dem Opfer ermöglichen, sich über den Fortgang des Strafverfahrens zu informieren, außer in Ausnahmefällen, wenn die Mitteilung der ordentlichen Verhandlung der Sache schaden könnte.

- (3) Die gemäß Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 Buchstabe a erteilten Informationen müssen die Begründung oder eine kurze Zusammenfassung der Begründung für die betreffende Entscheidung umfassen, außer im Falle einer von Geschworenen getroffenen Entscheidung oder im Falle einer Entscheidung, deren Begründung vertraulich ist, für die nach einzelstaatlichem Recht keine Begründung gegeben wird.

- (4) Der Wunsch des Opfers, Informationen zu erhalten bzw. nicht zu erhalten, ist für die zuständige Behörde verbindlich, es sei denn, dass die Informationen wegen des Rechts des Opfers auf aktive Teilnahme am Strafverfahren erteilt werden müssen. Die Mitgliedstaaten gestatten dem Opfer, seinen Wunsch jederzeit zu ändern, und sie berücksichtigen eine solche Änderung.

2.15 Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 6 Absätze 5 und 6:

- (5) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Opfer die Möglichkeit erhalten, sich unverzüglich von der Freilassung oder Flucht der Person, die wegen Straftaten gegen sie in Untersuchungshaft genommen wurde, strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt wurde, in Kenntnis setzen zu lassen. Ferner stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Opfer über alle einschlägigen Maßnahmen informiert werden, die im Fall einer Freilassung oder Flucht des Täters zum Schutz des Opfers getroffen werden.

(6) Opfer erhalten auf Antrag die Informationen gemäß Absatz 5 zumindest in den Fällen, in denen für sie eine Gefahr besteht das Risiko einer Schädigung festgestellt wurde, es sei denn, dass festgestellt wird, dass die Mittelung das Risiko einer Schädigung des Straftäters birgt.

2.16 Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 7 Absatz 1:

(1) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Opfer, die die Sprache des Strafverfahrens nicht verstehen oder sprechen, im Einklang mit ihrer Stellung in der betreffenden Strafverfahrensordnung auf Antrag kostenlos eine Dolmetschleistung in Anspruch nehmen können, zumindest bei Vernehmungen oder Befragungen des Opfers durch Ermittlungs- und gerichtliche Behörden, einschließlich polizeilicher Vernehmungen, im Rahmen des Strafverfahrens, sowie für ihre aktive Teilnahme an allen Gerichtsverhandlungen und notwendigen Zwischenverhandlungen.

2.17 Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 7 Absätze 3

(3) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Opfer, die die Sprache des betreffenden Strafverfahrens nicht verstehen oder sprechen, im Einklang mit ihrer Stellung im Strafverfahren in der betreffenden Strafverfahrensordnung auf Antrag kostenlos Übersetzungen der für die Ausübung ihrer Rechte im Rahmen des Strafverfahrens wesentlichen Informationen in eine Sprache, die sie verstehen, erhalten, soweit diese Informationen den Opfern zur Verfügung gestellt werden. Zu den Übersetzungen dieser Informationen gehören mindestens folgende Entscheidungen, mit denen ein Strafverfahren beendet wird, das aufgrund einer von dem Opfer erlittenen Straftat eingeleitet wurde, und auf Antrag des Opfers die Begründung oder eine kurze Zusammenfassung der Begründung einer Entscheidung, außer im Falle einer von Geschworenen getroffenen Entscheidung oder einer Entscheidung, deren Begründung vernachlässigbar ist, für die nach einzelstaatlichem Recht keine Begründung gegeben wird.

(6) Ungeachtet der Absätze 1 und 3 kann eine mündliche Übersetzung oder eine mündliche Zusammenfassung der wesentlichen Dokumente anstelle einer schriftlichen Übersetzung unter der Bedingung zur Verfügung gestellt werden, dass eine solche mündliche Übersetzung oder mündliche Zusammenfassung einem fairen Verfahren nicht entgegensteht.

2.18 Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 7 Absatz 2:

(2) Unbeschadet der Verteidigungsrechte und im Einklang mit dem jeweiligen gerichtlichen Ermessensspielraum können Kommunikationstechnologien wie Videokonferenzen, Telefon oder Internet verwendet werden, es sei denn, ein Dolmetscher wird vor Ort benötigt, damit das Opfer seine Rechte umfassend wahrnehmen oder das Verfahren verstehen kann.

2.19 Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 12:

(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen zum Schutz der Opfer vor sekundärer und wiederholter Viktimisierung, vor Einschüchterung und vor Vergeltung, die anzunehmen sind, wenn Wiedergutmachungsdienste zur Verfügung gestellt werden. Mit diesen Maßnahmen wird sichergestellt, dass die Opfer, die

sich für die Teilnahme an einem Wiedergutmachungsverfahren entscheiden, Zugang zu sicheren und fachgerechten Wiedergutmachungsdiensten haben; dieser Zugang umfasst folgende Bedingungen:

- Wiedergutmachungsdienste kommen nur zur Anwendung, wenn dies im Interesse des Opfers ist, vorbehaltlich etwaiger Sicherheitsbedenken und auf der Grundlage der freien und im Kenntnis der Sachlage erteilten Einwilligung des Opfers;
- die jederzeit widerrufen werden kann;
- vor Erklärung seiner Bereitschaft zur Teilnahme an dem Wiedergutmachungsverfahren wird das Opfer umfassend und unabhängig über das Ausleitungsverfahren und dessen möglichen Ausgang sowie über die Verfahren zur Überwachung der Einhaltung einer Vereinbarung informiert;
- der Straftäter hat den zugrunde liegenden Sachverhalt im Wesentlichen zugegeben;
- eine Vereinbarung ist freiwillig und kann in weiteren Strafverfahren berücksichtigt werden;
- nicht öffentlich geführte Gespräche im Rahmen des Wiedergutmachungsverfahrens sind vertraulich und dürfen auch später nicht bekanntgegeben werden, es sei denn, die Betroffenen stimmen der Bekanntgabe zu oder diese ist wegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses nach einzelstaatlichem Recht erforderlich.

(2) Die Mitgliedstaaten unterstützen die Vermittlung an Wiedergutmachungsdienste, wenn dies sachdienlich ist, indem sie unter anderem Verfahren oder Leitlinien betreffend die Voraussetzungen für die Vermittlung an solche Dienste festlegen.

2.20 Richtlinie 2011/99/EU, Artikel 5:

Eine Europäische Schutzanordnung kann nur dann erlassen werden, wenn zuvor eine Schutzmaßnahme im anordnenden Staat angeordnet wurde, mit der der gefährdenden Person ein/ eine oder mehrere der folgenden Verbote oder Beschränkungen auferlegt wurden:

- das Verbot des Betretens bestimmter Räumlichkeiten, Orte oder festgelegter Gebiete, in beziehungsweise an denen sich die geschützte Person aufhält, oder die sie aufsucht;
- das Verbot oder die Regelung jeglicher Form der Kontaktaufnahme — auch telefonisch, auf elektronischem Weg oder per Post oder Fax oder mit anderen Mitteln — mit der geschützten Person oder
- das Verbot, sich der geschützten Person auf eine geringere als die festgelegte Entfernung zu nähern, oder eine Regelung dazu.

Richtlinie 2011/99/EU, Artikel 6 Absatz 1:

(1) Eine Europäische Schutzanordnung kann erlassen werden, wenn die geschützte Person beschließt, ihren Wohnsitz in einen anderen Mitgliedsstaat zu verlegen, oder ihren Wohnsitz bereits in einem anderen Mitgliedsstaat hat oder wenn die geschützte Person beschließt, sich in einem anderen Mitgliedsstaat aufzuhalten oder sich bereits in einem anderen Mitgliedsstaat aufhält. Bei der Entscheidung über den Erlass einer Europäischen Schutzanordnung berücksichtigt die zuständige Behörde des anordnenden Staats unter anderem die Länge des Zeitraums oder der Zeiträume, in dem beziehungsweise in denen sich die geschützte

Person im vollstreckenden Staat aufzubehalten beabsichtigt, sowie auch, inwieweit Schutz benötigt wird.

2.21 Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates,

Artikel 5:

Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, damit die Kommunikationsschwierigkeiten, die das Verständnis des als Zeuge oder Partei auftretenden Opfers für die wichtigen Phasen des betreffenden Strafverfahrens und seine Beteiligung daran beeinträchtigen, so gering wie möglich sind; sie treffen dabei Maßnahmen, wie sie vergleichbar für die Beschuldigten ergriffen werden.

Opfer im Kindesalter

2.22 Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 15 Absatz 3:

(3) Unbeschadet der Verteidigungsrechte treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass bei strafrechtlichen Ermittlungen und Strafverfahren wegen einer Straftat im Sinne der Artikel 2 und 3 Folgendes beachtet wird:

- Die Vernehmung des Opfers im Kindesalter findet statt, sobald die Fakten des Opfers im Kindesalter ermittelt wurden, wobei ungerechtfertigte Verzögerungen vermieden werden.
- Die Vernehmung des Opfers im Kindesalter findet erforderlichemfalls in Räumen statt, die für diesen Zweck ausgestattet sind oder entsprechend angepasst wurden.

2.23 Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 15 Absatz 3

Buchstaben c, d, e und f:

- Die Vernehmung des Opfers im Kindesalter wird erforderlichemfalls von oder unter Einschaltung von speziell ausgebildeten Fachleuten durchgeführt.
- Sofern dies möglich und angezeigt ist, werden sämtliche Vernehmungen des Opfers im Kindesalter von denselben Personen durchgeführt.
- Es sollten möglichst wenige Vernehmungen durchgeführt werden; zudem sollten Vernehmungen nur dann durchgeführt werden, wenn sie für die strafrechtlichen Ermittlungen und das Strafverfahren unabdingbar sind.
- Das Opfer im Kindesalter kann von einem Vertreter oder gegebenenfalls einem Erwachsenen nach Wahl des

Kindes begleitet werden, es sei denn, dass in Bezug auf diese Person eine begründete gegenteilige Entscheidung getroffen wurde.

2.24 Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 15 Absatz 4:

(4) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass bei strafrechtlichen Ermittlungen wegen einer Straftat im Sinne der Artikel 2 und 3 sämtliche Vernehmungen des Opfers im Kindesalter oder gegebenenfalls eines Zeugen im Kindesalter auf Videoband aufgenommen und diese Aufnahmen gemäß den Vorschriften seines nationalen Rechts als Beweismaterial in Gerichtsverhandlungen verwendet werden können.

Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 15 Absatz 5:

(5) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass bei Strafverfahren wegen einer Straftat nach den Artikeln 2 und 3 Folgendes angeordnet werden kann:

- Die Vernehmung findet unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, und
- die Vernehmung des Opfers im Kindesalter im Gerichtssaal kann stattfinden, ohne dass das Opfer im Gerichtssaal anwesend ist, insbesondere durch Einsatz geeigneter Kommunikationstechnologie im Gerichtssaal.

2.25 Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 21, Absatz 1:

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die zuständigen Behörden während des Strafverfahrens geeignete Maßnahmen zum Schutz der Privatsphäre — einschließlich der bei der individuellen Begutachtung des Opfers gemäß Artikel 22 berücksichtigten persönlichen Merkmale — und des Rechts der Opfer und ihrer Familienangehörigen am eigenen Bild treffen können. Ferner stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die zuständigen Behörden sämtliche rechtlich zulässigen Maßnahmen zur Verhinderung der öffentlichen Verbreitung aller Informationen, die zur Identifizierung eines Opfers im Kindesalter führen könnte, treffen können.

2.26 Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 9 Absatz 2:

(2) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit Straftaten nach den Artikeln 2 und 3, bei denen dies aufgrund ihres Charakters erforderlich ist, während eines hinreichend langen Zeitraums, nachdem das Opfer die Volljährigkeit erreicht hat, strafrechtlich verfolgt werden können.

3.2 Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 16:

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Opfer einer Straftat das Recht haben, im Rahmen des Strafverfahrens innerhalb einer angemessenen Frist eine Entscheidung über die Entscheidung durch den Straftäter zu erwirken, es sei denn, dass diese Entscheidung nach einzelstaatlichem Recht im Rahmen eines anderen gerichtlichen Verfahrens ergehen muss.

(2) Die Mitgliedstaaten unterstützen Maßnahmen, um die angemessene Entschädigung der Opfer durch die Strafäter zu fördern.

3.3 Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates, Artikel 9 Absatz 1:

(1) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Opfer einer Straftat ein Recht darauf haben, innerhalb einer angemessenen Frist eine Entscheidung über die Entschädigung durch den Täter im Rahmen des Strafverfahrens zu erwirken, es sei denn, das einzelstaatliche Recht sieht in bestimmten Fällen vor, dass die Entschädigung in einem anderen Rahmen erfolgt.

3.4 Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates, Artikel 9 Absatz 3:

(3) Im Rahmen des Strafverfahrens sichergestelltes Eigentum des Opfers, das für eine Rückgabe in Frage kommt, wird diesem unverzüglich zurückgegeben, es sei denn, der Rückgabe stehen zwingende Gründe im Zusammenhang mit der Verfahrensführung entgegen.

Zugang zur Entschädigung in grenzüberschreitenden Fällen

3.5 Richtlinie 2004/80/EG, Artikel 1:

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass in den Fällen, in denen eine vorsätzliche Gewalttat in einem anderen als dem Mitgliedsstaat begangen wurde, in dem die Entschädigung beantragende Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat, diese berechtigt ist, den Antrag bei einer Behörde oder einer anderen Stelle in letzterem Mitgliedsstaat zu stellen.

Kapitel 4: Integration und Arbeitnehmerrechte

4.1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 21 Absatz 1:

Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in der Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

Richtlinie 2004/38/EG, Artikel 6:

(1) Ein Unionsbürger hat das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedsstaats für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten, wobei er lediglich im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein muss und ansonsten keine weiteren Bedingungen zu erfüllen oder Formalitäten zu erledigen braucht.

(2) Absatz 1 gilt auch für Familienangehörige im Besitz eines gültigen Reisepasses, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaats besitzen und die den Unionsbürger begleiten oder ihm nachziehen.

4.2 Richtlinie 2004/38/EG, Artikel 7 Absatz 1:

(1) Jeder Unionsbürger hat das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedsstaats für einen Zeitraum von über drei Monaten, wenn er

- Arbeitnehmer oder Selbstständiger im Aufnahmemitgliedsstaat ist oder
- für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedsstaats in Anspruch nehmen müssen, und er und seine Familienangehörigen über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedsstaat verfügen oder
- bei einer privaten oder öffentlichen Einrichtung, die von dem Aufnahmemitgliedsstaat aufgrund seiner Rechtsvorschriften oder seiner Verwaltungspraxis anerkannt oder finanziert wird, zur Absolvierung einer Ausbildung einschließlich einer Berufsausbildung als Hauptzweck eingeschrieben ist und
- über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedsstaat verfügt und der zuständigen nationalen Behörde durch eine Erklärung oder durch jedes andere gleichwertige Mittel seiner Wahlglaubhaft macht, dass er für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedsstaats in Anspruch nehmen müssen, oder
- ein Familienangehöriger ist, der den Unionsbürger, der die Voraussetzungen des Buchstaben a), b) oder c) erfüllt, begleitet oder ihm nachzieht.

4.3 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 14:

Recht auf Bildung

- (1) Jede Person hat das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung.
- (2) Dieses Recht umfasst die Möglichkeit, unentgeltlich am Pflichtschulunterricht teilzunehmen.

(3) Die Freiheit zur Gründung von Lehranstalten unter Achtung der demokratischen Grundsätze sowie das Recht der Eltern, die Erziehung und den Unterricht ihrer Kinder entsprechend ihren eigenen religiösen, weltanschaulichen und erzieherischen Überzeugungen sicherzustellen, werden nach den einzelstaatlichen Gesetzen geachtet, welche ihre Ausübung regeln.

4.4 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 15:

- (1) Jede Person hat das Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben.
- (2) Alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben die Freiheit, in jedem Mitgliedsstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen.

(3) Die Staatsangehörigen dritter Länder, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten arbeiten dürfen, haben Anspruch auf Arbeitsbedingungen, die denen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger entsprechen.

4.5 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 31:

- (1) Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen.
- (2) Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub.

Drittstaatsangehörige

4.6 Richtlinie 2004/81/EG, Artikel 11 Absatz 1:

(1) Die Mitgliedstaaten legen die Regeln fest, nach denen Inhabern des Aufenthaltstitels der Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zur beruflichen und allgemeinen Bildung gewährt wird.

4.7 Richtlinie 2004/81/EG, Artikel 12:

(1) Den betroffenen Drittstaatsangehörigen wird der Zugang zu bestehenden Programmen oder Maßnahmen für die Rückkehr in ein normales soziales Leben, einschließlich, soweit erforderlich, Lehrgängen zur Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten, oder für die Vorbereitung der unterstützten Rückkehr in ihr Herkunftsland gewährt, die von den Mitgliedstaaten oder Nichtregierungsorganisationen oder Vereinigungen angeboten werden, die darüber mit den Mitgliedsstaaten besondere Vereinbarungen getroffen haben.

Die Mitgliedsstaaten können den betroffenen Drittstaatsangehörigen besondere Programme oder Maßnahmen anbieten.

(2) Beschließt ein Mitgliedsstaat, Programme oder Maßnahmen nach Absatz 1 ein- und durchzuführen, so kann er die Erteilung des Aufenthaltstitels oder die Verlängerung seiner Gültigkeit von der Teilnahme an diesen Programmen oder Maßnahmen abhängig machen.

4.8 Richtlinie 2011/98/EU, Artikel 12 Absatz 1:

(1) Drittstaatsangehöriger im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstaben b und c haben ein Recht auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Mitgliedsstaats, in dem sie sich aufhalten, in Bezug auf

- Arbeitsbedingungen, einschließlich Arbeitsentgelt und Entlassung sowie Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz;
- Vereinigungsfreiheit sowie Zugehörigkeit zu und Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, einem Arbeitgeberverband oder einer sonstigen Organisation, deren Mitglieder einer bestimmten Berufsgruppe angehören, sowie Inanspruchnahme der von solchen Organisationen angebotenen Leistungen, unbeschadet der nationalen Bestimmungen über die öffentliche Ordnung und Sicherheit;

- c) allgemeine und berufliche Bildung;
- d) Anerkennung der Diplome, Prüfungsergebnisse und sonstiger beruflicher Befähigungsnachweise gemäß den einschlägigen nationalen Verfahren;
- e) Zwänge der sozialen Stabilität nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004;
- f) Steuervereinfachungen, soweit der Arbeitnehmer als in dem betreffenden Mitgliedsstaat steuerlich ansässig gilt;
- g) den Zugang zu Waren und Dienstleistungen sowie zur Lieferung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen für die Öffentlichkeit einschließlich Verfahren für die Erlangung von Wohnraum gemäß einzelstaatlichem Recht, unbeschadet der Vertragsfreiheit gemäß dem Unionsrecht und dem einzelstaatlichen Recht;
- h) die Beratungsdienste der Arbeitsämter.

4.9 Richtlinie 2009/52/EG, Artikel 13 Absatz 1:

(1) Die Mitgliedsstaaten stellen sicher, dass es wirksame Verfahren gibt, mit deren Hilfe illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige unmittelbar oder über von den Mitgliedsstaaten benannte Dritte Beschwerde gegen ihre Arbeitgeber einreichen können, zum Beispiel über Gewerkschaften oder andere Vereinigungen oder eine zuständige Behörde des Mitgliedsstaats, wenn dies nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist.

4.10-12 Richtlinie 2009/52/EG, Artikel 9

Buchstabe d:

d) Die Zuwiderhandlung wird von einem Arbeitgeber begangen, der zwar nicht beschuldigt wurde, eine Straftat gemäß dem Rahmenbeschluss 2002/629/JI begangen zu haben bzw. nicht wegen einer solchen Straftat verurteilt wurde, der jedoch die von einem Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt unter Zwang erbrachten Arbeiten oder Dienste nutzt, obwohl er weiß, dass er oder sie Opfer von Menschenhandel ist.

Richtlinie 2009/52/EG, Artikel 6:

(1) Bezüglich aller Zuwiderhandlungen gegen das in Artikel 3 niedergelegte Verbot stellen die Mitgliedsstaaten sicher, dass der Arbeitgeber folgende Zahlungen leisten muss:

- a) dem illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen noch zustehende Vergütungen. Als vereinbarte Höhe der Vergütung wird von dem in anwendbaren Gesetzen über Mindestlöhne, in Tarifverträgen oder gemäß den Gepflogenheiten in den entsprechenden Beschäftigungsbranchen mindestens vorgesehenen Lohn ausgegangen, es sei denn entweder der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer kann diese Annahme durch Gegenbeweis ausümen; dabei sind gegebenenfalls die verbindlichen innerstaatlichen Lohnvorschriften einzuhalten;
- b) einen Betrag, der den Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, die der Arbeitgeber hätte entrichten müssen, wenn der Drittstaatsangehörige rechtmäßig beschäftigt gewesen wäre, entspricht, einschließlich Stummzuschläge und diesbezüglicher Geldbußen;
- c) gegebenenfalls die Kosten der Überweisung ausstehender Beträge in das Land, in das der Drittstaatsangehörige zurückgekehrt ist oder zurückgeführt wurde.

(2) Um zu gewährleisten, dass wirksame Verfahren für die Anwendung von Absatz 1 Buchstaben a und c verfügbar sind sowie unter angemessener Berücksichtigung des Artikels 13 richten die Mitgliedsstaaten Mechanismen ein, um sicherzustellen, dass illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige unter Einhaltung einer im innerstaatlichen Recht festgelegten Verjährungsfrist einen Anspruch gegen den Arbeitgeber für alle ausstehenden Vergütungen geltend machen und eine diesbezügliche gerichtliche Entscheidung vollstrecken lassen können, und zwar auch nach ihrer Rückkehr oder Rückführung; oder

- b) sich, soweit in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehen, an die zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedsstaats wenden können, um ein Verfahren einzuleiten, um ausstehende Vergütungen einzuziehen, ohne dass sie in diesem Fall selbst einen Anspruch geltend machen müssen.

Illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige werden vor der Volksrechnung einer Rückführungsentscheidung systematisch und objektiv über ihre Rechte gemäß diesem Absatz und gemäß Artikel 13 informiert.

(3) In Bezug auf die Anwendung von Absatz 1 Buchstaben a und b sehen die Mitgliedsstaaten vor, dass ein Beschäftigungsverhältnis von mindestens dreimonatiger Dauer vermutet wird, es sei denn unter anderem der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer kann diese Vermutung durch Gegenbeweis ausümen.

(4) Die Mitgliedsstaaten tragen dafür Sorge, dass die erforderlichen Mechanismen zur Verfügung stehen, um zu gewährleisten, dass illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige in Absatz 1 Buchstabe a genannte Nachzahlung der Vergütung erhalten können, die gemäß den in Absatz 2 genannten Ansprüchen erlangt wurde, und zwar auch nach ihrer Rückkehr bzw. Rückführung.

(5) In Fällen, in denen befristete Aufenthaltstitel nach Artikel 13 Absatz 4 erteilt wurden, legen die Mitgliedsstaaten nach innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Bedingungen fest, unter denen die Gültigkeitsdauer dieser Titel verlängert werden kann, bis der Drittstaatsangehörige die gemäß Absatz 1 dieses Artikels eingezogenen Beträge der Vergütung erhalten hat.

4.13 Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 14 Absatz 1:

(1) Die Mitgliedsstaaten gewähren Kindern, die Opfer des Menschenhandels sind, und Kindern von Opfern, die Unterstützung und Betreuung nach Artikel 11 erhalten, innerhalb eines angemessenen Zeitraums Zugang zur Bildung gemäß ihrem nationalen Recht.

Richtlinie 2004/81/EG, Artikel 10 Buchstabe b:

b) Die Mitgliedsstaaten gewährleisten, dass Minderjährige unter den gleichen Bedingungen wie die eigenen Staatsangehörigen Zugang zum Bildungssystem haben. Die Mitgliedsstaaten können bestimmen, dass der Zugang auf das öffentliche Bildungssystem beschränkt wird.

Kapitel 5: Bedenkzeit und Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels geworden sind

Bedenkzeit

Richtlinie 2004/81/EG, Artikel 6 Absatz 1:

(1) Die Mitgliedsstaaten sorgen dafür, dass den betroffenen Drittstaatsangehörigen eine Bedenkzeit zugestanden wird, in der sie sich erholen und dem Einfluss der Täter entziehen können, so dass sie eine fundierte Entscheidung darüber treffen können, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten.

5.2 Richtlinie 2004/81/EG, Artikel 6 Absatz 2:

(2) Während der Bedenkzeit und in Erwartung der Entscheidung der zuständigen Behörden haben die betroffenen Drittstaatsangehörigen Zugang zu der in Artikel 7 vorgesehenen Behandlung und es darf keine ihre Person betreffende Rückführungsentscheidung vollstreckt werden.

5.3 Richtlinie 2004/81/EG, Artikel 6 Absatz 4:

(4) Ein Mitgliedstaat kann jederzeit im Interesse der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der inneren Sicherheit

5.1 Richtlinie 2011/36/EU, Artikel 11 Absatz 6:

(6) Die Informationen nach Absatz 5 umfassen, soweit vom Belang, Informationen über eine Bedenk- und Erholungszeit aufgrund der Richtlinie 2004/81/EG und Informationen über die Möglichkeit zur Gewährung internationalen Schutzes aufgrund der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (1) und der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (2) oder aufgrund anderer internationaler Rechtsinstrumente oder vergleichbarer nationaler Vorschriften.

© Istockphoto/Juanmonino



5.7 Richtlinie 2004/81/EG, Artikel 14:

Der Aufenthaltstitel kann jederzeit entzogen werden, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr erfüllt sind. Der Aufenthaltstitel kann insbesondere entzogen werden, wenn:

- a) der Inhaber aktiv, freiwillig und aus eigener Initiative den Kontakt zu den mutmaßlichen Tätern der Straftaten nach Artikel 2 Buchstabe b) oder c) wieder aufgenommen hat oder
- b) nach Einschätzung der zuständigen Behörde die Zusammenarbeit des Opfers betrügerisch oder seine Anzeige betrügerisch oder ungerechtfertigt ist oder
- c) Gründe im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung und dem Schutz der inneren Sicherheit vorliegen oder
- d) das Opfer die Zusammenarbeit einstellt oder
- e) die zuständigen Behörden beschließen, das Verfahren einzustellen.

Langfristig Aufenthaltsberechtigte

5.8 Richtlinie 2003/109/EG, Artikel 3:

(1) Diese Richtlinie findet auf Drittstaatsangehörige Anwendung, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaats aufhalten.

- (2) Diese Richtlinie findet keine Anwendung auf Drittstaatsangehörige,
 - a) die sich zwecks Studiums oder Berufsausbildung aufhalten;
 - b) denen zwecks vorübergehenden Schutzes der Aufenthalt in einem Mitgliedsstaat genehmigt wurde oder die aus diesem Grund um eine Aufenthaltsgenehmigung nachgesucht haben und über deren Rechtsstellung noch nicht entschieden ist;
 - c) denen der Aufenthalt in einem Mitgliedsstaat aufgrund subsidiärer Schutzformen gemäß internationalen Verpflichtungen, nationalen Rechtsvorschriften oder Praktiken der Mitgliedsstaaten genehmigt wurde oder die aus diesem Grunde um die Genehmigung des Aufenthalts nachgesucht haben und über deren Rechtsstellung noch nicht entschieden ist []

Richtlinie 2003/109/EG, Artikel 4 Absatz 1:

(1) Die Mitgliedsstaaten erteilen Drittstaatsangehörigen, die sich unmittelbar vor der Stellung des entsprechenden Antrags fünf Jahre lang ununterbrochen rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten haben, die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten.

Richtlinie 2003/109/EG, Artikel 5 Absatz 1:

(1) Die Mitgliedsstaaten verlangen vom Drittstaatsangehörigen den Nachweis, dass er für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen über Folgendes verfügt:

- a) feste und regelmäßige Einkünfte, die ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen des betreffenden Mitgliedsstaates für seinen eigenen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen ausreichen. Die Mitglied-

sowie für den Fall, dass die zuständigen Behörden feststellt, haben, dass die betroffene Person den Kontakt mit den Tätern der in Artikel 2 Buchstaben b und c genannten Straftaten aktiv, freiwillig und aus eigener Initiative wieder aufgenommen hat, die Bedenkzeit beenden.

5.4 Richtlinie 2004/81/EG, Artikel 7 Absatz 1:

(1) Die Mitgliedsstaaten sorgen dafür, dass den betroffenen Drittstaatsangehörigen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, die Mittel zur Sicherstellung ihres Lebensunterhalts gewährt werden und sie Zugang zu medizinischer Noversorgung erhalten. Sie beachten die speziellen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen, einschließlich psychologischer Hilfe, soweit diese angemessen und durch innerstaatliches Recht vorgesehen ist.

Aufenthaltstitel

5.5 Richtlinie 2004/81/EG, Artikel 8:

(1) Nach Ablauf der Bedenkzeit oder zu einem früheren Zeitpunkt, wenn die zuständigen Behörden der Auffassung sind, dass der betroffene Drittstaatsangehörige bereits die unter Buchstabe b) genannte Voraussetzung erfüllt, prüfen die Mitgliedsstaaten,

- a) welche Möglichkeiten sich durch eine Verlängerung seines Aufenthalts in ihrem Hoheitsgebiet für die Ermittlungen oder das Gerichtsverfahren ergeben,
 - b) ob er seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit eindeutig bekundet hat und
 - c) ob er alle Verbindungen zu denjenigen abgebrochen hat, die der Begehung der in Artikel 2 Buchstaben b) und c) genannten Straftaten verdächtig sind.
- (2) Unbeschadet der Gründe im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung und dem Schutz der inneren Sicherheit wird der Aufenthaltstitel nur erteilt, wenn die in Absatz 1 genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

(3) Unbeschadet der Bestimmungen in Artikel 14 über den Entzug ist der Aufenthaltstitel für die Dauer von mindestens sechs Monaten gültig. Er wird verlängert, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 2 des vorliegenden Artikels weiterhin erfüllt sind.

5.6 Richtlinie 2004/81/EG, Artikel 9:

(1) Die Mitgliedsstaaten stellen sicher, dass Inhabern eines Aufenthaltstitels, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, zumindest die in Artikel 7 vorgesehene Behandlung gewährt wird.

(2) Die Mitgliedsstaaten stellen die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe für Drittstaatsangehörige zur Verfügung, die nicht über ausreichende Mittel verfügen und besondere Bedürfnisse haben, wie Schwangere, Behinderte, Opfer von sexueller Gewalt oder sonstigen Formen von Gewalt, und Minderjährige, sofern die Mitgliedsstaaten von der in Artikel 3 Absatz 3 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen.

staaten beurteilen diese Einkünfte anhand ihrer Art und Regelmäßigkeit und können die Höhe der Mindesthöhe und -renten beim Antrag auf Erteilung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten berücksichtigen; b) eine Krankenkostenversicherung, die im betreffenden Mitgliedsstaat sämtliche Risiken abdeckt, die in der Regel auch für die eigenen Staatsangehörigen abgedeckt sind.

Kapitel 6: Rückkehr

6.1 Richtlinie 2008/115/EG, Artikel 7 Absatz 1:

(1) Eine Rückkehrentscheidung sieht unbeschadet der Ausnahmen nach den Absätzen 2 und 4 eine angemessene Frist zwischen sieben und 30 Tagen für die freiwillige Ausreise vor. Die Mitgliedsstaaten können in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorsehen, dass diese Frist nur auf Antrag der betreffenden Drittstaatsangehörigen eingeraumt wird. In einem solchen Fall unterrichtet der Mitgliedsstaat die betreffenden Drittstaatsangehörigen davon, dass die Möglichkeit besteht, einen solchen Antrag zu stellen.

Die Frist nach Unterabsatz 1 steht einer früheren Ausreise der betreffenden Drittstaatsangehörigen nicht entgegen.

6.2 Richtlinie 2008/115/EG, Artikel 7 Absatz 2:

(2) Die Mitgliedsstaaten verlängern — soweit erforderlich — die Frist für die freiwillige Ausreise unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls — wie etwa Aufenthaltstitel, Vorhandensein schulpflichtiger Kinder und das Bestehen anderer familiärer und sozialer Bindungen — um einen angemessenen Zeitraum.

6.3 Richtlinie 2008/115/EG, Artikel 11 Absatz 3:

(3) Die Mitgliedsstaaten prüfen die Aufhebung oder Aussetzung eines Einreiseverbots, wenn Drittstaatsangehörige gegen die ein Einreiseverbot nach Absatz 1 Unterabsatz 2 verhängt wurde, nachweisen können, dass sie das Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaats unter uneingeschränkter Einhaltung einer Rückkehrentscheidung verlassen haben.

Gegen Opfer des Menschenhandels, denen nach Maßgabe der Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder deren Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, ein Aufenthaltstitel erteilt wurde, wird unbeschadet des Absatzes 1 Unterabsatz 1 Buchstabe b kein Einreiseverbot verhängt, sofern die betreffenden Drittstaatsangehörigen keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellen. Die Mitgliedsstaaten können in Einzelfällen aus humanitären Gründen von der Verhängung eines Einreiseverbots absehen oder ein Einreiseverbot aufheben oder aussetzen. Die Mitgliedsstaaten können in Einzelfällen oder bestimmten Kategorien von Fällen ein Einreiseverbot aus sonstigen Gründen aufheben oder aussetzen.

Richtlinie 2004/83/EG, Artikel 29 Absatz 1:
 (1) Die Mitgliedsstaaten tragen dafür Sorge, dass Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, zu denselben Bedingungen wie Staatsangehörige des die Rechtsstellung gewährenden Mitgliedsstaats Zugang zu medizinischer Versorgung haben.

6.4 Richtlinie 2008/115/EG, Artikel 13:

(1) Die betreffenden Drittstaatsangehörigen haben das Recht, bei einer zuständigen Justiz- oder Verwaltungsbehörde oder einem zuständigen Gremium, dessen Mitglieder unparteiisch sind und deren Unabhängigkeit garantiert wird, einen wirksamen Rechtsbehelf gegen Entscheidungen in Bezug auf die Rückkehr nach Artikel 12 Absatz 1 einzulegen oder die Überprüfung solcher Entscheidungen zu beantragen.

(2) Die in Absatz 1 genannte Behörde oder dieses Gremium ist befugt, Entscheidungen in Bezug auf die Rückkehr nach Artikel 12 Absatz 1 zu überprüfen, und hat auch die Möglichkeit, ihre Vollstreckung einstweilig auszusetzen, sofern eine einstweilige Aussetzung nicht bereits im Rahmen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften anwendbar ist.

(3) Die betreffenden Drittstaatsangehörigen können rechtliche Beratung, rechtliche Vertretung und — wenn nötig — Sprachbeistand in Anspruch nehmen.

(4) Die Mitgliedsstaaten stellen sicher, dass auf Antrag die erforderliche Rechtsberatung und/oder -vertretung gemäß einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Bestimmungen zur Prozesskostenhilfe kostenlos gewährt wird, und sie können vorsehen, dass kostenlose Rechtsberatung und/oder -vertretung nach Maßgabe der Bestimmungen nach Artikel 15 Absätze 3 bis 6 der Richtlinie 2005/85/EG bereitgestellt wird.

6.5 Richtlinie 2008/115/EG, Artikel 9:

(1) Die Mitgliedsstaaten schieben die Abschiebung auf,

- a) wenn diese gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstoßen würde oder
- b) solange nach Artikel 13 Absatz 2 aufschiebende Wirkung besteht.

(2) Die Mitgliedsstaaten können die Abschiebung unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls um einen angemessenen Zeitraum aufschieben. Die Mitgliedsstaaten berücksichtigen insbesondere

- a) die körperliche oder psychische Verfassung der betroffenen Drittstaatsangehörigen;
- b) technische Gründe wie fehlende Beförderungskapazitäten oder Schreitern der Abschiebung aufgrund von Unklarheit über die Identität.

(3) Wird eine Abschiebung gemäß den Absätzen 1 und 2 aufgeschoben, so können dem betreffenden Drittstaatsangehörigen die in Artikel 7 Absatz 3 vorgesehenen Verpflichtungen auferlegt werden.

6.6 Richtlinie 2008/115/EG, Artikel 3 Nummer 3:

(3) „Rückkehr“ (bezeichnet): die Rückreise von Drittstaatsangehörigen — in freiwilliger Erfüllung einer Rückkehrverpflichtung oder erzwungener Rückführung — in deren Herkunftsland oder ein Transitland gemäß gemeinschaftlichen oder bilateralen Rückübernahmeabkommen oder anderen Vereinbarungen [...].

Opfer im Kindesalter

6.7 Richtlinie 2008/115/EG, Artikel 10:

(1) Vor Ausstellung einer Rückkehrentscheidung für unbegleitete Minderjährige wird Unterstützung durch geeignete Stellen, bei denen es sich nicht um die für die Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen zuständigen Behörden handelt, unter gebührender Berücksichtigung des Wohles des Kindes gewährt.

(2) Vor Abschiebung von unbegleiteten Minderjährigen aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates vergewissern sich die Behörden dieses Mitgliedstaats, dass die Minderjährigen einem Mitglied ihrer Familie, einem offiziellen Vormund oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung im Rückkehrstaat übergeben werden.

Zitierte EU-Vorschriften

2012/C 326/47	Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47
2012/29/EU	Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI des Rates (Umsetzungsfrist: 16. November 2015)
2011/99/EU	Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung (Umsetzungsfrist: 11. Januar 2015)
2011/98/EU	Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und dort zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (Umsetzungsfrist: 25. Dezember 2013)
2011/95/EU	Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung) (Umsetzungsfrist für bestimmte Artikel: 21. Dezember 2013)
2011/36/EU	Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates
2010/C 83/02	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Rechtssache Rantsev gegen Zypern und Russland (Beschwerde Nr. 25965/04)
2009/52/EG	Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 83 vom 30.3.2010, S. 389
2009/52/EG	Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen
2008/977/JI	Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden
2008/115/EG	Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

(EG) Nr. 562/2006	Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodez)
2004/83/EG	Richtlinie 2004/83/EG des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes
2004/81/EG	Richtlinie 2004/81/EG des Rates über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren
2004/80/EG	Richtlinie 2004/80/EG des Rates zur Entschädigung der Opfer von Straftaten
2004/38/EG	Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/1194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG
2003/109/EG	Richtlinie 2003/109/EG des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen
2001/220/JI	Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren

Europäische Kommission

Rechte der Opfer von Menschenhandel in der EU

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2013 – 29 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-28441-0

doi:10.2837/47880

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(* Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union (http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 19.6.2012
COM(2012) 286 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016

ec.europa.eu/home-affairs
ec.europa.eu/anti-trafficking



Amt für Veröffentlichungen



DE

DE

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016

1. BESTIMMUNG DER AUSGANGLAGE

Menschenhandel ist moderne Sklaverei. Opfer des Menschenhandels werden häufig mittels Gewalt, Nötigung oder Betrug unter ausbeuterischen Bedingungen angeworben, verschleppt oder versteckt, sexuell ausgebeutet und zur Arbeit, zu Dienstleistungen, zum Betteln, zu Straftaten oder zur Organspende gezwungen.¹ Dies ist eine schwerwiegende Verletzung der persönlichen Freiheit und Würde sowie eine schwere **Straftat**, deren Folgen einzelne Länder oftmals nicht allein effizient bewältigen können.

Menschenhandel ist vielfältig und verändert sich mit den unterschiedlichen sozioökonomischen Bedingungen. Er betrifft schutzbedürftige Frauen, Männer, Mädchen und Jungen. Nach den jüngsten Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation vom Juni 2012 belief sich im Zeitraum 2002-2011 die Zahl der Opfer von Zwangsarbeit, einschließlich erzwungener sexueller Ausbeutung, weltweit auf 20,9 Millionen,² wobei die Zahl der Kinder, die dem Menschenhandel zum Opfer fielen, ca. 5,5 Millionen betrug. Allerdings wird davon ausgegangen, dass es sich hierbei um konservative Schätzungen handelt.

Menschenhandel ist ein lukrativer Kriminalitätszweig und generiert den Tätern einen jährlichen Euro-Gewinn in zweistelliger Milliardenhöhe.³

In dem 2010 veröffentlichten Bericht des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung heißt es, dass weltweit 79 Prozent der erkannten Opfer des Menschenhandels sexuell ausgebeutet wurden, 18 Prozent Zwangsarbeit verrichteten und 3 Prozent sonstige Formen der Ausbeutung erleiden mussten. 66 Prozent dieser Opfer waren Frauen, 13 Prozent Mädchen, 12 Prozent Männer und 9 Prozent Jungen.⁴

Daten, die im September 2011 von der Kommission zu Opfern des Menschenhandels, polizeilichen Ermittlungsverfahren, Strafverfahren und Verurteilungen erfasst wurden, werden derzeit hinsichtlich des Geschlechts, Alters, der Art der Ausbeutung und der

Staatsangehörigkeit der Opfer ausgewertet.⁵ Die ersten Ergebnisse scheinen mit den statistischen Angaben im UNODC-Bericht übereinzustimmen. Drei Viertel der registrierten Opfer wurden zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung geschleust (was einem Anstieg von 70 Prozent im Jahr 2008 auf 76 Prozent im Jahr 2010 entspricht); alle anderen Opfer wurden zur Ausbeutung der Arbeitskraft (Verringerung von 24 Prozent im Jahr 2008 auf 14 Prozent im Jahr 2010), Zwangsbettelei (3 Prozent) und Leibeigenschaft (1 Prozent) verschleppt. Einundzwanzig EU-Mitgliedstaaten konnten geschlechterspezifische Daten zur Verfügung stellen. Dies zeigt, dass innerhalb des untersuchten Zeitraums von drei Jahren Frauen und Mädchen mit 79 Prozent (davon 12 Prozent Mädchen) die größte Gruppe der Opfer des Menschenhandels darstellen und Männer und Jungen 21 Prozent der Opfer ausmachen (davon 3 Prozent Jungen). Die meisten Mitgliedstaaten berichteten, dass ein Großteil der Opfer aus der EU kommt, insbesondere aus Rumänien, Bulgarien, Polen und Ungarn. Die meisten der gemeldeten Opfer aus Drittstaaten kommen aus Nigeria, Vietnam, der Ukraine, Russland und China.

Menschenhandel ist ein komplexes, grenzüberschreitendes Phänomen, das verursacht wird durch Armutsrisiken, Mangel an demokratischer Kultur, fehlende Chancengleichheit für Mann und Frau, Gewalt gegen Frauen, Krisen- und Nachkriegssituationen, fehlende soziale Integration, mangelnde Entwicklungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten, fehlenden Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten sowie durch Kinderarbeit und Diskriminierung.

Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels

Menschenhandel wird in Artikel 5 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union explizit verboten.

Der politische Wille der EU, das Problem des Menschenhandels anzugehen, spiegelt sich in der großen Anzahl der Initiativen, Maßnahmen und Förderprogramme wider, die bereits seit den 1990er Jahren in diesem Bereich innerhalb der EU sowie zwischen der EU und Drittländern initiiert wurden.⁶

Ein großer Fortschritt wurde kürzlich mit der Annahme der **Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer**⁷ erzielt. Diese Richtlinie sieht ein ganzheitliches, integriertes und menschenrechts- sowie opferbasiertes Vorgehen bei der Bekämpfung des Menschenhandels vor und ist geschlechterspezifisch angelegt. Es kann davon ausgegangen werden, dass sie ab ihrer vollständigen Umsetzung durch alle Mitgliedstaaten bis spätestens 6. April 2013 erhebliche Auswirkungen haben wird. Die Richtlinie befasst sich nicht nur mit Strafverfolgungsmaßnahmen, sondern zielt auch darauf ab, Straftaten zu verhüten und sicherzustellen, dass sich Menschenhandelsopfer erholen und wieder in die Gesellschaft integrieren können.

¹ Menschenhandel unterscheidet sich von Schleusung (Einschleusung illegaler Einwanderer) insofern, als hier Gewalt verübt und die Person ausgebeutet, aber nicht notwendigerweise über eine Landesgrenze gebracht wird.

² Internationale Arbeitsorganisation, „ILO 2012 Global estimates of forced labour“, Juni 2012. Laut dem Bericht kann Menschenhandel als Zwangsarbeit angesehen werden; somit ist in den Schätzungen die gesamte Palette des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft und der sexuellen Ausbeutung erfasst (S. 13).

³ Die jährlichen Gewinne aus Menschenhandel und Zwangsarbeit belaufen sich insgesamt auf schätzungsweise 31,6 Milliarden USD. Davon werden 15,5 Milliarden USD, also 49 Prozent, in Industrieländern generiert (in: Patrick Belsler, „Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits“, Arbeitspapier, Genf, Internationales Arbeitsamt, 2005).

⁴ „The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment“, UNODC, 2010.

⁵ Die über Eurostat erhobenen statistischen Daten geben einen allgemeinen Überblick und beruhen auf den Rückmeldungen aller 27 Mitgliedstaaten in Bezug auf die Jahre 2008 bis 2010.

⁶ Mitteilung zum Thema *Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung* (KOM(96) 567 endg.), Mitteilung zur *Bekämpfung des Menschenhandels – ein integriertes Vorgehen und Vorschläge für einen Aktionsplan* (KOM(2005) 514 endg.), EU-Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels (2005/C 311/01) und Arbeitsunterlage der Kommission zur *Evaluierung und Überwachung der Umsetzung des EU-Plans* (KOM(2008) 657 endg.).

⁷ Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, ABl. L 101 vom 15.4.2011.

Zwischenzeitlich tragen auch zahlreiche EU-Instrumente in verschiedenen Politikbereichen dazu bei, das Problem des Menschenhandels anzugehen.⁸ EU-Rechtsvorschriften zum Aufenthaltsrecht von Menschenhandelsopfern in der EU, zur sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie zu Sanktionen gegen Arbeitgeber, die wissenschaftlich Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, ergänzen die Menschenhandelsrichtlinie. Darüber hinaus behandelt die **EU-Strategie der inneren Sicherheit** ebenfalls das Problem des Menschenhandels.⁹

Der übergeordnete Rahmen für die externe Migrationspolitik der EU — **der Gesamtansatz für Migration und Mobilität**¹⁰ — macht deutlich, wie wichtig die Zusammenarbeit mit den Herkunfts-, Transit- und Bestimmungsländern ist und identifiziert die Vorbeugung und Reduzierung der irregulären Migration und des Menschenhandels als eine von vier Säulen, auf die er sich stützt. Dieselbe Politik verfolgt das **maßnahmenorientierte Papier zur Stärkung der externen Dimension der EU in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2009**.¹¹

Der Menschenhandel wird auch in zahlreichen Instrumenten der Außenbeziehungen aufgegriffen, zum Beispiel in den jährlichen Fortschrittsberichten über EU-Beitrittskandidaten und potenzielle Kandidatenländer, den Fahrplänen und Aktionsplänen zu Dialogen über die Liberalisierung der Visabestimmungen mit Drittländern, den Länderstrategiepapieren, den nationalen und regionalen Richtprogrammen und den Programmen im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Das Thema wird darüber hinaus in bilateralen Aktionsplänen und den laufenden politischen Dialogen mit Drittländern behandelt.¹²

Angesichts einer solchen Vielzahl von Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen besteht das Risiko der Überschneidung und der Doppelarbeit. Ziel der Strategie ist es daher, einen kohärenten Rahmen für bestehende und geplante Initiativen vorzugeben, Prioritäten festzulegen, Lücken zu schließen und folglich die kürzlich erlassene Richtlinie zu ergänzen. Die Kommission hat bereits eine EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels ernannt, die ihre Arbeit im März 2011 aufgenommen hat¹³ und die Umsetzung dieser Strategie überwachen wird. Außerdem hat die Kommission eine Internetseite zum Thema Bekämpfung des Menschenhandels¹⁴ erarbeitet, die regelmäßig aktualisiert wird. Diese Internetseite soll für Fachleute und die breite Öffentlichkeit als zentrale Anlaufstelle fungieren.

⁸ Vorschlag für eine Richtlinie über Opferrechte (KOM(2011)275 endg.); Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, wozu auch Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsmaßnahmen maßgeblich beitragen; EU-Agenda für die Rechte des Kindes (KOM(2011)60 endg.); Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (KOM(2010)213 endg.); Richtlinie 2009/52/EG über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, und Vorschlag für eine Richtlinie über den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung (KOM(2010)379 endg.).

⁹ Mitteilung über die *EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa*, KOM(2010)673 endg.

¹⁰ Mitteilung zum *Gesamtansatz für Migration und Mobilität* (KOM(2011)743 endg.).

¹¹ 11450/09 REV 5, 19. November 2009, und 9501/3/11 REV 3, 4. Juni 2011.

¹² Insbesondere im Kontext der Menschenrechtsdialoge mit weltweit über 40 Ländern und im Rahmen der Migrations- und Mobilitätsdialoge, die sich in sieben regionale Prozesse unterteilen lassen und über 100 Länder und über zwanzig bilaterale Prozesse umfassen.

¹³ Zu ihren Aufgaben gehört es, den dringenden Bedarf an durchgängiger und koordinierter strategischer Planung auf EU-Ebene sowie mit internationalen Organisationen und Drittländern anzugehen und dieses Thema umfassend zu behandeln.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index>.

Maßnahmen auf internationaler Ebene

Dem Menschenhandel wurde auf internationaler Ebene bereits viel Aufmerksamkeit gewidmet. Die wichtigsten Instrumente sind das Palermo-Protokoll der Vereinten Nationen über Menschenhandel und das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels.¹⁵ **Nicht alle Mitgliedstaaten haben beide Rechtsinstrumente ratifiziert, was sie jedoch tun sollten.** Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, alle einschlägigen internationalen Instrumente, Abkommen und völkerrechtlich verpflichtenden Übereinkünfte zu ratifizieren, da hierdurch die Bekämpfung des Menschenhandels effizienter, besser koordiniert und kohärenter gestaltet werden kann.¹⁶

2. DIE WICHTIGSTEN PRIORITÄTEN

Mit dieser Strategie will die Europäische Kommission **den Schwerpunkt auf konkrete Maßnahmen zur Umsetzung und Durchführung der Richtlinie 2011/36/EU legen, die einen Mehrwert schaffen und die Arbeit ergänzen, die bereits von Regierungen, internationalen Organisationen sowie der Zivilgesellschaft innerhalb der EU und in Drittländern geleistet wurde.**

Die Hauptverantwortung bei der Bekämpfung des Menschenhandels tragen die Mitgliedstaaten. Diese Mitteilung soll aufzeigen, wie die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten hierbei unterstützen will. Das Urteil im Fall *Rantsev gegen Zypern und Russland*¹⁷ ist für Menschenrechtsstandards wegweisend und verpflichtet die Mitgliedstaaten eindeutig, die erforderlichen Schritte zur Bekämpfung der verschiedenen Aspekte des Menschenhandels einzuleiten. Dies beinhaltet Anwerbung, Ermittlungen, Strafverfolgung, Schutz der Menschenrechte sowie Hilfeleistung für Opfer. Haben Behörden Grund zu der Annahme, eine bestimmte Person sei Opfer von Menschenhandel oder in Gefahr, Opfer zu werden, so müssen sie Maßnahmen zu ihrem Schutz treffen.

Die Maßnahmen der vorliegenden Strategie sind das Ergebnis einer eingehenden Prüfung der bereits existierenden Maßnahmen und Politiken, der Arbeit einer Sachverständigengruppe¹⁸ sowie umfassender Beratungen mit Regierungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Sozialpartnern, Wissenschaftlern, internationalen Organisationen, nationalen Berichterstattem

¹⁵ Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Vertragssammlung der Vereinten Nationen, Bd. 2237, S. 319; Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels (Sammlung der Europaratsverträge Nr. 197), Europarat, Warschau, 16. Mai 2005.

¹⁶ Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, New York, 18. Dezember 1979, Vertragssammlung der Vereinten Nationen, Bd. 1249, S. 13; Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 20. November 1989, Vertragssammlung der Vereinten Nationen, Bd. 1577, S. 3; Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über Zwangsarbeit, 1930 (Nr. 29), Übereinkommen der ILO über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957 (Nr. 105), Übereinkommen der ILO zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999 (Nr. 182) und Übereinkommen der ILO über die Rechte von Hausangestellten, 2011 (Nr. 189).

¹⁷ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Rantsev gegen Zypern und Russland*, Beschwerde Nr. 25965/04, Urteil (endg.), 10. Mai 2010.

¹⁸ Sachverständigengruppen beraten die Kommission hinsichtlich Politiken und Rechtsprechung und werden auf der Grundlage eines Beschlusses der Kommission eingesetzt, jüngst in ABl. L 207 vom 12.8.2011, S. 14.

oder gleichwertigen Mechanismen und weiteren Interessenvertretern. Auch die Sichtweisen der Opfer des Menschenhandels werden in der Strategie berücksichtigt.

Die Strategie legt für die EU **fünf Prioritäten** zur Bekämpfung des Menschenhandels fest. Sie zeigt darüber hinaus mehrere Maßnahmen auf, die laut Vorschlag der Europäischen Kommission innerhalb der nächsten fünf Jahre in Abstimmung mit weiteren Akteuren umgesetzt werden sollen, unter anderem mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Auswärtigen Dienst, den EU-Agenturen, den EU-Agenturen, internationalen Organisationen, Drittländern, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor. Folgende Prioritäten wurden festgelegt:

- A. Erkennung, Schutz und Unterstützung der Opfer des Menschenhandels**
- B. Verstärkung der Präventionsmaßnahmen gegen Menschenhandel**
- C. Verstärkung der strafrechtlichen Verfolgung der Menschenhändler**
- D. Verbesserung der Koordination und Kooperation zwischen den maßgeblichen Akteuren sowie Kohärenz der Politiken**
- E. Verbesserung der einschlägigen Kenntnisse und effiziente Reaktionen auf neu auftretende Probleme im Zusammenhang mit allen Formen des Menschenhandels**

Eine multidisziplinäre, kohärente Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels erfordert im Vergleich zur bisherigen Politik die Beteiligung einer breiteren Palette an Akteuren. Hierzu sollten zählen: Polizeibeamte, Grenzschutzbeamte, Einwanderungs- und Asylbeamte, Staatsanwälte, Rechtsanwälte, Angehörige des Justizwesens und Rechtspfleger, Wohnungs-, Arbeits-, Gesundheits-, Sozial- und Sicherheitsinspektoren, zivilgesellschaftliche Organisationen, Sozial- und Jugendarbeiter, Verbraucherorganisationen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Zeitarbeitnehmer, Vermittlungsagenturen, Vertreter des konsularischen und diplomatischen Dienstes sowie Personen, die schwerer erreichbar sind wie Vormünder und gesetzliche Vertreter sowie Kinder- und Opferhilfeorganisationen. Auch freiwillige Helfer und Personen, die in Konfliktsituationen im Einsatz sind, können beteiligt werden.

2.1. PRIORITÄT A: Erkennung, Schutz und Unterstützung der Opfer des Menschenhandels

Es ist schwierig zu erkennen, wer Opfer ist. Jedoch können Menschen aus vielen Bereichen der Gesellschaft potenziell mit einem Opfer in Kontakt kommen. Es ist von äußerster Wichtigkeit zu erkennen, wer ein potenzielles Opfer sein kann, so dass jede Person, die mit einem Menschenhandelsopfer Umgang hat, den folgenden „fünf“ wichtigen Belangen der Opfer“ angemessen Rechnung tragen kann: Respekt und Anerkennung, Unterstützung, Schutz, Zugang zum Justizsystem und Entschädigung. Die Ermittlung von Straftaten und die strafrechtliche Verfolgung der Menschenhändler durch Polizei und Strafverfolgungsbehörden werden so erleichtert. Gleichzeitig müssen Mechanismen zum Schutz, zur Unterstützung und zur sozialen Integration von Menschenhandelsopfern geschaffen werden. Gemäß der Richtlinie aus dem Jahr 2011 sollten die Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen an den individuellen Bedürfnissen des Opfers ausgerichtet werden, aber mindestens die Bereitstellung einer geeigneten und sicheren Unterbringung, materielle Unterstützung,

medizinische Behandlung, psychologische Betreuung, Beratung und Information sowie Übersetzungs- und Dolmetschleistungen umfassen.

- (1) Maßnahme 1: Einrichtung nationaler und länderübergreifender Verweisemechanismen („referral mechanisms“)

Die Mitgliedstaaten sollten **sicherstellen, dass formelle, funktionierende nationale Verweisemechanismen geschaffen werden**. Diese Mechanismen sollten Verfahren beschreiben, die zur besseren Erkennung, Verweisung, zum besseren Schutz und zur besseren Unterstützung von Opfern führen und die entsprechenden Behörden sowie die Zivilgesellschaft mit einbeziehen. Sie sollten die Entwicklung der von allen Beteiligten zu verwendenden Kriterien zur Erkennung von Opfern einhalten. Die Mitgliedstaaten haben sich bereits verpflichtet, diese Mechanismen im Kontext des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität bis **Ende 2012** einzurichten.¹⁹

Gemäß der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels sollen Opfer auf der Grundlage einer Einschätzung ihrer individuellen Risiken und Bedürfnisse angemessen geschützt und unterstützt werden. Diese Einschätzung sollte im Rahmen der nationalen Verweisemechanismen durchgeführt werden. Auf der Grundlage der ersten Anwendung der nationalen Verweisemechanismen durch die Mitgliedstaaten **wird** die Kommission **Leitlinien** zu deren Weiterentwicklung bis 2015 **erarbeiten**. Die Mechanismen sollten auch Aspekte wie Entschädigung und sichere Rückkehr abdecken. Rolle und Verantwortung aller Beteiligten sollten klar definiert sein.

Gegenwärtig werden bei der Grenzüberschreitung von Opfern auftretende Probleme in der Regel bilateral auf Ad-hoc-Basis gelöst. Dies ist oft zeitaufwändig und ineffizient. Gemäß dem Ansatz, den Schutz der Opfer in den Mittelpunkt zu stellen, **wird** die Kommission bis 2015 **ein Modell für einen grenzüberschreitenden EU-Verweisemechanismus entwickeln**, das die nationalen Verweisemechanismen zur besseren Erkennung, Verweisung, zum besseren Schutz und zur besseren Unterstützung von Opfern miteinander verbindet.

- (2) Maßnahme 2: Erkennen von Opfern

Die Kommission finanziert derzeit ein Projekt, **in dem Leitlinien zur besseren Erkennung von Opfern des Menschenhandels 2014 entwickelt werden**, wobei die von der Europäischen Kommission und der Internationalen Arbeitsorganisation 2009 erstellten Listen von Indikatoren zum Menschenhandel berücksichtigt werden. Die Leitlinien werden zu einer stärkeren Harmonisierung des Vorgehens und einer verbesserten Erkennung der Opfer führen. Sie sollen in der Praxis bei der Erkennung von Opfern hilfreich sein, insbesondere von Opfern des Menschenhandels zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung der Arbeitskraft und der Organentnahme sowie von Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind.

Wie bereits in der Mitteilung der Kommission zum Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms erwähnt, **wird** die Kommission darüber hinaus 2012 im Hinblick auf die Erkennung von Opfern des Menschenhandels **spezifische Leitlinien für konsularische Dienste und Grenzschutzbeamte entwickeln**.

¹⁹ Dok. 15358/10 COSI 69.

(3) Maßnahme 3: Schutz von Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind

Kinder werden besonders häufig viktimisiert und laufen Gefahr, mehrfach Opfer des Menschenhandels zu werden. Eine 2010 von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) durchgeführte Studie zeigt, dass in 84 Prozent der insgesamt 79 Beispielfälle wiederholten Menschenhandels Kinder oder junge Erwachsene unter 25 Jahren betroffen waren. Darüber hinaus wurden 18 Prozent der Minderjährigen, die Opfer von Menschenhandel waren, als Erwachsene erneut Opfer. Dies macht deutlich, dass Minderjährige, die Opfer von Menschenhandel waren, besonders anfällig dafür sind, im Erwachsenenalter erneut dem Menschenhandel zum Opfer zu fallen.²⁰

Die EU-Gesetzgebung sieht den Schutz von Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind, sowie deren Unterstützung und Betreuung vor.²¹ Umfassende kindgerechte Schutzsysteme, die eine behördenübergreifende und multidisziplinäre Koordinierung sicherstellen, sind unabdingbar, um den diversen Bedürfnissen der verschiedenen Gruppen von Kindern - darunter den Opfern von Menschenhandel - gerecht zu werden. Um Kinder besser zu schützen, wird die Kommission **2014 die Entwicklung von Leitlinien zu Systemen zum Schutz des Kindes finanzieren**.

Die Mitgliedstaaten sollten die **Systeme zum Schutz des Kindes** im Bereich des Menschenhandels **verstärken** und, sofern die Rückkehr als die für das Wohl des Kindes geeignetste Maßnahme erachtet wird, die sichere und dauerhafte Rückkehr des Kindes in sein Herkunftsland innerhalb oder außerhalb der EU gewährleisten und es vor erneutem Menschenhandel schützen.

Darüber hinaus gibt es in Bezug auf den Kinderhandel gegenwärtig keine einheitliche, in allen Mitgliedstaaten gültige Definition der Begriffe Vormund bzw. Vertreter,²² deren Aufgaben, Qualifikation und Rollenverständnis in jedem Mitgliedstaat unterschiedlich sind.²³ Die Kommission beabsichtigt, 2014 gemeinsam mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte ein **Modell der bewährten Praktiken zur Rolle der Vormünder** bzw. der Vertreter von Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind, zu **entwickeln**.

(4) Maßnahme 4: Bereitstellung von Informationen zu den Rechten der Opfer

Die im Laufe der Jahre mit der Kommission geführte Korrespondenz verdeutlicht, welche Probleme Personen erfahren, die von den zuständigen Behörden oder Organisationen eindeutige Informationen zu ihrem Recht auf Unterstützung und medizinische Betreuung, auf Aufenthaltserlaubnis, Arbeitsaufnahme, Zugang zum Justizsystem und anwaltliche Unterstützung sowie zu den Möglichkeiten der Beantragung von Entschädigung erhalten möchten.

²⁰ IOM, „The Causes and Consequences of Re-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database“, 2010.

²¹ Richtlinien 2011/36/EU zur Bekämpfung des Menschenhandels und 2011/92/EU zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates.

²² Sachverständigengruppe der EU für unbegleitete Minderjährige (EU Expert Group on Unaccompanied Minors), Tagung vom 21. Juni 2011 zum Thema Vormundschaft für unbegleitete Minderjährige.

²³ Siehe auch Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, „Child Trafficking in the EU — Challenges, perspectives and good practices“, Juli 2009.

Um die Opfer des Menschenhandels über ihre Rechte zu informieren und ihnen bei deren Wahrnehmung behilflich zu sein, wird die Kommission **2013 verständliche, nutzerfreundliche Informationen zu den ihnen gemäß den EU-Vorschriften zustehenden Arbeitnehmerrechten, sozialen Rechten sowie Opfer- und Migrantentrechten herausgeben**.²⁴ Als Folgemaßnahme wird die Kommission die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, 2014 **entsprechende Informationen auf nationaler Ebene bereitzustellen und zu verbreiten**.

2.2. PRIORITÄT B: Verstärkung der Präventionsmaßnahmen gegen Menschenhandel

Ein kohärenter Präventionsansatz muss Strafverfolgungs- sowie Schutzmaßnahmen beinhalten und alle Bereiche des Menschenhandels umfassen. Die Präventionsmaßnahmen müssen unter Berücksichtigung der Ursachen verstärkt werden, die dazu führen, dass Menschen zu Opfern werden können. Daher sollte die Ursachenbekämpfung innerhalb der EU und in Drittländern ein ausschlaggebender Aspekt der Prävention sein.

(1) Maßnahme 1: Die Nachfrage verstehen und verringern

Der Austausch bewährter Verfahren kann zur Verringerung der Nachfrage nach allen Formen des Menschenhandels, einschließlich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung, beitragen. Er sollte auf bereits erfolgten Sensibilisierungskampagnen aufbauen, die sich an Verbraucher und Nutzer von Dienstleistungen richten und Themen wie soziale Verantwortung von Unternehmen, Verhaltenskodizes²⁵, Unternehmen und Menschenrechte sowie Initiativen aufgreifen, die darauf abzielen, den Menschenhandel aus der Versorgungskette von Unternehmen abzukoppeln.

Um zu besseren Erkenntnissen im Hinblick auf die Verringerung der Nachfrage zu gelangen wird die Kommission 2013 auf der Grundlage des Siebten Rahmenprogramms **Forschungsarbeiten finanzieren, die sich mit der Verringerung der Nachfrage nach Dienstleistungen und Gütern von Opfern des Menschenhandels**, auch von Kindern, die zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung verschleppt wurden, **und der Verringerung des Angebots an solchen Dienstleistungen und Gütern** sowie mit spezifischen Kategorien von Opfern wie Kindern **befassen**. Diese Forschungsarbeiten werden die Grundlage für den 2016 von der Kommission zu erstellenden Bericht über die rechtlichen Maßnahmen bilden, die von einigen Mitgliedstaaten getroffen wurden, um den Erwerb von Dienstleistungen von Opfern von Menschenhandel unter Strafe zu stellen.²⁶

(2) Maßnahme 2: Förderung der Einrichtung einer Plattform für den Privatsektor

²⁴ Diese Informationen betreffen auch die Rechte gemäß der Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind. Das Potenzial der genannten Richtlinie wird derzeit noch nicht voll genutzt und der Informationsmangel, unter dem die Opfer leiden, wurde als eines der wichtigsten Problemfelder erkannt. Die Kommission hat eine Studie veranlasst, welche die gegenwärtig gemäß der genannten Richtlinie in den Mitgliedstaaten eingeleiteten Maßnahmen und Schutzvorkehrungen für Opfer von Menschenhandel analysiert, um so nachvollziehen zu können, ob die bislang eher uneinheitlichen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten eine konsequente, effiziente Bekämpfung des Menschenhandels behindern. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index>, <http://ec.europa.eu/immigration> und <http://e-justice.europa.eu>.

²⁵ Zum Beispiel die Kampagne für verantwortlichen Einkauf (Buy Responsibly Campaign) der Internationalen Organisation für Migration (IOM), <http://www.buyresponsibly.org>.

²⁶ Artikel 23 der Richtlinie 2011/36/EU zur Bekämpfung des Menschenhandels.

Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor ist auch bei der Reduzierung der Nachfrage nach Menschenhandel sowie der Entwicklung von Versorgungsketten, die Menschenhandel ausschließen, von wesentlicher Bedeutung.

Im Jahr 2014 wird eine Europäische Unternehmenskoalition gegen Menschenhandel (European Business Coalition against trafficking in human beings) ins Leben gerufen. Diese hat zum Ziel, die Kooperation mit Unternehmen und anderen Interessenvertretern zu verbessern, auf neue Herausforderungen zu reagieren und Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel, insbesondere in stark gefährdeten Gebieten, zu diskutieren. Die Kommission beabsichtigt, 2016 gemeinsam mit der Koalition Modelle und Leitlinien zur Verringerung der Nachfrage nach Dienstleistungen von Opfern des Menschenhandels, insbesondere in stark gefährdeten Bereichen, darunter Sexindustrie, Landwirtschaft, Bauwesen und Tourismus, zu erstellen.

(3) Maßnahme 3: EU-weite Sensibilisierungsmaßnahmen und Präventionsprogramme

Auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene und in Drittländern wurden bereits zahlreiche Präventionsprogramme zur Bekämpfung des Menschenhandels durchgeführt, darunter hauptsächlich Sensibilisierungskampagnen. Jedoch erfolgte noch keine systematische Untersuchung dieser Präventionsprogramme hinsichtlich ihrer Zielerreichung wie zum Beispiel einer Verhaltens- und Mentalitätsänderung, die zur Verringerung der Wahrscheinlichkeit von Menschenhandel führt. Über den Mehrwert sowie die kohärente und (wo angemessen) konsequente Durchführung solcher Initiativen und der zwischen ihnen bestehenden Zusammenhänge ist bislang wenig bekannt.

Im Rahmen des Förderprogramms für Inneres wird die Kommission 2013 die bereits von diversen Akteuren ins Leben gerufenen Initiativen zur Prävention des Menschenhandels eingehend analysieren. Daraufhin wird sie gemeinsam mit den Mitgliedstaaten EU-weite Leitlinien für künftige Präventionsmaßnahmen und gleichstellungsorientierte Informationskampagnen erstellen. Auf der Grundlage der Analyse der bereits bestehenden Präventionsmaßnahmen werden 2015 Verbindungen zu den bestehenden Sensibilisierungskampagnen hergestellt.²⁷

Die Kommission wird 2014 im Rahmen des Förderprogramms für Inneres EU-weite Sensibilisierungsmaßnahmen initiieren, die spezifische Risikogruppen, zum Beispiel gefährdete Frauen und Kinder, Haushaltshilfen, die Volksgruppe der Roma und Arbeitnehmer ohne gültige Papiere, sowie Veranstaltungen wie sportliche Großereignisse zum Thema haben. Auch das Internet und soziale Netzwerke werden genutzt, um eine wirksame und gezielte Sensibilisierung zu erreichen.

2.3. PRIORITÄT C: Verstärkung der strafrechtlichen Verfolgung der Menschenhändler

Menschenhandel geht über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinaus. Die meisten Menschenhändler arbeiten innerhalb etablierter Netzwerke und können so ihre Opfer über die Grenzen oder innerhalb eines Landes von einem Ort zum anderen verbringen. Bei dem immer häufiger auftretenden internen Menschenhandel sind die Opfer meist EU-Bürger, die

²⁷ Zum Beispiel die Kampagne Blaues Herz (Blue Heart Campaign) des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) oder die britische Kampagne Blaue Augenbinde (Blue Blindfold Campaign).

innerhalb ihres Mitgliedstaats oder in einen anderen Mitgliedstaat verschleppt werden. Obgleich den Ermittlungen und strafrechtlichen Verfolgungen in Menschenhandelsfällen in letzter Zeit mehr Aufmerksamkeit gewidmet wurde, ist die Gesamtzahl der entsprechenden Strafverfahren in der EU nach wie vor niedrig. Tatsächlich zeigt ein Vergleich der Daten, dass die Anzahl der Verurteilungen im Bereich Menschenhandel zurückgegangen ist: von 1534 im Jahr 2008 auf 1445 im Jahr 2009 und auf 1144 im Jahr 2010.

(1) Maßnahme 1: Einrichtung nationaler, multidisziplinärer Strafverfolgungseinheiten

Die Mitgliedstaaten haben mit den strategischen Zielen und operativen Maßnahmen des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren Kriminalität die Bedeutung innovativer, multidisziplinärer und proaktiver Maßnahmen zur Verbesserung der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung in Menschenhandelsfällen anerkannt.

Zur Verbesserung der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von Menschenhändlern sowie zur Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation und zur Zentralisierung der zum Menschenhandel vorhandenen Erkenntnisse sollten die Mitgliedstaaten nationale, multidisziplinäre Strafverfolgungseinheiten im Bereich Menschenhandel einrichten. Diese Einheiten sollten als Kontaktstellen für EU-Agenturen, insbesondere für Europol, fungieren²⁸ und die ermittelten Daten an die Nationalen Europol-Stellen senden, die sie an Europol weiterleiten. Sie sollten sich mit allen Formen des Menschenhandels befassen und ihre Aufklärungsrate bei Menschenhandelsfällen sowie die diesbezügliche Datenerhebung und -analyse verbessern. Es müssen Verfahren existieren, die den Informationsaustausch zwischen lokalen und regionalen Strafverfolgungseinheiten sowie den nationalen Behörden regeln. Die Einheiten sollten auch auf Veränderungen in Verhaltensmustern reagieren, zum Beispiel hinsichtlich der Anwerbung von Opfern des Menschenhandels und der Werbung für deren Dienstleistungen im Internet.

(2) Maßnahme 2: Sicherstellung proaktiver Finanzermittlungen

Gemäß den Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Task Force, FATF)²⁹ der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sollten die Mitgliedstaaten 2013 ihre Finanzermittlungen zu Menschenhandelsfällen proaktiv führen, Daten zur Verwendung in der Europol-Arbeitsdatei zu Analysezwecken übermitteln und weiterhin mit EU-Agenturen wie Eurojust und der Europäischen Polizeiakademie (CEPOL) zusammenarbeiten.

Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten zu Finanzermittlungen im Bereich Menschenhandel wird Europol bis 2015 eine Analyse durchführen. Diese soll zu einer Identifizierung der bewährten Verfahren und zur Erarbeitung von Modellen für polizeiliche Finanzermittlungen führen. Finanzermittlungen wurden als Mittel zur Beweiserhebung anerkannt. Ermittlungen im Zuge von Beweiserhebungen zum Zwecke der strafrechtlichen Verfolgung von Menschenhändlern

²⁸ Die Einheiten sollten als Kontaktstellen für die Strafverfolgungsbehörden in anderen Ländern in und außerhalb der EU dienen und ihre Sachverständigen sollten an Tagungen teilnehmen, zum Beispiel der Tagung der Arbeitsgruppe für Arbeitsdateien zu Analysezwecken in Fällen von Menschenhandel (Analytical Work Files group on human trafficking), den Tagungen zum EU-Politikzyklus und den Tagungen der im Europol-Kontaktbuch für Menschenhandel aufgelisteten Kontaktstellen.

²⁹ Internationale Standards zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung von Terrorismus und der Proliferation, FATF-Empfehlungen, Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (FATF) der OECD, Februar 2012.

stützen sich bislang nach wie vor hauptsächlich auf Aussagen der Opfer. Die anhand der Geldkamäle ermittelten Beweise könnten insbesondere in stark gefährdeten Bereichen³⁰ die erforderlichen zusätzlichen Nachweise erbringen und die Opfer somit von der Last befreien, vor Gericht aussagen zu müssen. Finanzermittlungen können auch bei der Risikobewertung und der Verbesserung der Erkenntnisse über die modi operandi derjenigen Personen nützlich sein, die mit Menschenhandel in Verbindung stehende Straftaten begehen, und könnten so dazu beitragen, die Ermittlungsmethoden zu verfeinern.

(3) Maßnahme 3: Verstärkung der grenzüberschreitenden polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit

Die Kommission erkennt die Bedeutung einer Verstärkung der justiziellen Zusammenarbeit im Bereich des Menschenhandels an. Daher ermutigt sie nationale Behörden und EU-Agenturen, **gegebenfalls gemeinsame Ermittlungsgruppen einzusetzen und Europol und Eurojust an allen grenzüberschreitenden Fällen zu beteiligen. Die Mitgliedstaaten sollten das volle Potenzial der EU-Agenturen nutzen und Informationen austauschen**, so dass die Anzahl und die Qualität der grenzüberschreitenden Ermittlungen bei Strafverfolgungsmaßnahmen und auf justizieller Ebene erhöht werden. Im Rahmen ihres Auftrags sollten die EU-Agenturen untereinander und mit Mitgliedstaaten aktiv Informationen austauschen. **Auch bei der Umsetzung des zukünftigen Eurojust-Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels sollten die Mitgliedstaaten mit Eurojust zusammenarbeiten.**

(4) Maßnahme 4: Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Mit Hilfe des Stabilitätsinstruments wird die EU 2012 ein Pilotprojekt zur **Stärkung der regionalen Zusammenarbeit bei Menschenhandel entlang der Ostrouten in die EU** finanzieren.

Weitere Initiativen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Menschenhandels werden ebenfalls zur Kohärenz der internen und der externen Sicherheitspolitik der EU beitragen. Sie werden auch zur Verbesserung der Kenntnisse zu den Verflechtungen beitragen, die zwischen kriminellen Netzwerken im Bereich Menschenhandel und anderen Kriminalitätsbereichen bestehen. Die Initiativen sollten abzielen auf die Verbesserung der Systeme zur Datenerfassung, Datenanalyse und zum Datenaustausch auf nationaler und transnationaler Ebene, die Förderung und Unterstützung des Informationsaustauschs und der regionalen Koordinierung im Bereich des Menschenhandels sowie die Verbesserung der nationalen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden und der Kapazitäten der Staatsanwaltschaften, konsularischen Dienste und NRO.

2.4. PRIORITÄT D: Verbesserung der Koordination und Kooperation zwischen den maßgeblichen Akteuren sowie Kohärenz der Politiken

Die Koordinierung und Zusammenarbeit der maßgeblich im Bereich des Menschenhandels tätigen Akteure muss auf der Grundlage eines multisektoriellen, multidisziplinären Ansatzes

verbessert werden. Kohärenz ist ebenfalls maßgebend, um sicherzustellen, dass die Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels auch in verwandten Politikfeldern berücksichtigt wird.

Die Zusammenarbeit zwischen diversen Akteuren kann am besten im Rahmen formalisierter Mechanismen und Verfahren durchgeführt werden, die klare Verpflichtungen schaffen sowie die Rollen und Aufgaben aller Beteiligten eindeutig definieren. Die EU-Agenturen im Bereich Justiz und Inneres unterzeichneten am 18. Oktober 2011, dem 5. EU-Tag zur Bekämpfung des Menschenhandels, eine gemeinsame Erklärung. Diese Vereinbarung umfasst die Verbesserung der Präventionsmaßnahmen bei Menschenhandel, die Steigerung der Effizienz der Ermittlungen und strafrechtlichen Verfolgung der Täter sowie einen wirksameren Schutz der Opfer, bei dem auch die Grundrechte und geschlechterspezifischen Aspekte der Opfer berücksichtigt werden.³¹ Die Kommission wird **die Umsetzung dieser Vereinbarung koordinieren und überwachen.**

(1) Maßnahme 1: Stärkung des EU-Netzwerks nationaler Berichtersteller oder gleichwertiger Mechanismen

Das informelle EU-Netzwerk nationaler Berichtersteller oder gleichwertiger Mechanismen wurde 2009 geschaffen; seine Mitglieder treffen sich einmal pro Halbjahr. Gemäß Artikel 19 der Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels müssen alle Mitgliedstaaten nationale Berichtersteller oder gleichwertige Mechanismen einsetzen, zu deren Aufgaben die Bewertung von Tendenzen, die Beurteilung der Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und die Erhebung von Daten zählen. Die Kommission wird 2013 **die EU-weiten Koordinierungsmechanismen zur Unterstützung der Arbeit der nationalen Berichtersteller** in folgenden Bereichen stärken: Überwachung der Wahrnehmung der Pflichten der Mitgliedstaaten in der EU und auf internationaler Ebene, Datenerhebung, Analyse und Erforschung nationaler Tendenzen im Menschenhandel, Bewertung des Fortschritts bei der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und beim Opferschutz sowie Sicherstellung der Beteiligung der Zivilgesellschaft.

(2) Maßnahme 2: Koordinierung der externen politischen Aktivitäten der EU

Das maßnahmenorientierte Papier zur Stärkung der externen Dimension der EU in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Gesamtansatz für Migration und Mobilität sorgen beide für eine verbesserte Koordinierung der externen politischen Aktivitäten der EU und stellen einen auf EU-Vereinbarungen, strategische Partnerschaften und politischen Dialog gestützten kohärenten Ansatz sicher. Eine Liste von prioritären Drittländern und Regionen sollte im Hinblick auf zukünftige Partnerschaften erstellt werden. **Kooperationsmechanismen für EU-Delegationen im Bereich des Menschenhandels könnten 2013 in prioritären Drittländern und Regionen in Betracht gezogen werden**, um die Zusammenarbeit zu stärken, Partnerschaften zu schaffen und die Koordinierung und Kohärenz zu verbessern.

Die Kommission wird sich des Weiteren für die **Stärkung und formelle Einrichtung von Partnerschaften mit internationalen Organisationen**³² einsetzen, die im Bereich des

³¹ Bei den Agenturen handelt es sich um die CEPOL, das EASO, das EIGE, Europol, Eurojust, die FRA und Frontex, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity_action?d=55a48066-dcf5-4671-b191-cdef0ca97a.

³² Die Kommission unterhält unterschiedliche förmliche Partnerschaften und kooperiert mit den Vereinten Nationen, dem Europarat, der Internationalen Organisation für Migration, der Organisation für

Menschenhandels tätig sind, um den Informationsaustausch zu verbessern und die Zusammenarbeit sicherzustellen, insbesondere in den Bereichen Politikplanung, Priorisierung, Datenerfassung, Forschung, Überwachung und Bewertung.

Menschenhandel gilt gemäß der EU-Grundrechtecharta als schwere Verletzung der Menschenrechte und wird auch künftig **durch die Menschenrechtsklauseln in den EU-Abkommen mit Drittländern einschließlich der Freihandelsabkommen** erfasst sein, die die Grundlage für die Zusammenarbeit bei den Menschenrechten und für deren Förderung bilden.³³

Die Kommission **wird** im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und anderer Förderprogramme für Außenbeziehungen in Bezug auf alle relevanten Aspekte des Menschenhandels in **Drittländern und Regionen**, einschließlich des Süd-Süd-Menschenhandels, **weiterhin Projekte finanzieren**, die Prävention, Schutz und Strafverfolgung abdecken.

(3) Maßnahme 3: Förderung der Einrichtung einer Plattform der Zivilgesellschaft

Eine EU-Plattform, bestehend aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und Dienstleistern, die in den Mitgliedstaaten sowie ausgewählten Drittländern im Bereich Opferschutz und -unterstützung tätig sind, wird 2013 eingerichtet. Die Kommission stellt sicher, dass in den Förderprogrammen für Inneres ausreichende Mittel hierfür vorgesehen werden.

(4) Maßnahme 4: Überprüfung EU-finanzierter Projekte

Im Laufe der Jahre hat die Europäische Kommission eine Vielzahl an Projekten zur Bekämpfung des Menschenhandels finanziert.³⁴ Die Zielgruppen der Projekte waren unterschiedlich und das Thema wurde von verschiedenen Seiten beleuchtet. Die Kommission wird sicherstellen, dass Informationen zu allen EU-finanzierten Projekten zu internen wie externen Aspekten des Menschenhandels auf der EU-Internetseite über die Bekämpfung des Menschenhandels veröffentlicht werden. In einem nächsten Schritt wird die Kommission den Bedarf an mehr Kohärenz bei den sektorenübergreifenden, den Menschenhandel betreffenden Politikbereichen und Initiativen überdenken und **diese Projekte 2014 umfassend auf den Prüfstand stellen**, um die geografischen Gebiete, Tätigkeitsfelder, unterschiedlichen Akteure und Arten von Projekten sowie ihre Ergebnisse und Empfehlungen zu erfassen. **Diese Überprüfung wird künftige Projekte stärken und eine zuverlässige Grundlage für kohärente, kosteneffiziente und strategische EU-Maßnahmen und –Förderinitiativen schaffen.**

(5) Maßnahme 5: Stärkung der Grundrechte in der Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels und in verwandten Maßnahmen

Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, der Weltgesundheitsorganisation und der Internationalen Arbeitsorganisation. Von besonderer Bedeutung wird eine kontinuierliche Zusammenarbeit mit diesen Organisationen bei der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Organenahme sein. Gemeinsame Mitteilung: *Menschenrechte und Demokratie im Mittelpunkt des auswärtigen Handelns der EU – Ein wirksamer Ansatz*. KOM(2011) 886 endg.

³⁴ Auf der Internetseite der Kommission über die Bekämpfung des Menschenhandels sind Informationen zu den meisten Projekten verfügbar.

Die Einbeziehung der Grundrechte in die Politik und die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels ist erforderlich, um in diesem Bereich Kohärenz sicherzustellen. Gemäß der Kommissionsstrategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte³⁵ durch die Europäische Union muss die Kommission bereits sehr früh mittels einer „Grundrechts-Checkliste“ für die uneingeschränkte Vereinbarkeit ihrer Legislativvorschläge und der von ihr angenommenen Rechtsakte mit den in der Charta garantierten Grundrechten sorgen.³⁶

Wichtige Arbeit wurde auch bereits von verschiedenen Organisationen und Gremien geleistet, insbesondere von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte und vom Europarat. Darüber hinaus wurden ein Instrument für zivilgesellschaftliche Organisationen für die Bewertung von Politik und Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels³⁷ sowie Leitlinien zu Grundrechten in Folgenabschätzungen der Kommission entwickelt.

Zur Stärkung der bereits vorhandenen Instrumente **entwickelt** die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte auf der Grundlage ihrer früheren und laufenden Arbeiten zum Thema Menschenhandel ab 2014 **ein Arbeitsinstrument, zum Beispiel ein Handbuch oder einen Leitfaden, das den Mitgliedstaaten bei der Behandlung von Grundrechtsfragen**, die speziell die Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels und verwandte Maßnahmen betreffen, **als Hilfe dient**, relevanten Strukturen, Prozessen und Ergebnissen Rechnung trägt und schwerpunktmäßig auf die Rechte der Opfer ausgerichtet ist, wobei auch geschlechterspezifische Aspekte und das Wohl des Kindes Berücksichtigung finden. In einem darauffolgenden Schritt wird die Kommission **die Mitgliedstaaten durch die künftigen Justiz-Förderprogramme bei der Umsetzung dieses Instruments unterstützen**.

(6) Maßnahme 6: Koordinierung von Schulungsmaßnahmen in einem multidisziplinären Kontext

Der Bedarf an **Schulungen für im Bereich des Menschenhandels tätige Personen** ist einer der wichtigsten Punkte der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels und ergibt sich klar aus der Mehrzahl der während der Konsultationen zu dieser Strategie getätigten Aussagen. Schulungsprogramme und gezielte, fachspezifische Schulungen zum Thema Menschenhandel müssen stärker vereinheitlicht und kohärenter gehandhabt werden.³⁸ Personen, die regelmäßig mit Menschenhandelsfragen zu tun haben, müssen entsprechend geschult werden. Auf der Grundlage der Mitteilung zur Förderung des Vertrauens in eine EU-weite Rechtspflege und der für Ende 2012 geplanten Mitteilung zum europäischen Aus- und Fortbildungsprogramm **wird die Kommission schwerpunktmäßig auf das Justizwesen und die grenzüberschreitende Strafverfolgung ausgerichtete Schulungen fördern**. Dabei wird sie ihre **Anstrengungen darauf konzentrieren, verschiedene Akteure zusammenzubringen**, um die Kohärenz der Politik zu stärken und den Bedürfnissen

³⁵ Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union, KOM(2010) 573 endg., 19. Oktober 2010, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:DE:PDF>.

³⁶ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen - Operative Leitlinien zur Berücksichtigung der Grundrechte bei Folgenabschätzungen der Kommission (nur in englischer Sprache verfügbar), SEK(2011) 567 endg., 6.5.2011.

³⁷ The Right Guide, <http://ec.europa.eu/anti-traffic/ing/entity?id=74db06553-cb8a-4bcc-a3fa-34d4be01bbca>.

³⁸ Mitteilung zur Förderung des Vertrauens in eine EU-weite Rechtspflege: eine neue Dimension der justiziellen Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene, KOM(2011) 551 endg.

spezifischer Bereiche oder spezifischer Akteure gerecht zu werden, sofern dies erforderlich ist.

Die Möglichkeiten der Entwicklung von Schulungsrahmen für Schwellen- und Entwicklungsländer werden geprüft, unter anderem von der Europäischen Stiftung für Berufsbildung. Die Europäische Polizeiakademie (CEPOL), Frontex und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen werden weiterhin bedarfsorientierte Schulungen für ihre spezifischen Zielgruppen erarbeiten.³⁹ Die Kommission wird eine Zusammenarbeit mit den EU-Delegationen in Betracht ziehen, um ihnen - und über sie den Drittländern - Schulungen zum Thema Menschenhandel anzubieten.

2.5. PRIORITÄT E: Verbesserung der einschlägigen Kenntnisse und effiziente Reaktionen auf neu auftretende Probleme im Zusammenhang mit allen Formen des Menschenhandels

Bei allen Formen des Menschenhandels verändern sich die Tendenzen, Muster und Arbeitsmethoden der Menschenhändler, die sich auf das wechselnde Angebot und die sich wandelnde Nachfrage einstellen. Oft sind verschiedene Formen der Ausbeutung eng miteinander verbunden und gehen ineinander über, was die Identifizierung der genauen Form der Ausbeutung des jeweiligen Opfers erschwert. Dadurch wird die Erkennung von Opfern noch schwieriger. Ein rasches Verstehen dieser Tendenzen sowie eine effiziente Reaktion hierauf sind unabdingbar.

(1) Maßnahme 1: Entwicklung eines EU-weiten Datenerhebungssystems

Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten wird die Kommission ein **EU-weites Datenerhebungssystem und -veröffentlichungssystem entwickeln, in dem nach Alter und Geschlecht unterschieden wird**. Ein wichtiger Bestandteil dieser Arbeit werden Erkenntnisse über die Bewegungen und Tendenzen bei internem Menschenhandel sein. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Analyse der ersten Datenerhebungsinitiative im Jahr 2012 wird die Kommission mit den nationalen Berichterstattenden zusammenarbeiten und **sicherstellen, dass im Rahmen der Folgeinitiative für 2011 und 2012 vergleichbare, zuverlässige Daten erhoben werden**. Die Ergebnisse sollen 2014 vorliegen.

In ihrer Mitteilung über die Messung der Kriminalität in der EU unterstrich die Kommission die Notwendigkeit der Erhebung zuverlässiger, vergleichbarer Daten für die Entwicklung faktengestützter politischer Initiativen im Bereich des Menschenhandels. Diese Mitteilung enthält einen Aktionsplan für 2011-2015⁴⁰ zur Erhebung von Daten bezüglich einer geringen Anzahl von Indikatoren.

(2) Maßnahme 2: Ausbau von Kenntnissen über die geschlechterspezifische Dimension des Menschenhandels und die gefährdeten Gruppen

³⁹ Die Europäische Polizeiakademie (CEPOL) bietet Schulungen zum Thema Menschenhandel, einen gemeinsamen Lehrplan und ein E-Learning-Modul für Polizeibeamte an. Frontex hat ein spezifisches Schulungshandbuch für Grenzschutzbeamte zum Thema Menschenhandel entwickelt. Das Instrumentarium des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) wird Instrumente und Informationen zur Ermittlung und Verweissung von Opfern des Menschenhandels beinhalten, zum Beispiel in Schulungsmodulen und Handbüchern.

⁴⁰ *Mitteilung Messung der Kriminalität in der EU: Statistik-Aktionsplan 2011-2015*, KOM(2011) 713 endg.

Die Kommission wird 2013 die **Kenntnisse über die geschlechterspezifische Dimensionen des Menschenhandels weiter ausbauen**, darunter auch die Kenntnisse über die geschlechterspezifischen Aspekte bei der Anwerbung und Ausbeutung von Männern und Frauen, über die geschlechterspezifischen Konsequenzen der verschiedenen Formen des Menschenhandels und die potenziellen Unterschiede der Gefährdung von Männern und Frauen und deren Auswirkungen.

Das Risiko, dem Menschenhandel und diversen Formen der Ausbeutung zum Opfer zu fallen, ist geschlechterspezifisch unterschiedlich ausgeprägt. Frauen und Mädchen werden eher zum Zwecke der Ausbeutung in der Sexindustrie, für Tätigkeiten im Haushalt oder in der Fürsorge verschleppt, wohingegen Männer und Jungen in der Regel Opfer von Zwangsarbeit werden, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft, Bau, Bergbau und Forstwirtschaft sowie auf Fischereifahrzeugen. Darüber hinaus können die Auswirkungen auf verschleppte Frauen und Männer je nach Art des Menschenhandels und der geschlechterspezifischen Aspekte kurz- und langfristig unterschiedlich sein.

Gefährdete Gruppen tragen ein größeres Risiko, dem Menschenhandel zum Opfer zu fallen. Zu diesen Gruppen gehören Kinder, insbesondere Schulabbrecher, zurückgelassene Kinder⁴¹ unbegleitete Kinder, Kinder mit Behinderung sowie Angehörige der Volksgruppe der Roma.⁴² Unter Berücksichtigung der geschlechterspezifischen Aspekte wird die Kommission 2014 auch dafür Sorge tragen, dass im Rahmen des Forschungsförderprogramms Mittel zur Verfügung stehen, **um die Kenntnisse über die stark gefährdeten Gruppen zu verbessern**, und sie wird künftige Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten kohärenter angehen.

(3) Maßnahme 3: Kenntnisse über Anwerbung im Internet

Die Kommission wird 2014 im Rahmen des Förderprogramms „Sichereres Internet“ Projekte unterstützen, die eine **Verbesserung der Kenntnisse über die – auch mit Hilfe von Vermittlern erfolgende – Anwerbung über Internet und soziale Netzwerke** zum Ziel haben. Über das Internet wird ein breites Publikum erreicht: es bietet somit zahlreiche Möglichkeiten zur Anwerbung von Opfern.⁴³ Dort werden leicht abrufbar über einfache Suchmaschinen oder Pop-Ups bzw. in Chatrooms oder durch Spam-Mails Arbeitsplätze angeboten (meist attraktive Tätigkeiten im Ausland für Models, Tänzer/-innen, Schauspieler/-innen etc.). Die Instrumente der sozialen Netzwerke werden als Mittel zur Anwerbung immer beliebter.

(4) Maßnahme 4: Bekämpfung des Menschenhandels zu Zwecken der Ausbeutung der Arbeitskraft

Die Kommission wird 2013 im Rahmen des Förderprogramms für Inneres eine **Studie zur Rechtsprechung in allen Mitgliedstaaten** finanzieren, mit dem Ziel die Anzahl der ermittelten und strafrechtlich verfolgten Fälle des Menschenhandels zu Zwecken der Ausbeutung der Arbeitskraft zu erhöhen sowie die Qualität der Ermittlungen und der

⁴¹ Dies betrifft Kinder, deren Eltern in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten und ihre Kinder im Herkunftsland zurücklassen.

⁴² Unter Berücksichtigung fachspezifischer Forschungsarbeiten wie der Studie zur Typologie und zu politischen Maßnahmen hinsichtlich beteiligter Kinder in der EU, JLS/2009/SEC/PR/008-F2.

⁴³ Siehe hierzu die Studie des Europarats zum Missbrauch des Internets zwecks Anwerbung von Opfern des Menschenhandels, 2007.

strafrechtlichen Verfolgung in diesen Fällen zu verbessern. In vielen Berichten wird die unterschiedliche Herangehensweise der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu Zwecken der Ausbeutung der Arbeitskraft beklagt. Die Mitgliedstaaten verfügen offenbar über unterschiedliche strafrechtliche Bestimmungen und setzen diese unterschiedlich um. Dies kann eine grenzübergreifende Zusammenarbeit behindern. Eine bessere Kenntnis der Rechtsprechungen könnte zur Aufklärung der unterschiedlichen Herangehensweisen der Mitgliedstaaten beitragen.

Auch richtig angewendetes Arbeits(markt)recht und richtig angewendete arbeitsrechtliche Bestimmungen für in der EU arbeitende Migranten können dazu führen, dass die verschiedenen Formen des Menschenhandels bereits im Vorfeld besser bekämpft werden können. Insbesondere in stark durch Menschenhandel gefährdeten Bereichen müssen die administrativen Aspekte des Menschenhandels gezielter beleuchtet werden, zum Beispiel Auftragnehmer, Unterauftragnehmer und Personalvermittlungen. Daher muss in den Herkunftsländern auch eine stärkere Förderung der EU-Agenda für menschenwürdige Arbeit⁴⁴ und ein verbesserter sozialer Schutz erfolgen.

Die Kommission wird 2015 gemeinsam mit der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) einen **Behörden-Leitfaden der bewährten Verfahren** zur Überwachung und Kontrolle von Zeitarbeitsfirmen und zwischengeschalteten Agenturen wie Vermittlungsagenturen im Hinblick auf die Verhinderung des Menschenhandels **ausarbeiten**. Dieser Leitfaden soll auch Lizenzvergabesysteme und Arbeiten zur Haftung dieser Agenturen beinhalten.

Die Kommission wird darüber hinaus **die Zusammenarbeit mit Arbeitsaufsichtsbeamten, Inspektoren für Soziales und Gesundheit, Sicherheitsinspektoren und Inspektoren im Fischereisektor** in Bezug auf die Erkennung und Verweisung von Opfern des Menschenhandels sowie die Sensibilisierung und die Aus- und Fortbildung in diesem Bereich **verstärken**, indem sie das Thema 2013 auf die Agenda der EU-Netzwerke setzt.

3. BEWERTUNG UND ÜBERWACHUNG

In Anbetracht der Vielfalt der in der EU im Bereich des Menschenhandels existierenden Berichterstattungsmechanismen⁴⁵ und der Verbindung zwischen dieser Mitteilung und der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels beabsichtigt die Kommission die Einrichtung effizienter Überwachungs- und Bewertungsverfahren, bei denen Mehrfachberichterstattungen vermieden werden. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, ihre nationalen Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels eigenständig zu bewerten und zu überprüfen.

Gemäß der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels wird die Kommission bis April 2015 überprüfen, inwieweit die Mitgliedstaaten die zur Einhaltung dieser Richtlinie notwendigen Maßnahmen ergriffen haben, und berichtet dem Europäischen Parlament und dem Rat darüber.

Gemäß der Richtlinie wird die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament **alle zwei Jahre** mit Unterstützung durch die Mitgliedstaaten **über die Fortschritte** bei der Bekämpfung des Menschenhandels **Bericht erstatten**. Der erste Bericht ist **2014** zu erstellen und **beinhaltet eine erste Bewertung dieser Mitteilung**.

Schließlich wird 2016 in einem Bericht **bewertet, wie sich die nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung durch Menschenhandel sind, unter Strafe gestellt wird, auswirken**. Erforderlichenfalls werden geeignete Vorschläge unterbreitet.

In Anbetracht der in dieser Mitteilung beschriebenen Maßnahmen wird das informelle Netzwerk nationaler Berichterstatter oder gleichwertiger Mechanismen sowohl für die Überwachung als auch für die Bewertung der Maßnahmen von wesentlicher Bedeutung sein. Die von dem Netzwerk in den Mitgliedstaaten veröffentlichten Berichte werden berücksichtigt. **Die Kommission rät den nationalen Berichterstattern oder gleichwertigen Mechanismen dringend zur Konsultation der Zivilgesellschaft** während der Ausarbeitung der Berichte.

Ob die beabsichtigte Wirkung dieser Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016 erzielt werden kann, hängt maßgeblich von der Verfügbarkeit der Finanzmittel und von der Beteiligung aller in dieser Mitteilung genannten Akteure ab.

⁴⁴ Mitteilung *Menschenwürdige Arbeit für alle fördern: Der Beitrag der Europäischen Union zur weltweiten Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit*, KOM(2006) 249 endg.

⁴⁵ Bereits vorhandene Mechanismen der Berichterstattung im Bereich des Menschenhandels wie das Berichtswesen im Rahmen des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren Kriminalität oder die Berichte der Expertengruppe des Europarats für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) sollen so weit wie möglich ausgeschöpft werden.

Zusammenfassung der Maßnahmen der EU-Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016

PRIORITÄTEN UND MASSNAHMEN	VERANTWORTLICH	ZEITPLAN
PRIORITÄT A: Erkennung, Schutz und Unterstützung der Opfer des Menschenhandels		
Entwicklung nationaler Verweismechanismen („referral mechanisms“)	MS/KOM	2012
Leitlinien zum Schutz der Opfer	KOM	2015
Muster für einen grenzüberschreitenden EU-Verweismechanismus	KOM	2015
Leitlinien zur Verbesserung des Erkennens von Opfern des Menschenhandels	KOM	2014
Leitlinien für konsularische Dienste und Grenzschutzbeamte zum Erkennen von Opfern des Menschenhandels	KOM	2012
Leitlinien zu Systemen zum Schutz des Kindes	KOM	2014
Verstärkung der Systeme zum Schutz des Kindes zwecks Gewährleistung einer sicheren Rückkehr und Verhinderung des mehrfachen Menschenhandels einer Person	MS	2015
Modell der bewährten Verfahren zur Rolle der Vormünder bzw. Vertreter von Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind	KOM/FRA	2014
Informationen zu den im EU-Recht vorgesehenen Arbeitnehmerrechten, sozialen Rechten sowie Opfer- und Migrantenrechten	KOM	2013
Verbreitung von Informationen zu den Arbeitnehmerrechten, sozialen Rechten sowie Opfer- und Migrantenrechten auf nationaler Ebene	MS/KOM	2014

PRIORITÄTEN UND MASSNAHMEN	VERANTWORTLICH	ZEITPLAN
PRIORITÄT B: Verstärkung der Präventionsmaßnahmen gegen Menschenhandel		
Forschung zur Reduzierung der Nachfrage nach Dienstleistungen von Opfern des Menschenhandels	KOM	2013
Einrichtung einer Europäischen Unternehmenskoalition (European Business Coalition) zur Bekämpfung des Menschenhandels	KOM	2014
Muster und Leitlinien zur Reduzierung der Nachfrage	KOM/Europäische Unternehmenskoalition	2016
Analyse der von Interessengruppen durchgeführten bestehenden Präventionsinitiativen	KOM	2013
EU-weite Sensibilisierungsmaßnahmen zu gefährdeten Gruppen	KOM	2014

PRIORITÄTEN UND MASSNAHMEN	VERANTWORTLICH	ZEITPLAN
PRIORITÄT C: Verstärkung der strafrechtlichen Verfolgung der Menschenhändler		
Einrichtung nationaler, multidisziplinärer Strafverfolgungseinheiten im Bereich Menschenhandel	MS	laufend
Proaktive Finanzermittlungen bei Menschenhandelsfällen und Zusammenarbeit mit EU-Agenturen	MS	2013
Analyse der von den MS erhaltenen Informationen zu Finanzermittlungen in Menschenhandelsfällen	Europol/MS	2015

Gemeinsame Ermittlungsgruppen	MS/EU-Agenturen	laufend
Nutzung aller Kapazitäten der EU-Agenturen	MS/EU-Agenturen	laufend
Umsetzung des Eurojust-Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels	Eurojust/MS	2013
Regionale Zusammenarbeit bei Menschenhandel entlang der Ostrouten in die EU	KOM	2012

PRIORITÄTEN UND MASSNAHMEN	VERANTWORTLICH	ZEITPLAN
PRIORITÄT D: Verbesserung der Koordination und Kooperation zwischen den maßgeblichen Akteuren sowie Kohärenz der Politiken		
Koordinierung und Überwachung der Umsetzung der von den EU-Agenturen im Bereich Justiz und Inneres unterzeichneten gemeinsamen Erklärung	KOM	laufend
Stärkung der EU-weiten Koordinierungsmechanismen zur Unterstützung des informellen Netzwerks nationaler Berichtersteller oder gleichwertiger Mechanismen	KOM/MS	2013
Mögliche Errichtung von Kooperationsmechanismen für EU-Delegationen in prioritären Drittländern und Regionen	KOM/EAD/MS	2013
Stärkung und formelle Einrichtung von Partnerschaften mit internationalen Organisationen	KOM/internationale Organisationen/EAD	laufend
Einbeziehung des Menschenhandels in Menschenrechtsklauseln	KOM/EAD	laufend
Finanzierung von Projekten zur Bekämpfung des Menschenhandels in Drittländern und Regionen	KOM/EAD	laufend

DE

DE

EU-Plattform, bestehend aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und Diensteanbietern	KOM	2013
Überprüfung EU-finanzierter Projekte zum Thema Menschenhandel	KOM	2014
Instrument zur Bewertung der Grundrechte in der Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels und in verwandten Maßnahmen	KOM/FRA	2014
Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Bewertungsinstruments	KOM/MS	laufend
Förderung von Schulungsmaßnahmen für im Justizwesen und im Bereich der grenzüberschreitenden Strafverfolgung tätige Beamte	KOM/EU-Agenturen/MS	2012
Verbesserung der Kohärenz durch Schulungsprogramme	KOM/MS	laufend

PRIORITÄTEN UND MASSNAHMEN	VERANTWORTLICH	ZEITPLAN
PRIORITÄT E: Verbesserung der einschlägigen Kenntnisse und effiziente Reaktionen auf sich wandelnde Tendenzen im Bereich des Menschenhandels		
EU-weites System zur Erhebung und Veröffentlichung von nach Geschlecht und Alter aufgeschlüsselten Daten	KOM/MS	2012
Vergleichbare und zuverlässige Daten im Rahmen der Folgeinitiative 2011 und 2012	KOM/MS/nationale Berichtersteller	2014
Forschung zu den geschlechterspezifischen Aspekten des Menschenhandels	KOM	2013
Forschung zu den durch Menschenhandel stark gefährdeten Gruppen	KOM	2014

Forschung zu Anwerbung über das Internet und durch soziale Netzwerke	KOM/MS	2014
Untersuchung der Rechtsprechung zu Menschenhandel oder Ausbeutung der Arbeitskraft	KOM/MS	2013
Behörden-Leitfäden der bewährten Verfahren zur Überwachung von Zeitarbeitsfirmen und zwischengeschalteten Agenturen	EUROFOUND/KOM	2015
Zusammenarbeit mit Arbeitsaufsichtsbeamten, Inspektoren für Soziales und Gesundheit, Sicherheitsinspektoren und Inspektoren im Fischereisektor	KOM	2013

DE

24

141

DE

Die Kommission ernennt EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels

Die Europäische Kommission hat heute beschlossen, Myria Vassiliadou zur EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels zu ernennen. Gleichzeitig stimmte das Europäische Parlament für die Richtlinie gegen Menschenhandel, die die Kommission im März vorgeschlagen hatte.

„Heute ist ein wichtiger Tag für den Kampf der EU gegen diese moderne Form der Sklaverei“, erklärte die EU-Kommissarin für Inneres, Cecilia Malmström. *„Dass das Europäische Parlament heute zugestimmt hat, ist außerordentlich erfreulich. Dies zeigt nämlich, dass in der EU auf breiter Ebene der Wille besteht, eine umfassende europäische Politik gegen Menschenhandel zu schaffen. Die heutige Ernennung von Myria Vassiliadou zur EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels ist dazu ein wichtiger Schritt. Frau Vassiliadou wird eine zentrale Rolle bei der Koordinierung aller Aspekte unserer Maßnahmen zur Bekämpfung dieses entsetzlichen Verbrechens übernehmen. Ich freue mich sehr, dass Frau Vassiliadou sich dazu bereit erklärt hat, und verspreche mir viel von unserer Zusammenarbeit.“*

Die Zypriotin Myria Vassiliadou ist zurzeit Generalsekretärin der Europäischen Frauenlobby, die ihren Sitz in Brüssel hat. Die promovierte Soziologin verfügt über große Erfahrung in Bereichen wie Grundrechte, Menschenhandel, Migration und Frauenrechte. Sie war an Hochschulen, bei den Europäischen Organen und für Nichtregierungsorganisation tätig.

Aufgabe der Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels wird es sein, die Arbeit der Europäischen Organe, EU-Agenturen und -Einrichtungen, Mitgliedstaaten, Drittländer und internationalen Akteure besser aufeinander abzustimmen und für mehr Kohärenz zu sorgen. Sie wird dazu beitragen, bereits bestehende und für die Bekämpfung des Menschenhandels wichtige EU-Maßnahmen weiterzuentwickeln, neue Maßnahmen zu erarbeiten und eine übergreifende strategische Orientierung für die Außenpolitik der EU in diesem Bereich zu konzipieren. Die Koordinatorin ist direkt dem Generaldirektor der GD Inneres unterstellt.

Um wirksam zu sein, muss eine EU-Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels etliche andere Politikbereiche wie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, den Schutz der Menschenrechte, die Außenbeziehungen, die Migrationspolitik sowie das Sozial- und Arbeitsrecht einbeziehen. Die Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels muss die Kohärenz zwischen all diesen Politikbereichen sicherstellen.

Hintergrund

Die Bekämpfung des Menschenhandels ist für die Kommission und für die EU eine übergreifende Priorität. Im März 2010 schlug die Kommission Rechtsvorschriften vor, die die Mitgliedstaaten verpflichten, in den drei Bereichen Strafverfolgung von Menschenhändlern, Opferschutz und Prävention tätig zu werden ([IP/10/380](#)).

Nachdem das Europäische Parlament der Richtlinie zugestimmt hat, muss sie noch förmlich vom Rat angenommen werden, bevor sie in Kraft treten kann. Die neue Richtlinie wird die derzeitigen EU-Vorschriften aus dem Jahre 2002 ersetzen ([Rahmenrichtlinie 2002/629/JJ](#)) und für alle Mitgliedstaaten außer Dänemark und das Vereinigte Königreich gelten. Die Mitgliedstaaten müssen die neuen Vorschriften dann innerhalb von zwei Jahren in innerstaatliches Recht umsetzen.

Weitere Informationen

Website von Cecilia Malmström, für Inneres zuständiges Kommissionsmitglied:
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/welcome/default_en.htm

Tag gegen Menschenhandel: Kommission fordert verbesserten Opferschutz

In den meisten EU-Mitgliedstaaten ist die Zahl der Opfer von Menschenhandel, denen ein Aufenthaltstitel erteilt wird, gering. Dies zeigt ein Bericht über die Anwendung der Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer von Menschenhandel, den die Kommission aus gegebenem Anlass am heutigen Tag veröffentlicht hat.

„Es geht nicht an, dass jährlich schätzungsweise mehrere hunderttausend Menschen in die EU oder auch innerhalb der EU verschleppt werden und nur ein paar Tausenden die nötige Hilfe zuteil wird“, so die für innere Angelegenheiten zuständige EU-Kommissarin Cecilia Malmström. „Menschenhandel, gleich, ob zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zweck sexueller Ausbeutung, ist ein verabscheuenswürdiges Verbrechen und sollte als das bezeichnet werden, was es ist, nämlich als moderne Sklaverei. In der Bekämpfung des Menschenhandels sehe ich eine meiner wichtigsten Aufgaben; wir müssen das gesamte Handlungsspektrum ausschöpfen, um Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz zu verbessern.“

Die Europäische Kommission will konsequent gegen Menschenhandel vorgehen, wie sich an ihrem Vorschlag vom März 2010 für eine neue EU-Richtlinie zeigt. Neben einer Angleichung des materiellen Strafrechts verbessert der neue Vorschlag den Schutz und die Unterstützung für Opfer und stärkt den Präventionsaspekt. Außerdem schreibt die Richtlinie vor, dass die Opfer von Menschenhandel grundsätzlich nicht für strafbare Handlungen zur Verantwortung gezogen werden dürfen, die sich zwangsläufig aus ihrer Verschleppung ergeben.

Opferschutz heißt nicht nur, denjenigen zu helfen, die Opfer von Menschenhandel wurden, sondern auch zu verhindern, dass andere dem organisierten Menschenhandel zum Opfer fallen. Die Opfer scheuen jedoch vielfach die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden, was die Identifizierung der Täter erschwert. Aus mehreren Gründen ist es daher wichtig, das vorhandene Instrumentarium zum Opferschutz voll auszuschöpfen. So gibt die Richtlinie [2004/81/EG](#) den Mitgliedstaaten das Recht, als Gegenleistung für die Zusammenarbeit der Opfer mit den Ermittlungsbehörden für die Dauer des Verfahrens einen Aufenthaltstitel zu erteilen. Die Kommission stellt in ihrem Bericht über die Anwendung der Richtlinie jedoch fest, dass den jährlich mehreren Hundert identifizierten Opfern in den Mitgliedstaaten (in einigen sogar bis zu 2 000) selten mehr als 20 Aufenthaltstitel gegenüberstehen, die auf der Grundlage dieser Richtlinie pro Jahr erteilt wurden. Selbst wenn ein Teil der Opfer nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen sollte (weil sie z. B. aus der EU stammen), ist die Diskrepanz zwischen identifizierten Opfern und Personen, die von den besonderen Aufenthaltstiteln Gebrauch machen, augenfällig.

Die Kommission wird alle Fälle prüfen, in denen es Probleme mit der Anwendung der Richtlinie gab. Sie könnte letztlich auch bestimmte Änderungen an der Richtlinie in Erwägung ziehen, durch die sich ihr Wirkungspotenzial beim Vorgehen gegen Menschenhandel und beim Opferschutz verbessern ließe. Eine Möglichkeit wäre, einen befristeten Aufenthaltstitel auf der Grundlage der Schutzbedürftigkeit des Opfers und nicht unbedingt als Gegenleistung für die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden zu erteilen. Weitere Änderungen könnten darin bestehen, die Opfern gewährte Bedenkzeit genau festzulegen, die Rahmenbedingungen für die Betreuung der Opfer – vor allem von Minderjährigen – zu verbessern und die Pflicht zur Belehrung der Opfer über ihre Rechte besser durchzusetzen.

Hintergrund

Der EU-weite Tag gegen Menschenhandel wird jedes Jahr am 18. Oktober begangen. Erstmals fand er 2007 statt. Den vierten Tag gegen Menschenhandel hat der belgische Ratsvorsitz zum Anlass genommen, um unter dem Titel „Towards a multidisciplinary approach to prevention of trafficking in human beings, prosecution of traffickers and protection of victims“ eine mit hochrangigen Politikern, Mitarbeitern von Behörden und Vertretern der Zivilgesellschaft besetzte Konferenz zu organisieren.

Im März 2010 schlug die Europäische Kommission eine neue EU-Richtlinie vor, die der Bekämpfung des Menschenhandels an verschiedenen Fronten beizukommen sucht:

- materielles Strafrecht: gemeinsame Definition des Straftatbestands, gemeinsame Festlegung erschwerender Umstände und Heraufsetzung des Strafmaßes für Täter und Straflosigkeit der Opfer.
- Strafverfolgung: Staatsbürger eines EU-Mitgliedstaats sollen auch für im Ausland begangene Verbrechen zur Rechenschaft gezogen werden können.
- Rechte der Opfer im Strafverfahren: beispielsweise besondere Vorkehrungen für besonders schutzbedürftige Personen, Gewährung von Polizeischutz, Stellung eines Rechtsbeistands und besondere Schutzmaßnahmen für Kinder.
- Opferbetreuung: u.a. innerstaatliche Maßnahmen zum frühzeitigen Aufspüren und zur Unterstützung der Opfer.
- Prävention: u.a. Maßnahmen, die abschreckend auf diejenigen wirken, die durch ihre Nachfrage dem Menschenhandel Vorschub leisten.
- Kontrolle: Benennung nationaler Berichterhalter oder Einführung ähnlicher Mechanismen, mit denen sich die Umsetzung überwachen lässt.

Die Richtlinie [2004/81/EG](#) über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, sieht vor, dass jedem Drittstaatsangehörigen, der Opfer von Menschenhandel geworden ist, zunächst eine Bedenkzeit einzuräumen ist, in der er überlegen kann, ob er mit den Behörden zusammenarbeitet oder nicht. In dieser Zeit haben die Opfer Anspruch darauf, mit dem Nötigsten versorgt und entsprechend ihren besonderen Bedürfnissen betreut zu werden. Die Opfer, die sich für eine Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden entschieden haben, können für die Dauer des Verfahrens einen Aufenthaltstitel erhalten.

Weitere Informationen

Homepage von Cecilia Malmström, EU-Kommissarin für Inneres:

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/index_en.htm



Brüssel, den 15.10.2010
KOM(2010) 493 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung.....	4
2.	Überwachung und Stand der Umsetzung.....	4
3.	Allgemeine Bestimmungen.....	4
3.1.	Begriffsbestimmungen (Artikel 2).....	4
3.2.	Anwendungsbereich (Artikel 3).....	5
4.	Sonderbestimmungen.....	5
4.1.	Information der betroffenen Drittstaatsangehörigen (Artikel 5).....	5
4.2.	Bedenkzeit (Artikel 6 Absatz 1).....	5
4.3.	Schutz vor der Vollstreckung von Rückführungsentscheidungen (Artikel 6 Absatz 2).....	6
4.4.	Beendigung der Bedenkzeit (Artikel 6 Absatz 4).....	6
4.5.	Erteilung des Aufenthaltstitels (Artikel 8).....	6
4.6.	Geltungsdauer und Verlängerung des Aufenthaltstitels (Artikel 8 Absatz 3).....	7
4.7.	Behandlung von Opfern (Artikel 7 und 9).....	7
4.7.1.	Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts.....	7
4.7.2.	Beachtung der speziellen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen (Artikel 7 Absatz 1 und Artikel 9 Absätze 1 und 2).....	8
4.7.3.	Sicherheits- und Schutzbedürfnisse (Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 1).....	8
4.7.4.	Übersetzungs- und Dolmetschdienste (Artikel 7 Absatz 3 und Artikel 9 Absatz 1) ...	8
4.7.5.	Unentgeltlicher Rechtsbeistand (Artikel 7 Absatz 4 und Artikel 9 Absatz 1).....	9
4.7.6.	Medizinische Versorgung (Artikel 7 Absatz 1 und Artikel 9 Absatz 1).....	9
4.8.	Minderjährige (Artikel 10).....	9
4.8.1.	Wohl des Kindes (Artikel 10 Buchstabe a).....	9
4.8.2.	Zugang zum Bildungssystem für Minderjährige (Artikel 10 Buchstabe b).....	10
4.8.3.	Rechtliche Vertretung und Ausfindigmachen von Angehörigen (Artikel 10 Buchstabe c).....	10
4.9.	Erwerbstätigkeit, berufliche und allgemeine Bildung (Artikel 11).....	10
4.10.	Programme oder Maßnahmen (Artikel 12).....	10
4.11.	Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels (Artikel 13).....	10
4.12.	Entzug (Artikel 14).....	11

5.	Statistik und Zahlen.....	11
6.	Schlussfolgerungen	12
7.	Künftige Entwicklungen	12

1. EINLEITUNG

Am 29. April 2004 erließ der Rat die Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder deren Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (im Folgenden „die Richtlinie“). Sie gilt für alle Mitgliedstaaten außer für DK, IE und das UK¹.

Der vorliegende Bericht wurde gemäß Artikel 16 der Richtlinie erstellt, dem zufolge die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anwendung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten Bericht erstattet und gegebenenfalls notwendige Änderungen vorschlägt.

Dem Bericht liegt eine Studie über die Umsetzung der Richtlinie² zugrunde. Die Mitgliedstaaten hatten die Möglichkeit, die Sachinformationen zu prüfen und auf den neuesten Stand zu bringen.

2. ÜBERWACHUNG UND STAND DER UMSETZUNG

Die Mitgliedstaaten waren gehalten, die Umsetzung bis zum 6. August 2006³ abzuschließen. Die Kommission unterstützte diesen Prozess durch die Organisation von Besprechungen mit nationalen Sachverständigen. Nach Ablauf der Umsetzungsfrist wurden Vertragsverletzungsverfahren gegen vierzehn Mitgliedstaaten eingeleitet. In der Folge übermittelte die Kommission gemäß Artikel 226 EG-Vertrag acht mit Gründen versehene Stellungnahmen. In zwei Fällen wurde beschlossen, Klage beim Europäischen Gerichtshof einzureichen: eine Klage wurde zurückgezogen; in dem anderen Fall erging ein Urteil⁴.

Alle an die Richtlinie gebundenen Mitgliedstaaten haben ihre Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt.

3. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

3.1. Begriffsbestimmungen (Artikel 2)

Im Sinne der Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Menschenhandel“ die Fälle, die von den Artikeln 1, 2 und 3 des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI erfasst werden. Zwar muss die innerstaatliche Definition dem nicht wortwörtlich entsprechen, doch kann eine gegenüber dieser Begriffsbestimmung wesentlich veränderte oder enger gefasste Definition negative Auswirkungen auf die Umsetzung der Richtlinie 2004/81/EG haben. Im Bericht der Kommission über die Anwendung des Rahmenbeschlusses und dem Begleitpapier der Kommissionsdienststellen⁵ wurden bereits einige diesbezügliche Mängel festgestellt.

¹ In diesem Bericht bezeichnet der Begriff „Mitgliedstaaten“ diejenigen Mitgliedstaaten, für die die Richtlinie bindend ist.
² Von der Kommission geförderte und vom Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe „Odysseus“ durchgeführte Studie (2007).
³ RO und BG mussten die Richtlinie bis zu ihrem Beitritt zur EU umgesetzt haben.
⁴ Rechtssache C-266/08, *Commission/Spainien*, Urteil vom 14.5.2009.
⁵ KOM(2006) 187 endgültig und SEK(2006) 525.

Anlässlich der Annahme des Berichts forderte die Kommission die betreffenden Mitgliedstaaten auf, dieser Situation so bald wie möglich abzuhelfen.

3.2. Anwendungsbereich (Artikel 3)

Alle Mitgliedstaaten wenden diese Richtlinie auf Drittstaatsangehörige, die Opfer von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel sind oder waren, auch dann an, wenn sie illegal in einem Mitgliedstaat eingereist sind.

Die Mitgliedstaaten können diese Richtlinie nicht nur auf Opfer des Menschenhandels, sondern auch auf Drittstaatsangehörige anwenden, denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde. Neun Mitgliedstaaten (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO, SE) haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten wendet die Umsetzungsvorschriften sowohl auf Erwachsene als auch auf Minderjährige an; in zwei Mitgliedstaaten (LT, SK) gilt sie nur für Erwachsene. In EE ist die Anwendung auf Minderjährige mit der Einschränkung versehen, dass sie im Interesse des Minderjährigen und zum Vorteil der Rechte des Minderjährigen sein muss.

4. SONDERBESTIMMUNGEN

4.1. Information der betroffenen Drittstaatsangehörigen (Artikel 5)

Sind die zuständigen Behörden der Auffassung, dass ein Drittstaatsangehöriger in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen kann, so informieren sie die betroffene Person über die im Rahmen dieser Richtlinie gebotenen Möglichkeiten.

AT, ES und LT sind den Nachweis dafür schuldig geblieben, dass sie dieser Verpflichtung nachgekommen sind.

Die Rechtsvorschriften in RO können Probleme aufwerfen, da weder die Behörde, für die diese Verpflichtung gilt, klar benannt wird noch konkrete Vorgaben zu Inhalt und Form der Information gemacht werden.

Abgesehen von der formellen Umsetzung gibt es in einigen Mitgliedstaaten (EE, EL, NL, PL) Hinweise auf gelegentliche praktische Probleme, vor allem dann, wenn die Identität der Opfer nicht hinreichend geklärt werden konnte. In einigen Fällen führte dies dazu, dass das mutmaßliche Opfer als Ausländer in Gewahrsam genommen wurde, der sich illegal im Land aufhält, anstatt in ihm einen Betroffenen zu sehen, dem eine Bedenkzeit zuzugestehen ist (NL).

4.2. Bedenkzeit (Artikel 6 Absatz 1)

Alle Mitgliedstaaten haben eine Bedenkzeit für Personen vorgesehen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Die Richtlinie enthält keine Vorgaben zur Dauer der Bedenkzeit, sondern besagt, dass dies nach innerstaatlichem Recht festzulegen ist.

Die Mitgliedstaaten haben diese Vorschrift unterschiedlich umgesetzt. Eine Reihe von Mitgliedstaaten (BE, CZ, EL, FR, LU, LV, SK) gewährt eine genau festgesetzte Bedenkzeit (von 30 Tagen oder mehr). In einigen anderen Ländern ist lediglich eine Mindestdauer für die

Bedenkzeit vorgegeben, während andere (EE, FI, DE) sowohl eine Mindestdauer als auch eine Höchstdauer (von bis zu sechs Monaten) festgelegt haben. Einige Mitgliedstaaten (MT, PT, RO, SI) haben lediglich eine Höchstdauer (von zwei bis drei Monaten) vorgegeben.

LT macht keine Angaben zur Dauer der Bedenkzeit; in IT wird in der Praxis eine Bedenkzeit eingeräumt, die allerdings nicht gesetzlich geregelt ist.

In PL kann allen Opfern von Menschenhandel ein Aufenthaltstitel mit maximal dreimonatiger Gültigkeit erteilt werden, der einer Bedenkzeit gleichgesetzt wird. Der fakultative Charakter dieser Vorschrift steht nicht im Einklang mit der Richtlinie, die die Gewährung einer Bedenkzeit als obligatorisch vorschreibt.

4.3. Schutz vor der Vollstreckung von Rückführungsentscheidungen (Artikel 6 Absatz 2)

In der Richtlinie wird die Vollstreckung etwaiger Rückführungsentscheidungen während der Bedenkzeit untersagt. Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat dieser Anforderung entsprochen.

In BG ist jedoch kein solcher Schutz vorgesehen.

4.4. Beendigung der Bedenkzeit (Artikel 6 Absatz 4)

Laut Richtlinie kann die Bedenkzeit im Interesse der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der inneren Sicherheit sowie für den Fall, dass die betroffene Person den Kontakt mit den Tätern aktiv, freiwillig und aus eigener Initiative wieder aufgenommen hat, beendet werden.

Nicht einmal die Hälfte der Mitgliedstaaten (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE, SK) hat diese fakultative Vorschrift vorschriftsgemäß umgesetzt.

In NL kann die Bedenkzeit beendet werden, wenn das Opfer in diesem Zeitraum zu erkennen gibt, dass es zur Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden nicht bereit ist, bzw. wenn es das Land während der Bedenkzeit verlassen hat; hiermit geht NL über die Kriterien der Richtlinie hinaus.

Die entsprechende Vorschrift in ES lässt zu viel Raum für Interpretationen, da es für die Beendigung der Bedenkzeit ausreicht, wenn die Behörden feststellen, dass die Behauptungen des Opfers nicht zutreffen.

4.5. Erteilung des Aufenthaltstitels (Artikel 8)

In Bezug auf die Erteilung des Aufenthaltstitels sollten die Mitgliedstaaten zusätzlich prüfen, welche Möglichkeiten sich durch eine Verlängerung des Aufenthalts des betroffenen Drittstaatsangehörigen in ihrem Hoheitsgebiet für die Ermittlungen oder das Gerichtsverfahren ergeben, ob er seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit eindeutig bekundet hat und ob er alle Verbindungen zu den mutmaßlichen Tätern abgebrochen hat.

Die meisten Mitgliedstaaten haben diese Kriterien korrekt umgesetzt.

Einige Mitgliedstaaten (BG, LT) verlangen zusätzlich, dass das Opfer ein Dokument oder mehrere Dokumente, z. B. einen Pass oder ein Einreisevisum, als Voraussetzung für die Erteilung des Aufenthaltstitels vorlegt. Dies kann die tatsächliche Ausübung der in dieser

Richtlinie gewährten Rechte behindern, da der Identitätsnachweis einigen Opfern auf bestimmte Weise abhandeln gekommen sein kann.

Die Rechtsvorschriften in FR sehen vor, dass das Opfer als eine Voraussetzung für die Erteilung des Aufenthaltstitels bei den zuständigen Behörden offiziell Anzeige erstatten muss. Je nachdem, wie diese Vorschrift in der Praxis angewandt wird, kann sie über die in der Richtlinie vorgegebenen Bedingungen hinausgehen.

Die in Artikel 8 Absatz 1 enthaltenen Bedingungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels gelten unbeschadet der Gründe im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung und dem Schutz der inneren Sicherheit.

Mehrere Mitgliedstaaten (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE, SI) sehen die Möglichkeit vor, die Erteilung des Aufenthaltstitels aus den genannten Gründen zu verweigern. In bestimmten Fällen ist diese Bestimmung Bestandteil der allgemeinen Grundsätze für die Erteilung von Aufenthaltstiteln.

In EE kann der Aufenthaltstitel verweigert werden, wenn die Gefahr besteht, dass der Betreffende die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit, die guten Sitten oder die Rechte und Interessen anderer verletzt; damit geht das Land über den in der Richtlinie vorgegebenen Rahmen hinaus.

Einige Mitgliedstaaten (z. B. AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL, SK) setzen für die Erteilung des Aufenthaltstitels nicht nur die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden voraus, sondern sehen zusätzlich bestimmte Arten von Aufenthaltstiteln vor, die sich nach der Schutzbedürftigkeit des Opfers richten. Diese Möglichkeit ist in einigen Fällen auf bestimmte Personengruppen beschränkt (z. B. Minderjährige).

4.6. Geltungsdauer und Verlängerung des Aufenthaltstitels (Artikel 8 Absatz 3)

Laut Richtlinie muss der Aufenthaltstitel mindestens sechs Monate gültig sein. Er wird verlängert, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung weiterhin erfüllt sind.

In den meisten Mitgliedstaaten liegt die Gültigkeit zwischen sechs Monaten (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SI) und einem Jahr (EL, ES, NL, PT).

In zwei Mitgliedstaaten (BG, EE) ist entweder keine Mindestdauer für die Gültigkeit oder ein Zeitraum von weniger als sechs Monaten vorgesehen.

Alle Mitgliedstaaten ermöglichen eine Verlängerung des Aufenthaltstitels.

4.7. Behandlung von Opfern (Artikel 7 und 9)

4.7.1. Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass den betroffenen Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, die Mittel zur Sicherstellung ihres Lebensunterhalts während der Bedenkzeit gewährt werden, und dass ihnen nach Erteilung des Aufenthaltstitels mindestens dieselbe Behandlung zuteil wird.

Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten sieht eine Unterstützung entweder in Form von Bargeldzahlungen oder von Sachleistungen vor.

In AT wird die Unterstützung nur nach Erteilung eines Aufenthaltstitels gewährt, wohingegen während der Bedenkzeit keine spezifischen Unterstützungsleistungen vorgesehen sind, sofern es sich bei dem Opfer nicht um einen Asylbewerber handelt. Dies dürfte mit den Anforderungen der Richtlinie nicht vereinbar sein.

Außerdem wurden in einigen Mitgliedstaaten insofern praktische Schwierigkeiten festgestellt, als die gewährte Unterstützung zur Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts der Empfänger zu knapp bemessen zu sein scheint. In BG gibt es keinen Beleg dafür, dass Unterkünfte für die Opfer eingerichtet wurden. In LT haben die Opfer in dieser Hinsicht keine spezifischen Rechte: ihnen wird dieselbe Behandlung gewährt wie Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Land aufhalten.

4.7.2. Beachtung der speziellen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen (Artikel 7 Absatz 1 und Artikel 9 Absätze 1 und 2)

Die Mitgliedstaaten beachten die speziellen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen, einschließlich psychologischer Hilfe, soweit diese angemessen und durch innerstaatliches Recht vorgesehen ist. Dies gilt sowohl während der Bedenkzeit als auch nach der Erteilung des Aufenthaltstitels.

Nur sehr wenige Mitgliedstaaten haben dieser Forderung jedoch in einer allgemeinen Klausel Rechnung getragen.

Der Zugang zu psychologischer Hilfe ist in den meisten Mitgliedstaaten ausdrücklich vorgesehen.

In BG sind hierfür keine speziellen Anlaufstellen vorgesehen. EE ermöglicht den Zugang zu psychologischer Hilfe nur unter erschwerten Bedingungen und erstattet die Kosten hierfür erst nachträglich, was den Opfern die praktische Ausübung dieses Rechts erschwert. In AT, LT und SK wurden keine spezifischen Bestimmungen erlassen, die den Opfern psychologische Hilfe garantieren.

4.7.3. Sicherheits- und Schutzbedürfnisse (Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 1)

Nur wenige Mitgliedstaaten haben ausdrücklich Maßnahmen in Bezug auf die Sicherheits- und Schutzbedürfnisse der Betroffenen vorgesehen (BG, EL, FI, FR, LV, MT, PT). Einige Mitgliedstaaten verweisen auf bereits bestehende Regelungen zum Opferschutz (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

AT, EE und RO haben keine entsprechenden innerstaatlichen Vorschriften mitgeteilt.

4.7.4. Übersetzungs- und Dolmetschdienste (Artikel 7 Absatz 3 und Artikel 9 Absatz 1)

Eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten stellt Übersetzungs- und Dolmetschdienste sowohl vor als auch nach der Erteilung des Aufenthaltstitels zur Verfügung (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SK).

In PL werden diese Dienstleistungen von staatlich zugelassenen NRO erbracht.

In einigen Fällen können die Dolmetschdienste aus praktischen Gründen unzureichend sein, z. B. weil es an Dolmetschern fehlt (EL). AT bietet Übersetzungsdienste erst nach der

Ereilung des Aufenthaltstitels an, SI nur während der Bedenkzeit und BG nur bei Strafverfahren. EE sieht lediglich einen „Übersetzungsnotdienst“ vor.

Die Rechtsvorschriften in LV sind insofern problematisch, als Opfer von Menschenhandel nach der Erteilung des Aufenthaltstitels keinen ausdrücklichen Anspruch auf Übersetzungs- und Dolmetschendienste haben.

4.7.5. *Unentgeltlicher Rechtsbeistand (Artikel 7 Absatz 4 und Artikel 9 Absatz 1)*

Eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, PT) hat diesbezügliche fakultative Vorschriften umgesetzt und stellt unentgeltlichen Rechtsbeistand sowohl vor als auch nach der Erteilung des Aufenthaltstitels zur Verfügung.

In EL besteht dieser Anspruch ebenfalls, doch scheint es bei der praktischen Umsetzung Probleme zu geben.

4.7.6. *Medizinische Versorgung (Artikel 7 Absatz 1 und Artikel 9 Absatz 1)*

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, während der Bedenkzeit eine medizinische „Notversorgung“ sicherzustellen und nach der Erteilung des Aufenthaltstitels für die „notwendige“ medizinische Hilfe zu sorgen.

Dieser Verpflichtung sind alle Mitgliedstaaten nachgekommen. Einige (BE, CZ, EL, FI, NL, SE) sind weitergegangen und bieten nicht nur eine medizinische Notversorgung, sondern eine allgemeine medizinische Versorgung sowohl vor als auch nach der Erteilung des Aufenthaltstitels. In PL und PT wird Zugang zu einer generellen medizinischen Versorgung nach der Erteilung des Aufenthaltstitels gewährt.

Es scheint, dass andere Mitgliedstaaten Inhabern von Aufenthaltstiteln keine weiterreichenden Dienstleistungen gewähren, obwohl die Formulierung, dass Inhabern eines Aufenthaltstitels „zumindest“ die während der Bedenkzeit vorgesehene Behandlung zu gewähren ist, hierzu ermutigen soll.

4.8. **Minderjährige (Artikel 10)**

4.8.1. *Wohl des Kindes (Artikel 10 Buchstabe a)*

Die Mitgliedstaaten, die von der Möglichkeit Gebrauch machen, diese Richtlinie auf Minderjährige anzuwenden, müssen das Wohl des Kindes gebührend berücksichtigen, wenn sie die Bestimmungen dieser Richtlinie anwenden. Nur einige Mitgliedstaaten (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES, SE) sehen in ihren Rechtsvorschriften ausdrücklich die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Minderjährige vor. Andere vertreten die Auffassung, dass diesem Grundsatz durch die Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes bzw. durch allgemeine Rechtsvorschriften bereits Rechnung getragen wird. Die konkrete Anwendung dieses Grundsatzes kann jedoch Probleme aufwerfen.

Nur ES, FR und MT haben beispielsweise eine Sonderbestimmung erlassen, die sicherstellt, dass das Verfahren dem Alter und der Reife des Kindes entspricht.

Lediglich BG, EL und PT haben von der fakultativen Bestimmung (Artikel 10 Buchstabe a) Gebrauch gemacht und die Bedenkzeit auch für Minderjährige eingeführt.

4.8.2. *Zugang zum Bildungssystem für Minderjährige (Artikel 10 Buchstabe b)*

Alle Mitgliedstaaten ermöglichen Minderjährigen den Zugang zum Bildungssystem.

Es bleibt abzuwarten, ob die in RO und EE geltenden Vorschriften, wonach der Zugang zum Bildungssystem an die Bedingung des Wohnsitzes im Land geknüpft ist, in der Praxis Probleme mit sich bringen werden.

4.8.3. *Rechtliche Vertretung und Ausfindigmachen von Angehörigen (Artikel 10 Buchstabe c)*

Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat der Forderung Rechnung getragen, dass bei unbegleiteten Minderjährigen eine rechtliche Vertretung zu gewährleisten ist. In EL wurden jedoch keine praktischen Vorkehrungen hierfür getroffen.

Die Vorschrift für die Mitgliedstaaten, alles in ihrer Macht-Stehende zu tun, um so schnell wie möglich Angehörige ausfindig zu machen, wurde von mehreren Mitgliedstaaten nicht umgesetzt (AT, CZ, FI, MT, PL, SE, SI).

4.9. **Erwerbstätigkeit, berufliche und allgemeine Bildung (Artikel 11)**

Die Mitgliedstaaten legen die Regeln fest, nach denen Inhabern des Aufenthaltstitels der Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zur beruflichen und allgemeinen Bildung gewährt wird.

Mit Ausnahme von RO bieten alle Mitgliedstaaten den betroffenen Personen Zugang zum Arbeitsmarkt. MT fordert, dass eine Genehmigung des Ministers für Justiz und Inneres eingeholt werden muss, was die Ausübung dieses Rechts erschweren kann.

Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von RO gewähren Zugang zur beruflichen und allgemeinen Bildung.

4.10. **Programme oder Maßnahmen (Artikel 12)**

Den Opfern wird Zugang zu bestehenden Programmen oder Maßnahmen für die Rückkehr in ein normales soziales Leben gewährt, wobei die Möglichkeit besteht, besondere Maßnahmen zugunsten der betroffenen Personen vorzusehen.

Alle Mitgliedstaaten ermöglichen den Opfern die Teilnahme an Programmen, die sich in der Regel an Opfer von Menschenhandel oder allgemeiner an Einwanderer als Zielgruppe richten. Nur drei Mitgliedstaaten (CZ, FI, LV) haben die Möglichkeit genutzt, spezielle Programme aufzulegen.

Kein Mitgliedstaat hat die Verlängerung des Aufenthaltstitels an die Bedingung der Teilnahme an entsprechenden Programmen oder Maßnahmen geknüpft.

4.11. **Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels (Artikel 13)**

Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten verlängert den Aufenthaltstitel nicht, wenn die Bedingungen gemäß Artikel 8 Absatz 2 nicht mehr erfüllt sind oder das maßgebliche Verfahren aufgrund einer Entscheidung der zuständigen Behörden abgeschlossen wurde.

Einige Mitgliedstaaten (BE, CZ, FI, LU, NL) sehen die Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels für Opfer vor, deren Verfahren abgeschlossen ist bzw. die sich bereits eine bestimmte Zeit im Land aufhalten.

4.12. Entzug (Artikel 14)

Der Aufenthaltstitel kann jederzeit entzogen werden, wenn die insbesondere in den in Artikel 14 Buchstaben a bis e aufgeführten Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr erfüllt sind.

Die in die Rechtsvorschriften aufgenommenen Kriterien für den Entzug des Aufenthaltstitels sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden.

Einige Mitgliedstaaten (BE, DE, EL, LU, MT, RO) orientieren sich hierbei an den in Artikel 14 genannten Voraussetzungen. Andere (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT, SK) wiederum haben strengere Kriterien für den Entzug des Titels eingeführt.

In SE und LT kann der Aufenthaltstitel entzogen werden, wenn der Betroffene auf der Liste der Personen steht, gegen die ein Einreiseverbot verhängt wurde. Weitere Gründe für den Entzug sind unter anderem das Kriterium der öffentlichen Gesundheit (LT), Missbrauch des Aufenthaltstitels durch den Inhaber (PL), Angabe falscher oder gefälschter Informationen zur eigenen Identität (FI und SI), Angabe unrichtiger Informationen bzw. Verheimlichung von Umständen, die für die Erlangung des Aufenthaltstitels von Bedeutung waren (SE). Die genannten Gründe scheinen über die Bestimmungen von Artikel 14 hinauszugehen.

5. STATISTIK UND ZAHLEN

Nur eine begrenzte Anzahl von Mitgliedstaaten konnte Daten zur Zahl der Aufenthaltstitel liefern, die als Folge der Umsetzung dieser Richtlinie erteilt wurden; noch weniger Mitgliedstaaten machten der Kommission Angaben zur Anzahl der gewährten Bedenkzeiten.

Die verfügbaren Daten⁶ über Aufenthaltstitel für Opfer von Menschenhandel zeigen deutliche Unterschiede in Bezug auf die Auswirkungen der Richtlinie. In einigen Mitgliedstaaten (BE, IT, NL, FR, DE) wurde mit mehr als 100 pro Jahr eine große Zahl von Aufenthaltstiteln erteilt. In anderen Mitgliedstaaten (CZ, FI, HU, PL, SE) lag die Zahl mit einem bis zu 20 Aufenthaltstiteln deutlich niedriger. Wieder andere Mitgliedstaaten erteilten gar keine Aufenthaltstitel auf der Grundlage der umgesetzten Richtlinie bzw. machten keine Angaben (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI, SK).

Festzuhalten ist, dass die vorliegenden Daten unter Umständen keine hundertprozentige Aussagekraft besitzen, da einige Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen zu erteilen, wobei diese Möglichkeit nicht auf Opfer von Menschenhandel beschränkt ist bzw. nicht an die Bedingung der Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden geknüpft ist.

Um vollständigere und zuverlässigere Daten zur Anwendung dieser Richtlinie zu erhalten, prüft die Kommission die Möglichkeit, Daten über Aufenthaltstitel, die auf der Grundlage der

⁶ Die Daten wurden mithilfe von Ad-hoc-Befragungen für den Odysseus-Bericht, die Folgenabschätzung zum Vorschlag für den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels und seit kurzem auch über die nationalen Kontaktstellen des für Integration und Asyl zuständigen Ausschusses gesammelt.

Umsetzungsvorschriften zu dieser Richtlinie erteilt werden, im Rahmen der Datenerhebung gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 zu erfassen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Obwohl die verfügbaren Zahlen für sich genommen keine umfassende Bewertung der Wirksamkeit dieser Richtlinie ermöglichen, kann festgestellt werden, dass die allgemeinen Daten über Opfer von Menschenhandel in der EU unzureichende Auswirkungen dieser Richtlinie zu belegen scheinen. Der Anzahl der identifizierten Opfer von mehreren Hundert bzw. auch bis zu 2 000 Personen pro Jahr⁷ in einigen Mitgliedstaaten stehen selten mehr als 20 Aufenthaltstitel gegenüber, die auf der Grundlage dieser Richtlinie pro Jahr erteilt wurden.

Auch wenn ein Teil der Opfer nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fällt (weil sie z. B. keine Drittstaatsangehörigen sind), ist die Differenz zwischen identifizierten Opfern und Personen, die von den spezifischen Aufenthaltstiteln Gebrauch machen, auffällig. Dies kann ein Hinweis darauf sein, dass das Potenzial der Richtlinie zur Zerschlagung von Menschenhandlungen bei gleichzeitigem Schutz der Rechte der Opfer nicht in vollem Umfang ausgeschöpft wird.

Zwar sind die im Bericht aufgeführten Mängel nicht durchweg schwerwiegend, doch können einige dazu führen, dass die Richtlinie nicht ordnungsgemäß angewandt wird. Zudem deuten die Mitgliedstaaten an, dass es sein kann, dass einige Opfer nur zögerlich von den ihnen gebotenen Möglichkeiten Gebrauch machen. Allerdings ist auch davon auszugehen, dass die Richtlinie mehr in Anspruch genommen und besser abschneiden würde, wenn die Information über die durch sie gebotenen Möglichkeiten besser wäre. Zur Verbesserung der Information sind verstärkte Anstrengungen auf Seiten der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie von Nichtregierungsorganisationen und Vereinigungen erforderlich (siehe Artikel 5).

Eine andere Möglichkeit, dafür zu sorgen, dass die Opfer in den vollen Genuss der Richtlinie kommen, wäre, den Bestimmungen der Richtlinie über die Behandlung von Opfern während der Bedenkzeit bzw. über den Aufenthaltstitel in vollem Umfang Rechnung zu tragen.

Aus der Statistik geht auch hervor, dass die Erteilung befristeter Aufenthaltstitel an Personen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten, zu einem deutlichen Anstieg der Zahl der Opfer führen kann, die sich legal in den Mitgliedstaaten aufhalten dürfen.

7. KÜNFTIGE ENTWICKLUNGEN

Die Bekämpfung des Menschenhandels hat im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts oberste Priorität.

Zur Beschleunigung der Maßnahmen gegen diese Form der Kriminalität wurden mehrere wichtige Initiativen eingeleitet, die sich auch auf die Zuwanderungspolitik auswirken. In der Mitteilung der Kommission, die am 10. Juni 2009⁸ im Hinblick auf das Stockholmer Programm angenommen wurde, wird betont, dass Schleusertum und Menschenhandel in

⁷ Global Report on Trafficking in Persons (Bericht zum weltweiten Menschenhandel), Februar 2009, UNODC.

⁸ KOM(2009) 262 endgültig.

keiner Weise geduldet werden dürfen und angemessene Mittel vorzusehen sind, um unter anderem die Bedingungen für die Ausstellung der Aufenthaltstitel für Opfer zu erleichtern. Im Stockholmer Programm⁹ wird betont, dass zur Bekämpfung des Menschenhandels alle Aktionsmöglichkeiten unter Einbeziehung von Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz mobilisiert werden müssen. Es wurde klargestellt, dass alle Zuständigkeiten der Union so optimal wie möglich genutzt werden sollten, um eine gut koordinierte und konsolidierte Politik der EU zu erreichen. Die Kommission wurde ersucht, eine Reihe weiterer Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Opfern vorzuschlagen¹⁰.

Hierbei wurde den Rechten von Minderjährigen besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Im Stockholmer Programm heißt es hierzu, dass Kindern, die sich in besonders prekären Situationen befinden, (unbegleiteten Minderjährigen, Opfern des Menschenhandels usw.) vor allem im Zusammenhang mit der Einwanderungspolitik besonderes Augenmerk gelten sollte. Laut dem Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige¹¹ sollten die EU und die Mitgliedstaaten verstärkt Maßnahmen für Kinder ergreifen, die Opfer des Menschenhandels sind, wobei die diesbezügliche Unterstützung zumindest die Maßnahmen umfassen sollte, die in der Richtlinie 2004/81/EG vorgesehen sind.

Die Kommission hat bereits damit begonnen, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Am 29. März 2010 unterbreitete sie einen Legislativvorschlag, der den Schutz und die Betreuung von Opfern verstärken soll¹². Ferner ist für 2011 eine neue integrierte Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Ergreifung von Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer vorgesehen¹³. Des Weiteren ist in den Vorschlägen der Kommission zur Änderung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen sowie der Anerkennungsrichtlinie aus den Jahren 2008 und 2009 festgelegt, dass Opfer des Menschenhandels als schutzbedürftige Personen zu betrachten sind, deren besonderen Bedürfnissen in angemessener Weise Rechnung zu tragen ist. Darüber hinaus hat die Kommission eine öffentliche Konsultation eingeleitet und führt eine Folgenabschätzung mit dem Ziel durch, 2011 ein Maßnahmenpaket für Opfer von Kriminalität und Gewalt im Allgemeinen vorzulegen.

Gegenwärtig werden zusätzliche Maßnahmen zur Verstärkung der mit dem Einwanderungsgesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Verbesserung des Opferschutzes vorhandenen Möglichkeiten geprüft. In diese Überlegungen kann die Kommission die Notwendigkeit von Änderungen der Richtlinie einbeziehen und unter anderem die Möglichkeit erwägen, einen befristeten Aufenthaltstitel auf der Grundlage der Schutzbedürftigkeit des Opfers und nicht unbedingt als Gegenleistung für die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden zu erteilen. Als weitere Änderungen könnten die Festlegung einer bestimmten Dauer für die Opfern gewährte Bedenkzeit, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Behandlung vor allem von Minderjährigen sowie die Verstärkung der Pflicht zur Unterrichtung der Opfer über ihre Rechte in Betracht gezogen werden.

⁹ Dokument des Rates 17024/09.

¹⁰ Die Richtlinie 2009/52/EG über Sanktionen gegen Arbeitgeber orientierte sich zum Teil auch an der in der Richtlinie 2004/81/EG vorgesehenen Regelung. Sie sieht die Einführung ähnlicher Regelungen für die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige vor, die in Strafverfahren wegen besonders ausbeuterischer Arbeitsbedingungen oder illegal beschäftigter Minderjähriger mitwirken.

¹¹ KOM(2010) 213 endgültig.

¹² KOM(2010) 95 endgültig.

¹³ Siehe Aktionsplan: KOM(2010) 171 endgültig.

Die Kommission wird alle Fälle prüfen, in denen Probleme mit der Anwendung dieser Richtlinie aufgetreten sind. Hierbei hat sie die Möglichkeit, sich mit Mitgliedstaaten in Verbindung zu setzen bzw. gegebenenfalls die erforderlichen Verfahrensschritte zur Verfolgung von Fällen der Nichteinhaltung gemäß Artikel 258 einzuleiten.



KNOWLEDGE PRODUCT

Trafficking in Human Beings in the European Union

TABLE OF CONTENT

- TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS IN THE EUROPEAN UNION..... 1**
- 1 TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS..... 3**
 - 1.1 INTRODUCTION 3
 - 1.2 EUROPOL'S MISSION 3
 - 1.3 THE SCALE AND NATURE OF THB 3
- 2 TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS IN THE EU: THE CURRENT SITUATION AND FUTURE CONSIDERATIONS 10**
 - 2.1 MODI OPERANDI 10
 - 2.2 CRIMINAL GROUPS 11
 - 2.3 CRIMINAL HUBS 12
 - 2.4 EMERGING AND FUTURE ISSUES..... 14
 - 2.5 CONCLUSION 14
- 3 RELEVANT LEGISLATION 15**
- 4 EUROPOL'S REPORTING ON THB..... 15**

O8 OC Networks in the South-East European Sphere
 O2 Analysis and Knowledge
 The Hague, 1 September 2011
 FILE NO: 2565-84

This Europol product aims at sharing knowledge, which is available at Europol

1 TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

1.1 Introduction

This report is updated annually and is intended to provide a general overview of Trafficking in Human Beings with a specific focus upon the European Union (EU). The first part of this report provides an overview of THB in general; the second part describes more in detail the current and possible future situation regarding THB in the EU.

Trafficking in human beings (THB) remains a serious crime and is an abuse of an individual's human rights. It is the exploitation of vulnerable individuals by criminals who deal with people as commodities to be traded for the sole purpose of financial gain. Whilst reporting on the issue of how much profit is made by the criminals involved in THB is highly subjective, it is universally accepted that it is a multi million euro/dollar a year business.

Being trafficked inevitably results in the sustained physical and psychological abuse of the victim and begins at the recruitment phase where the individual is deceived, persuaded, abducted or otherwise received into the hands of the traffickers. The trauma associated with this exploitation¹ can and does affect the individual long after the victim has been removed from the exploitative conditions.

The European Union's Policy on preventing and combating THB is based on a multi-disciplinary approach which is not only limited to law enforcement but includes a broad array of prevention and victim support measures.

In March 2010, The European Commission presented a proposal for a Directive on trafficking in human beings aimed to further approximate legislation and penalties, ensuring successful prevention and prosecution of trafficking as well as enhanced protection of and assistance to victims. This directive has been published in April 2011.

The new Directive takes a victim centred approach, including a gender perspective, to cover actions in different areas such as criminal law provisions, prosecution of offenders, victims' support and victims' right in criminal proceedings, prevention and monitoring of the implementation.

1.2 Europol's Mission

Europol is the European organisation that handles criminal intelligence. Its mission is to assist the law enforcement authorities in their fight against serious and organised crime. Trafficking in human beings is one of Europol's mandated crime areas.

1.3 The scale and nature of THB

The scale and nature of THB in the EU is not easy to define because of very fundamental reasons. Criminal activity related to trafficking in human beings can be hidden within other criminality, such as prostitution, illegal immigration and labour disputes, for example. This

¹ Stolen Smiles: Summary report on the physical and psychological health consequences of women and adolescents in Europe - www.ishtm.ac.uk/hpu/docs/StolenSmiles.pdf

often results in instances of trafficking not being investigated or recorded as trafficking cases. Additionally, a far more important aspect that causes problems when attempting to describe the 'big picture' is data collection.

In the absence of any standardised guidelines for data collection at EU level, it is no surprise that the current ad hoc and fragmented approach taken by EU Member States allows for significant intelligence gaps. The result is that assessments of the level of trafficking throughout the EU are based on incomplete data and are, at best, partially informed estimates.

Victims

Victims will inevitably come from countries and regions which are subjected to economic hardship and other contributory factors which the traffickers will target (see push factors).

Although there are thousands of examples of individuals who have been targeted by traffickers because of their adverse personal circumstances, there are countless numbers of individuals who do not fit the stereotypical background of, for example, a lack of formal or secondary education, escaping abusive family or personal relationships, or unemployed with no future prospects.

Greater freedom of movement and travel, low cost international transport and global communication links, combined with previously unavailable opportunities to work overseas and self confidence, are all contributory factors in the recruitment by traffickers of persons who would not normally be thought of as vulnerable. The common factor in relation to how people from diverse backgrounds become victims of trafficking is deceit, usually via the promise of employment, good working conditions and a salary that does not exist.

Most trafficked victims are women and children but men are now equally exploited in the area of labour exploitation. The most vulnerable, of course, are children since considerably less sophistication is required in the recruiting process. This is especially the case where the parents themselves are complicit with the traffickers.

Whilst there is some merit in identifying countries or regions particularly affected by the recruitment activities of traffickers, e.g. through prevention and awareness campaigns, profiling, law enforcement strategy, information sharing etc, providing a list of countries or 'hot spots' is of limited value. Understanding the root causes of trafficking and being aware of what the trafficking picture looks like in specific environments is far more relevant. With this in mind, the following are the most frequently reported push and pull factors and whilst all will not be applicable in every environment, some will be highly relevant and provide good indicators:

Push Factors

- high unemployment;
- labour market not open to women and gender discrimination;
- lack of opportunity to improve quality of life;
- sexual or ethnic discrimination;
- poverty;
- escaping persecution, violence or abuse;
- escaping human rights violations;
- collapse of social infrastructure;
- other environmental conditions including conflict and war;

Pull Factors

- improved standard and quality of life;
- better access to higher education;
- less discrimination or abuse;

- enforcement of minimum standards and individual rights;
- better employment opportunities;
- demand for cheap labour;
- demand for commercial sexual services;
- higher salaries and better working conditions;
- demand for workers within the sex industry and higher earnings;
- established migrant communities/diasporas.

Additional information designed to inform the 'practitioner' can be found below in the 'At Risk Group' table².

Criteria	At Risk Group
Age	Children and adolescents under 18 years Young adults between 18 to 25 years finishing education Young women under 30 years
Place of residence	Small towns, villages Migrants from villages to small towns and from small towns to big cities
Education	Low level of education or no education Secondary education not completed No professional (higher or vocational secondary) education or professional education not completed
Employment	Unemployed including unemployed qualified graduates No permanent job, dependant upon casual work Migrants in temporary employment Women engaged in voluntary commercial sex work Women (and sometimes men) engaged in the entertainment and modeling industries Students, especially those studying away from home, living in student accommodation who are recruited during vacation periods
Behavioural attitudes	Intending to migrate and willing to do so illegally Motivated to work or marry abroad and willing to contact recruitment / employment (and wedding) agencies providing opportunities abroad Psychologically inclined to risk taking, having suffered violence including domestic abuse and rape etc.
Affiliation to socially vulnerable or marginal groups	Children from at-risk families, such as low income families, problems of alcoholism, dysfunctional families and victims of domestic violence Children left without parental care or abandoned in children's homes Young women and girls from at-risk families Drug addicts Orphans or those raised in children's homes

² IOM Human Trafficking in the Russian Federation 2006

	Single mothers with limited resources to support themselves or their families Mothers of large families Migrants
Ethnic groups	Members of ethnic groups which do not belong to the general population especially ethnic minorities Ethnic groups from the poorest countries The most criminalised ethnic groups or those perceived as the most criminalised

Nature and Characteristics of the Criminal Groups Involved

Trafficking in human beings is driven by profit. In the same way that legitimate businesses look at market forces so do the traffickers, who are professional and organised criminals.

In many MS, the criminal groups and networks involved in THB meet most of the EU criteria for defining them as "organised crime" (OC). Although there are some indications of hierarchically structured OC groups, human trafficking networks are more likely to be organised in small groups, which operate both independently and in cooperation with other crime groups. The interaction between groups is often connected to the provision of a service that cannot be undertaken by another group.

Whatever the structure or set-up, the roles are familiar:

- those who recruit and procure;
- those responsible for smuggling and transport;
- those providing false or counterfeit identity and travel documents;
- those seeking to corrupt law enforcement officers or other civil servants;
- those involved in the provision, management and control of safe houses;
- pimps;
- owners of premises or properties where victims are exploited, e.g. bars, nightclubs, brothels, factories, hotels, construction sites, farms;
- gang masters;
- those involved in the collection, delivery and distribution of the profits of trafficking;
- those knowingly involved in money laundering and the management of assets and proceeds of crime;
- complicit legal officers and legal service providers.

The traffickers involved in the recruitment phase are often of the same nationality or ethnic origin as the victims. However, the tendency for homogeneous groups to engage or work together with other nationality crime groups in order to realise their goals is increasing. All groups show some similarities: the ability to adapt easily to new environments, conditions and markets and to respond quickly to counter trafficking initiatives.

Some trafficking groups are family or clan based with strong codes of conduct and allegiances and provide significant challenges for law enforcement to penetrate, e.g. Albanian speaking organised crime groups and ethnic Roma crime groups. Nigerian trafficking groups rely heavily upon contracts with their victims that have been reinforced by a voodoo or Juju ritual. The ritual process is both a controlling element for the traffickers, pimps and madams and one which acts as a significant obstacle in dealing with victims who have been subjected to this process.

Recruitment and employment agencies feature more regularly in the reported modus operandi of trafficking groups and range from the placement of a 'too good to be true' employment offer with an agency or the agency being set up and run by the trafficking network.

Sexual Exploitation

Trafficking for sexual exploitation is the most common form of trafficking. Victims are moved in and around the EU, both across borders and internally, and are exploited in all environments. The active rotation of women forced into prostitution is aimed not only at maximising the profit by supplying new 'faces' to clients and by exploring new markets, but also at avoiding victims establishing relationships and, consequently, avoiding law enforcement detection.

A key development has been a move away from the use of the traditional red light districts in built-up urban areas to semi urban and rural areas. The use of private accommodation for purchased sex activities is another trend which makes it more difficult for law enforcement to detect trafficking related offences.

Recent investigations confirm that the proportion of female offenders involved in trafficking for sexual exploitation is increasing. Although normally involved in the recruitment process and likely to be former victims of trafficking, there are more and more examples of women controlling victims and organising the business operation. This modus operandi is especially relevant in respect of Nigerian sponsored trafficking where the role of a 'madam' or female supervisor is integral.

EU national victims of trafficking victims are recruited with false promises of free housing and well paid jobs or groomed abroad with the method of "lover boy", with promise of a better life and marriage. Many of the victims are minors. The criminal groups operate within family networks and/or ethnic communities. They use contacts of these networks to recruit women from the same background for brothels or street prostitution. They usually have widespread contacts in Europe and the victims are exploited in more than one country. The victims can be transported from the origin country directly to the country of destination using low cost airlines, with tickets purchased by the traffickers or transported on land routes through several transit countries. Once in the country of destination the victims are provided with accommodation and transportation to the work place where they have to engage in prostitution. The victims are offered "protection" while practicing prostitution in brothels, bars, private flats or on the street and they are closely monitored by the members of the OCG.

Labour Exploitation

Labour exploitation in the EU is not a recent development. However, because it is largely a hidden crime which has traditionally not been a priority for law enforcement action, in general terms it has remained undetected. There has always been labour exploitation to some extent within the EU and this can be directly associated with the illegal labour market that exists in every MS. In many EU countries there will be significant links to and within established migrant communities: illegal migrants in particular are vulnerable to exploitation, due to their unlawful status.

Since the most recent expansions of the EU and the lifting of restrictions on employment in many MS, instances of situations which amount to forced labour³ have increased. The traffickers involved specifically seek to target their own nationals for exploitation and recent cases have highlighted the involvement of not only Poles, Lithuanians, Romanians and Bulgarians but also Portuguese and British nationals in trafficking their countrymen. Typical examples of the industries and areas where victims of trafficking for labour exploitation will be found are:

- Agricultural/farming sector;
- Construction industry;
- Service sector/HORECA⁴;

³ The term "forced labour" is used in the Palermo Protocol as part of the definition of trafficking in relation to labour exploitation.

⁴Business term referring to food service industry Hotels/Restaurant/CAfeteria

- Manufacturing sector;
- Domestic service.

Cases of trafficking for forced labour are difficult to identify, in part because exploited workers are often reluctant to identify themselves as victims, preferring to work in poor conditions rather than return to their home countries, and because there is a lack of definition at EU level of the degree of exploitation serious enough to constitute a crime. Factor in a lack of awareness and the act of making the distinction between an employment dispute and a case of trafficking can result in a form of serious crime being dealt with as a local labour issue with possible negative consequences for the migrant/illegal worker.

Child Exploitation

An increasing number of children are being trafficked throughout the EU. Current reporting indicates that social security, welfare and benefits systems are being targeted by traffickers using trafficked children to support and justify claims linked to family and housing benefits. This is in addition to the commission of street crime offences and the involvement of trafficked children in the production, manufacture and supply of controlled drugs. These are all instances of forced labour which are orchestrated by organised crime groups. These activities generate massive profits and very often the victim's parents or other members of the family network are complicit in the trafficking of the child.

For organised trafficking groups, moving children across controlled borders is a straightforward activity. In many cases the victims often travel on genuine passports of non related adults. Where photographs of the children are included in the passport, due to the resemblance that young children have to each other, many non related children are not identified. Within the Schengen Travel Area, where routine and systematic border control no longer exists, it is almost impossible to identify a trafficked person, child or otherwise, in transit.

Due to the ease with which minors can be moved across the EU, they are often sent from one country to another to exploit weaknesses in the systems or laws of other countries. This is also relevant when the child comes to the notice of competent authorities. The child will be immediately relocated and used in the new country or city to continue the revenue-making exercise and to reduce the risk to the traffickers.

Profits

Trafficking in human beings generates massive profits for international criminal organisations. Profits may be invested in the country of exploitation, or sent back to the country of origin through formal and informal banking systems. Much of the cash is physically taken back as hard currency via the return journey of those involved in the crime.

There is an increasing awareness amongst MS law enforcement agencies that proactive investigations into trafficking networks which are focused on tracing and following the money is a good strategy. Many MS are making efforts to seize the assets of traffickers and are using the available legislation to disrupt their activities and to create a hostile environment for the criminals.

2 TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS IN THE EU: THE CURRENT SITUATION AND FUTURE CONSIDERATIONS ⁵

KEY FINDINGS

- Air travel on counterfeit, forged or fraudulently obtained documents are currently the preferred method of transportation
- Key role of the Internet in recruiting victims and advertising their services
- Prominence of Chinese, Nigerian and Bulgarian and Romanian (Roma) criminal groups
- Chinese and Nigerian criminal groups proficient in the production of counterfeit or falsified documents to facilitate trafficking
- Trafficking of children by Roma criminals groups for exploitation in petty crime, and adults for the commission of benefit fraud
- Exploitation in a range of sectors: agricultural, construction, textile, healthcare, domestic service and the sex industry

2.1 Modi Operandi

Criminal groups involved in THB are extremely sensitive to emerging or changing demand, swiftly providing human resources to be exploited in a range of environments. The routes used by traffickers to bring victims into the EU are not as clearly defined, and arguably not as important, as those used by illegal immigrants.

Human traffickers aim to profit from the transport of migrants and also their criminal exploitation upon arrival in the EU. As a result, organised crime groups plan their victims' travel with great care, to ensure that it is conducted as quickly and as safely as possible. When victims are trafficked from outside the EU, **air travel on counterfeit, forged or fraudulently obtained documents** is currently the preferred option.

Traffickers recruit their victims mostly in deprived, disadvantaged or poorly integrated sectors of society, offering them employment abroad. Many victims are lured with bogus offers of legitimate employment. Others agree on the type of work they are expected to perform, but are deceived by the actual circumstances they find on arrival in the destination country. Meanwhile some victims do not even realise that they are being exploited. This is particularly the case for victims who have worked under more exploitative conditions in sectors such as agriculture or textile manufacture in their countries of origin.

Chinese and Nigerian organised crime groups are proficient in the production of **falsified and counterfeit travel documents** to facilitate THB, and also use genuine documents issued to 'look-alikes'. They frequently exploit the visa regime, as in the case of 'overstayers'. In many cases victims enter the EU by abusing the asylum system, assisted by criminal groups in destination countries. Some discard their documents on arrival at an EU airport, and

⁵ Source: OCTA 2011 - Public version.

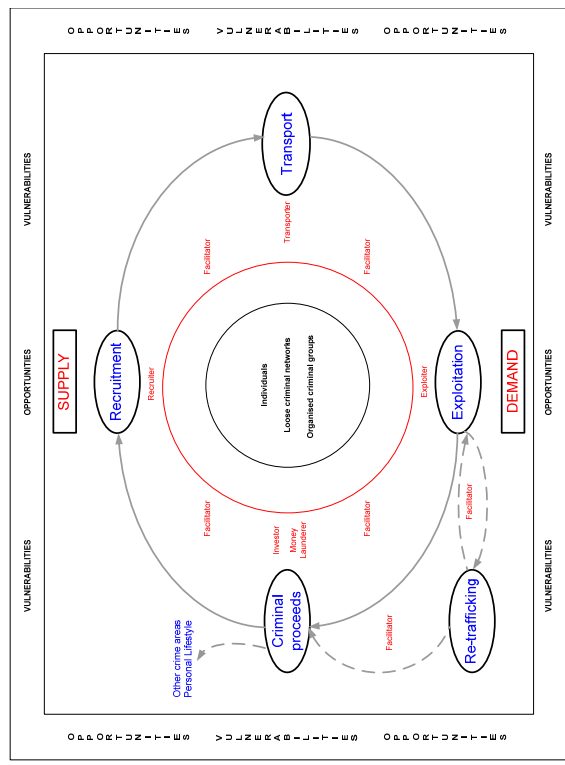


Figure 1: Conceptual framework THB

subsequently allege citizenship of a war-torn country. Accompanied to a refugee centre pending evaluation of their asylum request, they abscond and meet a member of the organised crime group as arranged.

The use of **the Internet** is rapidly expanding, both for the recruitment of victims and for advertising their services. Meetings between victims and clients are organised through dedicated websites. Victims are rapidly rotated, remaining in the same city for no more than one or two days. The perceived anonymity and mass audience of online services increases both the discretion and profitability of these services, making it very hard to identify criminals using traditional police techniques.

2.2 Criminal Groups

The most threatening organised crime groups are those capable of controlling the entire trafficking process from recruitment to forced labour or prostitution, including transportation, the provision of documents, the execution of high level corruption and money laundering. These groups have the capacity to handle large numbers of victims and have established logistical bases and contacts in source, transit and destination countries. Highly flexible in nature, they conduct operations in cells active in several EU Member States, transferring victims easily from one country to another. In some cases, victims are used to control other victims, which indicate a complex distribution of roles within these criminal networks.

An increasing number of **women** are involved in THB, and their role is of growing importance in the recruitment, transfer, subjugation and surveillance of victims. Such a trend is observed across all ethnic groups, to varying degrees.

With a few exceptions (such as Romanian and Albanian speaking groups in Italy) traffickers have considerably reduced the amount of violence used against their victims. Many have sought to adapt their image to that of helpful service providers and indispensable intermediaries between clients and victims.

The most frequently reported criminal groups involved in THB in the EU are, in descending order, ethnic Roma, Nigerian, Romanian, Albanian speaking, Russian, Chinese, Hungarian, Bulgarian and Turkish organised crime groups. Bulgarian and Romanian (mostly of **Roma** ethnicity), **Nigerian** and **Chinese** groups are probably the most threatening to society as a whole.

Roma organised crime groups are extremely mobile, making the most of their historically itinerant nature. An attitude of detachment towards Roma communities by public authorities in some Member States has, in turn, left the most vulnerable members of these communities - children and young women - unprotected from exploitation by criminal groups. Given the size of the Roma communities in Bulgaria and Romania, the proposed accession of these countries to the Schengen Zone may prompt a further increase in THB by Roma organised crime groups.

During an investigation in child trafficking involving Roma children trafficked to other EU MS, it became evident that the traffickers had clear expectations that if the children were exploited to their maximum potential, the profits that could be generated would be in the region of €20-30,000 every three to four months. In the same case, it was established that numerous mansion-style houses had been constructed in the town in Romania where the trafficking group originated from. In this rural area, where the stated average monthly income amounts to about €400, houses which cannot have been constructed for less than €100,000 present a clear message to many that crime does pay.

Chinese organised crime groups operate throughout the EU in a less conspicuous manner. The number of Chinese nationals exploited is unknown. Successive phases of trafficking are often carried out by diverse and fluid structures, making it difficult to determine whether these consist of separate criminal groups or different branches of the same network. Traditional

environments for labour exploitation include Asian restaurants, textile sweatshops and tanneries. More recently, widespread exploitation of Chinese victims in prostitution has emerged, both within and outside the Chinese community. A lack of awareness of exploitation on the part of the victims, and high levels of seclusion, typical of Chinese communities in some Member States, mean that THB often goes unreported.

Nigerian groups are mostly formed of cellular structures. The key to their effectiveness is their ability to operate independently while drawing on an extensive network of personal contacts. Women play a particularly important role within these groups, closely monitoring the trafficking process from recruitment to exploitation. Nigerian victims often do not perceive themselves as such, but rather as immigrants who must repay a debt to their facilitators. In this context, victims often become members of the criminal groups exploiting them, ultimately assuming the role of 'madam' in the exploitation of others. In turn, this cultural novelty reduces the likelihood that victims will cooperate with law enforcement.

2.3 Criminal Hubs⁶

In the **South West** criminal hub victims are received and exploited by organised crime groups in the Iberian Peninsula and redistributed throughout the EU according to market demand. Chinese victims are mainly exploited in textile sweatshops, Eastern Europeans in agriculture, South Americans in the sex industry and Roma children in begging and theft. In addition to air travel, Nigerian women also make use of established overland routes to reach Spain. Underage Angolan domestic servants are exploited by wealthy compatriots in Portugal.

The **Southern** criminal hub is a transit and destination region for trafficked human beings. West and North Africans, Eastern Europeans, Balkan and Chinese victims are exploited in prostitution, in the agricultural, construction, textile, and healthcare sectors, and as domestic servants. The **North East** and **South East** hubs have historically provided victims for exploitation in wealthier Member States. They also facilitate the transit and distribution of victims from outside the EU. The **North West** criminal hub manages flows of trafficked human beings from other Member States and from outside the EU. Even in Member States where prostitution is legitimate, well regulated and controlled, such as The Netherlands, criminal groups are able to exploit underage or clandestine victims, providing them with falsified documents.

Nigerian groups engaged in THB for sexual exploitation use the **Southern** and **South West** hubs as springboards for the further distribution of victims, particularly to the Nordic countries. In many cases they use Italian or Spanish residence permits – either falsified or obtained through expedients such as bogus marriages – which allow them to travel within the Schengen zone. It is possible that 'madams' in the saturated markets of Spain and Italy are using the networks and protection of Nigerian organised crime to venture into new destination markets, targeting in particular those in which prostitution is entirely in the hands of such groups.

Beside traditional fields of exploitation (**prostitution, begging and theft, textile and agricultural sectors**), sectors such as **construction, tourism, catering, nursing and domestic service** are increasingly affected by THB. In addition to the prolonged harm

⁶ The OCTA finds that in geographical terms the most prominent organised crime activities in the EU are underpinned by a logistical architecture located around five key hubs. For the purposes of this document, these five hubs and their centres of gravity are as follows:

- North West criminal hub – the Netherlands and Belgium
- The North East criminal hub – Lithuania, Estonia, Latvia and the Kaliningrad exclave
- South East criminal hub – Bulgaria, Romania and Greece
- Southern criminal hub – Southern Italy
- South West criminal hub – Spain and Portugal

suffered by victims of trafficking, the closure of businesses with lower profit margins as a result of the effects of the economic crisis will leave the market open to those with illegal or cheap labour at their disposal. Lack of concern amongst consumers for the harms attached to labour exploitation not only fosters further trafficking but ultimately erodes the social fabric.

2.4 Emerging and Future Issues

- There are indications that use of the Internet increasingly facilitates the transnational marketing of sex workers, in cooperation with specialist web hosts and administrators. It is anticipated that this trend will increase, as will the number of women sexually exploited in less visible, online environments.
- Any further migrant flows from North African and Middle Eastern countries subject to political instability are likely to provide criminal groups with further opportunities for exploitation.
- The practice of trafficking for the commission of welfare benefit fraud is likely to expand because of its large profits (single trafficking groups can generate as much as 125,000 euros per month) and low levels of perceived risk of detection.
- As passenger air fares increase in line with rising oil prices, it is natural that traffickers will reflect this in the cost to victims in terms of transport fees and subsequent exploitation. It may also lead in some cases to a shift towards lower cost overland and sea travel.

2.5 Conclusion

The positive steps taken by many Member States and the EU to prevent and combat trafficking in Europe have ensured that the current level of response in tackling this crime has never been higher. Lengthy prison sentences for convicted traffickers are now routine in some countries, the levels of awareness amongst law enforcement and the judiciary has been raised, victim protection and support is prioritised and national action plans provide clear examples of Member State strategy and intent. The investigation of labour exploitation is now firmly on the agenda of many countries and again indicates the willingness of countries to recognise, adapt to and combat new forms of trafficking.

However, based on current reporting, intelligence, trends and patterns, it is unlikely that there will be any immediate reduction in the levels of trafficking of human beings in Europe. This crime will continue to have a major impact upon the EU.

3 RELEVANT LEGISLATION

The most relevant instruments of international legislation concerning the prevention and combating of THB are:

- The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime of 2000, better known as the "Palermo Protocol"
 - [The signatories and details concerning the ratifications of this protocol can be found at: http://www.unodc.org/treaties/CITOC/countrylist-traffickingprotocol.html](http://www.unodc.org/treaties/CITOC/countrylist-traffickingprotocol.html)
 - The Council of Europe Convention on Action against the Trafficking in Human Beings which entered into force on 1 February 2008
- The signatories and details concerning the ratifications of this convention can be found at:
<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=197&CM=1&CL=ENG>
- Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA

4 EUROPOL'S REPORTING ON THB

The following reports have been produced by Europol:

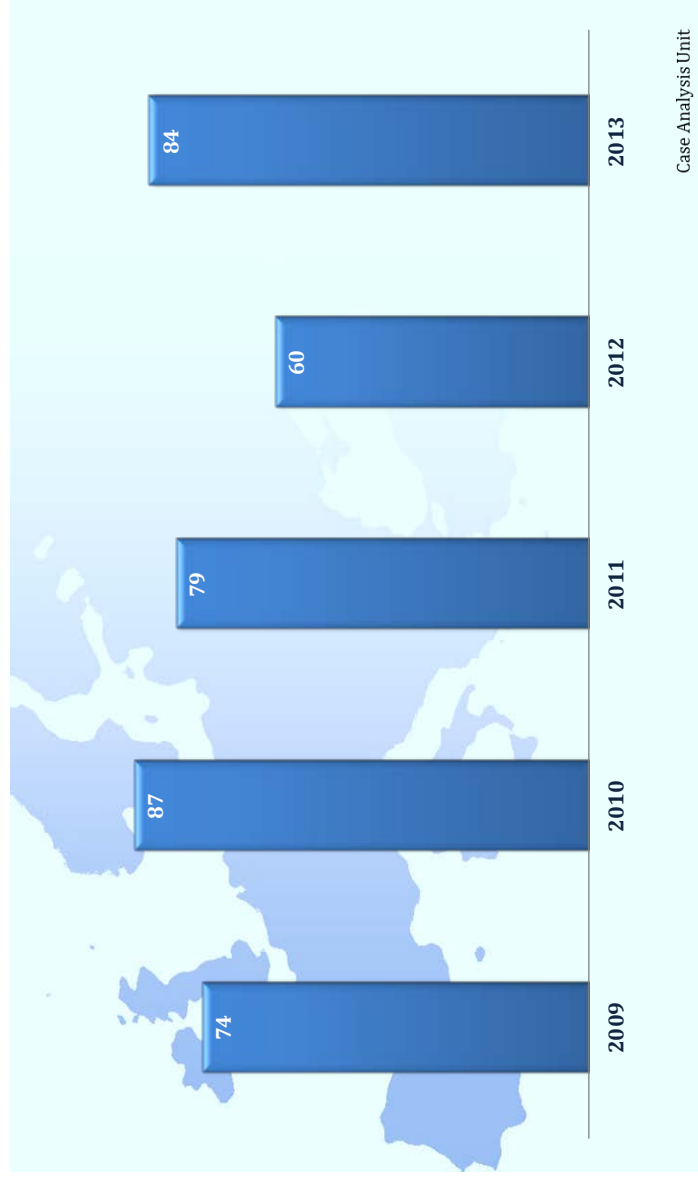
- "Trafficking in Human Beings from Nigeria to the EU: Intelligence Assessment" 2009 (law enforcement only).
- "Child Trafficking" – Knowledge Product 2010 (law enforcement only).
- "Trafficking in Human Organs – Europol perspective" – Knowledge Product 2010 (law enforcement only).
- OCTA 2011 (public version)

EUROJUST THB CASES

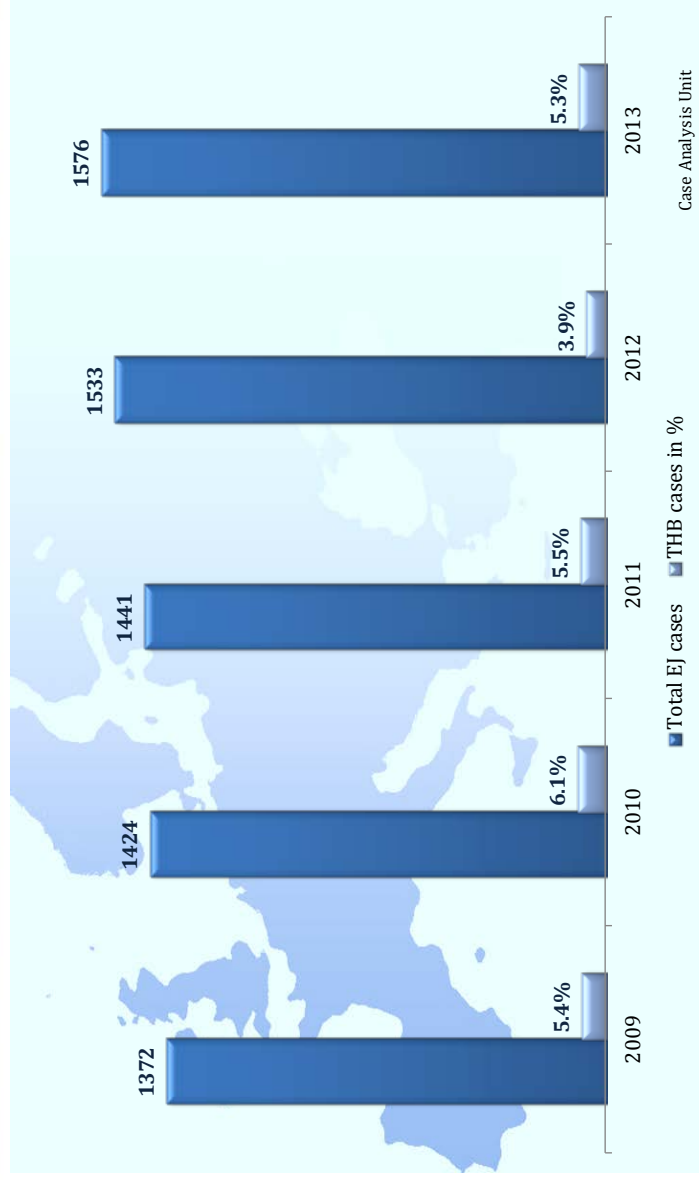
Statistics for the years 2009-2013

175

Total number of cases



Eurojust THB cases in %





**EUROJUST STRATEGIC MEETING
ON
TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS**

The Hague 26-27 April 2012



1. Introduction and background to the strategic meeting

The Eurojust strategic meeting on trafficking in human beings took place on 26-27 April 2012 at Eurojust. The meeting was organised in the framework of the strategic project entitled *Eurojust Action against Trafficking in Human Beings* (hereinafter “the Eurojust project”) initiated in January 2012 by the Eurojust Trafficking and Related Crimes Team. The goal of the meeting was to present the preliminary findings of the Eurojust project regarding the seemingly small number of investigations/prosecutions of trafficking in human beings (THB) cases in the European Union, and to identify possible ways to increase their number and the effectiveness of judicial cooperation in the fight against THB, with the support of Eurojust. The meeting combined practical presentations with in-depth discussions in five workshops.

A total of 76 participants, including the European Anti-Trafficking Coordinator, the President of the Council of Europe’s Group of Experts on Action against THB (GRETA), national THB experts, as well as representatives from the European Commission, Europol, CEPOL, Frontex and Eurojust, attended the meeting.

2. Opening session and welcoming speeches

Opening remarks were made by **Ms Michèle Coninx, President-Elect of Eurojust and National Member for Belgium**, and **Mr Ola Laurell, National Member for Sweden and Chair of the Eurojust Trafficking and Related Crimes Team**.

Ms Coninx stated that coordination of efforts between the Member States and with third States is crucial in the fight against THB. All States could consider establishing an action plan similar to the one Eurojust will present on the basis of its project. The efforts of Member States as well as EU institutions, agencies and bodies should concentrate on the collection of reliable and comparable data on THB to prepare for a more concerted strategy to fight this crime. THB is a profitable crime; financial returns are high relative to the effort required. A successful way to attack and dismantle organised criminal groups involved in THB is to “follow the money” by, for instance, tracing, freezing and confiscating the criminals’ assets. To do so, while properly tackling every aspect connected to THB, all Member States, EU institutions, agencies and bodies need to effectively cooperate to facilitate an enhanced number of THB prosecutions and to secure convictions of the traffickers. The new Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA (hereinafter “the Directive”), which must be transposed by 6 April 2013, will surely facilitate this task. Finally, the role of administrative authorities in combating this form of organised crime should not be underestimated.

Mr Laurell presented the objective and scope of the Eurojust project. The trigger for this project was the decrease in the number of THB cases registered in Eurojust's Case Management System since 2004, from which one could infer that Eurojust is not used to its fullest extent. Mr Laurell noted that the vast majority of Eurojust THB cases consist of bilateral rather than multilateral cases. This situation may indicate that THB cases are not properly addressed at national level to include the whole chain of actors operating in the source, transit, and destination countries. Another consideration was the lack of proper statistics at national level on the investigation and prosecution of THB crimes. The number of Member State investigations and prosecutions is disproportionate to the number of victims reported by several EU and international authoritative sources. The Commission Group of Experts on THB shared this view. These considerations are in stark contrast to efforts taken by the European Union, including those involving EU funding, invested for the fight against this crime, since 2005.

3. First session

Keynote speech by Ms Myria Vassiliadou, European Anti-Trafficking Coordinator, European Commission

Ms Vassiliadou stressed the importance of transnational cooperation and the role of Eurojust in the fight against THB, a heinous violation of human rights, subjecting its victims to extreme duress. THB victims can be exploited for forced begging, forced labour, domestic servitude, removal of organs, etc. Therefore, one needs to go beyond the stereotype of trafficking for sexual exploitation.

Ms Vassiliadou called for a common action in tackling all activities pertaining to THB, from the prevention of crime and protection of victims, to successful prosecution of traffickers. A common action will be facilitated by the new Directive once the Member States have transposed its provisions into national law. The Directive is a good instrument, human rights-centred and gender-specific. It contains robust provisions on penalties and a common definition of the crime. It provides for effective investigation and prosecution of traffickers, the non-prosecution or non-application of penalties to victims and a comprehensive set of provisions on victims' rights.

The Commission is working on an EU Integrated Strategy against THB for the next five years with the goal of expanding on issues that are not or are insufficiently covered by the Directive. This Strategy will also strive to increase the number of investigations and prosecutions in THB cases with the support of Eurojust and Europol, and to focus on so-called "internal THB" (trafficking of EU citizens), a phenomenon that seems to be on the rise. It will ensure that assistance is provided to victims in cross-border situations, and provide for a strong partnership amongst law enforcement, judicial and health authorities,

3

labour unions and social services providers. Knowledge and appropriate training on the entire THB phenomenon for all officials likely to investigate this crime and come into contact with THB victims are crucial. Training also serves to avoid THB cases going undetected, unpunished or confused with other crimes (*in primis* smuggling).

The Anti-Trafficking Coordinator also referred to the significant amounts of money spent on projects addressing THB while the number of victims is still growing and the number of investigations and prosecutions of human traffickers in the European Union remains small. To this end, the Commission is currently considering a review of all projects funded by the European Union to plan for a more coordinated approach. Ms Vassiliadou welcomed the Eurojust project and stressed that issues such as evidence from financial investigations, cooperation amongst Member States, and the assistance of Eurojust and Europol are crucial to effectively fight THB cases. The outcome of this meeting and of the Eurojust project will assist in increasing the number of prosecutions of human traffickers.

Ms Vassiliadou expressed her interest in the future action plan that could be presented by Eurojust on the occasion of the 6th Anti-Trafficking Day in October 2012. The Anti-Trafficking Coordinator concluded by emphasizing the importance of the commitment of the EU JHA agencies in addressing THB in a coordinated, coherent and comprehensive manner, as expressed by the Joint Statement signed on the occasion of the 5th Anti-Trafficking Day held on 18 October 2011.

Presentation of the preliminary results of the Strategic Project Eurojust Action against Trafficking in Human Beings

Mr Lukáš Stary, National Member for the Czech Republic, and Mr Jesús Peña, Case Analyst at Eurojust, introduced the main preliminary findings of the Eurojust project. The project involves an analysis of the replies to a questionnaire addressed to national authorities on obstacles to the investigation and prosecution of THB cases, and an analysis of the Eurojust THB cases registered between 2008 and 2010 in which (at least) a coordination meeting was held. Preliminary analysis of the replies shows seven main difficulties in investigating and prosecuting THB cases most commonly faced by the national authorities:

1. Difficulties encountered in the identification of THB victims, and/or THB cases;
2. Difficulties in obtaining evidence;
3. Frequent reliance solely on victims' testimony, disregarding other sources of evidence (which could hamper a successful prosecution);
4. Legislation issues (substantive and procedural law);
5. Standards of evidence required to successfully prosecute THB cases;
6. Lack of experience and lack of specialised knowledge on THB; and

4

7. The multilateral dimension of THB cases, which is seen as too burdensome by national authorities.

These issues formed the basis for discussions in the five workshops of the strategic meeting. The Eurojust project final report will take into account the conclusions made during the strategic meeting and will include an action plan.

Presentation of a Eurojust THB case example

Ms Sylvie Petit-Leclair, National Member for France, presented the Eurojust THB case “*Mer noire*” illustrating the type of support Eurojust can offer to national authorities, particularly when a case is referred to Eurojust at a preliminary stage.

The investigation in this case was initiated in October 2010 when police in Lyon began monitoring a group of prostitutes from Bulgaria. One of the prostitutes was in a relationship with the Bulgarian leader of a criminal network, and she was collecting money on his behalf. The investigation uncovered that the proceeds of crime were laundered and sent via Western Union to Belgium and Bulgaria. In Bulgaria, restaurants were used to launder the money. The criminal network was extremely mobile; victims were smuggled to different Member States, and placed under the supervision of local “lieutenants”.

During the first coordination meeting organised by Eurojust in April 2012 at the request of the French authorities, a general agreement was reached to set up a JIT between Bulgaria and France, with the participation of Eurojust and Europol, to better coordinate the financial investigation of the case (*i.e.* money laundering). Legal advice and financial support to the JIT were provided by Eurojust. The JIT participants exchanged crucial information for the benefit of the ongoing investigations. To trigger a parallel investigation into money laundering, Eurojust facilitated the transmission of data of the French proceedings to the competent Bulgarian prosecutors. At a later stage, Belgium expressed an interest in joining the JIT as they intended to start an investigation on the Belgian criminal branch. Eurojust and Europol continue to cooperate extensively in this case. In a growing number of situations, Eurojust’s contribution to the facilitation of the flow of information to Europol has proved useful. Eurojust is also involved in Europol’s Analysis Work Files (AWF Phoenix).

4. Second session

Presentation of the preliminary findings of the European Commission data collection project on Trafficking in Human Beings

Mr Gert Bogers, Policy Officer, DG Home Affairs, European Commission, presented the preliminary results of the THB data collection project initiated last year by the Commission.

The final results, set out by the Commission and Eurostat, will be available in autumn 2012. The starting point of the project was the difficulty in retrieving reliable and comparable data on THB, due to a number of factors, including the different definitions of THB at national level, and diverse registration mechanisms in the Member States. A questionnaire was sent out in September 2011 to all Member States, potential candidate countries, and EFTA countries. All EU Member States, plus Lichtenstein, Norway, Switzerland, Croatia, Turkey and Serbia, replied. The goal of the project is to collect and analyse data pertaining to victims, suspected traffickers, and the number of prosecutions and convictions for THB. These indicators have been used to cover the whole chain of detecting, prosecuting and sentencing traffickers in human beings.

Obligations to investigate, prosecute and cooperate under the Council of Europe Anti-Trafficking Convention. The main findings of the GRETA

Mr Nicolas Le Coz, President of the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Council of Europe, made a presentation on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (“the Convention”), in force since 2008 and the results of the main findings of GRETA in the framework of the monitoring of its implementation by the Parties. The Convention establishes a common definition of THB at national level, and provides for a core obligation to effectively investigate and prosecute this crime, and identify, protect and compensate the victims. The importance of providing training to law enforcement officials, prosecution services and judges is stressed by the Convention and supported by GRETA, the “guardian” of the Convention. Nevertheless, few countries appear to be providing training to judges, as such training may sometimes be perceived by some judges as a threat to their independence. The President of GRETA referred to the “Magna Charta of Judges” adopted by the Consultative Council of European Judges in 2010 which considers that “*initial and in-service training is a right and a duty for judges*”. Mr Le Coz stressed that specialisations does not mean that a “THB Unit” should be created in each State. Existing units can easily support the fight against THB, provided that they are properly and regularly trained and specialised. Mr Le Coz further stressed that all stakeholders must be coordinated, as required by the Convention, and must cooperate with NGOs, given their close contact with victims. The crucial role of special investigative techniques in fighting THB was also underlined, as well as the importance of the confiscation of criminal assets, bearing in mind that identification and seizure of criminal assets must be done at the stage of the criminal investigation. Mr Le Coz also stressed that GRETA considers Eurojust and Europol important tools for the Member States to improve the prosecution of traffickers and the mutual legal assistance, according to the Convention. Stronger cooperation between GRETA and these EU bodies was also advocated.

Europol’s experience in dealing with THB cases

Ms Angelika Molnár, Project Manager of AWF Phoenix, Eurojust, presented the latest trends, statistics, and a case study illustrating the support Eurojust can provide to national authorities in THB cases. It was mentioned that sometimes some national authorities still confuse the crimes of THB and smuggling of immigrants. Swift support can be ensured through a direct exchange of information between Eurojust and national authorities via a secure computerised system that is available 24/7. The collected information is analysed and re-distributed to national authorities in the form of usable information packages.

In presenting emerging trends in THB, Ms Molnár explained that the European Union is used as a destination by organised criminal groups predominately from China, Vietnam, Nigeria and South America. Trafficking routes are difficult to trace due to constant changes in entry points and transits. Within the European Union, victims of THB mostly originate from Eastern Europe (Romania, Bulgaria, Czech Republic, Slovak Republic and Hungary). Criminal networks originating in these Member States utilise a widespread contact network in the European Union and have a high level of control over the victims. The exploitation of these victims usually takes place under a fictitious legal set-up, as they normally enter the target EU countries legally. Victims are trafficked for employment in agriculture, construction, the food industry and domestic work. The prevailing form of exploitation is commercial sexual exploitation, which is also expanding to involuntary labour and forced illegal activities (e.g. theft, pickpocketing, organised begging, cannabis cultivation, marriages of convenience and illegal adoption). In these circumstances, distinguishing victims from perpetrators can be difficult.

Very high profits are generated in connection with THB. Revenues are regularly returned to the countries of origin using legal banking systems such as Western Union. Alternative remittance systems are also increasingly used. The importance of following the money flow was stressed, as it provides strong evidence in court. THB is chiefly a transnational crime; therefore, investigating and prosecuting authorities must go beyond national borders. The important assistance Eurojust and Eurojust can provide was also stressed. Finally, reference was made to the small number of THB cases reported last year to Eurojust, a number which is roughly in line with the percentage reported by Eurojust. This number is quite small, given that THB statistics might be “polluted” by cases of immigrant smuggling. Eurojust, like Eurojust, is continuously working on this front to raise awareness at national level.

5. Third session

Gathering evidence in THB cases

Mr Warner ten Kate, National Public Prosecutor for Trafficking in Human Beings, the Netherlands, presented the types of investigative techniques employed by the Dutch

7

authorities to gather evidence in THB cases. These can be categorised as: “classic” methods, “in between” methods and “new and innovative” methods. Classic methods include: victim statements, interviews, suspect observation (including the recording of confidential conversations), and searches (the prosecutor can order a search, provided that authorisation is given).

However, classic methods alone are nowadays not sufficient to effectively prosecute THB crimes. For example, victim statements are useful, but if victims later change/withdraw their statements, the case is severely put at risk, as judges find that a proper assessment of whether a victim has been forced or not (by traffickers) to change/withdraw a statement is difficult to make. The “in between” investigation techniques refer to the use of undercover investigations and infiltrators that could bring added value. However, these techniques may carry a *caveat*. Under Dutch jurisprudence, the infiltrator, usually a police officer, may not induce the suspect to commit criminal offences other than those they intended to commit. Other forms of infiltration used in THB cases are: pseudo-purchase (to collect evidence against the sellers, including sexual products), and pseudo-sale (to see who is purchasing services), front store operations (e.g. an infiltrator running a brothel that will serve as facilitator), back store operations (the same as above but located in the prosecuting country), controlled delivery (e.g. illegal shipments moved from one place to another under supervision of competent authorities), controlled pass (which deals with controlling rather than seizing shipments).

These operations, however, do pose two problems: 1) the unlawful situation continues, to the detriment of the victims; and 2) they are not always easy to conduct. For instance, a front store costs a lot of money, and it is a long-lasting operation. For these reasons, recourse to other “new and innovative” investigation techniques is necessary. These techniques are normally used to investigate and prosecute other crimes, e.g. cybercrime. A recent case concerned the shutting down of an escort agency website that was associated with THB (www.Suzana.com). All website clients received a message that the agency was associated with THB. As a consequence, many of the clients contacted the police to deny having used the agency and also provided useful information.

Two anti-THB operations carried out in The Hague and Eindhoven were also presented. The red light districts were closed down for one evening to allow law enforcement authorities, social services, NGOs and lawyers to talk to prostitutes and check their licenses. They were taken to the City Hall, a safe environment, and were given the opportunity to escape a possible THB situation. For such operations, cooperation between private and public partners is crucial. Social media must also be involved. In the reported case, Facebook and Twitter were used to raise awareness and collect information. Reference was also made to the phenomenon of prostitution taking place in hotels, in which law enforcement authorities relied on professional addresses to act as prostitutes. They were visited by police officers acting as customers. The goal of these procedures was to monitor hotel staff and their

8

possible involvement in THB. Recently, hotel receptionists have been trained to recognise signs of THB.

A 2006 Dutch THB case was also presented to illustrate the benefit of involving expert witnesses and civilian “court experts” to obtain strong evidence and successfully prosecute a THB criminal network using Nigerian victims. The traffickers had used voodoo and other local beliefs to force the women into prostitution. A voodoo priest was used to break the vicious circle and allow victims to freely testify against their abusers. An expert victim was also employed: she had once been a prostitute from Nigeria and thus could provide a more objective description of the situation faced by these victims. Cooperation with other involved states, including Italy and Nigeria, was considered fruitful, as it contributed greatly to the dismantling of the criminal network. The important role played by Eurojust in this case, also in connection with the setting up of a JIT, was highlighted.

Mr Paul Notenboom, Deputy Director, Criminal Assets Deprivation Bureau of the Prosecution Service, the Netherlands, gave a presentation on the importance and advantages of financial investigations in THB cases. The presentation started with a reminder. Al Capone - known for having allegedly committed murder, money laundering, bribery, and other organised crime-related activities - was convicted for tax evasion. Any criminal investigation’s objectives should be to cause damage to the perpetrator, to prevent others from committing the same crime, and to make sure that the criminal network does not continue. Criminal networks should not be allowed to remain in possession of their illegally gained assets. Ultimately, deprivation of assets is the best way to ensure that any criminal network does not continue to operate. In addition, by stopping the criminal network’s activities, victims are not victimised again and compensation can commence.

Mr Notenboom stressed that financial investigations should be run in parallel to criminal investigations, and start at the beginning, if not before, criminal investigations are initiated. Financial investigations are crucial for securing strong evidence in court, and for having a clear picture of how the network is organised, the identity of the leader (normally the higher earner), where the headquarters is located, etc. Investigators and prosecutors need to know how these criminal “entrepreneurs” work. In fact, the leader is rarely the one who abuses, or transfers the victims to other locations. In many cases, the leader is a person victims do not even see or know. For this reason, victims’ testimonies do not bring the investigators to the “Al Capones” of these networks, but financial investigations do.

By looking at THB as an enterprise, investigations can start with greater ease, and coercive measures can be implemented on the basis of solid indictments. At the end of the presentation, a reference was made to the so-called “barrier model” developed by the Dutch authorities to prevent and disrupt the businesses and markets of human trafficking. The model identifies illicit actors (service providers) and illicit activities at each critical phase of

trafficking (entrance into the country, housing, identification of victim, work and finance stages) and seeks to involve relevant stakeholders that are in a position to construct barriers at each of these trafficking stages. Barriers could take the form of regular controls, screening of paperwork of passengers, removal of licenses, etc., all of which actions could increase the risks of identification of human traffickers and their costs. This model can lead, for example, to the removal of a driving license or a permit from a taxi driver if proof exists that the taxi was used for transporting victims to be exploited, or to the removal of a permit to rent a house used as a brothel if the brothel employed THB victims as prostitutes. In a recent THB case, the barrier model was used to obtain a comprehensive picture of both the criminal acts committed and the acts that were not illegal but served to facilitate the criminal network activities.

6. Fourth session

Improving the Prosecutorial Response to Trafficking in Human Beings

Mr Glynn Rankin, Independent Anti-trafficking Specialist, UK, pointed out the necessity of raising awareness at all levels on how to identify human trafficking cases. This awareness is particularly important considering the increase in “internal trafficking” (trafficking of EU citizens) and the many types of trafficking that have appeared (e.g. forced labour, exploitation in cannabis farms, benefit fraud or domestic servitude). Furthermore, Mr Rankin presented difficulties in addressing human trafficking. The different types of trafficking demand constant updates on the trends, routes, and forms of trafficking and, subsequently, knowledge by the individuals involved in investigations and prosecutions in how to use such information.

Moreover, gathering solid evidence is a challenge closely related to building victims’ trust, as many times victims are reluctant to testify, mainly due to fear or psychological problems. Videoconferencing has been used in this regard with mixed results, as the focus might not necessarily have been on the victim’s perspective, but rather on the judges’ timetable. Another difficulty relates to tracing the proceeds of crime when located abroad. Jurisdictional issues might also arise. In the UK, the default position is that the prosecution should be taking place in the UK. That position, however, might not be in the victim’s best interest, particularly when the best evidence may be found in another jurisdiction.

Possible solutions were also presented by Mr Rankin. Early consultation in every case is essential. Specialist teams may be a resource but should be carefully used, as they may concentrate the knowledge in specific regions of the country. Training for specialised law enforcement and judicial authorities is needed, along with a basic knowledge for all prosecutors and investigators. Mr Rankin also stressed that prosecutors should be obliged to “think trafficking” and develop increased awareness and an understanding of victims. The

result of investigations could be improved by an increased use of JITs. Prosecutors must work with source countries and, therefore, bilateral agreements, secondment of liaison officers/magistrates in such countries, study visits and mentoring should be considered. As trafficking is by nature a cross-border crime, awareness must be raised of the added value of using international and European coordination and cooperation platforms such as Eurojust, Europol, Interpol, Southeast European Law Enforcement Center (SELEC) and EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM). Furthermore, Mr Rankin referred to the importance of early initiation of financial investigations in THB cases to confiscate the proceeds from trafficking. This initiation would not only reduce future criminal activity, but could be a monetary incentive for investigation and prosecution, especially in the current times of austerity.

7. Fifth session - Workshop conclusions

Workshop 1: Testimonies of victims and witnesses – vital evidence in THB cases

Obtaining and relying on evidence from victims and witnesses in THB cases has been identified by the Eurojust project as the main obstacle to a successful prosecution of THB encountered by the national authorities. Participants agreed that THB cases are difficult to prove due to their hidden and complex nature. Victims' statements represent crucial evidence; however, a victim is often unwilling, fearful or unable to testify. Judges will be unlikely to convict a trafficker without a statement from the victim, especially in the Member States where the victim's testimony in court is mandatory. Solutions for securing victims' testimonies were identified by the participants, including assistance, support and protection measures for victims (e.g. reflection period, residence permit, assistance programmes, legal counselling, witness protection programmes, cooperation with other countries in protecting the family of victims/witnesses). On the other hand, a victim's statement is not sufficient alone to secure conviction of traffickers and, therefore, it needs to be supported by other evidence.

Another concern was related to the fact that victims may depart to unknown destinations after giving a statement during pre-trial investigation, or may change/refute their testimony in court. In these cases, some participants proposed a good practice for securing the statement given by the victim during the pre-trial investigation. The practice refers to the victim's hearing by a judge, in the presence of the defence lawyer, before the trial. Nevertheless, participants agreed that this practice should be used carefully, as in many Member States the traffickers must be notified of a victim's hearing, which notification would in turn make the traffickers aware of an ongoing police investigation. The hearing of the victim should, therefore, be organised at the right moment, both not too early (as this might prevent a disruption of the whole criminal chain) and not too late (as this might create the risk that the victim will leave the country before the statement is taken before the judge). Furthermore,

11

participants agreed that any change or withdrawal of a victim's testimony should be investigated whenever this evidence constitutes the main available evidence, in order to inquire whether pressure has been placed on the victim/victim's family. Practice shows that a change or withdrawal of a victim's testimony does not prevent the conviction of traffickers as, for example, police officers could be heard in court as witnesses. Participants discussed the situation of THB victims who have been forced to commit unlawful activities (e.g. pickpocketing, transporting of illegal drugs). Solutions should be found to create a secure and confident environment, so that victims will be willing to testify without fear of being incriminated for the illegal acts they have committed. Assistance from NGOs and the private sector is beneficial, especially if involved from the very early stage of investigations.

One other area of concern relates to situations where victims/witnesses return to their countries of origin during the criminal proceedings. In such cases, cooperation with source countries might prove difficult when attempting to obtain evidence from victims/witnesses. Videoconference links have been used successfully, as well as Eurojust (e.g. by organising coordination meetings and providing financial support to JITs). Many of the problems discussed during the workshop have been addressed by the international legal instruments, including the THB Directive, the Council of Europe Anti-Trafficking Convention, offering solutions and providing for harmonisation.

Workshop 2: Gathering evidence, other than testimonies of victims and witnesses, to secure conviction of traffickers and confiscation of their assets

Difficulties appear often when gathering and corroborating evidence in THB cases. Victims' testimonies must be supported by other evidence. Participants discussed the importance of ensuring that victims feel safe when giving testimony. In this context, the use of videoconferencing from a safe location, so that the witness does not need to physically confront the suspect, was discussed. Problems occur when victims share benefits with the traffickers/exploiters, as they are not likely to testify because they often do not see themselves as victims. A good practice concerning evidence gathering is the use of wire tapping, to obtain remittance transaction codes (e.g. using Western Union) in order to identify financial flows and other persons involved. The "barrier model" was seen as a method to overcome these difficulties. Participants discussed the problem of admissibility of evidence and concluded that a free evaluation of evidence in court, instead of strict rules, would facilitate a successful prosecution in THB cases. Participants also noted that in THB cases for the purpose of sexual exploitation, customers may provide quality evidence through their testimony as witnesses. Thus, avoiding the criminalisation of customers' behaviour may

12

result in good evidence. In cases involving a number of Member States, Eurojust should be used to facilitate cooperation.

Participants generally agreed that financial investigations are one of the most important tools to effectively fight THB. Member States should consider having a financial investigative department within their prosecution services to ensure that financial investigations can run in parallel with serious criminal investigations, thus allowing investigating services to focus primarily on the criminal aspect. The need for a cultural change in the attitude towards financial investigations and prosecutions, seen as secondary to criminal investigations, was widely recognised. In this respect, specialised training for police, prosecutors and judges on how to conduct a financial investigation in a THB case was deemed necessary.

The opportunity to shift the burden of proof in relation to the financial assets of THB suspects was discussed. Sharing information with administrative authorities could be beneficial in preventing the reinvestment of criminal proceeds in legal businesses (e.g. to revoke a permit to establish a business when the applicant is/has been the subject of a criminal investigation). Participants further considered the options available when evidence is insufficient for a THB prosecution.

Proposals were made for prosecuting crime(s) other than THB. Participants agreed that such an approach should be considered on a case-by-case basis, bearing in mind that cooperating victims are significantly affected whenever cases do not reach a conviction. Hence the probability of success should be thoroughly assessed before starting any procedure where victims provide testimony. Securing civil compensation claims for victims when suspects' illegally obtained assets have been confiscated should be considered at national level. Participants concluded that JITs are very useful tools for international cooperation as they contribute to establishing mutual trust amongst the authorities involved for the benefit of the entire investigation/prosecution. However, JITs should be set up only when necessary, not solely because funding is provided by Eurojust or the Commission.

Workshop 3: Towards a better identification of THB victims and cases

To improve the identification of THB victims and cases, a THB specialisation was deemed necessary, albeit insufficient, simply because not all those who encounter victims can be specially trained. Guidelines and information could also substitute for training. Specialisation should be placed within different units, such as the police, investigating units, border guards, social workers, etc., to enable the correct and immediate detection of a THB situation. Clear and simple routines/procedures should be set up to ensure that the concern raised (e.g. that a person is a victim of THB) is followed up professionally by competent experts to reduce the risk of failure to identify a THB situation. Specialists were seen as useful as they can provide basic information and establish good routines for the handling of cases that are referred to

them. The creation of matrices (i.e. profiles/indicators) to identify possible victims was also considered. Matrices can be useful, as the experience gained in one country could be used in another. They should cover all forms of exploitation. Routine updates of information contained in these matrices are necessary. The presence of experts within the police facilitates a proactive identification of THB victims. Reference was made to the Dutch example of training hotel staff to recognise THB victims. Investigators and prosecutors should routinely evaluate THB cases they had dealt with to identify success factors and lessons learnt.

Workshop 4: Enhancing knowledge and experience in THB cases

Participants recognized that police officers do not always correctly identify a THB case as such. This may be due to lack of knowledge about the *modus operandi* and complexity of THB cases. It was also acknowledged that information on THB is insufficient and victims may be identified as criminals as a result. Lack of resources was also identified as an obstacle for the proper investigation of THB cases. Generally, there is a gap between the political proclamation and the possibilities at national level to investigate and prosecute. Participants agreed that more training is essential, especially for police officers, as they are the first to meet victims and they have to identify them as such. Training for judges and prosecutors is also important; however, the level of training must be high. It should be interactive, with the presence of experts, focused on case studies, latest trends and phenomena (e.g. voodoo religion used to influence victims) and cultural issues. Practise makes perfect; thus the competent authorities should be encouraged to investigate and acquire experience. NGOs should join the training with law enforcement and judiciary since they have expertise as well (they are often the first ones who meet the victims – even before the victims report the crime to police). Interactive forms of training should become more usual (E-learning, E-library, IT-Cloud, Guidelines, Action Cards, Central knowledge database, academic articles and publication of convictions etc....)

THB indicators and profiles of traffickers were also seen as useful tools facilitating recognition of a THB case. Participation in Eurojust coordination meetings and in JITs could substantially improve international judicial cooperation, make the investigation more efficient and generally enhance knowledge on THB cases. The added value of the involvement of Eurojust in THB cases and, in particular, the advantages that coordination meetings could bring (e.g. simultaneous translation and direct contacts between the authorities involved) was highlighted. A positive experience with Eurojust intervention will naturally encourage practitioners to contact this organization again in future. Some formalities required for setting up a JIT were mentioned as rather cumbersome. As to the role of Eurojust in THB training activities at national level, participants recognized that Eurojust is not a training center/network such as EJTN and CEPOL. Participants called for regular practitioner's meetings on THB platform where judicial authorities can meet and share experiences in THB cases.

Workshop 5: Improving cross-border cooperation in THB cases

Participants agreed with the preliminary findings of the Eurojust project, recognising that THB cases are more difficult to investigate than others due to their complex multidimensional aspect, characterised not only by the number of States involved, but also by other factors, e.g. THB victims may be suspects in other Member States for other (lesser) crimes. Moreover, differences in national legislation could hamper the investigation of multilateral cases, including THB. For instance, to set up a JIT, one Member State might require information (e.g. a file number) from another State which the latter is not in a position to provide. In other instances, double criminality is required to proceed with freezing, seizing and confiscating assets. Furthermore, financial information from banks has proven difficult to obtain, which may in turn hamper the start of an investigation. At the same time, uncertainty regarding the definition of THB persists. Some Member States have insisted that their Supreme Courts provide a definition of trafficking to have consistency at least at national level. Participants also agreed that THB investigations require time and resources. Time constraints, lack of additional resources and difficulties in cooperation with certain countries can also lead to a lack of investigation of further detected links.

Participants suggested improving transnational cooperation by encouraging the tracing and sharing of assets confiscated from the traffickers. As an incentive, participants suggested that (portions of) the confiscated assets should be made available to the investigative unit that secured the confiscation. To improve cooperation within and outside the European Union, participants also suggested using standardised templates as far as possible, improving the use of JITs, and considering the establishment of a network of THB prosecutors (or using the existing networks to share experiences among THB prosecutors). National guidelines to prosecutorial units should always include a reminder that national authorities must inform their Eurojust National Member of complex THB cases in accordance with Article 13(6)(a) of the revised Eurojust Decision. Naturally, this input must be followed by an immediate response from Eurojust on links detected in other countries.

Participants also stressed that Eurojust's feedback to the authorities that first provided the information is crucial, pursuant to Article 13(a) of the revised Eurojust Decision. Eurojust should also play a more proactive role in this regard, and encourage national authorities to go beyond their national borders by sharing good practices, and raising awareness of the added value that can be brought by Eurojust and Europol. At the same time, Eurojust should collect feedback from national authorities in cases in which assistance has been provided (lessons learnt), and carry out strategic analysis on the basis of information on convictions for THB at EU level. Participants also discussed the usefulness of involving the private sector and NGOs in the investigation and prosecution of THB cases (tax evasion, etc.). Administrative

information could be useful as evidence or could serve to gather additional evidence. NGOs were also considered crucial in providing assistance to victims.

7. Closing remarks

The conclusions of the seminar were summarised by Mr Laurell. He mentioned that “international cooperation is not an option but an obligation”. The Member States must work together and also involve the relevant agencies, especially Eurojust and Europol, in their efforts to combat THB. A very efficient way to fight THB is to conduct financial investigations in each case and follow the money trail. The leaders of the criminal networks could then be identified, their illegally acquired assets confiscated, and THB stopped. JITs have proved to be a very useful cooperation tool, and an excellent platform for determining optimal investigation and prosecution strategies, and should be increasingly used in THB cases, whenever suitable. Eurojust could assist not only by providing funding for the JIT activities, but also in identifying suitable cases for JITs, by ensuring the efficiency and operational capacity of JITs and by participating in JITs (by providing, for example, legal advice on the JIT agreements, experience gained in JITs, and analytical support). Mr Laurell concluded by stressing that the time has come to identify and apply new ways to prove the existence of human trafficking by using all types of evidence in support of victims and witness testimony to ensure that exploiters are effectively prosecuted and convicted.

* * *



Dear reader,

I am pleased to present the second issue of the Eurojust News, our quarterly newsletter. Following priorities set by the European Union, Eurojust's work focuses on the fight against terrorism, drug trafficking, trafficking in human beings, fraud, corruption, cybercrime, and money laundering, and other activities related to the presence of organised crime groups in the economy.

This second issue of the Eurojust News is mainly concerned with the fight against Trafficking in Human Beings, which is also a priority of the current Spanish Presidency. It illustrates some aspects of Eurojust's contribution to the struggle against a phenomenon that generates human misery on a global scale. If you have any comments regarding this issue, please contact our Press & PR Service at info@eurojust.europa.eu.

Aled Williams, President of Eurojust

Trafficking in human beings

Trafficking in Human Beings (THB) is a global problem, but one that particularly affects the European Union as the destination for many trafficked victims. Because of this, Article 5 of the EU Charter of Fundamental Rights explicitly mentions THB under its general prohibition of slavery and forced labour.

THB is a multi-billion-dollar form of international organised crime. Reliable statistics are not available, but it is clear that every year a significant number of people, largely women and children, are trafficked for sexual exploitation, labour exploitation or other purposes. Smuggling of humans/illegal immigration (see case example 2) and child abuse on the internet (see case example 3), while not THB per se under the United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000 (Palermo Convention), are also explored here as representing disturbing trends and where the added value of Eurojust is demonstrated.



Photo: AFP/BB

IN THIS ISSUE

- 1 Trafficking in Human Beings
- 2 Trafficking and Related Crimes Team at Eurojust
- 3 Eurojust Contact Point for Child Protection
- 4 Interview with Swedish MEP Anna Hedh
- 5 Interview with French Magistrate Corinne Goetzmann
- 6 Interview with Director of Poyoke Patsy Sørensen
- 8 Signing of MoU between Eurojust and UNODC

EUROJUST
Maanweg 174
NL - 2516 AB The Hague
Tel: +31 70 412 5000
Fax: +31 70 412 5005
info@eurojust.europa.eu
www.eurojust.europa.eu



Photo: FedPro BE

THB represents a challenge that can only be met by international judicial and police co-operation.

According to the Palermo Convention, THB means the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force, for the purpose of exploitation.

Globalisation and easy international travel mean that virtually every country in the world is affected by these crimes. THB represents a challenge that can only be met by international judicial and police co-operation.

INTERNATIONAL CO-OPERATION
Several international and European

bodies work closely with each other in the fight against human trafficking. These include Eurojust, Europol, Interpol, the International Organization for Migration (IOM), the International Labour Organization (ILO), the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), the Southeast European Cooperative Initiative Regional Center for Combating Trans-Border Crime (SECI Center), the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), as well as non-governmental organisations (NGOs) active in this field (see Poyoke article, pp. 6-7) and civil society. ■

Trafficking and Related Crimes Team at Eurojust

In 2006, the Trafficking and Related Crimes Team was set up as a combination of the former Drug Trafficking and Trafficking in Human Beings (THB) teams. The main aims of the team are to collect and manage topic-related expertise, to ensure that such expertise is made available to practitioners through strategic and tactical meetings and other means, to enhance the exchange of case-related information, to create a specialist network of drug trafficking

and THB prosecutors, to analyse and identify obstacles to judicial co-operation, to establish regular contacts with EU enforcement agencies and co-operate with lawmakers in Brussels, and to co-operate with Europol and Frontex.

Eurojust began holding strategic meetings on THB and illegal immigration in September 2004 to enhance co-ordination of cross-border cases and to facilitate the setting up



Eurojust Trafficking and Related Crimes Team (photo: Eurojust)

present at house searches, interviews, etc., in all jurisdictions covered, helping to overcome language barriers. JITs allow Eurojust and Eurojust to be involved by providing direct support and assistance, and EU funding is possible.

Eurojust's THB caseload has increased markedly in recent years. There were 19 THB cases registered in 2004 and 74 in 2009. Five co-ordination meetings, where investigators and prosecutors from Member States met to discuss how cases could be best progressed, were held at Eurojust in 2009 to resolve issues in THB.

Eurojust Contact Point for Child Protection

The people most at risk from trafficking are the innocent and defenceless, and of these, children are clearly the most vulnerable. Against this background, at the informal Justice and Home Affairs meeting in Lisbon in October 2007, the Belgian Minister of Justice proposed that Eurojust appoint a contact point for child protection issues. A few weeks later, Eurojust appointed the Eurojust Contact Point for Child Protection.

The role of the Contact Point is to co-ordinate information, collect and identify relevant best practice, and share practical experience gained in operational activities carried out in the context of cross-border investigations of cases concerning children. Child abduction, sexual abuse of children, trafficking in children and child pornography are the main crime types of particular concern.

The Contact Point represents Eurojust in order to raise awareness of its role and to ensure that Eurojust's expertise and best practice in cross-border cases involving children is available to practitioners. In addition, the Contact Point co-operates with competent (European and international) bodies active in the field of child protection, such as Eurojust, Interpol and the UNODC, and provides advice to Eurojust National Members on casework involving children. The Contact Point maintains a constant and updated statistical overview of all child-related cases dealt with at Eurojust. Eurojust's Contact Point has a webpage on the Eurojust website. The

CENTRE OF EXPERTISE. In 2006, Eurojust established a centre of expertise in THB and related issues by providing case analysis and exchanging information, organising strategic and tactical meetings, establishing a central contact point for missing persons, setting up a legal database of available legal instruments on THB, and strengthening co-operation with other European and international crime-fighting organisations.

CHILD PROTECTION. According to the latest estimates, some 1.2 million children are trafficked worldwide every year. The United Nations

Children's Fund (UNICEF) estimates the annual global profit from child trafficking at over \$12,000,000,000 (£8,820,000,000). Surveys by UNICEF indicate that one-third of all sex workers in some regions of Southeast Asia are between 12 and 17 years of age, and an estimated 16,000 children are engaged in prostitution. Sadly but predictably, tourist destinations have the highest concentrations of child prostitutes. In Eastern Europe, up to 50 per cent of prostitutes are believed to be minors. Children as young as age 11 work as prostitutes and are used to make pornographic films. ■

Most at risk from trafficking are the innocent and defenceless, particularly children.

Case example 1: Trafficking children

In 2006, a case between Romania and the United Kingdom was registered at Eurojust, involving an organised criminal network trafficking children from Romania to the UK, with the aim of exploiting them to commit crimes (mainly stealing and begging). This form of THB is quite unusual, and does not fall under the Palermo Convention. The children were recruited from poor communities in rural areas. The members of the criminal group arranged for the children's accommodation and transport, obtained the travel documents, organised and supervised the criminal activities in the UK and collected the money obtained by the victims.

Eurojust co-ordinated several meetings between the UK judicial authorities and the Romanian prosecutors of the Organised Crime and Terrorism Investigation Directorate (DIICOT). A Joint Investigating Team (JIT) was set up in 2008; the JIT Agreement was signed at Eurojust on 01 September 2008. The purpose was through the intervention and facilitation of Eurojust, to co-ordinate arrests of leaders of the organised criminal network, to confiscate their property and to obtain important means of evidence from the destination country and vice versa, and to prosecute the members of the network and send them to trial. The JIT allowed the establishment of a common plan of action between the national and international actors involved, with Eurojust providing analytical support and Eurojust clarifying the differences between the two legal systems and advising on where best to prosecute, taking into consideration the different evidentiary requirements of the two countries. The JIT received substantial European Commission funding. Due to the differences between civil and common law systems, additional assistance from Eurojust had been requested. Some criminals appeared before the UK courts in 2009.

On 08 April 2010, a large operation was organised in Romania, with the support of 120 Romanian police officers and 200 gendarmes, together with 26 officers from the London Metropolitan Police and 2 intelligence analysts from Eurojust. They conducted 34 simultaneous home searches. As a result, 27 people are prosecuted for trafficking in minors, participation in an organised criminal group and money laundering, 17 being currently under arrest. So far, more than 160 victims, aged between 7 and 15 years, have been identified.

webpage contains a description of the competences of the Contact Point, statistics on cases at Eurojust involving children and an e-mail address intended for contacts from law enforcement authorities and international organisations: childprotec-tion@eurojust.europa.eu. ■

Interview with Ms Anna Hedh, MEP for Sweden

Anna Hedh is MEP for Sweden. She is a member of the Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats, a member of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), and a member of the Delegation for Relations with the Palestinian Legislative Council. One of her major interests is the fight against THB, and exploitation of women and children. On 13 January 2010, she introduced a motion for a resolution on preventing THB.



Anna Hedh, MEP for Sweden

Women constitute 79 % of the victims of trafficking, most of whom are exploited for sexual purposes.

human beings. One way to reduce profits would be to export the Swedish model on the purchase of sexual services, under which the purchaser gets punished. This is a sensitive topic in Europe, but a number of studies, as well as testimonies from the Swedish police, have shown its merits in reducing demand and fighting trafficking. Sweden today has fewer problems with trafficking than many other parts of the European Union.

What can be the role of the European institutions, such as the European Parliament?

AH: First of all, of course, to make good legislation. We can also help to raise awareness about trafficking. In a resolution by the European Parliament from January of this year, we proposed the annual publication of a joint report by Eurojust, Eurojust and Frontex, to be presented to the European Parliament and the national parliaments as well as the Commission and the Council, to be followed up by a public hearing in the European Parliament.

You mentioned that statistics show that around 80 per cent of THB involves children, minors and women. How can this be explained?

AH: As said before, the connection to the demand for sexual services is clear. Traffickers believe that the bodies of children and women are goods that can be bought and sold. This attitude corresponds to a view that male sexual needs must be 'filled' at all costs. We must all try to work against these stereotypes and fight trafficking.

How can the European Union discourage and take effective legislative measures against this form of modern slavery?

AH: It is important to try to make ambitious legislation as good as possible, and with holistic policies engaging all relevant policy fields. The Commission will very soon adopt its proposal on a directive on the fight against trafficking, where I will be the rapporteur for the European Parliament.

In the above-mentioned resolution on trafficking, we propose a range of measures, including focusing on victims' protection and assistance, regardless of the victims' willingness to co-operate in criminal proceedings; comprehensive agreements with third countries; and, for the establishment of co-operation, access to residence permits for victims as well as simplified access to the labour market. We also stressed that further prevention and action could also focus on the users of services supplied by trafficked people.

During the Swedish Presidency, the fight against trafficking was mentioned in the Stockholm Programme – the framework for the EU's work in the area of justice and home affairs for the next five years. Unfortunately, the text adopted was too vague, despite the positive aspects, such as the creation of an anti-trafficking coordinator. The fight against trafficking is a priority of the current Spanish Presidency, so we hope the issue will be of highest priority in the Council.

What short-term concrete actions do the European Parliament and the Commission envisage to prevent an increase in THB?

AH: From the European Parliament's side, we will try to use the opportunity the directive gives us to make the most ambitious legislation possible and not shy away from prevention by taking measures against demand for services of trafficked persons. ■

Interview with Ms Corinne Goetzmann, Vice-President and Investigating Magistrate, Court of Appeal, Paris

Corinne Goetzmann is Vice-President and Investigating Magistrate of the Court of Appeal of Paris. She deals with many high-profile cases involving THB, including "Operation Baghdad", further described in *case example 2* (box).

Eurojust: You have worked several times with Eurojust?

Corinne Goetzmann: I worked with Eurojust on two cases, one on organised illegal immigration and one on armed robbery. In the organised illegal immigration case, ten countries were involved, so Eurojust was absolutely necessary to streamline the judicial co-operation by all these countries. At the start, Eurojust made it possible to first identify the magistrates in all the countries involved who were working on this particular case. Eurojust also made it possible to immediately agree on the list of suspects to be interviewed or arrested, and to make sure that all judicial authorities were working in conformity with their own national systems, either based on EAWs issued by France, or national arrest warrants issued by the countries themselves, when sufficient evidence was available, of course. These were the subjects of the first co-ordination



Corinne Goetzmann (photo: Eurojust)

Case example 2: Organised immigrant smuggling - "Operation Baghdad"

Eurojust, in co-operation with Europol, assisted in the exchange of information and co-ordination of arrests in a Europe-wide organised immigrant smuggling network. At the request of French investigative magistrates, Eurojust was involved in assisting in the exchange of information and the co-ordination of the investigations between nine Member States.

The network recruited illegal immigrants in Afghanistan, China, Turkey, Bangladesh and Iraq and transported them to various European countries, such as Ireland, the UK, Norway, and Sweden. Each of those who were smuggled is believed to have paid between €10,000 and €12,000. As a result of the co-ordination put in place with the support of Eurojust, in June 2008, 75 people suspected of involvement in the network were arrested throughout Europe. The investigations and arrests took place in Belgium, France, Germany, Greece, Ireland, Norway, the Netherlands, Sweden, and the UK. More than 1,300 police officers were involved.

This joint operation was initiated in Paris, where an international co-ordination centre, hosting liaison officers from several EU Member States, was set up by the French central office for the repression of illegal immigration and employment of foreigners without residence permits (OCRIEST). Three meetings took place at Europol and three co-ordination meetings took place at Eurojust. In addition, Eurojust was responsible for the co-ordinated implementation of EAWs. On 16 April 2010, 28 people were sentenced to between 6 months, some suspended with probation, to 8 years imprisonment.

THB cases are the best candidates for judicial co-operation.

meeting at Eurojust. Later on, we were able to set a common date to simultaneously execute the EAWs in all countries. There was a whole judicial strategy put in place for this case. This was impossible to think of before the creation of Eurojust.

What was your impression when attending a meeting at Eurojust?

CG: It was at the same time very impressive and on the other hand very exciting; impressive, because there were around 100 people present, magistrates, police officers, the Eurojust National Members; exciting, because I immediately understood that we would find solutions to our difficulties, solve our problems and differences, and be able to coordinate our actions.

Do you think all this work is useless, as new criminal organisations are constantly being formed?

proach to fight against this form of crime, where the networks are not hierarchically organised and can be analysed and "cut into parts". We see national criminal networks without a clear structure. We know about autonomous networks in Belgium, Germany, and the Netherlands, and national authorities are investigating these networks. In cases of drug trafficking, we see pyramidal organisations. There we have more difficulties to co-operate and to find a common point of interest, as every country wants to arrest the criminals and hopes to seize the largest possible amount of drugs.

What do you expect in the future?

CG: We are more often confronted with organised cross-border crime, so we are more often obliged to co-operate and collaborate with the judicial authorities in our neighbouring countries. In the future, we will more often call upon the assistance of Eurojust, as it is our main resource for help, so to speak.

In parallel, Eurojust is moving closer to, what I hope will become a real European Prosecution Office. Even today, this seems to be judicial science fiction. But some years ago, to have Eurojust in place was also seen as science fiction by most of us. Now we see that Eurojust is a very well-functioning unit, still quite young, but working perfectly. I am very optimistic about the future of judicial co-operation in the European Union. ■

Interview with Ms Patsy Sörensen, Founder and Director of Payoke

Patsy Sörensen, born in 1952 in Antwerp, is a former Belgian MEP (1999 – 2004) for the Agalev/Groen Party. She specialised in EU THB policy, and is an international expert on trafficking issues. She quit politics in 2004 to devote herself to Payoke, the NGO she founded in 1983.



Patsy Sörensen (photo: Stijn Bonte)

an organisation set up to defend the interests of the prostitutes and their families. Around the same time, I also began to realise that not all of the girls working behind the display windows were doing so of their own free will. Apparently, there were networks that bought and sold women from various countries in order to exploit them on the Antwerp prostitution scene. At first, they mostly came from Asia, Africa and South America. After the fall of the Berlin Wall, in 1989, many of the girls were brought in from Eastern Europe. More and more, Payoke began to specialise in combating trafficking in humans and protecting the victims.

You received royal attention for your initiative?

PS: Everything changed in 1992 when King Boudewijn of Belgium spontaneously decided to visit Payoke to speak with the victims in person. The list of demands that we put together in the following years has led to an interdisciplinary and integrated trafficking policy in Belgium. In this way, Belgium became the first country to effectively implement legislation against trafficking in human beings and today, people still refer to the Payoke system.

Was being an MEP an advantage?

PS: From 1999 to 2004, I was a Member of the European Parliament and have been able to use my experience to translate the Payoke system into European policy, meaning the granting of short-term residence permits to victims of trafficking. This initiative was adopted by the European Parliament by nearly unanimous vote, meaning that all Member States will be required to take this first concrete step to begin genuinely helping the victims. In the meantime, Payoke remains the only authorised centre in Flanders specialised in trafficking and continues to serve as a model for such programs around the

Eurojust: Your organisation goes back in time?

Patsy Sörensen: It all started in 1983, in Antwerp, in the middle of the red light district, where I had my house and painting studio. Before long I found my house functioning as a sort of drop-in centre, a place where neighbours could come and get things off their chest over a cup of coffee. One of those initiatives was Payoke.



Payoke



Meeting of Payoke representatives and Eurojust national members in January 2009 (photo: Eurojust)

world. The breakthrough that Payoke achieved has made it possible for the fight against THB to become a priority area of policy internationally as well. Thanks to the actions of Payoke, the victims are now recognised as victims. As president of Payoke, I am committed to remaining watchful and dedicated to ensuring that what we have achieved will be maintained and further developed in the future.

What can be the role of Eurojust?

PS: I visited Eurojust in January 2009 to explore possibilities for co-operation. We at Payoke find that Eurojust is the answer in the fight against organised cross-border crime. More Eurojust means quicker tackling of the criminal networks, and at the same time giving a feeling of security and safety to the European citizens, to the victims, and to the families of the victims. Eurojust works cross-border, which is necessary in a global world of serious and organised crime. I see Eurojust as the fourth "p", for partnership (together with Eurojust and Frontex), next to Prevention, Protection and Prosecution. The European Union's Member States should work towards removing obstacles to judicial co-operation in criminal matters by raising awareness and making better use of the specialised European agencies, such as Eurojust, Eurojust and Frontex. The establishment of appropriate, officially binding mechanisms designed to harmonise victim assistance with investigative and crime-prosecution efforts at European, national and regional levels should be encouraged. Additionally, motivational schemes should be established to encourage law enforcement both within and outside the European Union to continue their fight against trafficking. Recognition of successful actions, behaviours, and networking should be

acknowledged with incentives, which could include promotions, awards, additional training, monetary rewards (if applicable), and public acknowledgement of positive actions. Police services should be encouraged to co-ordinate investigations against organised crime through the European Criminal Intelligence Model (ECIM) or Intelligence-Led Policing (ILP). Likewise, more emphasis should be placed on setting up JITs as an innovative tool in fighting cross-border organised crime. ■

Background: Payoke's mission - The specific nature of the issues related to THB and of the people who become victims of this flourishing form of organised crime led to the creation of specialised assistance structures for counselling victims of trafficking. Payoke's mission, as a specialised shelter and counselling centre for victims of the international trade in human beings, forms part of the Belgian Laws and Ministerial Circulars, which includes stipulations for combating THB and child abuse pornography, for the granting of residence and work permits to foreign victims of trafficking, and for assistance to victims of THB who, by giving testimony or by pressing charges, wish to collaborate with the authorities in the fight against trafficking.

Case example 3: Sexual abuse of children - "Operation Koala"

The case, named "Operation Koala", began in 2006 when a child abuse video was discovered in Australia. This particular video had been produced in Belgium. A Belgian perpetrator and two victims were identified. Consequently, the sole producer of the material, a 42-year-old Italian national, was arrested. He was running a website on which he sold over 150 self-made, sexually explicit videos of underage girls. This business had been running for a year and a half, generating considerable profits from around 2,500 customers worldwide. The information from Australia was routed via Interpol to Eurojust and Belgian authorities.

Success was achieved in this operation by the provision of valuable data by Member States and Interpol and crime analysis for more than a year carried out by specialists in online child sex abuse cases at Eurojust and the judicial co-ordination carried out by Eurojust. The abusive material was mainly produced in the man's private studio in Ukraine. The customers were also able to order tailor-made videos. Requests on how to pose were also given and some customers even travelled to the studio to attend the video shoots or to make their own private videos. Shortly before the suspect was due to move permanently to Ukraine, the Italian national police in Bologna arrested him. After his arrest, the Italian authorities forwarded all the digitalised material, including customer details, to Eurojust. The material was analysed and disseminated to the countries in which customers were identified.

Eurojust and Eurojust, working in close co-operation, invited representatives from 28 countries to several operational meetings in The Hague. At Eurojust, the Belgian and Italian National Members took the initiative to co-ordinate, on a judicial level, all the countries involved. This remarkable level of co-operation with all Eurojust National Members, addressing their national authorities to follow the deadlines established for the common operations, contributed to the success of the joint Eurojust-Eurojust operation. Subsequent investigations were initiated by the national authorities, which led to a significant number of arrests and the seizure of a considerable amount of child abuse material. So far, 23 children between 9 and 16 years of age have been identified. Amongst those arrested were several persons working in trusted positions, such as school teachers and swimming instructors. In this co-ordinated action, 2,500 purchasers of child pornography in 19 countries were identified; thousands of computers, videos and photographs were seized, and more than a million files and pictures were found. The investigations and prosecutions are still ongoing in and outside the European Union.



Left to right: Michele Coninx, Viviane Reding, Francisco Chamano and Antonio Maria Costa (photo: European Commission)

Signing of Memorandum of Understanding between Eurojust and UNODC

On 26 February, Eurojust and the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) signed a Memorandum of Understanding (MoU) to improve judicial co-operation and reinforce the fight against crime, particularly serious crime.

The MoU was signed by the Executive Director of the UNODC, Mr Antonio Maria Costa, and the Vice-President of Eurojust, Ms Michele Coninx, during a ceremony held at the European Council in Brussels. In addition to the signatories, Mr Francisco Chamano, the Spanish Minister of Justice, Mr Stefano De Clerk, the Belgian Minister of Justice, Ms Viviane Reding, Vice-President of the European Commission and Commissioner for Justice, Fundamental Rights and Citizenship, and Ms Aurora Mejia, representative of the Spanish Presidency, were present. Of particular relevance for THB, Eurojust is supporting the Witness Protection in the Fight against Serious Crime and Terrorism (WINPRO) project in co-operation with the UNODC. ■

Case example 4: THB sexual exploitation

French, Italian, and Bulgarian judicial authorities acted to disrupt an organised crime group operating in France and Italy, which was trafficking 100 Bulgarian women for the purpose of sexual exploitation. Over a four-year period, profits from the exploitation are estimated to be 10 million euros. After thorough investigations into the criminal organisation's operations, thirteen European Arrest Warrants were issued by French authorities, and more are expected from the Bulgarian authorities. One suspect continued to conduct illicit operations from prison via fax and telephone. According to intelligence sources, the criminal group was organised in a hierarchical structure based on family connections among members. The main organisation was devoted to THB, but had links to another organisation in Albania that was involved in money laundering. The leaders had amassed great wealth, used threats against witnesses and violence against group members, including murder and grievous bodily harm, and forced women into prostitution. The Bulgarian network was also using business structures for the purpose of money laundering. At present, efficient co-operation is taking place between judicial authorities in Bulgaria, Italy and France with the assistance of Eurojust.

Eurojust is a European Union body established in 2002 to stimulate and improve the co-ordination of investigations and prosecutions among the competent judicial authorities of EU Member States when they deal with serious cross-border crime. Each Member State sends a judge, prosecutor or police officer to Eurojust, which is supported by its administration. In certain circumstances, Eurojust can also assist investigations and prosecutions involving an EU Member State and a State outside the EU, or involving a Member State and the Community.

Eurojust supports Member States by:

- co-ordinating cross-border investigations and prosecutions in partnership with judges, prosecutors and investigators from Member States, and helping resolve conflicts of jurisdiction;
- facilitating the execution of EU legal instruments designed to improve cross-border criminal justice, such as the European Arrest Warrant;
- requesting Member States to take certain actions, such as setting up joint investigation teams, or accepting that one is better placed than another to investigate or prosecute;
- exercising certain powers through the national representatives at Eurojust, such as the authorisation of controlled deliveries.

Council Conclusions on setting the EU's priorities for the fight against organised crime

The JHA Council adopted on 4 June 2009 the Council Conclusions on setting EU priorities for the fight against organised crime. Eurojust, as well as the Member States, the Council working parties, the Commission and other relevant EU agencies have been invited to report on their implementation of these priorities by 30 October 2010.

In addition, Eurojust dedicates this issue of *Eurojust News* to trafficking in human beings and will dedicate following issues to the other EU priorities. The first issue of *Eurojust News* was devoted to counter-terrorism.

Colophon

Eurojust News is produced by Eurojust's Press & PR Service. Editor in Chief: Joannes Thuy, Press Officer & Spokesperson. Editing: Jacalyn Birk, Daniela Biddir. Design and layout: Michèle Wilkes-Speer. © Eurojust 2010

For enquiries:
Phone: +31 70 412 5509
E-mail: info@eurojust.europa.eu
Website: www.eurojust.europa.eu
Catalogue no: QP-AB-10-001-EN-C
ISSN: 1831-5623

Situational Overview on Trafficking in Human Beings

European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union



Warsaw, June 2011
Risk Analysis Unit
For Public Release
Frontex reference number: 10508

European Agency for the Management of Operational Cooperation
at the External Borders of the Member States of the European Union
(FRONTEX)
Rondo 1
00-124 Warsaw
Poland

Table of contents

Executive summary	5
1. Introduction	7
2. Policy development towards THB issue	8
3. Methodology	10
4. Victims of trafficking in the EU	12
5. Male victims of trafficking	16
6. Minors as victims of trafficking	17
7. Detected traffickers in human beings in the EU	18
8. Conclusions	20
9. Recommendations	21

Executive summary

Although trafficking in human beings (THB) is not frequently reported at the external border of the European Union (EU), this phenomenon is, by its transnational nature, closely related to the national borders and the work of border guards.

As exploitation predominantly starts after the potential victim crosses the border, the data collected for the purposes of this analysis reflect cases of trafficking detained inland (inside the EU). The definitions of trafficking in human beings used by the Member States and Schengen Associated Countries* (SAC) are not all harmonised with the definition used by Frontex,** where a potential victim of trafficking is understood as "a person that most probably suffered or will suffer from offences related to trafficking in human beings." Although some Member States and SAC could not provide the numbers of potential victims of trafficking as defined by Frontex, the collected data will be considered comparable for the purposes of this analysis, as the need for a situational overview of THB in the EU and SAC outweighs the need for stricter data guidelines.

* Iceland, Norway and Switzerland

** Frontex adopts the definition contained in the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA (COM/2010/95 final).

The following analysis is based on statistical data and reports of national rapporteurs provided by Member States and SAC for the years 2008 and 2009, analytical materials collected during Frontex Joint Operations (JO) and open source data. As there is limited intelligence-based evidence on the timeframes, mode, and locations of the arrival of victims of trafficking at the EU external border, reliable conclusions are limited.

Statistical data collected shows that Member States and SAC reported 3 023 potential victims of trafficking from third countries in 2009, while there had been only 2 075 cases reported in 2008. This represents a 27% increase in 2009, if the countries that provided the data in both years are the only ones taken into account. Most of the third-country potential victims came from West African countries (showing an increase of 75% in the years compared), followed by nationals from South America, East Asia, and North Africa.

The most common nationalities among the potentially trafficked non-Europeans are Nigerian, Chinese and Brazilian. Most of the potential victims were trafficked for the purpose of sexual exploitation, but trafficking for forced labour or services is reported as an increasing phenomenon. The same increasing trend is also observed regarding male victims. The number of male victims in 2009 was ten times higher than the number in 2008. The most common male victims were Pakistani nationals, followed by Chinese and Vietnamese.

Another significant observation is that the number of minors who are potential victims of trafficking also rose in 2009. Most of the minors reported by the Member States and SAC came from Nigeria and Guinea and were being trafficked for sexual exploitation, although the exploitation for activities associated with begging or other unlawful activities is reported more frequently than it was reported in 2008.

An increase in the reported cases of trafficked third-country nationals is not easy to interpret, as it may either indicate that the phenomenon of trafficking is on the rise or that the bigger figures result from a greater awareness and detection successes of the Member States and SAC.

As mentioned above, a relatively low number of potential victims was identified by the border control authorities, while most identifications took place inland. This is mainly because exploitation does not usually take place until victims have arrived in their destination countries. As many victims are travelling with genuine documents obtained under false pretences, it is very difficult for border guards to identify features which would mark migrants as potential trafficking victims.* After the border crossing, the travel documents are usually taken by the traffickers and often reused for similar or other purposes. While at the border crossing point, potential victims are usually not aware of the exploitation awaiting them in the country of destination. However, even if they are aware, the victims frequently cooperate with the traffickers.

Many victims of trafficking are recruited in their countries of origin by replying to false job advertisements; internet and other electronic media are being increasingly used by the recruiters. Relatives also often play an important role in the recruitment. As one of the main causes of trafficking is poverty, relatives, not properly aware of possible exploitation involved, encourage migration. The journey is often organised in small groups and less frequently individually, both with or without a facilitator.

At the border crossing points, it is extremely important that border control authorities are able to recognise minor details and characteristics of potential cases of trafficking, as potential victims are often under the control of the facilitator and are not able to verbally ask for help or are simply still unaware of the dangerous situation they find themselves in.

1. Introduction

Over the past few years Frontex has followed the EU trend and given increasing priority to the issue of THB. The main role of Frontex with regard to trafficking in human beings is the identification of victims and traffickers during border control procedures. Frontex activities related to THB include the development of a training manual for border guards related to THB and a handbook for Border Control Authorities on good practices to deal with the phenomenon and the coordination of Joint Operations in which the issue of THB is one of the priorities, such as JO Agelaus 2010, Minerva 2011 and Indalo 2011. Particular relevance is placed on the development of risk profiles of potential third-country national victims of THB.* This is the fifth such report, with the main aim of providing an overview of the current trafficking situation in the EU.

Over the year 2009, the Frontex Risk Analysis Unit collected statistics from the Member States and SAC on trafficking in human beings. This is the third annual data collection of this type.** Every year, an increasing number of the border control authorities of Member States and SAC manages to provide Frontex with relevant statistics, enabling the Agency to prepare an annual situational overview of THB in the EU and SAC. Based on this risk analysis, Frontex has been able to better coordinate targeted JOs involving Member States and other partners with the aim of strengthening external border security by, among other things, intensifying the fight against THB.

The report starts with a brief description of current EU actions against THB (section 2), and the methodology used for data collection and analysis (section 3). The analytical part contains an overview and statistical data on victims of trafficking in the EU (section 4), followed by targeted analyses of male victims (section 5), minors as victims (section 6) and detected traffickers in the EU (section 7). The report ends with conclusions and recommendations for further action by Frontex (sections 8 and 9, respectively).

* Due to the sensitivity of risk profiles they are restricted to law-enforcement only and cannot be used for public dissemination.

** The first data collection took place in 2007, but its overall quality was rather poor.

* In this report a book-alike passport (impersonation) is considered to be a genuine document.

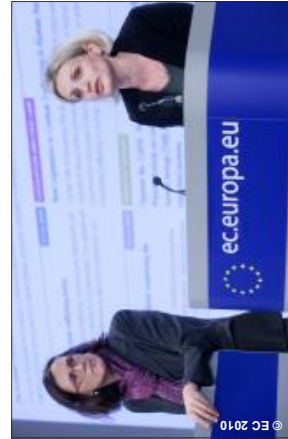
2. Policy development towards THB issue

Trafficking in human beings has become an increasing concern and a high priority for the entire EU and its Member States. This is reflected in the number of concrete activities aimed at combating THB that were undertaken in 2010.

On 14 December 2010, the European Parliament adopted a Directive on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, responding to the proposal of the European Parliament and the Council, and repealing the previous Framework Decision 2002/629/JHA. This Directive aims to amend and expand the provisions of the Framework Decision by obliging the EU Member States to act on three fronts: prosecuting criminals responsible for the trafficking of human beings, protecting the victims and preventing the offences.*

Article 11, clause 4 of the Directive states that the Member States shall take the necessary measures to establish appropriate mechanisms aimed at the early identification of, assistance to and support for victims, in cooperation with relevant support organisations. The concept of multidisciplinary teams responsible for identification, including law-enforcement organisations and NGOs, as well as a well-established national referral mechanism, can prove very useful at the external borders with large mixed flows** of migrants.

Article 2, clause 3 provides a precise definition of trafficking that indicates that exploitation shall include, as a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, including begging, slavery or practices similar to slavery, servitude, the exploitation of criminal activities, or the removal of organs. The data collection of Frontex will be adjusted to these types of exploitation.



Picture 1: Cecilia Malmström and the EU Anti-Trafficking Coordinator Myrta Vassiliadou during the presentation of the anti-trafficking website. Brussels, December 2010

elaboration of existing and new EU policies relevant to the fight against trafficking in human beings, particularly in relation to third countries. By bringing together prevention,

prosecution through law enforcement and victim protection, the Anti-Trafficking Coordinator aims to ensure that all appropriate means for EU action against trafficking are adequately used and mobilised.

On the occasion of the fourth EU Anti-Trafficking Day,* the Conference "Towards a multidisciplinary approach to prevention of trafficking in human beings, prosecution of traffickers and protection of victims and partnerships" was held on 18 October 2010. The overall objective of the conference was to identify, as far as possible, potential areas of action against THB and provide impetus in that regard, in continuity with the previous and next Presidencies of the EU. The conference took stock of the goals set by the Stockholm Programme (2010–2014) and the Action Oriented Paper (AOP EU Council of 2009). One of the conclusions of the conference was the need for training of relevant authorities. Responding to this**, Frontex training unit is developing a training module on THB with the support of Member States and international organisations.

* The EU Anti-Trafficking day was established by the Commission in 2007 and since then has been celebrated each year on 18 October.

** This training recommendation was also later emphasised by its inclusion in the Proposal for a Directive of 29 March 2010 repealing Framework Decision 2002/629/JHA, which was adopted by the European Parliament in December.

* The definition contained in this Directive is the one adopted by Frontex.

** Complex population movements including refugees, asylum seekers, economic migrants, and other migrants. IOM: Glossary on Migration, Geneva 2004

3. Methodology

The present report is based on statistical data collection and national reports provided by Member States and SAC. Additionally, the analysis includes material collected during Frontex JOs and open source data on THB in Europe.

Altogether 27 countries between Member States and SAC delivered statistics on THB for the year 2009. All countries reported on victims of trafficking and 23 of them also provided statistics on facilitators. In comparison with the previous year, four more countries participated in the data collection.

The information collected from the Member States and SAC includes statistics on victims of trafficking and traffickers, their nationalities, data on whether a victim is a minor, as well as gender-disaggregated data on victims. The collected data also distinguishes between the types of trafficking, the country and place where the victim crossed the EU external border and the roles of the suspected traffickers. The typology of trafficking types and traffickers used in the data collection was based on the draft of the Directive of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims.*

The types of trafficking were defined as follows:

- The exploitation of the prostitution of others;
- Other forms of sexual exploitation;
- Forced labour or services;
- Slavery or practices similar to slavery;
- Servitude;
- Exploitation for activities associated with begging or for unlawful activities; and
- Removal of organs.

The traffickers' roles were divided as follows:

- Recruiter;
- Kidnapper;
- Seller;
- Buyer;
- Transporter;
- Harbourer;
- Receiver;
- Exploiter;
- Document/ID Facilitator; and
- Other.

Almost all cases of identified potential victims of trafficking were reported inland, with hardly any trafficking cases reported at the border. In turn, almost no information was provided by the Member States on the place at the EU external border where the potential victim crossed. As such, this statistical data cannot be used as an analytical material for the description of routes of trafficking.

The Member States and SAC reported very thoroughly on the nationalities of the potential victims and detected traffickers. The information about the gender of the potential victims was unknown in 40% of the cases. A similar level of responses was found regarding whether a victim is a minor. In both cases this is a huge improvement in comparison with the data provided for 2008.

The initial findings of the assessment report were presented and debated among the experts of the Member States and Frontex on the annual THB meeting. All Member States as well as relevant EU and international organisations (such as Europol, Eurojust, Fundamental Rights Agency, IOM, ICMPD, Interpol, UNODC, UNHCR and OSCE) were invited to contribute to the event.*

* The expert meeting was meant to provide the opportunity for Member State experts, international experts and Frontex to discuss the Frontex THB working programme and the possibilities it holds for development and improvement.

* To stay in line with the final version of the Directive, the types of THB will be slightly changed in the upcoming data collection. "Forced labour or services" will include begging and as "exploitation for activities associated with begging or for unlawful activities" will be changed into "the exploitation of criminal activities".

4. Victims of trafficking in the EU

In total 6 991 potential victims of trafficking were reported by 27 countries in 2009, whereas in 2008 the 24 countries which provided data reported 5 200 potential victims. This marks an increase of 34% in the number of trafficking victims, though if only the countries that provided data on both years are taken into account the overall increase is of 26%.

Not much progress has been made in the harmonisation of the definition of a victim of trafficking, which means that there is still the risk that this difference in definitions results in double counts of victims initially trafficked from one Member State and later trafficked to another. The number of victims of trafficking reported by the Member States and SAC is often based only on the numbers of residence permits given to victims, assisted victims of trafficking, victims in reception centres or victims in cases under investigation, which means that if the number of all potential victims of trafficking was available, it would be higher than the declared figure.

The identified nationalities of the victims of trafficking are evenly divided between the nationalities of the Member States (43%) and third countries (57%). This shows a small increase of third-country nationals in relation to 2008.

Germany identified the highest number of potential victims of trafficking reported by Member States and SAC, followed closely by the Netherlands. Across the Member States and SAC, almost 25% of the identified victims of trafficking were men and 15% were minors.

In 2008 Cyprus and Slovenia reported almost 100% female victims. In 2009 most of the Member States and SAC reported a high percentage of female victims, but some countries identified more than half of the victims as being male. In that year Sweden, Cyprus, Belgium and Slovenia reported more male victims than female victims, while in Romania almost half of the identified victims were male. Overall the percentages of male victims went up from 10% in 2008 to 25% in 2009.

In 2008 minors were reported in 15% of all cases. In 2009 this was only 3%, but a different way of reporting in 2009 makes it difficult to make an accurate comparison. When the same calculation is used in 2009, the percentage of minors rises to 8%. Germany reported the highest number of minors, followed by Romania and the Netherlands. In 2008, Romania reported 59% of the victims being minors; this number decreased in 2009 to 23%. Lithuania in turn reported an increase from 23% to 44%.

It should be noted that the Member States and SAC reporting the highest numbers of victims of trafficking should not necessarily be considered as the countries where the phenomenon of THB is more widespread. It may well be that the countries with the highest numbers of reported victims simply have better quality mechanisms for identifying the victims and collecting data. This raises the important question of whether the phenomenon of trafficking men is indeed on the rise or if the increase detected is caused by the fact that governments are more aware of this phenomenon and are paying more attention to situations where men are involved.

As it was the case in 2008, Romanian potential victims of trafficking were the most commonly identified by the Member States and SAC; the number of potential victims from Romania doubled in relation to the previous year. Overall, the number of male potential victims increased significantly as did the number of minors. Most of the women were exploited as prostitutes and most of the men for forced labour.

Although the numbers indicate that EU domestic trafficking is a major problem within the Member States*, provided data shows that most of the potential victims of trafficking originate from third countries. Considering these victims have to cross the EU external border (the safeguarding of which is the key aspect of Frontex mandate), the focus of this report will be on third-country nationals. In 2009 potential victims were reported to originate from one hundred different third countries (see Map 1 overleaf), which shows that trafficking is not constrained to a small number of locations.

Overall, most of the third-country potential victims of trafficking came from Africa, followed by Asia, America and Europe. Africa had a share of 53% of all third-country nationals. In this group, West African nationals are the most commonly encountered group and, within this West African sub-set, Nigerian nationals are the

most common victims of trafficking identified by the Member States and SAC. From 2008 to 2009 an increase of 65% was observed, most of them female adults. The trafficking of Nigerians is widespread within the Member States, as ten of them reported victims of this nationality. Almost all cases were related to the exploitation of women in prostitution (the most reported form of abuse of African nationals), although some Member States and SAC are now reporting trafficking for criminal activities. Most of the African victims were reported by Italy.

Chinese and Brazilian potential victims are the most often identified within the Member States and SAC after Nigerians. Chinese potential victims are reported to be both male and female, while Brazilian victims are, like the Nigerians, almost all female. However, whereas in 2008 all reported victims were female, in 2009 Brazilian male victims were also reported.



Picture 2: Massive flows of migrants from North Africa can increase the risk of trafficking in the EU

* A developing trend that has started to gain attention is the trafficking of EU nationals, outside the EU's borders. No reliable data, however, is available on the subject so far.

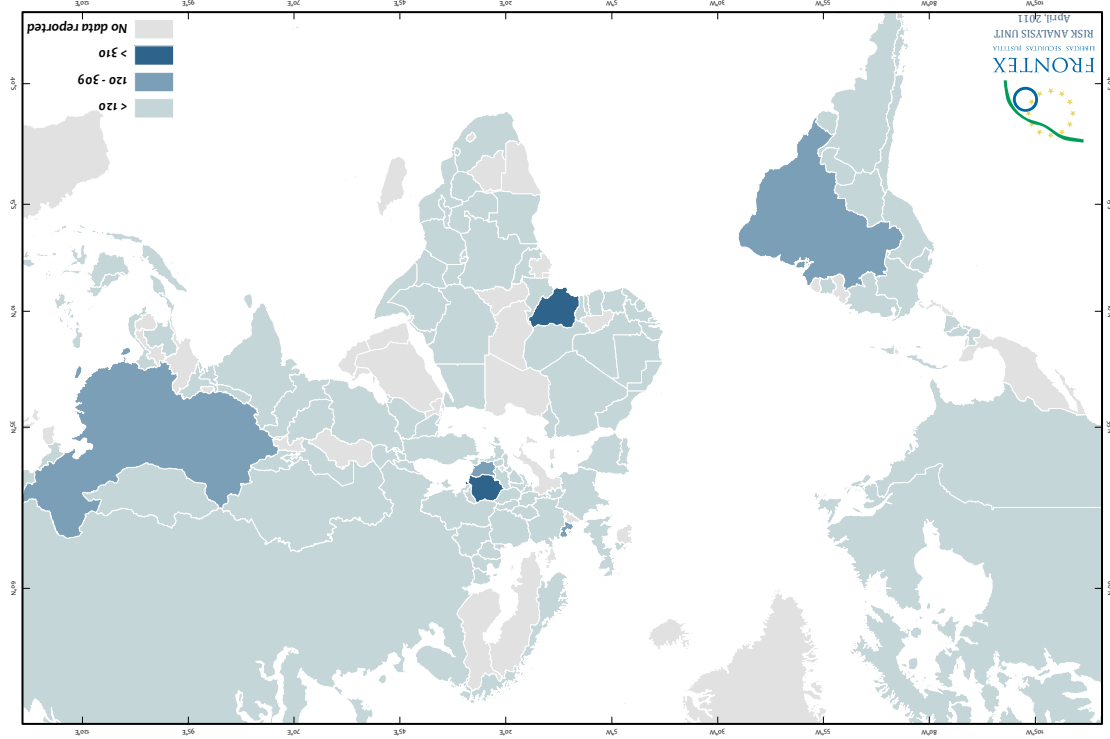
Chinese are reported by nine Member States and Brazilians by eight. While the number of victims from China stayed broadly the same in comparison to 2008, a decrease in Brazilian victims was reported, mainly because of Spain.* The Chinese male victims were mostly trafficked for forced labour, while the Chinese female victims were mostly exploited for sexual purposes. The Brazilian victims are almost all sexually exploited. These two nationalities represent, like the Nigerians do for Africa, the trend in their region. Asian male victims are often trafficked for forced labour and female Asian and American victims, especially Latin Americans, are mostly trafficked for sexual exploitation.

* The reason for the significant drop in the number of Brazilian trafficking victims reported by Spain is not immediately apparent, and may be the object of further study.

Victims from Morocco are the fourth most identified nationality, while in 2008 they ranked ninth, marking an increase of more than 100%. Italy in particular reported more potential victims of trafficking from Morocco, but other countries reported an increase. Whereas in 2008 all of the Moroccan victims were female, half of them were male in 2009. All the males were trafficked for forced labour and most of the females for sexual exploitation.

From the European countries, victims from the Russian Federation and Ukraine are the most commonly reported, followed by victims from Moldova and Albania. One of the characteristics of this group is a high number of countries reporting European victims. Ukrainian victims were reported by twelve Member States and SAC, and Russian victims – by ten countries.

Map 1: Country of origin of potential victims of trafficking identified by the Member States and SAC in 2009



5. Male victims of trafficking

In 2008 for the first time a significant group of male victims was reported by the Member States and SAC.* The number of potential male victims of trafficking from third countries was ten times higher in 2009 in comparison to 2008. This means that the phenomenon of male trafficking is now not only a problem spoken about, but one that also appears to be statistically significant, as this group now represents 25% of the total of third-country national victims of THB.

Many organisations claim that the problem of male victims of trafficking has always existed but was not visible previously because governments had limited awareness of it. The increased number of male victims reported shows that this blind spot has probably been eliminated.

More than 70% of the male potential victims of trafficking from third countries identified in 2009 were exploited for forced labour, followed by 11% for sexual exploitation. In 2008 all male victims were trafficked for labour exploitation. In 2009, more than half of the potential male victims came from Asia and were trafficked for forced labour. Latin America and Africa represented 25% and 20% of the male victims, respectively. Most of the victims were trafficked for forced labour, but in both groups almost a quarter of the potential male victims were trafficked for sexual exploitation. Victims from Africa were also trafficked to the Member States to be submitted to other forms of exploitation, such as forced criminal activities. Like in 2008, Spain reported the highest number of male victims in 2009, followed by the Netherlands.



Picture 3: Males smuggled to the EU every year are more under risk of trafficking

increased. The exception is male Honduran nationals, who were less often identified.

Male third-country national victims of trafficking that were identified were mostly coming from Pakistan and China, followed by Bolivia and Vietnam. The Pakistani, Chinese and Bolivian victims were mainly reported by Spain, while the Netherlands also reported Chinese male victims, and Finland reported most of the Vietnamese. In 2008 the numbers were rather low in comparison to 2009, which means that the number of third-country national victims of THB has

* This statement is based on the data collection undertaken in 2007 and the generalised perception that male victims represent a small percentage of the total THB victims, which is supported by the focus given in THB legislation to female and child victims.

6. Minors as victims of trafficking

Of the 27 countries reporting victims of trafficking, 15 identified minors as victims, though only five reported minors from third countries. In 2008 all potential minor victims of trafficking reported originated from the Member States, while in 2009 about 10% came from third countries. Germany reported the highest number of THB underage victims* and was followed by Romania and the Netherlands. If only third-country nationals are taken into account, the cases reported by the Netherlands represent 83% of the total. Most of the minors came from Africa, followed by Asia. More than 25 third countries were reported as countries of origin of the minors, with Nigeria and Guinea being the most reported third countries. Most of the minors were trafficked for sexual exploitation, though they were also reported in other types of trafficking such as forced labour.

* Germany, however, could not provide the nationalities of these underage victims of trafficking.

Data collected during Frontex JO Ageiaus** show that there were no cases of trafficking in children reported; however, two cases of suspected smuggling of persons were detected. In both cases it was reported that the minors admitted the presence of facilitators during flights to EU airports. The facilitators were not apprehended upon arrival and national authorities reported ongoing investigations. In several cases, the support of facilitators to minors during different legs of the journey (mainly in transit countries but in a few cases also during flights to the EU) was also reported.

** The main goal of the JO Ageiaus 2010 was the protection of both accompanied and unaccompanied minors arriving at the external air borders of the EU and SAC, especially in terms of the identification of those at risk of becoming victims of trafficking in human beings.



Picture 4: Minors deserve special protection as they are particularly vulnerable to becoming victims of trafficking

Although there is no evidence on whether these children were potential victims of trafficking, the *modus operandi* used to enter a European country through an asylum claim*** is similar to that reported by national rapporteurs of THB as well as by international organisations dealing with trafficking. For instance, the Frontex 2010 Tailored Risk Analysis on unaccompanied minors indicates that Nigerian minors claim for asylum at the border checks and, after being accommodated at special shelters, usually call a previously given number and wait to be collected from the reception centre.

This information leads to the conclusion that in the case of minors, border control needs to be performed with special attention to the THB issue. In the case of those travelling by air border, cooperation between immigration authorities and air carriers should be considered as an important source of information about the real situation of travelling minors.

*** Out of the total of 172 minors reported during Frontex JO Ageiaus 2010, 76 applied for asylum either immediately upon arrival, in the transit area, or after the border authorities refused them entry as they decided that the minors did not meet the conditions for legal entry.

7. Detected traffickers in human beings in the EU

More than 3 000 traffickers in human beings were detected by 22 Member States in 2009, whereas in 2008 the number of detections was 2 600 by 20 Member States. When only the Member States that provided data over both years are taken into account, a decrease of 10% was noted in 2009. This decline was mainly caused by the Netherlands and Estonia. In Greece an increase of almost 50% in the number of traffickers identified took place. Germany reported the highest number of traffickers in human beings (see map 2).

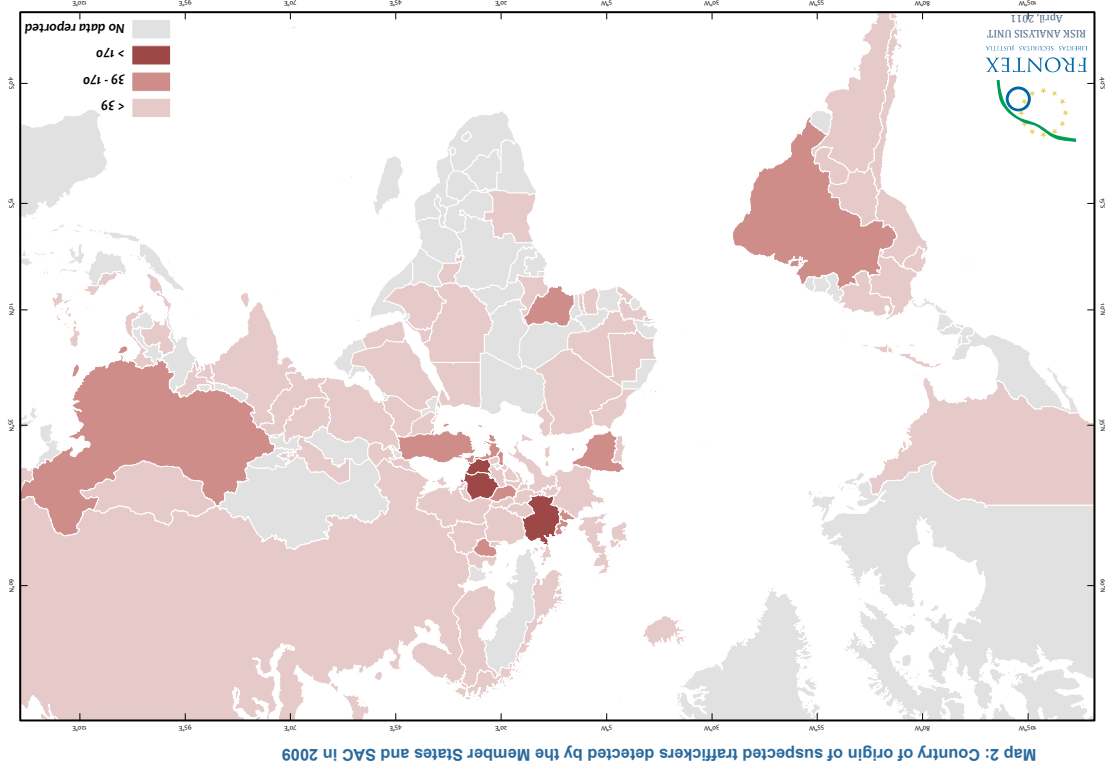
Like with the data on identified potential victims of trafficking, the data on detected traffickers in human beings provided by the Member States is not all in line with the definitions used by Frontex. The data is considered to be comparable, however, so a situational overview can be produced. The table below presents an overview of the numbers of detected traffickers as reported by the Member States in 2009.

The Member States reported mainly traffickers from their own territory and from countries where the victims originate, but these latter numbers are significantly lower than the numbers of the domestic perpetrators. The share of third-country nationals detected as trafficker increased from one fourth to one third of the total.

The number of third-country nationals detected almost doubled in 2009. Nigerian and Chinese traffickers were detected over three times more and Albanian and Turkish traffickers were also reported in higher numbers. This data leads to the conclusion that organised crime groups engaged in human trafficking are based on well developed networks of third-country and Member States nationals.



Picture 5: The cooperation of Mobile Operational Units and MS authorities results in more efficient detections of facilitators



8. Conclusions

THB remains high on the political agenda of the EU. Member States' border control authorities and Frontex have been given a greater role in the fight against THB. The efficiency of border control activities in the prevention and combating of THB could be further enhanced by increasing the situational awareness and reaction capability of the border control authorities. In order to achieve this, Frontex has launched its own annual data collection on THB and developed related tailored risk analysis products, which form the foundation for planning Frontex operational activities to fight THB at the EU's external borders. As part of its data collection activities, Frontex also collaborates increasingly with Europol, Interpol and third-country law-enforcement authorities to guarantee the flow of intelligence from THB related investigations through Frontex risk analysis products in order to create more carefully targeted border control procedures.

The main challenge related to data collection on THB seems to be the organisation of national databases and data collection of various aspects of the phenomenon that are dispersed between different authorities. As a result, the situational picture remains very fragmented and possible opportunities to actually prevent and fight the phenomenon are not fully made use of.

Most of the potential victims of trafficking identified in the EU in 2009 originated from third countries, but almost half of them were EU domestic victims, especially from the Eastern European Member States. This data is to be contrasted with the data on the place of exploitation, which was mainly the EU-15* for international as well as for domestic trafficking. In 2009, sexual exploitation was the main form of THB, especially involving women and minors. Trafficking of male victims is observed as an emerging trend. The majority of the suspected traffickers of human beings detected came from within the Member States.

* The EU Member States before the 2004 and 2007 enlargements: Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, the UK.

9. Recommendations

Frontex should continue contributing to the overall international efforts against THB. Of particular importance is the coordination and collaboration between Frontex and other EU Justice and Home Affairs agencies (Europol, Eurojust and the Fundamental Rights Agency) – acting under the umbrella of the EU Anti-Trafficking Coordinator – to ensure that all aspects related to combating human trafficking are dealt with as efficiently as possible.

Frontex should work closely with Europol, Interpol, as well as Member States' law-enforcement authorities to ensure that **intelligence and knowledge from THB related criminal investigations is fully taken into account in Frontex risk analyses and risk profiles** drawn up to enable the launching of more carefully targeted operational responses at the EU external borders by Member States' border-control authorities and Frontex-coordinated Joint Operations. The main role of Frontex is to support the identification of potential victims and their traffickers. **Increasing the efficiency of border-control authorities would not only help prevent THB, but would also contribute to criminal investigations carried out by authorities responsible for dismantling criminal groups and convicting traffickers.**

Frontex operational activities are intelligence driven. In order to sharpen Member States' targeting of THB and the efficiency of Frontex-coordinated Joint Operations, **Frontex should promote the use of risk profiles of potential victims of trafficking and traffickers.**

It is vital that the risk profiles are operationally relevant and useful. They should also be up-to-date and shared as widely as possible among those involved with border control activities. **Therefore, Frontex should set up a system in order to develop, maintain and share risk profiles continuously.** Risk profiles should be drawn up in close collaboration with Member States' THB experts, Europol, Interpol and non-governmental organisations (especially those supporting victims of trafficking). Information and intelligence from Frontex-coordinated Joint Operations should also be used to update the profiles.

Frontex could also explore possibilities for further data collection in order to **improve early detection of changes in risk profiles regarding *modi operandi*.** In this regard, even private companies such as travel agencies and carriers could serve as sources of useful information. THB is a dynamic phenomenon; traffickers are quick to adapt to the 'market demand' and counter-measures taken by law-enforcement authorities. Frequent analyses are necessary for better the understanding and combating of THB, in particular regarding recently developed or less addressed phenomena such as re-trafficking, the trafficking of EU citizens to third countries and trafficking for the purpose of organ or tissue removal.

Another way of combating and preventing THB for Frontex and Member States' border-control authorities could be to cooperate with transport carriers to ensure that they are aware of the issue, trained to identify warning signs that can help identify victims of trafficking and know how to contact the relevant authorities in the relevant EU Member States.*

* In 2009, for example, the US Customs and Border Control took part in "Operation Blue Lightning," an initiative where flight attendants received proper training to help identify and combat child trafficking.

Frontex needs to extend and develop the training of border-control authorities in the detection of THB cases, in terms of both victims and traffickers.

The training programme should include procedures to be followed upon detection of suspicious cases for further tracking of potential victims of THB by the respective authorities.



© Frontex 2011

Picture 6: Frontex trafficking in human beings training start-up meeting, February 2011

Special attention in Frontex operational activities related to THB should be paid to the needs of minors, as they are particularly vulnerable victims.



European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union

Frontex
Rondo ONZ 1
00-124 Warsaw
Poland

FOREWORD

This publication summarizes several years of joint efforts to bridge gaps in the knowledge and capacity of practitioners who are working to counter money laundering and trafficking in human beings. Much of the research contained herein was identified during the OSCE/UNODC Expert Seminar on Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Human Trafficking, held in Vienna on 3-4 October 2011. The foundations for this work, however, were laid through other initiatives and publications including the OSCE/UNODC Regional Operational Meeting on Combating Human Trafficking and Money Laundering in the Mediterranean Rim Region, held in Larnaca, Cyprus on 18-19 September 2008, the May 2010 OSCE/UN.GIFT research publication *Analysing the Business Model of Trafficking in Human Beings to Better Prevent the Crime* and the July 2011 FATF Report *Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants*.

In December 2013, the OSCE participating States adopted an Addendum to the Action Plan on Combating Trafficking in Human Beings, which, for the first time, mandates the OSCE participating States to support the use of anti-money laundering tools to combat THB. Among actions participating States are to take at the national level, the Addendum includes *"[p]romoting the use of financial investigations linked with THB-related offences; enhancing the capacity of anti-money-laundering authorities and other relevant structures to identify financial activities linked to THB; enhancing the capacities, where necessary, for tracing, freezing and confiscating the instrumentalities and proceeds of THB, in accordance with national law; and considering, where applicable, using confiscated proceeds to fund anti-trafficking initiatives and victim support, including the possibility of obtaining compensation."*

Based on the above, this publication provides background and information to help practitioners to operationalize the intersection of human trafficking and money laundering.

The OSCE wishes to note that this publication contains a number of examples in text boxes and case studies that were generously provided by the countries and organizations involved both during the October 2011 Expert Seminar in Vienna and in subsequent exchanges with the OSCE Secretariat. The candour of the case studies attests to these states' and organizations' willingness to engage in open dialogue about the challenges they face and the value of joint action.

Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Trafficking in Human Beings

¹ OSCE Ministerial Council, Decision No. 7/13 *Combating Trafficking in Human Beings*, MC/DEC/7/13 (6 December 2013), <<http://www.osce.org/mc/109341>>, accessed 27 May 2014, and OSCE Permanent Council, Decision No. 1107 *Addendum to the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings: One Decade Later*, PC/DEC/1107 (6 December 2013).

TABLE OF CONTENTS

ACKNOWLEDGEMENTS

Acknowledgments	6	This report synthesizes the findings of the Expert Seminar on Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Human Trafficking, held in Vienna on 3–4 October 2011. The Expert Seminar was jointly organized by the OSCE's Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities (OCEEA), the Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings (OSR/CTHB), and the Trans-National Threats Department Strategic Police Matters Unit (TNTD/SPMU), together with the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), within the framework of the OSCE's <i>Alliance against Trafficking in Persons</i> . Preparations for the seminar were carried out by Christian Larson (OCEEA), Vera Gracheva (OSR/CTHB), Aimée Comrie (OSR/CTHB) and Hana Snajdrova (OSR/CTHB), with assistance and logistics provided by Claire Jessel and Yulia Plakhutina (OSR/CTHB), Petronela Durekova (OCEEA) and Alexandra Prevedourakis (TNTD/SPMU).
Acronyms	7	
Executive Summary	8	
Introduction and Outline of the Report	10	
Chapter 1: Overview of Efforts to Counter Money Laundering and Trafficking in Human Beings	12	
1.1 Trafficking in human beings and smuggling of migrants	12	The OSCE would like to thank Nir Artzi, AML/CFT Consultant, for drafting this publication based on the findings from the seminar, under the guidance of and with contributions from Christian Larson (OCEEA). The report also benefited from the expertise and contributions of Vera Gracheva, Aimée Comrie and Ruth Pojman of the OSR/CTHB and of Hana Snajdrova of the TNTD/SPMU. Claire Jessel edited and designed the final report. Funds were provided for the drafting of the paper by the OSR/CTHB and for the distribution of the paper in USB form by the OCEEA and TNTD/SPMU.
1.2 The business model and finances of trafficking in human beings	13	
1.3 International anti-money laundering standards	14	
1.4 National anti-money laundering regimes	14	
1.5 Benefits and challenges of leveraging anti-money laundering to combat trafficking in human beings	15	
Chapter 2: Key Issues and Challenges	17	
2.1 National legal framework	17	The OSCE wishes to acknowledge and thank the following organizations and individuals for providing valuable feedback during the drafting of this publication:
2.2 Identification and analysis of financial activity related to trafficking in human beings	18	Aalif Adatia, Team Leader, Strategic Intelligence on Money Laundering Macro Analysis and Research, FINTRAC
2.3 Criminal investigations of trafficking in human beings	18	Paul Catrice, Substitut du Procureur général, Parquet près la Cour d'appel de Liège
2.4 Freezing, seizing and confiscating assets related to trafficking in human beings	19	Tatjana Dobrovolny, Expert AML & Sanctions, Raiffeisen Bank International AG
2.5 Public-private co-operation	19	Hakan Erdal, Co-ordinator, THB Sub-Directorate, Interpol General Secretariat
2.6 Inter-agency co-operation	21	Nicolas Le Coz, President, Council of Europe Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA)
2.7 International co-operation	21	Colin Powell, Adviser on International Affairs, Government of Jersey
Chapter 3: Existing Anti-Money Laundering Practices, Tools, and Resources to Combat Trafficking in Human Beings	22	Ric Power, Consultant on AML/CFT
3.1 International level	22	Joe Reynolds, Investigator, Office of the Prosecutor, International Criminal Court
3.2 National level	23	Louise Shelley, Director, Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC), George Mason University
3.3 Banking sector	25	Marieke van Doorninck, Advisor Public Affairs, La Strada International
3.4 Supply chain integrity	25	Boudewijn Verhelst, Deputy Director, Belgian Financial Intelligence Processing Unit
Chapter 4: Recommendations to Stakeholders	27	
4.1 National legal and operational framework	28	
4.2 Financial intelligence units	29	
4.3 Law enforcement and prosecution agencies	29	
4.4 Financial institutions	30	
4.5 Business sector	31	
4.6 National anti-trafficking structures	31	
4.7 International and regional organizations	31	
Conclusions	32	
Annex I: Selected Case Studies	33	
Annex II: References	42	

ACRONYMS

AML/CFT	Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism	MLA	Mutual Legal Assistance Council of Europe's Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism
APG	Asia/Pacific Group on Money Laundering	MONEYVAL	Money Services Business
AWF	Analysis Work File	MSB	Money or Value Transfer Service
CARIN	Camden Asset Recovery Interagency Network	MVTS	Non-Governmental Organization
CTR	Currency Transaction Report	NGO	Non-Profit Organization
CDD	Customer Due Diligence	NPO	National Risk Assessment
DNFBP	Designated Non-Financial Businesses and Profession	NRA	Organisation for Economic Co-operation and Development
DHS	United States Department of Homeland Security	OECD	Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities
EAG	The Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism	OCEEA	operation in Europe
EC	European Commission	OSCE	OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings
Europol	European Police Office	OSR/CTHB	Politically Exposed Person
FATF	Financial Action Task Force	PEP	Proceeds of Crime
FI	Financial Institution	POC	Suspicious Activity Report
FIU	Financial Intelligence Unit	SAR	Smuggling of Migrants
FSRB	FATF-Style Regional Body	SOM	Suspicious Transaction Report
GRETA	Council of Europe's Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings	STR	Trafficking in Persons
HSI	Homeland Security Investigations	TIP	Terrorism Financing
ILO	International Labour Organization	TF	Trafficking in Human Beings
IMF	International Monetary Fund	THB	OSCE Transnational Threats Department / Strategic Police Matters Unit
Interpol	International Criminal Police Organization	TNTD/SPMU	United Nations
JIT	Joint Investigative Team	UN	United Nations Office on Drugs and Crime
LEA	Law Enforcement Agency	UNODC	
MER	Mutual Evaluation Report		
ML	Money Laundering		

Executive Summary

Trafficking in human beings (THB) poses a grave transnational threat to countries within the OSCE region and beyond. THB and the investment of its proceeds are known to challenge economic security, feed corruption, and undermine the rule of law in countries where THB occurs and where its proceeds are collected and integrated into both the formal and criminal economies.

THB businesses are generally characterized by low start-up costs, high profitability and a high degree of cross-border movement of persons and funds. New data released by the ILO in May 2014 estimates that forced labour in the private economy including for sexual exploitation generates USD 150 billion per year in illegal proceeds. Taken together with the increasing ability of traffickers to move proceeds quickly across borders and the fact that successful national and international criminal justice responses to the crime remain rare, THB is a low-risk, high-reward crime that affects nearly 21 million victims worldwide.

To date, most of the global effort to stem THB has focused on the THB crime itself, and not on the proceeds derived from and invested in THB. This trend is due to several factors. Too often, the anti-trafficking and anti-money laundering communities work in isolation from one another. Law enforcement agencies are often unaware of or unequipped to handle THB-related financial activity, whereas financial investigators generally lack knowledge of THB operations. Interagency and international co-operation on THB is frequently weak and is particularly limited with respect to THB-related financial investigations. National legislation on THB is often insufficient and no country has been rated as "compliant" with all of the Financial Action Task Force Recommendations on combating money laundering (ML).

Transforming THB into a high-risk, low-reward criminal activity requires comprehensive solutions to the abovementioned challenges. One of the most effective ways to disrupt and dismantle THB criminal networks is to identify and confiscate the money they spend and collect. Because some criminals are willing to risk serving time in prison if they are confident that the

money from their criminal activities will be available to them upon release, the confiscation of criminal profit has a clear potential to dissuade the highest levels of a criminal enterprise. In addition, tracing the financial flows associated with THB often allows investigators to identify additional members and victims of a THB organization, and confiscated funds and assets can be used to support both law enforcement and victim support programmes. Doing so more effectively however, requires first and foremost that funds be made available and secondly that legal practitioners including both judges and victim representatives are trained to make full use of victim compensation provisions in national legislation.

AML regimes, which seek in part to identify and confiscate the proceeds of crime, can support countries' efforts to identify and confiscate the proceeds and instrumentalities of THB. Operational in almost every jurisdiction around the world, AML regimes provide their jurisdictions with useful tools for detection, investigation, co-operation and confiscation, including FIUs, whose expertise in financial crime can support law enforcement authorities in identifying and analysing financial transactions associated with THB. AML regimes, however, are most effective when they enjoy close co-operation with their national and international counterparts in law enforcement and the broader anti-trafficking community. One key recommendation that has emerged from discussions between experts on ML and THB is that law enforcement authorities ensure that for every investigation of suspected THB activity, a financial investigation is also conducted. Such an approach supports the early involvement of both law enforcement and AML authorities in an investigation.

Although AML regimes offer tools that are useful in identifying and analysing financial flows related to THB, important AML stakeholders, including government officials and private sector reporting entities, may not have detailed knowledge of THB business models, markets and preferences for moving illicit funds. This knowledge gap can be addressed in part by providing AML experts with red-flag indicators of possible THB-related financial activity that other countries and financial

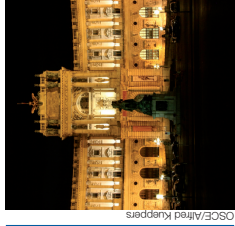
institutions have identified in the course of their own THB investigations. Numerous case studies have shown that while THB is in many respects a unique crime, the methods by which its perpetrators attempt to launder its proceeds are identical to those used for other types of crime. Thus, the AML tools at the disposal of states have the potential to be as effective in tackling THB as they are for other, often better understood, crimes such as trafficking in narcotics.

The role of the private sector in preventing the laundering of THB proceeds should not be underestimated. Nearly all of the THB case studies published to date have noted the use of financial institutions or money transfer services in moving the proceeds and instrumentalities of THB from one location to another. By fully leveraging the private sector's access to the financial transactions of criminals, countries can often be more effective in identifying suspicious financial activity.

In addition to domestic co-operation between various national agencies and the private sector, improving the use of AML regimes to combat THB also requires closer co-operation between countries of origin, transit and destination for THB. International networks gathering law enforcement, judicial and financial intelligence units and anti-trafficking structures can provide a useful platform for developing operational contacts with other countries and exchanging experiences. A challenge for many countries, however, is to make full use of professional contacts in countries of origin, transit and destination in order to exchange case-related information.

A number of studies, tools, case studies and good practices are available to assist the wide variety of stakeholders in improving the effectiveness of efforts to counter THB. Although the role of each type of stakeholder is unique, each stakeholder's effectiveness would be increased by better understanding the roles of other stakeholders play; efforts to improve the use of AML regimes to combat THB would be greatly improved if AML experts increased their familiarity with THB and if experts in combating THB deepened their knowledge of AML tools and practices. All stakeholders would thus derive benefit from making full use of available research and best practices and to continue building capacity in their respective jurisdictions and organizations to more effectively combat THB.

With inputs from a broad range of experts and countries, this report provides fuller information on each of the abovementioned issues, as well as case studies and a list of resources practitioners may find useful.



Introduction and Outline of the Report

In October 2011, the OSCE's OCEEA, OSR/CTHB, and TINTD/SPMU, in co-operation with the UNODC, organized within the context of the *Alliance against Trafficking in Persons*² an Expert Seminar on Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Human Trafficking in Vienna. The Expert Seminar was timely, given the heightened vulnerabilities within the global economy: the credit and liquidity shortages resulting from the global financial crisis have created opportunities for cash-flush criminals to take over legitimate businesses. The financial crisis has also contributed to a situation across the OSCE region, wherein those most vulnerable to THB are even more likely to fall into the hands of traffickers.

This report is based primarily on the contributions of THB and AML experts that participated in the joint Expert Seminar. The seminar drew on the experience and expertise of practitioners and researchers from FIUs, FIs, law enforcement, judicial and supervisory agencies, and other government authorities, inter-governmental and international organizations, anti-trafficking experts, NGOs, and the business sector in order to bring the fields of AML and THB closer together and to enhance the use of AML tools, procedures, and expertise to combat THB. In addition, the report also includes several recent case studies and recognizes the contributions of other key THB-related reports, including the OSR/CTHB's report *on Analysing the Business Model of Trafficking in Human Beings to Better Prevent the Crime* and the FATF Report *on the Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants*.³

² The *Alliance against Trafficking in Persons* is a broad international platform for co-operation that includes practitioners and researchers from 30 countries. It includes the OSCE, UNODC, UNICEF, UN OHCHR, UNHCR, UN WOMEN, ILO, IOM, IFRC, the Council of Europe, the European Commission, ICMPD, the Council of Baltic Sea States (CBSS), Interpol, Europe and NATO; key international and regional NGOs, such as Amnesty International, Anti-Slavery International, Churches Commission for Migrants in Europe (CCME), ECPAT, International Centre for Missing and Exploited Children (ICMEC), Human Rights Watch (HRW), La Strada International, Platform for International Cooperation on Unaccompanied Migrants (PICUM), Save the Children and Terre des Hommes International. It also includes social partners, such as International Trade Union Confederation (ITUC) and the International Labour Organization (ILO), and others such as the Bureau of the Dutch Rapporteur on Trafficking in Human Beings.

³ See OSCE OSR/CTHB and UNGIFT, *Analysing the Business Model of Trafficking in Human Beings to Better Prevent the Crime* (May 2010), <<http://www.osce.org/cthb/69028?download=true>>, accessed 3 June 2014; hereinafter "OSCE report"; FATF, *Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings*

The goal of the Expert Seminar was to hold concrete and technical discussions among participants of mixed backgrounds on the links between ML and THB. Participants reviewed specific cases, developed strategies to improve the application of financial investigation skills, shared international experiences with THB operations and laid the groundwork for further co-operation on this issue. Given the success of the seminar and subsequent follow-up activities, it was decided to draft and publish the main findings of the Expert Seminar to allow them to be shared with a wider audience.

The OSCE first addressed the nexus of THB proceeds and ML in September 2008 at a Regional Meeting on Combating Human Trafficking and Money Laundering in the Mediterranean Rim Region, which was organized in Larnaca, Cyprus, in co-operation with OSR/CTHB, the Republic of Cyprus and the UNODC's Global Programme against Money Laundering. The two-day meeting provided government officials with an enhanced understanding of international standards in building effective systems to fight ML and THB. However, it also displayed a notable disconnect between practitioners in the fight against money laundering and those in the fight against human trafficking and demonstrated the need for further work on the intersection of ML and THB, as well as the need to facilitate closer co-operation between stakeholders both within and between countries.

The topic of THB and money laundering was further addressed from 16-18 November 2010 in Cape Town, South Africa, in the framework of the first joint meeting of the Financial Action Task Force and the Egmont Group of Financial Intelligence Units on Money Laundering and Terrorist Financing Typologies. An outcome of that exercise has been a concerted effort among numerous national and international stakeholders to gather and examine what is known about the money laundering

and Smuggling of Migrants, FATF Report (July 2011), <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/trafficking%20in%20human%20beings%20and%20smuggling%20of%20migrants.pdf>>, accessed 4 June 2014. The agenda and presentations from the OSCE and UNODC Expert Seminar on Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Human Trafficking are available at: <<http://www.osce.org/cthb/69276>>, accessed 4 June 2014.

typologies related to human trafficking and migrant smuggling. The key findings of this FATF typology report, published in July 2011, are that THB and SOM appear to be region-specific, that there are links with other forms of organized crime and finally, that no new ML techniques have been detected: the channels used, and the instruments and sectors involved are the same as those used to launder the proceeds of other crimes. The report stresses the importance of both national and international co-operation, the need to increase the use of financial investigations and the need for countries to better implement the related FATF recommendations.

This report provides an overview of THB and AML regimes and how they can interact, describes key issues and challenges for leveraging AML regimes to combat THB, identifies existing good practices, tools, and resources to address the financial and business aspects of THB and provides recommendations to relevant government agencies, NGOs, FIs and businesses. In addition, the report includes several THB and SOM case studies that highlight existing challenges and practices, as well as a list of possible financial indicators of THB activity.

Chapter 1 provides an overview of THB practices and AML regimes and includes a discussion of the business models and finances of THB operations, international AML standards, national AML regimes, and the benefits and challenges of leveraging AML regimes to combat THB. Chapter 2 identifies key issues and challenges related to national legal frameworks, the identification and analysis of financial activity related to THB, criminal THB investigations, private-public co-operation, inter-agency co-operation, international co-operation, and the freezing, seizure and confiscation of assets related to THB. Chapter 3 points out existing AML practices, tools and resources to combat THB at the national and international levels, and in the banking and business sectors. Chapter 4 lays out recommendations to stakeholders at the national level and in FIUs, law enforcement and prosecution agencies, FIs, NGOs, the anti-trafficking community and the business sector for improving the use of AML regimes to combat THB. Annex 1 includes several THB and SOM case studies, and Annex 2 provides a list of relevant references.

Chapter 1: Overview of Efforts to Counter ML and THB

1.1 Trafficking in human beings and smuggling of migrants

Trafficking in human beings is defined in international law in the 2000 United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children to the Transnational Organized Crime Convention. The 2003 OSCE Action Plan on Combating Trafficking in Human Beings adopted the Palermo definition, as did the 2005 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Trafficking in human beings consists of three elements. The first element is an act: recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt. The second element is the means: threat or use of force or other forms of coercion, abduction, fraud, deception, abuse of power or of a position of vulnerability or giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person. The third element is the purpose of exploitation of the person considering that it shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs⁴.

THB is a widespread global phenomenon, and it is on the rise. Fuelled by global factors, such as demand for cheap labour, unequal economic development and corruption, THB has become a lucrative business for criminals all over the world. As such, THB is now the fastest growing form of organized crime and ranks as the third largest source of illicit profit after narcotics and arms trafficking.⁵

In general, THB is a process that occurs in stages, and can involve different offences and offenders at each stage. In the first stage, potential victims are either recruited, often by deception, or abducted in the country or place of origin by the traffickers. In the second stage, the victims are transported to the country or place of destination, often but not always crossing national borders. During the third stage, in which most of the exploitation takes place and most of the profits are generated, victims are often forced or coerced into servitude, including for sexual exploitation, for labour exploitation, the removal of organs, domestic servitude, forced begging or organized criminality, among other forms. Victims are typically deprived of their freedom, either through physical control but also through the use of psychological coercion and other more subtle forms of control. Victims are also deprived of their earnings. Once

4 The EU Anti-Trafficking directive 2011/36/EU dated 5th April 2011 specified the definition with mentioning "forced begging" as a part of forced labour and added "the exploitation of criminal activities".

5 Louise Shelley, *Human Trafficking: A Global Perspective* (Cambridge University Press, 2010).

exploitation produces proceeds, traffickers may carry out a fourth stage, laundering the proceeds to conceal their criminal source and using them as legitimate funds or as capital to invest in THB or other criminal activities.⁶

The process of THB involves many different crimes and human rights violations, primarily depriving victims of their freedom, security and wages, and subjecting them to document theft, threats and often various forms of violence, including forced prostitution, sexual assaults and rape and even death. In addition, victims of THB are often denied access by the traffickers to medical care, basic social services and education. They are frequently forced to work in indecent and inhumane conditions.⁷

Experience to date in the OSCE region shows that THB is linked with a number of other criminal phenomena, including the smuggling of migrants (SOM). While THB is a crime that is directed against individuals and includes the coercion of migrants, typically to forced labour or prostitution, SOM is a crime against a state and includes the paid transportation of migrants using methods of irregular entry.⁸ Traffickers are increasingly taking advantage of the vulnerabilities of smuggled migrants, both before, during and after the smuggling phase. Thus, while the focus of this report is on THB, SOM is also addressed because of the overlapping issues and especially because SOM can lead to THB. Addressing SOM within the broader spectrum of migration policies is essential to efforts to combat THB.

While experts agree that THB is a highly profitable organized crime, estimating its revenues remains difficult. A new report issued by the ILO in May 2014 estimated that the annual criminal revenue of modern day slavery is USD 150 billion.⁹ This figure marks a threefold increase from the ILO's previous estimate of USD 32 billion which the organization released in 2005-2006.¹⁰ Two thirds of the estimated total of USD 150 billion, or USD 99 billion, are reported to come from commercial sexual exploitation, while the remaining USD 51 billion result from forced economic exploitation, including domestic work and agriculture.¹¹

In 2012, the ILO provided a conservative estimate that globally, there are 20.9 million people who are victims

6 OSCE report, pp. 17-18.

7 *Ibid.*, p. 9, 18.

8 UNODC, *Assessment Guide to the Criminal Justice Response to the Smuggling of Migrants* (Vienna, 2012), pp. 19-22.

9 ILO, *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour* (May 2014), <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_243397/lang-en/index.htm>, accessed 4 June 2014.

10 ILO, *Forced Labour and Human Trafficking: Estimating the Profits* (2005), <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_081971.pdf>, accessed 4 June 2014.

11 ILO, *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour*, Op. Cit.

of forced labour and human trafficking. Of that total, 4.5 million (22 per cent) are victims of forced sexual exploitation, 14.2 million (68 per cent) are victims of forced labour exploitation in sectors such as agriculture, construction, domestic work or manufacturing, while the remaining 2.2 million (10 per cent) are in state-imposed forms of forced labour. Globally, women and girls represent 11.4 million (65 per cent) of victims, while children represent an estimated 5.5 million (26 per cent).¹²

Globally, despite the large scale of THB, different official sources concur on the low rate of convictions. According to UNODC, between 2007 and 2010, “the cumulative absolute number of convictions for trafficking in persons is between 5,500 and 7,000 per year for the 132 countries covered”.¹³ According to the US TIP Report in 2012 only 7,705 prosecutions and 4,746 THB convictions took place¹⁴ and that in 2010 for instance, there were 62 countries that had yet to achieve a single conviction for THB.¹⁵ The country reports published by the Council of Europe Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) also confirm these findings.¹⁶ As a result, THB remains a low risk, high profit criminal activity, allowing criminal networks to make enormous profits by exploiting victims and depriving them of their freedoms and human rights.

1.2 The business model and finances of THB

The business of THB is generally characterized by low start-up costs, high profits and high mobility of victims across and within countries. Under current criminal justice practices, criminals engaging in THB typically face a low risk of being arrested, of being subject to long incarceration and of having the proceeds and instrumentalities of their crimes confiscated. In addition, some THB organizations engage in other criminal activities, such as trafficking in drugs and arms, and many are linked to identity theft, falsifying documents and visa fraud.

The low cost of entering the THB business facilitates a wide array of traffickers ranging from small “family-owned” groups to international criminal networks and gangs from various regions. Traffickers may be from a variety of socioeconomic backgrounds and may receive logistical support from a broad range of actors, including

¹² International Labour Office (ILO), 2012 *Global Estimate of Forced Labour* (Geneva, 2012), <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_181967/lang-en/index.htm>, accessed 4 June 2014.
¹³ UNODC, *Global Report of Trafficking in Persons 2012* (December 2012), p. 85.
¹⁴ U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2013* (June 2013).
¹⁵ U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2010* (June 2010).
¹⁶ Council of Europe, GRETA, *Second General Report on GRETA's activities* (4 September 2012), p. 5. All general activity reports and country reports published by GRETA can be consulted on the following link: <http://www.coe.int/t/dghp/monitoring/trafficking/Docs/MonitoringCountry_Reports_fr.asp>, accessed 4 June 2014.

government officials. Victims of THB are typically found among the most vulnerable sectors of society, including those with irregular migration status, those who are marginalized due to socio-economic factors and those who face racial, ethnic or gender discrimination. Both men and women have been found to be managing portions of trafficking operations.

While different THB operations often share many characteristics, for example, a focus on profits, they do not follow a single business model. Particularly between geographic regions, there are significant variations in trafficking business models, patterns and practices. These variations depend not only on the market forces of supply and demand, but also on historical and cultural influences that shape local business practices. In her book, *Human Trafficking: A Global Perspective*, Dr. Louise Shelley has offered several different descriptions of models of trafficking, including the supermarket model, the natural resources model, the trade and development model, the pimp model and the West African model.¹⁷

Just as THB models vary significantly from one another, so does the use of the proceeds of trafficking. While traffickers employing the natural resources and pimp models tend to use proceeds of THB to maintain expensive lifestyles, traffickers employing the trade and development and West Africa models tend to repatriate proceeds of THB to countries of origin for re-investment in illicit activity. These differences create clear implications for LEAs seeking to identify and confiscate the proceeds and instrumentalities of THB-related offences.

Currently, the true scale of THB and the extent to which its proceeds are laundered into the licit economy remain unknown, and national and global assessments must thus rely on information from individual cases and bottom-up extrapolation.

Information from different Dutch cases indicates that the proceeds from a prostitute in the Amsterdam Red Light district average about EUR 8,000 per month. Cases in other countries indicate that a single child forced to beg and pickpocket in a major European city can generate more than EUR 300 per day, or EUR 9,000 per month for the trafficker.

It is known that proceeds of transnational THB are generated primarily in countries of destination. The means of using, transferring and laundering THB proceeds vary, however, based on the specific region and business model employed. While most THB operations use cash-

¹⁷ Louise Shelley, *Human Trafficking: A Global Perspective* (Cambridge University Press, 2010), pp. 112-31; see also Annex I, Case Study 1.

based transfers through MSBs and cash purchases of high-value assets, there are regional differences in laundering methods. Traffickers in Europe tend to focus on cash intensive businesses, such as MSBs, real estate and high-value goods. In the Americas, there is a greater use of casinos, wire transfers and import/export companies to move and launder THB proceeds. In Asia, traffickers rely more on informal transfer systems than on formal bank transfers, and African traffickers commonly use informal banking systems and couriers to move cash and purchase real estate.¹⁸

In contrast, much of the financial activity related to SOM generally takes place in the country of origin. Cases have shown that relatives of migrants may make domestic transfers to the bank accounts of smugglers in the country of origin, in order to pay smuggling fees and transportation costs. When investigating SOM, LEAs in countries of destination thus face the added challenge of identifying criminal proceeds and instrumentalities that often remain in the country of origin.

1.3 International AML standards

In 1990, the FATF, which had recently been established as an OECD-based inter-governmental organization, released 40 recommendations for addressing ML, creating the first international standards on ML. A number of countries subsequently began implementing elements of the FATF recommendations and creating comprehensive national regimes to combat ML. By 2004, the FATF had added nine special recommendations for fighting TF to the list, which became known as the FATF 40+9 Recommendations. Since then, FATF membership has grown to 36 members and nine FSRBs have been established to assist non-FATF members around the world in adopting the FATF Recommendations, developing AML/CFT regimes and monitoring their progress.¹⁹ In February 2012, the recommendations were strengthened and revised into a total of 40 Recommendations, which lay out guidelines for governments to prevent, identify and suppress ML, TF and the financing of proliferation.

The implementation of the FATF Recommendations in different countries is monitored through an ongoing process of mutual evaluations that are conducted by teams of experts from the FATF, relevant FSRBs, other countries and in some cases the IMF or the World Bank. As part of the process, which is conducted according to a single FATF-developed methodology, the team of experts visits the country to learn about its AML/CFT

system and challenges, collect data on the performance of the system and produce a MER that includes the team's assessment of the country's level of compliance with each of the FATF Recommendations. As of October 2012, 189 jurisdictions had completed at least one evaluation of their AML/CFT regime.²⁰

Compliance with the FATF Recommendations is voluntary, and the FATF and FSRBs have no formal authority or official enforcement mechanism over their members. However, de facto enforcement of the standards is achieved through the publication of various lists,²¹ commonly referred to as “black” or “grey” lists, of countries that are either non-compliant with the standards or have not made sufficient progress in implementing objectives agreed with the FATF or FSRB representatives. Since the failure of some countries to comply with the international AML/CFT standards poses a risk to the financial systems of other countries, a FATF listing typically results in regulatory actions by major financial centres. These regulatory actions typically require increased due diligence on banking relations and transactions, which in turn slows down transactions with the listed country. In severe cases, regulators may prohibit FIs within their jurisdiction from contacting transactions with an entity in a listed jurisdiction. Since these measures increase the cost of conducting transactions and doing business with listed countries, they provide significant incentives for countries to adhere to international standards.²²

1.4 National AML regimes

With the increasing implementation of the FATF Recommendations, most jurisdictions in the world have at least basic AML/CFT regimes. Notwithstanding certain variations, AML/CFT regimes are generally structured similarly to one another.

The FIU is the specialized government agency that focuses on combating ML, TF, and other financial crimes, and is at the heart of every AML/CFT regime. The FIU is the national authority that receives STRs and other financial disclosures from reporting entities and agencies, processes them and disseminates them to relevant government agencies, primarily LEAs. The importance of the FIU stems from its expertise in AML/CFT and financial analysis, as well as on its unique position as an intermediary between the financial sector and LEAs. Most FIUs are administrative in nature, serving as a focal point for receiving, processing, and disseminating financial

²⁰ See Mutual Evaluations on the FATF website: <<http://www.fatf-gafi.org/topics/mutualevaluations/>>, available 4 June 2014.

²¹ The current FATF list of high risk and non-cooperative jurisdictions is available at: <<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-risk-and-non-cooperative-jurisdictions/>>, available 4 June 2014.

²² See, for example, the July 2012 US Treasury guidance to FIs following the publication of the updated FATF lists on June 2012: <<http://www.treasury.gov/structurepages/guidance/pdf/FIN-2012-A008.pdf>>, accessed 4 June 2014.

data. Others, however, are part of law enforcement or judicial authorities and have investigative and other powers.²³

According to the basic structure of most AML/CFT regimes, reporting entities, including financial institutions (e.g., banks, money transmitters and securities companies), designated non-financial businesses and professionals (e.g., accountants, real estate agents, dealers in precious metals and stones and trust and company service providers) and government agencies (primarily customs and border control), are required to have various AML/CFT safeguards in place. Such safeguards vary by type of reporting entity and include, *inter alia*, verifying the identity of customers, maintaining detailed records of transactions and identifying and reporting suspicious financial activity. Compliance with the specific AML/CFT requirements of each type of entity is typically monitored by supervisory authorities.²⁴

Reporting entities, and in some countries reporting agencies, such as customs and border control authorities, submit STRs or similar reports and other financial disclosures such as CTRs on cash transactions over a certain threshold to the FIU. As a rule, the FIU then analyses the disclosures, and forwards relevant information and the results of its analyses to LEAs for criminal investigation.

Whether based on reports from the FIU or more traditional initial sources of information on a potential crime, LEAs conduct criminal investigations of both the original, often profit-generating offence (i.e., the predicate offence to ML) and on the ML aspects of the offence, and collect evidence for a possible prosecution. Criminal proceeds and other assets discovered during the investigation should be frozen or seized. Prosecutions are most often for the predicate offence itself, although an ML charge may be added to the charges. In cases where the laundering of the funds was carried out by a third party, charges can be brought for a third party, or autonomous, ML offence. Convictions for autonomous ML in the absence of proof of the underlying predicate offence have proven in practice to be particularly difficult to secure. It is also difficult to prove the precise link between the money or property laundered and the predicate offence perpetrated. In the absence of legislation permitting the reversal of the burden of proof, it is difficult for the prosecution to bring such evidence even if it is obvious that the assets laundered can only stem from criminal activities.

²³ See the Egmont Group website: <<http://www.egmontgroup.org/about/what-is-an-fiu>>, accessed 4 June 2014.

²⁴ Banking supervisory authorities typically enforce AML/CFT requirements for banks. FATF *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation - the FATF Recommendations* (February 2012), <<http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/inter-nationalstandardscombatingmoneylaunderingandthefinancingofterrorismproliferation-thefatfrecommendations.html>>, accessed 4 June 2014.

The AML tools that could be leveraged to combat THB may be broadly listed in four categories. First, STRs and other financial disclosures can detect suspicious activity related to THB, initiate or contribute to investigations and provide useful insight into traffickers' finances and operations. Second, FIUs and specialized law enforcement units can support parallel financial investigations of THB offences and provide crucial expertise and investigative tools to identify and freeze proceeds and assets linked to the THB business. Third, THB investigations could benefit from the use of specific mechanisms for international co-operation on ML-related issues such as information exchanges between FIUs. Last, the effective use of AML procedures to freeze, seize and confiscate criminal proceeds and assets related to THB can have a substantial disruptive effect on THB operations, play a significant role in reducing the profitability of THB and secure additional funds for anti-THB activities and victims' compensation.

However, current efforts to utilize available AML/CFT tools to address THB remain limited. There are several primary causes of this disconnect between THB and ML. First, there has been a lack of co-operation between financial investigation units and anti-trafficking units, in part due to distinct operational cultures but also due to lack of resources, training and information exchange. There is thus a need to bridge the gap between those doing proactive financial intelligence gathering, and those who are collating and analysing the criminal networks of traffickers. Second, in many jurisdictions, there has been a predominant reliance on victim-witness evidence in prosecutions of THB. Evidence from victims and witnesses is difficult to collect because of weak victim and witness protection systems in many countries. Victims' testimony may be subject to frequent change because of the level of trauma they endured and may be difficult to maintain throughout the course of lengthy investigations and trials. In this respect, the information yielded by AML and financial investigative techniques could provide crucial evidence at trial, thus reducing the need to rely on complex and expensive witness protection measures. Third, within LEAs, there is a tendency to focus on the first line of perpetrators of a crime such as THB, often at the expense of attention to the proceeds and the ML aspects. In addition, rather than pursue additional ML charges, it is common practice among many police forces to close cases once criminals involved in a human trafficking case have been identified and arrested.

On the other hand, from the perspective of AML practitioners, THB is one of a long list of predicate offences for ML, and therefore measures and guidance to combat ML may be general in nature, rather than focused on a specific crime. In addition, most of the professionals working on these issues have expertise either in THB and criminal investigations, or in ML and financial investigations, but rarely both. Similarly, the information that is relevant to THB and ML cases is usually obtained by, or located in, multiple agencies and institutions. Law enforcement and prosecution agencies hold investigation materials, such as physical evidence and witness testimonies, whereas private FIs and the FIU hold or have access to information concerning bank accounts, transactions and customer identities and profiles. Additional relevant information may be located in other government bodies or in foreign agencies.

Most of these challenges could be addressed through increased awareness and by identifying good practices and concrete measures that legislators, FIUs, LEAs, prosecution agencies, FIs and the anti-trafficking community can employ to leverage existing AML tools and expertise to combat THB. There is also a need for increased co-operation and information exchange between the AML and anti-trafficking communities, including with NGOs, anti-trafficking agencies and specialized law enforcement units. Identifying those good practices is the focus of chapters 2, 3 and 4 of this report.

Chapter 2: Key Issues and Challenges

Although many countries have put in place a national action plan to combat THB, and many countries have dedicated units that focus on addressing the crime locally, these efforts often suffer from significant deficiencies, most of which are due to limited domestic and international co-operation and to insufficient efforts to address the financial aspects of THB.

This chapter identifies key issues and challenges for the effective use of AML measures to combat THB, as identified by THB and AML professionals.

2.1 National legal and institutional framework

The legal and institutional framework in most countries is poorly equipped to address the challenges of ML and THB. Key issues and challenges include:

Inadequate institutional capacity, organization, resources and training to address the financial aspects of THB. This includes a lack of specialized investigative authorities that focus on the financial aspects of THB, the lack of financial investigators or investigators trained in the basics of financial investigations in the specialized THB units, a broad lack of co-ordination between agencies involved in the investigation of THB and insufficient resources and training for financial criminal investigations and analysis. As a result, there is a shortage of trained financial investigators working on THB cases and the ability of countries to address this central financial aspect of THB is limited accordingly.

Lack of legal authority for FIUs to suspend, postpone or freeze suspicious transactions or accounts. As the FIU is the agency that typically works most closely with FIIs on AML issues and analyses suspicious transactions, it is well situated to respond quickly to suspicious activity reported by FIIs. FIUs can temporarily suspend or postpone a transaction or freeze an account until further analysis can be conducted. Currently, however, only about 60 per cent of the world's FIUs have such powers, and the lack of these powers by the remaining 40 per cent impedes efficient recovery.

Lack of centralized and comprehensive national databases and centralized systems to obtain all relevant financial data on suspects from different FIIs. Databases of real property, bank accounts and criminal records are currently unavailable in many countries. Procedures for requesting bank account and transaction data from all FIIs in a country at once (rather than one by one) would also be helpful. The lack of quick access to

these types of data often significantly slows financial investigations.

Romanian officials have noted the lack of a centralized database for immovable assets as a major challenge in the investigation of ML cases.

Lack of investigation strategy. Countries should elaborate a comprehensive investigation strategy that recognizes the central role of financial investigations within a country's broader criminal investigation efforts. Financial investigations should be a routine component of all criminal investigations of profit-motivated crime, including THB.

Limited resources, corruption and lack of political will inhibit the prioritization of the fight against THB in many countries of origin, transit and destination.

Countries of origin that have underdeveloped economies and limited financial resources may consider the outward migration of their citizens to be beneficial in terms of reduced unemployment and increased remittances from nationals working outside the country. Countries of transit may perceive themselves as less affected by THB and tend not to dedicate the resources and political will necessary to address the problem. A lack of political will to reduce demand for the services of trafficked persons, including sexual and labour exploitation, in countries of destination also effectively contributes to trafficking activity. In countries of origin, transit and destination alike, officials benefiting from THB activity are particularly unlikely to support efforts to combat the crime.

Lack of sufficient legal options to assist and protect victims of THB and to allow them to stay in the country of destination if they entered it illegally create serious difficulties for law enforcement and prosecution agencies to secure co-operation from victims in THB investigations. Even where strong legal standards on the protection of victims' rights exist (such as the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and the 2011 EU Directive²⁵), effective implementation remains elusive.

²⁵ European Union (EU), Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, (5 April 2011), in Official Journal L 101, 15/04/2011.

2.2 Identification and analysis of financial activity related to THB

Countries face a number of challenges in identifying the financial activities of human trafficking businesses and in analysing information that is collected. These challenges include:

Suspicious transactions reports by FIIs and MVTSS in most countries currently identify few cases related to THB and do not provide significant indications for ML and related criminal activity. Although much of the proceeds from THB pass through the regulated financial sector, the transactions are often small and low-profile. Without additional information, they normally do not generate suspicion. In addition, while the number of STRs that FIIs submit to FIUs is high and rising in many countries, the quality of the STRs is often low. When STR quality is low, few STRs are considered useful in the investigation of ML, THB and other crimes.

In Italy, in 2010, only 23 out of approximately 37,000 STRs that were submitted to the FIU were considered useful to a criminal investigation.

Law enforcement authorities underutilize FIU data because STRs cannot be used immediately, full exploitation of the data would require cross-border co-operation or the data is otherwise considered to be too difficult or complex to use.

Transactions related to THB are often carried out through MVTSS (particularly money transmitters) and cash couriers, facing little supervision and monitoring in most countries. MVTSS are typically less regulated than banks and collect less data on customers. They often have lower capacity and fewer measures in place to identify suspicious transactions. The monitoring of cash couriers is particularly weak and most countries do not have effective mechanisms in place to detect the illegal or suspicious cross-border transportation of cash.

The flow of financial transactions between accounts, banks and countries is immensely faster than the ability of investigative authorities to track them, making the tracing of THB-related financial flows more challenging.

In one experiment, it took only two hours to transfer money around the world, but it took two years to re-trace the process using mutual legal assistance between countries.

FIIs find it challenging to balance between the need to facilitate the flow of millions of legitimate financial transactions and the need to identify, report and at times delay suspicious transactions related to money laundering and THB. In addition, delaying transactions in order to provide the FIU additional time to collect and analyse information may unintentionally alert suspects and interfere with ongoing investigations.

FIUs often have limited information other than STRs and basic financial information when making decisions about disseminating STRs for further investigation, and rely on tips and guidance from LEAs. These types of information are not always available, particularly if no investigation is ongoing and no information is being exchanged with LEAs.

2.3 Criminal investigations of THB

Despite growing recognition of their importance, the use of measures to collect, analyse and share financial information to support criminal investigations of THB and other crimes remains limited in most countries. Key issues and challenges include:

Most criminal investigators with expertise in THB do not have training in financial investigations and most financial investigators do not have training in THB investigations. This lack of cross-topic training creates difficulty in fully integrating financial investigations into THB cases and realizing their full potential to disrupt and dismantle THB networks by targeting THB proceeds.

Many criminal investigations for THB do not include financial investigations. This not only reduces the effectiveness of specific THB investigations, but also limits the ability of LEAs and the anti-THB community to properly assess the scale of THB proceeds and the degree to which they are laundered and integrated into the legitimate and criminal economies. Given the fact that most countries do not have state compensation funds, accessing the proceeds and assets of THB remains one of the only viable ways of providing financial compensation to victims of trafficking.

When financial investigations do take place in THB cases, they are usually limited in scope and focus on specific offences that already took place, on the final exploiters and on confiscating funds related to the current case, rather than on the larger THB business and all of its stakeholders. As a result, many financial investigations have a limited disruptive effect on the operations of criminal organizations engaging in THB.

2.4 Freezing, seizing and confiscating assets related to THB

The criminal use of complex financial and commercial structures makes financial investigations of ML, THB and other offences challenging. The use of shell companies, cash mules, hidden beneficial ownership, and offshore companies and accounts are several examples.

Criminal investigations of THB often focus on the obvious and accessible suspects rather than on the operation of the criminal organizations and their leaders. Many of the perpetrators of THB and their leaders reside outside of the trafficking countries of destination where most of the exploitation and criminal investigations take place and reaching them requires international co-operation, which can be difficult to secure. As a result, investigators and prosecutors often settle for lower-level perpetrators. Too often, investigations target THB victims and their role in carrying out offences.

Many victims of THB are understandably unwilling to co-operate with the criminal investigation and to testify against the perpetrators, and are not likely to self-identify as victims. This creates difficulty in obtaining information about the criminal operation and its proceeds and often undermines efforts to prosecute the perpetrators. Victims typically refuse to co-operate with authorities because they are afraid of the perpetrators and their affiliates, who could hurt them or their families not only in the country of destination, but also in their own country or place of origin. In addition, victims may distrust the authorities, particularly in cases where they do not have a legal permit to stay in the destination country and may face deportation, which would further limit the authorities' ability to protect them from their traffickers. Furthermore, despite the principle of the non-punishment including the non-criminalization of victims of trafficking, many victims of THB are unfortunately prosecuted or punished for offences which were directly linked to, and committed during the course of their trafficking. Reportedly traffickers are aware that victims often face prosecution for crimes committed during their trafficking and make victims aware of that possibility as a means of achieving control over them.²⁶

Examples of THB confiscations at the international level remain limited and most countries are less successful in their efforts to identify and confiscate the proceeds of THB than they are in restraining the proceeds from other types of organized crime such as drug trafficking. Key issues and challenges include:

Strict legal requirements for confiscations at the national level may make it difficult for prosecutors to confiscate criminal assets related to THB. In particular, the lack of legal mechanisms to allow confiscations in the absence of a criminal conviction makes confiscations more challenging in some jurisdictions. Legal mechanisms that may be used include civil forfeiture, which requires a lower burden of proof and can be used even in cases where a criminal conviction has not been attained. Another mechanism that may be used is the reversal of the burden of proof to require defendants, and in some cases their relatives, who meet certain conditions (e.g., a criminal lifestyle combined with unexplained wealth) to prove the legal origin of their assets.

Most of the proceeds of THB are either quickly transferred out of the country, spent in cash as part of an expensive lifestyle or re-invested in criminal enterprises without being laundered and are therefore particularly difficult to identify and confiscate.

Most of the proceeds of SOM in recent case studies fail to reach the destination countries, where most of the investigations take place and therefore require extensive international co-operation from the country of origin to identify and restrain the assets.

2.5 Public-private co-operation

Effective co-operation on THB between FIUs, LEAs and entities that submit suspicious transaction reports to FIUs remains a challenge in most countries and inhibits the detection and analysis of suspicious activities related to THB and its proceeds. In particular, the flow of information is excessively one-sided in the direction of private FIUs and LEAs. Public-to-private guidance, feedback and resources are generally lacking. Key issues and challenges include:

STR reporting in many countries is characterized by high volume and low quality. This results in a large and growing volume of work for reporting entities and FIUs, but in little useful data for the purposes of initiating or supporting criminal investigations of ML, THB and other crimes.

There are currently no international databases of persons, organizations or companies that are involved in THB. Unlike the availability of commercial databases of PEPs and internationally-accepted TF lists, the lack of such a database for THB makes it difficult for FIUs to identify suspicious THB-related activity.

FIUs often receive only general and insufficient guidance from FIUs and law enforcement agencies on how to identify suspicious transactions related to THB. The FATF Report on Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants provides a list of red-flag indicators.²⁷ Subsequently issued country or sector-specific guidance, however, remains limited.

FIUs often receive limited or no feedback from FIUs on the quality of submitted STRs and on the results of their AML systems for identifying suspicious activity and may be a cause of frustration among compliance officers who cannot see the results of their work, or demonstrate its utility to senior management.

On the other hand, in many countries rules regarding the confidentiality of investigations prevent LEAs and FIUs from providing FIUs with details on specific cases (particularly ongoing investigations) even if they were initiated by or benefited from an STR. LEAs conducting financial investigations often require co-operation from FIUs, but sharing confidential information with FI employees could lead to leaks that alert suspects about the existence and direction of investigations.

During Operation SNEEP against human traffickers in the Netherlands, a leak from a bank employee to a family member of one of the suspects alerted the suspects and required the authorities to arrest the suspects before the undercover investigation was completed.

FIUs in many countries have a limited ability to verify the authenticity of their client's identity and the stated purpose of a particular transaction due to a lack of access to up-to-date electronic databases.

The identification of suspicious transactions related to THB is particularly challenging for MVTSSs, which often receive insufficient guidance and feedback from FIUs, regulators and LEAs on implementing effective monitoring systems. MVTSSs, and in particular money transmitters, are often used by criminals to conduct transactions related to THB. However, in comparison with banks, MVTSSs face additional difficulties in identifying suspicious activity due to the lack of an ongoing relationship with their customers and their resulting heavy reliance on third parties to provide key services.

Western Union, for example, has only 10,000 employees worldwide but operates a network of about 494,000 agent locations, most of them third parties, that provide money transfer services.

FIUs in some countries face uncertainty regarding the extent of the legal protection they are entitled to when analysing and sharing client information with the FIU when the information is protected by privacy laws. Although STRs are generally required to be confidential, clients may find out or suspect that a STR was submitted when they are investigated or when their transactions are delayed. In cases in which a client believes the suspicion was unfounded, the client may attempt to bring suit against the financial institution for violation of privacy laws or damage to the client. In countries where the filing of STRs is not fully confidential or where insufficient legal protection is extended to bank employees reporting STRs, FIUs may be hesitant to report suspicious activities to the FIU.

FIUs that delay suspicious transactions to receive instructions from the FIU are placed in a difficult situation vis-à-vis their clients when the FIU fails to respond in a timely manner and the financial institution needs to explain a delay to a client without revealing the fact that an STR has been filed.

²⁷ See FATF, *Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants*, FATF Report (July 2011), Annex B, <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trafficking%20in%20Human%20Being%20and%20Smuggling%20of%20Migrants.pdf>>, accessed 4 June 2014.

2.6 Inter-agency co-operation

Limited information sharing between FIUs and LEAs and prosecution agencies is a major impediment to effective efforts to combat THB. Key issues and challenges include:

FIUs receive limited guidance from LEAs on criminal activities related to THB and on the outcomes of STR analyses that were disseminated to LEAs for investigation. FIUs both provide guidance to reporting entities on how to submit STRs and analyse and disseminate the STRs they receive. A lack of sufficient guidance and feedback from FIUs and LEAs can have a negative effect both on the quality of STRs and on STR analysis.

LEAs make insufficient use of the FIUs' resources, tools and expertise when conducting THB investigations. FIU resources, tools and expertise that may be leveraged for THB investigations include STRs and other disclosures from reporting entities, assistance in obtaining additional information from reporting entities, requesting information from foreign FIUs and, when legally possible, relying on the financial expertise of the FIU during the investigation process.

2.7 International co-operation

The pace of international co-operation in criminal matters has not kept up with the pace of the movement of people and goods across national borders. Open borders and visa-free travel, particularly between EU countries and between CIS countries, reduce the number of obstacles traffickers face and the ability of national authorities to identify and disrupt cross-border THB operations.

The current level of international co-operation on THB cases is insufficient, particularly when involving countries of origin and countries of transit, and poses a major impediment to effectively combating THB. Key issues and challenges include:

Lack of international co-operation between countries of origin, transit and destination. Many countries of origin do not provide adequate and timely responses to international requests for information and other co-operation from countries of transit and destination that conduct THB investigations and prosecutions. Although many countries of origin have signed the Palermo Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children to the UNTOC, many have not yet implemented legislation facilitating international co-operation to combat THB.

Chapter 3: Existing AML Practices, Tools, and Resources to Combat THB

In the past few years, international and inter-governmental organizations, national authorities, financial institutions and businesses have developed tools, dedicated resources and implemented effective practices to utilize AML regimes to combat THB. At the international level, these include platforms for international information sharing between LEAs and FIUs, legal frameworks that facilitate joint investigations and tools such as databases and typologies. At the national level, countries have developed good practices, including on conducting financial investigations, operating the FIU, inter-agency and international co-operation and working with the private sector. In the financial and business sectors, some FIs have developed advanced systems to assess THB-related risks, analyse financial and other information to detect THB-related activity, and raise awareness of THB among businesses.

Good practices, tools and resources for the effective use of AML measures to combat THB, as identified by THB and AML professionals, include:

3.1 International level

Conventions

➤ The UN Convention against Transnational Organized Crime provides a legal basis for joint investigations and other types of international co-operation between States Parties to the convention.²⁸

➤ The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings,²⁹ which has been ratified by 40 States and which is also open to non-Member States of the Council of Europe provides a legal basis at the regional and international level to “confiscate or otherwise deprive the instrumentalities and proceeds of criminal offences”, including THB³⁰. The Convention also requires that States adopt legislation that, in cases in which instrumentalities and proceeds of THB cannot be located or are outside a court's jurisdiction, permits authorities to confiscate other funds or property with a corresponding value.³¹

²⁸ See UNODC, *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto* (New York, 2004), <<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-e.pdf>>, accessed 4 June 2014.

²⁹ Council of Europe (CoE), *Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, CETS No. 197 (Warsaw, 16 May 2005).

³⁰ *Ibid.*, Article 19(3).

³¹ *Ibid.*

➤ The Council of Europe Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance³² in Criminal Matters Article 20 promotes the creation of joint investigation teams between the member states of the Council of Europe and non-member states that have joined the Protocol.

➤ Article 13 of the 2000 EU MLA Convention facilitates the creation of Joint Investigation Teams from two or more Member States, which could greatly improve international co-operation in THB investigations and reduce the need for traditional MLA requests.³³

Co-operation networks

➤ Interpol, which has 190 member countries, supports efforts to target the proceeds of THB and related ML through several different avenues and resources

➔ **The I-24/7 global police communications system** is a global and secure telecommunications network that allows member countries, their national central bureaux and about 19,000 specialized units and police investigators around the world to exchange police information, search Interpol's range of criminal databases and obtain information on suspects in real time.

➔ **The Expert Working Group on Trafficking in Human Beings** works to raise awareness of emerging issues and new strategies in THB investigations.

➔ **Interpol promotes joint operations on THB** to utilize expertise in financial investigations and widen the scope of THB investigations.

➔ **An Interpol manual of best practices for law enforcement investigators** includes information on how to investigate THB for sexual exploitation, forced labour, domestic servitude and organ removal and provides a basic investigative formula for the identification and collection of financial evidence.

³² Council of Europe (CoE), *Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters*, ETS No. 182 (Strasbourg, 19 September 2001).

³³ See the Europol website: <<https://www.europol.europa.eu/content/page/joint-investigation-teams-969>>, accessed 4 June 2014.

- **The THB Global Suite of Products (GSP)**, which is currently under development by Interpol's sub-directorate on THB, is a platform on the Interpol restricted website that member countries can use to share information on all matters related to THB, including the modus operandi of traffickers and best practices in tracing financial transactions during investigations.
- Europol, which has 28 members, supports efforts to target the proceeds of THB and related ML through several different avenues and resources that are available to LEAs:
 - **AWF Phoenix** is an operational platform where personal data related to THB is stored and analysed to support THB investigations.
 - **AWF Sustrans** is an operational platform where personal data related to ML is stored and analysed to support ML investigations across all crime areas. AWF Sustrans relies on information from STRs, CTRs and investigations and assists investigators in identifying beneficial owners, money flows, links to predicate offences for ML and links between perpetrators and networks.
 - **CARIN**, which has its secretariat at the Europol headquarters in The Hague, is an informal network for asset tracing and recovery. Members of CARIN each have two representatives, including one judicial and one police representative, who can provide assistance about the means available to trace assets in their countries. Similar networks exist for other regions, including ARINSA for Southern Africa and RRAG for South America.
- The Egmont Group of Financial Intelligence Units provides a forum for FIUs around the world to improve co-operation. It operates the Egmont secure web system that allows most of its 139 member FIUs³⁴ to communicate and exchange information directly in a secure way.

Typologies and other tools

- The UNODC has developed an online MLA Request Writer Tool to assist national authorities with the drafting of MLA requests and to help them organize key information and avoid the submission of incomplete requests. Judicial authorities may request access at: <<http://www.unodc.org/mla/index.html>>.

relevant agencies, including the FIU, national and regional prosecutors, the secret service, fiscal authorities, social services and other agencies.

France

In 2005 France introduced a new provision in the Criminal Code (art. 321-6) which created the offence of non-justification of resources, essentially, "laundering by association" (blanchiment de proximité).³⁵ The offence targets individuals for whom it is difficult to prove direct evidence of participation in an act of money laundering despite circumstantial elements that appear to indicate such participation. The offence is particularly useful in bringing action against individuals who are in close personal relationships with traffickers and it is punishable by up to three years of imprisonment and a fine of up to EUR 75,000. The offence reverses the burden of proof such that prosecutors are required to prove only the discrepancy between an individual's lifestyle and the financial resources reported on his or her official tax declaration. Individuals concerned are then provided an opportunity to demonstrate in good faith the legal sources of their financial resources and, failing to do so, can be found guilty.

Italy

In Italy, issuing residence permits for humanitarian reasons and otherwise assisting victims of THB appears to have had a positive influence on the ability of LEAs and prosecutorial authorities to receive co-operation from victims. This approach has led to an increase in information received about the criminal operations of perpetrators. Several other countries of destination have mechanisms to allow victims of THB to stay in the country legally, for instance, in the EU the 2011 EU Directive requires EU Member States to provide victims with residence permits with reflection periods.³⁶

The Netherlands

In the Netherlands, in order to build a solid case against human traffickers and to ensure that criminal proceeds are captured, LEAs and prosecutorial authorities make an effort to collect all possible information through criminal and financial investigations, including through extensive international co-operation from the early stages of investigations, before making arrests. In the Netherlands, if a compensation claim is awarded by the judge, the state is responsible for collecting the money. If the state does not succeed in doing so within eight months,

the state pays the compensation award from a state compensation fund to the trafficked person.⁴¹

In some countries it is possible to prosecute and impose sanctions on bank employees who leak information from financial investigations.

The United States

In the US, prison sentences of up to 20 years and monetary fines of up to USD 500,000 can be imposed for ML.

SARs are completely confidential and it is illegal for LEAs to disclose their existence or role in an investigation, and that provides a good degree of protection to FIAs that submit SARs.

The DHS has a dedicated enforcement initiative called Project STAMP (Smugglers and Traffickers Assets, Monies and Proceeds) that targets the illicit proceeds of THB and SOM. Project STAMP is designed to attack organizations involved in THB and SOM from an aggressive AML stance, to identify key members and their assets and to seize and confiscate those assets to dismantle criminal enterprises.

The DHS works to identify the means and methods of traffickers and smugglers both through comprehensive reviews of THB and SOM investigations and through outreach and partnership with the private sector, foreign LEAs and other partners. A variety of information is used to develop typologies and red flag indicators of suspicious financial transactions, which are then shared with international organizations and professional associations to improve the quality of suspicious activity reporting.

Financial investigations are an essential part of the development of THB cases by the DHS. These investigations glean information from receipts, bank accounts, MVTS transactions, funds transfers, information from SARs and open source information in order to identify suspects' assets and purchases of significant commodities.

In a separate project, the Immigration and Customs Enforcement's (ICE) Cornerstone project publishes the Cornerstone Report, a quarterly bulletin highlighting key issues related to financial crime trends, investigative techniques and red flag indicators identified by LEAs and the private sector.⁴²

35 FATF Report of Evaluation *Measures Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme - France* (2011), <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20France%2011.pdf>>, accessed 4 June 2014.

40 European Union (EU), *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA* (6 April 2011), in Official Journal L 101, 15/04/2011.

42 The Cornerstone Report is available online at: <<http://www.ice.gov/news/library/reports/cornerstone/>>, accessed 4 June 2014.

34 As of 3 July 2013.

The U.S. Department of Defense has enacted a zero tolerance policy for trafficking in persons. The Combating Trafficking in Persons Program Office ensures that the Services, Combatant Commands and Defense Agencies have the necessary tools to prevent trafficking.⁴³

In April 2013, USAID released a Counter-Trafficking in Persons Field Guide to provide practical guidance to its officers as they implement counter-trafficking in persons programmes in dozens of countries around the world.⁴⁴

3.3 Banking sector

Banker's Alliance against Human Trafficking

The Banker's Alliance is a financial working group organized in April 2013 by Thomson Reuters Foundation and the Manhattan District Attorney, which includes representatives from leading banks and corporations as well as anti-human trafficking NGOs.⁴⁵ The working group has drafted a guidance paper aimed at helping the banking sector and wider industry to identify and report irregularities in financial transactions that might be linked to potential human trafficking activity. The paper contains investigative guidance for financial institutions and law enforcement agencies both at national and international levels, with the aim of identifying customer and transaction traits that indicate a higher risk for human trafficking.

Raiffeisen Bank International

At Raiffeisen Bank International, efforts to detect suspicious financial activity include AML and CFT tools and expertise and detailed procedures on:

- CDD, including classifying customers as either low risk, standard risk, high risk or high risk special case for ML;
- Customer and account profiling, including information on account usage, peer group definition and comparison, behaviour analysis and customer and account risk analysis;
- Screening against watch lists to identify PEPs, entities on financial crime lists and high risk and offshore destinations;
- Screening against lists of entities facing financial sanctions and country or goods embargos.

43 U.S. Department of Health and Human Services, "Federal Government Efforts to Combat Human Trafficking" (2012), <<http://www.aclt.hhs.gov/programs/orr/resource/federal-government-efforts-to-combat-human-trafficking/>>, accessed 27 May 2014.

44 The Counter-Trafficking in Persons Field Guide is available online at: <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/214967/11P_Field_Guide_Final_April162013.pdf>, accessed 14 June 2014.

45 Corporations are: Citibank, HSBC, JPMorgan Chase & Co., TD Bank, Theodore S. Greenberg, Palanis Prickett, Wells Fargo and West-Union. See "Manhattan District Attorney Vance and Thomson Reuters Foundation launch financial working group against human trafficking", 9 May 2013, Thomson Reuters Foundation, <<http://www.trust.org/item/20130425193204-ab8ik/>>, accessed 27 May 2014.

Detection measures rely on both ex-ante (real time) and ex-post monitoring of transactions to identify unusual customer behaviour and suspicious transactions. Based on "blacklisted" entities and lists of ML and THB indicators and detection rules, these processes result in a set of reports, link analyses and STRs.

Belgium

In Belgium, FIs generate a large number of STRs related to THB. The number of cases forwarded to the public prosecutor as a result of such disclosures was 53, 70 and 54 in 2010, 2011 and 2012, respectively.

The United States

In the US, DHS ICE provides banks with non-classified information about suspicious economic behaviours. Sharing this information allows the banks to be more aware of key risks and to better analyse the financial data in their possession.

At least one US bank has developed and applied an extensive risk model that uses proprietary transaction data, open source information and typologies provided by LEAs to assist in identifying and investigating potential THB.

3.4 Supply chain integrity

Finance Against Trafficking

Finance Against Trafficking is an organization made up of specialists from a variety of industries. It works to raise awareness about the risks relating to human trafficking and helps businesses mitigate those risks. Businesses can be affected by THB in many ways, including through supply chain operations and the use of financial services. Failure to effectively identify and mitigate ML and THB-related risks can translate into reputational risk and prosecution.

Finance Against Trafficking engages with and supports companies in developing appropriate policies and practices. The organization has developed products and services to assist businesses seeking to assess, train, audit and investigate existing and potential areas of vulnerability to human trafficking. An online tool called ChainChecker is currently under development to assist companies in identifying and addressing areas of concern. In 2013 Finance Against Trafficking released a *Suspicious Financial Activity and Human Trafficking Manual* that builds upon the Financial Action Task Force's guidance report *Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants*. The manual alerts financial sector institutions to the risks of money laundering arising from human trafficking and

provides guidance on red-flag indicators that can help identify and manage those risks. The manual is designed to help businesses in the financial sector adopt a more focused and pragmatic approach in utilizing available anti-human trafficking recommendations and guidance.

Verité

Verité is an international NGO which is promoting effective approaches to preventing human trafficking in supply chains, including manufacturing and material sourcing with companies, NGOs, regulators and other stakeholders.⁴⁶ The NGO works together with the Alliance to Stop Slavery and End Trafficking (ASSET) to provide tools for corporations, governments and civil society to address the business processes that can lead to trafficking for labour exploitation.

The United States

The California Transparency in Supply Chains Act (2010) came into effect in 2012 and applies to all retailers and manufacturers with annual global revenues of more than USD 100 million that do business in California.⁴⁷ The Act requires these businesses to disclose information about their efforts to eradicate slavery and human trafficking from their direct supply chains where they make tangible goods for sale. The stated purpose of the Act is "to educate consumers on how to purchase goods produced by companies that responsibly manage their supply chains, and, thereby, to improve the lives of victims of slavery and human trafficking".⁴⁸ The Act requires businesses to publicly post information on their websites describing the extent to which they engage in the verification of product supply chains, auditing of suppliers and the certification by direct suppliers that materials comply with the laws on slavery and human trafficking in the country or countries in which they do business. Companies must also maintain internal accountability procedures and train relevant employees and management on human trafficking.

In the US, Executive Order 13627 on "Strengthening Protections Against Trafficking in Persons in Federal Contracts" was issued in September 2012 to further strengthen the protections that federal contractors and subcontractors must provide their employees. According to the Executive Order, federal contractors are prohibited from using misleading recruitment practices, charging employee recruitment fees and destroying or confiscating workers' passports. Contractors or subcontractors performing certain services outside of the U.S. and in excess of USD 500,000 are also required to create compliance plans that include employee awareness programmes and whistleblower protections for employees who report trafficking violations.

The United Kingdom

The Gangmasters Licensing Authority (GLA) is an agency which regulates the supply of workers to the agricultural, horticultural and shellfish industries.⁴⁹ Since 1 October 2006, any employment agency which provides labour in these fields must be licensed by the GLA. The GLA was established to prevent the exploitation of workers, particularly by debt bondage and forced labour and to improve health and safety standards in what had become unregulated areas of employment. The GLA also has some enforcement authority against employment agencies which operate without a licence, obtain or possess a false licence or false documentation, use an unlicensed labour provider or obstruct compliance officers exercising their functions.

46 For more information, see: <<http://www.verite.org/>>.

47 2010 California Transparency in Supply Chains Act, <http://leginfo.ca.gov/pub/09-10/bill/sen/sb_0651-0700/sb_657_bill_20100930_chaptered.html>, accessed 4 June 2014.

48 Ibid.

49 For more information on the Gangmasters Licensing Authority, see: <<http://www.gla.gov.uk/>>, accessed 27 May 2014.

Chapter 4: Recommendations to Stakeholders

While the challenges to maximizing the potential of AML regimes to combat THB are considerable, national authorities should take steps to address them and to significantly improve their ability to address THB. Steps that states can consider include adapting the legal and institutional framework, enhancing the resources and capabilities of investigative authorities, tapping the full potential of financial analysis and investigations, improving inter-agency and international co-operation, working with FIs to improve the quality and usefulness of STRs and increasing the use of provisional asset restraint measures and final confiscations. In addition, FIs should enhance their collaboration with the FIU and LEAs, know their customers, use risk models and develop proactive measures to identify THB-related activity. Similarly, NGOs and businesses should increase their awareness of THB, apply measures to prevent its occurrence in their respective sectors and alert law enforcement to suspected THB activity.

Key recommendations to stakeholders for the effective use of AML measures to combat THB, as identified by THB and AML professionals at the Expert Seminar, include:

4.1 National legal and operational framework

National authorities should enhance the capabilities and co-operation of FIUs, LEAs and other relevant authorities to identify and track the proceeds of THB and to strengthen the legal and administrative means to confiscate them.

National authorities should ensure that LEAs in charge of THB cases have the necessary resources, expertise and investigative authority to investigate THB and its financial and economic aspects.

National authorities should encourage the proactive investigation of possible THB activity, and co-operate with key stakeholders in civil society, especially NGOs such as victim service providers and migrant workers associations, to improve the identification of victims.

National authorities should ensure that the AML legal measures are adapted to the difficulty of establishing the crime of money laundering by mitigating the burden of proof for the LEAs.

National authorities should make full use of the experience of other countries in addressing the ML aspects of THB and take full advantage of available guidance and technical assistance from countries and international organizations such as the OSCE, FATF, Egmont Group, Council of Europe, Interpol and Europol.

National authorities should ensure that FIUs have the authority to temporarily postpone suspicious transactions to prevent funds from being moved before an FIU can complete its analysis and initiate measures such as freezing or seizing. The FIU should have the authority to postpone suspicious transactions based on information from STRs or other disclosures, or upon request from a foreign FIU.⁵⁰

National authorities should facilitate productive relations and good communication between the FIU and reporting entities by providing legal protections to entities and individuals filing STRs and imposing legal sanctions for leaking information on STRs. First, authorities should ensure that, provided disclosures are submitted in good faith, FIs and all other reporting entities are legally immune from criminal and civil law suits regarding the filing of STRs and other disclosures to the FIU. Second, authorities should impose criminal liability and deterring sanctions upon reporting entities and their employees that leak information about financial investigations or the filing of STRs.⁵¹

National authorities should take measures to allow FIs to verify the identity, national documents and other basic information (e.g., property owned, businesses operated) of their clients within a timely manner. National authorities should improve the collection of beneficial ownership information for accounts, transactions and legal persons and increase access to that information for domestic and foreign government agencies and reporting entities.

National authorities should improve the access of LEAs and/or FIUs to the financial data of individuals suspected of involvement in THB and allow investigators to receive a financial overview of a suspect based on data from all FIs in a timely manner. In countries where data privacy laws are an impediment to investigative authorities' effective access to financial data or to FI disclosures of suspicious activity to the FIU, countries should consider establishing a formalized

50 See: Council of Europe, Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (Warsaw, 2005), articles 14, 47.

51 See FATF Recommendation 21: <http://www.fatf-gafi.org/topics/afirecommendations/documents/internationalstandardsandrecommendations/laundering-and-the-financing-of-terrorism/profferation-the-fatf-recommendations.html>, accessed 4 June 2014

system for sharing financial data and providing legal protection to FIs. National authorities could consider creating a central register of bank accounts to avoid duplicative requests to FIs.

National authorities should ensure that customs and border authorities report suspicious cross-border activities and large amounts of currency to the FIU to improve the detection of THB-related cash couriers.

National authorities should facilitate and encourage the use of joint investigations with foreign law enforcement and prosecution agencies to improve the effectiveness and timeliness of international co-operation in cross-border THB cases. Authorities in countries that are party to the EU MLA Convention should increase the use of JTs. In countries that are not party to the EU MLA Convention, authorities should consider concluding bilateral or multilateral agreements that would permit the establishment of joint investigation bodies from two or more jurisdictions. Alternatively, countries can also form specific agreements for joint investigations on a case-by-case basis, based on Article 19 of the UN Convention against Transnational Organized Crime.⁵²

National authorities in countries of origin should increase their awareness and prioritization of anti-THB measures and adapt their legislation to comply with their obligations under the UN Convention against Transnational Organized Crime and its protocols on trafficking in persons and smuggling of migrants. Countries of origin should also improve their international co-operation on THB-related issues with countries of transit and destination. These efforts require political will, financial resources and capacity building. National authorities in countries of destination should encourage and support these efforts and consider offering both financial and technical assistance on THB-related matters.

National authorities should ensure that their legislation and its implementation allows relevant authorities to confiscate all funds and assets that are instrumentalities or proceeds of THB and that frozen, seized and confiscated assets are well managed. Doing so often requires mechanisms for reversing the burden of proof to require offenders to demonstrate that lawful sources of income were used to purchase assets

or support an expensive lifestyle.⁵³ The use of civil, rather than criminal, confiscation measures may also prove effective in cases with limited direct evidence.

National authorities should ensure that any property seized for the purpose of the confiscation will be managed efficiently between seizure and confiscation (or return in the case of an acquittal). Many countries do this through asset recovery and management offices.

National authorities should ensure legal aid to victims of trafficking and build the capacity of practitioners to support their clients in claiming compensation. Victims should be aware of any possible confiscation and seizure of assets and be in a position to take timely measures to apply for damages or compensation therefrom. Further, national authorities should ensure that victim assistance and protection programmes receive sufficient funding to meet demand.⁵⁴ Confiscated assets or proceeds of human trafficking activity should be allocated for the purpose of victim compensation as a priority.

National authorities, and in particular, immigration authorities, should ensure that trafficked persons are able to remain in the country while pursuing civil claims for compensation against traffickers.

53 See FATF Recommendation 4. The European Court of Human Rights has upheld several cases involving a reversal of the burden of proof with respect to criminal proceedings and instrumentalities. See the ECtHR judgments in Phillips v. The United Kingdom (Application no. 41/087/98), http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/car_sebia/ECHR03judgments/EnglishPHILIPPS%20v%20THE%20UK%20-%20ECtHR%20judgment%20-%20030403.pdf and 15/95/03, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/car_sebia/ECHR03judgments/EnglishGRAYSON%20v%20BARHAM%20-%202017HE%20UK%20-%2002ECtHR%20judgment%20English.pdf, accessed 4 June 2014. Council of Europe, Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (Warsaw, 2005), Art. 9.6, provides mechanisms for money laundering convictions without establishing precisely which predicate offence produced the proceeds.

54 This is in line with the UN High Commissioner for Human Rights – Recommendations Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking (2002) which states that: “States should ensure that victims of trafficking in human beings are able to claim compensation for the damage they have suffered. This right is often not effectively available to trafficked persons as they frequently lack information on the possibilities and processes for obtaining remedies, including compensation, for trafficking and related exploitation. In order to overcome this problem, legal and other material assistance should be provided to trafficked persons to enable them to realise their right to adequate and appropriate remedies.” Similarly, the Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and strengthening the legal framework for combating trafficking in human beings have access without delay to legal counselling, and in accordance with the role of victims in the relevant justice system, to legal representation, including for the purpose of claiming compensation. Legal counselling and legal representation shall be free of charge where the victim does not have sufficient financial resources.” (Art. 12.2)

52 See the OSCE report, p. 71; and UNODC, United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereof (New York, 2004), Article 19, <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-e.pdf>, accessed 4 June 2014.

4.2 Financial intelligence units

*FIUs should work with LEAs to develop THB-specific expertise and facilitate effective co-operation and exchanges of information to improve the identification and analysis of THB-related financial activity for use in criminal investigations.*⁵⁵

FIUs should develop productive relationships with reporting entities and effective procedures to provide guidance, receive disclosures and respond quickly to STRs with orders to temporarily postpone suspicious transactions. By doing so, FIUs would be able to better perform the role of proactive intermediary between regulated entities and LEAs and prevent STR-related funds from being moved before preliminary measures, such as freezing or seizing, are able to be put in place by law enforcement and prosecution agencies.⁵⁶

FIUs should devote special attention to money transmitters and other MSBs, which are commonly used to transfer proceeds of THB, and provide them with specific guidance on how to identify and report financial flows that may be related to THB.

FIUs should increase their efforts and improve their procedures to provide useful and timely international co-operation to foreign FIUs on THB cases, both directly and through the Egmont Secure Web system.

4.3 Law enforcement and prosecution agencies

Financial investigations should be an integral part of all THB investigations from their inception in order to identify and freeze or seize all criminal assets related to the case. Investigations should use a three-dimensional approach that includes focus on:

- ➔ *The past: reconstituting how the criminal offence was committed to provide evidence for the prosecution of the case and for the confiscation of the proceeds of crime.*
- ➔ *The present: opening new investigation avenues (domestic and/or international) by identifying new leads and identifying or confirming links between individuals, legal entities, activities, addresses and bank accounts.*
- ➔ *The future: identifying the modus operandi of the crime and relevant typologies to improve the understanding of THB, refine preventive measures and detection tools and identify early warning signals of THB-related activities.*⁵⁷

LEAs and prosecutorial authorities should focus their efforts on identifying all funds and assets related to THB cases early in the investigation and take quick action to freeze or seize these assets before the suspects can relocate or transfer them abroad.

Investigators and prosecutors working on THB and other crimes should have specialized training on how to investigate, freeze, seize and confiscate criminal assets.

LEAs and prosecutorial authorities should maintain the secrecy of THB investigations and prevent leaks from any agency or financial institution that could alert suspects and allow them to move their proceeds out of the authorities' reach.

*LEAs and prosecutorial authorities should assist and protect victims of THB and, to the extent possible, obtain information from them about the perpetrators of the crime, their business model and the proceeds of their crime to further criminal investigations and prosecutions, in full respect of their human rights.*⁵⁸

LEAs should continuously seek innovative ways to identify the illicit assets and proceeds of human traffickers and smugglers through outreach and partnership with foreign LEAs, international organizations and the private sector.

National authorities should develop a programme to develop and train accredited financial investigators within their respective law enforcement communities.

Such financial investigators should be vetted against an agreed standard to ensure that FIs feel confident in disclosing client information for the purposes of an investigation into THB or other proceeds-generating offences.

Within the UK, the LEA and the financial community utilize accredited financial investigators to strengthen the effectiveness of investigations. Information can be passed to a financial investigator which cannot be adduced with a court order but can be used to develop lines of inquiry or the rapid identification of assets to prevent dissipation. Recently, financial investigators were registered in Moneyweb, which was a portal that LEAs and FIs could access both to verify the credentials of an investigator and to report SARs. Close professional working relationships were able to be developed and enhanced to the benefit of both the investigation and the FI.

LEAs and prosecutorial authorities should improve procedures both to provide and obtain useful and timely international co-operation to and from foreign counterparts and international police databases on THB cases. Co-operation with foreign counterparts should take place both through formal channels, such as MLA requests, and through informal channels, which are often significantly faster. To facilitate and improve co-operation on THB cases, LEAs should consider assigning police attaches to relevant countries of origin, transit, and destination. In addition, law enforcement and prosecution professionals should try to develop professional relations with their foreign counterparts, especially from relevant countries of origin, transit and destination and establish informal channels for international co-operation.⁵⁹

LEAs should enhance their use of, and increase their contributions to, the secure platforms for international police co-operation and databases of Interpol and Europol. These platforms include Interpol's I-24/7 global police communications system for exchanging police information and searching criminal databases, Europol's AWF Phoenix and AWF Sustans platforms for storing and analysing data related to THB and ML, and Europol's CARIN network for tracing assets in foreign countries.

LEAs and prosecutorial authorities should address issues of limited capacity or legal reach in large international THB cases through joint investigation teams and other forms of international co-operation with counterparts in the relevant countries.

LEAs and prosecutorial authorities should use international information exchanges and other types of intelligence gathering for THB investigations, not only following arrests and publicity surrounding cases. This would allow for earlier identification of all relevant suspects and assets, preventing their flight.

LEAs should assign a high priority to developing effective co-operation with the FIU on THB-related issues, including bi-directional information exchanges. In addition to receiving STRs for investigation from the FIU, LEAs should provide the FIU with feedback, guidance and other relevant information on THB cases (within the limitations of national law) to allow the FIU to enhance its understanding of THB cases, to provide specific and useful guidance to reporting entities on how to identify and report suspicious activity related to THB and to improve the FIU's analysis of THB-related STRs. Information from LEAs to the FIU should include detailed THB and SOM typologies, lists of suspected individuals and companies, geographical areas of operation, types of businesses used, victim profiles, countries of origin

and transit and other relevant indicators and red flags that could be used by the FIU, FIs and other reporting entities to identify and analyse suspicious activities related to THB.

LEAs should consider establishing direct communication channels to FIs and professional relationships with compliance officers in order to facilitate co-operation. LEAs should share with FIs information on THB and SOM typologies, trends and patterns from recent THB activity, red flags and indicators of suspicious activity and to the extent that law permits, results from relevant completed cases.

Prosecution agencies should increase their efforts to pursue additional ML charges in THB cases and to assign a high priority and use all available legal measures to confiscate assets related to THB. These legal measures include the pursuit of non-conviction based asset restraint and provisions allowing the reversal of the burden of proof to require offenders to demonstrate the lawful source of income that was used to purchase assets or to support an expensive lifestyle.⁶⁰

4.4 Financial institutions

FIs should inform the FIU and LEAs of all types of financial data that could be provided in the investigation upon request and could be useful in the investigation of THB and related ML cases. For example, LEAs should be aware that credit card companies have records of all credit card swipes regardless of the actual payment method that was used, which could provide evidence of car rentals and hotel stays (which typically require credit cards) even if the payments were ultimately made in cash.

FIs should increase their efforts to identify suspicious activity related to THB by applying CDD measures, scrutinizing customers and transactions according to risk profiles and learning about high-risk industries, typologies and countries of origin, transit and destination for THB. FIs should also follow FIU and LEA guidance on identifying red flags and risk indicators, researching publicly-available data related to THB, such as court documents, newspaper articles and advertisements, and analysing all available information to produce actionable STRs.

MVTSs, and particularly money transmitters, which are commonly used by traffickers, should work closely with FIUs and LEAs and significantly increase their efforts to identify and report activity that may be related to THB.

55 OSCE report, p. 72.

56 Council of Europe, Op. Cit., Articles 14, 47.

57 See the OSCE report, pp. 67- 84.

59 Ibid, p. 66- 84.

60 See FATF Recommendation 4 and the OSCE report, p. 85.

4.5 Business sector

Businesses should increase their awareness of THB and use publicly-available sources, such as international reports, the US ICE's Cornerstone Report, Verite, and Stop the Traffik's Finance Against Trafficking initiative to learn about and address THB risks in the sectors and regions in which they are active.⁶¹

Businesses should make use of all available information, including internal audits and financial reporting to identify whether trafficked labour is used at any stage of their global supply chain. Businesses should implement effective monitoring procedures and report violations to LEAs.⁶² Whistleblower protections should be extended to those who report on trafficking activity.

4.6 Non-governmental organizations

NGOs should report suspicious THB activity to LEAs, and when possible and appropriate, encourage THB victims to co-operate with law enforcement and prosecution agencies. NGOs that have access to victims of THB and assist them should be aware of the importance of criminal investigations and the confiscation of criminal assets to addressing THB and providing compensation to victims, and should make efforts to support them.⁶³

4.7 National anti-trafficking structures

National anti-trafficking structures (including National Referral Mechanisms, national co-ordinators, independent rapporteurs, and relevant governmental agencies) should integrate financial investigations within THB investigations. National Referral Mechanisms should have a designated focal point to promote financial investigations of THB.

States should ensure that seized and confiscated proceeds of THB are made available for return to victims of THB when a court so orders.

States should train prosecutors, judges and legal representatives of victims of trafficking to advocate for and award compensation to trafficked victims.

4.8 International and regional organizations

International and regional organizations with mandates in the areas of anti-money laundering and anti-human trafficking should harmonize their efforts both internally and externally via trainings and other programming to ensure that practitioners in each area develop knowledge in the other area.

Conclusions

This report explored the use of AML measures to strengthen the effectiveness of efforts to combat THB. The contents of the report were based on the experiences of THB, SOM and AML experts as presented at the OSCE/JUNODC seminar on Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Trafficking in Human Beings in October 2011 in Vienna and in recent FATF and OSCE reports. The findings suggest that THB and ML share several important interfaces, and that efforts to combat THB could be significantly enhanced through the increased and targeted use of existing tools in national AML regimes. By increasing co-operation between agencies, institutions and professionals that focus on THB and ML and by facilitating exchanges of expertise and information, national authorities can significantly improve their capacity to identify and explore new information sources and investigative techniques to target and confiscate the criminal proceeds that drive THB businesses.

However, there is currently a significant disconnect between AML and anti-THB efforts in most jurisdictions and a need for the more effective use of key AML elements. These issues can be addressed through the targeted use of financial investigations of THB cases, the identification and analysis of THB-related STRs and effective inter-agency co-operation between FIUs and LEAs. The national legal framework to facilitate effective and timely identification, reporting and response to suspicious financial activity related to THB is lacking in many jurisdictions and there is a shortage of financial investigative expertise in many LEAs. International co-operation on financial and other aspects of THB is often slow and limited.

This report has laid out good practices in the use of AML tools and resources to combat THB and includes in Annex I several relevant cases studies identified by practitioners. Mechanisms, tools and resources that have been identified as good practices include secure platforms for international information sharing on THB and ML-related issues between LEAs and between FIUs, typologies produced by international organizations, the development of investigation, co-operation and enforcement procedures by LEAs and prosecutorial authorities and advanced detection and analysis methods FIUs can use to identify and report suspicious THB activity.

The report provides specific recommendations to legislators, FIUs, LEAs, prosecutorial authorities, FIs, the business sector, NGOs, national anti-trafficking structures and international and regional organizations. Key recommendations include integrating financial investigations into THB investigations, training financial investigators and analysts and improving inter-agency co-operation on THB. Other key recommendations include the timely use of preliminary asset restraint measures in THB investigations, improving the quality and usefulness of THB-related STRs and increasing countries' use of and responsiveness to requests for international co-operation in THB cases. In addition, the report provides recommendations to increase the effectiveness of victim compensation mechanisms.

These recommendations to improve the use of AML regimes to combat THB are intended to assist countries in opening a new and promising front against trafficking and to make THB a higher-risk and less profitable criminal enterprise.

⁶¹ See the Stop the Traffik website: <<http://www.stopthetraffik.org/>>.

⁶² See the OSCE report, p. 70
⁶³ *Ibid.*, p. 74

Annex I: Selected Case Studies

The following case studies were provided primarily by representatives of the OSCE participating States mentioned in each case study, and by one major financial institution in the United States.

Case Study 1: Analysis of Different Business Models of THB

While different THB operations often share many characteristics, they do not follow a single business model, and particularly between geographic regions, there are significant variations in trafficking business models, patterns and practices. In her book, *Human Trafficking: A Global Perspective*, Dr. Louise Shelley offers several different descriptions of models of trafficking:

The Supermarket model – from Mexico to the US:

This model is characterized by a high-volume low-cost model of trafficking, in which profits rely primarily on the number of individuals trafficked. THB operations following this model have low start-up costs and often feature links with drugs, arms trafficking and corruption. Victims are trafficked primarily for forced labour and often die because traffickers are concerned primarily with volume rather than the well-being of trafficked individuals.

Natural Resources model – from the former Soviet States to the US:

This model follows the regional pattern of selling natural resources for immediate profit. It is characterized by sophisticated methods of recruiting victims, who are primarily women and young girls, and by high levels of human rights violations against them because the traffickers do not rely on them to recruit new victims. Profits in this model often dissipate or are moved to offshore financial centres.

Trade and Development model – from China:

This model is characterized by high levels of organization, record-keeping and integration of all business aspects. This model relies on bribery or the direct involvement of public officials in southern China. An estimated 90 per cent of victims in this model are men who are trafficked for labour exploitation. Since recruitment is based on knowledge of the victims and their families, and profits are made through the long-term exploitation of the victims, this model results in fewer human rights violations than other models. In this model, proceeds are often sent back to China through formal and informal money transfers for re-investment.

Pimp model – domestic trafficking in the US:

This model is used primarily by individual pimps who traffic a small number of American girls and women for prostitution. The traffickers typically use drugs and psychological means to manipulate the girls, who are often minors. Victims often die from drug overdoses, suicide, disease and/or violence after an average of seven years in prostitution. This model results in high profits, which are used primarily to support an excessive lifestyle.

West African model – traditional slavery in new form:

This model is used by Nigerian criminal organizations that traffic women and drugs from Nigeria and other countries in West Africa to Europe. Female recruiters often exploit victims' belief in voodoo to force compliance from uneducated women who are then sexually exploited in Nigerian immigrant communities in Europe. Nigerian THB organizations rely on public officials to facilitate their operations. While some profits are returned to Nigeria, much of the profit is laundered or re-invested in other illicit activity.

Case Study 2: Operation SNEEP

Country: The Netherlands

General information: Forced prostitution in the Netherlands

Countries involved: The Netherlands, Turkey, Germany, Belgium and Poland

Criminal operation:

Perpetrators: Three men of Turkish origin, including two brothers, who came from Germany to Amsterdam in 1998. The group bought several German women to work as prostitutes and within less than a decade developed into a network of some 50 pimps, bodyguards and other associates that was active in licensed window prostitution in at least five Dutch cities and had collaborators in various German and Belgian cities.

The group employed an organized and hierarchical structure. The three men, who originally acted as supervisors themselves, later hired bodyguards to monitor the prostitutes, the number of clients and the business' proceeds. In time, several of the bodyguards were promoted as pimps, but others maintained their bodyguard activities.

Victims: A total of 120 prostitutes were linked to the group, 78 of which were labelled as probable victims based on the investigation, and 10 of which reported THB or made incriminating statements about the group. Some of the women later asked to withdraw their reports. Most of the victims were from Germany and the Netherlands, but other countries of origin included Ireland, Poland, Bulgaria and the Czech Republic. Most of the women were taken from other pimps, but some were recruited in the clubbing scene. The victims were working as window prostitutes in the Netherlands, usually every day, including during their periods, and many had to hand over a daily target figure of EUR 1,000. They were monitored by the group virtually 24 hours a day and had to ask their pimps for permission to stop working.

Facilitators: Several types of facilitators were connected to the group's operation:

Licensed window rental companies rented workrooms to the prostitutes in various Dutch cities, and in some cases there was direct contact between the window rental company and the pimps.

A tax consultancy firm was involved in the paperwork that prostitutes had to fill out in order to be allowed to work in licensed prostitution.

Several accounting offices and work agencies provided the suspects with pay slips.

An abortion clinic performed at least five abortions for the group.

A cosmetic clinic performed all the breast enlargements for the group and a doctor employed by the clinic gave discounts to new customers introduced by the main suspects.

Of the different facilitators, only one licensed window renter formally reported alleged exploitative practices.

Response by the authorities: The authorities addressed THB using the Programmed Approach, which entails co-operation between the Public Prosecution Service and LEAs and administrative co-operation with municipalities. All relevant authorities have to be prepared to identify THB, act to counter it using the criminal system and administrative measures and create barriers to its operation. Operation SNEEP is an example of a criminal investigation component of the Programmed Approach and illustrates its success compared to the traditional approach to THB.

In 1998, the German police alerted the Amsterdam police about the two Turkish brothers. However, Operation Caravan, which was initiated in response to this alert and followed the classical approach, eventually concluded with no results. In 2005, however, another group of German Turks was found to be active in THB and the authorities decided to launch another inquiry that led to Operation SNEEP.

Operation SNEEP included three phases:

Information phase (spring-summer 2006): Information from other operations was analysed.

Operational phase (from summer 2006): Investigative means were deployed, including telephone intercepts, systematic surveillance, a car registration reading system and the IMSI catcher (for intercepting calls on pre-paid telephones). In addition, this phase included interagency co-operation between the Public Prosecution Service and LEAs and international police co-operation between the Netherlands and Germany, Belgium, Poland and Turkey.

The Public Prosecution Service benefited from intensive co-operation from the German police and, following a letter of request, received information on the suspects' money flows and bank accounts through phone call intercepts and a financial inquiry. In addition, the Polish police interviewed victims who had already returned home and the Turkish police provided information on the assets of the main suspects.

In the fall of 2006, the authorities opened a financial inquiry to identify the cash flows between pimps and prostitutes. Although the inquiry originally focused on depriving the suspects of illegally obtained gains, it later expanded to include related money flows.

Arrest phase (February 2007): Following an unauthorized tipoff that financial intelligence was being collected on one of the suspects, the authorities moved quickly in arresting several suspects. After the arrests the police made an effort to collect evidence and statements from the victims, both in the Netherlands and in the countries of origin, but several women denied being victims and refused to co-operate. However, thanks to the thorough investigation that preceded the arrests, the Public Prosecution Service still had a strong case against the suspects, and after the prosecution of 20 suspects and a multi-year trial, most of the suspects were convicted.

Main findings and lessons learned:

- Effective inter-agency and international co-operation is crucial to the successful investigation and prosecution of THB cases;
- International co-operation should be used from an early stage during THB investigations;
- THB investigations should utilize a wide range of investigative and electronic measures, due to the difficulty of obtaining evidence and testimonies from victims;
- It is important to keep THB investigations confidential to prevent the flight of suspects and assets;
- Countries should have measures in place to prevent leaks from bank employees on the existence of financial investigations or inquiries.

Case Study 3: Operation EUROPA

Country: Romania

General information: Trafficking in minors from Romania to Western Europe

Countries involved: Origin – Romania – Romania, destination – Spain, France, Belgium and the UK

Criminal operation:

A criminal network of Romanian citizens operating from a small Romanian town recruited Romanian children from poor families, provided them with travel documents, money and notarized letters granting permission to cross the border without their parents and arranged for their accommodation and transport to countries of destination in Western Europe. Upon their arrival in Spain, France, Belgium and the UK, the minors were exploited and forced to beg and to commit petty crimes.

Response by the authorities:

The criminal investigation in rem began in September 2006 and included the use of electronic surveillance, interviews with identity-protected witnesses, photo recognition, technical expertise and the investigation of bank accounts, including money transfers totalling more than EUR 2.7 million.

International co-operation:

An agreement to set up a JIT with UK judicial authorities was signed in September 2008 and was extended until the end of 2010. As part of the JIT, Romanian investigators interviewed the minors exploited by the network and some of their parents in the UK. The authorities in the UK provided Romanian investigators with the minors' criminal records, which showed that the minors were caught begging and shoplifting. In addition, the UK team participated in searches carried out by Romanian police in Romania in April 2010.

The criminal investigation in personam started in April 2010. The Bucharest Criminal Court issued 34 search warrants, which were executed simultaneously the following day, resulting in the arrest of 17 suspects. The Romanian police also seized nine houses and eight luxury vehicles, EUR 24,600, GBP 19,115, RON 43,700, 11 kilograms of gold and various weapons, including 22 firearms, 300 rounds of ammunition, knives, swords and bulletproof vests.

The suspects were charged with trafficking in minors, money laundering, setting up of an organized criminal group, and illicit possession of guns and ammunition. The indictment was sent to court in July 2010, and included charges for an additional eight suspects in absentia, in addition to the 17 that were arrested.

Main findings and lessons learned:

- Cross border co-operation is crucial;
- The use of joint investigative teams has proven effective;
- By focusing on the proceeds of crime, officials were able to seize assets of significant value.

Case Study 4: SOM from China

Countries: China and Europe

General information: Chinese migrants paying to be smuggled from China to Europe

Countries involved: Origin – China; transit – Czech Republic, Germany; destination – France

Typical operation:

1. A financier, who is often a relative of the would-be migrant from China contacts a smuggling co-ordinator, who is typically quite known and easy to reach in China, to organize the smuggling operation, and negotiates the price, terms and payment conditions.
2. The cost of the smuggling operation is pre-agreed between the co-ordinator in China and a co-ordinator in Europe.
3. Payment is always done in stages or after the execution of the pre-agreed smuggling service, and the money is paid in China, where it remains. If the smuggling stage is carried out successfully, the migrant informs the financier, who then pays the agreed amount for the respective stage. The money is sent to a regular bank account, which in these cases was in the name of the Chinese co-ordinator's wife, who is in contact with both her husband and the financier. Cash payments are rare.

4. **Method 1:** A local stage co-ordinator in the country of transit or destination is in touch with a local money lender of Chinese origin. The money lender or his spouse holds a bank account in China. The required amount is then transferred from the account of the Chinese co-ordinator to the Chinese account of the money lender. Once the money has arrived in the account in China, the lender uses cash in his possession in Europe to pay the stage co-ordinator in cash and the stage co-ordinator in turn pays the local smugglers in cash.

Method 2: The local stage co-ordinator in the country of transit or destination, who needs cash in Europe to pay the local smugglers, receives cash from a local money collector. Similarly to the money lender, this money collector is integrated into the Chinese community in Europe. Chinese workers who have earned untaxed cash in Europe and who would like to send it to their relatives in China, give this money in cash to the money collector. Often without the involvement of the smuggler, the money collector or his or her employee flies to China with a suitcase of cash to pay it out there. Using this method, however, because the stage co-ordinator needs cash in Europe, he and the money collector simply exchange the sums. The money collector provides to the stage co-ordinator cash which has been collected from workers and the workers' families in China are paid by the wife of the Chinese co-ordinator using the money received from the original financier of the smuggling operation. This system serves both the stage co-ordinator and the money collector well, because it reduces the risks associated with transferring money internationally or carrying it across borders.

Main findings and lessons learned:

- ☞ Most of the money never leaves the country of origin;
- ☞ Informal banking systems and money lenders play an important role;
- ☞ Traditional bank accounts and transfers are used, but only domestically. There are no international transfers;
- ☞ Cash payments are made primarily to real smugglers;
- ☞ SOM models are significantly different from THB models;
- ☞ In THB: the money is generated in the country of destination, where most of the exploitation and most of the criminal investigations and prosecutions take place;
- ☞ In SOM: most of the money never leaves the country of origin, which makes investigations and proceedings more difficult for authorities in the destination country.

Case Study 5: Detecting THB online

Country: The United States

General information: Financial institution's use of proprietary data, public source information and analysis to identify suspicious THB activity

Countries involved: The United States

Criminal operation:

In 2010, US media reported that a popular classified advertisements website derived one third of its multi-million USD annual revenue from advertising adult services. At the same time, internet articles and LEA announcements provided details on law enforcement crackdowns of prostitution rings believed to have used the advertising service to obtain a client base. In addition, an FBI case alleged that members of an organized crime family operated a prostitution service on the adult services section of the website, offering the sexual services of approximately 15 girls, aged 15-19.

Response of financial institution:

The compliance department at a large FI in the United States conducted a review of publicly-available information on the subject and concluded that adult service providers that advertise via online services present a high trafficking risk and that classified advertising services on the website require specific payment amounts for ad placement. In addition, the review identified code words that are used in ads to promote sex with trafficked minors.

The FI examined data associated with its accounts and services, using several criteria to identify customers suspected of posting ads that promote sex with trafficked minors. By identifying accounts used to make payments to the website, the pool of suspect accounts was significantly narrowed. The FI carried out a subsequent comparison of customer phone numbers with those listed in advertisements using the abovementioned identified code words and shared the results with LEAs. As of October 2011, the FI's suspicious activity reports had led to 238 investigations, many with links to child sex exploitation.

Main findings and lessons learned:

- ☞ FIs can analyse their financial and customer data to identify and report suspicious activity related to THB;
- ☞ FIs can make use of publicly-available data to improve their analysis of suspicious activity related to THB.

Case Study 6: Ukrainian THB and smuggling in the United States

Country: The United States

General information: Eastern European women lured to the US and forced to work as prostitutes

Countries involved: Origin – Ukraine, the Czech Republic; destination – US;

Criminal operation:

Two Ukrainian immigrants created a corporation called Beauty Search Inc. that presented itself as a talent agency, while in fact luring Eastern European women to the US. Once the women arrived in the US, they were forced to work at strip clubs and as prostitutes. The women were located through newspaper advertisements and smuggled through Mexico to the US using various types of visa fraud and counterfeit documents.

According to evidence from one of the victims, a 23 year old Czech female after being smuggled through Mexico to the US, was forced to sign a contract agreeing to repay a smuggling debt of over USD 25,000, and then forced to work as a dancer at a night club in order to repay the debt. Every week, people from the THB organization came to her apartment to collect up to USD 1,500 from her earnings in order to repay her debt. In addition, the victim was coerced into believing that the THB organization would assist her in obtaining legal residence in the US.

Response of authorities:

The investigation was initiated when two trafficking victims sought the assistance of law enforcement, after escaping with the help of a strip club patron. During the investigation, special agents from Homeland Security Investigations (HSI) identified and interviewed two additional Ukrainian female victims and all four statements were corroborated. Law enforcement used the information the women provided to identify the methods used by the group and to take down its operation.

HSI agents executed several search warrants, which resulted in the seizure of two weapons, a Mercedes Benz, a Cadillac Escalade and more than USD 500,000 in cash, mostly from safe deposit boxes. In June 2007, the main target of the investigation, a Ukrainian immigrant, pled guilty to involuntary servitude and money laundering and was sentenced to 14 years in prison. In addition, he was ordered to pay USD 1,570,450 in restitution. Two other principal targets were charged for money laundering and involuntary servitude and received similar prison sentences. A total of nine main conspirators were convicted of charges including smuggling of migrants and money laundering.

Main findings and lessons learned:

- Co-operation from THB victims was crucial;
- Perpetrators of THB may use newspaper advertisements to lure their victims;
- A talent agency managing Eastern European women was used as a front;
- Lack of legal status makes illegal migrants particularly vulnerable to exploitation, enabling perpetrators to threaten them with jail and deportation;
- Perpetrators confiscated victims' passports and identity documents, and used counterfeit documents to smuggle them into the country;
- Victims of THB were maintained in social and linguistic isolation.
- Marriage fraud was used to obtain visas for smuggled migrants;

Case Study 7: African THB in the United States

Country: The United States

General information: Young African girls lured to the US and forced to work at hair braiding salons

Countries involved: Origin – Togo; destination – US

Criminal operation:

A husband and wife were running a THB organization in the New Jersey area. The organization was using fraudulent documents to smuggle underage girls from Africa and forcing them to work in hair braiding salons. One or more members of the group would travel to Togo to seek girls who had won the US diversity visa lottery, pay them for the visas that they won, and then find other individuals who wanted to send their daughters to the US for better education. The young girls, who were between 12 and 16 years old, would then assume the identities of the girls who had originally won the visa lottery, obtain legal documents from Togo with that identity and presented themselves to the local US embassy to fraudulently seek entry to the US. However, once the girls arrived in the US, the perpetrators took their passports, made them work at New Jersey hair braiding salons and did not pay them for their work. The girls did not attend school, worked up to 14 hours per day, and were held captive in a single small room housing six to eight girls at a time. In addition, the organization fraudulently obtained green cards for the girls using false identities.

Response of authorities:

The investigation began after law enforcement received information about the THB organization from a confidential source. The investigation revealed a large amount of US currency in the suspect's residence as well as Western Union transfers that had been sent to Africa. It is believed that other profits were smuggled from the US via flights to Africa.

During the course of the investigation, eight major conspirators were arrested for visa fraud, THB, forced labour and smuggling and harbouring aliens. Several conspirators pled guilty or were convicted at trial, including the primary suspect who was sentenced to 27 years in prison and ordered to pay nearly USD 4 million in restitution to a total of 24 victims. The other conspirators were sentenced to prison terms ranging from 26 to 292 months. Many of the victims refused to co-operate with law enforcement and to testify against the perpetrators. However, the girls were given the status of victims of THB, which allowed them to make use of a mechanism to stay in the US legally.

Main findings and lessons learned:

- Lack of co-operation from victims is an issue in THB investigations;
- The criminal group systematically used visa fraud to bring victims to the US;
- The criminal organization made use of both money transmitters (such as Western Union) and cash couriers to transfer money to the country of origin;
- This severe case of trafficking minors resulted in a harsh sentence of 27 years of imprisonment and nearly USD 4 million in restitution to victims.

Annex II: References

- Belser, P., *Forced Labor and Human Trafficking, Estimating the Profits*, Cornell University (2005).
- The Cornerstone Report (quarterly bulletin on financial investigations), US ICE, <<http://www.ice.gov/news/library/reports/cornerstone/>>.
- FATF Public Statement - 19 October 2012, FATF (Oct. 2012), <<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfpublicstatement-19october2012.html>>.
- FATF, *Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants*, FATF Report (July 2011).
- FATF, *Operational Issues – Financial Investigation Guidance*, FATF Report (June 2012).
- FATF, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations* (February 2012).
- FIN-2012-A008: Guidance to Financial Institutions Based on the Financial Action Task Force Public Statement on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Risks, Department of the Treasury, Financial Crime Enforcement Network (19 July 2012), http://www.fincen.gov/statutes_regs/guidance/pdf/FIN-2012-A008.pdf
- ICMPD, *The Way Forward in Establishing Effective Transnational Referral Mechanisms: A Report Based on Experiences in Cases of Human Trafficking in South-Eastern Europe* (2012).
- International Labour Office (ILO), *A Global Alliance against Forced Labour* (Geneva, 2005).
- International Labour Office (ILO), *Forced Labour and Human Trafficking: Estimating the Profits* (Geneva, 2005).
- International Labour Office (ILO), *2012 Global Estimate of Forced Labour* (Geneva, 2012).
- International Labour Office (ILO), *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour* (Geneva, 2014).
- Interpol, *Best Practice Manual for Investigators on Trafficking in Human Beings*
- Interpol, *Report on Organ Trafficking* (April 2006).
- Interpol, *Report on Trafficking for Forced Labour/Servitude* (May 2006).
- OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings and UN.GIFT, *Analysing the Business Model of Trafficking in Human Beings to Better Prevent the Crime*, Alexis Aronowitz, Gerda Theuermann and Elena Tyurykanova (May 2010).
- Shelley, L., *Human Trafficking: A Global Perspective* (Cambridge University Press, 2010)
- United Nations, *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto* (New York, 2004).
- UNODC, *In-depth Training Manual on Investigating and Prosecuting the Smuggling of Migrants: Overview of Modules Introduction* (2011).
- UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons* (2012).

Case Study 8: SOM to the United States

Country: The United States

General information: Family business of smuggling migrants through Mexico to the US

Countries involved: Origin – Mexico, others; transit – Mexico; destination – US

Crimes and offenses:

Three residents of California, consisting of a couple and their daughter, operated a family-run alien smuggling organization that smuggled three to ten illegal immigrants per week through Mexico to the US for over 20 years. While the couple served as the heads of the organization, their daughter served as a money courier and two other affiliates served as transporters and money couriers. The organization received more than USD 600,000 in wire transfers in the period that was examined and purchased over USD 3 million in real property. Although during a three-month period one of the smugglers received 13 wire transfers totalling USD 27,000 and another received a total of USD 32,000, the smugglers were listed as unemployed or as housewives or babysitters and had no legitimate sources of income.

Response of authorities:

The investigation was initiated in the state of California after an analysis of suspicious Western Union wire transfers. The amounts transferred, which were round amounts of about USD 2,000 per transaction, were received from common countries of origin for illegal immigrants to the US, and were consistent with the average smuggling fee that illegal immigrants paid to be smuggled from Mexico into the US. Following the investigation, seven suspects were arrested for charges including alien smuggling, false statements and filing a fraudulent tax return. The suspects were sentenced to prison terms ranging from time served to 37 months incarceration.

Main findings/lessons learned:

- The organization made extensive use of money transmitters via Western Union;
- The case was initiated following an analysis of round-amount suspicious transactions from common countries of origin;
- Smugglers purchased expensive real estate without a legitimate source of income.

462nd Plenary Meeting

PC Journal No. 462, Agenda item 6

**DECISION No. 557
OSCE ACTION PLAN TO COMBAT TRAFFICKING
IN HUMAN BEINGS**

The Permanent Council,

Taking into account the universal condemnation of the crime of trafficking in human beings, as well as the numerous related international and regional instruments, such as the 2000 United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its supplementary Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, and the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air,

Reiterating that trafficking in human beings (THB) and other contemporary forms of slavery constitute an abhorrent violation of the dignity and rights of human beings,

Reaffirming Vienna Ministerial Decision No. 1 of 2000, Bucharest Ministerial Decision No. 6 of 2001, the Porto Ministerial Declaration of 2002, and existing commitments undertaken by participating States, as well as the OSCE's role in combating trafficking in human beings as agreed by participating States,

Concerned that despite all efforts, the last decade has seen a tremendous increase both in incidents of trafficking in human beings and in the number of victims, while prosecution of perpetrators remains unsatisfactory and organized criminal groups have recourse to ever more sophisticated techniques, increasing financial resources and growing networks, and benefit from corruption or lack of awareness of this crime and of its heinous nature among some relevant officials, the media and the public at large,

Further concerned that root causes of trafficking in human beings, occurring both in countries of origin and destination, remain insufficiently tackled, in particular causes such as poverty, weak social and economic structures, lack of employment opportunities and equal opportunities in general, violence against women and children, discrimination based on sex, race and ethnicity, corruption, unresolved conflicts, post-conflict situations, illegal migration and the demand for sexual exploitation and inexpensive, socially unprotected and often illegal labour,

The Organization for Security and Co-operation in Europe works for stability, prosperity and democracy in 57 States through political dialogue about shared values and through practical work that makes a lasting difference.

Wallnerstr. 6, 1010 Vienna, Austria
Tel: +43 1 51436 6000
Fax: +43 1 51436 6299
email: info@osce.org
www.osce.org/cthb
www.osce.org/occea
www.osce.org/int

Acknowledging that while the primary responsibility for combating and preventing trafficking in human beings rests with participating States, the link of this phenomenon to transnational organized crime requires co-operation at the international and regional level, involving the private sector and NGOs,

Convinced that the OSCE, with its well-developed institutional capacity and proven track record, is uniquely placed to effectively assist participating States in the implementation of their commitments, and can, through the Platform for Co-operative Security, effectively co-operate and co-ordinate with relevant international actors such as the Stability Pact Task Force, the United Nations Office on Drugs and Crime, the United Nations High Commissioner for Refugees, the United Nations High Commissioner for Human Rights, the United Nations Children's Fund, the International Labour Organization, as well as the International Organization for Migration, the International Centre for Migration Policy Development, the European Union, the Council of Europe, the Council of Baltic Sea States, the Southeast European Co-operative Initiative, Interpol and Europol,

Adopts the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, annexed to this Decision, in order both to incorporate best practices and an advanced approach into its anti-trafficking policies, and to facilitate co-operation among participating States, and tasks all OSCE bodies with enhancing participation in anti-trafficking efforts of the international community.

OSCE ACTION PLAN TO COMBAT TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

I. Objectives and purposes of the Action Plan

1. The Action Plan intends to provide participating States with a comprehensive toolkit to help them implement their commitments to combating THB. It aims to provide participating States with a follow-up mechanism, which will also promote co-ordination between individual participating States, both within the OSCE structures and with other international organizations. The Action Plan adopts a multidimensional approach to combating trafficking in human beings. It addresses the problem comprehensively, covering protection of victims, the prevention of THB and the prosecution of those who facilitate or commit the crime. It provides recommendations as to how participating States and relevant OSCE institutions, bodies and field operations may best deal with political, economic, legal, law enforcement, educational and other aspects of the problem.
2. The Action Plan is further intended to assist participating States in employing these tools by drawing upon existing regional experience gained through the implementation of such concrete initiatives and measures as those undertaken by the Stability Pact Task Force on Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe.
3. A comprehensive approach to trafficking in human beings requires a focus on bringing to justice those responsible for this crime, and on carrying out effective measures to prevent it, while maintaining a humanitarian and compassionate approach in rendering assistance to its victims.

II. Definition of trafficking in human beings

The Action Plan is based on the following definition contained in Article 3 of the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime:

“Trafficking in persons shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs”.

The OSCE Ministerial Council in its Decision No. 6 (2001) called on participating States to sign and ratify the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, and its Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children.

III. Investigation, law enforcement and prosecution

Commitments of participating States related to investigation, law enforcement and prosecution have been undertaken in the Ministerial Declaration on Trafficking in Human Beings adopted in Porto in 2002, the Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism of 2001, the Ministerial Decision No. 6 adopted in Bucharest in 2001, and the Ministerial Decision on Enhancing the OSCE's Efforts to Combat Trafficking in Human Beings adopted in Vienna in 2000. In these documents the participating States also agreed on the role of the OSCE in this field.

Recommended action at the national level

1. Criminalization
 - 1.1 Adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences the conduct set forth in Article 3 of the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.
 - 1.2 Adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences:
 - Attempting to commit this criminal offence;
 - Participating as an accomplice in this criminal offence;
 - Organizing or directing other persons to commit this criminal offence.
 - 1.3 Adopting such measures as may be necessary to establish the liability of legal persons for trafficking offences in addition to the liability of natural persons. Subject to the legal principles of the participating State, the liability of legal persons may be criminal, civil and/or administrative.
 - 1.4 Making legislative provisions for effective and proportionate criminal penalties, including imprisonment, that take into account the serious nature of this crime. Where appropriate, legislation should provide for additional penalties to be applied to persons found guilty of trafficking in aggravating circumstances, such as in the case of offences involving trafficking in children or offences committed by or involving the complicity of State officials.

- 1.5 Considering legislative provisions for confiscation of the instruments and proceeds of trafficking and related offences, specifying, where not inconsistent with national legislation, that the confiscated proceeds of trafficking will be used for the benefit of victims of trafficking. Giving consideration to the establishment of a compensation fund for victims of trafficking and the use of the confiscated assets to help finance such a fund.
- 1.6 Ensuring that trafficking, its constitutive acts and related offences constitute extraditable offences under national law and extradition treaties.
- 1.7 Adopting such legislative and other measures to establish as criminal offences acts of active or passive corruption of public officials, as referred to in Articles 8 and 9 of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.
- 1.8 Ensuring that victims of trafficking are not subject to criminal proceedings solely as a direct result of them having been trafficked.
2. Law enforcement response
 - 2.1 Fully implementing anti-trafficking and related measures set out in legislation.
 - 2.2 Establishing special anti-trafficking units - comprising both women and men - with advanced training in investigating offences involving sexual assault or involving children, in order to promote competence, professionalism and integrity.
 - 2.3 Building capacity in the anti-corruption field.
 - 2.4 Developing community-policing programmes: raising levels of trust between the police and the public in order, inter alia, to contribute to the acquisition of information relating to trafficking and to increase the willingness of victims to report offences.
 - 2.5 Enhancing co-operation between law enforcement investigating bodies in order to establish the possibly criminal, trafficking-related origins of suspicious assets.
 - 2.6 Providing not only the resources and training for developing intelligence-led policing for the management and analysis of crime and criminal information, but also the other advanced skills and equipment necessary for law enforcement bodies to carry out their anti-trafficking tasks.
 - 2.7 Encouraging investigators and prosecutors to carry out investigations and prosecutions without relying solely and exclusively on witness testimony. Exploring alternative investigative strategies to preclude the need for victims to be required to testify in court.

- 2.8 Taking practicable measures to ensure that OSCE mission members who are behaving in breach of the OSCE Code of Conduct for Mission Members and other regulations face prescribed sanctions, including, as appropriate, disciplinary and criminal proceedings.
- 2.9 Targeting corruption of local law enforcement as a matter of priority, and ensuring that appropriate disciplinary and criminal proceedings are undertaken against law enforcement authorities found to be engaged in corrupt practices related to trafficking in human beings.
3. Law enforcement co-operation and information exchange between participating States
- 3.1 Co-operating closely with one another and consistent with their respective domestic legal and administrative systems, to enhance the effectiveness of law enforcement action in combating the offences covered by this Action Plan. Promoting similar co-operation and co-ordination between law enforcement agencies within States.
- 3.2 Adopting, in particular, effective measures
- To enhance and where necessary to establish channels of communication between participating States;
 - To co-operate on inquiries regarding offences covered by this Action Plan;
 - To provide, when appropriate, items or evidence necessary for analytical or investigative purposes;
 - To facilitate effective co-ordination between their competent authorities, agencies and services and to promote the exchange of personnel and other experts, including, subject to bilateral agreements or arrangements between the participating States concerned, the posting of liaison officers;
 - To exchange information on specific means and methods used by organized criminal groups, including, where applicable, routes and conveyances and the use of false identities, altered or forged documents or other means of concealing their activities;
 - To co-ordinate administrative and other measures considered appropriate for the early identification of the offences covered by this Action Plan.
- 3.3 Concluding agreements on bilateral and multilateral law enforcement co-operation to facilitate exchange of information.

- 3.4 Undertaking efforts to develop common standards for the collection of statistical data.
4. Assistance and protection of witnesses and victims in the criminal justice system
- 4.1 Taking appropriate measures within participating States' means, including legislative ones, to provide effective protection from potential retaliation or intimidation for witnesses in criminal proceedings who give testimony concerning offences covered by this Action Plan and, as appropriate, for their relatives and other persons close to them.
- 4.2 Sensitizing law enforcement authorities and officials to their responsibility for ensuring the safety and immediate well-being of victims of THB.
- 4.3 Ensuring data protection and the victim's right to privacy, also in the course of data collection and analysis.
- 4.4 Facilitating the victim's participation as a witness in the investigation and court hearings or other criminal proceedings by providing him/her with the possibility of relocation as a form of witness protection.
- 4.5 Providing legal counselling for victims when they are in the process of deciding whether or not to testify in court.
- 4.6 Permitting NGOs to support victims in court hearings, if it is not inconsistent with national legislation.
5. Training
- 5.1 Providing or improving training for border officials, law enforcement officials, judges, prosecutors, immigration and other relevant officials in all aspects of trafficking in persons.
- 5.2 Giving, in such training programs, consideration to human rights and child- and gender-sensitive issues, and encouraging co-operation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society.
6. Border measures
- 6.1 Considering taking measures that permit, in accordance with its domestic law, the denial of entry, the revocation of visas or possibly the temporary detention of persons implicated in committing offences as defined by the legislation in force.
- 6.2 Considering strengthening co-operation among border control agencies by, *inter alia*, establishing and maintaining direct channels of communication.

7. Security and control of documents
- 7.1 Taking such measures as may be necessary, within available means, to ensure that travel or identity documents issued by or on behalf of participating States are of such quality that they cannot easily be misused, readily falsified or unlawfully altered, replicated or issued.
8. Legitimacy and validity of documents
- 8.1 At the request of another participating State and in accordance with its domestic law, verifying within a reasonable time the legitimacy and validity of travel or identity documents issued or purporting to have been issued in its name, where there are reasonable grounds to suspect their usage for trafficking in persons.

Action for OSCE Institutions and Bodies

9. Legislative review and reform
- 9.1 The ODHR, and where appropriate the field operations, will continue to promote and support legislative review and reform efforts in compliance with international standards.
- 9.2 The OSCE will further develop co-operation with other relevant partners and organizations.
10. Law enforcement response
- 10.1 The OSCE Strategic Police Matters Unit will further promote the concept of community policing.
- 10.2 The Strategic Police Matters Unit and the Office of the OSCE Co-ordinator of Economic and Environmental Activities (OCEEA) will facilitate the exchange of information between participating States on best practices to be used by relevant investigating units to check the possibly criminal and trafficking-related origin of suspicious assets.
- 10.3 The OCEEA will further work together with the United Nations Office on Drugs and Crime Global Programme against Money Laundering and use its good offices to promote the organization of workshops on tackling money-laundering in interested participating States.
- 10.4 As part of its assistance in the development of National Referral Mechanisms the ODHR will continue to promote and encourage co-operation between law enforcement and civil society.

11. Disciplinary response
- 11.1 The Office of Internal Oversight is requested to maintain data on investigations into offences related to trafficking in human beings by mission members and all subsequent related actions taken thereon. The Secretary General is requested to report regularly to the Permanent Council on measures taken to implement regulations in cases of breaches of the Code of Conduct while respecting the privacy of alleged perpetrators.
12. Training
- 12.1 The ODHR and the OSCE Strategic Police Matters Unit will continue to develop training materials targeted at law enforcement authorities on trafficking and sex crimes investigation, consult with the International Law Enforcement Academy (ILEA) in Budapest regarding possibilities for incorporating this training into ILEA programs, identify law enforcement trainers to conduct training, and facilitate funding training sessions for law enforcement authorities in OSCE participating States.
- 12.2 While international partners such as the International Centre for Migration Policy Development and the International Organization for Migration provide basic police training on how to respond to allegations of trafficking, and others such as the United Nations Development Programme provide advanced training, additional training needs to be provided on dealing with particular aspects of sexual crime, e.g. sexual abuse of children. The OSCE Strategic Police Matters Unit will provide such training in co-operation with the United Nations Children's Fund and other relevant organizations.
13. Security and control of documents
- 13.1 The relevant OSCE bodies, in particular the Anti-Terrorism Unit, will continue to facilitate workshops focusing on detecting documents used for illegal purposes in relation to trafficking in human beings, detecting false travel documents being used for entry of trafficked persons, and improving non-technical means of detection, such as interview techniques. In addition, workshops will focus on means of protecting freedom of movement of persons across the border, within the restrictions that are consistent with relevant OSCE commitments.

IV. Prevention of trafficking in human beings

Commitments of participating States related to prevention have been undertaken in the Ministerial Declaration on Trafficking in Human Beings adopted in Porto in 2002, the OSCE Permanent Council Decision No. 426 of 2001, the Ministerial Decision on Enhancing the OSCE's Efforts to Combat Trafficking in Human Beings adopted in Vienna in 2000, the OSCE Action Plan for Gender Issues approved by the Permanent Council in 2000, the Charter for European Security adopted in Istanbul in 1999, the Document of the Moscow

Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE adopted in Moscow in 1991, the Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe adopted in Helsinki in 1975. In the above-mentioned documents the participating States also agreed on the role of the OSCE in this field.

Recommended action at the national level

1. Data collection and research
 - 1.1 Collecting separate data related to women, men and children victims of trafficking, and improving research into and analysis of subjects such as the character and scale of THB and the trafficking and exploitation mechanisms deployed by the organized criminal groups, in order to develop effective and well-targeted prevention measures on trafficking in human beings. Promoting more research and exchange of information on trafficking in children.
 - 1.2 Identifying the most vulnerable segments of the population and developing specially designed awareness-raising campaigns for them.
 - 1.3 Conducting more far-reaching analysis of the root causes of THB, its demand and supply factors, its networks and its economic consequences, and its link with illegal migration.
2. Border measures
 - 2.1 Without prejudice to international commitments in relation to the free movement of people, strengthening, to the extent possible, border controls as may be necessary to prevent and detect THB.
 - 2.2 Adopting legislative or other appropriate measures to prevent, as far as possible, means of transport operated by commercial carriers from being used in committing offences, as defined by the provisions against trafficking.
 - 2.3 Where appropriate, and without prejudice to applicable international conventions, obliging commercial carriers, including any transportation company or the owner or operator of any means of transport, to ascertain that all passengers are in possession of valid travel documents. In accordance with domestic law, taking the necessary measures to provide for sanctions in case of violation.
3. Economic and social policies aimed at addressing root causes of THB
 - 3.1 In countries of origin:
 - Considering as priority goals: the fostering of social-economic and political stability, and the reduction both of migration caused by deep poverty and of supply factors of trafficking. Policies followed in

pursuit of these goals should also promote both economic development and social inclusion;

- Improving children's access to educational and vocational opportunities and increasing the level of school attendance, in particular by girls and minority groups;
 - Enhancing job opportunities for women by facilitating business opportunities for small and medium-sized enterprises (SMEs). Organizing SMEs training courses, and targeting them particularly at high-risk groups.
- 3.2 In countries of destination:
- Implementing measures to reduce "the invisibility of exploitation". A multi-agency programme of monitoring, administrative controls and intelligence gathering on the labour markets, and, where applicable, on the sex industry, will contribute greatly to this objective;
 - Considering the liberalization by governments of their labour markets with a view to increasing employment opportunities for workers with a wide range of skills levels;
 - Addressing the problem of unprotected, informal and often illegal labour, with a view to seeking a balance between the demand for inexpensive labour and the possibilities of regular migration;
 - Tackling underground economic activities which undermine economies and enhance trafficking.
- 3.3 Whether in countries of origin or countries of destination:
- Taking measures to raise levels of social protection and to create employment opportunities for all;
 - Taking appropriate measures to eliminate discrimination against women in the field of employment in order to ensure, on a basis of gender equality, the right to equal pay for equal work and the right to equality in employment opportunities;
 - Addressing all forms of discrimination against minorities;
 - Developing programmes that offer livelihood options and include basic education, literacy, communication and other skills, and reduce barriers to entrepreneurship;

- Encouraging gender sensitization and education on equal and respectful relationships between the sexes, thus preventing violence against women;
- Ensuring that policies are in place which allow women equal access to and control over economic and financial resources;
- Promoting flexible financing and access to credit, including micro-credit with low interest;
- Promoting good governance and transparency in economic transactions;
- Adopting or strengthening legislative, educational, social, cultural or other measures, and, where applicable, penal legislation, including through bilateral and multilateral co-operation, to discourage the demand that fosters all forms of exploitation of persons, especially women and children, and that leads to trafficking.

4. Awareness-raising

- 4.1 Undertaking, in co-operation with civil society and NGOs, information campaigns to generate public awareness about trafficking in its various forms, including the methods employed by traffickers and the risks to victims.
- 4.2 Increasing awareness about trafficking among immigration authorities and consular and diplomatic personnel so that they use this knowledge in their daily contacts with potential victims.
- 4.3 Encouraging national embassies to disseminate information on relevant national legislation such as family law, labour law and immigration law as is of interest to potential migrants, including through NGOs.
- 4.4 Increasing awareness of other relevant target groups, including policy makers, law enforcement officers, and other relevant professionals such as medical, social services and employment officials, and in the private sector, to THB, to enhance their readiness to address it adequately and to strengthen their institutional capacity to counter it.
- 4.5 Encouraging the consular and visa sections of the diplomatic missions to use printed and other materials in their work with at-risk individuals.
- 4.6 Raising awareness of the media. The perception of the problem of trafficking in human beings brought forward by the media should include a clear explanation of the phenomenon and a realistic portrayal of the victims. To maximize public knowledge and awareness, anti-trafficking campaigns should be conducted with media professionals.

- 4.7 Targeting awareness-raising campaigns also at the most vulnerable groups, including persons belonging to national minorities, children, migrants and internally displaced persons (IDPs).
- 4.8 Extending awareness-raising campaigns to smaller towns and villages whose populations may be at particular risk.
- 4.9 Working in schools and universities as well as directly with families to reach young people and to raise their awareness about trafficking.
- 4.10 Addressing, also through the media, the need to reduce the demand for the activities of persons trafficked for sexual exploitation, forced labour, slavery or other practices similar to slavery and, in this connection, promoting zero tolerance towards all forms of trafficking.
- 4.11 Establishing well-publicized telephone "hotlines" in the countries of origin, transit and destination, which should serve three purposes: to act as an independent source of advice and guidance to potential victims who may be considering job opportunities or other offers to go abroad, to act as a first point of contact providing access to a referral mechanism for victims of THB, and, furthermore, to facilitate the anonymous reporting of cases or suspected cases of THB.

5. Legislative measures

- 5.1 Adopting or reviewing laws, administrative controls and procedures relating to the licensing and operation of sectors of business that, according to intelligence, may be involved in trafficking, such as employment, tourist, au pair, adoption or mail-order bride agencies, as well as hotels and escort services.
- 5.2 Ensuring that measures adopted for the purpose of preventing and combating trafficking in persons do not have an adverse impact on the rights and dignity of persons, including their freedom of movement.

Action for OSCE Institutions and Bodies

- 6. Data collection and research
 - 6.1 Enhancing data collection and research on trafficking in persons, particularly on trafficking in children, by building on past research and engaging in exchanges with the United Nations Children's Fund and other relevant actors.
 - 6.2 Tasking ODJHR's Contact Point on Roma and Sinti with continuing to gather data regarding trafficking in human beings, especially children, and its effects on Roma and Sinti communities.
- 7. Addressing root causes of THB

- 7.1 The OCEEA will support the promotion and the development of national public information resource centres to allow individuals to check the legitimacy of businesses, particularly those advocating employment abroad, while avoiding overlap with existing Chambers of Commerce facilities or other business registration offices. The OCEEA can function as an intermediary, collecting examples of best practices on easily accessible legitimacy checks and distributing them to interested participating States and/or OSCE field operations.
 - 7.2 The OCEEA will continue to promote SMEs training and to target it in particular at high-risk groups, including by assisting in the development of legislation to reduce barriers to the establishment of SMEs.
 - 7.3 The OCEEA should develop programmes to tackle economic factors that increase the vulnerability of women and minorities to trafficking, including discrimination in the workplace and lack of access to credit.
8. Awareness-raising
- 8.1 The ODHR and, where appropriate, field operations will continue to contribute to research efforts as well as promoting and carrying out awareness-raising initiatives in co-operation with relevant partners throughout the OSCE region.
 - 8.2 The Press and Public Information Section will help to raise media awareness of OSCE activities in the field of trafficking. The ODHR will enhance training activities with regard to the responsibility of the media for dealing with the topic of trafficking in a sensitive manner and without reinforcing negative stereotypes. Training will stress the complexity of the trafficking phenomenon and the need for a comprehensive response.
 - 8.3 In order to ensure that staff of OSCE field operations do not engage in or in any way knowingly facilitate trafficking in human beings, and to fulfil the norms contained in part 4 of the OSCE Code of Conduct which is an integral part of the Staff Regulations, the Secretary General will draft comprehensive staff instructions for review by the Permanent Council no later than 15 November 2003.
 - 8.4 The OSCE Training Co-ordinator, the Senior Adviser on Gender Issues and the Senior Security Co-ordinator will continue to use the induction course to develop and implement staff training on gender issues, trafficking in human beings and on relevant regulations and guidelines, in co-operation with the ODHR, and to organize special workshops in the field. Heads of field operations will ensure that attendance at such training courses will be compulsory for all staff.

- 8.5 The OCEEA will help to mobilize and strengthen the private sector's efforts to combat trafficking in human beings by raising awareness, and by identifying and disseminating best practices, such as self-regulation, policy guidelines and codes of conduct.

V. Protection and assistance

The OSCE commitments related to protection and assistance to the victims of trafficking in human beings have been undertaken in the Ministerial Declaration on Trafficking in Human Beings adopted in Porto in 2002, the Ministerial Decision No. 6 adopted in Bucharest in 2001, the Ministerial Decision No. 1 adopted in Vienna in 2000, the Charter for European Security adopted in Istanbul in 1999.

Recommended action at the national level

- 1. Data collection and research
 - 1.1 Collecting data through the exchange and analysis of best practices and other information regarding effective protection of and assistance to victims of trafficking in the OSCE participating States.
- 2. Legislative measures
 - 2.1 Considering the need for adopting legislation which will provide the legal basis for rendering assistance and protection to victims of THB, especially during pre-trial investigations and in court proceedings.
 - 2.2 Ratifying, or acceding to, and fully implementing the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.
- 3. National Referral Mechanisms (NRM)*
 - 3.1 Establishing National Referral Mechanisms by creating a co-operative framework within which participating States fulfil their obligations to protect and promote the human rights of the victims of THB in co-ordination and strategic partnership with civil society and other actors working in this field. (*The ODHR's Handbook on Guidelines and Principles to Design and Implement National Referral Mechanisms may serve as a useful source of advice and information regarding the role of NRMs in rendering assistance and protection to victims of THB).
 - 3.2 Providing guidance to facilitate the accurate identification and appropriate treatment of the victims of THB, in ways which respect the views and dignity of the persons concerned.

- 3.3 Combining the efforts of law-enforcement bodies, including specially established anti-trafficking units and police at local level, officials of migration and border services, social protection units, medical institutions, as well as NGOs and other civil society institutions as the most relevant actors to be involved in NRM activities.
- 3.4 Establishing appropriate mechanisms to harmonize victim assistance with investigative and prosecutorial efforts.
- 3.5 Drawing special attention to the need for enhanced co-operation between the police and NGOs in identifying, informing and protecting victims of THB.
- 3.6 Linking the activities of NRMs with those of inter-ministerial bodies, national co-ordinators, NGOs and other relevant national institutions to form a cross-sectoral and multidisciplinary team capable of developing and monitoring the implementation of anti-trafficking policies.
4. Shelters
- 4.1 Establishing shelters, run by governmental bodies, NGOs, or other institutions of civil society to meet the needs of trafficked persons; these shelters are to provide safety, access to independent advice and counselling in a language known by the victim, first-hand medical assistance, and an opportunity for reflection delay after the experienced trauma. Shelters may be established on the basis of already existing facilities such as crisis centres for women.
- 4.2 Providing access to shelters for all victims of trafficking, regardless of their readiness to co-operate with authorities in investigations.
- 4.3 Giving special attention to ensuring security for personnel of such shelters, confidentiality of information obtained, and safety and privacy for victims of THB.
- 4.4 Using shelters to provide the kind of training opportunities for victims of THB which will facilitate their future reintegration, employment and independence, as well as improving their competitive capabilities after the experienced trauma.
5. Provision of documents
- 5.1 Ensuring provision of documents, if necessary, as a first step to clarifying the victim's identity and status in countries of destination, thus making it possible to proceed with options of assistance in appropriate cases, such as repatriation, preferably voluntary, provision of a temporary or permanent residence permit, and/or legalization of employment.
- 5.2 Enhancing co-operation amongst law enforcement bodies in the countries of origin, transit and destination, and responsible officials of all institutions

- involved in the restoration of rights of victims of THB, including the personnel of embassies and consulates of participating States in order to facilitate the speedy verification of personal data and the avoidance of undue or unreasonable delay.
- 5.3 Informing identified victims of THB of their right to access to diplomatic and consular representatives of their country of nationality.
6. Provision of social assistance
- 6.1 Developing social assistance and integration programmes, including legal counselling in a language known by the victim, medical and psychological assistance and access to health care, to be made available either in shelters or other relevant institutions.
- 6.2 Considering, where not inconsistent with national legislation, legal measures to allow confiscated assets to be used to supplement government funding for programmes that address the needs of victims of THB and to compensate the victims in accordance with the gravity of the crime committed against them.
7. Repatriation, rehabilitation and reintegration
- 7.1 Assisting the victims of THB in - preferably - voluntary repatriation to the country of origin with due regard for their safety and that of their families, and without undue or unreasonable delay.
- 7.2 Ensuring due process in all return and removal proceedings, taking into account a humanitarian and compassionate approach.
- 7.3 Considering contributing to the rehabilitation and social reintegration of victims of THB by providing them with social and economic benefits.
- 7.4 Raising media awareness of the need to safeguard privacy by avoiding public disclosure of the identity of victims of THB, or publication of confidential information inimical to victims' security or to the cause of justice in criminal proceedings.
8. Provision of a reflection delay and temporary or permanent residence permits
- 8.1 Considering the introduction of a reflection delay to give the victim due time to decide whether or not to act as a witness.
- 8.2 Considering on a case-by-case basis, if appropriate, the provision of temporary or permanent residence permits, taking into account such factors as potential dangers to victims' safety.
- 8.3 Considering, if appropriate, the provision of work permits to victims during their stay in the receiving country.

- 9. Ensuring the right to apply for asylum
 - 9.1 Ensuring that anti-trafficking laws, policies, programmes and interventions do not affect the right of all persons, including victims of THB, to seek and enjoy asylum from persecution in accordance with international refugee law, in particular through effective application of the principle of *non-refoulement*.
- 10. Protection of children
 - 10.1 Ensuring that the special needs of children and the best interests of the child are fully taken into account when deciding upon appropriate housing, education and care. In appropriate cases, if there is no direct threat to the safety of the child, providing the children with access to the state educational system.
 - 10.2 Deciding on the repatriation of a child victim of THB only after having taken account of all the circumstances of the specific case and if there is a family or special institution in the country of origin to ensure the child's safety, protection, rehabilitation and reintegration.
 - 10.3 Considering the provisions outlined in the United Nations High Commissioner for Refugees Guidelines for the Protection of Unaccompanied Minors when elaborating policies targeted at this risk group, and in particular for those who are not in possession of identification documents.
 - 10.4 Using bilateral and/or regional agreements on fundamental principles of good reception of unaccompanied children in order to combine efforts targeted at the protection of children.
 - 10.5 Ratifying or acceding to, and fully implementing, the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child, on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography.

Action for OSCE Institutions and Bodies

- 11. National Referral Mechanism
 - 11.1 Enhancing the activities of the OSCE, especially the ODIHR, in assisting participating States, upon their request, in establishing the NRM.
 - 11.2 Tasking the OSCE Strategic Police Matters Unit, together with the ODIHR, with the further development of guidelines or a manual on the identification of suspected victims and of evidence of THB, in order to assist participating States, as appropriate.
- 12. Reintegration

- 12.1 The OCEEA will facilitate contacts between public and private actors with a view to encouraging the business community to offer job opportunities to victims of trafficking.
- 13. Protection of children
 - 13.1 The OSCE as a whole shall give special attention to the issue of trafficking in children and to recognizing the vulnerability of unaccompanied children. Efforts should be made to develop co-operation with specialized international agencies, especially the United Nations Children's Fund and relevant international NGOs, on expert meetings, research and the development of guidelines promoting the best interest of the child.
- 14. Training
 - 14.1 Tasking the OSCE Training Co-ordinator, the Senior Adviser on Gender Issues and the Senior Security Co-ordinator in co-operation with the ODIHR with developing information material on how to assist victims of trafficking, especially children, in response to requests either from individuals or governmental and non-governmental bodies, and with providing relevant training for OSCE mission members. The material might also be disseminated to military personnel, peacekeepers and other international staff in the field.
 - 14.2 Tasking the ODIHR with the collection and dissemination of information on measures, training programmes and materials already in place in OSCE participating States.
- 15. Legislative measures
 - 15.1 In co-ordination with the United Nations Office on Drugs and Crime, the Council of Europe and other relevant actors, the ODIHR will continue to assist participating States, upon their request, in bringing their national legislation into compliance with international norms and standards, particularly by promoting a humanitarian and compassionate approach to the victims of THB.

VI. Follow-up and co-ordinating mechanisms

- Besides monitoring the implementation of the OSCE commitments by participating States through existing OSCE mechanisms, including the annual Human Dimension Implementation Meeting, Review Conferences and relevant human dimension events,
- The Permanent Council recommends the following actions at the national level:
- 1. To consider appointing National Rapporteurs or other mechanisms for monitoring the anti-trafficking activities of State institutions and the implementation of national legislation requirements;

2. To consider establishing Anti-Trafficking Commissions (task forces) or similar bodies responsible for co-ordinating activities within a country among State agencies and NGOs, and for elaborating measures to prevent THB, to punish perpetrators of THB and to protect its victims;

3. To improve co-operation between State institutions and national NGOs active in rendering protection and assistance to the victims of THB, combating violence against women and children, promoting gender equality and raising awareness in human rights issues;

Furthermore, the Permanent Council:

4. Tasks the Chairmanship with conducting discussions on follow-up to this Action Plan, including augmenting current structures and examining the need for a new mechanism, with a view to enhancing the OSCE's efforts in fighting trafficking in human beings by raising its political profile and giving it a prominent role on the issue, as well as better co-ordinating work among the three dimensions of the OSCE;

5. Tasks the OSCE relevant structures with hosting and facilitating annual meetings in Vienna of national co-ordinators, representatives or experts on combating trafficking, to monitor the process of the implementation of the OSCE Action Plan. This will provide them with a chance to build networks, exchange information, and outline priorities for co-operation;

6. Urges the pursuit of close interaction between the OSCE Secretariat, its institutions and its field operations, to assist participating States, where appropriate, in implementing the current Action Plan;

7. Tasks the ODHR with rendering necessary technical assistance to participating States, when appropriate, in developing National Anti-Trafficking Plans of Action, including legislative and other assistance measures aimed at effective prevention and combating trafficking and protection of victims;

8. Tasks OSCE institutions and bodies with engaging in more extensive regular exchange of information, data collection and research with relevant international organizations;

9. Tasks the ODHR with the further development of its clearing-house function for the exchange of information, contacts, materials and good practices and with the enhancement of its project activities.

THE OSCE COMMITMENTS RELATED TO:

Investigation, law enforcement and prosecution

(Declaration on Trafficking in Human Beings adopted in Porto, 2002)

“We recognize that trafficking in human beings represents a serious and rapidly expanding area of transnational organized crime, generating huge profits for criminal networks that may also be associated with criminal acts such as trafficking in drugs and arms, as well as smuggling of migrants.

...

We will strive for adequate measures to prevent trafficking in human beings in our countries ... and will seek ... to organize training for relevant officials and government employees in the areas of law enforcement, border control, criminal justice and social services, and to recommend full co-operation with NGOs in this field.

...

We call on participating States to enhance international co-operation in combating transnational organized crime, including criminal acts such as trafficking in drugs and arms, as well as smuggling of migrants. Such co-operation should include international law enforcement bodies, such as Europol and Interpol, as well as the Southeast European Co-operative Initiative (SECI), with a view to investigating and prosecuting those responsible for trafficking in human beings in accordance with domestic law and, where applicable, international obligations. In this regard, we ask that the Senior Police Adviser should devote increased attention to the fight against trafficking in human beings.”

(Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism, 2001)

“Secretariat: Will assist participating States, on their request, through measures to combat trafficking in human beings, drugs and small arms and light weapons, in accordance with relevant Permanent Council decisions, and will undertake efforts to assist in facilitating increased border monitoring, where appropriate. Will further assist participating States, on the request and with their agreement, through provision of advice and assistance on restructuring and/or reconstruction of police services; monitoring and training of existing police services, including human rights training; and capacity building, including support for integrated or multi-ethnic police services. Will, to this end, reinforce its existing police-related activities in conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation.”

(Bucharest Ministerial Council Decision No. 6, 2001)

“Calls on participating States to sign and ratify the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, and its Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children;

...

Encourages information exchange with a view to strengthening investigation, law enforcement and crime prevention”.

(Vienna Ministerial Council Decision No. 1, 2000)

“Reaffirms that trafficking in human beings is an abhorrent human rights abuse and a serious crime that demands a more comprehensive and co-ordinated response from participating States and the international community, as well as a more coherent and co-operative approach among countries, in particular those of origin, transit and destination;

Welcomes the adoption, by the United Nations General Assembly, of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime as well as the definition of trafficking in persons contained therein and calls upon all participating States to sign and ratify the United Nations Protocol as well as the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child, on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography;

...

Stresses the role of national parliaments in the enactment, among others, of laws necessary to combat trafficking in human beings and welcomes articles 106 and 107 of the Parliamentary Assembly’s Bucharest Declaration on trafficking in persons;

...

Commits to take necessary measures, including by adopting and implementing legislation, to criminalize trafficking in human beings, including appropriate penalties, with a view to ensuring effective law enforcement response and prosecution. Such legislation should take into account a human rights approach to the problem of trafficking, and include provision for the protection of the human rights of victims, ensuring that victims of trafficking do not face prosecution solely because they have been trafficked.”

Prevention of THB

(Declaration on Trafficking in Human Beings adopted in Porto, 2002)

To prevent trafficking in human beings, the members of the Ministerial Council of the OSCE have recognized “the need to address root causes of trafficking and to reduce the economic and social inequalities and disadvantages, which also provoke illegal migration, and which may be exploited by organized criminal networks for their profit”. They also have recognized “the need to fight corruption, which facilitates the operation of such networks”. They have recommended “that the Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities play an increased role in addressing all economic aspects of trafficking in human beings”.

They have recognized “that, in countries of destination, demand for the activities of persons trafficked for the purpose of sexual exploitation, forced labour, slavery or other practices similar to slavery is an integral factor in trafficking in human beings”. They have urged “countries of destination to take measures to effectively address such a demand as a key element in their strategy for effectively preventing and combating trafficking in human beings, and to exercise zero tolerance towards sexual exploitation, slavery and all forms of exploitation of forced labour, irrespective of its nature”.

They decided to “strive for adequate measures to prevent trafficking in human beings in our countries, taking the form, *inter alia*, of target-oriented awareness raising campaigns and education in countries of origin and transit, directed in particular towards youth and other vulnerable groups” and to “seek to develop appropriate campaign in the countries of destination ...”.

(Vienna Ministerial Council Decision No. 1, 2000)

The Ministerial Council “undertakes to raise awareness, including with assistance from the ODJHR, non-governmental organizations and other relevant institutions, through, where necessary, establishing training programmes among public officials, including law enforcement, judiciary, consular and immigration officials, about all aspects of trafficking”.

(Charter for European Security adopted in Istanbul, November 1999)

The Heads of State or Government have applauded “the unprecedented process of economic transformation taking place in many participating States”. They have encouraged them “to continue this reform process, which will contribute to security and prosperity in the entire OSCE area”. They have decided to step up their “efforts across all dimensions of the OSCE to combat corruption and to promote the rule of law”.

(CSCE Helsinki Document 1992 - the challenges of change)

"The participating States emphasize the need for continuing co-operation and investment in human resources development in order to cope with problems of transition to market economies, rapid technological changes and the evolution of society. Recognizing the importance of education and training, including management and vocational training at all levels, they will intensify their dialogue on education and training systems and promote further co-operation in this area.

The participating States will enhance opportunities for industrial co-operation by providing an appropriate legal and economic environment for business, particularly with the aim of strengthening the private sector and developing small and medium-sized enterprises."

(Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE - Moscow, 3 October 1991)

The participating States will "encourage measures effectively to ensure full economic opportunity for women, including non-discriminatory employment policies and practices, equal access to education and training, and measures to facilitate combining employment with family responsibilities for female and male workers; and will seek to ensure that any structural adjustment policies or programmes do not have an adversely discriminatory effect on women;

...

seek to eliminate all forms of violence against women, and all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women including by ensuring adequate legal prohibition against such acts and other appropriate measures;

...

develop educational policies, consistent with their constitutional systems, to support the participation of women in all areas of study and work, including non-traditional areas, and encourage and promote a greater understanding of issues relating to equality between men and women".

(Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe - Helsinki, 1 August 1975)

The participating States "will equally endeavour, in developing their co-operation, to improve the well-being of peoples and contribute to the fulfilment of their aspirations through, *inter alia*, the benefits resulting from increased mutual knowledge and from progress and achievement in the economic, scientific, technological, social, cultural and humanitarian fields. They will take steps to promote conditions favourable to making these benefits available to all; they will take into account the interest of all in the narrowing of differences in the levels of economic development, and in particular the interest of developing countries throughout the world".

The participating States "are of the opinion that the problems arising bilaterally from the migration of workers in Europe as well as between the participating States should be dealt with by the parties directly concerned, in order to resolve these problems in their mutual interest, in the light of the concern of each State involved to take due account of the requirements resulting from its socio-economic situation, having regard to the obligation of each State to comply with the bilateral and multilateral agreements to which it is party, and with the following aims in view:

to encourage the efforts of the countries of origin directed towards increasing the possibilities of employment for their nationals in their own territories, in particular by developing economic co-operation appropriate for this purpose and suitable for the host countries and the countries of origin concerned;

to ensure, through collaboration between the host country and the country of origin, the conditions under which the orderly movement of workers might take place, while at the same time protecting their personal and social welfare and, if appropriate, to organize the recruitment of migrant workers and the provision of elementary language and vocational training;

to ensure equality of rights between migrant workers and nationals of the host countries with regard to conditions of employment and work and to social security, and to endeavour to ensure that migrant workers may enjoy satisfactory living conditions, especially housing conditions;

to endeavour to ensure, as far as possible, that migrant workers may enjoy the same opportunities as nationals of the host countries of finding other suitable employment in the event of unemployment;

to regard with favour the provision of vocational training to migrant workers and, as far as possible, free instruction in the language of the host country, in the framework of their employment;

to confirm the right of migrant workers to receive, as far as possible, regular information in their own language, covering both their country of origin and the host country;

to ensure that the children of migrant workers established in the host country have access to the education usually given there, under the same conditions as the children of that country and, furthermore, to permit them to receive supplementary education in their own language, national culture, history and geography;

to bear in mind that migrant workers, particularly those who have acquired qualifications, can by returning to their countries after a certain period of time help to remedy any deficiency of skilled labour in their country of origin;

to facilitate, as far as possible, the reuniting of migrant workers with their families;

to regard with favour the efforts of the countries of origin to attract the savings of migrant workers, with a view to increasing, within the framework of their economic development, appropriate opportunities for employment, thereby facilitating the reintegration of these workers on their return home”.

Protection of victims of THB and rendering assistance to them

(Declaration on Trafficking in Human Beings adopted in Porto, 2002)

Participating States undertook “to render assistance and protection to the victims of trafficking, especially women and children, and to this end, when appropriate, to establish effective and inclusive national referral mechanisms, ensuring that victims of trafficking do not face prosecution solely because they have been trafficked. The dignity and human rights of victims must be respected at all times. We will consider adopting appropriate measures, such as shelters, and establishing appropriate repatriation processes for the victims of trafficking, with due regard to their safety, including the provision of documents; and developing policies concerning the provision of economic and social benefits to victims, as well as their rehabilitation and reintegration in society”.

Participating States expressed their “concern about the increase in trafficking in minors and, recognizing the special needs of children”, supported “more research and exchange of information on trafficking in children and, with due regard to the best interest of the child as the primary consideration in all actions concerning children,” called “for the elaboration of special measures to protect trafficked minors from further exploitation, mindful of their psychological and physical well-being”.

Participating States recognized that “intensified co-operation among relevant actors in countries of origin, transit and destination plays a critical role in the return programmes for victims of trafficking and facilitates their reintegration”. Therefore participating States “encourage all organizations providing assistance to victims, including NGOs, to further develop such co-operation”.

Participating States reiterated “the need for national strategies in order to unite efforts directed towards combating trafficking in human beings and to enhance co-ordination among national, international and regional organizations in this field. This need could be met through measures such as appointing inter-ministerial bodies and national co-ordinators or, as appropriate, other relevant bodies or mechanisms”.

Participating States asked “that the Senior Police Adviser should devote increased attention to the fight against trafficking in human beings”.

(Ministerial Council Decision No. 6 adopted in Bucharest, 2001)

The Ministerial Council called on participating States “to sign and ratify the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, and its Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children”.

(Ministerial Council Decision No. 1 adopted in Vienna, 2000)

The Ministerial Council called upon participating States “to sign and ratify the United Nations Protocol as well as the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child, on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography”.

Ministerial Council called “on OSCE institutions, in particular the ODHR, and field operations, to develop and implement anti-trafficking programmes and to promote co-ordinated efforts in the areas of prevention, prosecution and protection, in co-operation with non-governmental organizations as well as international organizations and other relevant institutions”.

Ministerial Council decided that relevant “legislation”, criminalizing trafficking in human beings, ... “should take into account a human rights approach to the problem of trafficking, and include provision for the protection of the human rights of victims, ensuring that victims of trafficking do not face prosecution solely because they have been trafficked”.

Ministerial Council confirmed the need to “consider adopting legislative or other appropriate measures, such as shelters, which permit victims of trafficking in persons to remain in their territories, temporarily or permanently, in appropriate cases; and establishing appropriate repatriation processes for the victims of trafficking, with due regard to their safety, including the provision of documents; and developing policies concerning the provision of economic and social benefits to victims as well as their rehabilitation and reintegration in society”.

(Charter for European Security adopted in Istanbul, November 1999)

Participating States decided to “undertake measures to eliminate all forms of discrimination against women, and to end violence against women and children as well as sexual exploitation and all forms of trafficking in human beings. In order to prevent such crimes”, participating States decided to, “among other means, promote the adoption or strengthening of legislation to hold accountable persons responsible for these acts and strengthen the protection of victims”.

Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking

in consultation with the *Alliance against Trafficking in Persons Expert Co-ordination Team*

The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) is a pan-European security body whose 57 participating States span the geographical area from Vancouver to Vladivostok. Recognized as a regional arrangement under Chapter VIII of the United Nations Charter, the OSCE is a primary instrument for early warning, conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation in its area. Its approach to security is unique in being both comprehensive and co-operative: comprehensive in that it deals with three dimensions of security – the human, the politico-military and the economic/environmental. It therefore addresses a wide range of security-related concerns, including human rights, arms control, confidence- and security-building measures, national minorities, democratization, policing strategies, counter-terrorism and economic and environmental activities.

PARTICIPATING STATES: Albania | Andorra | Armenia | Austria | Azerbaijan | Belarus | Belgium | Bosnia and Herzegovina | Bulgaria | Canada | Croatia | Cyprus | Czech Republic | Denmark | Estonia | Finland | France | Georgia | Germany | Greece | Holy See | Hungary | Iceland | Ireland | Italy | Kazakhstan | Kyrgyzstan | Latvia | Liechtenstein | Lithuania | Luxembourg | the former Yugoslav Republic of Macedonia | Malta | Moldova | Monaco | Mongolia | Montenegro | Netherlands | Norway | Poland | Portugal | Romania | Russian Federation | San Marino | Serbia | Slovakia | Slovenia | Spain | Sweden | Switzerland | Tajikistan | Turkey | Turkmenistan | Ukraine | United Kingdom | United States of America | Uzbekistan

ASIAN PARTNERS FOR CO-OPERATION: Afghanistan | Australia | Japan | Republic of Korea | Thailand
MEDITERRANEAN PARTNERS FOR CO-OPERATION: Algeria | Egypt | Israel | Jordan | Morocco | Tunisia

The materials in this publication are for general information purposes only, provided on an "as is" basis, without warranties of any kind, including fitness for any particular purpose. The OSCE, specifically, does not make any warranties with respect to the accuracy or completeness of the information in this publication.

The views, findings, interpretations and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily represent the official position of the OSCE and/or its participating States. To the extent permitted by law, the OSCE does not accept any liability for any loss, damage, liability or expense incurred or suffered, which may arise as a result of, or in connection with, the use of information contained in this publication.

TABLE OF CONTENTS

Foreword	5
Acknowledgments	6
1. Introduction	7
2. The rationale for the non-punishment provision	8
3. The principle of non-punishment in international law	9
3.1 Soft Law instruments	11
4. The non-punishment principle: essential element of a human rights approach	13
5. Identification and assistance: prerequisites for the application of the non-punishment principle	13
6. The scope of the principle	15
6.1 The scope of the principle in cases involving trafficked children	17
6.2 Trafficking-related offences	20
7. Current practice and challenges	21
8. Guidance towards an effective implementation of the non-punishment obligation	24
9. Conclusion	28
10. Recommendations on non-punishment for legislators and prosecutors	28

Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking

in consultation with the *Alliance against Trafficking in Persons* Expert Co-ordination Team

FOREWORD

Since I took office in 2010, one of my main priorities has been to identify gaps in the protection of victims of trafficking in human beings (THB) and to put forward concrete measures to address them. Evidence to date confirms that victims of THB are routinely punished (through administrative detention and the imposition of fines amongst other means) and prosecuted throughout the OSCE region for crimes which were committed as a direct consequence of their trafficking, such as for immigration offences, the use of false documents and drug cultivation. This current situation represents a very stark violation of the human rights of victims and frankly speaking, one of the most appalling injustices. It is well established that victims of THB stem from the most vulnerable sectors of society; victims are frequently discriminated against, experience socio-economic marginalization, are exploited, without social protection. That these same persons should be tried for crimes committed while in a state of exploitation only serves to lengthen their ordeal and in many cases to threaten their personal safety and liberty as well as to gravely diminish their future prospects of rehabilitation and social inclusion. The starting premise of all efforts to combat human trafficking must be the full protection of the human rights and dignity of victims. The non-punishment principle has been solemnly affirmed in OSCE commitments since 2000 and it has become a legally binding obligation for all those OSCE participating States who are parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and/or are members of the EU.

Because of the importance of the subject, and because it is also simultaneously challenging and new to many colleagues, I have taken the unprecedented step of issuing this guidance paper in the format of recommendations of the Special Representative. While the paper reflects in-depth consultations with partners of the *Alliance against Trafficking in Persons* as well as with expert practitioners on the subject, to whom I am very grateful, I take full responsibility for the views contained therein. I do so not only in my capacity as Special Representative, but also bearing in mind my former role as a judge of the Criminal Court in Rome. Being a judge myself, in particular a criminal court judge with experience in anti-mafia and

organized crime cases, I am all too familiar with the balance that judges must strike on a daily basis between the rules of evidence and procedure, the rights of victims as well as those of defendants, and the interests of justice in general. It is with this in mind that I came to the conclusion that without specific legislation and policy guidance on the non-punishment principle, it is very difficult to implement in practice, and thus protect the rights of victims.

Our initial discussions with partners and policy makers thus far suggest that we are only at the beginning of a very important process. In the paper you will find a selection of case studies which represent only a very small fraction of what we know to be a very substantial phenomenon across the OSCE region. These cases illustrate clearly why and how victims are punished on a regular basis. Although in certain cases the courts have not exempted the victim from criminal liability, the mere fact that we are aware of these cases means that these same countries are moving forward in their efforts to combat THB. But much remains to be done. I urge parliamentarians, policy makers and most of all, judges, to read the recommendations and begin to assess how the non-punishment principle can be effectively implemented. The next step in this important line of work will be to identify how to incorporate the non-punishment principle into all training and awareness-raising activities for THB, as well as to work with national authorities and civil society organizations to strengthen victim identification strategies –including in detention facilities- and contribute to ending impunity. Whether you are a judge, a government official, a civil society actor, or a concerned citizen, I am counting on your support and engagement on this issue.



Maria Grazia Giammarinaro
OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings

ACKNOWLEDGEMENTS

The paper was drafted by Ryszard Piotrowicz, Professor of Law at Aberystwyth University, Member of the European Commission's Group of Experts on THB and of GRETA, the Council of Europe's Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, and Liliana Sorrentino, expert on THB. The views expressed do not necessarily reflect those of the European Commission's Group of Experts nor of GRETA. In addition, the paper benefited from expert contributions by Parosha Chandran, barrister at 1 Pump Court Chambers, London and Patricia Le Cocq of the Belgian Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, as well as Aimée Comrie and Georgina Vaz Cabral of the OSCE-OSR/CTHB. Claire Jessel worked on editing the final draft and preparing the layout of the paper.

The SR organized three rounds of consultations with partners in the *Alliance against Trafficking in Persons*. The SR is grateful to experts in the Alliance Expert Co-ordination Team (AECT) who reviewed the paper and the recommendations and significantly contributed to it with their knowledge and experience. The following organizations/partners in the Alliance contributed to the development of this paper: Anti-Slavery International, Council of Europe, ECPAT International, ICMPTD, IFRC/RCS, ILO, IOM, ITUC, La Strada International, OHCHR, UNHCR, UNICEF, UNODC. In addition, the paper benefited from the contribution of legal practitioners and other experts with direct experience in the handling of cases of victims of trafficking. The content of this publication does not necessarily reflect the views or policies of contributory organizations, nor does it imply any endorsement.

Maria Grazia Giammarinaro
OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings

2. The rationale for the non-punishment provision

[4] The punishment of victims of trafficking for crimes directly related to their trafficking is a violation of their fundamental dignity. It constitutes a serious denial of reality and of justice. Such punishment blames victims for the crimes of their traffickers, for crimes that, but for their status as trafficked persons, they would not have perpetrated. The criminalization of trafficked victims may be tantamount to persecution of victims by the State: not only does it fail to take into account the serious crimes committed against the victim by the traffickers, which should be investigated, it fails to recognize trafficked persons as victims and witnesses of those serious crimes and exacerbates their victimization and/or trauma by imposing on such persons State-imposed, unjust punishment. Instead of being treated as victims, they are treated as criminals. This practice furthermore promotes trafficking in human beings by failing to confront the real offenders, by dissuading trafficked victims from giving evidence against their traffickers and by enabling traffickers to exert even further control over their victims by threatening exposure to punishment by the State. Traffickers will favour the punishment of victims as it simply plays into their hands: it ensures that their victims are the ones to bear the criminal penalties while the real offenders can operate with impunity.

[5] The rationale for non-punishment of victims of trafficking is that, whilst on the face of it a victim may have committed an offence, such as irregular crossing of a State frontier or theft, the reality is that the trafficked person acts without real autonomy. They have no, or limited, free will because of the degree of control exercised over them and the methods used by traffickers, consequently they are not responsible for the commission of the offence and should not therefore be considered accountable for the unlawful act committed. The same applies where the victim has escaped from their trafficker and the crime they have committed arises as a direct consequence of their trafficked status.

[6] The principle of non-punishment derives its force not only from explicit recognition as a legally binding norm by States at the international level, in measures adopted by the Council of Europe and the European Union,⁵ but also through the application of human rights law generally.

⁵ Council of Europe, *Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, CETS No. 197 (Warsaw, 2005), Article 26; European Union, *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA* (4 April 2011), Article 6.

1. Introduction

[1] Trafficking in human beings is a massive phenomenon of modern-day slavery, which sees millions of individuals deprived of their liberty and freedom of choice, exploited with coercive and abusive means for a variety of purposes ranging from sexual and labour exploitation, to forced criminality and to the removal of organs or any other illicit lucrative form of exploitation.¹ Very few receive assistance and protection as victims of a serious crime; more often they are arrested, detained and charged with immigration offences, for soliciting prostitution or engaging in illegal work, making false statements or they are fined for violations of administrative laws and regulations. Furthermore, the increasing prevalence globally of human trafficking for enforced criminality also exposes victims of trafficking to committing a multitude of offences such as, but not limited to, theft, pick-pocketing, drug trafficking, cannabis cultivation and fraud. It is often a deliberate strategy of the traffickers to expose victims to the risk of criminalization and to manipulate and exploit them for criminal activities. It is therefore not uncommon that victims of trafficking commit criminal offences or other violations of the law directly connected with, or arising out of, their trafficking situation. In these situations they often come to the attention of the authorities primarily as offenders and they may not be easily recognized as actual victims of a serious crime. Therefore, States should be fully aware of these developments in order to enable accurate victim identification and effective investigation of the trafficking crime, as well as to ensure effective protection of victims' rights, including non-punishment of victims for offences caused or directly linked with their being trafficked.

[2] The principle of non-punishment of victims is affirmed in a number of international standards, including legally and politically-binding instruments. In the OSCE region, participating States committed to endorse a human rights-based and victim-centred approach to anti-trafficking action, an approach that respects the dignity

¹ ILO, *Global Estimate of Forced Labour* (Geneva, 2012); In 2012, the ILO estimated that 20.9 million people are victims of forced labour globally. This estimate captures the full realm of human trafficking.

Use of false ID by victims judged to be a confirming factor of exploitation case

People trafficked for sexual exploitation are often forced by traffickers to buy false ID documents or forged passports to be used when there are police controls. In one judgement the Court of Appeal of Gent examined a situation in which a trafficked person was forced to declare to the immigration office a false identity and nationality and the Court considered that this was a fact confirming the exploitation of the individual.

Source: Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, *Trafficking in and smuggling of human beings (Belgium)* relating to *Judgement in the Court of Appeal of Gent* (Belgium), 31 May 2007. Judgement is available in Dutch at: http://www.vredeste.be/diersite/lees.php?rechtpraak_inhoudsomschrijving=147420071017-15-01_36_C1P-07, accessed 10 April 2013; and a French summary is available at: http://www.vredeste.be/fr/actualites/247420071017-15-01_36&select_Page=65&_detailId=4368&select_Page=65, accessed 10 April 2013.

[7] All legal systems impose responsibility on persons who commit crimes and offences. Responsibility, and accountability, may however be averted where the person concerned has a recognized defence, acts under coercion or lacks capacity.

[8] Trafficked persons would, but for their having been trafficked (and in the absence of some factor limiting their responsibility, such as age or diminished mental competence) normally be legally competent persons with responsibility for their own acts. Their responsibility for trafficking-related offences is however circumscribed by the fact that their freedom of action is limited by the traffickers or the trafficking: they are forced to commit offences whilst being trafficked or as a consequence of being trafficked.

[9] The vulnerable situation of the trafficked person becomes worse where the State fails to identify such a person as a victim of trafficking, as a consequence of which they may be denied their right to safety and assistance as a trafficked person and instead be treated as an ordinary criminal suspect. States have a duty to provide qualified and trained officials to identify and help victims of trafficking.⁶ Identification is crucial because,

⁶ For assistance and protection provisions, see: United Nations, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the Convention* (2000, UN Doc. A/45/49 (May), Articles 6-8 of the Protocol and Articles 24-25 of the Convention; Council of Europe, *Op. Cit.*, Articles 10-17; European Union, *Op. Cit.*, Articles 11-17; OSCE ODHR, *OSCE Human Dimension Commitments*, Vol. 1 Thematic Compilation, 3rd edition (Warsaw, 2011), section 6.2.3. See also European Court of Human Rights, *Case of Reantsev v. Oynaz and Russia*, Application no. 25965/04 (Strasbourg, 7 January 2010), <http://www.uhr.org/refworld/docid/4bfb5a2.html>, accessed 31 January 2013, as concerns the positive obligations on States under Article 4 of the European Convention on Human Rights to identify and assist victims of trafficking and to investigate their trafficking.



OSCE/Alberts Andriean



if it does not happen, victims are denied essential help and may be treated as suspected offenders. Accordingly, States need to have in place mechanisms and procedures for correctly identifying victims of trafficking so that they are swiftly recognized as such and are treated in full accordance with their needs and entitlements. One such entitlement is that victims of trafficking should not be punished for offences caused or directly linked to having been trafficked.

3. The principle of non-punishment in international law

[10] States must ensure that victims are not punished for offences committed in the course, or as a consequence, of being trafficked. The principal multilateral instrument regulating trafficking is the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (hereinafter Palermo Protocol).⁷ That instrument does not expressly provide for non-punishment of victims. Nevertheless, under Article 2(b), one of the purposes of the Protocol is to “protect and assist the victims of such trafficking, with full respect for their human rights”. The Working Group on Trafficking in Persons, whose function is to “advise and assist the Conference [of the Parties to UNCTOC] in the implementation of its mandate with regard to the Trafficking in Persons Protocol”, has in that context recommended in 2008:

“With regard to ensuring the non-punishment and non-prosecution of trafficked persons, States parties should: (a) Establish appropriate procedures for identifying victims of trafficking in persons and for giving such victims support; (b) Consider, in line with their domestic legislation, not punishing or prosecuting trafficked persons for unlawful acts committed by them as a direct consequence of their situation as trafficked persons or where they were compelled to commit such unlawful acts [...]”⁸

In 2010 the Working Group reaffirms this recommendation and goes further to request States parties to ensure: “that provisions for the non-punishment and non-prosecution of trafficked persons contained in domestic

⁷ United Nations, Op. Ct., <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidg_no=XVII-12&chapter=18&lang=en>, accessed 10 April 2013.

⁸ United Nations, Report on the meeting of the Working Group on Trafficking in Persons held in Vienna on 14 and 15 April 2009, CTCOC/OPWG/4/2009/2 (21 April 2009), <http://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/traff_in_persons/English/11F09p2.pdf>, accessed 10 April 2013.

legislation, guidelines, regulations, preambles or other instruments are clearly stated. In doing so, States parties are encouraged to make use of technical assistance tools such as the UNODC Model Law against Trafficking in Persons and Principles and Guidelines such as the Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, as well as any other regional standards and guidelines [...]”⁹

Furthermore, the background paper for the 2010 meeting of the Working Group prepared by the Secretariat has stated in that context:

“An essential element of protection of victims of trafficking and their rights must be that States do not prosecute or punish trafficked persons for trafficking-related offences such as holding false passports or working without authorization, even if they consented to hold false documents or to work without authorization. Similarly, it is argued that States should not prosecute or punish trafficked persons for crimes they may have committed in the course of trafficking.”¹⁰

[11] An obligation of non-punishment has been recognized in several instruments since the adoption of the Palermo Protocol. The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings provides, at Article 26:

“Each Party shall, in accordance with the basic principles of its legal system, provide for the possibility of not imposing penalties on victims for their involvement in unlawful activities, to the extent that they have been compelled to do so.”¹¹

[12] The SR takes the view that the non-punishment provision should be interpreted in light of the definition of trafficking in human beings, especially with regard to compulsion. A comprehensive understanding of compulsion includes all the means of trafficking: threat/ use of force, other forms of coercion, abduction, fraud, deception, abuse of power or of a position of vulnerability. Being “compelled” to commit a crime thus includes the full array of factual circumstances in which victims of trafficking lose the possibility to act with free will; not

⁹ United Nations, Report on the meeting of the Working Group on Trafficking in Persons held in Vienna from 27 to 29 January 2010, CTCOC/OPWG/4/2010/6 (17 February 2010), <http://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/2010_CTOC_COP_WG4/CTOC_COP_WG4_2010_final_report_E.pdf>, accessed 10 April 2013.

¹⁰ United Nations Working Group on Trafficking in Persons, Non-punishment and non-prosecution of victims of trafficking in persons: administrative and judicial approaches to offences committed in the process of such trafficking, CTCOC/OPWG/4/2010/4 (9 December 2009), para. 10, <http://www.unodc.org/docu-ments/treaties/organized_crime/2010_CTOC_COP_WG4/WG4_2010_4_E.pdf>, accessed 10 April 2013.

¹¹ Council of Europe, Convention on Action against Trafficking in Human Beings,ETS No. 197 (Warsaw, 15 October 2005), <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/197.htm>>, accessed 10 April 2013.

only under the threat of physical violence or emotional abuse, but also in the devastatingly prevalent scenarios wherein traffickers exploit victims by abuse of a position of vulnerability.

[13] Article 26 of the Council of Europe Convention imposes a clear obligation on States to provide for the possibility of non-punishment. This might appear to allow some discretion to States in as much as it does not stipulate that States must not impose penalties. This is explained by the explanatory report accompanying the Convention, which provides, at para. 274:

“Each Party can comply with the obligation established in Article 26, by providing for a substantive criminal or procedural criminal law provision, or any other measure, allowing for the possibility of not punishing victims when the [...] legal requirements are met [...]”¹²

[14] The SR takes the view that States have an obligation to keep victims immune from punishment where their crime was caused or directly linked to their having been trafficked, and States have a degree of discretion only regarding how to implement the requirement not to punish, according to their national legal systems. Moreover, the SR takes the view that the non-punishment provision includes the obligation to keep trafficking victims immune not only from the application of a penalty but, also from prosecution and detention.

Trafficked person forced to use false passport

A young Nigerian woman was exploited in prostitution in Belgium; she was forced by her trafficker to use a false passport in order to receive a residence permit. Despite being recognized as a victim by a criminal court in Brussels, she was later prosecuted and convicted in her absence for the use of a false passport by another criminal court in Antwerp, which was not aware of the earlier decision. On appeal, the victim and later the prosecutor, alleged that a justification existed, i.e., that the victim was not free to act and the trafficker coerced her into using a false passport; the judge ruled that she was not liable because she was constrained by force to commit the offence.

Source: Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, providing information on cases from the Criminal Court of Antwerp (Belgium), 20 April 2006 and 2 April 2008.

[15] GRETA, the monitoring body of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, has expressly interpreted Article 26 thus:

“Article 26 of the Council of Europe Convention, read in conjunction with the Explanatory Report, establishes a positive obligation on Parties to adopt measures that specifically deal with the non-liability of victims of trafficking. The Explanatory Report states that such legislative measures can be “a substantive criminal or procedural criminal law provision, or any other measure.” Parties do have room in the extent to which the national authorities apply such measures, but legislation specific to victims of human trafficking must first be provided for. Criminalisation of victims of trafficking not only contravenes the State’s obligation to provide services and assistance to victims, but it also discourages victims from coming forward and co-operating with law enforcement agencies, thereby also interfering with the State’s obligation to investigate and prosecute those responsible for trafficking in human beings.”¹³

[16] It follows that for protection against non-punishment to be effective, legislation to protect trafficked individuals against unlawful punishment for trafficking-related crimes should be adopted by States. The non-punishment principle creates a legal right for victims of trafficking. As such it should be safeguarded in domestic law.

[17] In 2011, the trend towards recognizing a non-punishment obligation was strengthened by the adoption of a European Union Directive on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims (Directive 2011/36/EU).¹⁴ The approach taken in the Directive appears to be wider than that in the Council of Europe Convention; the Directive establishes an express obligation not to prosecute. Article 8 provides:

“Member States shall, in accordance with the basic principles of their legal systems, take the necessary measures to ensure that competent national authorities are entitled not to prosecute or impose penalties on victims of trafficking in human beings for their involvement in criminal activities which they have been compelled to commit as a direct consequence of being subjected to any of the acts [i.e., offences concerning trafficking in human beings] referred to in Article 2” (emphasis added).

[18] The Recital to the Directive further clarifies the scope and aim of the non-punishment provision:

¹³ Council of Europe, Committee of the Parties, Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Meeting Report of the 7th meeting of the Committee of the Parties (Strasbourg, 30 January 2011), THB-CP2012/PAP7 (Strasbourg, 9 February 2012), Appendix II, para. 7.

¹⁴ European Union, Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and the recruitment of children and reporting Council Framework Decision 2002/629/JHA (5 April 2011); All EU Member States except Denmark are bound by it.

¹² Council of Europe Committee of Ministers, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on action against trafficking in human beings, <http://www.coe.int/t/treaties/Convention2005/197/197_197.htm>, accessed 10 April 2013.

"Victims of trafficking in human beings shall not be detained, charged or prosecuted for the illegality of their entry into or residence in countries of transit and destination, or for their involvement in unlawful activities to the extent that such involvement is a direct consequence of their situation as trafficked persons."

That principle is repeated four times, in different contexts, in the accompanying guidelines intended to clarify how effect should be given to the principle.¹⁸ The qualification that, in cases of adults,¹⁹ the unlawful activities must be a "direct consequence" of having been trafficked stresses that not all acts of the trafficked person should be exempt: this is an exception to the general rule that one must accept the legal consequences of one's actions; the unlawful act – which remains unlawful – must have been caused by the fact that the person otherwise responsible was being, or had been, trafficked.

Trafficked workers holding false documents

In a multidisciplinary operation in the car-wash sector, Belgian law enforcement officers detected a case of trafficking for labour exploitation. Workers had false identity documents and bogus self-employment contracts, they lived and worked in very exploitative conditions and were totally dependent on their employers. Several workers were identified as victims of trafficking and consequently not prosecuted for possession of false documentation. However, during the investigation it was established that one of the workers was implicated in the corruption of an embassy official in order to obtain a passport; this worker was not considered to be a victim. Also, in the same case, another trafficked worker saw his application for residence rejected because in the past he had received a negative response to his request for regularization; he therefore received an expulsion order to leave the country.

Source: Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, *Annual Report on Trafficking in and Smuggling of Human Beings 2010: Combating social fraud to prevent trafficking in human beings* (Brussels, October 2011), pp. 59-63, <<http://www.diverstait.be/?actions=publication&id=135&theme=5&seuil=3>>, accessed 10 April 2013.

¹⁸ Ibid., Guideline 2.5 (ensuring non-prosecution for violations of immigration laws or for involvement in activities as a direct consequence of being trafficked); Guideline 4.5 (ensuring that legislation prevents prosecution, detention or punishment for the same reasons); Guideline 5.5 (ensuring that law enforcement efforts do not place trafficked persons at risk of being punished for offences committed because of their situation); Guideline 6.3 (ensuring that children who are victims of trafficking are not subject to administrative procedures or sanctions for offences related to their situation as trafficked persons).

¹⁹ Ibid., Guideline 6.3. Also see Section 6.1 below for guidance on children's cases.

Miami Declaration of Principles of Human Trafficking.²⁵ A non-punishment provision was also included in the Commonwealth of Independent States (CIS) Model Law on Providing Assistance to the Victims of Trafficking in Human Beings.²⁶ The CIS Model Law sets out the principle at Article 5, point 3, which calls for the release from criminal liability for victims of trafficking for offences committed because they were compelled to do so as victims of THB.²⁷ The European Commission's Group of Experts on Trafficking in Human Beings has also supported non-punishment²⁸, as has the UN Working Group on Trafficking in Persons.²⁹ The United Nations Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, has also advocated the non-punishment and non-criminalization of trafficked people.³⁰

[24] The picture that emerges since the adoption of the Palermo Protocol is of a principle that has received widespread support in non-binding instruments adopted by a diverse body of actors, but also significant recognition and acceptance by States that non-punishment is appropriate, even required, where the person who has committed the offence was not an independent actor.

[25] The duty not to punish, grounded in international law, must be implemented by States in their domestic practice. All States are obliged to ensure that their domestic law is in conformity with their international obligations, irrespective of the requirements or complexities of their own legal systems. The 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties provides, at Article 27 (in part):

"A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty."³¹

²⁵ The Miami Declaration of Principles on Human Trafficking (10 February 2009), para. 28: "The trafficked person must be recognized as the victim of the crime of trafficking. States must not criminalize the status of the trafficked person and should not penalize the victim for illegal acts, such as illegal immigration or prostitution, incident or related to the trafficking act."

²⁶ Commonwealth of Independent States (CIS), *Model Law on Providing Assistance to the Victims of Trafficking* (2008), 27 Ibid.

²⁷ European Commission, *Opinion No. 12/008 of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*, 19 July 2002, <http://ec.europa.eu/justice/crime/docs/20020719_0008_01.pdf>.

²⁸ United Nations, *Report on the meeting of the Working Group on Trafficking in Persons held in Vienna on 14 and 15 April 2009*, CTOC/OP/WG.4/2009/2 (21 April 2009), <http://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/Final_report_English_TIP.pdf>, accessed 10 April 2013, para. 12: "States Parties should consider, in line with their domestic legislation, not punishing or prosecuting trafficked persons for unlawful acts committed by them as a direct consequence of their situation as trafficked persons, or where they were compelled to commit such unlawful acts".

²⁹ UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, Juy Ngai Ezzati, A/HRC/20/16 (6 June 2012), paras. 25-30.

³⁰ United Nations, *Vienna Convention on the Law of Treaties* (1988), Treaty Series, Vol. 1155, p. 381, Article 27.

[22] OSCE participating States have undertaken to "[e]nsure that measures adopted for the purpose of preventing and combating trafficking in persons do not have an adverse impact on the rights and dignity of persons, including their freedom of movement".²⁰ The principle of non-punishment has been advocated at the OSCE level since the 2000 Ministerial Council committed: "to take necessary measures, including by adopting and implementing legislation, to criminalize trafficking in human beings, including appropriate penalties, with a view to ensuring effective law enforcement response and prosecution. Such legislation should take into account a human rights approach to the problem of trafficking, and include a provision for the protection of the human rights of victims, ensuring that victims of trafficking do not face prosecution solely because they have been trafficked."²¹

This commitment has been reiterated to the present day: in the Vilnius Declaration, the OSCE Ministerial Council affirms:

"10. We recognize that adequate measures should be taken to ensure that, where appropriate, identified victims of human trafficking are not penalized for their involvement in unlawful activities to the extent that they have been compelled to do so."²²

[23] The principle has furthermore been recognized in resolutions of the General Assembly of the United Nations,²³ the Brussels Declaration on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings²⁴ and the

²⁰ OSCE Permanent Council, *Decision No. 567/Rev. 1 OSCE Action Plan to Combat Human Trafficking*, FC/DA/57/Rev.1 (Vienna, 7 July 2006), Chapter IV, para. 5.2.

²¹ OSCE Ministerial Council, *Decision No. 1 Enhancing the OSCE's Efforts to Combat Trafficking in Human Beings*, MC(8), DEC/1 (Vienna, 28 November 2000), para. 9.

²² OSCE Ministerial Council, *Ministerial Declaration on Combating All Forms of Human Trafficking*, MC.DOC/11/Conr.1 (7 December 2011); OSCE, *Annex to the Agenda of the 2012 OSCE Human Dimension Seminar*, OJ.GAL/51/12/Rev.1 (10 May 2012); "A rule of law and human rights-based approach to trafficking in human beings and an essential element of the obligation to protect the rights of victims is also that victims of trafficking do not face prosecution solely because they have been trafficked and are not penalized for their involvement in unlawful activities. Such legislation should take into account a human rights approach to the victims of trafficking should not be prosecuted or punished, including for criminal or administrative offences they committed as a consequence or as a cause of being trafficked. OSCE participating States committed themselves to ensure that the requirement of non-prosecution and non-punishment of victims of trafficking is implemented on the national level".

²³ United Nations, *Resolution on Traffic in women and girls / adopted by the General Assembly, A/RES/55/69* (91 January 2001), para. 6, also United Nations, *Resolution on Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/64/393* (12 August 2010); it requires States to "Ensure that victims of trafficking in persons are treated as victims of crime and not as criminals. States should take all appropriate measures to ensure that identified victims of trafficking in persons are not penalized for having been trafficked and that they do not suffer from victimization as a result of actions taken by Government authorities".

²⁴ European Union (EU), *Brussels Declaration on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings*, 1488/102 (29 November 2002), para. 7, <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4683a222.html>>, accessed 10 April 2013: "Trafficked victims must be recognized as victims of serious crime. Therefore they should not be re-victimised, further stigmatised, criminalised, prosecuted or held in detention centres for offences that may have been committed by the victim as part of the trafficking process".

"Victims of trafficking in human beings should, in accordance with the basic principles of the legal systems of the relevant Member States, be protected from prosecution or punishment for criminal activities such as the use of false documents, or offences under legislation on prostitution or immigration, that they have been compelled to commit as a direct consequence of being subject to trafficking. The aim of such protection is to safeguard the human rights of victims, to avoid further victimisation and to encourage them to act as witnesses in criminal proceedings against the perpetrators."¹⁵

[19] The principle of non-punishment has been recognized in instruments adopted in other areas of international law. Again, the rationale is that the person concerned was in some way compelled by circumstances such that their own freedom of action was limited and they should therefore be free from criminal liability. Thus the UN Convention Relating to the Status of Refugees provides, at Article 31.1, that parties

"shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened [in certain specified ways], enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence".¹⁶

3.1 Soft law instruments

[20] The principle of non-punishment and non-criminalization of trafficked persons is recognized in several soft law instruments adopted over the last decade or so. These instruments stress that the human rights of trafficked victims should be at the centre of efforts to prevent and combat trafficking.

[21] Principle 7 of the Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking,¹⁷ adopted by the Office of the UN High Commissioner for Human Rights, states:

¹⁵ European Union, *Op. Cit.*, para. 14.

¹⁶ United Nations, *Convention relating to the Status of Refugees*, 189 UNTS 150 (Geneva, 28 July 1951). Furthermore, the obligation not to impose "penalties" under Article 31 is widely recognized as requiring States to provide individuals with protection from criminal liability. In the United Kingdom High Court of Appeal in *R (on the application of) Eubank v. South Essex District Council* [2009] EWHC 1047, para. 75 (29 July 2009), the UNHCR authoritatively pronounced on the meaning of Article 31, quoted at para. 29 of the judgement: "The obliges Contracting States not to apply the relevant provisions under domestic penal law to refugees and asylum seekers. If necessary, they have to amend domestic penal law or prosecution instructions/practice in order to ensure that no person entitled to benefit from the provisions of Article 31 shall run the risk of being convicted." <<http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/1939/765.html>>, accessed 10 April 2013.

¹⁷ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, E/2002/69/Add.1 (2002), <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/31fcd0ff.html>>, accessed 31 January 2013.

prohibition of slavery, servitude and forced labour) that the State's human rights obligation includes having in place legislation [...] adequate to ensure the practical and effective protection of the rights of victims or potential victims of trafficking".³⁶ This emphasis on the protection of victims' rights in reality indicates that the obligation extends to include ensuring that such persons are not punished for offences that were caused or directly linked to their having been trafficked; few acts could constitute a more flagrant violation of a victim's rights than for the State to prosecute or otherwise punish a person for acts they were compelled by their trafficker or trafficking to do. The obligation of non-punishment is therefore intimately tied to the State's obligations to identify, protect and assist victims of trafficking³⁷ and also to the State's duty to investigate a trafficking situation with a view to identifying the trafficker and seeking to bring the true perpetrator to justice.³⁸

[28] The principle of non-punishment may be infringed both indirectly and directly. Indirect violation results from a failure of the State authorities to identify a person as a victim of trafficking, which, consequently, leads to an incomplete picture of the circumstances of a committed offence and criminal accountability. The direct violation of the non-punishment principle arises from situations where State authorities dealing with an offence committed by the victim of trafficking "ought to have been aware"³⁹ of her/his status as a victim of trafficking but fail to attach appropriate significance to this fact when deciding upon her/his responsibility.

In the event of a conflict between its domestic law and an international obligation, the latter remains binding upon the State. Therefore, those States which are parties⁴⁰ to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings should, in order to act in conformity with that instrument, if necessary, take steps to ensure that the non-punishment principle is given real and practical effect, as required by Article 26.

4. The non-punishment principle: essential element of a human rights approach

[26] Trafficked persons have been the victims of one or more serious criminal offences. States have obligations to assist such persons, and not to treat them as criminals. The UN Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking state that "[t]he human rights of trafficked persons shall be at the centre of all efforts to prevent and combat trafficking and to protect, assist and provide redress to victims".⁴¹ The 2005 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings provides clearly, in the Preamble: "Considering that respect for victims' rights, protection of victims and action to combat trafficking in human beings must be the paramount objectives".⁴² In the Porto Ministerial Council Declaration, the OSCE participating States also affirmed: "The dignity and human rights of victims must be respected at all times"⁴³. The penalization of a person for acts that they have committed as a cause or direct consequence of being trafficked must be seen in that context: not only does it unjustly punish and stigmatise victims of serious crime; it would also violate these human rights objectives.

[27] The principle of non-punishment, in addition to requiring that States refrain from certain acts against trafficked persons, also imposes positive obligations on them. In the case of Rantsev v. Cyprus and Russia, the European Court of Human Rights held with regard to Article 4 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (the

32 OSCE Ministerial Council, Decision No. 15/05 Preventing and Combating Violence against Women (Ljubljana, 6 December 2005), para. 3; calls on participating States to consider signing and ratifying, where appropriate the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.
33 UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, E/2002/58/Add.1 (20 May 2002), <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/5d0d31f1.html>>, accessed 31 January 2013.
34 Council of Europe, Convention on Action against Trafficking in Human Beings, (ETS No. 197 (Warsaw, 2005), Article 26).
35 OSCE Ministerial Council, Declaration on Trafficking in Human Beings, MC(10), JOURFZ (Paris, 1 December 2002), Annex 2, Section II, para. 6.

cancelled once it is evident that the relevant offence was committed in the course, or as a consequence, of being trafficked. The earlier a person is identified as a victim of trafficking, the sooner steps can be taken to avert or discontinue such penal or administrative measures in relation to any alleged offences. It is therefore essential that effective mechanisms and procedures be in place so that victims of trafficking can be identified as quickly as is reasonably possible. Failure to do this is likely to result in the victim being treated as a "normal" offender, that is one who would normally be required to take full legal responsibility, including being sanctioned for their acts. Therefore, early identification is crucial and States should ensure that public servants who are likely to come into contact with trafficked persons, such as police officers, border guards, social services and labour inspectors, are trained to do this and to co-operate together.⁴⁴ Furthermore, State authorities are required to act proactively in order to uncover potential situations of human trafficking: the prosecutor needs to take the initiative in ensuring that enquiries are made regarding the circumstances of the suspect and the circumstances in which they were apprehended.⁴⁵ The SR is of the view that full, prompt and effective use must also be made of a State's National Referral Mechanism for victim identification. It is also vital that the judiciary is able to identify cases that bear the hallmarks of trafficking and exploitation in order to prompt relevant enquiries to be made by the prosecutor concerning victim identification and perpetrator investigation. In such cases it may be ultimately necessary for the court to divert the case away from the criminal justice system and for the victim to be directed to assistance and recovery procedures.

[30] In order to ensure that victims of trafficking are not penalized or punished for acts caused or directly linked to their having been trafficked, as soon as there is a reasonable suspicion that they might have been trafficked, there must be a careful assessment of the circumstances of their case. Furthermore, any order of removal from the country should be suspended⁴⁶ and they should receive essential assistance and support in accordance with their needs and entitlements, including access to independent legal advice regarding their situation. Article 12.1 of the Council of Europe Convention stipulates:

40 OSCE Ministerial Council, Decision No. 8/07 Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation (Madrid, 30 November 2007), para. 4; OSCE Permanent Council, Decision No. 557/Rev. 1 OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings (Vienna, 7 July 2005), Chap. III, para. 5, Chap. V, para. 3, Addendum para. 5.
41 England and Wales Court of Appeals, Case of Regina v. O. EWCA Crim 2835 (2008), <<http://www.bailii.org/ew/cases/ewCA/crim/2008/2835.html>>, accessed 10 April 2013.
42 Council of Europe, Op. Ct., Article 10, para. 10.3: "When the age of the victim is uncertain and there are reasons to believe that the victim is a child, he or she shall be presumed to be a child and shall be accorded special protection measures pending verification of his/her age".

"Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to assist victims in their physical, psychological and social recovery. Such assistance shall include at least: [...] counselling and information, in particular as regards their legal rights and the services available to them, in a language that they can understand".

A similar obligation exists at the EU level.⁴³ OSCE anti-trafficking commitments also call on States to ensure the provision of assistance to victims, and in particular access to legal assistance and counselling in a language known by the victim.⁴⁴

Girl trafficked for sexual exploitation returned as irregular migrant with false documents

R travelled to Switzerland from Eastern Europe with the help of an acquaintance. She was given a forged passport indicating that she was over 18 years old. She was forced to become a street prostitute; she had to hand over 1000 Swiss francs a day to her exploiters. They threatened to kill her if she disobeyed them. During a police operation, the police found out that her passport was forged and indicated a false age; she was interviewed but did not tell her story and was detained pending deportation; detention itself could be considered a punishment in this context. The NGO FIZ heard about her case and managed to be granted a 40 minute visit to meet her. She was very afraid and reluctant to speak but when she realized that the counsellor was familiar with her situation, she opened up and asked for help. She was afraid of the pimp who lived in her country of origin in the neighbourhood of her family. The NGO tried, without success, to delay her deportation. Three days later she was returned to her home country.⁴⁵

Source: FIZ, Trafficking in girls, Newsletter 12 (2012), p. 3.

43 European Union, Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA (5 April 2011), Article 11.5.

44 OSCE Ministerial Council, Decision No. 8/07 Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation (Madrid, 30 November 2007), para. 3; OSCE Ministerial Council, Decision No. 5/08 Empowering Criminal Justice Responses (Vienna, 20 November 2008), para. 10; OSCE Permanent Council, Decision No. 557/Rev. 1 OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings (Vienna, 7 July 2005), Chap. IV, para. 6.1.

45 The Swiss National Action Plan to fight human trafficking 2012-2014 points to a number of important existing provisions regarding victim identification and enforcing measures against foreigners staying in Switzerland illegally. An amendment to the Swiss Criminal Code in 2007 introduced a provision regarding the "exemption of trafficking victims from penalty". It is unclear in the case above whether an application for residence permit was submitted, and why the non-punishment provision was not applied in this instance.

6. The scope of the principle

[31] The principle of non-punishment extends beyond a restriction on prosecutions. There are other ways in which victims of trafficking may be punished or penalized for acts they have committed in the process, or as a consequence, of being trafficked. Not all such acts will be crimes, although they may breach the law. Victims of trafficking may breach immigration laws or other laws by crossing the border illegally or by using false documentation. Even if they have entered the country legally, they may breach the conditions of entry by overstaying or working or by violating labour regulations. They may, on the face of it, violate laws prohibiting or regulating prostitution. However, the reality is different: the reality is that victims of trafficking are in this situation because they have been trafficked in violation of the law, such that their autonomy has been taken away from them. Adult trafficked persons have, in the words of Article 3(a) of the Palermo Protocol, been subjected to “the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability”, or else someone having control over them has been given benefits to consent to control being achieved over them.⁴⁶

Judicial interpretation of non-punishment

In a recent case, the UK Court of Appeal commented on Article 26 of the Council of Europe Convention, which appears to adopt a wider interpretation of compulsion under the Convention than would normally be understood under English common law:

- “[...] Article 26 [...] uses the word “compelled” in a general sense appropriate to an international instrument, and is not limited to circumstances in which the English common law defences would be established”;

- “[...] the obligation under Article 26 is [...] one which extends to any offence where it may have been committed by a trafficked victim who has been compelled to commit it”.

Sources: England and Wales Court of Appeals, *Case of LM, MB, DG, Befti Tabak and Yuliyade Tjiani and- The Queen*, EVOCA Crim 2327 (2010), paras. 11-12.

46 For recent guidance on the meaning and scope of ‘abuse of a position of vulnerability’ see: UNODC, *Issue Paper on Abuse of a Position of Vulnerability and Other Forms of Coercion*, http://www.unodc.org/documents/humantrafficking/2012/UNODC_2012_Issue_Paper_-_Abuse_of_a_Position_of_Vulnerability.pdf, accessed 10 April 2013; and UNODC, *Guidance Note on Abuse of a Position of Vulnerability as a Means of Trafficking in Persons in Article 3 of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (2012), http://www.unodc.org/documents/humantrafficking/2012/UNODC_2012_Guidance_Note_-_Abuse_of_a_Position_of_Vulnerability_E.pdf, accessed 10 April 2013. For a discussion on the scope of the principle in cases involving children, see Section 6.1 below.

Girl trafficked for sexual exploitation bordered in detention through cross-border co-operation

Nigerian women were recruited under false promises and brought to Belgium to be sexually exploited. Traffickers used violence and voodoo rituals to keep the women subjugated, and forced them into prostitution to repay their travel costs. During an investigation into internet prostitution involving African women, Belgian police detected this case; through phone tapping the police discovered that one of the victims had been intercepted in the Netherlands in possession of false documents and had been placed in a detention centre for irregular migrants. Belgian judicial authorities sent a rogatory letter to their counterparts in the Netherlands in order to interview the victim. As a consequence of effective cross-border co-operation, they managed to arrange for the victim to be contacted by a professional from a specialized reception centre for victims of trafficking. She was informed about the possibility of co-operating with the Belgian police and being granted victim status in the country. Thanks to the effective multi-disciplinary cross-border co-operation amongst prosecutors, immigration authorities and NGOs in and between the two countries, the trafficked woman was transferred to Belgium and assisted by a specialized reception centre for victims of trafficking.

Sources: Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, *2011 Annual Report on Trafficking in and Struggling of Human Beings. The money that matters* (Brussels, October 2012), pp.98-101 - https://www.diversiteit.be/actions-publicatie_detail?id=153&thema=5&select_page=21&setLanguage=3, accessed 10 April 2013.

[33] The UN Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking⁴⁸ directly address detention and freedom of movement. Principle no. 7, referred to above (paragraph 21) provides that trafficked persons “shall not be detained” for the illegality of their entry or presence in another country, nor for their involvement in unlawful activities to the extent that this is a “direct consequence” of their being trafficked persons.

The Guidelines address this further:

- Guideline 1.5 provides that States should consider “*protecting the right of all persons to freedom of movement and ensuring that anti-trafficking measures do not infringe upon this right*”.

48 UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, E/2002/68/Add.1 (3 May 2002), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/31f65044.html>, accessed 31 January 2013.

- Guideline 2.6 provides that States should consider “*ensuring that trafficked persons are not, in any circumstances, held in immigration detention or other forms of custody*”.
- Guideline 4.5 provides that States should consider “*ensuring that legislation prevents trafficked persons from being prosecuted, detained or punished for the illegality of their entry or residence or for the activities they are involved in as a direct consequence of their situation as trafficked persons*”.
- Guideline 6.1 provides that “*trafficked persons should not be held in immigration detention centres, other detention facilities or vagrant houses*”.

These guidelines clearly demonstrate recognition that people who have been trafficked should be treated in a way that recognizes their vulnerability and that they are victims of crime, not criminals. This has been given legal form and effect in the non-punishment provisions of the Council of Europe Convention and the EU Directive on trafficking.

[34] Furthermore, medical research on the consequences of the trafficking experience on victims indicates that detention and imprisonment contribute to exacerbating their trauma and vulnerability, and can lead to cumulative trauma, suicidal behaviour and post-traumatic stress disease. Therefore consideration and understanding of a victim’s trafficking ordeal and health consequences reinforce the importance of ensuring that victims are not detained for offences, which are caused or directly linked to their having been trafficked.⁴⁹

[35] Victims of trafficking are vulnerable to other sanctions and punishments, including prohibition of re-entry to the State or even forced repatriation. Forced repatriation may breach the prohibition of non-retoulement because of international protection obligations owed to the trafficked person, either because the trafficked person is a refugee⁵⁰ or else because they qualify for complementary, or subsidiary, protection.⁵¹

49 OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings in partnership with the Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights and the Helen Bamber Foundation, *Trafficking in Human Beings: Amounting to Torture and Other Forms of Ill-treatment*, Occasional Paper Series no. 5 (June 2013).

50 UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Article 1(A)(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees: Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked*, HCR/GIP/06/07 (7 April 2006).

51 Under European Union law, this is regulated by Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection. This instrument does not apply to European Union citizens but such persons are nevertheless protected by human rights law generally in this respect. The Directive has been recast: European Union, *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 as amending of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection*.

[32] Trafficked persons are not only at risk of being subjected to unjustified prosecutions, which may lead to fines being imposed on them or even to imprisonment. They are also at risk of being penalized by being placed in administrative detention or being subjected to other limitations on their freedom of movement such as “detention in closed shelters”.⁴⁷ Such detention may violate States’ obligations under human rights law. Article 5 of the European Convention on Human Rights provides, in part:

“1. Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of his liberty save in the following cases and in accordance with a procedure prescribed by law: [...] (c) the lawful arrest or detention of a person effected for the purpose of bringing him before the competent legal authority on reasonable suspicion of having committed an offence or when it is reasonably considered necessary to prevent his committing an offence or fleeing after having done so, [...] (f) the lawful arrest or detention of a person to prevent his effecting an unauthorised entry into the country or of a person against whom action is being taken with a view to deportation or extradition.”

Article 5 prohibits arbitrary detention – detention not otherwise justified by law. It upholds the fundamental freedom of all to move when and where they wish unless there is a reasonable justification to prevent this. In light of this, it is crucial that States have in place appropriate mechanisms for efficiently and accurately identifying and assisting victims of trafficking: on the face of it, a trafficked person may well appear to have committed an offence which would justify their detention; alternatively they may be identified as someone who has entered the destination country without appropriate authorization. Therefore, it becomes particularly important to train personnel of detention centres for irregular migrants and to encourage their co-operation with NGOs with a view to identifying undocumented trafficked persons who all too often end up in these facilities and may be very afraid to come forward and denounce their exploiters due to threats, debt bondage, trauma or lack of trust in the authorities.

47 This practice has been identified as a major shortcoming in the treatment of trafficked people: Global Alliance against Traffic in Women, *Collateral Damage. The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World* (Bangkok, 2007), p. 22; A. Gallagher and E. Pearson, ‘The High Cost of Freedom: A Legal and Policy Analysis of the Detention for Victims of Trafficking in Human Rights Quarterly’, Vol. 32, p. 73 (2010).

6.1 The scope of the principle in cases involving trafficked children

[37] Children are widely recognized as being particularly vulnerable to abuse and exploitation, including trafficking.⁵⁵ By virtue of their age alone they are also particularly vulnerable when they come into contact with the State. They have particular needs and rights, including protection from others, care requirements and education. Whilst the age of criminal responsibility can vary significantly from country to country, States nevertheless have special responsibilities under international law with regard to all persons under the age of 18. The UN Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking provide, in Principle 10:

“Children who are victims of trafficking shall be identified as such. Their best interests shall be considered paramount at all times. Child victims of trafficking shall be provided with appropriate assistance and protection. Full account shall be taken of their special vulnerabilities, rights and needs.”

Guideline 8.2 recommends that there be procedures in place for the rapid identification of child victims. Guideline 8.3 repeats – specifically with regard to children – the general injunction not to subject victims of trafficking to criminal procedures or sanctions.

[38] The UNICEF Guidelines on the Protection of the Rights of Child Victims of Trafficking also provide for a duty on States not to prosecute any children put in a situation where they were compelled to commit an offence related to their trafficking:

“The judicial authorities shall ensure that child victims are not subjected to criminal procedures or sanctions for offences related to their situation as trafficked persons including violations of migration laws.”⁵⁴

[39] The UN Guidelines on Justice in Matters Involving Child Victims and Witnesses of Crime define child victims and witnesses as “children and adolescents, under the age of 18, who are victims of crime or witnesses to crime regardless of their role in the offence or in the prosecution

55 European Commission, *Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament on the Communication from the Council of the Regions: The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings*, 2012-2016, COM(2012) 286 final (Brussels, 19 June 2012); European Union, *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA* (5 April 2011), Preamble, Recital 8, 12. The special vulnerability, and particular needs, of children are addressed at length in UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe* (Geneva, 2006).

54 UN Children's Fund (UNICEF), *Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking* (September 2006), http://www.unicef.org/iceo/0610-UNICEF_Victims_Guidelines_en.pdf, accessed 30 January 2016, p. 20.

of the alleged offender or groups of offenders.”⁵⁵ The UN Guidelines further recognize that “children who are victims and witnesses may suffer additional hardship if mistakenly viewed as offenders when they are in fact victims and witnesses”.⁵⁶ The Guidelines emphasize the need to ensure that child victims and witnesses be treated in a caring and child-sensitive manner, with dignity and compassion and be afforded appropriate protection according to international standards. Building on the guidelines, UNICEF further highlights that children who have been exploited and/or trafficked, are entitled to protection including protection from “sanctions and prosecution for offences that they committed as a consequence of their situation. This principle should apply regardless of their role in the offence and where the offence was committed, and irrespective of the initiation or outcomes of criminal proceedings, or the charges brought forward against the perpetrators.”⁵⁷

[40] The special vulnerabilities and status of children are recognized in the Palermo Protocol and Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings definitions of human trafficking, which restrict the requirement for any of the means used to traffic to be established in cases of adults only. Hence, the crime of child trafficking takes place under the Palermo Protocol and the Council of Europe Convention definitions, where the act of recruitment, transportation, harbouring or receipt of a person is done for the purpose of exploitation and the person is aged under 18, irrespective of whether any of the means required for trafficking of adults have been used.⁵⁸

[41] In the case of children, therefore, no means at all, including coercion, deception or threat, are required to establish the victim status of the child. Children cannot in law consent to being trafficked nor can trafficked persons validly consent to their exploitation. “Even if a child is not threatened, no force is used against him or her, or he or she is not coerced, abducted or deceived, the child cannot give consent to the act of trafficking for the purpose of exploitation.”⁵⁹ The EU Directive on trafficking

55 United Nations Economic and Social Council, *UN Economic and Social Council 2005/20: Guidelines on Justice in Matters Involving Child Victims and Witnesses of Crime*, E/RES/2005/20 (22 July 2005), para. 9(a) – http://www.un.org/en/peaceandjustice/iceo/guidelines_on_justice_in_matters_involving_child_victims_and_pdf, accessed 10 April 2013.

56 *Ibid.*, para 7(a).

57 UNICEF, *Innocent Research Centre, Child Trafficking in the Nordic Countries: Refining strategies and national responses*, Technical report (May 2012), p. 99, <http://www.unicef-ic.org/publications/643>, accessed 10 April 2013.

58 United Nations, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, UN Doc. A/45/49 Vol.1 (15 November 2000), Article 3; Council of Europe, *Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, CETS No. 197 (Warsaw, 2005), Article 4.

59 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Trafficking in Persons (Vienna, 2009)*, http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT/leaflet_en.pdf, accessed 10 April 2016.

also reiterates the prime importance of this: “when a child is concerned, no possible consent should ever be considered valid”.⁶⁰ Hence, when non-punishment provisions are being applied to the case of a child, States should adopt a broad, not literal, interpretation of the word “compelled” which appears in both Article 26 of the Council of Europe Convention and Article 8 of the EU Directive on trafficking. This would involve a consideration of whether the offence committed by the child was related to the trafficking. In cases where this link is present, the prosecution should not be brought or it should be discontinued at an early stage or an appeal against conviction should be allowed.

[42] The Special Representative takes the view that in cases involving children, the need for a broad application of compulsion needs to be understood in light of the child's vulnerability on account of their age alone, and of the irrelevance of consent in the legal definition of child trafficking. More specifically, where there is evidence of abuse and/or exploitation and/or trafficking of a child, from a legal perspective it should be understood that in such circumstances a child has no autonomy, is not free to make clear or informed choices such as regarding opportunities for escape and may have access to very limited, if any, alternative options. Thus, where a child is exploited and/or trafficked, and is used by a trafficker for an illegal purpose, or the child commits a criminal act related to their trafficked status, the application of the non-punishment provision is crucial, not only from a child safeguarding perspective but also to prevent the risk of secondary traumatization to the child at the hands of the State.

[43] Since the consent of the child is not relevant for legal purposes, law enforcement authorities should not query the child's consent to the exploitation. Therefore, the information gathered during the investigation phase – that authorities may use to confront children during trial or at a hearing of the child victim – can under no circumstances be used against the child for purposes of establishing their criminal liability. The child's consent to an illegal activity in a trafficking situation cannot override the victim status of the child.⁶¹

[44] Children are trafficked for a variety of forms of exploitation, some of which, but for the child's trafficked status, could render the child liable to criminal prosecution, depending on the age of criminal

60 European Union, *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA* (5 April 2011), Preamble, Recital 11.

61 UN Children's Fund (UNICEF), *Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking* (September 2006), http://www.unicef.org/iceo/0610-UNICEF_Victims_Guidelines_en.pdf, accessed 30 January 2016, p. 20.

[36] Trafficked persons may be penalized because they are unable or unwilling to co-operate with the authorities in investigation and prosecution of trafficking offences. In some cases trafficked persons may be repeatedly penalized because of their prior criminal or administrative records, even if they co-operated with the authorities in the investigation. Such instances include cases where trafficked persons receive an expulsion order as irregular migrants, or when they are convicted of offences related to their trafficking. As a result of these penalties, victims of trafficking may have administrative and/or criminal records with lasting negative repercussions. For example, these administrative and/or criminal records may become an impediment for victims to receiving or extending a residence permit or they may affect a victim's ability to travel.⁵² Furthermore, criminal records may lead to serious consequences when the trafficked persons are returned to their countries of origin, for example when such criminal records relate to drug offences which in some countries of origin carry even death penalties.

Woman exploited for shoplifting

“A young Mongolian woman (D) was arrested in the Netherlands for shoplifting. During questioning, D declared that she was forced to commit the theft. However, she provided so little accurate information about the person she claimed had coerced her that the police were unable to do anything with the information and D had to pay a fine for the theft. Because D was living illegally in the Netherlands, preparations were made for her repatriation. During the interview with D, the Return and Departure Service (DT&V) found indications of human trafficking. When DT&V persisted with the questioning, it emerged that a gang had forced D to work as a prostitute and commit thefts in the Netherlands. D ultimately reported the human trafficking. She was admitted to the B9 scheme [temporary residence permit regulation for victims of trafficking]. Because of her conviction for shoplifting, however, there is a good chance that D will not be granted continued residence, according to her social worker. The case against the human traffickers was still proceeding at the time of writing.”

Source: Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, *Seventh Report of the Dutch National Rapporteur* (2010), pp. 235-234.

granted (local).

52 For a discussion of this issue, see: Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, *Shifting the focus on human beings*, Seventh Report of the Dutch National Rapporteur (2010), pp. 235-235.

in the context of the child welfare/protection system. UNICEF maintains that “*Under no circumstances should a child be placed in any type of detention facility, including police cells, prisons or even special detention centres for children*”.⁶⁷

Girl using false identity document to flee abroad from her trafficker

A 16-year-old Nigerian girl agreed to be taken to the UK to avoid an arranged marriage in her home country with a 63 year-old man. Upon arrival she was threatened, raped and forced into prostitution to a debt of EUR 60,000 for her travel that had been arranged for her. After some time she managed to escape and was caught by police with a false identity document on board a coach going to France. She pleaded guilty to an offence of possessing a false identity card with the intention of using it as her own and was sentenced as an adult to 8 months' imprisonment. Her conviction was appealed. In its judgement the Court of Criminal Appeal drew attention to the obligations under the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and under the European Convention on Human Rights (art. 6). In the appeal proceedings it emerged that the girl was only 16 or 17 years old; in addition, that social workers of the Poppy Project who had recently assessed her to be a credible victim of trafficking for sexual exploitation, had asked the girl's defence lawyers for the original trial to be adjourned so they could properly assess her yet, this request had been ignored and the case had continued without any further investigation by her lawyers into the possibility that she might have been a victim of trafficking. The Court of Appeal further found that the prosecutor had not addressed the question of whether it was in the public interest to prosecute her, that the defence lawyers had not considered whether she might have had a defence of duress, that nobody had considered the State's duty to protect her as a child and indeed even the Judge had given no thought to her age despite the fact that as a child (i.e., under 18 years of age), she should not have been dealt with in the Crown Court at all. The Court of Appeal found that the circumstances of her conviction were “shameful” and quashed the conviction on the basis that a fair trial had not taken place.

Source: England and Wales Court of Appeals, *Case of Regina v O, EMCA Crim 2835 (2008)*, <<http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Crim/2008/2835.html>>, accessed 10 April 2013.

67 UNICEF Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe (Geneva, 2006), p. 65 <http://www.unicef.org/eeca/UNICEF_Child_Trafficking_06w.pdf>, accessed 10 April 2013.

responsibility in the particular State. Where a child is trafficked, and is used by a trafficker for an illegal purpose, or the child otherwise commits a criminal act which is related to their situation as a trafficked child, non-punishment should be applied also in order to prevent the further victimization of that child. Where the circumstances are unclear and there are doubts regarding the relationship between the offence and the child trafficking situation, law enforcement officials and prosecutors should prioritize actions that promote the well-being of the children, avoid harm to them and are in their best interests.⁶²

[45] In line with international standards⁶³ and jurisprudence of the European Court of Human Rights, “it is essential that a child charged with an offence is dealt with in a manner which takes full account of his age, level of maturity and intellectual and emotional capacities, and that steps are taken to promote his ability to understand and participate in the proceedings.”⁶⁴ Furthermore, “[i]n all proceedings involving children, the urgency principle should be applied to provide a speedy response and protect the best interests of the child, while respecting the rule of law.”⁶⁵ In the context of child trafficking, it becomes particularly important to ensure that the process of identification of the child as a victim of crime be also conducted without undue delay. International standards further provide that when there are reasons to believe that a victim is a child, they should be presumed to be a child until their age is verified.⁶⁶

[46] Regarding detention, children should not be placed in police cells or other detention facilities connected with law enforcement. It may be necessary to keep children in some appropriate special location for their own safety

62 UNICEF Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe (Geneva, 2006), pp.104-105, <http://www.unicef.org/eeca/UNICEF_Child_Trafficking_06w.pdf>, accessed 10 April 2013. See also United Nations Children's United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (“The Beijing Rules”): resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/40/23 (29 November 1985), <<http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40023.htm>>, accessed 30 January 2013, para. 10.3.

63 United Nations Economic and Social Council, Op. Cit., Arts. V, VI, VII, <http://www.un.org/en/peacekeeping/doc/guidelines_on_justice_in_matters_involving_child_victims_and.pdf>, accessed 10 April 2013.

64 European Court of Human Rights, *Case of V. v. The United Kingdom*, Application no. 24888/94 (Strasbourg, 16 December 1999), para. 66. European Court of Human Rights, *Case of T. v. The United Kingdom*, Application no. 24724/94 (Strasbourg, 16 December 1999), para. 84.

65 Council of Europe, *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice* (17 November 2010), Section IV, para. D, 30.

66 UNICEF Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe (Geneva, 2006), p. 65 <http://www.unicef.org/eeca/UNICEF_Child_Trafficking_06w.pdf>, accessed 10 April 2013. See also United Nations Economic and Social Council, Op. Cit., Art. XI, para. 30(c).

67 Council of Europe, Op. Cit., Art. 10.3; UNODC, *Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocol Thereto* (New York, 2004), p. 289, para. 65, <http://www.unodc.org/pdf/crime/legislative_guides/Legislative%20guides_Full%20version.pdf>, accessed 10 April 2013; UN OHCHR, *Commentary to the Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking* (2010), p. 163, <http://www.unhcr.org/refugees/citations/Commentary_Human_Trafficking_06w.pdf>, accessed 10 April 2013.

6.2 Trafficking-related offences

[50] The principle that a person who has been trafficked should not be penalized operates in two ways:

- for offences they have committed in the process of being trafficked (causation-based offences);
- for offences not connected with the act of trafficking but which they have been compelled to commit, as trafficked persons lacking autonomy in their acts (duress-based offences).⁷²

In fulfilling the duty of non-punishment with regard to victims of trafficking, national legislation and guidelines for prosecutors and other relevant criminal justice actors should include both types of offence.

[51] It is not possible to establish a comprehensive list of offences that victims may commit in the course, or as a consequence, of being trafficked. People are trafficked for many reasons and the offences in which they are involved are usually linked to these. Nevertheless there are certain offences which are frequently committed in the context of human trafficking.⁷³

[52] Offences that may be committed by victims in the course of being trafficked include, but are not limited to, the violation of immigration law, giving of false information to obtain travel documents, work permits and residence permits, illegal crossing of state frontiers and overstaying beyond the period of the visa.

[53] Offences that may be committed as a consequence of being trafficked include those committed in the course of being trafficked, where the victim was already being controlled by the traffickers. Such offences also include, but are not limited to, those related to the type of exploitation for which the victim has been trafficked. For example, victims who are forced into prostitution may have no authorization (where one is required) or they may be working in violation of the State's laws on

72 United Nations Working Group on Trafficking in Persons, *Non-punishment and non-prosecution of victims of trafficking in persons: administrative and judicial approaches to offences committed in the process of such trafficking*, CTOC/ COPAWG.4/2010/4 (9 December 2009), para. 4, <http://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/2010_CTDC_COP_WG4/WG4_2010_4_E.pdf>, accessed 10 April 2013.

73 UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *Model Law against Trafficking in Persons* (6 August 2009), <http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/UNODC_Model_Law_on_Trafficking_in_Persons.pdf>, accessed 29 January 2013, p. 1. Law implementation and monitoring. Law implementation monitoring table 10 provides the guidelines for prosecutors concerning legal systems that have prosecutorial discretion: “A victim of trafficking should not be detained, imprisoned or held liable for criminal prosecution or administrative sanctions for offences committed by him or her as a direct result of the crime of trafficking in persons, including: (a) The person's illegal entry into, fraudulent travel or identity documents that he or she obtained, or with which he or she was supplied, for the purpose of entering or leaving the country in connection with the act of trafficking in persons; (b) The person's involvement in unlawful activities to the extent that he or she was compelled to do so.”

[47] The Convention on the Rights of the Child states that “a child means every human being below the age of eighteen years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier” (Article 1).⁶⁸ The best interests of the child are to be “a primary consideration” in all matters involving the State (Article 3.1). In fact the vulnerability of children to exploitation is a theme that permeates the Convention; this is even more the case in the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography (2000).⁶⁹ Each of these instruments contains provisions stressing the need to act on the child's welfare and best interests. In particular, Article 37 (b) of the Convention on the Rights of the Child provides: “No child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time.”

[48] The UN Committee on the Rights of the Child, in its General Comment No. 6 on the treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, recommends that “[m]ore generally, in developing policies on unaccompanied or separated children, including those who are victims of trafficking and exploitation, States should ensure that such children are not criminalized solely for reasons of illegal entry or presence in the country.”⁷⁰ The Committee further addressed the issue of the detention of children in the context of international migration, stating that “[i]f the detention of a child because of their or their parent's migration status constitutes a child rights violation and always contravenes the principle of the best interests of the child”.⁷¹

[49] Children are often even less able than adults to resist the demands of traffickers. It is imperative that the non-punishment obligation should be respected with special care in the case of children, including the non-application of administrative sanctions.

68 United Nations, *Convention on the Rights of the Child* (1989), <<http://www.unhcr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>>, accessed 10 April 2013.

69 United Nations, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography*, A/RES/54/263 (2000).

70 United Nations Committee on the Rights of the Child (CRC), *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, CRC/GC/2005/6 (2005), para. 62.

71 United Nations Committee on the Rights of the Child, *Report of the 2012 Day of General Discussion: the Rights of All Children in the Context of International Migration* (Geneva, 2006), p. 65 <<http://www2.ohchr.org/english/docs/06/dayofdisc06/2012/ReportDODChildrenandMigrants0614.pdf>>, accessed 10 April 2013.

Trafficking for forced criminality (theft)

Victims were recruited in Romania with promises of a good job in Belgium. Travel was arranged, and once in Belgium the victims were given accommodation and forced to steal clothes in shops in order to repay their travel and living expenses. The stolen goods were then taken to Romania and sold there. One of the victims was forced into prostitution. The Belgian police started an investigation after receiving information regarding thefts in several shops across the country with the same modus operandi. The police investigation revealed that there was a structured criminal organization behind the thefts, in which people were coerced into committing theft and even trained on what to say to the police in case of arrest. The investigation required surveillance (phone tapping) and international co-operation and resulted in the conviction of 15 perpetrators, all of whom were convicted of organized crime, while six of them were convicted additionally of theft and six of them were convicted of trafficking for sexual exploitation. As a consequence of effective co-operation amongst the various sections of the police dealing with theft and THB, approximately 20 persons were considered to be victims of forced criminality and therefore were not prosecuted. Three of the defendants appealed their convictions but the Court of Appeal of Antwerp upheld the trial decision in its judgment of 24 January 2013.

Source: Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, Presentation of Alliance Expert Co-ordination Team Meeting in December 2012, including discussion of judgment from the Criminal Court of Turnhout (Belgium) (17 October 2012).

[66] Available practice concerning the implementation of the non-punishment principle reveals the challenges in ensuring its effective and consistent application in cases of trafficking for forced criminality, and in particular in drug trafficking cases. Identification of victims of trafficking for forced criminality (i.e., people exploited for committing thefts or drugs-related offences) is often more challenging than in cases in which victims are charged with possession and/or use of false documents. The reasons for this include the fact that often police and prosecutors dealing with theft and drug crimes are not the same as those investigating trafficking cases, and are not familiar with the specific features of trafficking and the frequent use of subtle means of coercion to exert control over victims, (e.g., by use of emotional coercion, or by means of abuse of a position of vulnerability). Moreover, the investigation of such cases often demands the collection of evidence through phone tapping and surveillance to prove that the victims were compelled into the commission of crimes. Therefore, such cases

a reasonable person would have acted that way, and there was no reasonable alternative such as escape.⁷⁷ Again, full account will have to be taken of the particular circumstances of each case.

Trafficked persons forced to smuggle drugs

Two young women from Uzbekistan (N and T) were recruited in their home country under false promises of work as waitresses in Thailand. On their arrival in Bangkok, the women were forced into prostitution for six months. Later N and T were sold to a Chinese gang which promised to free them if they carried "goods" in their suitcases across the Thai border. Both victims accepted the proposal and were transported from Pakistan to Thailand smuggling drugs. In 2000, N and T were arrested at Bangkok airport, prosecuted, convicted and sentenced to 32 and 25 years' imprisonment respectively for drug trafficking. In 2012 T was given amnesty and repatriated with the help of an international NGO. Despite a petition written to the King of Thailand in 2005 and a constant advocacy campaign, the second young woman remains in prison.

Source: Interview with the NGO "Isiqibolli Avlod" in February 2013.

[65] There are very challenging cases in which there is a thin line between victim and perpetrator, for example when victims are involved in the recruitment or exploitation of others. While this may well be a deliberate strategy by traffickers, there may not always be clear evidence that they acted under coercion or that they had no other choice but to submit to the requests of the perpetrators (i.e., the trafficker exerted control over the victim by means of abuse of a position of vulnerability). In other instances, where victims may have committed an offence to escape the influence of the trafficker, there may not always be evidence that the person acted under compulsion directly arising from their trafficking, for example when they escaped and tried to make a living by themselves using false documentation.⁷⁸

⁷⁷ This defence was considered in some detail in: England and Wales Court of Appeal (Criminal Appeal), *R v N, R v LE*, EWCA Crim 2307 (2010).
⁷⁸ For example in: England and Wales Court of Appeals, *On, Cit. para. 45*; the Court found in one of the cases, *Tianis case*, that: "I] there are no small difficulties in the way of the detail of the defendant's account, but it remains possible that the underlying assertion of trafficking is true, even if embellished. What however is clearly fatal to any reliance upon the convention is the fact that for some months before the offences were committed the defendant had been entirely free of any exploitation which she may have suffered and had been living a wholly independent life". Although the Court declined to quash the conviction it did however, decide to reduce the defendant's sentence on the basis that she might have been trafficked in the past.

[67] The cases above demonstrate how challenging it can be to ensure systematic and consistent respect by States for the right of victims of trafficking, including child victims where no means are in fact or law required to establish trafficked victim status, to receive protection, not punishment. They also illustrate a tendency to narrow the interpretation of the non-punishment obligation to sentencing considerations, rather than to protection against the conviction of a trafficked person for offences which are caused or directly linked to their having been trafficked.⁷⁹ Furthermore, they also demonstrate the necessity to adopt specific non-punishment-related domestic legislation, with a view also to ensuring equal treatment before the law for all trafficked persons.

[68] In conclusion, it appears that the application of the principle depends on the extent to which States prioritize the fight against trafficking in human beings over the punishment of victims.⁸⁰ More broadly, the application of the principle clearly correlates to the extent to which States put the protection of the rights of trafficked persons at the centre of their anti-trafficking efforts. The SR takes the view that this narrower interpretation of the principle, in other words that the non-punishment obligation be limited to sentencing considerations, may lead States to violate their obligations towards victims of trafficking.

8. Guidance towards an effective implementation of the non-punishment obligation

[69] States are obliged to ensure the protection of rights of victims of trafficking, including the right not to be punished for offences committed because of their situation as trafficked persons. States are therefore to secure an effective implementation of the non-punishment principle in their criminal justice systems and practices.

[70] Where it is established that an individual has been trafficked, based on their lack of autonomy, they should not be prosecuted for offences committed which are

⁷⁹ See for example England and Wales Court of Appeals, *Case of R v N, R v LE*, EWCA Crim 189 (2012), paras. 13, 91 and 113.
⁸⁰ For example, it is not uncommon when inspections are carried out in sectors prone to exploitation, that many irregular workers may be intercepted and placed in detention centres for irregular migrants. Amongst these workers there are often trafficked persons unwilling to report their exploitation due to fear of their exploiters or debt bondage. It becomes then crucial to have trained public officials able to proactively identify potential victims of trafficking and to dismiss charges and/or discontinue prosecution on the grounds that they are victims.

Child trafficking for labour exploitation in cannabis production

In 2012 the English Court of Criminal Appeal examined two cases of child trafficking for labour exploitation in cannabis production.

N entered the UK illegally; he was offered a job and brought to a disused commercial factory, converted in a cannabis farm, where he was told he must cook and clean. He was not paid. The house was guarded, the windows were bricked up and N was locked in together with others. On one occasion he managed to leave the farm, and then telephoned his controller to say that he did not want to go back any more; but he was told that an investment had been made in him and they would find him and kill him if he ran away, whether in the UK or Vietnam. He therefore agreed to return and was collected by a driver who took him back to the cannabis farm. One day the police discovered the cannabis farm and he was arrested. He was 16 when he worked on the farm and turned 17 on the day of his arrest. He was convicted of cannabis production offences and sentenced to a detention and training order (DTO) for 18 months. His case was submitted to the National Referral Mechanism (NRM) after he was convicted and sentenced, and only long after he had completed his sentence was he recognized to be a victim of child trafficking by the UK Border Agency.

LE was smuggled to the UK by his adoptive father but once in the UK he lost contact with him and was offered help by two Vietnamese. He was taken to a private house which had been converted into a cannabis farm, and there he lived and worked as a gardener. When the police discovered the farm he was arrested. He said he was 15 years old and that he had not realized that the activity was illegal. An age assessment established that he was at least 17 years old. The social services indicated that he was a potential victim of trafficking but the prosecution did not consider the evidence credible, as he had been found with GBP 100 in cash and a mobile phone with credit, and there were no bars on the windows of the house where he lived and worked. The NRM examined his case and he was recognized as a child victim of trafficking, yet the prosecution continued and he was sentenced to 20 months detention in a young offenders institution.

In R v N; R v LE [2012] EWCA Crim 189, the Court of Criminal Appeal dismissed the two appeals against conviction submitted in light of obligations under Article 26 of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. In dismissing the appeals, the Court asked itself whether the circumstances in which appellant N was working at the time of his arrest "represented a level of coercion and compulsion which should have led to the decision that he should not be prosecuted" (para. 90). The Court further held that: "*[i]n the language of Article 26 is directed at the sentencing decision rather than the decision to prosecute*". Their sentences were reduced on appeal respectively to 4 months' DTO and 12 months' custodial detention (paras. 13, 91, 113). The Court refused to quash their convictions.

In November 2012 N and Le lodged applications to have their cases considered by the European Court of Human Rights.

Source: England and Wales Court of Appeals, Case of R v N, R v LE, EWCA Crim 189 (2012).

directly linked to the process of being trafficked or as a result of being trafficked. The SR takes the view that the non-punishment provision should be interpreted in light of the definition of trafficking in human beings, especially with regard to a comprehensive understanding of compulsion i.e. inclusive of all means foreseen in the international definition of trafficking in human beings. Being "compelled" to commit a crime thus includes the full array of factual circumstances in which victims of trafficking act without autonomy because traffickers exercise control over them through abusive, coercive and

illicit means, including abuse of power or of a position of vulnerability. Such circumstances are typical of a trafficking situation: victims may act under compulsion and may be compelled to commit offences. Thus the non-punishment provision applies to all of these factual scenarios which are linked to the trafficking of victims.

[71] The State must make a judgment as to whether an offence was in fact linked to trafficking. If the offence is not linked, then the trafficked person may be liable to a penalty, like anyone else. Where there is a link, there is

of general defences recognized by domestic law. Such a specific provision is necessary especially in systems of mandatory prosecution to ensure that prosecution be discontinued at an early stage, and thus victims be immune not only from punishment but also from prosecution and detention, or at least that prosecution and eventually detention be immediately terminated as soon as the existence of the justification is ascertained. In any case the decision regarding the applicability of the justification must be made by the competent judicial authority without delay.

[75] In some jurisdictions the prosecutor may have a degree of discretion as to whether or not to initiate a prosecution with regard to the commission of a particular offence. The fact that an offence has been committed is not always in itself enough. It should be decided that it is not in the public interest to mount a prosecution, for instance where the suspect is a victim of trafficking and the offence is caused or directly linked with their having been trafficked. In such systems, where there is evidence of duress or coercion, the public prosecutor also has the discretion to decide to discontinue a prosecution on evidential grounds.⁸¹ Should a prosecution proceed, it should be possible for the court to sanction a stay of proceedings on grounds of abuse of process,⁸² or stay the proceedings on grounds that the prosecution violates Articles 4 and 6 of the ECHR,⁸³ if this does not occur, the prosecution and resulting conviction may be unlawful.

[76] It is not appropriate that the fact of having been trafficked should be treated only as a factor mitigating a punishment or penalty. Mere allowance for mitigation of the penalty would not amount to compliance with the obligation of non-punishment because it fails to take account of the victim's true condition. The autonomy and free will of the victim is actually taken away and they cannot be held responsible for unlawful acts which they have committed, where it can be shown that these acts were actually committed without any choice owing to the control exerted by the traffickers. Where it is concluded that a person has been trafficked, their criminal file should be cleared so that that person has no criminal record with regard to offences committed in the course, or as a result, of having been trafficked.

⁸¹ See, for instance, Crown Prosecution Service (England and Wales), *Legal Guidelines: Human Trafficking and Smuggling*, <http://www.cps.gov.uk/legal/h_u/human_trafficking_and_smuggling/#a30>, accessed 20 June 2012.

⁸² England and Wales Court of Appeals, *Case of LM, MB, DG, Behr, Tabari and Yalabude Tjani-and- The Queen, EWCA Crim 2327 (2010)*, para. 151; approved in *England and Wales Court of Appeals, Case of R v N, R v LE, EWCA Crim 189 (2012)*, para. 19.

⁸³ Compare with the UK Supreme Court Decision in *R. v. Waya* [2012] UKSC 51, a case concerning confiscation orders, where it was held that the power of a court to stay a prosecution as an abuse of process was not the appropriate procedure for giving respect to human rights under the ECHR and that the protection of ECHR rights must not be limited to the existence of a discretion by a prosecutor whether to prosecute, see *Waya*, at paras. 10, 19 and 24.

Trafficking in human beings for forced criminality (drug dealing)

Between 2006 and 2008, the police noticed that several hundred drug dealers were residing illegally in a region of Belgium. They had been recruited in Morocco with offers of working abroad. Although many of them knew that the job consisted of dealing drugs, some of them were promised legal jobs in the construction sector in Belgium. Between 2006 and 2008 several hundred drug dealers residing illegally in Belgium were reported in a region of Belgium. They had been recruited in Morocco with offers of working abroad. Although many of them knew that the job consisted of dealing drugs, some of them were promised legal jobs in the construction sector in Belgium. The workers were illegally brought to Belgium through a Moroccan network in Spain. Once in the country, the criminal organization confiscated their documents and forced them (via threats of the use of force, with armed weapons) to work as drug dealers to repay debts for their travel and living costs in the country.

In 2008 the Criminal Court of Charleroi (Belgium) examined one such case and convicted 15 persons of drug offences. In addition, based on the evidence of the victims, two of the perpetrators were convicted of trafficking in human beings for forced criminality with the aggravating circumstances of abuse of the victims' position of vulnerability, use of threats and fraud. The workers were recognized as victims, co-operated with the authorities and were not convicted of drug offences.

A few months later the same court examined a similar case. The criminal organization at stake was recruiting Moroccans and Algerians in Morocco, Algeria and Spain. The workers were then brought to Belgium. The perpetrators sometimes arranged training for the workers to perform the illegal activities. The Public Prosecutor, in co-operation with the NGO providing assistance to the victim, struggled to have one of the victims recognized as such and not a perpetrator, even though that person endured pressures and threats from the criminal organization and denounced them. The perpetrators were convicted of drug offences but not of trafficking.

Source: Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, 2008 *Annual Report on Trafficking in and Smuggling of Human Beings*. Enlisting people and resources to combat the phenomenon (Brussels, 2009). <http://www.diversiteit.be/?action=publicatie_detail&id=108&theme=5&select_page=216>, accessed 10 April 2013, pp. 24-25 and 60-61, relating to Judgment from the Criminal Court of Charleroi (Belgium), 3 June 2008, available in French at <http://www.diversiteit.be/index.php?action=rechtspraak_detail&id=590&select_page=68>, accessed 10 April 2013.

Application of non-punishment principle to trafficked woman suspected of involvement in the trafficking of others

The Bureau of the Dutch National Rapporteur on trafficking in human beings reports a case of application of the non-punishment clause to A, a woman recognized as a victim of trafficking and suspected of being involved in the exploitation of others. In a case before the District Court in The Hague,⁸⁴ the public prosecutor decided not to prosecute the victim on the basis of Article 26 (of the Council of Europe Convention) because:

- *A also worked as a prostitute herself and handed her money over to the suspect.*
- *She watched over the other women, but did not coerce them.*
- *The other women regarded her as a victim, not as a suspect.*
- *She was under the influence of the suspect because he had promised her a future with him and she still loved him.*
- *She controlled the other women to avoid being abused or threatened by the suspect. She was afraid of the suspect.*

Source: Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, *Trafficking in human beings - ten years of independent monitoring*, Eighth Report of the Dutch National Rapporteur (2010), p. 62.

[77] The SR furthermore takes the view that the obligation of non-punishment is not restricted to penalties imposed as a consequence of criminal prosecutions. In the situation where a person has been trafficked and is therefore unable to act with free will, even an unpunished conviction is in fact a punishment. The mere existence of a conviction is in itself a punishment and may have negative consequences for the victim in future because they would have a criminal record, and as a result might be restricted from certain activities, including limitations to their freedom of movement (e.g., not permitted to travel to another country) or to access certain employment.

[78] Clear and specific legislation and policy guidance is therefore necessary to support full and effective implementation of the non-punishment principle. Depending on the institutional and legal system of the country, the Parliament, the Ministry of Justice and/or the Prosecution Service may be leading the development of guidance, including the identification of criteria for

⁸⁴ The Hague District Court, 18 December 2009, LJN: BK6237, quoted in: Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, *Trafficking in human beings - ten years of independent monitoring*, Eighth Report of the Dutch National Rapporteur (2010), p. 62.

9. Conclusion

[81] Victims of trafficking are victims of serious crimes and human rights violations. Under international law, States are obliged to ensure the protection of the rights of victims, including the right to be accurately identified as trafficked adults or children, and it is this identification that is the gateway to their protection. Not only is non-punishment a principle that respects and protects a victim's rights, including the right to be free from detention and unfair proceedings, to be protected against re-victimization and re-traumatization and to be offered safety and assistance in recovery, respect for this legal principle also helps to fulfill the State's obligations towards trafficked persons in line with the European Court of Human Rights's finding in the *Rantsev* case. In that judgment the Court held that human trafficking falls within the protective scope of the non-derogable rights of Article 4 of the European Convention of Human Rights and that a positive obligation on States to investigate human trafficking arises where circumstances give rise to, or ought to give rise to, a credible suspicion that the person had been trafficked. In such cases, where no investigation of the trafficker takes place but the criminalization of the victim proceeds, this will give rise to an extremely serious violation of that person's human rights and also the State's obligations under human rights and EU law.

[82] Victims of trafficking are also witnesses of serious crime. The non-punishment provision will, if applied correctly, equally and fairly, enable States to improve their prosecution rates whilst ensuring critical respect for the dignity and safety of all victims of trafficking who, but for their trafficked status, would not have committed the offence at all.

the application of the non-punishment principle.⁸⁵ It is essential that such legislation and/or guidance prioritizes the protection of the rights of victims of trafficking, as victims of serious crimes.

[79] Policy and legislative guidance is necessary also to ensure that victims of trafficking are not further penalized when they apply for a residence and/or work permit. It is particularly important that such guidance is directed to immigration authorities to ensure that protection of victims' rights and prosecution of trafficking prevail over immigration control considerations. When deciding whether to grant a temporary or permanent residence permit to a victim of trafficking who has a criminal record for a trafficking-dependent offence, or who had previously received an order of expulsion having being mistakenly identified as an irregular migrant, immigration authorities should take into due account the circumstances of the case. More specifically, since the victim was compelled to commit the offence because of their trafficking situation, the immigration authorities must ensure that such circumstances do not constitute a reason to deny permission to stay in the country or to declare an individual to be an undesirable alien.

[80] Once developed, policy and legislative guidance on the implementation of the non-punishment principle should be widely disseminated and accompanied by training reaching out to law enforcement authorities, immigration authorities, prosecutors and the judiciary, as well as victims' lawyers and NGO advocates. It is particularly important that guidance and training reach out to those prosecutorial and law enforcement services which are not specialized in human trafficking and which may be dealing with crimes such as theft or drug offences committed by victims of trafficking under compulsion.

⁸⁵ See, for instance, Crown Prosecution Service (England and Wales), *Legal Guidance, Human Trafficking and Smuggling*, <http://www.cps.gov.uk/legal/h_to_k/human_trafficking_and_smuggling/#a00>, accessed 20 June 2012. See also the guidance provided by the Ministry of Justice of Belgium which encourages prosecutors to consider trafficked persons firstly as victims of a serious crime even if they committed offences in violation of immigration or work regulations. In 'Policy on investigation and prosecution of human trafficking', Ministry of Justice document, Letter no. ODL 192004, entered into force on 1 May 2004.

10. Recommendations on non-punishment for legislators and prosecutors

in, victim identification and assistance.

8. A victim's right to non-punishment is linked to a victim's right to have the trafficking offences of which they are victims investigated with a view to a criminal prosecution being commenced against their trafficker(s). From the moment their circumstances raise a reasonable suspicion that the criminal suspect is a possible victim of trafficking, States are under a duty to enquire further into the matter and, once a reasonable grounds indication has been reached that the suspect is a victim of trafficking, the victim should be treated as a victim and witness of serious crimes, and any prosecution against them for a crime caused or directly linked to their having been trafficked should be discontinued as soon as possible.
9. As soon as law enforcement authorities have a suspicion that a suspected offender might be a victim of trafficking, they should immediately include such suspicion and the related circumstances in their official reports on the investigation of the offence, and collect evidence about the possible victim status of the alleged offender.
10. While the process of verification of the person's status as a victim of trafficking is ongoing, any deportation order against that person should be suspended and they should immediately receive legal counselling and assistance in compliance with international standards. Moreover, the public prosecutor and/or judge should provisionally suspend (or should consider the possibility of suspending) the proceedings on their own initiative to take into account the outcome of the victim identification process.
11. Child victims of trafficking are particularly vulnerable. They must be rapidly identified as trafficked children and their best interests considered paramount at all times. Child victims of trafficking shall be provided with appropriate assistance and protection. Full account shall be taken of their special vulnerabilities, rights and needs.
12. Where the age of the victim who was involved in the illegal activity is uncertain and there are reasons to believe that the victim is a child, the presumption should be that the victim is a child and is treated accordingly.
13. If the commission of the offence was related to, or is a consequence of, their having been trafficked, child victims should be granted immunity from any prosecution and conviction. Where there are doubts regarding the connection of the offence to the child trafficking situation, law enforcement officials and prosecutors should prioritize actions that promote the well-being of the child,

322

31

avoid harm to the child and that are in their best interests, with due regard to the circumstances of the case.

14. The child's consent to an illegal activity in a trafficking situation cannot override the victim status of that child. During investigations, law enforcement agencies should not question children about their consent to exploitation. Information gathered during the investigation phase can under no circumstances be used against the child for purposes of establishing criminal liability during trial or at a hearing of the child victim.
15. Child victims of trafficking should not be placed in police cells or other detention facilities connected with law enforcement.
16. States must adopt legislation adequate for ensuring the practical and effective protection of the rights of victims or potential victims of trafficking. This obligation includes ensuring that such persons are not detained, prosecuted or punished for offences relating to their having been trafficked or as a consequence of having been trafficked. The non-punishment provision is a right, the objective of which is to protect and benefit trafficked victims and as such it must be safeguarded in law.
17. States should consider adopting an open-ended list of offences typically related to trafficking in human beings, with regard to the commission of which victims of trafficking will not be punished or penalized, in accordance with the duty of non-punishment. It should be clearly stated that the list is not exclusive, and that the duty of non-punishment applies to any offence so long as the necessary link with trafficking is established. Such lists should be widely disseminated amongst prosecutors and law enforcement services, and not restricted to those services specialized in THB investigations. Such guidance should also be disseminated amongst victims' advocates, pro-bono lawyers and NGOs. It should also be included in trainings and in guidance to law enforcement and prosecutors.
18. The obligation not to punish victims of trafficking, grounded in international law, applies both to cases of international and internal trafficking.
19. Given that some countries have criminalized the distinct components of the crime of trafficking, and in particular forced labour, it is important to extend the application of the non-punishment obligation also to cases in which victims of forced labour were compelled to commit offences because of their situation as victims of forced labour.
20. The obligation of non-punishment is not restricted to penalties imposed as a consequence of criminal prosecutions.
21. The scope of application of the non-punishment provision is not limited to providing for immunity of trafficked persons from conviction. An unpunished conviction may still amount to a punishment if the victim is left with a criminal record. Other measures which amount to penalties are also prohibited. Such measures include, but are not limited to, compulsory detention of trafficked persons in closed shelters or in administrative detention.
22. Where an offence is recognized to have been committed by a person in the course of being trafficked or as a consequence of having been trafficked, the State should take measures to ensure that the trafficked person will not have a criminal record as a consequence of having committed such an offence.
23. States should ensure full and effective implementation of the non-punishment principle. States must make a judgement as to whether an offence committed by a trafficked person was linked to trafficking. If the offence is not linked, then the trafficked person may be liable to prosecution and to a penalty, like anyone else. Where there is a link, however, the non-punishment clause must be implemented unless the offence is so clearly unrelated to the status of a trafficked person that the prosecution must proceed.
24. In States with systems of non-mandatory prosecution, where such a link exists, the competent authorities should not initiate the relevant prosecution. Where the link is found during the prosecution, the case against the trafficked victim should be discontinued. Where there is no clear link between the trafficking and the offence, the case may proceed or be discontinued like any other. Alternatively, where a prosecution has been initiated and has not been discontinued, the court may retain the power to stay a prosecution on the grounds of abuse of process. In the event, however, that the prosecutor and court do not halt the prosecution, where there is a clear link between the commission of the offence and the person's trafficked status, that prosecution may be unlawful.
25. States with systems of mandatory prosecution must amend their laws and introduce a specific non-punishment provision to enable the non-prosecution of victims, or the termination of prosecution at an early stage. In this case, when a prosecutor and/or a judge recognizes the existence of justifications that would

323

excuse the defendant from liability, prosecution must be discontinued without delay in the pre-trial phase. Should a prosecution continue, it should be possible for the court to uphold the non-liability of a person when the existence of a justification is established during the trial.

26. The right to non-punishment must also be protected in bringing an appeal. Fresh evidence which supports a finding that the victim was trafficked and that the crime was committed in the course of their being trafficked or as a consequence of their having been trafficked should be admissible on appeal, subject to national rules of evidence and procedure.

27. Victims of trafficking who have been suspected or convicted of trafficking-related offences should not be restricted in their access to residence rights nor, where appropriate, to labour rights, to which they may be entitled to as victims. A conviction of a victim of trafficking for a trafficking-related offence should not be considered a reason not to grant or extend a residence permit, nor to declare the person an undesirable alien.

28. States should encourage judicial training institutes to establish regular training for prosecutors and judges on THB so that they will be aware of pertinent matters relating to THB, such as: the current features of modern-day slavery; the circumstances and control methods of traffickers under which victims may commit offences; and the obligation of non-punishment of victims for trafficking-dependent offences.

29. States should encourage National Rapporteurs or equivalent mechanisms to regularly review the practical implementation of the non-punishment principle with regard to victims of trafficking, especially women and children.



Annual Reports:

- 2012: Combating Trafficking as Modern-day Slavery: Non-Discrimination and Empowerment
- 2011: An Agenda for Prevention: Trafficking for Labour Exploitation
- 2010: Combating Trafficking as Modern-day Slavery: A Matter of Rights, Freedoms and Security
- 2009: An Agenda for Change: Implementing the Platform for Action against Human Trafficking
- 2008: Efforts to Combat Trafficking in Human Beings in the OSCE Area: Co-ordination and Reporting Mechanisms
- 2007: A Platform for Action



Occasional Paper Series:

- 2013: Trafficking in Human Beings for the Purpose of Organ Removal in the OSCE Region
- 2013: Trafficking in Human Beings amounting to Torture and other Forms of Ill-treatment
- 2010: Unprotected Work, Invisible Exploitation: Trafficking for the Purpose of Domestic Servitude (EN/RU/FF)
- 2008: A Summary of Challenges of Addressing Human Trafficking for Labour Exploitation in the Agricultural Sector in the OSCE Region
- 2008: Human Trafficking for Labour Exploitation/Forced and Bonded Labour
- 2007: A Summary of Challenges Facing Legal Responses to Human Trafficking for Labour Exploitation in the OSCE Region



Other Publications:

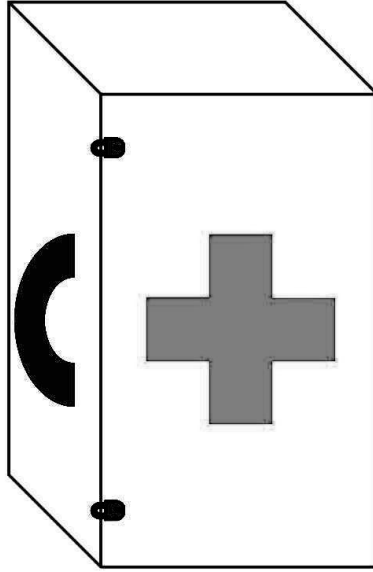
- 2013: Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking
- 2010: Analysing the Business Model of Trafficking in Human Beings to Better Prevent the Crime, OSR/UN.GIFT (EN/RU)
- 2009: Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies, Gender Section/OCEEA/OSR
- 2008: Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, ODJHR

All publications are available online at <https://www.osce.org/cthb>

FIRST AID KIT

FOR USE BY

**LAW ENFORCEMENT FIRST RESPONDERS
IN ADDRESSING HUMAN TRAFFICKING**



UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime

UN.GIFT

Global Initiative to Fight Human Trafficking

V.09-8.1429 (E)



The Organization for Security and Co-operation in Europe works for **stability, prosperity and democracy** in 57 States through political dialogue about shared values and through practical work that makes a lasting difference.

Overview of leaflets

Leaflet 1.	Introduction to the First Aid Kit for Use by Law Enforcement First Responders in Addressing Human Trafficking
Leaflet 2.	What is human trafficking?
Leaflet 3.	Human trafficking or migrant smuggling?
Leaflet 4.	Human trafficking crime scenes
Leaflet 5.	Identifying human trafficking: finding clues
Leaflet 6.	Initial actions
Leaflet 7.	Anticipating and dealing with possible patterns of behaviour of victims of human trafficking towards law enforcement officers
Leaflet 8.	Child victims of human trafficking: basic considerations
Leaflet 9.	Dos and don'ts
Leaflet 10.	Referral of cases and victims: important local contact points
Leaflet 11.	Examples of possible settings
Leaflet 12.	Trafficking in persons and smuggling of migrants: definitions in international legal instruments

This publication would not have been possible without the support and input of the following experts: Alero Felicia Abdulkadir, Nigeria; Paolo Abrate, Italy; Florrie Burke, United States of America; Anette Keloneva, Organization for Security and Cooperation in Europe; Peter Lokaji Kivuyo, United Republic of Tanzania; Christian Martens, Belgium; Dave Newton, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland; Evelyn Probst, Austria; Victor Manuel Rodriguez Rescia, Costa Rica; Immanuel Fernandes Sam, Zimbabwe; Brigitte Sievkovski, International Centre for Migration Policy Development; and Yolanda Tanigue and Yones Tanigue, Philippines. Also essential was the work of Silke Albert, Marika McAdam, Shadrach Haruna, Josephine Murphy, Riikka Puttonen, Kerstin Uebel and other experts from the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

This publication is the product of an expert group initiative of the Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT). UNODC would like to thank UN.GIFT for its support.

Leaflet 1

Introduction

What is the purpose of the First Aid Kit?

In a medical context, first aid is the kind of emergency care given to an injured or ill person before treatment by specifically trained medical personnel becomes available. People providing first aid take first steps to identify problems and to stabilize and prepare patients for further treatment by experts.

Law enforcement first responders fighting human trafficking carry out similar functions. They take first steps:

- To identify human trafficking
- To stabilize and control the human trafficking situation
- To prepare victims and pass information on to investigators

Those providing medical first aid need to know how to instantly and temporarily treat injuries and illnesses. Similarly, law enforcement officers providing first aid need to know how to instantly and temporarily deal with crimes and incidents.

The kind of emergency treatment that law enforcement officers provide in cases of human trafficking is similar to that provided in other criminal cases, but there are some important aspects specific to human trafficking that officers need to know about. This kit provides the necessary information to allow officers to take the vital first steps to protect the victims and catch the criminals involved.

Who is the First Aid Kit for?

This First Aid Kit is intended for use by the following:

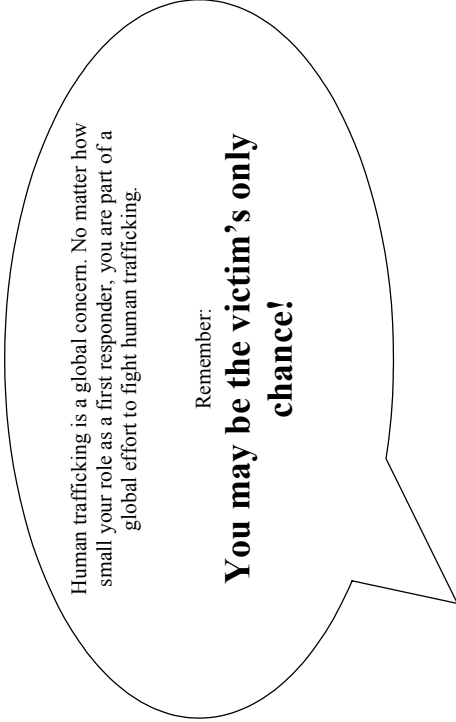
- Police officers patrolling on foot or by some means of transport (e.g. in vehicles)
- Members of an authorized auxiliary or of a part-time or militia law enforcement service
- Border guards and immigration or customs officers
- Persons enforcing regulations regarding, for example, alcohol and tobacco licensing and other health and safety issues
- Members of the military with a law enforcement role

How should the First Aid Kit be used?

The First Aid Kit should provide an easy-to-use source of information on how law enforcement first responders should deal with human trafficking cases. It should not be used as a substitute for in-depth and specialized training in responding to trafficking in persons and in carrying out thorough investigations of human trafficking cases.

The First Aid Kit does not contain advice on the performance of regular law enforcement duties linked to the specific tasks involved in countering trafficking in persons. It has been

prepared on the assumption that its users are familiar with national and local laws and directives governing general law enforcement tasks and duties. For further information on human trafficking, including training, awareness-raising and other material developed by Governments, international organizations and local organizations, go to <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/index.html> or <http://www.ungift.org>.



A note on terminology:

- Human trafficking = trafficking in human beings = trafficking in persons
- People smuggling = human smuggling = migrant smuggling = smuggling of migrants

Leaflet 2

What is human trafficking?

Human trafficking is often referred to as modern-day slavery. More precisely, human trafficking involves the act of recruiting, transporting, transferring, harbouring or receiving a person by threatening or using force or other forms of coercion, deception or other means, for the purpose of exploitation. To put it simply, a person is trafficked if she or he is forced or tricked into a situation in which he or she is exploited.¹

Child trafficking differs from human trafficking in that no force or deception needs to take place in order to prove that a child has been trafficked. This difference is based on the fact that a child is considered incapable of taking an informed decision.

Human trafficking usually consists of three stages. In the first stage, the victims are recruited; in the second, they are transported; and in the third, they are exploited.

At the recruitment stage, criminals use many methods to force or trick people into being trafficked. In some cases, the people are abducted and assaulted. In other cases, however, the people are offered good jobs and attractive opportunities that do not actually exist or that force them into exploitative labour and living conditions.

At the transportation stage, victims may be moved by land, sea and/or air, openly or covertly, in groups or alone, using public or private means of transportation. People can be trafficked across legal or illegal border crossings, or, in cases when persons are trafficked inside the borders of a country no border crossing at all.

At the exploitation stage, victims may be obliged to do any of the following:

- Have sex or be sexually assaulted
- Work in places such as factories, restaurants, farms, plantations, mines or homes (as domestic helpers), without the right to rest or the option to leave
- Have an organ removed
- Beg, sell illegal drugs or fight as child soldiers
- Get married

The initial consent of an adult to perform a certain kind of work or perform a certain kind of service is rendered meaningless if the person has been forced or tricked into an exploitative situation.

One form of exploitation does not necessarily exclude another: a victim can be trafficked for labour exploitation and, at the same time, be sexually exploited.

Anyone knowingly involved in any stage of the trafficking process is a trafficker and is guilty of a crime.

¹ For the full definition of human trafficking contained in the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (General Assembly resolution 55/25, annex I), see leaflet 12.

How are victims controlled?

Although victims of trafficking are controlled at all times by the traffickers, the methods of control may change over time and include:

- **Withholding documents.** Documents and money may be taken from victims under the pretence of keeping them safe or of using them to obtain visas.
- **Using violence and restricting movement.** A variety of methods are used to restrain victims, including incarceration and drugging.
- **Threatening victims and their loved ones.** Traffickers sometimes threaten victims, for example, with telling their families and/or communities that the victims agreed to engage in shameful forms of labour or with telling the authorities that the victims have no documents.
- **Enforcing debt bondage.** Victims are deceived into thinking that they will be able to pay for their travel and work arrangements after they have arrived at their destination and are then never put in a position to be able to do so.

Who are the victims?

It is impossible to describe a typical victim of human trafficking.

Victims are children as well as adults, male as well as female, illiterate as well as educated, able-bodied as well as disabled. They have different origins and ethnic backgrounds. They have different tempers. Men may be trafficked for sexual exploitation, women may be trafficked for labour and children may be exploited as petty criminals.

Most victims, however, are people who had hopes, be it for a better life or to make money for their families, and whose hopes were ultimately crushed. A certain vulnerability may characterize many people who become trafficked, either because of age, poverty, harsh living conditions, lack of opportunities or family pressure.

Ask yourself questions such as: “When or under which circumstances would I leave my town, my country or an environment familiar to me?” or “At what point would I become vulnerable?”

Who are the traffickers?

The traffickers, like their victims, do not fit into any one category.

Traffickers may be male or female, they may act within a criminal group or individually, and they may have very different backgrounds (nationality, education etc.). Some may even be people whom their victims trust, such as relatives and acquaintances.

Legislation against human trafficking

Legislation against human trafficking varies around the world. In many jurisdictions, laws on human trafficking exist, but in others they do not. If there are no such laws in your country, you can still take action using other laws. For example, you may be able to make use of laws that criminalize the following:

- Rape
- Assault
- Fraud
- Abduction
- Forced labour
- Unlawful confinement
- Cruel, inhuman or degrading treatment
- Torture
- Debt bondage
- Involuntary servitude
- Withholding of documents
- Immigration offences

Always check your national legislation.

National legislation relating to human trafficking (according to penal code, laws on aliens, special human trafficking law, labour law, child rights act etc.)

5

Leaflet 3

Human trafficking or migrant smuggling?

Human trafficking and migrant smuggling may seem the same, but they are not. In cases where victims of human trafficking are foreign or undocumented persons, law enforcement officers often assume that they are illegal migrants, not victims of a crime, and that the criminal involved is a migrant smuggler, not a human trafficker. Such assumptions may result in no trafficking investigations taking place, victims not receiving help and/or criminals not being prosecuted as they should be.

It might be very difficult to distinguish human trafficking from migrant smuggling, as in both cases persons may be moved illegally across borders. This is a concern especially at borders or where it is difficult, if not impossible, to spot planned or actual exploitation.

Smuggling of migrants refers to the procurement, for a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a country.

Apprehended traffickers will often try to make a human trafficking case look like a case of migrant smuggling, illegal border crossing or illegal stay in order to prevent a thorough investigation.

Victims may think they are being smuggled, even when they are actually being trafficked. If it is possible to intercept a human trafficking attempt, the person being trafficked might still be unharmed and unexploited. This presents an opportunity for preventing human trafficking, which is always better than trying to cure it.

Smugglers may decide to become traffickers or to sell people to traffickers in the course of a journey.

Taking a decision on whether a case involves human trafficking or migrant smuggling should never prevent law enforcement officers from taking action. If at first it looks like a case of migrant smuggling, it is still possible to change the approach once new information emerges indicating that it is actually a case of human trafficking.

Even if a case is one of migrant smuggling, it can be of interest to human trafficking investigators, because human traffickers often use smuggling networks. People who have been smuggled may also be able to provide valuable information about incidents of trafficking they have seen on their journey.

In trying to assess whether a case involves human trafficking or migrant smuggling, it is important to do the following:

- Not to assume a person is an illegal migrant
- Always look for indicators of human trafficking, even if you suspect a person is an illegal migrant
- Tell investigators of your suspicions
- Tell immigration authorities of your suspicions, as an important witness may be deported before an investigation starts


6

National legislation on migrant smuggling

If your national legislation on migrant smuggling differs from that mentioned above, that is because this leaflet reflects an international standard. However, the basic principles are likely to be very similar to those indicated above.

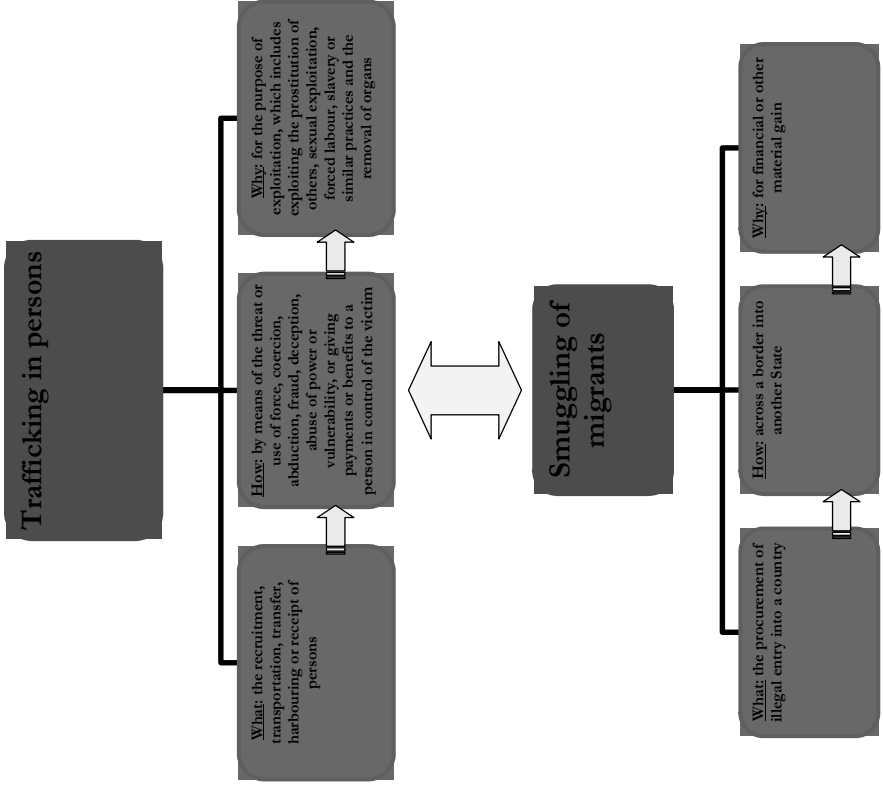
Check your own legislation before you act.

National legislation relating to migrant smuggling (according to penal code, law on aliens etc.)



Leaflet 3, card 1

Definitions trafficking in persons and smuggling of migrants
(according to international law)



Leaflet 3, card 2

Differences between human trafficking and migrant smuggling

(according to international law)

Exploitation

<i>Migrant smuggling</i>	Migrant smuggling involves smugglers who facilitate people's illegal entry into a country. Smugglers are paid (usually in advance) a fee for their services, which means that the relationship between them and the migrants simply ends once the smugglers have carried out the agreed service.
<i>No exploitation</i>	
<i>Human trafficking</i>	Human trafficking involves traffickers who make a profit from the exploitation of victims. Victims might be sold at some point before exploitation begins at the final destination, but the trafficking element remains since the victims are being bought for the purpose of exploitation.
<i>Exploitation</i>	

Consent

<i>Smuggled migrants</i>	Smuggled migrants have consented to being smuggled. That does not mean that other crimes may not be committed against them during the smuggling process, having to do with endangering actions of their smugglers.
<i>Consent</i>	
<i>Victims of human trafficking</i>	Victims of human trafficking either have never given their consent (in cases involving abduction or use of force) or initially gave their consent (in which case, their consent was rendered meaningless by the deceptive or abusive action of their traffickers).
<i>No consent</i>	

Transnationality

<i>Migrant smuggling</i>	Migrant smuggling is always transnational in nature: borders are crossed illegally.
<i>Always transnational</i>	
<i>Human trafficking</i>	Human trafficking is not necessarily transnational: it can occur regardless of whether victims are taken to another country or to another place within the same country. In cases involving transnational trafficking in persons, borders might be crossed legally.
<i>Can also occur within a country</i>	

Leaflet 4

Human trafficking crime scenes

In many ways, one deals with a crime related to human trafficking in the same way one deals with any other type of crime, but there are some important things to keep in mind.

What might be found at human trafficking crime scenes?

In general, a crime scene is any place where physical traces of a crime might be found. At human trafficking crime scenes, information on the following may be found:

- **People:** bodies and clothing of victims and traffickers
- **Vehicles:** cars, trucks, buses, boats, planes or other vehicles in which victims are being or have been transported
- **Buildings:** factories, brothels, kitchens, apartment complexes, houses, barns or other buildings in which victims are being or have been exploited or in which they are living or have lived; and hotels, bars, travel agencies, airports and other buildings used by traffickers
- **Open-air locations:** fields, quarries, harbours, farms and other locations in which victims are being or have been exploited

Given that crimes related to human trafficking are carried out in several stages, there are likely to be numerous crime scenes.

Physical traces that may be recovered at crime scenes include biological samples (e.g. of blood, urine and saliva), fingerprints and prints left by other body parts, fibres and other micro traces, documents and information technology and other electronic equipment.

What should you get from examining a human trafficking crime scene?

By examining a human trafficking crime scene, you should try to find evidence of individual incidents involving assault or rape, find out who has been controlling people and how those people have been controlled and exploited.

By examining a human trafficking crime scene, it might be possible:

- To identify the crime as human trafficking
- To identify suspects
- To identify victims
- To establish the age of a victim
- To corroborate a victim's account
- To identify links between suspects, victims, locations, vehicles, documents etc.
- To identify the type and extent of exploitation

The following additional locations and items might also yield forensic evidence:

- Offices might contain employment records or evidence showing who has been controlling a business.
- Financial records might prove that human trafficking is taking place and help locate illicitly gained money that can be seized.
- Sleeping places provide information on the conditions in which the victims linked to such places were kept and evidence of sex-based crime, as well as evidence hidden by victims.
- Work spaces provide information linking them to persons and can help prove exploitation.
- Communication systems can prove the existence between traffickers, prove that someone has been operating a “business” and provide evidence of the recruitment of victims.
- Vehicles might provide information indicating who has been transported in them or showing that they have been used to exploit people.

What should you do when examining a human trafficking crime scene?

At all crime scenes, you must:

- Protect and preserve the scene
- Control entry to and exit from the scene
- Preserve evidence
- Call trained crime scene examiners and specialized investigators

Try not to harm the presumed victims’ potential trust in you and always think of your safety and the safety of others!

More specifically, you must:

- Tell people to stay where they are.
- Note who is where.
- Pose questions to one person at a time.
- Ask people where they work, sleep and eat.
- Ask people where their personal property is.
- Protect any crime scenes you identify. In some cases, this may simply mean shutting a door; in other cases, you may have to cover an area. You may have to take a vehicle to a dry, secure area (don’t forget about possible tread marks). Keep a record of every move made and of every person who might have come into contact with evidence. Do not touch anything with bare hands, if at all possible.
- Search people, where the law permits. Seize anything that might provide evidence (see below for guidance on seizing property).

11

- Ask presumed victims not to change clothes. Although this may be difficult, victims’ clothing can contain a lot of evidence. If victims are scantily clad or you suspect that they have suffered sexual violence, they should be given clothing with which to cover themselves.
- Do not switch off electrical equipment such as telephones and computers, and do not let anyone else switch off electrical equipment.
- Tell crime scene examiners what you know, including details on where people were found.

Seizing property

Ideally, you should wait for a crime scene examiner to arrive before you seize any property. For various reasons, however, this may not be possible. If you do have to seize property, make sure you:

- Record where items are before they are moved. Ideally, they should be photographed, but drawings, plans and notes can be made instead.
- Handle items as little as possible.
- Record who has handled items.
- Store items properly. Any object with a biological sample on it should be put in a container that can “breathe”, such as a paper bag or cardboard box.
- Clearly label the sample, indicating who recovered it and its unique reference number.
- Get expert advice on what to do with electrical equipment, if you can. If you cannot, switch it off at the mains. Do not use the switch on the equipment.
- Any sample with figures recorded on it should be seized and preserved. Experts can decide if it is relevant later.

Clothing

In general, clothing should only be removed in the presence of specialized crime scene examiners. If possible, presumed victims should remain in their clothing until a trained person arrives and the reasons why this is important should be explained to them.

However, if specialists are not available or are not able to reach the victim for a long time, it may be necessary to remove a victim’s clothing. Forcing a person to remain in dirty clothing may stop them from cooperating and could be a breach of human rights.

If clothing must be removed, do the following:

- Only remove clothing from a victim with his or her consent.
- Only remove clothing from a victim in the presence of people of the same sex as the victim.
- Photograph or record the clothing and its condition before it is removed.
- Each item of clothing should be removed separately.

12

- Each item of clothing should be removed from a victim while he or she is standing over a large, clean piece of paper.
- Each item of clothing should be wrapped in its own piece of paper.
- Each wrapped piece of clothing should be labelled with a unique number.

13

Leaflet 5

Identifying human trafficking: finding clues

Traffickers will always try to conceal their crimes by making what they are doing look as normal and innocent as possible. Law enforcement officers have one huge advantage over them: no matter what traffickers do to conceal their crimes, how hard they try or how ingenious they are, they will always leave clues.

Finding the clues may not be easy. It is important to know which clues to look for and what looks like it belongs in the place under inspection.

The clues will differ depending on the stage of trafficking. In some cases, clues might be visible; in other cases, some investigation might be necessary.

First stage: look for clues (it is not necessary to have conclusive evidence in order to look deeper; mere suspicion is enough)

Second stage: corroborate the clues

Third stage: arrive at a preliminary "screening decision"

Top clues

Who is the trafficker and who is the victim?

In order to better understand who is the trafficker and who is the victim, the following questions should be kept in mind:

- **Who is doing the talking? Who is the spokesperson in a group?** The last thing a trafficker wants is for his or her victim to talk to you. In many cases, a trafficker will try to talk for a victim.
- **Who has the documents?** Traffickers often take travel and other documents from victims in order to exercise control over them.
- **Who has the money?** Victims of human trafficking rarely have money, as money gives some freedom and control. Traffickers often have access to money. Try to find out who is in possession of money.
- **Who is friends with whom? What do people in a group know about each other?** In normal relationships, people know each others' names and other personal information. Traffickers often only use nicknames or give false names. If both children and adults are present, they may not necessarily be related.
- **Is anyone injured?** Victims might have injuries (for example, as a result of having been beaten by traffickers to control them or of having been exploited).
- **What is life like?** People who are not able to do normal things such as have friends, worship, telephone or send letters or e-mails could be controlled because they are being trafficked. Care should be taken to find out whether the people being questioned have access to clothes other than those needed for working, whether they have keys and/or free access to their place of accommodation and how many hours they have to work.

14

- **How did they get here?** Traffickers use particular routes to move victims. Often, there may be something unusual about the routes. They may be long or roundabout, or there may be gaps in stories about certain routes taken.
- **Why are they there?** Try to find out from presumed victims what their initial expectations were, what they had been promised.

Is it a human trafficking scene?

In order to better understand whether human trafficking is or has been occurring in a particular place, the following questions should be kept in mind:

- **Are people being kept out or in?** The presence of security features that look as if they were designed to keep people in a certain space could be a strong clue that human trafficking is taking place.
- **Where are people staying?** Victims are likely to be kept in poor conditions, whether they are being transported or exploited. Sleeping where they are being exploited is often a strong clue that human trafficking is taking place.
- **Where were the people found?** Some types of business frequently exploit victims of trafficking. Certain transit points are commonly used by traffickers.

What looks right?

Local law enforcement officers know best what looks “right” where they work and are best placed to identify a case of human trafficking if:

- **They know their local communities,** in particular whether new communities of a different ethnic background are moving in. It is important not to assume knowledge about customs and patterns of life.
- **They know how, when and why people move around their area.** If something seems unusual, they ask themselves why and if there are any clues to indicate that human trafficking is taking place.
- **They know that if it looks like abuse and exploitation, it probably is.** They never accept that something is “traditional” without making in-depth enquiries into why a child is not at school instead of working or begging, why a scantily clad woman has bruises and why a man is working in a factory that has been locked up, and so on.
- **They ask themselves why they feel uncomfortable with a certain situation.**
- **They know that they do not need conclusive evidence to suspect trafficking and act accordingly.**

None of these individual clues need be an illegal activity in itself.

15

Leaflet 6

Initial actions

You may come across trafficking situations while carrying out routine duties, patrolling, executing planned raids and checking people, documents, vehicles and premises. While doing so, also make sure you:

- Observe the general location/situation and take note of any human trafficking indicators or clues (see leaflet 5).
- Observe the individual or group and take note of any human trafficking indicators or clues. Make sure you always have with you something to write on (e.g. a notebook) in order to record observations, conversations, activities etc.

Dealing with a group

In dealing with a group, try to do the following:

- Consider asking a question just to see who responds. This may give you an indication of who is in control in the group.
- Only ask enough questions of the whole group to identify a “spokesperson”. Once you have identified that person, take control and only ask questions to one individual at a time (with regard to presumed victims, see questions below).
- If anyone attempts to answer questions made to other people, politely but firmly tell them that the question was not addressed to them.
- When speaking to a group, note the reactions of the people in the group.
- Speak to people out of sight and hearing of those who may be controlling them.
- Break up the group as soon as possible. Try to split groups up entirely instead of taking one person aside at a time in order to prevent traffickers from identifying who is opening up to you. Even if a trafficker is not present, some people may talk to traffickers. Leaving people in groups allows intimidation.
- Presumed victims may need support when they are spoken to. However, do not use people who appear to be friends of the victim to give this support without very careful consideration.
- Be wary of people who volunteer to interpret: they may be traffickers. You may want to screen them briefly.
- Traffickers may control victims in subtle ways. There may be people in the group who initially appear to be victims but who are working with the traffickers.
- If you are dealing with a group, comparing responses of individuals is a very good way of corroborating their accounts.
- If you decide to detain or arrest a group of people, do what you can to keep them separate. If this is not possible, at least observe what happens in the group.

16

Planned operations

In the course of planned operations, keep the following in mind:

- If you are planning a visit or operation, take interpreters with you but do not use them as support persons. Different skills are required for that role.
- If the operation is planned, take sufficient staff with you to control the situation and, if you can, plan how you are going to separate people to speak to them.
- If the planned operation is to uncover cases involving the sexual exploitation of women, female law enforcement staff should participate in the operation.
- When raiding a brothel, do not just collect evidence of sexual abuse; look at how the business is managed.

Addressing presumed victims

If the clues you have observed indicate that the person you are dealing with may have been trafficked or could be a victim of crime, you should try to establish trust and obtain further clues.

You can establish trust by using a calm and friendly voice and starting a very basic conversation, even if you have the feeling the person does not speak your language. Your reassuring voice will help to express your intentions. Reassure victims that you are there to help, but never make promises that you do not know you can keep. Ask whether the person you are speaking with needs help, is injured, is hungry or thirsty, is cold or hot etc.

In order to obtain further clues, keep in mind the following:

- Do not ask direct questions, such as “Have you been trafficked?” The person may not understand the question or may have been told by traffickers to answer it with “No”.
- In a neutral way, ask open-ended questions (i.e. questions that require more than a “yes” or “no” answer) to find out if there are further clues that human trafficking is taking place.
- People who are moving or working of their own free choice generally have control over travel and identity documents, choose their travelling companions and friends, are able to move freely and have free time.
- Try to ask questions that will help you understand whether people have freedom of movement (remember to use a calm and friendly voice).
- The more a person’s responses suggest that he or she has little choice, freedom and control, the greater the likelihood that he or she has been trafficked.
- Corroborate what the persons in a group are saying by gathering physical evidence of who has travel documents, who if anyone has injuries etc.

Prepare and take care of any victim referrals

Keeping in mind the advice contained in leaflet 10 on the referral of cases and victims, you can create a directory of important contact points.

Contact specialized entities, especially non-governmental organizations and other providers of services to victims, as early as possible. It is extremely important that victims receive adequate care, as this helps to avoid causing further harm and, at the same time, increases the likelihood that victims will cooperate with you and those who take over from you.

Think of your own safety: When you are safe you can rescue, protect and assist others.

Leaflet 7

Anticipating and dealing with reactions from victims of human trafficking to law enforcement officers

When encountering victims of human trafficking, you should keep in mind a number of things, including the following:

- It is very likely that victims of human trafficking have been psychologically and/or physically harmed.
 - Victims of human trafficking may have experienced violence and threats.
 - Victims of human trafficking may be staying in your country illegally or be foreign.
 - Their traffickers may have threatened to report them to the police.
 - Victims of human trafficking may be extremely intimidated, by their traffickers, your presence or both.
 - Victims of human trafficking may have been “brainwashed” by their traffickers.
- Human trafficking may have a number of effects on its victims, including the following:
- Trauma (post-traumatic stress disorder)
 - Loss of or scattered memory (one way in which victims cope with trauma)
 - Distress
 - Sense of loyalty to abusive traffickers arising from the survival instinct
 - Dissociation

Consequently, victims of human trafficking may react towards you with, among other things:

- Hostility
 - Anger
 - Fear
 - Distrust
 - Unwillingness to cooperate
 - Lies
- Ideally, you should react in the following ways (see also leaflets 6 and 9):
- Appease, do not be confrontational.
 - Try to gain some trust by asking harmless, inoffensive questions, such as: How are you? Do you need help? Are you thirsty or hungry?
 - Do not accuse and do not blame the victim.
 - Take victims seriously.

19

20

- Try to put yourself in the position of the victim: Would you openly provide information? Would you be able to talk about intimate details? Would you be unafraid? Would you be able to trust others?

Leaflet 8

Child victims of human trafficking: basic considerations

Any decision and/or action that affects a child must be taken with the best interest of the child in mind. As a result, law enforcement officers must do the following:

- Get children to a safe and comfortable environment as a matter of priority.
- Assume that children's needs and capacities are different from those of adults and that it is unlikely that children can make informed decisions. If children agree to certain actions and decisions, it may simply be because they feel overwhelmed.
- Ask children questions that begin with "what" instead of "why". If your agency or a higher authority can rely on interviewers who are specialized in working with children, request such assistance or refer the children to those interviewers.
- If you have a legal obligation to contact youth welfare officers, social workers or female police officers, for example, do so immediately.
- It is sometimes difficult to judge whether a person is a minor. Always consider that although children can look older than they actually are, they are still children. The experts are the ones who should ascertain their actual age. If you have doubts about whether a person is an adult or a child, assume that he or she is a child and act accordingly.
- An adult accompanying a child may not be the child's parent or guardian but a trafficker. Try to get as many clues as possible to determine the relationship between adults and children at a possible human trafficking setting.
- Returning an unaccompanied child to his or her parents may not be in the best interest of the child (the parents could be complicit in the trafficking). If at all possible under your legislation, leave the task of locating parents and deciding on a possible reunification to specialists, after an expert investigation and a risk assessment have been carried out.
- Even if your legislation indicates otherwise, you should assume that all persons below the age of 18 are children, especially if the child in question is not from your country, as that is the international standard.

21

Leaflet 9

Dos and don'ts

General principles

- Acknowledge your importance as a first responder; you may be a victim's only chance!
- Look beneath the surface: a case that looks like illegal migration could be a case of human trafficking.
- Use common sense when looking for clues that human trafficking is taking place and when detecting suspicious circumstances.
- Assume there is risk.
- Perform your duties and functions with integrity, in accordance with your laws and administrative policies. Human trafficking is a serious crime that has a severe impact on victims. Do not add to their suffering.
- Do not look for the easiest solution for yourself; take your time. You might save a life!

Identifying human trafficking; dealing with presumed victims

Dos

- Take action and never ignore clues that human trafficking is taking place.
- Look for injuries, secure medical attention and arrange for treatment. This must be done as a matter of priority.
- Use the human trafficking clues to help you observe situations and ask people questions.
- Talk to people individually out of sight and hearing of other members of a group. Traffickers or people working with them may intimidate victims.
- Use clues to plan questions. Questions using the clues identified in this First Aid Kit should help indicate whether human trafficking is taking place or not.
- Ask questions that begin with "what", "where", "when" and "how". Such open-ended questions will encourage a response and help you obtain useful information.
- Allow people to tell their story. If a presumed victim starts talking to you, interruptions may stop a valuable flow of information.
- Note where people are, as such information might be important for showing who had control, both during the transportation and exploitation of victims.
- Document your observations by recording them, for example, in your notebook.

22

- Record what is said to you. In most cases, you will take written notes that should be as accurate as possible so as to help build a case and distinguish the roles of the persons involved.
 - Consider all the clues. Comparing one with another helps confirm whether or not you are dealing with human trafficking.
 - Look deeper. A migrant smuggling case could be a human trafficking case.
 - If at all possible, consider making sure that women officers talk to female presumed victims. Ask victims whether they would prefer to be interviewed by a female or male officer.
- Don'ts**
- Do not ask victims if they have been trafficked. Trafficked persons will probably not understand the question. If they do, they may be scared by it.
 - Do not ask questions beginning with "why". This type of question suggests blame and can prevent people from talking freely. Use other questions, especially questions that require more than a "yes" or "no" answer.
 - Do not show that you are upset by a victim's story. You may hear some disturbing things. Showing that you are upset may prevent people from saying more.
 - Do not challenge a victim's story. Doing so could cause the victim to stop talking. Further investigation will reveal whether the story is accurate.
 - Do not assume a migrant is being smuggled. Assuming someone is an illegal migrant or is being smuggled keeps you from looking for human trafficking clues.
 - Do not use volunteer interpreters. People who volunteer to interpret may be traffickers. If you have no choice, use them only as much as is strictly necessary. Verify the interpretation as soon as you can with an independent person.
 - Do not stereotype people. Thinking "They're all like that", "She or he made a choice" or "How stupid of her or him" is just what traffickers want you to do.
 - Do not look for foreigners only. People can be trafficked within their own country.
 - Do not assume people working in the sex industry always do so voluntarily or that persons who have consented to sex work are not being exploited.
 - Do not assume that people who seem to get paid are not being exploited.

Stabilizing and controlling human trafficking situations: dealing with presumed victims

Do's

- Protect scenes, record who has seized which items and label and package items properly (see leaflet 4).
- Make sure you gather evidence in a way that will make it admissible in court and does not conflict with rules on evidence.

23

- Give some control to presumed victims. Having control over small things, such as their choice of food, helps victims to recover and increases the chance that they will cooperate.
- Take victims to a safe place, but avoid taking them to police stations. If you have no alternative, keep them away from traffickers and other criminals. However, protecting victims may sometimes mean detaining them; in such cases, do so as long you legally can.
- Let presumed victims know what is happening. Keeping people informed gives them a sense of control and increases the chance that they will cooperate.
- Find out what support is available and use it, including support from social services, health authorities or non-governmental organizations.
- Where possible, get skilled non-governmental and civil society organizations involved. Many of them know how to assist victims of human trafficking.
- Refer victims to specialized service providers.
- Reassure victims that what they are saying is being taken seriously.
- Keep people separate when transporting them. You may not know if they are a victim or a trafficker.
- Corruption has been identified as one of the driving forces behind human trafficking, preventing investigations and contributing to the continued victimization of trafficked people. Always obey your office's code of conduct.
- Consider the security of those providing services to victims.

Trauma (see leaflet 7)

Victims of trafficking may be suffering from the effects of trauma because of their experiences. They may feel very tired, have difficulty in concentrating or remembering things, or may even be hostile to you and others.

Remember this when working with people you suspect of being victims. Do not react if people are hostile. Acting in line with the advice given here will start to help victims recover and improve the chances that they will cooperate with you.

Don'ts

- Do not make promises you cannot keep to presumed victims. If promises are made and not kept, victims may not trust law enforcement officers and may stop cooperating with investigators.
- Do not tell people that there are victims with you. You do not know who those people are. People who need to know can be told once the risks have been assessed.
- Do not arrest presumed victims unless you legally have to. In some situations, you may have no choice. Victims should only be arrested as a last resort. If you arrest a victim, explain why it has to be done.
- Do not detain presumed victims together with prisoners.
- Do not form inappropriate relationships with victims.

24

- Do not take things at face value but, at the same time, do not challenge to soon what you are told. Remember you are providing a form of first aid.
- Do not dismiss victims' statements because they sound unreal to you.

Passing on information

Do's

- Tell investigators why you suspect that human trafficking is taking place. When you pass the case on, give all the information you can, including your notes. If you suspect that human trafficking is taking place, say so directly and explain why you have such a suspicion.
- Tell investigators who said what.
- Give any evidence you have recovered to investigators and identify who it was recovered from and where.
- Know the hierarchy and who is responsible for what.
- Make sure you present the information you obtained and clues you observed to follow-up investigators in a way that adequately reflects their importance so that a human trafficking case is not mistakenly regarded as a low-level case. Make sure you provide quality and admissible evidence that can be used to build up a case and support prosecution.

Don'ts

- Do not discuss the case with anyone who does not need to know about it. Victims may be put at risk, even if those discussions are with your colleagues.
- Do not expose victims to the media.

Leaflet 10

Referral of cases and victims: important local contact points
(Please complete as you deem necessary)

<p>Number of national or local human trafficking/victims hotline: (if available)</p>

Specialized/responsible law enforcement units:

Unit:	_____
Tel.:	_____
Contact person(s):	_____
Other information:	_____

Providers of services to victims:

Organization or agency:	_____
Tel.:	_____
Address:	_____
Contact person(s):	_____
Other information:	_____

Leaflet 11

Examples of possible settings

Example 1:

A hot night in Africa. Part-time police officers at a checkpoint on a country road. Far in the distance, a heavy engine's throb breaks the silence. Light joins sound as a truck approaches at high speed. Stopping the truck, the officers question the driver. Three young girls are in the cab with him. The driver is friendly, but the girls are frightened.

Example 2:

It is 1 a.m. in a city in Europe. Music pulses from a hundred bars. Suddenly, someone in an alley screams. Police officers respond. A man has hit a woman. He says she is his girlfriend, but something is odd. The bruises on her arm look really old.

Example 3:

It is mid-morning on the American continent. Another mine is being inspected. Pulling up at the mine gate, the investigator notices that something is strange. Heavy security is normal, but this security looks as if it is to keep people in, not out.

Example 4:

In a booming Asian town, factory workers are making carpets, clothes and toys day and night. There has been a break-in at a clothing factory. The police woman taking a report from the manager has an uneasy feeling. The workers are very, very young. Is there an explanation?

29

Leaflet 12

Trafficking in persons and smuggling of migrants: definitions in international legal instruments

Trafficking in persons (human trafficking):

According to article 3, paragraph (a), of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, the term "trafficking in persons" means the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. "Exploitation" includes, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.

Elements of human trafficking

According to the definition contained in the Trafficking in Persons Protocol, the crime of trafficking in persons has three constituent elements.

- **The act** (what is done): the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons
- **The means** (how it is done): the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person
- **The purpose** (why it is done): for the purpose of exploitation, including the exploitations of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs

In order to ascertain whether a particular circumstance constitutes trafficking in persons, consider the definition contained in the Trafficking in Persons Protocol and the elements of the offence, as defined by relevant domestic legislation.

Smuggling of migrants

According to article 3, paragraph (a), of the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, the term "smuggling of migrants" means the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State party of which the person is not a national or a permanent resident.

30

In order to ascertain whether a particular circumstance constitutes smuggling of migrants, consider the definition contained in the Migrants Protocol and the elements of the offence, as defined by relevant domestic legislation.

**Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels,
insbesondere des Frauen- und Kinderhandels,
zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte
Kriminalität**

Präambel

Die Vertragsstaaten dieses Protokolls -

unter Hinweis darauf, dass wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, ein allseitiges internationales Vorgehen in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern erfordern, das unter anderem Maßnahmen zur Verhütung dieses Handels, zur Bestrafung der Händler und zum Schutz der Opfer dieses Handels umfasst, namentlich durch den Schutz ihrer international anerkannten Menschenrechte,

unter Berücksichtigung dessen, dass zwar eine Reihe internationaler Übereinkünfte bestehen, die Vorschriften und praktische Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbeutung von Menschen, insbesondere von Frauen und Kindern, enthalten, dass es jedoch keine umfassende Übereinkunft gibt, die alle Aspekte des Menschenhandels einbezieht,

besorgt darüber, dass in Ermangelung einer solchen Übereinkunft Personen, die besonders leicht Opfer des Menschenhandels werden, nicht ausreichend geschützt sein werden,

im Hinblick auf die Resolution 53/111 der Generalversammlung vom 9. Dezember 1998, in der die Versammlung beschloss, einen allen Mitgliedstaaten offen stehenden zwischenstaatlichen Ad-hoc-Ausschuss einzusetzen mit dem Auftrag, ein umfassendes internationales Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität auszuarbeiten und unter anderem die Ausarbeitung einer internationalen Übereinkunft zur Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels zu erörtern,

überzeugt, dass die Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität durch eine internationale Übereinkunft zur Verhütung,

Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, für die Verhütung und Bekämpfung dieser Art der Kriminalität von Nutzen sein wird -

sind wie folgt übereingekommen:

I. Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1

Verhältnis zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

- (1) Dieses Protokoll ergänzt das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Es ist zusammen mit dem Übereinkommen auszulegen.
- (2) Das Übereinkommen findet sinngemäß auf dieses Protokoll Anwendung, sofern im Protokoll nichts anderes vorgesehen ist.
- (3) Die in Übereinstimmung mit Artikel 5 dieses Protokolls umschriebenen Straftaten werden als in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen umschriebene Straftaten angesehen.

Artikel 2 Zweck

Zweck dieses Protokolls ist es,

- a) den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen, wobei Frauen und Kindern besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird;
- b) die Opfer des Menschenhandels unter voller Achtung ihrer Menschenrechte zu schützen und ihnen zu helfen sowie
- c) die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten zur Verwirklichung dieser Ziele zu fördern.

Artikel 3 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Protokolls

- a) bezeichnet der Ausdruck "Menschenhandel" die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdiensbarkeit, Sklaverei oder sklaverähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen;
- b) ist die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die unter Buchstabe a genannte beabsichtigte Ausbeutung unerheblich, wenn eines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde;

- c) gilt die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung auch dann als Menschenhandel, wenn dabei keines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde;
- d) bezeichnet der Ausdruck "Kind" Personen unter achtzehn Jahren.

Artikel 4

Geltungsbereich

Dieses Protokoll findet, soweit darin nichts anderes bestimmt ist, Anwendung auf die Verhütung, Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung der in Übereinstimmung mit Artikel 5 umschriebenen Straftaten, wenn diese Straftaten grenzüberschreitender Natur sind und eine organisierte kriminelle Gruppe daran mitwirkt, sowie auf den Schutz der Opfer solcher Straftaten.

Artikel 5

Kriminalisierung

- (1) Jeder Vertragsstaat trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen, um die in Artikel 3 genannten Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, als Straftaten zu umschreiben.
- (2) Jeder Vertragsstaat trifft ferner die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen, um folgende Handlungen als Straftaten zu umschreiben:

- a) vorbehaltlich der Grundzüge seiner Rechtsordnung den Versuch, eine in Übereinstimmung mit Absatz 1 umschriebene Straftat zu begehen;
- b) die Beteiligung als Mittäter oder Gehilfe an einer in Übereinstimmung mit Absatz 1 umschriebenen Straftat und
- c) die Organisation der Begehung einer in Übereinstimmung mit Absatz 1 umschriebenen Straftat oder die Anleitung anderer zu ihrer Begehung.

II. Schutz der Opfer des Menschenhandels

Artikel 6

Hilfe und Schutz für die Opfer des Menschenhandels

- (1) In geeigneten Fällen und soweit dies nach seinem innerstaatlichen Recht möglich ist, schützt jeder Vertragsstaat die Privatsphäre und die Identität der Opfer des Menschenhandels, namentlich indem er, unter anderem, bestimmt, dass Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Menschenhandel nicht öffentlich sind.
- (2) Jeder Vertragsstaat stellt sicher, dass seine innerstaatliche Rechts- oder Verwaltungsordnung Maßnahmen vorsieht, durch die den Opfern des Menschenhandels in geeigneten Fällen
 - a) Informationen über die maßgeblichen Gerichts- und Verwaltungsverfahren gegeben werden;
 - b) Hilfe gewährt wird, damit ihre Auffassungen und Anliegen in geeigneten Abschnitten des Strafverfahrens gegen die Täter auf eine Weise, welche die Rechte der Verteidigung nicht beeinträchtigt, vorgetragen und behandelt werden können.
- (3) Jeder Vertragsstaat erwägt die Durchführung von Maßnahmen, welche die körperliche, seelische und soziale Gesundheit der Opfer des Menschenhandels ermöglichen, in geeigneten Fällen auch in Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen, anderen in Betracht kommenden Organisationen und sonstigen Teilen der Zivilgesellschaft, und insbesondere die Bereitstellung von
 - a) angemessener Unterkunft;
 - b) Beratung und Information für die Opfer des Menschenhandels, insbesondere über die ihnen zustehenden Rechte, in einer für sie verständlichen Sprache;

- c) medizinischer, psychologischer und materieller Hilfe sowie
 - d) Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten.
- (4) Jeder Vertragsstaat berücksichtigt bei der Anwendung dieses Artikels das Alter, das Geschlecht und die besonderen Bedürfnisse der Opfer des Menschenhandels, vor allem die besonderen Bedürfnisse von Kindern, namentlich was angemessene Unterkunft, Bildung und Betreuung angeht.
- (5) Jeder Vertragsstaat ist bestrebt, für die körperliche Sicherheit der Opfer des Menschenhandels zu sorgen, solange sich diese in seinem Hoheitsgebiet aufhalten.
- (6) Jeder Vertragsstaat stellt sicher, dass seine innerstaatliche Rechtsordnung Maßnahmen vorsieht, die es den Opfern des Menschenhandels ermöglichen, Entschädigung für den erlittenen Schaden zu erlangen.

Artikel 7

Rechtsstellung der Opfer des Menschenhandels in den Aufnahmestaaten

- (1) Zusätzlich zu den Maßnahmen nach Artikel 6 erwägt jeder Vertragsstaat, gesetzgeberische oder andere geeignete Maßnahmen zu treffen, die es den Opfern des Menschenhandels gestatten, in geeigneten Fällen vorübergehend oder auf Dauer in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben.
- (2) Bei der Anwendung des Absatzes 1 berücksichtigt jeder Vertragsstaat in angemessener Weise humanitäre und persönliche Faktoren.

Artikel 8

Rückführung der Opfer des Menschenhandels

- (1) Der Vertragsstaat, dessen Staatsangehöriger ein Opfer des Menschenhandels ist oder in dem die betreffende Person zum Zeitpunkt ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet des aufnehmenden Vertragsstaats ein Recht auf ständigen Aufenthalt besaß, erleichtert und akzeptiert die Rückkehr dieser Person unter gebührender Berücksichtigung ihrer Sicherheit und ohne ungebührliche oder

unangemessene Verzögerung.

- (2) Führt ein Vertragsstaat ein Opfer des Menschenhandels in einen Vertragsstaat zurück, dessen Staatsangehörige die betreffende Person ist oder in dem sie zum Zeitpunkt ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet des aufnehmenden Vertragsstaats ein Recht auf ständigen Aufenthalt besaß, so erfolgt die Rückführung unter gebührender Berücksichtigung der Sicherheit dieser Person und des Standes jeglichen Gerichtsverfahrens im Zusammenhang damit, dass die Person ein Opfer des Menschenhandels ist; die Rückführung erfolgt vorzugsweise freiwillig.
- (3) Auf Ersuchen eines aufnehmenden Vertragsstaats prüft ein ersuchter Vertragsstaat ohne ungebührliche oder unangemessene Verzögerung, ob eine Person, die ein Opfer des Menschenhandels ist, seine Staatsangehörige ist oder zum Zeitpunkt ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet des aufnehmenden Vertragsstaats ein Recht auf ständigen Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet besaß.
- (4) Um die Rückführung eines Opfers des Menschenhandels, das über keine ordnungsgemäßen Ausweispapiere verfügt, zu erleichtern, erklärt sich der Vertragsstaat, dessen Staatsangehörige die betreffende Person ist oder in dem sie zum Zeitpunkt ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet des aufnehmenden Vertragsstaats ein Recht auf ständigen Aufenthalt besaß, damit einverstanden, auf Ersuchen des aufnehmenden Vertragsstaats die erforderlichen Reisedokumente oder sonstigen Genehmigungen auszustellen, damit die Person zu seinem Hoheitsgebiet reisen und in dieses wieder einreisen kann.
- (5) Dieser Artikel lässt die durch das innerstaatliche Recht des aufnehmenden Vertragsstaats gewährten Rechte der Opfer des Menschenhandels unberührt.
- (6) Dieser Artikel lässt die anwendbaren zwei- oder mehrseitigen Übereinkünfte, welche die Rückführung der Opfer des Menschenhandels ganz oder teilweise regeln, unberührt.

III. Verhütung, Zusammenarbeit und sonstige Maßnahmen

Artikel 9

Verhütung des Menschenhandels

- (1) Die Vertragsstaaten legen umfassende politische Konzepte, Programme und andere Maßnahmen fest,
 - a) um den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen und
 - b) um die Opfer des Menschenhandels, insbesondere Frauen und Kinder, davor zu schützen, dass sie erneut zu Opfern werden.
- (2) Die Vertragsstaaten sind bestrebt, Maßnahmen wie Forschung, Informations- und breit angelegte Medienkampagnen sowie soziale und wirtschaftliche Initiativen zu ergreifen, um den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen.
- (3) Die in Übereinstimmung mit diesem Artikel festgelegten politischen Konzepte, Programme und anderen Maßnahmen umfassen gegebenenfalls die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen, anderen in Betracht kommenden Organisationen und sonstigen Teilen der Zivilgesellschaft.
- (4) Die Vertragsstaaten treffen oder verstärken Maßnahmen, so auch durch zwei- oder mehrseitige Zusammenarbeit, um die Ursachen dafür zu verringern, dass Menschen, insbesondere Frauen und Kinder, leicht Opfer des Menschenhandels werden, wie etwa Armut, Unterentwicklung und fehlende Chancengleichheit.
- (5) Die Vertragsstaaten treffen oder verstärken gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen, wie etwa erzieherische, soziale oder kulturelle Maßnahmen, so auch durch zwei- und mehrseitige Zusammenarbeit, um der Nachfrage entgegenzuwirken, die alle Formen der zum Menschenhandel führenden Ausbeutung von Personen, insbesondere von Frauen und Kindern, begünstigt.

Artikel 10

Informationsaustausch und Ausbildung

- (1) Die Strafverfolgungs-, Einwanderungs- oder sonstigen zuständigen Behörden der Vertragsstaaten arbeiten gegebenenfalls miteinander zusammen, indem sie in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht Informationen austauschen, um feststellen zu können,
 - a) ob Personen, die mit Reisedokumenten, die einer anderen Person gehören, oder ohne Reisedokumente eine internationale Grenze überschreiten oder zu überschreiten versuchen, Täter oder Opfer des Menschenhandels sind;
 - b) welche Art von Reisedokumenten Personen zum Überschreiten einer internationalen Grenze zum Zweck des Menschenhandels benutzt oder zu benutzen versucht haben;
 - c) welche Mittel und Methoden organisierte kriminelle Gruppen beim Menschenhandel anwenden, einschließlich der Anwerbung und Beförderung der Opfer, der benutzten Wege und der Verbindungen zwischen Einzelpersonen und Gruppen, die einen solchen Handel betreiben, und welche Maßnahmen zu ihrer Aufdeckung getroffen werden können.
- (2) Die Vertragsstaaten gewährleisten oder verstärken die Ausbildung für die Bediensteten der Strafverfolgungs-, Einwanderungs- und sonstigen zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Verhütung des Menschenhandels. Diese Ausbildung soll sich auf die Methoden zur Verhütung des Menschenhandels, zur Strafverfolgung der Menschenhändler und zum Schutz der Rechte der Opfer konzentrieren, namentlich den Schutz der Opfer vor den Menschenhändlern. Die Ausbildung soll außerdem die erforderliche Einbeziehung menschenrechtlicher sowie kinder- und geschlechterspezifischer Fragen berücksichtigen und die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen, anderen in Betracht kommenden Organisationen und sonstigen Teilen der Zivilgesellschaft fördern.
- (3) Ein Vertragsstaat, der Informationen erhält, kommt jedem Ersuchen des die Informationen übermittelnden Vertragsstaats nach, das ihren Gebrauch Einschränkungen unterwirft.

10

Artikel 11 Maßnahmen an den Grenzen

- (1) Unbeschadet der internationalen Verpflichtungen betreffend den freien Personenverkehr verstärken die Vertragsstaaten so weit wie möglich die Grenzkontrollen, die zur Verhütung und Aufdeckung des Menschenhandels erforderlich sind.
- (2) Jeder Vertragsstaat trifft gesetzgeberische oder andere geeignete Maßnahmen, um so weit wie möglich zu verhindern, dass die von gewerblichen Beförderungsumnehmern betriebenen Beförderungsmittel für die Begehung von in Übereinstimmung mit Artikel 5 umschriebenen Straftaten benutzt werden.
- (3) Gegebenenfalls und unbeschadet der anwendbaren internationalen Übereinkünfte gehört zu diesen Maßnahmen auch die Verpflichtung gewerblicher Beförderungsumnehmer, einschließlich Beförderungsumnehmern und Besitzer oder Betreiber aller Arten von Beförderungsmitteln, sich dessen zu vergewissern, dass alle beförderten Personen im Besitz der für die Einreise in den Aufnahmestaat erforderlichen Reisedokumente sind.

(4) Jeder Vertragsstaat trifft in Übereinstimmung mit seinem innerstaatlichen Recht die erforderlichen Maßnahmen, um im Fall eines Verstoßes gegen die in Absatz 3 festgelegte Verpflichtung Sanktionen vorzusehen.

(5) Jeder Vertragsstaat erwägt, Maßnahmen zu treffen, die es in Übereinstimmung mit seinem innerstaatlichen Recht gestatten, Personen, die an der Begehung von in Übereinstimmung mit diesem Protokoll umschriebenen Straftaten beteiligt sind, die Einreise zu verweigern oder ihre Visa für ungültig zu erklären.

(6) Unbeschadet des Artikels 27 des Übereinkommens erwägen die Vertragsstaaten, die Zusammenarbeit zwischen ihren Grenzkontrollbehörden zu verstärken, indem sie unter anderem direkte Nachrichtenverbindungen einrichten und aufrechterhalten.

Artikel 12

11

Sicherheit und Kontrolle von Dokumenten

Jeder Vertragsstaat trifft im Rahmen der verfügbaren Mittel die erforderlichen Maßnahmen,

- a) um sicherzustellen, dass die Qualität der von ihm ausgestellten Reise- oder Identitätsdokumente so beschaffen ist, dass sie nicht leicht missbraucht und nicht ohne weiteres gefälscht oder auf rechtswidrige Weise verändert, vervielfältigt oder ausgestellt werden können, und
- b) um die Unversehrtheit und Sicherheit der Reise- oder Identitätsdokumente zu gewährleisten, die von dem Vertragsstaat oder in seinem Namen ausgestellt wurden, und ihre rechtswidrige Herstellung, Ausstellung und Verwendung zu verhindern.

Artikel 13

Rechtmäßigkeit und Gültigkeit von Dokumenten

Auf Ersuchen eines anderen Vertragsstaats überprüft ein Vertragsstaat in Übereinstimmung mit seinem innerstaatlichen Recht innerhalb eines angemessenen Zeitraums die Rechtmäßigkeit und Gültigkeit von Reise- oder Identitätsdokumenten, die tatsächlich oder angeblich in seinem Namen ausgestellt wurden und die mutmaßlich für den Menschenhandel benutzt werden.

IV. Schlussbestimmungen

Artikel 14

Vorbehaltsklausel

- (1) Dieses Protokoll berührt nicht die Rechte, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten von Staaten und Einzelpersonen nach dem Völkerrecht, namentlich dem humanitären Völkerrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte und insbesondere, soweit anwendbar, dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dem darin verankerten Grundsatz der Nichtzurückweisung.

12

- (2) Die in diesem Protokoll genannten Maßnahmen sind so auszulegen und anzuwenden, dass Personen nicht auf Grund dessen, dass sie Opfer des Menschenhandels sind, diskriminiert werden. Die Auslegung und Anwendung dieser Maßnahmen muss mit den international anerkannten Grundsätzen der Nichtdiskriminierung im Einklang stehen.

Artikel 15

Beilegung von Streitigkeiten

- (1) Die Vertragsstaaten bemühen sich, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung dieses Protokolls durch Verhandlungen beizulegen.
- (2) Jede Streitigkeit zwischen zwei oder mehr Vertragsstaaten über die Auslegung oder Anwendung dieses Protokolls, die nicht innerhalb einer angemessenen Frist durch Verhandlungen beigelegt werden kann, wird auf Verlangen eines dieser Vertragsstaaten einem Schiedsverfahren unterworfen. Können sich die Vertragsstaaten binnen sechs Monaten nach dem Zeitpunkt, zu dem das Schiedsverfahren verlangt worden ist, über seine Ausgestaltung nicht einigen, so kann jeder dieser Vertragsstaaten die Streitigkeit dem Internationalen Gerichtshof unterbreiten, indem er in seinem Statut entsprechenden Antrag stellt.
- (3) Jeder Vertragsstaat kann bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung dieses Protokolls oder dem Beitritt zu diesem erklären, dass er sich durch Absatz 2 nicht als solchen Vorbehalt angebracht hat, durch Absatz 2 nicht gebunden.
- (4) Ein Vertragsstaat, der einen Vorbehalt nach Absatz 3 angebracht hat, kann diesen Vorbehalt jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete Notifikation zurückziehen.

13

Artikel 16

Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme, Genehmigung und Beitritt

- (1) Dieses Protokoll liegt für alle Staaten vom 12. bis 15. Dezember 2000 in Palermo (Italien) und danach bis zum 12. Dezember 2002 am Sitz der Vereinten Nationen in New York zur Unterzeichnung auf.
- (2) Dieses Protokoll liegt auch für Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration zur Unterzeichnung auf, sofern mindestens ein Mitgliedstaat der betreffenden Organisation dieses Protokoll nach Absatz 1 unterzeichnet hat.
- (3) Dieses Protokoll bedarf der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung. Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt. Eine Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration kann ihre Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde hinterlegen, wenn dies mindestens einer ihrer Mitgliedstaaten getan hat. In dieser Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde erklärt die Organisation den Umfang ihrer Zuständigkeiten in Bezug auf die durch dieses Protokoll erfassten Angelegenheiten. Die Organisation teilt dem Verwahrer¹ auch jede maßgebliche Änderung des Umfangs ihrer Zuständigkeiten mit.
- (4) Dieses Protokoll steht jedem Staat und jeder Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration, von der mindestens ein Mitgliedstaat Vertragspartei dieses Protokolls ist, zum Beitritt offen. Die Beitrittsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt. Bei ihrem Beitritt erklärt eine Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration den Umfang ihrer Zuständigkeiten in Bezug auf die durch dieses Protokoll erfassten Angelegenheiten. Die Organisation teilt dem Verwahrer auch jede maßgebliche Änderung des Umfangs ihrer Zuständigkeiten mit.

¹ Für Österreich (durchgehend): Depositär

Artikel 17
Inkrafttreten

- (1) Dieses Protokoll tritt am neunzigsten Tag nach Hinterlegung der vierzigsten Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft, jedoch nicht vor Inkrafttreten des Übereinkommens. Für die Zwecke dieses Absatzes zählt eine von einer Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration hinterlegte Urkunde nicht als zusätzliche Urkunde zu den von den Mitgliedstaaten der betreffenden Organisation hinterlegten Urkunden.
- (2) Für jeden Staat und jede Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration, der beziehungsweise die dieses Protokoll nach Hinterlegung der vierzigsten entsprechenden Urkunde ratifiziert, annimmt, genehmigt oder ihm beiträgt, tritt das Protokoll am dreißigsten Tag nach Hinterlegung der entsprechenden Urkunde durch diesen Staat beziehungsweise diese Organisation oder zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Protokolls nach Absatz 1 in Kraft, je nachdem, welcher Zeitpunkt der spätere ist.
- (1) Nach Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Protokolls kann ein Vertragsstaat des Protokolls eine Änderung vorschlagen und sie beim Generalsekretär der Vereinten Nationen einreichen; dieser leitet die vorgeschlagene Änderung den Vertragsstaaten und der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens zu, damit diese den Vorschlag prüfen und darüber beschließen können. Die Vertragsstaaten dieses Protokolls, die in der Konferenz der Vertragsparteien zusammenzutreten, bemühen sich nach Kräften um eine Einigung durch Konsens über jede Änderung. Sind alle Bemühungen um einen Konsens erschöpft und wird keine Einigung erzielt, so ist als letztes Mittel eine Zweidrittelmehrheit der auf der Sitzung der Konferenz der Vertragsparteien anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten dieses Protokolls erforderlich, um die Änderung zu beschließen.
- (2) Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration üben in Angelegenheiten ihrer Zuständigkeit ihr Stimmrecht nach diesem Artikel mit der Anzahl von Stimmen aus, die der Anzahl

ihrer Mitgliedstaaten entspricht, die Vertragsparteien dieses Protokolls sind. Diese Organisationen üben ihr Stimmrecht nicht aus, wenn ihre Mitgliedstaaten ihr Stimmrecht ausüben, und umgekehrt.

- (3) Eine nach Absatz 1 beschlossene Änderung bedarf der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung durch die Vertragsstaaten.
- (4) Eine nach Absatz 1 beschlossene Änderung tritt für einen Vertragsstaat neunzig Tage nach der Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde zu der Änderung beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.
- (5) Tritt eine Änderung in Kraft, so ist sie für diejenigen Vertragsstaaten, die ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch sie gebunden zu sein, bindend. Die anderen Vertragsstaaten sind weiter durch dieses Protokoll und alle früher von ihnen ratifizierten, angenommenen oder genehmigten Änderungen gebunden.

Artikel 19
Kündigung

- (1) Ein Vertragsstaat kann dieses Protokoll durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete schriftliche Notifikation kündigen. Die Kündigung wird ein Jahr nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär wirksam.
- (2) Eine Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration hört auf, Vertragspartei dieses Protokolls zu sein, wenn alle ihre Mitgliedstaaten es gekündigt haben.

Artikel 20
Verwahrer und Sprachen

- (1) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wird zum Verwahrer dieses Protokolls bestimmt.

16

- (2) Die Urschrift² dieses Protokolls, dessen arabischer, chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.

Zu Urkund dessen haben die unterzeichneten, von ihren Regierungen hierzu gehörig befugten Bevollmächtigten dieses Protokoll unterschrieben.

² Für Österreich: Das Original

Center on Communication Leadership & Policy

Research Series: September 2011

Human Trafficking Online

The Role of Social Networking Sites and Online Classifieds

Mark Latonero, Ph.D.

Principal Investigator, Research Director

Research Team

Genet Berhane, J.D., *Law Fellow*

Ashley Hernandez, *Research Assistant*

Tala Mohebi, M.A., *Research Associate*

Lauren Movius, Ph.D., *Research Associate*



Mark Latonero

About the Author

Mark Latonero is the research director at the USC Annenberg Center on Communication Leadership & Policy. His research focuses on emerging communication technology and social change. Latonero's recent work examines technology and human rights and the use of social media for emergency management. He has published in such journals as *Information, Communication & Society*, *International Journal of Information Systems for Crisis Response and Management*, and *Communication Research*. Latonero received his Ph.D. from the USC Annenberg School and was a postdoctoral research scholar at the London School of Economics. He is a member of the Pacific Council on International Policy.

ACKNOWLEDGEMENTS

The author would like to thank the following reviewers for sharing their time and expertise: danah boyd, Samantha Doerr, Sue Hottelling, and Elly Searle, Microsoft; Hany Farid, Dartmouth College; Ellen Helsper, London School of Economics; Jack Lerner, USC Gould School of Law; Phil Malone, Harvard Law School; and Amy Rassen, Standing Against Global Exploitation.

At the USC Annenberg Center on Communication Leadership & Policy, Jeremy Curtin and Clothilde Hewlett provided invaluable support along with researchers Reagan Smith, Erin Kamler, and Zhalch Boyd.

This ongoing research is conducted in partnership with the USC Information Sciences Institute's Natural Language Group: Edward Hoyy, Gordon Roesler, Don Metzler, Congxing Cai, and Hao Wang. This project is informed by feedback from our colleagues at the Federal Bureau of Investigation and the Los Angeles Metro Task Force on Human Trafficking.

A number of individuals lent their insight to this project including those from the Annenberg Schools at USC and the University of Pennsylvania, Office of the California Attorney General, Equal Employment Opportunity Commission, Frontline SMS, International Communication Association, INSTEDD, MIT, Polaris, U.S. Department of State, USAID, and UNIAP.

This report was made possible by a grant from the Annenberg Program on Online Communities at the Annenberg School for Communication & Journalism at the University of Southern California.



For more information about
Human Trafficking Online, visit
<http://technologyandtrafficking.usc.edu>



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution-
NonCommercial License.

EXECUTIVE SUMMARY

This report presents a comprehensive examination of the role of social networking sites and online classified ads in facilitating human trafficking and delivers recommendations for developing technological innovations to monitor and combat trafficking.

Human trafficking, a form of modern-day slavery, is a grim reality of the 21st-century global landscape in developed as well as developing countries. While traditional channels of trafficking remain in place, online technologies give traffickers the unprecedented ability to exploit a greater number of victims and advertise their services across geographic boundaries.

Yet the extent to which online technologies are used in both sex and labor trafficking is unclear, and the current approach to the question is lacking. While online classified sites such as Craigslist have already been under intense scrutiny for being used by traffickers,¹ little research is available on the role of online classified and social networking sites in human trafficking, and the issue has yet to be fully studied. Instead of singling out these technologies as a root cause of trafficking, this report poses the following question: Can online technologies be leveraged to provide actionable, data-driven information in real time to those positioned to help victims?

This study forwards the hypothesis that tools such as data mining, mapping, and advanced analytics can be used by governmental and non-governmental organizations, law enforcement, academia, and the private sector to further the anti-trafficking goals of prevention, protection, and prosecution. Adapting these technologies and methods requires careful consideration of potential implications for civil liberties, such as privacy and freedom of expression. This report applies detailed methods to understanding the relationship between domestic human trafficking and online

technologies through literature reviews, field research, and interviews. In addition, the report presents preliminary results from primary research in developing tools to assist law enforcement and anti-trafficking efforts. The report concludes with a set of recommendations and guidelines to inform future research and technological interventions in human trafficking.

The use of Internet technologies in people's daily lives has dramatically increased in recent years. In 2010, the number of Internet users worldwide exceeded an estimated 2 billion.² Hundreds of millions of individuals use social networking sites,³ and approximately half of all online adults in America have used online classified advertising sites.⁴ In contrast to the many social benefits that Internet technologies provide, a darker narrative also has emerged. Social networks and online classified sites are being used by traffickers to market, recruit, sell, and exploit for criminal purposes. Many of these sites are explicit in nature and some are underground. Yet, evidence from legal cases demonstrates that mainstream sites such as Craigslist, Backpage, and Myspace have already been used for trafficking.⁵ Facebook, Twitter, and other social networking sites are susceptible to similar uses.

Because human trafficking is a crime recognized by international protocols and state laws, traffickers are traditionally forced to conduct their activities underground. But this report illustrates that online transactions leave behind traces of user activity, providing a rare window into criminal behavior, techniques, and patterns. Every online communication between traffickers, "johns," and their victims reveals potentially actionable information for anti-trafficking investigators.

Until now, there has been a lack of data on the role of online technologies in human trafficking. Yury Fedotov, executive director of the United Nations Office on Drugs and Crime, remarked:

"We do not have an accurate picture of the scope and nature of [the misuse of technology] and cannot act as effectively as we should. Knowledge is essential for evidence-based policy, and we must fill the information gap."⁶

The Ammenberg Center on Communication Leadership & Policy (CCLP) at the University of Southern California launched an anti-trafficking initiative in response to a similar call for increased knowledge. The project began at a June 2010 meeting CCLP Director Geoffrey Cowan convened in Washington, D.C., at the urging of Alec Ross, Secretary of State Hillary Clinton's senior adviser for innovation, and Ambassador Luis CdeBaca, head of the State Department's Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. Representatives from the U.S. Agency for International Development, the Department of Justice, the Senate Foreign Relations Committee, and the United Nations joined leaders from the technology field, nongovernmental organizations, and academia to discuss the use of technology to address trafficking.

The meeting set into motion research initiatives in the Mekong Subregion (including Thailand, Cambodia, and Vietnam), Haiti, and the United States. An absence of technological solutions for information sharing among anti-trafficking organizations inspired further study into potential uses of technology in this field. A partnership between the USC Information Sciences Institute and CCLP developed prototype software designed to detect possible cases of online sex trafficking activity, particularly cases involving underage victims. Together, the group conducted advanced research on data mining, computational linguistics, and mapping tools to monitor trafficking on social networking and online classified sites. Feedback from the Federal Bureau of Investigation was integral to this process.

This report indicates that immediate action is required to develop monitoring and prevention techniques to combat human trafficking online. The report recommends future research and proposes actions that stakeholders can undertake to address trafficking online. Comprehensive solutions to trafficking through online channels should involve proactive steps by governments to protect victims and support law enforcement in combating a new generation of tech-savvy traffickers. At the same time, this report urges private-sector technology firms to recognize the opportunity to address human trafficking on their networks and services. In addition, NGOs and academics bring needed expertise to technological interventions.

This study also identifies technological innovations that can be used by actors and stakeholders involved in anti-trafficking efforts. To that end, the following principles are intended for those seeking to employ technology as a means to combat human trafficking.

Guiding Principles for Technological Interventions in Human Trafficking

1) The ultimate beneficiaries of any technological intervention should be the victims and survivors of human trafficking.

Throughout the technological design and implementation process, decisions should be guided by a single question: How will technology maximize the benefit and minimize the harm to victims and survivors of trafficking?

Developers and users of anti-trafficking tools should examine the inherent risks that arise when technology is applied to complex social problems. While benefits may appear clear at first, experts should be consulted to evaluate whether tools have the potential to cause inadvertent harm.

2) Successful implementation of anti-trafficking technologies requires cooperation among actors across government, nongovernmental, and private sectors, sharing information and communicating in a coordinated manner.

Technological interventions in anti-trafficking efforts necessitate collaboration across sectors. Addressing trafficking online in particular requires coordination of efforts to avoid inefficiencies, for example, when a proposed technology is already in use by parallel organizations or when existing technologies can readily be adapted to fit anti-trafficking needs. The private sector, academics, and the technology community can serve as valuable resources for creative innovations that can be tailored to anti-trafficking, including technologies to facilitate information sharing.

3) Private-sector technology firms should recognize that their services and networks are being exploited by traffickers and take steps to innovate and develop anti-trafficking initiatives through their technologies and policies.

Social networking sites, online classified sites, and technology firms provide Internet services that criminals are using to facilitate domestic and international trafficking in persons. These companies should consider their social responsibility and assume an active role in combating trafficking on their sites. Whether through practices such as establishing industry-wide codes of conduct or innovating technological solutions, the private sector can exercise considerable influence in anti-trafficking efforts.

4) Continuous involvement is necessary to ensure that tools are user-centric and refined over time to most effectively respond to shifts in technology and trafficking.

User-centered design principles should aim to improve functionality and usability by focusing on the particular needs of users of anti-trafficking technologies. Law enforcement, NGOs, service providers, and the public each have particular needs based on technological literacy, class, and language, among other factors.

Furthermore, technological interventions must be supported by individuals committed to sustaining the technology over time. Both governmental and nongovernmental actors can play a key role in providing expertise and support for anti-trafficking innovations.

5) Technological interventions should account for the range of human rights potentially impacted by the use of advanced technologies.

Technologies used in anti-trafficking efforts should be carefully tailored to avoid recklessly encroaching upon fundamental rights such as privacy, security, and freedom of expression. Developers and users of the technology must reflect on the full range of rights implicated by any information-collecting activity, taking particular care to reduce the number of false positives associated with tracking and monitoring.

Human Trafficking Online

The Role of Social Networking Sites and Online Classifieds

TABLE OF CONTENTS

Introduction.....	8
Background.....	10
Human Trafficking Definitions.....	10
Measuring Trafficking in Persons.....	11
Internet Trends and Trafficking Online.....	12
Research on Trafficking and the Role of the Internet.....	14
Human Trafficking Online: Cases and Patterns.....	16
Relevant Trafficking Laws.....	16
Evidence From Federal Cases.....	16
Labor Trafficking and Technology.....	17
Sex Trafficking and Technology.....	18
Case Study: Craigslist Under Fire.....	21
Innovation, Monitoring, and Analysis of Trafficking Online: Primary Research.....	23
The Super Bowl as a Potential Platform for Trafficking Online.....	23
Twitter as a Potential Platform for Detecting Trafficking.....	27
Integrating Human Experts and Computer-Assisted Technologies.....	28
Additional Technological Applications.....	31
Information-Sharing Platforms for Anti-Trafficking Organizations.....	31
Photo Recognition.....	31
Crowdsourcing and Flagging.....	32
Mobile Phone Applications.....	33
Future Action for Trafficking Online.....	34
Government.....	34
Private Sector.....	34
Nongovernmental Organizations.....	37
Academic and Research Community.....	38
Guiding Principles for Technological Interventions in Human Trafficking.....	39
Notes.....	41

Trafficking online presents an unprecedented window to observe, track, and monitor the conduct of both the supply and demand sides of the trade.

accessibility and the anonymity the Internet provides, Main Street is quickly becoming an online avenue.^{7,10}

Similarly, Kimberly Agbonkolor, program manager for the Los Angeles Metro Task Force on Human Trafficking, stated that much of what once happened on the streets now takes place behind closed doors. “The Internet is used as a way of recruiting and a way of advertising for the prostitution of young girls,” said Agbonkolor.¹¹

Despite accounts of traffickers and their customers using online channels for recruitment, advertising, and procurement, the extent to which online technologies are used in both sex trafficking and labor trafficking is unclear, and the current approach to the issue is lacking. Although online classified sites such as Craigslist already have come under intense scrutiny for use by traffickers,¹² the role of social networking sites and online classifieds in trafficking has yet to be fully studied.

While human trafficking stems from a complex set of economic, social, and cultural causes that predate the development of online technologies,¹³ and continue to exist as new technologies emerge, it is undeniable that trafficking activity is taking place online. Yet the role of the online environment in trafficking remains an open question. Instead of viewing social networking sites and online classifieds as the cause of trafficking, this report offers a different approach by observing the manner in which traffickers are using online technologies and exploring whether the same technologies can

INTRODUCTION

In November 2010, Marvin Chavelle Epps was sentenced to 12 years and seven months in federal prison for sex trafficking of a minor. According to court documents, Epps contacted the 16-year-old female via Myspace, encouraging her to travel to Sacramento, California, to work for him and then advertising her sexual services on the Internet from a hotel.⁷ Police recovered a transcript in which Epps described his practices as “Y2K pimpin’,” explaining that he would “get some professional, beautiful, elegant, glamor [sic] shots [and] put ‘em on these escort websites.”⁸

According to evidence gathered for this report, online classifieds and social networking sites are used as conduits for human trafficking. “Human trafficking” and “trafficking in persons” are terms commonly used to describe a form of modern-day slavery wherein victims are forced or otherwise coerced into labor or sex both across and within state and international borders.⁹

The number of trafficking victims around the world is a topic of debate, with recent estimates ranging from 12 million to 27 million victims worldwide. Due to myriad methodological difficulties, this report refrains from estimating the number of trafficking cases online; however, it will demonstrate that traffickers are indeed employing 21st-century communication tools to support human slavery.

The rapid expansion of the Internet and online technologies is affecting numerous aspects of daily life around the globe, including facilitating domestic and international trafficking in persons. “We are faced with the increasing use of social network sites and other advances in technology to carry out these crimes and facilitate these criminal enterprises,” said Robert S. Mueller III, director of the Federal Bureau of Investigation. Mueller observed, “Because of the

Despite the potential for applying new media and technology to target trafficking, the tools are not being developed rapidly enough or deployed in a sufficiently coordinated way.

be used to monitor and combat trafficking.

The Internet makes a wide array of human behaviors—both positive and negative—more visible.¹⁴ Trafficking online thus presents the anti-trafficking community with an unprecedented window to observe, track, and monitor the conduct of both the supply and demand sides of the trafficking trade.

The private sector capitalizes on the online visibility of Internet users by routinely collecting data on consumer behaviors for targeted marketing and advertising strategies. Yet efforts to harness data and technological tools to address social problems lag behind. This report attempts to utilize the visibility of trafficking activity online to develop solutions.

The 2011 *Trafficking in Persons Report*, issued by the U.S. Department of State, addresses the potential of new media to combat trafficking. According to the report, “New media will play a critical role in bringing together those committed to this fight.”¹⁵ Despite the potential for applying new media and technology to target trafficking, the tools are not being developed rapidly enough or deployed in a sufficiently coordinated way.

This study forwards the hypothesis that technology and online tools can be used by anti-trafficking actors dedicated to prevention, protection, and prosecution. One research goal is to develop ways online technologies can be leveraged to provide empirically driven actionable information in real time to those positioned to help victims. Adapting these technologies and methods requires careful consideration of potential implications for civil liberties, such as privacy and freedom of expression.

In this report, researchers analyze the relationship between human trafficking and online technologies. Literature reviews of research related to trafficking in persons and trafficking via the Internet, specifically, serve to identify information

gaps and highlight the need for additional study. Field research, interviews, and a sample of recent trafficking cases involving online technologies provide details regarding the different uses of the Internet by traffickers. Although the scope of this inquiry includes the role of online activity in both sex trafficking and labor trafficking, this study found evidence establishing the use of online channels only in the context of sex trafficking.

This report details a series of exploratory studies conducted by the Annenberg Center on Communication Leadership & Policy, in partnership with the Information Sciences Institute at the University of Southern California, to innovate and develop tools to potentially detect sex trafficking online. Researchers employed technologies and methods such as data mining, web crawling, computational linguistics, and mapping. These tools are being developed with feedback from the Federal Bureau of Investigation and are intended to support law enforcement and other anti-trafficking efforts. This report also examines other potentially useful technologies, including crowdsourcing and mobile phone applications, and offers action-oriented recommendations for government, NGOs, the private sector, and academia. The report concludes with a set of guidelines to inform future technological interventions in the anti-trafficking space.

BACKGROUND

Human Trafficking Definitions

The definition of trafficking varies under a range of assumptions and laws on the subject. The descriptions provided in the Trafficking Victims Protection Act of 2000 and the Palermo Protocol are two of the most frequently cited definitions today.¹⁶

The Trafficking Victims Protection Act of 2000, the first U.S. federal law passed in response to the problem of human trafficking, defines “severe forms of trafficking in persons” as

(A) sex trafficking in which a commercial sex act is induced by force, fraud, or

coercion, or in which the person induced to perform such act has not attained 18 years of age; or

(B) the recruitment, harboring, transportation, provision, or obtaining of a person for labor or services, through the use of force, fraud, or coercion for the purpose of subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery.¹⁷

Under the TVPA, “sex trafficking” is “the recruitment, harboring, transportation, provision, or obtaining of a person for the purpose of a commercial sex act.”

The definition of “severe forms of trafficking in persons” delineates distinctions between forms of human trafficking, such as labor trafficking and sex trafficking, and the treatment of minor and adult victims in the context of sex trafficking. For example, a minor induced to perform a commercial sex act is a victim under the TVPA, as the definition of “severe forms of trafficking” includes causing a person under 18 to engage in a commercial sex act. The use of force, fraud, or coercion is not required in such cases because the

law presumes that an underage victim cannot consent to a commercial sex act.

The identification of adult victims of severe forms of trafficking is more complicated, by virtue of the requirement of force, fraud, or coercion.¹⁸ Thus, an additional dimension of the definition concerns the distinction between consensual sex work and forced prostitution.¹⁹ This element of the definition indicates that consensual sex work by adults is not a severe form of trafficking per se.

Another definition is found in the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, opened for signature in Palermo, Italy, in December 2000. The United States is a signatory to this protocol to the Convention Against Transnational Organized Crime, implemented by the United Nations Office on Drugs and Crime, which provides states with assistance in drafting laws and developing strategies to combat trafficking.

The Palermo Protocol defines “trafficking in persons” as the recruitment, transportation, transfer, harboring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.²⁰

While there is no collective agreement on these terms and definitions,²¹ for the purposes of this study, the terms “human trafficking” and

"trafficking in persons" will refer to the definition of "severe forms of trafficking" under the TVPA.

Measuring Trafficking in Persons

The increasing international concern regarding trafficking in persons is reflected in the growth in the amount of research on the issue. The International Organization for Migration has tracked the rapid rise in publications on the topic since 2000.²² Reports address the many aspects of trafficking, from policy-related issues to historic dimensions and technological implications, with many researchers working to measure this global phenomenon.

Research studies estimating trafficking in persons are inherently problematic due to the limitations of measuring a global, covert, and criminal enterprise.²³ The IOM global survey notes several factors that pose a challenge to measuring trafficking: many cases are unreported; the victims may be unwilling to talk; and the capacity of data collection in some countries is very poor, resulting in statistics that may be no more than "guessimates."²⁴ Many scholars and organizations are working to improve methodologies to gather more accurate empirical data on human trafficking.²⁵ The domestic recommendations in the 2011 *Trafficking in Persons Report*, issued by the U.S. Department of State, include the improvement of data collection on suspected cases of human trafficking. Indeed, data-collection capabilities pose a challenge to measuring trafficking in numerous regions around the world.

A literature review on human trafficking produced for the U.S. Department of Justice identified many areas of human trafficking that need more research. The review highlights the problem of data gathering, emphasizing that "the most important arena which needs urgent exploration is the way the knowledge upon which

the public debate about trafficking for sexual and labor exploitation is based is generated."²⁶

Differing methodologies and gaps in knowledge have produced varying global trafficking estimates. At the release of the 2011 *TIP Report*, U.S. Secretary of State Clinton stated that "as many as 27 million men, women and children" are victims of human trafficking.²⁷ By contrast, a report by the International Labour Organization in 2008 set the number of persons in forced labor around the world at 12.3 million.²⁸

In another example, the 2010 *TIP Report* described labor trafficking as the primary form of trafficking in persons in the United States, while a 2011 Department of Justice report that reviewed 2,515 suspected cases of human trafficking found that 82% were classified as sex trafficking.²⁹ The 2011 *TIP Report* acknowledges the different variables associated with trafficking figures: "Combined federal and state human trafficking information indicates more sex trafficking than labor trafficking investigations and prosecutions, but law enforcement identified a comparatively higher number of labor trafficking victims as such cases uncovered recently have involved more victims."³⁰

Additionally, the International Labour Organization and UN Global Initiative to Fight Human Trafficking differ on their data for trafficking. The ILO reports that, of the total number of persons trafficked, 43% are victims of sexual exploitation.³¹ UN.GIFT estimates that, at 79% of persons trafficked, sexual exploitation is the most common form of trafficking—although the organization recognizes that the figures "may be the result of statistical bias."³²

The 2011 DOJ report describes two main issues facing federally funded human trafficking task forces: "missing individual-level information about suspects and victims, and [a] failure to update cases as the investigations progressed."³³ The report adds, "Identifying the characteristics

of individuals involved in human trafficking was problematic overall. The quality of the data was associated more with the task force itself than with the date the case was opened or the type of suspected trafficking."³⁴

Sheldon Zhang conducted a literature review on sex trafficking research produced from 2000 to 2009, highlighting a growing number of researchers challenging the empirical basis of many reports on the topic.³⁵ Statistics may reflect an organization's agenda and bias, which invites skeptics to question the empirical foundations of human trafficking data. Zhang quotes Professor Ronald Weitzer, who "deplored that in no area of the social sciences has ideology contaminated knowledge more pervasively than in writings on the sex industry. Too often in this area, the canons of scientific inquiry are suspended and research deliberately skewed to serve a particular political agenda."³⁶

Among the challenges facing researchers in this area, Zhang discussed the difficulties in accurately determining the scope of the problem, due in part to the range of methods employed by different agencies and the lack of reference or data to support researchers' claims.

In response to the knowledge gap in measurements of trafficking in persons, the United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking in the Mekong Subregion held an international competition to increase the quality of measurement to better inform counter-trafficking initiatives.³⁷ The top selected methodologies received funding and technical assistance to measure sex trafficking in Cambodia.

In summary, these reports echo the need for better empirical methods and caution that future research on human trafficking will not be credible without a stronger foundation. While "the very existence of human trafficking at any level for a purpose is unacceptable,"³⁸ more accurate

measurements of trafficking victims are important. Precise measurements are needed in order to develop comprehensive counter-trafficking strategies and to effectively allocate more resources to areas with the greatest need.³⁹

Internet Trends and Trafficking Online

Internet technologies and digital networks give users the unprecedented ability to connect and communicate instantaneously with individuals and large audiences over vast distances. Such technological capabilities and affordances enable traffickers by increasing their ability to exploit a greater number of victims across geographic boundaries.

Between 2005 and 2010, the number of global Internet users reportedly doubled, passing 2 billion in 2010.⁴⁰ In the United States, 79% of the population uses the Internet and almost half use at least one social networking site.⁴¹ For the purposes of this report, social networking sites are online platforms and services that allow users to build a network of connections and share messages and content with others.⁴²

The use of social networking sites has exploded among teens and adults in recent years.⁴³ According to a recent Pew Internet Project sample, the number of Americans who use social networking sites has nearly doubled since 2008, with the majority of users on Facebook.⁴⁴

Online classified websites also have seen significant growth in the number of users. In September 2007, 32% of online American adults reported using sites such as Craigslist; by May 2010, that figure increased to 53%.⁴⁵ Online classifieds operate much like the newspaper classifieds section where individuals can post advertisements grouped by categories, such as products, services, and personals. Classifieds sites allow users to reach a wide audience and may be

free of charge or charge a fee for posting; some allow anonymous posting, while others may require a username and password.

As noted in a report produced for the Council of Europe, "None of these new technologies are in and of themselves harmful," but for those criminals searching for means of exploiting their victims, they provide "new, efficient, and often anonymous" methods.⁴⁶ Evidence that social networking sites and online classified sites are used for human trafficking is increasingly apparent. Craigslist, a free online classified site, received much attention for reports of sex trafficking via the "Adult Services" (previously "Erotic Services") section of the site. With the expansion of the site into cities across the country, an increasing number of news outlets reported on traffickers using Craigslist postings to advertise trafficked persons.

In 2006, the FBI arrested Marcus Sewell in Las Vegas for sex trafficking. According to the indictment, Sewell advertised two underage girls as escorts on Craigslist.⁴⁷ In another case, two Chicago women were arrested and charged for selling girls as young as 14 on Craigslist. The women allegedly forced the girls to have sex with 10 to 12 men daily.⁴⁸ More recently, Randal G. Jennings was convicted of forcing five underage girls into prostitution. Jennings reportedly made the girls post ads on Craigslist and then drove them to the hotels to meet with "johns."⁴⁹

"Online classified ads make it possible to pimp these kids to prospective customers with little risk," said Ernie Allen, president and CEO of the National Center for Missing & Exploited Children.⁵⁰ As discussed in detail below, amid such statements and growing pressure, Craigslist closed the Adult Services section of its site. Despite the closure, evidence indicates that traffickers are utilizing other online venues, such as backpage and Myspace, and numerous explicit sites and chatrooms.

"Whether it's ... on Craigslist or on some of these other social network sites, the pimps can offer these women and children for sale across the entire Internet."

—Ambassador Luis CdeBaca at the U.S. Department of State

In 2010, a man in Minnesota who used Backpage to advertise the sexual services of a female minor was found guilty of sex trafficking.⁵¹ That same year, several New York gang members reportedly advertised girls as young as 15 on Backpage, beating and starving them if they did not make at least \$500 a day performing sexual services.⁵²

News reports have similarly connected Myspace and Facebook to cases of human trafficking, as traffickers use social networking sites to target victims and advertise their sexual services.

In November 2010, a local news station in San Antonio, Texas, reported the case of a 14-year-old girl who was recruited through Myspace. The girl reportedly was forced to act as a prostitute in Arizona for six months before she was rescued.⁵³ The same year, a report from Indonesia described a case involving pimps allegedly posting pictures of their young victims on Facebook to attract potential customers.⁵⁴ Interested buyers would send a Facebook message to the girl's pimp to arrange a meeting.⁵⁵

According to Ambassador Luis CdeBaca, at the U.S. Department of State, "Globalization and technology allow the traffickers ... to operate in a way that they never used to be able to." He observed, "Whether it's ... on Craigslist or on some of these other social network sites, the pimps can offer these women and children for sale across the entire Internet."⁵⁶

Research on Trafficking and the Role of the Internet

Research on the role of the Internet and technology in facilitating human trafficking is emerging and not yet comprehensive. Researchers have examined the increased use of the Internet by traffickers and the new challenges technology presents, especially concerning the sexual exploitation of children. A literature review conducted for this report did not find any research addressing labor trafficking online.

Donna Hughes, an American researcher on trafficking of women and children, has studied how the Internet has facilitated the global trafficking industry since 1997.⁵⁷ She notes how closely trafficking, especially sex trafficking, is intertwined with new technologies.⁵⁸ According to Hughes, "The sexual exploitation of women and children is a global human rights crisis that is being escalated by the use of new technologies."⁵⁹

Researchers have analyzed the link between new technologies and human trafficking and explored the possible advantages the Internet provides for traffickers. For example, a group of experts commissioned by the Council of Europe found that "the Internet industry and the sex industry are closely interlinked and the scope, volume, and content of the material on the Internet promoting or enacting trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation ... are unprecedented."⁶⁰

A Shared Hope International report offers a comparison of the marketplace of commercial sexual exploitation in four countries and describes the Internet as a major impetus behind the growth of the sex trade, noting, "Technology has become the single greatest facilitator of the commercial sex trade in all of the countries observed, with the exception of Jamaica, where word of mouth continues to dominate."⁶¹ According to the

report, "As one of the most technologically advanced countries in the world, the U.S. faces the challenge of combating facilitation of sex tourism and sex trafficking markets by technology."⁶² The same report included a Google search by SHI for sites associated with sex trafficking. The web analysis identified more than 5,000 "suspected" websites that directly or indirectly facilitate the sex trafficking and sex tourism industry.⁶³

However, identifying incidences of human trafficking is not straightforward. In a report for the Council of Europe, researchers conducted an Internet search for potential trafficking sites and emphasized that a website can only be termed "suspect," since there is no evidence that the girls featured in ads for sex services or marriage are in fact trafficking victims.⁶⁴ What is clear is that the Internet has changed the methods used to recruit and market victims, and it has "certainly contributed to the rise of trafficking in human beings."⁶⁵

There are many examples of research addressing the online safety of children and the risk of sexual exploitation. Studies have examined the role of online technologies in the recruiting or grooming of children by traffickers. An SHI report on domestic minor sex trafficking in America notes that the Internet is not only used to advertise sexual services, but that "pimps, madams, and escort agencies recruit new members through their own websites, Myspace accounts, and Facebook accounts."⁶⁶ The role of social networking sites was the focus of a recent report by the Australian Institute of Criminology, which found that "social networking sites, in particular, have become an important element in the child grooming process. These technologies, popular with the digital/virtual generation, allow offenders to make contact with children and even masquerade as children in cyberspace to secure their trust and cooperation."⁶⁷ An August 2010 report to

Congress by the Department of Justice also addressed crimes related to child exploitation and the Internet. According to the report:

Some criminals have turned away from illicit child sex trafficking, from which they can generate potentially several thousand dollars per day, as a single child can generate as much as \$1,000 on a weekend night. In fact, the profitability of child prostitutes to the pimp has increased as Internet advertising and web-enabled cellphones have aided pimps in reaching a larger client base; they can schedule more sexual encounters per child.⁶⁸

The Internet is used not only by traffickers but also by victims and clients. A report on the commercial sexual exploitation of minors in New York City said, "Some teens (23%) said that the Internet was an increasingly popular option to meet customers, and 11% of the teens used the popular website Craigslist to meet prospective 'dates.'"⁶⁹ A June 2011 Congressional Research Service report on domestic minor sex trafficking found that the Internet has facilitated the demand for child sex trafficking because it "can rapidly connect buyers of commercial sex with trafficking victims while simultaneously distancing the perpetrator from the criminal transactions."⁷⁰

However, the exact numbers of children sexually exploited through the Internet are difficult to measure. A 2010 study prepared by the Schapiro Group for the Women's Funding Network details the results of several statewide studies of commercial sexual exploitation of female children in the United States.⁷¹ The results indicate a significant number of girls under age 18 are involved in the sex trade, with rates varying state by state.⁷²

Although the study presents original research addressing the use of Internet classified advertisements in the commercial sexual exploitation of children, major components of the report lack

methodological rigor.⁷³ As a result, some of the methods employed in the study—specifically, the method of determining juvenile prostitutes by counting pictures of young-looking women online—were publicly criticized.⁷⁴ Despite the shortcomings of the Women's Funding Network study, it gained considerable attention in September 2010 when it was introduced in congressional testimony addressing the issue of domestic minor sex trafficking.⁷⁵

The Berkman Center for Internet & Society created the Internet Safety Technical Task Force, which includes major social networking sites, communication companies, and scholars, to analyze social networking sites and their efforts to increase online safety for children.⁷⁶ The results indicate that social networking sites are making an effort to increase online safety for children and that there is potential for future technological solutions. The task force emphasized that "more research specifically needs to be done concerning the activities of sex offenders on social network sites and other online environments, and encourages law enforcement to work with researchers to make more data available for this purpose."⁷⁷

The Australian Institute of Criminology echoed the need for collaboration, stating, "A future solution in fighting child exploitation, and perhaps human trafficking as a whole, requires effective coordination and collaboration on the part of a wide range of government and private-sector entities."⁷⁸

HUMAN TRAFFICKING ONLINE: CASES AND PATTERNS

In order to better understand patterns related to human trafficking online, this section offers a review of a set of U.S. federal cases involving human trafficking via online channels, beginning with an overview of some of the applicable domestic laws related to trafficking. The following is only a sampling of U.S. laws relevant to this complex issue.

Relevant Trafficking Laws

At the federal level, numerous domestic laws might be applied to human trafficking cases. Sex trafficking was criminalized by 18 U.S.C. §1591, which makes it illegal to recruit, entice, provide, harbor, maintain, or transport a person or to benefit from involvement in causing the person to engage in a commercial sex act, knowing that force, fraud, or coercion was used or that the person was under the age of 18. Sex traffickers also may face charges under other federal statutes applicable to sex trafficking, such as 18 U.S.C. §2423(a), prohibiting transportation of a minor with intent that the individual engage in criminal sexual activity. On the labor trafficking side, 18 U.S.C. §§1589-1590 make it illegal to knowingly provide or obtain the labor of a person by certain means, such as force or threats of force, or to traffic a person for labor or services by means of force, coercion, or fraud for the purpose of subjecting the person to slavery, involuntary servitude, debt bondage, or peonage.

Federal laws addressing human trafficking apply across the country; state laws addressing trafficking also exist, but vary in terms of definitions, penalties, and enforcement priorities. While most states have recognized and criminalized sex trafficking,⁷⁹ many have only recently done so,

and with significant variations in penalties imposed on perpetrators. According to the State Department's 2011 *TIP Report*, "While state prosecutions continue to increase, one study found that less than 10% of state and local law enforcement agencies surveyed had protocols or policies on human trafficking."⁸⁰

The above laws address the criminalization of a trafficker's conduct, but a trafficked victim can potentially face criminal charges, depending on whether the applicable law offers the victim protection. For example, under federal law, a 16-year-old engaged in commercial sex acts is a trafficking victim, regardless of whether the minor appears to have participated willingly in said acts, because the law presumes that an underage victim cannot provide legal consent. However, the protections available to trafficking victims vary between states, and minor victims of sex trafficking can face prostitution charges in some state courts.⁸¹ In April 2010, New York became the first state to pass legislation addressing this issue, with the Safe Harbor for Exploited Children Act.⁸² The act prohibits the prosecution of minors for prostitution. Several states would subsequently pass similar legislation.⁸³

Evidence From Federal Cases

Fiscal year 2010 saw the greatest number of U.S. federal human trafficking prosecutions initiated in a single year. According to the 2011 *TIP Report*, "Collectively federal law enforcement charged 181 individuals, and obtained 141 convictions in 103 human trafficking prosecutions (32 labor trafficking and 71 sex trafficking)."⁸⁴ The average prison sentence was 11.8 years, with prison terms ranging from 3 months to 54 years.⁸⁵ The Internet and online tools played roles in a number of these cases.

A scan of recent legal cases involving human

trafficking and online technologies provides insights regarding details about the uses of technology by traffickers.⁸⁶ The primary sources for details of trafficking investigations were press releases from the Federal Bureau of Investigation, the U.S. Department of Justice, and U.S. Immigration and Customs Enforcement. A search of press releases from these organizations using a combination of terms including “sex trafficking,” “forced labor,” “labor trafficking,” “human trafficking,” “minor,” “prostitution,” “online,” “advertisement,” and “Internet” produced a set of cases that were manually reviewed for relevance, with results limited to cases involving either a guilty plea or a conviction. The search did not produce any cases involving labor trafficking and online technologies; all of the results reviewed were related to sex trafficking. The following is based on a self-selected sample of 27 federal trafficking cases since 2009 involving the use of social networking sites or online classified advertisements to facilitate trafficking. A search of legal databases, using keywords including “sex trafficking,” “labor trafficking,” “human trafficking,” “minor,” “website,” “online,” and “Internet”—as well as searches for convictions under 18 U.S.C. §§1590-1591⁸⁷—produced examples illustrating the use of the Internet to facilitate trafficking.

The cases collected do not indicate the totality of trafficking cases involving social networking sites and online classifieds but rather serve to demonstrate some of the ways in which technology is used to facilitate trafficking and the patterns that begin to emerge across cases.

Labor Trafficking and Technology

In the course of this study, researchers did not discover evidence of traffickers utilizing the Internet to facilitate labor trafficking, perhaps due to the circumstances typically surrounding this

form of trafficking. Research suggests that victims often are recruited from impoverished regions and typically learn about opportunities via word of mouth. Once recruited, workers may be isolated, without access to technology. “Most of the victims were seeing are from underdeveloped countries,” said Anna Park, regional attorney for the Equal Employment Opportunity Commission, Los Angeles District Office. “In the cases we’ve had,” she noted, the use of technology “is very unlikely.”⁸⁸ Employment discrimination laws have become instrumental in the fight against labor trafficking.⁸⁹ Park was involved in a case brought by the Los Angeles District Office of the EEOC against Trans Bay Steel,⁹⁰ in which the EEOC filed a class national-origin discrimination action on behalf of a group of Thai welders who were trafficked and forced into labor. Initially recruited by an agency to work as high-skilled welders and provided with legitimate visas, the workers were subsequently “held against their will, had their passports confiscated, had their movements restricted, and were forced to work without pay, all in violation of Title VII. Additionally, some workers were confined to cramped apartments without any electricity, water, or gas.”⁹¹

What we have seen are temporary contracting agencies bringing in workers through legitimate means under the auspices of luring people with the promise of work so that they can lead a better life. However, the victims are charged exorbitant fees that the workers can never pay because, oftentimes, they are never paid for their work. This fee is used to subjugate and exploit the workers, forcing them to tolerate and endure intolerable situations.⁹²

According to Park, most of the targeted communities are agrarian, and people typically learn about job opportunities from neighbors and

members of their communities. Newspapers in languages targeting a monolithic group (e.g., Thai newspapers) also may advertise positions that turn out to be labor trafficking, particularly in light of the fact that many of the employment agencies involved in trafficking are otherwise legitimate and likely advertise. In the event that these community newspapers move online, there may be an opportunity to evaluate how online classifieds may be used for labor trafficking.

The U.S. Attorney’s Office in Atlanta offered a similar assessment of technology in the context of labor trafficking, noting that labor traffickers do not use much technology and that such uses tend to be limited to pay-as-you-go cellphones.⁹³ However, as rural communities gain access to the Internet, there will be a need to study the benefits of online technologies as well as their potential use as tools of manipulation, depicting a false reality designed to lure persons away from their homes and into forced labor.⁹⁴

The lack of examples of online communication with respect to labor trafficking might also stem from the nature of the messages communicated by traffickers—namely employment opportunities and promises of fair wages. Unlike sex traffickers, who advertise using language that signals the nature of the available services (e.g., using terms such as “young”), labor traffickers rely on deceit, making compelling false promises. The challenge is to decipher which job advertisements will result in labor trafficking once the laborer responds to the advertisement and arrives for work. Unless the recruiters, employers, or other details of their advertisements have already been identified for trafficking abuses, it is immensely difficult to design studies wherein observing online communications alone will reveal disingenuous intentions. The unique features of the labor trafficking system make it particularly challenging to track through Internet tools and technologies at this time.

Sex Trafficking and Technology

Although easier to track than labor trafficking, determining instances of sex trafficking online poses its own complications. In particular, distinctions between advertisements of trafficking victims as opposed to sex workers who do not fall within the legal definitions of trafficking can be limited and blurred. Focusing on some of the most vulnerable victims of trafficking, this report directs its research and technological solutions toward detecting minors advertised for commercial sexual services. Under the TVPA, all minors engaged in commercial sex acts are treated as victims of trafficking.⁹⁵ Although advertisements frequently misrepresent the age of victims, certain keywords meant to serve as signals for the purchasers who drive the demand for sex with minors make detection a possibility. Although the signals and terms change frequently, the nature of advertising a minor’s sexual services to purchasers with particular age and characteristic preferences makes it possible to detect common themes across online classified ads.

Focusing on the set of cases in which the Internet is used by sex traffickers, certain patterns begin to emerge: (1) Online classified sites are used to post advertisements of victims, (2) social networking sites are used in the recruitment of victims, (3) investigations may begin with a picture of what appears to be an underage girl in an online classified ad, and (4) a number of victims have been identified as runaways.

The Internet was used to advertise the sexual services of victims in all of the cases reviewed. For example, Byron Thompson, who pled guilty to sex trafficking in Maryland in July 2009, created Craigslist and Backpage postings advertising the sexual services of his victims, who were featured in photographs in the ads.⁹⁶ In January 2011, Clint Wilson pled guilty to sex trafficking

in a Texas federal court. Wilson posted ads on backpage, offering commercial sex services by his minor victim, who was featured in the ads.⁹⁷ A Florida federal jury found Tyrone Townsend guilty of sex trafficking in February 2011. Among the evidence collected by investigators were 28 Internet ads and a Garmin GPS seized from Townsend's vehicle. Using the GPS, investigators were able to establish locations of several customers in the Jacksonville area.⁹⁸

In a case filed in the Southern District of New York, *United States v. Deniz Marino, et al.*, 14 members and associates of the Gambino organized crime family pled guilty to various federal charges, including sex trafficking and sex trafficking of a minor.⁹⁹ Several of the defendants operated a prostitution business through which they exploited young women and girls for commercial sex. The business was advertised on Craigslist and other websites.¹⁰⁰

While Craigslist was the most frequently referenced website in the cases reviewed, the Adult Services section of the site has since closed. "The source now is Backpage," noted the U.S. Attorney's Office in Atlanta, "aside from underground and quasi-underground chat rooms."¹⁰¹

Describing the challenges of reviewing online classified ads in search of trafficking activity, the office added: "It's not easy to quantify or to identify someone who is using code words. You would have to weed through, in theory, a hundred ads before you get the one."¹⁰² The task of manually sorting through myriad advertisements is a strain on often-limited law enforcement resources. Without some technological solutions to narrow the pool of potential advertisements, the task of manually reviewing these ads exceeds the limits of what investigators can reasonably expect to achieve.

Beyond advertising sexual services, traffickers also use the Internet to interact with potential

The investigation of Thelonious Reed, sentenced in June 2009 on charges related to sex trafficking, began when an agent discovered an ad for a young woman in the Erotic Services section of Craigslist. The ad, in which a young woman appeared topless, described the woman as 19 years old. Believing her to be younger, the agent set up a meeting posing as a client. Upon arrival, the 18-year-old victim revealed that she was trafficked for sex by Reed, who lured her by describing himself as a modeling agent.¹⁰⁵

However, investigating based upon a photo is not without complications, as in some cases a fake or doctored image may be used to advertise the victim's services. "That makes it even harder to peel back the layers and get to the trafficked female," noted the U.S. Attorney's Office in Atlanta.¹⁰⁶

In several of the cases reviewed, investigators discovered the victims were runaways.¹⁰⁷ This finding corresponds to the 2011 U.S. *Trafficking in Persons Report*: "U.S. citizen child victims [of sex trafficking] are often runaways, troubled, and homeless youth."¹⁰⁸ In May 2010, Ezekiel Alon Hampton of Tacoma, Washington, was sentenced to 13 years in prison for counts involving sex trafficking. The investigation began when the police department contacted a young runaway about a reported assault and discovered that the 14-year-old girl was being trafficked, along with several other young women. The girl, who had recently left Hampton, explained that he made the girls advertise their sexual services on Craigslist. All of the victims turned out to be runaways, and Hampton provided them with housing, food, and drugs.¹⁰⁹

In October 2010, Sterling Terrance Hospedales, a former Army sergeant, was sentenced to 11 years for sex trafficking and attempted sex trafficking of a child. The investigation began in Lakewood, Washington, when local police received reports of a young runaway posting ads selling sexual services on Craigslist. Investigators located and interviewed

the juvenile, who led them to Hospedales. Investigators also discovered another juvenile victimized by Hospedales. The second juvenile had met him on Myspace. Hospedales paid for her plane ticket and, within a week, posted photos of her on Craigslist advertising sexual services. In a memo, prosecutors emphasized that Hospedales had targeted susceptible juveniles: "Hospedales intentionally sought out emotionally damaged, vulnerable victims—runaways who had no support system whatsoever and no idea of how to be in a normal, functioning relationship."¹¹⁰

The Human Trafficking Rescue Project conducted a sting operation in March 2009 targeting individuals attempting to engage in sex with prostituted children.¹¹¹ Ads were posted on Craigslist describing children available for sex; however, no children were actually involved in the operation. Richard Ofling, a Kansas truck driver who responded to an ad describing "little girls," was arrested after making an appointment to have sex with an 11-year-old girl. Ofling pled guilty and was sentenced to 15 years in federal prison for attempted sex trafficking.¹¹²

"This sentence serves as a warning," said Gilbert Trill, assistant special agent, ICE Office of Investigations, Kansas City. "Some child predators mistakenly believe the anonymity of cyberspace shields them from scrutiny. In fact, their use of the Internet gives us new tools in our efforts to investigate this insidious behavior."¹¹³

At the prosecution stage, a broad reading of the interstate commerce element of §1591(a)(1)¹¹⁴ allows prosecutors to bring a potentially wider range of sex trafficking cases involving online activity under federal trafficking laws, as illustrated in the recent Eleventh Circuit decision in *United States v. Timothy Myers*. The defendants, who were charged with trafficking two girls under the age of 18 for sex, placed advertisements featuring their victims on Craigslist and Backpage.

A common starting point for investigators is the appearance of the victim in photos used by sex traffickers to advertise, particularly when a girl seems younger than her age.

victims. In four of the cases reviewed, traffickers used social media as a recruiting tool. In June 2010, Dwayne Lawson was sentenced to 210 months in federal prison after pleading guilty to sex trafficking of children. The investigation began when Los Angeles police arrested a teenage girl for prostitution. Investigators learned that the girl was a runaway working for Lawson, who initially "contacted the girl in the fall of 2008 on Myspace.com and, after promising to make her a 'star,' gave her a bus ticket from Florida to Las Vegas, Nevada."¹⁰³

A common starting point for investigators is the appearance of the victim in photos used by sex traffickers to advertise. According to public records, the U.S. Attorney's Office in Atlanta said, agents frequently review pictures in online classified ads, noting when a girl seems younger than her advertised age. Agents may then undertake investigations based on a picture that appears to feature an underage girl.

In August 2010, Lawrence Pruitt and Marvin Harris were sentenced to 10 years and four years, respectively, in federal prison for sex trafficking of a minor. Agents investigating the possible prostitution of underage girls arrested the pair at an Atlanta-area hotel, where investigators found the victim, a 17-year-old "whose photographs the agents had previously seen on an Internet website advertising erotic services. The FBI believed that the victim, whose advertisement listed her age as 19, was a juvenile."¹⁰⁴

Testimony from Craigslist's customer service manager revealed that "the data for its websites was stored on servers in Arizona and California and that Craigslist payments end up in the company accounts in California, where the company is based."¹¹⁵ The court concluded that the interstate commerce element of the statute was satisfied, by virtue of the movement of monies through accounts and information through servers in various states.¹¹⁶ With many social networking and online classified sites maintaining servers in multiple states, decisions such as *United States v. Myers* could allow a greater number of prosecutors to bring sex trafficking cases involving online activity in federal courts, allowing victims to benefit from the protections offered under the TVPA.

Case Study: Craigslist Under Fire

Due in part to increasing reports citing Craigslist's role in trafficking and sexual exploitation, in September 2010 the website shut down its Adult Services section in all U.S. cities. By December, the company closed the Adult Services sections of the website worldwide.

Since 2007, Craigslist has been criticized for its role in facilitating prostitution and sexual exploitation via its Adult Services (formerly Erotic Services) sections.¹¹⁷ In November 2008, Craigslist began charging users of its U.S. sites a \$5 credit card fee for adult ads, requiring a phone number to verify the identity of the user and to help police better track the postings to the actual users.¹¹⁸ In May 2009, the company renamed its Erotic Services section Adult Services.¹¹⁹ The change in policy included a fee increase to \$10 and the hiring of attorneys to manually filter ads.¹²⁰ Craigslist reported that it would continue cooperating with law enforcement to crack down on ads selling sex.¹²¹

The Craigslist case represents a missed opportunity to explore more creative solutions to the problem of trafficking online.

But a number of politicians, advocates, and law enforcement officials were not persuaded. "I believe Craigslist acted irresponsibly when it unilaterally decided to keep the profits from [sex ad] posts," said Connecticut Attorney General Richard Blumenthal.¹²² Yet when Craigslist attempted to donate monies to a nonprofit group, the Advocates for Human Rights, the unsolicited contribution was rejected.¹²³ Along with 17 other state attorneys general, Blumenthal in 2010 sent a letter to Craigslist demanding the removal of the Adult Services section.¹²⁴

In March 2009, Illinois Cook County Sheriff Thomas Dart filed a suit in the Northern District of Illinois against Craigslist, alleging, "Missing children, runaways, abused women, and women trafficked in from foreign countries are routinely forced to have sex with strangers because they're being pimped on Craigslist."¹²⁵ Craigslist asserted that §230(c)(1) of the Communications Decency Act of 1996 protected it from liability for the distribution of third-party content. The court agreed that §230(c)(1) applied and granted Craigslist's motion for judgment on the pleadings.¹²⁶

As the campaign against Craigslist continued to gain momentum, a research study commissioned by the Women's Funding Network, conducted by the Schapiro Group, reported numbers related to the trafficking of minors via online classified ads. The report was cited in congressional hearings, despite the fact that aspects of the methodology were not rigorous.

On September 15, 2010, the House Subcommittee on Crime, Terrorism, and Homeland Security conducted a hearing on domestic minor sex trafficking and specifically H.R. 5575, the Domestic Minor Sex Trafficking Deterrence and Victims Support Act of 2010.¹²⁷ The subcommittee expressed particular concern that advertisements for sex trafficking appeared on Internet sites such as Craigslist.¹²⁸ U.S. Representative Jackie Speier (D-CA) stated, "The activity taking place on myredbook.com, eros.com, and backpage is equally as horrific. . . . These sites are facilitating crimes."¹²⁹

During the hearing, William Powell, director of customer service and law enforcement relations for Craigslist, highlighted the company's steps to address concerns that a subset of ads represented suspected cases of trafficking. "I have personally been told many times by law enforcement agents that Craigslist is by far the most responsive Internet company that they deal with," Powell said.¹³⁰ He continued:

We participate actively in the cyber tip line program administered by the National Center for Missing & Exploited Children, and ads that meet NCMEC's reporting guidelines are reported immediately. Moreover, we have been advised by NCMEC that we are the only such participant making direct reports among countless other venues that carry adult service ads. We have assisted sweeps, anti-trafficking sweeps by the FBI, and have been credited by agents with helping make those sweeps successful. We have engineered special tools to facilitate the work of NCMEC and law enforcement. These include creation of multiple special search interfaces that facilitate the search for missing children across all Craigslist sites.¹³¹

In his testimony, Powell announced that Craigslist had permanently closed its Adult Services section in the United States, with no plans to reopen the section.¹³² By December 2010, Craigslist closed all Adult Services sections worldwide.

The Craigslist case is striking because of (1) the lack of credible empirical research and aggregate data on trafficking and online technologies informing the debate, (2) the lack of more cooperative cross-sector partnerships and coordination, and (3) a missed opportunity to explore more creative solutions to the problem of trafficking online.

INNOVATION, MONITORING, AND ANALYSIS OF TRAFFICKING ONLINE: PRIMARY RESEARCH

To address the information gaps and other deficiencies revealed in the Craigslist debate, the USC Center on Communication Leadership and Policy (CCLP) initiated a project to conduct primary, empirically driven research in the area of technology and trafficking. CCLP partnered with the USC Information Sciences Institute, a leader in computer and information sciences and Internet research. The objective was to explore the hypothesis that innovative and advanced methods for online data collection and analytics can help monitor and combat human trafficking activity.

The research focused on the detection of possible cases of sex trafficking on online classified and social networking sites. While expanding the scope to include labor trafficking was considered, researchers assumed the project was laden with difficulties based on the literature review above and the available methods. Simply, advertising for labor trafficking was considered too covert an activity, wherein traffickers would advertise for legitimate-sounding jobs and subsequently engage in “bait and switch” tactics. Thus evaluating these deceptive advertisements for signals of labor trafficking in online classifieds was not considered a viable research question at this juncture.

The evidence gathered for this report suggests that a specific subsection of adult and escort ads on online classified sites such as Backpage have the potential to be covert advertisements for sex trafficking. It was hypothesized that the type of language displayed, while covert, might reveal signals of trafficking, particularly when the characteristics of the trafficking victim are used to attract clientele.

For example, language or images that include youthful characteristics might indicate a potential sex trafficking case involving a minor. Yet from the start, the research plan was faced with a needle-in-a-haystack problem: The challenge was to create techniques to detect the rare signals of sex trafficking while filtering out the vast amount of “noise” from services that do not fall within the definition of severe forms of trafficking under the TVPA.

It is important to note that researchers did not assume that there must be evidence of human trafficking on numerous online classified and social networking sites, whether mainstream sites such as Craigslist, Twitter, or Facebook, or the numerous explicit sites for the commercial sex industry. It is reasonable to assume, however, that based on the reports and cases cited above, all of these sites have the potential to be used to facilitate trafficking.

Based on existing research and the capabilities of available technologies and methods, the following research questions emerged: To what extent can content on publicly available social networking and online classified sites indicate sex trafficking of adults or children (under the age of 18)? To what extent can keywords be used to detect sex trafficking? Can a spatio-temporal analysis of an event serve as a significant indicator of patterns of sex trafficking activity and behaviors online? Can the location or identity of either traffickers or victims be discerned and mapped?

The Super Bowl as a Potential Event for Trafficking Online

The first study conducted for this report involved a spatio-temporal analysis of online classified ads surrounding an event. An event occurring in one location at a certain time is useful to measure any differences or changes in

online behaviors before, during, or after the event. This analysis can be conducted by collecting data around a predetermined event with the hypothesis that researchers might observe an increase or decrease of existing behavior or new patterns based on a search category or topics.

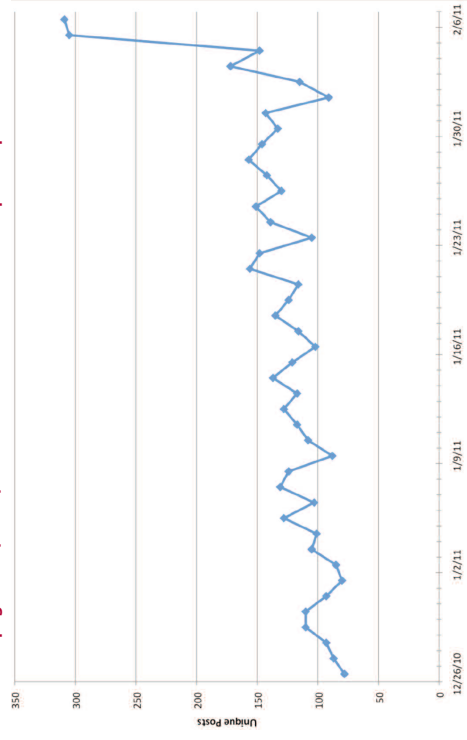
The Super Bowl was chosen as the event for analysis, based on literature indicating a link between major sporting events and trafficking, which suggests that a spike in sex trafficking occurs in host cities during these large events.¹³³ Traffickers reportedly increase their profits by transporting child victims to cities for commercial sexual exploitation during major sporting events and conventions.

In anticipation of the 2012 Summer Olympic Games, the London Councils sought to better understand the impact of mega-sporting events on trafficking in persons. The results of the study were mixed. On the one hand, the Internet

is described as possibly playing a role during such events by recruiting girls for prostitution. At the 2010 Winter Olympic Games in Canada, for example, recruiting methods “took place in the schoolyard, over Facebook, Twitter, and other social networking sites.”¹³⁴ On the other hand, the study did not find enough evidence to predict an increase in trafficking around the upcoming Olympic Games.

A number of reports have described a noticeable increase in trafficking during past Super Bowl games. For example, during the 2009 Super Bowl in Tampa, Florida, the Department of Children and Families took in 24 children trafficked to the city for sex.¹³⁵ Internet classified ads featuring child victims of prostitution rose sharply in February 2009 in advance of the Super Bowl.¹³⁶ According to Deena Graves, executive director of child advocacy group Traffic911, law enforcement officials and advocacy groups rescued

Backpage.com (Dallas) Female Escort Ad Posts in Run-up to Super Bowl XLV



to locate and extract or “scrape” the information appearing on the websites, then collect and store the aggregate data for analysis. Sites of interest were identified by the FBI and included for monitoring. A number of online classified and social networking sites were targeted, such as backpage sites in dozens of U.S. cities and a number of explicit websites and forums known for trafficking activity. Information scraped from the sites includes all text, dates, and photographs.

The need for computer assistance can be demonstrated by observing the frequency of the advertisements from the Los Angeles Backpage Adult section in the graph below.

For a period of more than three months, the average number of posts was 735 per day. Taking one week as a sample, from April 24, 2011, to April 30, 2011, approximately 5,150 ads were posted and collected. Those posts contained 392,567 words in addition to tens of thousands of images. Reading at a pace of 200 words per minute,¹⁴³ it would take an individual approxi-

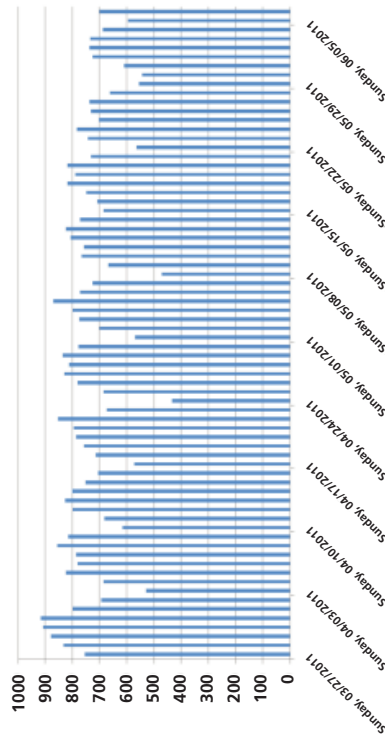
mately 32 hours of continuous reading to review all the language in the posts for the week for Los Angeles Backpage, let alone the dozens of other sites being crawled in this study.¹⁴⁴

During the period selected above, about 55,000 posts were collected on the Los Angeles Backpage site.¹⁴⁵ Term frequencies included possible age indicators such as “girl” (14,749 mentions) and “young” (145); ethnicities such as “asian” (9,167) and “latina” (5,931); nationalities such as “european” (176) and “thailand” (29); and transitory indicators such as “visiting” (2,366). Researchers then can calculate various permutations of these categories and isolate possible cases.

These basic data-mining techniques could allow investigators to respond to potential trafficking cases more quickly, particularly if traffickers advertise in an area for only a short time before moving victims to another location.

Automated data collection, therefore, is a key first step. For an individual sitting at a desk, manually clicking through online classified ads in

Frequency of Posts to the Adult Section of Backpage.com (Los Angeles)



search of ads that appear to feature underage sex trafficking victims and flagging those ads for analysis is a labor-intensive activity. As Ernie Allen, president and CEO of the National Center for Missing & Exploited Children, observed, “Web crawling tools may automate this review, by flagging keywords suggestive of child trafficking.”¹⁴⁶ As the size of the data set increases, it approaches limits that exceed the human capacity to comprehend, thus making automated data collection, filtering, flagging, aggregating, and storing via computer processing a necessity. Automating the search thus narrows the pool of online classified ads and conserves the investigator’s manpower for filtering through the posts more efficiently.

Natural language processing is another essential component of this prototype design and implementation. Under the leadership of Dr. Edward Hovy at the ISI Natural Language Group,¹⁴⁷ a number of computational linguistic and machine-learning methods are being explored using the corpus of extracted data. The expert feedback from federal law enforcement agents is a key element, providing evaluative information that can be used to develop algorithms designed to detect possible human trafficking cases.

Facial recognition is being developed for tracking subjects across multiple sites in multiple cities or matching photos of specified criteria among the thousands of photos collected by the prototype. Developing technologies that might determine the ages of subjects based on the photograph alone remains a major technological challenge. Moreover, the issue of false positives and the security of photos of potential trafficking victims are sensitive issues associated with this technology, and they require careful consideration.

Mapping technologies and methods are being employed, as location-based information is extracted from the data collected for this study in an attempt to map the location of individuals

Basic data-mining techniques could allow investigators to respond to potential trafficking cases more quickly, particularly if traffickers advertise in an area for only a short time before moving victims to another location.

mentioned in the posts. While the exact location is often cloaked or not given, researchers are utilizing methods for geo-location. Mapping software could help law enforcement, anti-trafficking organizations, and service providers monitor and track victims and survivors over geographic space. Yet data access and security are primary concerns, as information leading to the location of potential victims could expose those victims to greater harm.

This project is ongoing and the tools and methods are being developed, evaluated, and refined as of the publication of this report.

One issue both researchers and law enforcement face is the challenge of securing techniques and methods in order to remain a step ahead of the covert and malicious activities of traffickers operating in the online space. As the project moves forward, the ultimate goal of this technological intervention, and proof of concept, is to provide real-time data for those who are qualified to act on that information in order to assist a potential trafficking victim or to prosecute a potential trafficker. Sharing methods and tools for analysis of online advertisements with other researchers working in this area is a necessary and proactive next step.¹⁴⁸

ADDITIONAL TECHNOLOGICAL APPLICATIONS

Technologies used for anti-trafficking efforts need not be invented from scratch. In fact, a number of existing technologies can be repurposed for use by the anti-trafficking community. Examples of possible technological solutions include the following:

Information-Sharing Platforms for Anti-Trafficking Organizations

The need for information sharing is a common refrain among actors engaged in anti-trafficking efforts. In August 2010 and March 2011, the Amnberg Center on Communication Leadership & Policy sent research teams to the Mekong Subregion (Thailand, Cambodia, and Vietnam) to conduct a communication-needs assessment of organizations combating trafficking in persons. CCLP researchers met with leaders of more than 20 governmental, international, and nongovernmental organizations who indicated that the efforts of anti-trafficking actors often are hampered by the lack of effective inter-organization communication. These organizations have specialized expertise in trafficking issues and were proficient in their primary mission to assist victims. Yet the reasons behind the lack of information sharing are complex and include competing visions, values, missions, and funding sources, to name a few. Other challenges to an organization's ability to share information include national laws, victims' rights, public safety, privacy concerns, limited resources, and communication technology gaps.

A variety of Internet-based information-sharing platforms, from private social networking services to database-sharing software, could be developed to improve communications between

actors and stakeholders. Other technologies can be developed to give victims and concerned members of the public more ways to communicate with service providers. One possible solution could involve developing a platform that captures calls from the trafficking reporting hotlines of various organizations and distributes those phone calls via text or email among those organizations. Data security and maintaining trust among organizations are among the challenges for innovators designing technological interventions to facilitate information sharing in this space.

The need to identify and improve information-sharing processes and technologies was highlighted by the Pacific Northwest National Laboratory in a recent report for the U.S. Department of Energy. The report found that information-sharing technologies were needed among federal agencies, regional anti-trafficking taskforces, and local police.¹⁴⁹

Photo Recognition

While facial-recognition technology aims to match an individual's countenance across different photos, photo-recognition technology addresses a slightly different issue—identifying copies of a particular photo among the sea of images on the Internet. In December 2009, Microsoft donated technology to the National Center for Missing & Exploited Children (NCMEC) to combat the spread of child pornography, in a move that illustrates recent advancements in the area of photo recognition, as well as the important role technology can play in supporting organizations such as NCMEC.

Microsoft's PhotoDNA technology, developed in partnership with Dr. Hany Farid, a digital-imaging expert at Dartmouth College, makes it possible to locate copies of pornographic images of minors distributed online—even when copies

had been digitally altered. Previously, the alteration of a picture made it difficult to match a photo to its original image, as the signature or “digital fingerprint” of the image was changed.

“The problem was that the signature was extremely fragile—the tiniest change to the image and the signature would be completely different,” said Farid. “The PhotoDNA technology extends the signature to make it robust and reliable, so that even if you change the image a little bit, we can still find it.”¹⁵⁰

As a result, PhotoDNA creates a unique signature that remains consistent across copies of a photo—even when it has been digitally altered. Once known images are identified, NCMEC can share the signatures with online service providers, which can locate and remove copies of the photos.

“[PhotoDNA] is fast, it's accurate, [and there are] no false alarms yet,” said Farid, noting that false alarms are a serious problem with facial-recognition technology.¹⁵¹

Microsoft's PhotoDNA also addressed another challenge facing NCMEC—locating the worst forms of child pornography among the innumerable images online. “If I laid down in front of you a couple of billion images and asked you to hand me the ones that are inappropriate, you can imagine the scope of that problem,” said Farid. PhotoDNA, however, “can pluck out those inappropriate images from a sea of billions in a very fast, very reliable way.”¹⁵²

Microsoft has adopted PhotoDNA for use in Hotmail, SkyDrive, and Bing. In May 2011, Facebook announced the adoption of PhotoDNA on its social networking site, applying the technology to all images uploaded to the site to help locate and remove images of child pornography. “Our hope and belief is that Facebook will be just the first of many companies to use the technology,” said Ernie Allen, president and CEO of the National Center for Missing & Exploited Children.¹⁵³

Technology such as Microsoft's PhotoDNA could conceivably be repurposed to assist with anti-trafficking efforts. “We think that this technology can also help disrupt the global sex trade,” observed Farid.¹⁵⁴

Crowdsourcing and Flagging

Crowdsourcing technologies could enable the public to play an important role in anti-trafficking efforts. These technologies enable the public or a large defined or undefined group (the “crowd”) to send content that can be aggregated to produce possibly useful information.

A project called Survivors Connect created a program using the Ushahidi and Frontline SMS tools to map and connect international anti-trafficking organizations as well as survivors of trafficking.¹⁵⁵ According to Aashika Damodar of Survivors Connect, crowdsourcing must be deployed with an eye to flexibility, adapting procedures depending on the ultimate viewers of the aggregated data.¹⁵⁶

For example, when collecting sensitive information about the location of shelters and support centers in unstable environments, Survivors Connect uses individualized passwords, allowing only verified humanitarian organizations to access the final maps. Through the organization's Ayiti SMS SOS project in Haiti, text messages reporting instances of abuse or requests for services or advice are filtered through a referral-and-response team. The team, working in coordination with an array of NGOs and service providers, then responds to the messages or refers the information to other agencies. The data also is collected, stripped of sensitive information that may endanger the information provider, and plotted on a map showing instances of violence in a particular area.

While such examples of crowdsourcing have

proven useful in the context of human rights issues, the method raises issues related to data collection that must be considered—namely, how to avoid overloading anti-trafficking organizations with information, how to organize information, and how to assess the veracity of reports. One possible method of making sense of the stream of information from a number of different sources may lie in tagging functionality. Tagging can allow users to classify the content of information found in classified advertisements, posts, images, or websites. A concentration of user-generated tags on a trafficking-related category might increase the likelihood that reports relating to that area are accurate, prompting investigation into the circumstances.¹⁵⁷

Social media sites frequently rely on users themselves to monitor the site through “flagging.” A review of the practices of 12 social networking sites¹⁵⁸ revealed that all of the sites have some sort of reporting mechanism for users to flag inappropriate content. Craigslist requires more than one flag to affect a posting.¹⁵⁹ More than 15% of all Craigslist postings are removed through community flagging, and approximately 98% of the posts removed are in violation of the site’s terms of use.¹⁶⁰

Flagging may have particular uses to address labor trafficking online. Systems could be designed for users to flag or rate advertisements on job-placement websites that have a history of labor or trafficking abuses. Again, verifying user-generated information or collected opinions is an issue to consider.

Mobile Phone Applications

Mobile and wireless technologies have been adopted more quickly than any communication technology in history.¹⁶¹ Several anti-trafficking initiatives are harnessing mobile

phone penetration rates to educate consumers about human trafficking via mobile phone applications. In an example of technology used to create awareness of the economics of trafficking, Free2Work, a project that provides consumers with information about forced labor,¹⁶² distributes a mobile-phone application that allows consumers to look up the ratings of companies and support companies demonstrating zero tolerance for forced labor.¹⁶³ “The Free2Work application will provide conscious consumers with valuable information and company evaluations at the moment they need it most—when they shop,” according to Not For Sale Campaign president David Batstone.¹⁶⁴

In June 2011, the U.S. Agency for International Development partnered with the Demi and Ashton Foundation and NetHope Inc. to announce the Stop Human Trafficking App Challenge, a contest to design the most innovative mobile phone technology application to combat human trafficking in Russia.

“Traffickers in the region are increasingly using mobile technology to lure vulnerable people into modern-day slavery. The Stop Human Trafficking App Challenge makes mobile technology part of the solution,” according to Alison Padgett, program manager for the NetHope anti-trafficking project.¹⁶⁵

The applications will be judged according to various criteria, including the potential for widespread application; usefulness in preventing human trafficking; increasing awareness, or providing services to victims; and functionality. Yet issues related to data security, building trusted systems, and the potential for these technologies to harm victims abound and should be a consideration in the development of mobile phone applications.

FUTURE ACTION FOR HUMAN TRAFFICKING ONLINE

Human trafficking via online technologies can be addressed by a variety of actors, including those in government, the private sector, NGOs, service providers, and academia. This section explores possibilities for future action with a focus on cross-sector partnerships.¹⁶⁶

Government

Ambassador Luis CdeBaca recently testified, “As important as innovations and partnerships with civil societies are, it remains a core governmental responsibility to fight against modern slavery.”¹⁶⁷

The William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008 called for a study specifically focused on the relationship between the Internet and sex trafficking. Section 237(c), on “Reports and Studies,” states: “Subject to availability of appropriations, the head of the National Institute of Justice shall conduct . . . a comprehensive study to examine the use of Internet-based businesses and services by criminal actors in the sex industry, and to disseminate best practices for investigation and prosecution of trafficking and prostitution offenses involving the Internet.”¹⁶⁸ However, according to the National Institute of Justice, funds were not appropriated for the study.¹⁶⁹ Research studies can inform future policy and action and lead to innovative technologies, which law enforcement and government officials can use in anti-trafficking efforts.

Government officials can play an essential role in the response to trafficking online by allocating resources for further research related to sex and labor trafficking in domestic and international contexts.

Enforcement efforts in this space are especially

dependent on specialization and expertise that can keep pace with the rapidly changing technologies that can be used to facilitate or combat trafficking. To promote the development of this expertise, additional actions for government officials include:

- Establishing national-level taskforces on trafficking online and supporting existing regional taskforces with information and capabilities to address trafficking online.
- Enabling federal and local agencies to develop the technological capabilities to monitor trafficking online and to share information among organizations.

Informing national taskforces and government officials about issues related to technology and trafficking and providing training and skills on how best to use these technologies are inter-related endeavors. Federal and local officials could also work toward coordinating databases and developing platforms for information sharing on trafficking cases. Private-sector expertise could assist these government efforts. As Yuri Fedotov, executive director of UNODC, notes, “When it comes to fighting crime, there has to be a partnership between the public and the private sectors. Crime prevention and victim protection cannot be achieved by governments or criminal justice systems alone; we need Internet service providers, civil society, the media, educational institutions and the public on board.”¹⁷⁰

Private Sector

Under the guiding principles of corporate social responsibility, ISPs and Internet companies have an opportunity to be a part of a collective response to the problem of trafficking in persons. Further, the recent growth of socially conscious consumer trends gives online classifieds and social networking sites an incentive to build client trust in the services they provide.¹⁷¹ As

CSR initiatives ultimately depend upon consumers demanding change from companies, individuals are positioned to directly influence private-sector action by calling for online service providers to respond to the issue of human trafficking on their networks.

The notion of technology companies taking steps to respond to social problems was demonstrated during the Egyptian protests of 2011. When ISPs in Egypt blocked public Internet access, reportedly in response to government requests, Twitter and Google partnered to develop a workaround that allowed users to post messages to Twitter via voice messages sent from their mobile phones.¹⁷² Yet detection of individuals engaged in human trafficking online is an extremely difficult task for technology firms, requiring the identification of specific behavioral patterns among millions of user transactions. Moreover, traffickers engage in behaviors that purposefully seek to evade detection, thus more advanced tools are required.

ISPs and Internet companies lag behind other key industries in collective efforts to combat human trafficking. The travel and tourism sectors have historically been viewed as critical elements of a trafficker's operation. Over the years, public pressure has resulted in the development of a range of anti-trafficking campaigns by hotels, restaurants, and common carriers. Among the most notable is the creation of the Code of Conduct for the Protection of Children From Sexual Exploitation in Travel and Tourism (the Code).¹⁷³ The document, developed by members of industry in collaboration with ECPAT (End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes), boasts signatories such as the Carlson Companies, Delta Airlines, the American Society of Travel Agents, Amazon Tours, and many more international service providers. The Code requires signatories to establish ethical policies regarding commercial sexual exploitation of children, train personnel, and provide annual reports.

Coalitions of international political and business leaders have assembled on occasion to highlight the importance of addressing human rights challenges through responsible business practices. In 2006, CEOs from private-sector companies, along with representatives from governments and NGOs, came together to sign the Athens Ethical Principles to End Human Trafficking and subsequent Luxor Implementation Guidelines to the Athens Ethical Principles.¹⁷⁴ Together these documents demand policies, enforcement, and reporting on signatories' anti-trafficking efforts. In March 2011, the United Nations released a set of Guiding Principles on Business and Human Rights¹⁷⁵ to broadly highlight the important role of the private sector in preserving fundamental human rights. These principles include broad categories on "adverse human rights impacts," which relate to human trafficking.¹⁷⁶ Despite the existence of these documents, there is little oversight for private-sector efforts to preserve and protect human rights. As noted by Noeleen Hezzer, executive secretary of the United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, "The private sector needs to play a role because traditional partners such [as] UN agencies and law enforcement organizations are no longer able to address the magnitude of [human trafficking]."¹⁷⁷

Private-sector media companies have used online communications as part of their awareness campaigns. In 2004, MTV, with funding from the United States Agency for International Development, launched EXIT: End Exploitation and Trafficking, which uses celebrity PSAs, music videos, and live concerts to educate youth on the realities of trafficking.¹⁷⁸ The campaign website is available in 31 languages and encourages users to upload their own videos with anti-trafficking messages and to get involved with NGOs in their communities. CNN has brought international

attention to trafficking and slavery issues through its "Freedom Project."¹⁷⁹ Microsoft is another company taking the anti-trafficking message online. The corporation offers e-learning courses, provided by UN.GIFT and the End Human Trafficking Now campaign, on its Middle East website, which help businesses evaluate their potential risks for human trafficking and point out actions that can be taken to address them.¹⁸⁰

- Technology companies can coordinate to create an industry code of conduct to combat trafficking online.
- Media and technology companies can use their distribution channels and services to increase awareness of trafficking online.¹⁸¹

Companies interested in implementing a CSR policy of preventing human trafficking can attempt to limit illegal activity through their terms of use (or terms of service). The terms of use for each website and service are an important resource for learning the policies and priorities of the various online platforms in popular use.

A review of 12 selected websites,¹⁸² including adult-specific sites, assessed whether these sites addressed human trafficking in their terms of use.

The review noted the available reporting mechanisms, as well as any resources offered to ensure the Internet safety of users. Backpage specifically mentions human trafficking in its terms of use, while Facebook prohibits registered sex offenders from using its site. While some sites specifically describe child pornography and prostitution as prohibited content, other adult-specific sites only mention the restriction of minors to the site. Backpage has the most direct language, prohibiting "posting any solicitation directly or in 'coded' fashion for any illegal service exchanging sexual favors for money or other valuable consideration."¹⁸³

Backpage also has a disclaimer page that opens when a user enters any category in the Adult

section, requesting that the user report suspected cases of child exploitation or human trafficking and providing a link to the National Center for Missing and Exploited Children. But all these provisions are inadequate if users are not reporting, or if responses from the ISPs are not timely and effective.

- Technology companies can include language in their terms of service prohibiting any activity related to trafficking in persons.
- Companies can make the terms of service prominently visible on their sites and empower conscientious consumers to police the sites they visit daily.

Private-sector cooperation with law enforcement is one way to bring successful prosecutions of trafficking. As Secretary of State Clinton recently noted, "Criminal justice and law enforcement organizations should not only enforce existing anti-trafficking laws but refine their methods to fight modern slavery in order to keep up with an evolving understanding of the crime."¹⁸⁴ In order to keep pace with the rapidly changing methods of online communications, law enforcement needs the support of the private sector.

Some companies have a notable record of cooperating with law enforcement and supporting anti-trafficking work. Myspace is recognized as being particularly helpful in efforts to protect vulnerable users by working with the appropriate agencies internationally. Myspace representatives "work with local police and investigators regarding user activity and interface ... with law enforcement agencies at local, state, and federal levels. Myspace personnel have met with law enforcement officials from around the world to find out how Myspace can enhance its cooperation with law enforcement and increase user security."¹⁸⁵ Partnerships between the private sector and law enforcement must also be mindful of citizens' civil rights.

- Companies can provide efficient mechanisms for public authorities to access actionable

information related to trafficking in persons.

The massive amounts of information found online are far too large for law enforcement to analyze in any meaningful way with its current tools. While “the private sector routinely analyses this data in real time to drive critical business decisions, the public sector has barely begun to come to terms with this new world of big data.”¹⁸⁶ The United Nations’ Global Pulse initiative, which collects data for indicators of potential international conflict, has recognized that “the analytical tools and approaches used in the private sector need to be repurposed to detect the ‘digital smoke signals’ in the data.”¹⁸⁷ Responses to criminal activity using online technologies depend upon new and constantly updated data-gathering tools, along with careful attention to individual rights, particularly the rights of privacy and freedom of expression.¹⁸⁸ To further this goal, the progress and innovation of the private sector can support efforts in the public sector. For example, the DNA Foundation convened a task force of key technology companies in March 2010 that meets quarterly to develop and implement innovative solutions to child sexual exploitation.¹⁸⁹

- Technology companies and developers can create more innovative solutions for detecting and disrupting human trafficking on their networks and services and assume a more proactive role in advancing research in this area.

Nongovernmental Organizations

NGOs span a broad range of research, advocacy, and service providers that already play active roles in the anti-trafficking space. Many of these organizations work directly with trafficking victims and thus can play a crucial role in understanding how technology can be applied to anti-trafficking efforts. Because victims and survivors should be considered the ultimate

beneficiaries of technological interventions in human trafficking, expert knowledge of their needs should be part of any innovation, development, and implementation process. Feedback from NGOs and service providers should be an important resource for technology companies, government, and law enforcement in developing anti-trafficking tools. Questions that NGOs and service providers can help answer include:

- How can technology be used to connect with and empower victims and vulnerable populations, while also addressing their economic, social, psychological, and physical needs?

- How can technologies be used to improve the collection of data on trafficking and the sharing of information resources?

In addition to using technology to improve services and support, NGOs could seek innovative tools for information sharing and cooperation between organizations. Writing about a recent project in Cambodia, the Asia Foundation noted: “There is currently very little sharing of information due to the wide distribution of NGOs addressing the problem, the difficulty of communications in remote areas, low levels of information technology capacity in anti-trafficking groups, and the hesitancy to share sensitive information over insecure channels.”¹⁹⁰ NGOs should coordinate among themselves and pursue licensing agreements that will allow them to use technological solutions for information sharing in order to coordinate and further their anti-trafficking activities.

As noted above, the CCLP project in the Mekong Subregion is pursuing this possibility, identifying technologies that will help link victims directly to service providers and also help NGOs coordinate better among themselves and with other groups and agencies. Coordinating the various trafficking telephone hotlines is another example of developing partnerships around technology.

- NGOs and service providers should consider

searching for common ground in order to utilize technological tools that support improved communication and information sharing among individuals and groups.

Nongovernmental organizations often struggle to acquire and maintain information and communication technologies due to high prices for the products themselves and the costs of training personnel. Partnerships with technology companies that result in licensing products for low or no fees, including technological support, would be a helpful step.

Academic and Research Community

Members of the academic community are in a unique position to bring together the efforts of various sectors and analyze the effectiveness of technology as applied to various organizations. Academics bring the necessary methodological and technical skills to address and evaluate many of the research questions among government, law enforcement, the private sector, and NGOs. Some disciplines have a history of studying human trafficking and slavery issues, such as law, social work, psychology, and sociology. Other fields, such as computer science, information science, engineering, and communication research, bring a unique added value to questions concerning human trafficking and Internet technologies.

The research conducted above has already raised several new issues and topics for future studies. Research questions that have emerged or remain unanswered include:

- Can online technologies be used to monitor and disrupt the demand side of sex trafficking?
- Can online language-translation technologies be used to assist international human trafficking victims?
- Can technologies designed to detect sex trafficking be used to detect labor trafficking?

- How might offline trafficking behaviors manifest themselves in online messages?
- Do individual and small-time criminals use online technology differently than organized crime syndicates?

- Do potential traffickers and clients using mainstream social media sites differ from those using more underground sites, forums, and chatrooms?
- What is the role of online technology in victim rehabilitation, recovery, and/or recidivism?
- Can online technologies be used for rehabilitation efforts?

- Can online technologies be exploited by traffickers to reconnect with recovering victims, leading to recidivism?

- How can social networking sites be used to identify and assist potential victims or potential runaways (e.g., children in abusive homes)?
- How will Internet-enabled mobile devices affect trafficking in persons?

- How can technologies that are designed to monitor and disrupt trafficking incorporate protections for privacy and freedom of expression? Funding for research can be obtained from a variety of university, government, foundation, NGO, and private-sector sources. The process of producing research and holding conferences that involve input from all of these actors is in itself a way to engender and establish cross-sector collaboration.

The innovations identified in this report have the potential to be used by various actors in anti-trafficking efforts. Technological interventions in anti-trafficking may fall into one or more of the following categories: (1) technology that disrupts behaviors that underpin the trafficking trade, (2) technology that helps anti-trafficking groups to cooperate, and (3) technology used to create public awareness and/or provide support for victims and survivors of trafficking. To that end, the following principles are intended for those seeking to employ technology as a means to combat human trafficking:

GUIDING PRINCIPLES FOR TECHNOLOGICAL INTERVENTIONS IN HUMAN TRAFFICKING

1) The ultimate beneficiaries of any technological intervention should be the victims and survivors of human trafficking.

Throughout the technological design and implementation process, decisions should be guided by a single question: How will the technology maximize the benefit and minimize the harm to victims and survivors of trafficking?

Developers and users in this space should examine the inherent risks that arise when technology is applied to complex social problems. While benefits may appear clear at first, experts should be consulted to evaluate whether tools have the potential to cause inadvertent harm. For example, protections should be built into any technological intervention to ensure that it is not used to prosecute minor trafficking victims. An analysis of potential risks and benefits to victims and survivors of trafficking should be the primary task before planning and deploying technological interventions.

2) Successful implementation of anti-trafficking technologies requires cooperation among actors across government, nongovernmental, and private sectors, sharing information and communicating in a coordinated manner.

Technological interventions in anti-trafficking efforts necessitate collaboration across sectors. Addressing challenges such as competing missions, values, and limited resources among actors would be a major step toward implementing technological solutions. Trafficking online in particular requires coordination of efforts to avoid inefficiencies, for example, when a proposed technology is already in use by parallel organizations or when technologies can readily be adapted to fit anti-trafficking needs. The private sector, academics, and the technology community can serve as valuable resources for creative innovations that can be tailored to anti-trafficking efforts, including technologies to facilitate information sharing.

3) Private-sector technology firms should recognize that their services and networks are being exploited by traffickers and take steps to innovate and develop anti-trafficking initiatives through their technologies and policies.

Social networking sites, online classified sites, and technology firms provide Internet services that criminals are using to facilitate domestic and international trafficking in persons. Yet, as innovation leaders, the private sector is uniquely positioned to exercise considerable influence in anti-trafficking efforts. While Section 230 of the Communications Decency Act provides a “safe harbor” that immunizes providers of interactive computer services when content is created by third-party users, these companies should acknowledge their social responsibility and assume an active role in combating trafficking on their sites. Developing strategies to incentivize the private sector to act in the public interest is a unique challenge in this area.

4) Continuous involvement is necessary to ensure that tools are user-centric and refined over time to most effectively respond to shifts in technology and trafficking.

User-centered design principles should aim to improve functionality and usability by focusing on the particular needs of users of anti-trafficking technologies. Law enforcement, NGOs, service providers, and the public each have particular needs based on technological literacy, class, and language, among other factors.

Furthermore, technological interventions must be supported by individuals committed to sustaining the technology over time. Data mining and analysis might help collect evidence of potential trafficking behavior, but there must be a “human in the loop,” providing expert feedback, evaluating data, and making informed decisions. If users become dependent on a technology and that technology is not maintained or is discontinued after initial enthusiasm wears off, the consequences will be harmful for future anti-trafficking efforts. Similarly, if a tool proves useful in anti-trafficking efforts, its long-term effectiveness is not guaranteed since traffickers might adapt their behavior to avoid detection. Only with vigilant observation, support, and feedback can anti-trafficking technologies retain their usefulness.

5) Technological interventions should account for the range of human rights potentially impacted by the use of advanced technologies.

Technologies used in anti-trafficking efforts should be carefully tailored to avoid recklessly encroaching upon fundamental rights such as privacy, security, and freedom of expression. Developers and users of the technology must reflect on the full range of rights implicated by any information-collecting activity, taking particular care to reduce the number of false positives associated with tracking and monitoring. Safeguards for human rights could be included in the terms of service and integrated into the technologies themselves.

It can be difficult to reconcile anti-trafficking efforts with individuals’ rights, particularly when monitoring online trafficking behavior is needed to provide immediate help to victims. Yet without careful attention to human rights, there is a risk that new anti-trafficking technologies could endanger them. It is therefore important to consider human rights at every stage of the design process, from inception to implementation and training.

This report demonstrates that online classifieds and social networking sites play a role in facilitating human trafficking. As online technologies become integral to many facets of everyday life, and insofar as human trafficking remains a dark aspect of our modern reality, the intersection between trafficking and online technologies demands a coordinated response.

While the vast majority of Internet users do not engage in trafficking online, further research into trafficking activity on mainstream sites as well as numerous explicit sites is necessary and

may serve as the proverbial canary in the coal mine. As more evidence is found, it would give various actors and stakeholders an opportunity to address the potential problem immediately, before the consequences become more widespread. Innovations and technologies applied to the online space have the potential to monitor and combat human trafficking in unprecedented ways. Carefully developing technological interventions that provide actionable, data-driven information in real time to those who are best positioned to help victims and survivors is a step forward.

NOTES

- 1 *Domestic Minor Sex Trafficking: Hearings on H.R. 5575, Before the Subcommittee on Crime, Terrorism, and Homeland Security*, 111th Cong. (2010).
- 2 International Telecommunication Union, *The World in 2010, ICT Facts and Figures*, 2010.
- 3 "Morgan Stanley estimates that there were about 830 million 'unique' users of social networking sites worldwide at the end of 2009." ITU, "The rise of social networking," ITU News, July-August 2010, <http://www.itu.int/net/itunews/issues/2010/06/35.aspx>.
- 4 Sydney Jones, *Online Classifieds*, Pew Internet & American Life Project, May 22, 2009.
- 5 For a Craigslist/Backpage example, see U.S. Immigration and Customs Enforcement, "Maryland man pleads guilty in sex trafficking conspiracy involving 3 minor girls," news release, July 16, 2009, <http://www.ice.gov/news/releases/0907/090716baltimore.htm>. For a Myspace example, see Federal Bureau of Investigation, Sacramento, "Sacramento Man Sentenced to 12 Years and Seven Months for Sex Trafficking of a Minor," Department of Justice press release, November 8, 2010, <http://sacramento.fbi.gov/dojpressrel/pressrel10/sc110810.htm>.
- 6 "Crime Commission to address protection of children from exploitation on the Web," United Nations Office on Drugs and Crime, April 11, 2011, <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2011/April/crime-commission-to-address-the-protection-of-children-from-exploitation-on-the-web.html>.
- 7 Federal Bureau of Investigation, Sacramento, "Sacramento Man Sentenced to 12 Years and Seven Months for Sex Trafficking of a Minor," Department of Justice press release, November 8, 2010, <http://sacramento.fbi.gov/dojpressrel/pressrel10/sc110810.htm>.
- 8 Kevin Poulsen, "Pimps Go Online to Lure Kids Into Prostitution," *Wired.com*, February 25, 2009, <http://www.wired.com/threatlevel/2009/02/pimping/>.
- 9 According to the 2011 *Trafficking in Persons Report*, major forms of trafficking include forced labor, sex trafficking, bonded labor, debt bondage, involuntary domestic servitude, forced child labor, child soldiers, and child sex trafficking. U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report*, June 2011, 7-10. For an in-depth discussion of the debate surrounding the definition of "trafficking," see Siddharth Kara, *Sex Trafficking: Inside the Business of Modern Slavery* (New York: Columbia University Press, 2009), 4.
- 10 Federal Bureau of Investigation, "Innocence Lost/Operation Cross-Country Press Conference," Washington, D.C., June 25, 2008, <http://www.fbi.gov/news/speeches/combatting-the-sex-trafficking-of-children> (speech by Robert S. Mueller, director, FBI).
- 11 "Starting out young in the world's oldest profession: children prostitutes in L.A.," Patt Morrison, Southern California Public Radio, October 21, 2010, <http://www.sept.org/programs/patt-morrison/2010/10/21/starting-out-young-in-the-worlds-oldest-profession/>.
- 12 *Domestic Minor Sex Trafficking: Hearings on H.R. 5575, Before the Subcommittee on Crime, Terrorism, and Homeland Security*, 111th Cong. (2010).
- 13 For a discussion on the complex social causes of human trafficking, see Siddharth Kara, *Sex Trafficking: Inside the Business of Modern Slavery* (New York: Columbia University Press, 2009); Nicholas D. Kristof and Sheryl WuDunn, *Half the Sky: Turning Oppression Into Opportunity for Women Worldwide* (New York: Vintage Books, 2010); and Joel Quirk, *The Anti-Slavery Project: From the Slave Trade to Human Trafficking* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2011).
- 14 For more information, see danah m. boyd, *The Social Lives of Networked Teens* (New Haven: Yale University Press, forthcoming 2012).
- 15 U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report*, June 2011, 35.
- 16 Efforts to define trafficking and slavery certainly predate the legal definitions utilized in this report. For a discussion of the historical progression of slavery and trafficking opposition, see Joel Quirk, *The Anti-Slavery Project: From the Slave Trade to Human Trafficking* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2011) and the work at the Wilberforce Institute for the Study of Slavery and Emancipation, University of Hull, U.K., <http://www2.hull.ac.uk/fass/wise.aspx>.
- 17 Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, 22 U.S.C. §7102 (October 28, 2000), as amended.
- 18 Siddharth Kara addresses the definitional tension surrounding judicial interpretations of the term "coercion," noting, "Some jurists argue for more direct physical coercion, while others recognize that coercion can take subtler forms, such as economic desperation, psychological coercion, or even socio-cultural factors." Siddharth Kara, "Designing More Effective Laws Against Human Trafficking," *Northwestern Journal of International Human Rights* 9, no. 2 (Spring 2011): 137.
- 19 The issue of sex trafficking and its applicable definitions is a particular source of contention among groups. On one side of the debate are those who find all prostitution to have some degree of force or coercion, Melissa Farley, "Prostitution Research & Education," last accessed July 13, 2011, <http://www.prostitutionresearch.com/>. On the other side are those who posit that regulating prostitution to establish better labor conditions presents a greater social benefit, Rhacel Salazar Parrenas, *Illicit Filiations: Labor, Migration, and Sex Trafficking in Tokyo* (Palo Alto: Stanford University Press, forthcoming 2011).
- 20 United Nations, *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, "Annex II: Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime," Article 3a (2004).
- 21 Although it is beyond the scope of this study to fully address the complex discourse on trafficking, it is worth noting the many tensions that arise. Some dichotomies are definitional, such as domestic or international; citizen or foreigner; documented or undocumented worker; victim or survivor. Other tensions involve complexities such as individual trafficker or organized crime; sold by family or stolen from family; runaway child or abducted child; domestic (household) labor or corporate employer; profit motive or deviant behavior; physical captivity or psychological captivity; rehabilitation or recidivism.
- 22 Frank Laczko and Elzbieta M. Gozdziak, eds., "Data and research on human trafficking: a global survey," *International Organization for Migration* 43, no. 1/2 (2005).
- 23 Sonia Stefanizzi, "Measuring the Non-Measurable: Towards the Development of Indicators for Measuring Human Trafficking," in *Measuring Human Trafficking: Complexities and Pitfalls*, Ernesto U. Savona and Sonia Stefanizzi, eds. (New York: Springer, 2003), 50.
- 24 Frank Laczko and Elzbieta M. Gozdziak, eds., "Data and research on human trafficking: a global survey," *International Organization for Migration* 43, no. 1/2 (2005): 11-12. Additionally, in 2006, the U.S. Government Accountability Office questioned the methodology used to estimate victims at the global level by the U.S. government, noting that research may not be replicable because of the lack of documentation and because the data that exists for countries is

"limited in its availability, reliability and comparability." U.S. Government Accountability Office, *Human Trafficking—Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Enhance U.S. Anti-Trafficking Efforts Abroad*, GAO-06-825, July 2006, 2.

25 Frank Laczko, "Enhancing Data Collection and Research on Trafficking in Persons," in *Measuring Human Trafficking: Complexities and Pitfalls*, Ernesto U. Savona and Sonia Stefanizzi, eds. (New York: Springer, 2003), 41.

26 Elzbieta M. Gozdzak and Micah N. Bump, *Data and Research on Human Trafficking: Bibliography of Research-Based Literature*, Georgetown University Institute for the Study of International Migration, October 2008, 45.

27 Hillary Rodham Clinton, "Remarks on the Release of the 2011 Trafficking in Persons Report," June 27, 2011, U.S. Department of State, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/06/167156.htm>. Similarly, Kevin Bales, Zoe Trodd, and Alex Kent Williamson offer 27 million as a global figure in *Modern Slavery: The Secret World of 27 Million People* (Oxford: OneWorld Publications, 2009).

28 International Labour Organization (ILO), *ILO Action Against Trafficking in Human Beings*, 2008, 3.

29 U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, *Characteristics of Suspected Human Trafficking Incidents, 2008-2010*, by Duren Banks and Tracey Kyeckelhahn, NCJ 233732, April 2011, 1.

30 U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report*, June 2011, 372.

31 International Labour Organization, *ILO Action Against Trafficking in Human Beings*, 2008, 3.

32 "Because it is more frequently reported, sexual exploitation has become the most documented type of trafficking, in aggregate statistics. In comparison, other forms of exploitation are under-reported: forced or bonded labour;

domestic servitude and forced marriage; organ removal; and the exploitation of children in begging, the sex trade, and warfare." United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and the United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT), *Global Report on Trafficking in Persons*, February 2009, 6.

33 U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, *Characteristics of Suspected Human Trafficking Incidents, 2008-2010*, by Duren Banks and Tracey Kyeckelhahn, NCJ 233732, April 2011, 5.

34 *Ibid.*

35 Sheldon Zhang, "Beyond the 'Natasha' story—a review and critique of current research on sex trafficking," *Global Crime* 10, no. 3 (August 2009): 178.

36 *Ibid.*, 179.

37 Thomas M. Steinfatt and Simon Baker, *Measuring the Extent of Sex Trafficking in Cambodia – 2008*, United Nations Interagency Project on Human Trafficking, January 2011.

38 *Ibid.*, 67.

39 Kauko Aromaa, "Trafficking in Human Beings: Uniform Definitions for Better Measuring and for Effective Counter-Measures," in *Measuring Human Trafficking: Complexities and Pitfalls*, Ernesto U. Savona and Sonia Stefanizzi, eds. (New York: Springer, 2003), 13.

40 "TTU StatShot, Issue 5," ITU Newsroom, January 2011, <http://www.itu.int/net/presoffice/stats/2011/01/index.aspx>.

41 Keith N. Hampton, Lauren Sessions Goulet, Lee Rainie, and Kristen Purcell, *Social Networking Sites and our Lives*, Pew Research Center's Internet & American Life Project, June 16, 2011, 3.

42 "Of the things Americans do online, few activities have received as much recent attention as the use of social networking sites (SNS). These sites, which include Facebook, Myspace, LinkedIn, and Twitter, are defined by their

unique focus on allowing people to 'friend' others and share content with other users. By some accounts, Americans spend more time on SNS than doing any other single online activity." Keith

N. Hampton, Lauren Sessions Goulet, Lee Rainie, and Kristen Purcell, *Social networking sites and our lives*, Pew Research Center's Internet & American Life Project, June 16, 2011. For a more nuanced discussion, see danah m. boyd and Nicole B. Ellison, "Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship," *Journal of Computer-Mediated Communication* 13, no. 1 (2007).

43 Amanda Lenhart, Kristen Purcell, Aaron Smith, and Kathryn Zickuhr, *Social Media and Young Adults*, Pew Internet & American Life Project, February 3, 2010.

44 Keith N. Hampton, Lauren Sessions Goulet, Lee Rainie, and Kristen Purcell, *Social networking sites and our lives*, Pew Research Center's Internet & American Life Project, June 16, 2011, 3.

45 Kathryn Zickuhr, *Generations 2010*, Pew Internet & American Life Project, December 16, 2010, 18.

46 Council of Europe, Group of Specialists on the Impact of the Use of New Information Technologies on Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation, February 17, 2003, 107.

47 "Oakland Man Indicted for Sex Trafficking of Kids," ABC7 News, August 19, 2006, <http://abclocal.go.com/kgo/story?section=news/local&id=4477027>.

48 News Services, "2 charged with using Craigslist to offer underage girls for sex," *Chicago Tribune*, January 12, 2007, http://articles.chicagotribune.com/2007-01-12/news/0701120390_1_prostitution-craigslist-ceo-jim-buckmaster-young-teens.

49 "Domestic Sex Trafficking of Minors—2010 state-by-state cases reported by media," Women's Funding Network, last updated December 17,

2010, <http://www.womensfundingnetwork.org/sites/wfnct.org/files/AFNAP/CSECSState-by-StateDec2010.pdf>.

50 *Domestic Minor Sex Trafficking: Hearings on H.R. 5575, Before the Subcommittee on Crime, Terrorism, and Homeland Security*, 111th Cong., 145 (2010) (statement of Ernie Allen, president and CEO, National Center for Missing & Exploited Children). Malika Saada Saar, founder and executive director, Rebecca Project for Human Rights, has emphasized that the Internet "has created an easy and accessible venue for the commercial sexual exploitation of children. As a result, young girls are the new commodities that traffickers and gangs are selling. And, there isn't a culture of crime and punishment for selling girls as there is for selling illegal drugs. It is less risky, and more profitable (the girls are 'reusable') to traffic girls, instead of meth or crack." Malika Saada Saar, "Girl Slavery in America," *Huffington Post*, April 20, 2010, http://www.huffingtonpost.com/malika-saada-saar/girl-slavery-in-america_b_544978.html.

51 Paul Walsh, "Burnsville man guilty of using girl, 16, for prostitution," *Saar Tribune*, September 16, 2010, <http://www.starrtribune.com/local/103048219.html?l=KArksLcKD8EQDUaEyyP4C:DW3ckUHD3aPc:YycalUUX>.

52 William Sherman, "Bloods gang members went to Brooklyn schools to recruit underage girls as hookers: prosecutors," *New York Daily News*, June 2, 2010, http://articles.nydailynews.com/2010-06-02/news/27065932_1_investigator-trafficking-prostitution.

53 Sarah Forgany, "Beware: Social networks lure young Texans into danger," KENS 5, November 19, 2010, <http://www.kens5.com/news/Human-traffickers-bring-scores-of-victims-through-Texas-109028984.html>.

54 Sandy Adam Mahapatra and Eko Prihadiwo, "Indonesia Girls Sold Through Facebook," *Viva*

News, January 19, 2011, <http://us.en.vivanews.com/news/read/200132-indonesia-girls-sold-through-facebook>.

55 Amanda Kleer, "Teen Prostitution Ring Operation on Facebook Gets Busted," *Change.org*, February 4, 2010, <http://news.change.org/stories/teen-prostitution-ring-operating-on-facebook-gets-busted>.

56 "Amb. CdeBaca Combats Sex Trafficking in U.S.," narrated by Neal Conan, "Talk of the Nation," NPR, April 28, 2011, <http://www.npr.org/2011/04/28/135808703/amb-cdebaca-combats-sex-trafficking-in-the-u-s>.

57 For all of Hughes' publications, see "Dignity Deferred," University of Rhode Island, last accessed July 13, 2011, <http://www.uri.edu/artsci/wrms/hughes/pubtrfrep.htm>.

58 Donna M. Hughes, *The Demand for Victims of Sex Trafficking*, University of Rhode Island, June 2005, 8.

59 Donna M. Hughes, "The Use of New Communications and Information Technologies for Sexual Exploitation of Women and Children," *Harvard Women Law Journal* 13, no. 1 (2002): 129. For example, according to the 2011 *TIP Report*, "More than 95 percent of commercial exploitation of children in South Korea is arranged over the Internet." U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report*, June 2011, 217.

60 Council of Europe, *Group of Specialists on the Impact of the Use of New Information Technologies on Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation*, February 17, 2003, 107. In order to inform a European policy on the matter, the Council of Europe created a group of specialists (EG-S-NT) to study the scale of the problem of the Internet and its role in sexual exploitation of women that includes human trafficking. The Association of Progressive Communications also wrote a brief exploratory study on the different ways digital technologies facilitate human trafficking,

from Internet advertising to recruiting victims online. Kathleen Maltzahn, *Digital Dangers: Information & Communication Technologies and Trafficking in Women, Association of Progressive Communications*, August 2006, 5.

61 Shared Hope International, *Demand: A Comparative Examination of Sex Tourism and Trafficking in Jamaica, Japan, the Netherlands, and the United States*, n.d., 5.

62 *Ibid.*, 108.

63 *Ibid.*, 13. The report includes a web analysis that crawled the Internet to better determine which websites were directly or indirectly facilitating the commercial sex trade because a simple, preliminary search on Google resulted in 2.2 million websites for "escort services" alone. A scoring and categorization system was created based on keywords to better filter the sites and a 24-hour filter of the web commenced for 30 days. This search resulted in a finely filtered group of 5,096 websites which contained key words and phrases determined to be associated with sex trafficking and sex tourism markets." *Ibid.*, 12-13.

64 Athanassia P. Sykiotou, prep., *Trafficking in human beings: Internet recruitment*, Council of Europe, 2007, 32.

65 *Ibid.*, 22.

66 Linda A. Smith, Samantha Headly Vardaman, and Melissa A. Snow, *The National Report on Domestic Sex Trafficking: America's Prostituted Children*, Shared Hope International, May 2009, 29.

67 Kim-Kwang Raymond Choo, "Online child grooming: A literature review on the misuse of social networking sites for grooming children for sexual offences," *Australian Institute of Criminology Research and Public Policy Series* 103, 2009, ii-xiv.

68 U.S. Department of Justice, Project Safe Childhood, *The National Strategy for Child Exploitation Prevention and Interdiction*, August 2010, 32-33.

69 Ric Curtis, Karen Terry, Meredith Dank, Kirk Dombrowski, and Bilal Khan, *Commercial Sexual Exploitation of Children in New York City. Volume One: The CSEC Population in New York City: Size, Characteristics and Needs*, Center for Court Innovation, December 2008, 56.

70 Kristin M. Finklea, Adrienne L. Fernandes-Alcantar, and Alison Siski, *Sex Trafficking of Children in the United States: Overview and Issues for Congress*, Congressional Research Report, June 21, 2011, 2.

71 The Schapiro Group, *Adolescent Girls in the United States Sex Trade, Tracking Results for August 2010*, Women's Funding Network, 2010.

72 According to the report, the total number of girls exploited through Internet classifieds and escort service increased 20% in New York, 36% in Michigan, and 55% in Minnesota from February to August 2010. Women's Funding Network, "Six-Month Report: Domestic Sex Trafficking Up in Key States," press release, September 15, 2010, <http://www.womensfundingnetwork.org/about/news/press-releases/six-month-report-domestic-sex-trafficking-up-in-key-states>.

73 For example, the tables included in the study show no analyses of variance or confidence estimates.

74 "The methods not clean," said Eric Grodsky, a sociologist at the University of Minnesota. "You couldn't get this kind of thing into a peer-reviewed journal. There are just too many unanswered questions about their methodology." Nick Pinto, "Women's Funding Network Sex Trafficking Study Is Junk Science," *LA Weekly*, March 24, 2011, <http://www.laweekly.com/2011-03-24/news/women-s-funding-network-sex-trafficking-study-is-junk-science/>.

75 *Domestic Minor Sex Trafficking: Hearings on H.R. 5575, Before the Subcommittee on Crime, Terrorism, and Homeland Security*, 111th Cong. (2010).

76 Internet Security Task Force, *Enhancing Child Safety & Online Technologies*, the Berkman Center for Internet & Society, December 31, 2008, 4.

77 *Ibid.*, 4.

78 Kim-Kwang Raymond Choo, "Online child grooming: A literature review on the misuse of social networking sites for grooming children for sexual offences," *Australian Institute of Criminology Research and Public Policy Series* 103, 2009, ii-xv.

79 At the end of the reporting period, only three states had yet to enact anti-trafficking laws: West Virginia, Wyoming, and Massachusetts. In Massachusetts, anti-trafficking legislation had passed but had yet to be signed into law.

80 U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report*, June 2011, 373.

81 Carrie Baker, "Jailing Girls for Men's Crimes," *Ms. Magazine*, December 8, 2010, <http://www.ms-magazine.com/blog/blog/2010/12/08/jailing-girls-for-mens-crimes/>. One such example is the case of 13-year-old B.W., who was arrested in Texas for offering to perform an illegal sex act on an undercover officer, booked as an adult, and convicted, despite a state law that persons under 14 cannot consent to sex. The Texas Supreme Court reversed the decision on appeal, noting, "Children are the victims, not the perpetrators, of child prostitution." *In the Matter of B.W.*, 313 S.W.3d 818, 826 (Tex. 2010).

82 Safe Harbor for Exploited Children NY. *SOC. SERV. LAW* §447-a (McKinney 2008).

83 For example, see An Act Providing a Safe Harbor for Exploited Children *CONN. PUB. ACT* 10-115.

84 "These numbers do not reflect prosecutions of cases involving the commercial sexual exploitation of children that were brought under statutes other than the TVPA's sex trafficking provision. ... Traffickers were also prosecuted under a myriad of state laws, but no comprehensive data is

available on state prosecutions and convictions." U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report*, June 2011, 373.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Several sources were used to gather evidence of trafficking cases involving social media and online classified ads. Searches were limited to federal trafficking cases, as researching state cases of trafficking poses a particular challenge, namely accounting for the range of criminal charges that could apply to trafficking cases, which vary by state.

⁸⁷ Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, 18 U.S.C. §1590 (October 28, 2000), addresses "trafficking with respect to peonage, slavery, involuntary servitude, or forced labor," and 18 U.S.C. §1591 addresses "sex trafficking of children or by force, fraud, or coercion."

⁸⁸ Anna Park, regional attorney for the Equal Employment Opportunity Commission, telephone interview by CCLP research staff, March 7, 2011.

⁸⁹ U.S. Equal Employment Opportunity Commission, "Employment Discrimination Laws 'New Frontier' in War Against Human Labor," press release, January 19, 2011, <http://www.eeoc.gov/eeoc/newsroom/release/1-19-11.cfm>.

⁹⁰ EEOC, "EEOC Resolves Slavery and Human Trafficking Suit Against Trans Bay Steel for an Estimated \$1 Million," press release, December 8, 2006, <http://www.eeoc.gov/eeoc/newsroom/release/archive/12-8-06.html>. *EEOC v. Trans Bay* was resolved in December 2006, with the parties reaching a settlement providing compensation and monetary relief to the Thai workers.

⁹¹ EEOC Meeting, Human Trafficking and Forced Labor, January 19, 2011, <http://www.eeoc.gov/eeoc/meetings/1-19-11/park.cfm> (written testimony of Anna Park, EEOC regional attorney).

⁹² *Ibid.*

⁹³ U.S. Attorney's Office in Atlanta, telephone interview by CCLP research staff, March 14, 2011.

⁹⁴ As Secretary of State Hillary Clinton noted upon the release of the 2011 *TIP Report*, "Because of the ease of transportation and the global communications that can reach deep into villages with promises and pictures of what a better life might be, we now see that more human beings are exploited than before." Hillary Clinton, "Remarks on the Release of the 2011 *Trafficking in Persons Report*," June 27, 2011, U.S. Department of State, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/06/167156.htm>.

⁹⁵ Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, 22 U.S.C. §7102 (October 28, 2000).

⁹⁶ U.S. Immigration and Customs Enforcement, "Maryland man pleads guilty in sex trafficking conspiracy involving 3 minor girls," news release, July 16, 2009, <http://www.ice.gov/news/releases/0907/090716baltimore.htm>.

⁹⁷ U.S. Department of Justice, United States Attorney James T. Jacks, North District of Texas, "Dallas Felon Admits to Sex Trafficking a Minor and Possessing an Assault Rifle," press release, January 18, 2011, http://www.justice.gov/usoatx/PressRel11/wilson_clint_ple_pt.html.

⁹⁸ Federal Bureau of Investigation, Jacksonville Division, "Jury Finds New York Man Guilty of Sex Trafficking Women by Force, Threats of Force, and Fraud," press release, February 17, 2011, <http://www.fbi.gov/jacksonville/press-releases/2011/021711.htm>. For another example, see *U.S. v. Fuentes*, 2011 WL 607391 (11th Cir., February 22, 2011) at *3, in which the defendant advertised the sexual services of his underage victim on Backpage.

⁹⁹ Federal Bureau of Investigation, New York Field Office, "Last of 14 Gambino Crime Family Members and Associates Plead Guilty to Racketeering, Murder Conspiracy, Extortion, Sex Trafficking, and Other Crimes," press release,

January 10, 2011, <http://www.fbi.gov/newyork/press-releases/2011/last-of-14-gambino-crime-family-members-and-associates-plead-guilty-to-racketeering-murder-conspiracy-extortion-sex-trafficking-and-other-crimes/>.

¹⁰⁰ Federal Bureau of Investigation, New York Field Office, "Nine Gambino Crime Family Members Sentenced in Manhattan Federal Court for Racketeering, Murder Conspiracy, Extortion, Sex Trafficking, and Other Crimes," press release, May 12, 2011, <http://www.fbi.gov/newyork/press-releases/2011/nine-gambino-crime-family-members-sentenced-in-manhattan-federal-court-for-racketeering-murder-conspiracy-extortion-sex-trafficking-and-other-crimes>. Preet Bahara, the U.S. attorney for the Southern District of New York, "said the sex trafficking reflected perhaps a new low for the Gambino family," Benjamin Weiser, "Charges Called 'New Low' for Gambinos," *New York Times*, April 20, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/04/21/nyregion/21extort.html>.

¹⁰¹ U.S. Attorney's Office in Atlanta, telephone interview by CCLP research staff, March 14, 2011.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Federal Bureau of Investigation, Los Angeles Division, "Man Pleads Guilty and Is Sentenced to 17½ Years in Federal Prison for Sex Trafficking of Minors," press release, June 10, 2010, <http://www.fbi.gov/losangeles/press-releases/2010/la061010.htm>.

¹⁰⁴ Federal Bureau of Investigation, Atlanta Division, "Pair Indicted, Appear in Court for Sex Trafficking of a Minor," press release, April 16, 2009, <http://www.fbi.gov/atlanta/press-releases/2009/at041609.htm>. For details of sentencing, see

Kimathi Lewis, "Arrests made in child sex crimes as agencies join forces," Examiner.com, August 6, 2010, <http://www.examiner.com/crime-in-atlanta/arrests-made-child-sex-crimes-as-agencies-join-forces>.

¹⁰⁵ Federal Bureau of Investigation, Atlanta Division, "Pimp Who Claimed to Be a Molding Agent Sentenced to Prison," press release, June 4, 2009, <http://www.fbi.gov/atlanta/press-releases/2009/at060409.htm>.

¹⁰⁶ U.S. Attorney's Office in Atlanta, telephone interview by CCLP research staff, March 14, 2011.

¹⁰⁷ Retired LAPD Detective Keith Haight described Los Angeles as "the runaway capital of the world." "Starting out young in the world's oldest profession: children prostitutes in L.A.," Patt Morrison, Southern California Public Radio, October 21, 2010, <http://www.scp.org/programs/patt-morrison/2010/10/21/starting-out-young-in-the-worlds-oldest-profession/>.

¹⁰⁸ U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report*, June 2011, 372.

¹⁰⁹ Federal Bureau of Investigation, Seattle, "Tacoma Felon Sentenced to 13 Years in Prison for Sex Trafficking Offenses," Department of Justice press release, May 11, 2010, <http://seattle.fbi.gov/dojpressrel10/se051110.htm>.

¹¹⁰ Federal Bureau of Investigation, Seattle, "Army Sergeant Sentenced to 11 Years in Prison for Sex Trafficking Juveniles," Department of Justice press release, October 26, 2010, <http://www.fbi.gov/seattle/press-release/2010/se102610a.htm>. According to Tina Frundt, executive director and Founder of Courtney's House, a nonprofit organization that provides assistance to child sex

trafficking victims, "the Internet has played a part in the sex trafficking of every client at Courtney's House. . . . Furthermore, every pimp has a Myspace page." *Domestic Minor Sex Trafficking: Hearings on H.R. 5575, Before the Subcommittee on Crime, Terrorism, and Homeland Security*, 111th Cong. 154 (2010).

¹¹¹ "Human Rescue Trafficking Project," U.S. Attorney's Office for the Western District of Missouri, last accessed June 27, 2011, <http://www.justice.gov/uso/mow/programs/>

humantrafficking.html. The Human Trafficking Rescue Project (HTRP) was launched in 2006. This federal taskforce is comprised of the Federal Bureau of Investigation, U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE), the Department of Labor, and two local Missouri police departments.

112 U.S. Immigration and Customs Enforcement, "Kansas man gets 15 years in prison for attempted sex trafficking of a child," news release, December 1, 2009, <https://www.ice.gov/news/releases/0912/091201kansacity.htm>.

113 "The Human Trafficking Rescue Project conducted a sting operation [in March 2009] which targeted local customers who solicit pimps to engage in commercial sex acts with children. The 'children' were advertised online at Craig's List [sic]; no real children were actually involved in the sting." *Ibid.*

114 Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, 18 U.S.C. §1591(a)(1) (October 28, 2000), reads "(a) Whoever knowingly —(1) in or affixing interstate or foreign commerce, or within the special maritime and territorial jurisdiction of the United States, recruits, entices, harbors, transports, provides, obtains, or maintains by any means a person" (emphasis added).

115 *United States v. Myers*, 2011 WL 2391306 (11th Cir., June 15, 2011), at *6.

116 *Ibid.* at *8.

117 While Craigslist CEO Jim Buckmaster made it clear that "[w]e do not want illegal activity on the site," he explained that it was nearly impossible for its small staff to audit the millions of postings.

Bruce Lambert, "As Prostitutes Turn to Craigslist, Law Takes Notice," *New York Times*, September 5, 2007, http://www.nytimes.com/2007/09/05/nyregion/05craigslist.html?_r=1.

Craigslist also maintained that it was exempt from any legal obligation to address the advertisements under its site, citing §230 of the Communications Decency Act of 1996, which

www.nytimes.com/2010/04/26/technology/26craigslist.html?pagewanted=1.

122 Brad Stone, "Sex Ads Seen Adding Revenue to Craigslist," *New York Times*, April 25, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/04/26/technology/26craigslist.html?pagewanted=1>.

123 The Advocates for Human Rights, "Human Rights Organization Declines Craigslist Grant," press release, May 4, 2010, http://www.theadvocatesforhumanrights.org/human_rights_organization_declines_craigslist_grant.html.

124 Richard Blumenthal, Attorney General of Connecticut, et al., letter to Jim Buckmaster, CEO and Craig Newmark, Founder, Craigslist, RE: Adult Services Section of Craigslist, August 24, 2010, http://www.oag.state.va.us/Media%20and%20News%20Releases/News_Releases/Cucineilli/Craigslist%20Sign%20On%20-%20FINAL.pdf. In an example of action pertaining to Backpage, a group of 45 state attorneys general sent a letter to Backpage.com counsel Samuel Fifer "concerning the company's facilitation of sexual exploitation of children, and prostitution." The letter included a request for more information about the company's policies and practices. George Jepson, Attorney General of Connecticut, et al., letter to Samuel Fifer, counsel, Backpage.com, August 31, 2011, <http://s3.documentcloud.org/documents/239593/backpage-letter.pdf>.

125 The Associated Press, "Illinois Sheriff Sues Craigslist," *New York Times*, March 5, 2009, <http://www.nytimes.com/2009/03/06/us/06brfs-SHERIFFSUES.BRF.html>.

126 *Dart v. Craigisla, Inc.*, 665 F. Supp. 2d 961 (N.D. Ill. 2009); Editorial, "A Win for Internet Speech," *New York Times*, October 26, 2009, http://www.nytimes.com/2009/10/27/opinion/27tue3.html?_r=2&th. In a more recent case brought against an online classified site for its alleged role in trafficking online, a 15-year-old sex trafficking victim sued Village Voice Media,

claiming that Section 230 of the Communications Decency Act does not apply. Complaint for Damages, *M.A. v. Village Voice Media Holdings, LLC.*, Case 4:10-cv-01740 (E. Dist. Mo. September 16, 2010). On August 15, 2011, U.S. Magistrate Judge Thomas Mummert dismissed the case, stating, "Plaintiff artfully and eloquently attempts to phrase her allegations to avoid the reach of §230. Those allegations, however, do not distinguish the complained-of actions of Backpage from any other website that posted content that led to an innocent person's injury. Congress has declared such websites to be immune from suits arising from such injuries. It is for Congress to change the policy that gave rise to such immunity." *M.A. v. Village Voice Media Holdings, LLC.*, no. 4:2010-cv-01740, 2011 U.S. Dist. LEXIS 90588 (E. Dist. Mo. August 15, 2011), at *48-49.

127 *Domestic Minor Sex Trafficking: Hearings on H.R. 5575, Before the Subcommittee on Crime, Terrorism, and Homeland Security*, 111th Cong. (2010). On the eve of the hearing, 100 anti-trafficking organizations and experts sent a letter to Craig Newmark, founder of Craigslist, and Jim Buckmaster, CEO of Craigslist, calling for the closure of the Adult Services sections of the site worldwide. Mark Logan, executive director, Polaris Project, letter to Craig Newmark and Jim Buckmaster "Craigslist Must Complete the Job," September 14, 2011, <http://www.polarisproject.org/media-center/press-releases/307-craigslist-must-complete-the-job-september-14-2010>.

128 That same month, Craigslist removed the adult sections in U.S. cities due to pressure by federal lawmakers, anti-trafficking groups, and the media. The section was first blocked on September 3, 2010, and replaced with a black label with the word "censored," which was later removed. CNN Wire Staff, "Adult services censored on Craigslist," CNN, September 4, 2010,

states, "No provider or user of an interactive computer service shall be treated as the publisher or speaker of any information provided by another information content provider." Communications Decency Act of 1996, 47 U.S.C. §230 (1998).

118 As Elizabeth McDougall, counsel to Craigslist on online safety, security, and abuse issues, noted, "[I]n terms of voluntary action by Craigslist, when Craigslist implemented these measures, credit card verification and phone verification, a lot of that started to migrate over to the Therapeutic Services category on Craigslist, and voluntarily Craigslist implemented these same measures there." *Domestic Minor Sex Trafficking: Hearings on H.R. 5575, Before the Subcommittee on Crime, Terrorism, and Homeland Security*, 111th Cong. 175 (2010) (testimony of Elizabeth McDougall).

119 Brad Stone, "Under Pressure, Craigslist to Remove 'Erotic' Ads," *New York Times*, May 13, 2009, <http://www.nytimes.com/2009/05/14/technology/companies/14craigslist.html>.

120 Evan Hansen, "Censored: Craigslist Adult Services Blocked in U.S.," *Wired.com*, September 4, 2010, <http://www.wired.com/epicenter/2010/09/censored-craigslist-adult-services-blocked-in-u-s/>.

121 Melissa Gira Grant, "The Craigslist Sex Panic," *Slate*, May 27, 2009, <http://www.slate.com/id/2219167/>; Alan Duke, "Official: Craigslist to replace 'blatant Internet brothel,'" CNN, May 13, 2009, http://articles.cnn.com/2009-05-13/tech/craigslist.sex.ads_1_blatant-internet-brothel-craigslist-ceo-jim-buckmaster-blumenthal?_s=PM:TECH. "Misuse of Craigslist for criminal purposes is utterly unacceptable, and Craigslist will continue to work with its partners in law enforcement and at nongovernmental organizations until it is eliminated," said Craigslist CEO Jim Buckmaster. Brad Stone, "Sex Ads Seen Adding Revenue to Craigslist," *New York Times*, April 25, 2010, <http://>

- http://articles.cnn.com/2010-09-04/justice/craigslid.censored_1_prostitution-ads-craigslid-ceo-jim-buckmaster-founder-craig-newmark?_s=PM:CRIME.
- 129 *Domestic Minor Sex Trafficking: Hearings on H.R. 5575, Before the Subcommittee on Crime, Terrorism, and Homeland Security*, 111th Cong. 10 (2010) (statement of Rep. Jackie Speier).
- 130 *Domestic Minor Sex Trafficking: Hearings on H.R. 5575, Before the Subcommittee on Crime, Terrorism, and Homeland Security*, 111th Cong. 169 (2010) (testimony of William Clinton Powell).
- 131 *Ibid.*
- 132 Powell also stated, "Those who formerly posted adverts elsewhere, and in fact, there is evidence that this process began immediately." *Ibid.*
- 133 For more information, see Benjamin Perrin, *Faster, Higher, Stronger: Preventing Human Trafficking in the 2010 Olympics*, The Future Group, November 1, 2007, and Bowen & Shannon Frontline Consulting, *Human Trafficking, Sex Work Safety and the 2010 Games: Assessments and Recommendations*, Sex Industry Worker Safety Action Group, June 10, 2009.
- 134 GLE Group, *The 2012 Games and Human Trafficking*, London Councils, January 2011, 18.
- 135 Michelle Goldberg, "The Super Bowl of Sex Trafficking," *Newsweek*, January 30, 2011, http://www.newsweek.com/2011/01/30/the-super-bowl-of-sex-trafficking.html.
- 136 U.S. Department of Justice, Project Safe Childhood, *The National Strategy for Child Exploitation Prevention and Interdiction*, August 2010, 33.
- 137 Reuters, "Super Bowl a magnet for under-age sex trade," MSNBC, January 31, 2011, http://www.msnbc.msn.com/id/41360579/ns/us_news-crime_and_courts/.
- 138 Amy Sullivan, "Cracking Down on the Super Bowl Sex Trade," *Time*, February 6, 2011, http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,2046568,00.html.
- 139 Reuters, "Super Bowl a magnet for under-age sex trade," MSNBC, January 31, 2011, http://www.msnbc.msn.com/id/41360579/ns/us_news-crime_and_courts/.
- 140 These websites are located on backpage.com, "Dallas Adult Entertainment," http://dallas.backpage.com/adult/ and "Dallas Female Escorts," http://dallas.backpage.com/FemaleEscorts, last accessed July 6, 2011.
- 141 This analysis was conducted by Dr. Don Metzler, Information Sciences Institute, University of Southern California.
- 142 The use of the Twitter web-based search function was intended to simulate the results for common users searching for the term "escort." The resulting number should be considered the lower bound, i.e., lower than the actual number, since the search functionality removes spam, removes duplicates, and personalizes results in some way via a search algorithm. For more information, see "The Engineering Behind Twitter's New Search Experience," Twitter Engineering, May 31, 2011, http://engineering.twitter.com/2011/05/engineering-behind-twiters-new-search.html.
- 143 An average of 200 words per minute is considered a "reasonable" rate, yet reading words on a screen may slow reading ability to an average of approximately 180 words per minute. Martina Ziefle, "Effects of display resolution on visual performance," *Human Factors* 40, no. 4 (December 1998): 555-568.
- 144 Of course, an experienced investigator need not read through every word of the vast majority of posts and can use simple keyword searches to narrow the pool.
- 145 This analysis was conducted by Hao Wang, Information Sciences Institute, University of Southern California.

- 146 *Domestic Minor Sex Trafficking: Hearings on H.R. 5575, Before the Subcommittee on Crime, Terrorism, and Homeland Security*, 111th Cong. 146 (2010) (statement of Ernie Allen, president and CEO National Center for Missing & Exploited Children).
- 147 Other team members include Dr. Don Metzler and Congxing Cai. For more information on the Natural Language Group at the USC Information Sciences Institute, visit <http://nlg.isi.edu>.
- 148 A report prepared by the Pacific Northwest National Laboratory for the U.S. Department of Energy suggests that research is underway on tracking, facial recognition, and data visualization with regard to domestic minor sex trafficking. S.J. Kreyling, C.L. West, and J.R. Olson, *Technology and Research Requirements for Combating Human Trafficking: Enhancing Communication, Analysis, Reporting, and Information Sharing*, U.S. Department of Energy, March 2011.
- 149 *Ibid.*
- 150 "New Technology Fights Child Porn by Tracking its 'PhotoDNA,'" Microsoft News Center, December 15, 2009, <https://www.microsoft.com/presspass/features/2009/dec09/12-15PhotoDNA.mspx>.
- 151 Hany Farid, professor of computer science at Dartmouth College, telephone interview with CCLP research staff, May 24, 2011.
- 152 *Ibid.*
- 153 Riva Richmond, "Facebook's New Way to Combat Child Pornography," *New York Times*, May 19, 2011, <http://gadgetwise.blogs.nytimes.com/2011/05/19/facebook-to-combat-child-porn-using-microsoft-technology/?partner=ss&emc=rs>.
- 154 Hany Farid, professor of computer science at Dartmouth College, telephone interview with CCLP research staff, May 24, 2011.
- 155 "Freedom Datamap," Survivors Connect, last accessed July 6, 2011, <http://www.survivorsconnect.com/our-work/data-maps-crowdsourcing/datamap>. A version 3.0 of the map is currently in the development process. For a more recent example of crowdsourcing and mapping, see "Slavery Map," Not For Sale, last accessed July 13, 2011, <http://www.slaverymap.org/>.
- 156 Ashika Damodar, Survivors Connect, telephone interview with CCLP research staff, July 20, 2011.
- 157 As Meier notes, "An event that is reported by more than one source is more likely to have happened." Patrick Philippe Meier, "Moving Forward With Swift River," *iRevolution*, May 7, 2009, <http://revolution.net/2009/05/07/moving-forward-with-swift-river/>. For information on the Ushahidi open-source crowdsourcing project, see <http://www.ushahidi.com/>, and for the Frontline SMS text-messaging tool, see <http://www.frontlinesms.com/>. For a discussion on the value of online collective intelligence, see Howard Rheingold, *Smart Mobs: The New Social Revolution* (Cambridge: Perseus Publishing, 2002). For a counterpoint, see Jaron Lanier, *You Are Not a Gadget: A Manifesto* (New York: Alfred A. Knopf, 2010).
- 158 These social networking sites include Facebook, Twitter, Myspace, Craigslist, Oodle, Backpage, Friendster, Google Groups, My Red Book, World Sex Guide, Eros, and My Provider Guide.
- 159 "Thanks for flagging (or nominating for best of)!" Craigslist Online Community, last accessed June 27, 2011, <http://sfbay.craigslist.org/flag/?flagCode=16&postingID=379321606>.
- 160 *Ibid.*
- 161 Manuel Castells, Mireia Fernandez-Ardevol, Jack Linchuan Qiu, and Araba Sey, *Mobile Communication and Society: A Global Perspective* (Cambridge: MIT Press, 2007).
- 162 "About Free2Work," Free2Work, last accessed June 27, 2011, <http://www.free2work.org/home>.

Created by the Not For Sale Campaign, Free2Work is jointly maintained by Not For Sale and the International Labor Rights Forum. The project is based on the idea of ethical consumerism, whereby consumers support the rights of workers producing the goods they purchase.

¹⁶³ "Development is underway to allow [Free2Work] app users to scan the bar code of any item, providing an instantaneous grade and data about that product." The Free2Work mobile phone application is supported by Juniper Networks. "Smart Phone 'App-tivism,'" Free2Work, last accessed July 29, 2011, <http://www.free2work.org/app>.

¹⁶⁴ "Smart Phone App-tivism," Free2Work, last accessed July 29, 2011, <http://www.free2work.org/app>.

¹⁶⁵ NetHope, "NetHope, USAID and DNA Foundation Launch Mobile Trafficking App Contest in Russia and the Region," press release, June 14, 2011, <http://www.nethope.org/media/article/nethope-usaid-dna-foundation-launch-mobile-trafficking-app-contest/>.

¹⁶⁶ The recently introduced Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2011 includes a new section titled "Creating, building, and strengthening partnerships against significant trafficking in persons." The purpose of the section includes promoting cooperation between the federal government and the private sector to ensure that: "(1) United States citizens do not use any item, product, or material produced or extracted with the use and labor from victims of severe forms of trafficking; and (2) Such entities do not contribute to trafficking in persons involving sexual exploitation." Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2011, S. 1301, 112th Cong. (2011).

¹⁶⁷ *Best Practices and Next Steps: A New Decade in the Fight Against Human Trafficking. Before the House Foreign Affairs Subcommittee on Africa,*

Global Health and Human Rights, June 13, 2011 (testimony of Ambassador Luis CdeBaca, director, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons).

¹⁶⁸ William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008, Pub. L. no. 110-457, 122 Stat. 5044, December 23, 2008.

¹⁶⁹ John Picarelli, social science analyst, National Institute of Justice, personal communication with CCLP research staff, March 24, 2011.

¹⁷⁰ "Crime Commission to address protection of children from exploitation on the Web," United Nations Office on Drugs and Crime, April 11, 2011, <http://www.unodc.org/unode/en/frontpage/2011/April/crime-commission-to-address-the-protection-of-children-from-exploitation-on-the-web.html?ref=fs1>.

¹⁷¹ danah m. boyd, "How Censoring Craigslist Helps Pimps, Child Traffickers, and Other Abusive Scumbags," *Huffington Post*, September 6, 2010, http://www.huffingtonpost.com/danah-boyd/how-censoring-craigslist_b_706789.html.

¹⁷² Charles Arthur, "Google and Twitter launch service enabling Egyptians to tweet by phone," *Guardian*, February 1, 2011, <http://www.guardian.co.uk/technology/2011/feb/01/google-twitter-egypt>.

¹⁷³ "TheCode.org," last accessed June 27, 2011, <http://www.thecode.org/>. The initiative is a collaboration with ECPAT International funded by UNICEF and supported by UNWTO.

¹⁷⁴ End Human Trafficking Now, Campaign of the Suzanne Mubarak Women's International Peace Movement, *Lesser Implementation Guidelines to the Athens Ethical Principles: Comprehensive Compliance Programme for Businesses*, 2006.

¹⁷⁵ John Ruggie, "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework," Human Rights Council, 17th Session, March 21, 2011.

¹⁷⁶ The guidelines state that business are to "(a) Avoid causing or contributing to adverse human rights impacts through their own activities, and address such impacts when they occur; (b) Seek to prevent or mitigate adverse human rights impacts that are directly linked to their operations, products or services by their business relationships, even if they have not contributed to those impacts." *Ibid.*

¹⁷⁷ Ron Corben, "UN: Urges Businesses to Aid Fight Against Human Trafficking," *Voice of America News*, July 26, 2011, <http://www.voanews.com/english/news/asia/UN-Urges-Business-to-Fight-Human-Trafficking-126183048.html>.

¹⁷⁸ "MTV EXIT: End Exploitation and Trafficking," last accessed June 27, 2011, <http://www.mtvexit.org/>.

¹⁷⁹ "The CNN Freedom Project," last accessed August 15, 2011, <http://thecnnfreedomproject.blogspot.com/>.

¹⁸⁰ "Join the Fight to End Human Trafficking," Microsoft, last accessed June 27, 2011, <http://www.microsoft.com/middleeast/humantrafficking/default.aspx>.

¹⁸¹ Leaders from the technology world also can play an important role in promoting anti-trafficking efforts: Jack Dorsey, a co-founder of Twitter, has emerged as a leader in the anti-trafficking arena, speaking at events such as the Not For Sale campaign. "NFS News Archive Jack Dorsey," Not For Sale, last accessed July 29, 2011, <http://www.notforsalecampaign.org/news/topic/jack-dorsey/>.

¹⁸² Websites included Facebook, Twitter, Myspace, Craigslist, Oodle, Backpage, Friendster, Google Groups, My Red Book, World Sex Guide, Eros, and My Provider Guide.

¹⁸³ "Terms of Use," Backpage.com, last updated May 18, 2010, <http://www.backpage.com/classifieds/TermsOfUse>.

¹⁸⁴ Hillary Rodham Clinton, "The fight against

human trafficking: Moving toward a decade of delivery," *Sacramento Bee*, June 27, 2011, <http://www.egovlink.com/ochumantrafficking/Month=6&blogYear=2011>.

¹⁸⁵ Kim-Kwang Raymond Choo, "Online child grooming: A literature review on the misuse of social networking sites for grooming children for sexual offenses," *Australian Institute of Criminology Research and Public Policy Series* 103, 2009, 66.

¹⁸⁶ "About," UN: Global Pulse, last accessed June 27, 2011, <http://www.unglobalpulse.org/about>.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Privacy and freedom of expression policies could be informed by the principles established by the Global Network Initiative, a coalition of leading information, technology, and communications companies, human rights groups, academics, and others. See "Principles," Global Network Initiative, last accessed July 29, 2011, <http://www.globalnetworkinitiative.org/principles/index.php>.

¹⁸⁹ DNA Foundation, "Demi Moore and Ashton Kutcher Launch 'Real Men' Campaign to Help End Child Sex Slavery," press release, September 23, 2010, <http://demanddashon.org/news/demi-moore-and-ashton-kutcher-launch-%E2%80%99D-campaign-help-end-child-sex-slavery>.

¹⁹⁰ "Utilizing Information Technology to Address Human Trafficking," the Asia Foundation, n.d., <http://www.asiafoundation.org/pdf/trafficking-IT.pdf>.

About the Center on Communication Leadership & Policy

Guided by Ambassador Walter Annenberg's belief that communication impacts all aspects of society and should be used in the public interest, the Center on Communication Leadership & Policy (CCLP) unites visionary ideals with impactful scholarship and practical applications that promote innovative solutions to policy and social concerns.

Based at the Annenberg School for Communication & Journalism at the University of Southern California, CCLP is a policy center that conducts and disseminates research, organizes courses and fosters dialogue through programs, seminars, and symposia for scholars, students, policymakers, and working professionals.

CCLP focuses its activities on issues covering **The Role of Media in a Democracy, Communication Leadership, and Communication Technology and Social Change**, which includes the Technology and Trafficking Initiative.

Advisory Board

Michael (Mickey) Kantor, *co-chair*
Norman Pearlstine, *co-chair*
Rebecca Ávila
Ina Coleman
John F. Cooke
David Fisher
Clothilde Hewlett
Rica Orszag
Gary Pruitt
Ambassador Robert H. Tuttle
Dean Ernest J. Wilson III, *ex officio*

Staff

Geoffrey Cowan, *director*
Geoffrey Baum, *managing director*
Mark Latonero, *research director*
Susan Goelz, *office manager*
Kelsey Brown, *project specialist*

Fellows

Distinguished Fellow
Warren Bennis

Executive in Residence
Jeffrey Klein

Senior Fellows
Neal Baer
Jeremy Curtin
Dan Glickman
Peter Hirschberg
Cindy Kennard
Adam Clayton Powell III
Kit Rachlis
Richard Reeves
Orville Schell
Derek Shearer
David Westphal
Morley Winograd
Narda Zaechino

Faculty Fellows

Sasha Anawalt, *journalism*
Tom Hollihan, *communication*
Christopher Holmes Smith, *communication*
Jack Lerner, *law*
Michael Parks, *journalism*
Phil Seib, *journalism/public diplomacy*
Stacy Smith, *communication*
Roberto Suro, *journalism*

Law Fellow

Genet Berhane

Junior Fellow

Lauren Weinzimmer

Research Associates

Zhaleh Boyd
Erin Kamler

USC ANNENBERG
CENTER ON

Communication Leadership & Policy

350 S. Grand Avenue, Suite 3350
Los Angeles, CA 90071-3431
communicationleadership.usc.edu



Notizen

