

Raportul special

Sprijinul acordat de UE pentru lupta împotriva traficului de persoane în Asia de Sud și de Sud-Est

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al
doilea paragraf TFUE]



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele unor audituri de conformitate sau ale unor audituri ale performanței care au ca obiect domenii specifice ale bugetului sau aspecte specifice legate de gestiune. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost realizat de Camera III – condusă de domnul Karel Pinxten, membru al Curții de Conturi Europene –, cameră responsabilă de auditul domeniilor de cheltuieli aferente acțiunilor externe, securității și justiției. Auditul a fost condus de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi Europene. La elaborarea acestui raport, doamna Jakobsen a beneficiat de sprijinul unei echipe formate din: Katja Mattfolk, șefă de cabinet; Beatrix Lesiewicz, manager principal; Francisco Javier de Miguel Rodriguez, coordonator; Kim Hublé, Alina Milasiute și Alexandre Tan, auditori, și Kim Storup, atașat în cadrul cabinetului.



De la stânga la dreapta: Katja Mattfolk, Alina Milasiute, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Francisco Javier de Miguel Rodriguez, Alexandre Tan.

CUPRINS

	Puncte
Acronime	
Glosar	
Sinteză	I-VIII
Introducere	1-15
Informații de fond: traficul de persoane	1-9
Rolul UE și actorii implicați în lupta împotriva traficului de persoane în afara granițelor UE	10-15
Sfera și abordarea auditului	16-20
Observații	21-67
Cadrul de politică al UE în ceea ce privește traficul de persoane permite, în general, o abordare globală în vederea combaterii acestui fenomen, deși unele aspecte nu sunt încă pe deplin dezvoltate	21-43
Cadrul de politică al UE în ceea ce privește traficul de persoane este prezentat într-o serie de documente intercorelate	21-30
Cadrul de politică al UE este susținut printr-o varietate de instrumente: dialogul pe tema drepturilor omului este deosebit de util, dar și alte instrumente ar putea fi utilizate într-o măsură mai mare în lupta împotriva traficului de persoane în Asia de Sud și de Sud-Est	31-43
În pofida unor deficiențe care au fost identificate, majoritatea proiectelor axate pe lupta împotriva traficului de persoane au produs rezultate pozitive, deși sustenabilitatea lor era problematică	44-67
Cadrul de selecție a proiectelor nu permitea o abordare globală și modul în care proiectele erau concepute prezenta deficiențe, în special în ceea ce privește formularea obiectivelor și a indicatorilor	44-52
Implementarea proiectelor a fost îngreunată de întârzierile și constrângerile de la nivel local	53-58
Proiectele au generat unele rezultate pozitive în lupta împotriva traficului de persoane, însă sustenabilitatea lor constituia un motiv de îngrijorare	59-67
Concluzii și recomandări	68-72

Anexa I – Prezentare generală a proiectelor

Anexa II – Obiectivele și evaluările individuale ale proiectelor

Anexa III – Deficiențele bazei de date a site-ului privind combaterea traficului de persoane

Răspunsurile Comisiei și ale SEAE

ACRONIME

	Asociația Națiunilor din Asia de Sud-Est
ASEM	Reuniunea Asia-Europa
DG DEVCO	Direcția Generală Cooperare Internațională și Dezvoltare
DG NEAR	Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea
Directiva	Directiva 2011/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2011 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, precum și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/629/JAI a Consiliului (JO L 101, 15.4.2011, p. 1)
Europol	Oficiul European de Poliție
Frontex	Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene
ICD	Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare
IEDDO	Instrumentul european pentru democrație și drepturile omului
OIM	Organizația Internațională a Muncii
Protocolul de la Palermo	Protocolul privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special de femei și copii, adițional la Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate
SEAE	Serviciul European de Acțiune Externă
Strategia privind eradicarea traficului de persoane	Strategia UE pentru perioada 2012-2016 în vederea eradicării traficului de persoane
UNODC	Biroul ONU pentru Droguri și Criminalitate

GLOSAR

Cadru logic: cadrul logic (denumit și „matricea cadrului logic”) este un instrument utilizat în managementul proiectelor pentru a stabili în mod sistematic și logic obiectivele globale și specifice ale unui proiect și pentru a defini activitățile care urmează să fie derulate în cadrul acestuia. Matricea cadrului logic prezintă relațiile cauzale dintre diferitele niveluri ale obiectivelor, furnizează indicatori care să măsoare gradul de îndeplinire a obiectivelor și identifică ipotezele asumate.

Dimensiunea externă: politicile și acțiunile interne ale UE pot avea un impact semnificativ în afara granițelor UE; în mod similar, anumite evenimente externe pot influența dinamica internă a UE. „Dimensiunea externă a politicilor interne” se referă în general la situațiile în care aspectele externe ale politicilor interne ale UE capătă din ce în ce mai mult o dimensiune de politică externă și de securitate.

Aspectele externe ale justiției și afacerilor interne la nivel mondial contribuie la crearea unui spațiu de libertate, securitate și justiție în interiorul UE. De exemplu, un stat de drept slab într-o țară terță poate oferi traficantilor activi în Europa ocazia de a spăla produse provenite din săvârșirea de infracțiuni și poate îngreuna și mai mult investigarea infracțiunilor comise de aceștia. Promovarea statului de drept într-o țară terță poate avea așadar un impact pozitiv în întreaga UE.

Integrare: termen utilizat pentru a face referire la includerea („încorporarea”) anumitor principii/considerente în diferitele politici și faze ale ciclului programelor și proiectelor implementate de UE. În domeniul drepturilor omului, acest termen se referă la procesul prin care aspectele privind drepturile omului contribuie la formularea politicilor, programelor, proiectelor și a altor intervenții.

Programare: procesul decizional esențial cu ajutorul căruia SEAE, împreună cu Comisia, definesc strategiile și prioritățile ajutorului, precum și pachetele financiare alocate.

Studiu al situației de referință: studiul situației de referință oferă informații detaliate cu privire la o situație anume înainte de demararea unui proiect. Este un instrument valoros pentru compararea situației de dinainte cu cea de după implementarea proiectului și pentru evaluarea altor factori care pot influența schimbările observate în cursul perioadei de implementare.

SINTEZĂ

I. Traficul de persoane este o infracțiune care poate aduce profituri foarte mari, o încălcare flagrantă a drepturilor omului și o amenințare la adresa securității mondiale. Chiar dacă lupta împotriva traficului de persoane continuă să reprezinte una dintre responsabilitățile statelor membre, UE se angajează, la rândul ei, să combată acest fenomen și a adoptat mai multe acțiuni menite să sprijine statele sale membre în acest sens.

II. Traficul de persoane este o problemă existentă la nivel mondial, la care nicio țară nu este imună, însă UE este în mod special vulnerabilă întrucât Uniunea reprezintă o destinație atractivă pentru victimele care provin dintr-o mare diversitate de țări. Asia, cea mai populată regiune din lume, este totodată regiunea de origine a unei importante părți a victimelor traficului de persoane transregional. Traficul de persoane nu poate fi privit ca un fenomen izolat, ci trebuie avut în vedere în corelație cu alte aspecte precum sărăcia, lipsa accesului la educație și la servicii de sănătate, discriminarea de gen sau nedreptățile comise împotriva minorităților. În general, este recunoscut faptul că sărăcia, discriminarea pe bază de gen și situațiile de conflict se numără printre cauzele fundamentale ale acestui fenomen.

III. Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona a consolidat rolul Comisiei în ceea ce privește coordonarea și direcționarea răspunsului UE la această problemă. În 2011, a fost adoptată o directivă în acest domeniu, iar la scurt timp după aceasta a fost publicată o strategie vizând eradicarea traficului de persoane (pentru perioada 2012-2016). Această strategie este completată de un număr de alte documente de politică; luate împreună, ele pun bazele abordării UE în materie de combatere a traficului de persoane. Pentru perioada de după 2016 nu a fost prezentată încă nicio strategie în acest domeniu.

IV. În cadrul acestui raport, Curtea a evaluat dacă sprijinul furnizat de UE pentru lupta împotriva traficului de persoane în Asia de Sud și de Sud-Est a fost eficace. În cursul auditului, s-a examinat dacă UE a adoptat o abordare globală în acest domeniu în relația cu țările din aceste regiuni și dacă proiectele pe care aceasta le-a finanțat în Asia de Sud și de Sud-Est în perioada 2009-2015 au contribuit în mod eficace la lupta împotriva traficului de persoane.

V. Eradicarea traficului de persoane este în mod necesar un proces pe termen lung și presupune abordarea unui număr de cauze fundamentale ale acestui fenomen (de exemplu, inegalitatea de gen, sărăcia, nerespectarea drepturilor minorităților, educația și sănătatea), precum și anihilarea activităților diverselor rețele criminale. Traficul de persoane este prin natura sa o infracțiune clandestină, cu privire la care rareori sunt disponibile date statistice comparabile și suficiente. Ținând cont de acest context complex, de numeroasele priorități recunoscute la scară largă și de resursele disponibile limitate, Curtea a constatat că UE a fost parțial eficace în sprijinirea luptei împotriva traficului de persoane în Asia de Sud și de Sud-Est.

VI. Cadrul de politică al UE în ceea ce privește traficul de persoane asigură o abordare globală în lupta împotriva acestui fenomen, deși unele aspecte nu sunt încă pe deplin dezvoltate și nici relevante pentru Asia de Sud și de Sud-Est. Comisia și SEAE recurg la o diversitate de instrumente în combaterea traficului de persoane, fie în mod direct, fie indirect: dialogul pe tema drepturilor omului este deosebit de util, în timp ce dialogul bilateral și sprijinul furnizat forumurilor constituie la nivel regional (mai exact, ASEAN și ASEM în Asia) se numără printre celelalte instrumente utilizate. Până în prezent, UE nu a încheiat niciun parteneriat nou cu niciuna dintre țările din Asia de Sud și de Sud-Est în ceea ce privește lupta împotriva traficului de persoane.

VII. În pofida anumitor deficiențe, majoritatea proiectelor implementate în Asia de Sud și de Sud-Est care au fost examinate au produs unele rezultate pozitive în combaterea acestui fenomen, deși sustenabilitatea lor era problematică. Începând cu 2009, lupta împotriva traficului de persoane în regiunile vizate a cunoscut unele progrese per ansamblu, însă există diferențe semnificative de la o țară la alta, iar corelarea acestei ameliorări de ansamblu cu rezultatele obținute de acțiunile specifice ale UE este dificil de realizat. Cadrul de selecție a proiectelor nu permitea o abordare globală și modul în care proiectele erau concepute prezenta deficiențe, în special în ceea ce privește formularea obiectivelor și a indicatorilor. Mai mult, implementarea proiectelor a fost îngreunată de întârzierile și constrângerile de la nivel local.

VIII. Pe baza celor constatate în cadrul auditului, Curtea recomandă Comisiei ca, în coordonare cu SEAE:

- Să continue dezvoltarea cadrului strategic privind combaterea traficului de persoane prin creșterea pertinentei acestuia pentru Asia de Sud și de Sud-Est.
 - Să maximizeze impactul proiectelor prin integrarea acestora într-un cadru global.
-

INTRODUCERE

Informații de fond: traficul de persoane

1. Traficul de persoane este o infracțiune gravă și o încălcare flagrantă a drepturilor omului. Victimele traficului de persoane sunt exploatate atât în interiorul țării lor de origine, cât și în afara lor, pentru obținerea de beneficii în interesul traficanților. Nicio țară nu este imună la acest fenomen, fie ea țară de origine, de tranzit și/sau de destinație a victimelor. Traficul de persoane a devenit o amenințare la adresa securității mondiale, astfel cum s-a evidențiat în diverse evaluări realizate de UE, ONU și de către Statele Unite¹.

2. Există un consens general cu privire la necesitatea eradicării traficului de persoane. 170 de țări² au ratificat Protocolul privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special de femei și copii, adițional la Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate, care a fost adoptat în 2000 (Protocolul de la Palermo). Acest protocol a fost primul instrument internațional cu caracter juridic obligatoriu conținând o definiție agreată a traficului de persoane.

3. Traficul de persoane înseamnă recrutarea, transportul, transferul, adăpostirea sau primirea de persoane prin recurgere la forță, prin fraudă sau prin alte forme de constrângere în scopul exploatării³. El este în mod puternic caracterizat printr-o dimensiune legată de gen,

¹ Raportul UE din 2013 privind evaluarea amenințării pe care o reprezintă formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată (SOCTA) identifica traficul de persoane ca fiind una dintre amenințările majore la adresa UE. Traficul de persoane reprezintă de asemenea unul dintre aspectele incluse în Agenda europeană privind securitatea din 2015. Potrivit Biroului ONU pentru Droguri și Criminalitate (UNODC), traficul de persoane este o problemă mondială și una dintre formele cele mai rușinoase de criminalitate, iar amenințarea intrinsecă pe care o reprezintă acest fenomen este cauza pentru care acesta este recunoscut ca fiind o problemă de securitate mondială (*An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action, Background Paper*, UNODC). Traficul de persoane se numără printre infracțiunile enumerate de Consiliul Național de Securitate al SUA ca amenințări la adresa securității naționale și a celei internaționale.

² Situația în ianuarie 2017.

³ Protocolul privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special de femei și copii, adițional la Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate. „Recrutarea, transportul, transferul, adăpostirea sau primirea de persoane [...], efectuate sub amenințare sau prin uz de forță sau prin alte forme de constrângere, prin răpire, prin fraudă, prin înșelăciune, prin abuz de putere sau profitând de

Întrucât majoritatea victimelor sunt femei sau fete, aspect de care trebuie să se țină seama atunci când sunt concepute măsurile de sprijin privind combaterea fenomenului. Munca forțată și exploatarea sexuală sunt formele de exploatare cele mai răspândite la nivel mondial. Alte forme de exploatare sunt munca forțată a copiilor, prelevarea de organe și căsătoria forțată (impusă).

4. Traficul de persoane, în mod similar cu alte infracțiuni, reprezintă o activitate clandestină, dificil de observat și de măsurat. La trecerea frontierelor, traficul are loc adesea dinspre țările mai puțin dezvoltate către țările mai dezvoltate. Majoritatea victimelor traficului de persoane cad pradă acestui fenomen în interiorul granițelor țării (42%) sau ale regiunii lor (36 %) și, în cele mai dese cazuri, victimele și traficanții lor provin din același loc, vorbesc aceeași limbă sau fac parte din aceeași etnie. Traficul de persoane nu trebuie privit ca un fenomen izolat, ci trebuie avut în vedere în corelație cu aspecte precum sărăcia, lipsa accesului la educație și la servicii de sănătate, discriminarea de gen și nedreptățile comise împotriva minorităților. În general, este recunoscut faptul că sărăcia, discriminarea pe bază de gen și situațiile de conflict se numără printre cauzele fundamentale ale acestui fenomen.

5. Globalizarea economiei este unul dintre factorii care au contribuit la creșterea în amploare a traficului de persoane. Accesul larg pe piață al forței de muncă ieftine și al produselor ieftine oferă traficanților ocazii mai numeroase de a beneficia de pe urma exploatarea victimelor aflate într-o situație de vulnerabilitate. Globalizarea a sporit astfel probabilitatea existenței unei relații indirecte între consumatorii de bunuri și servicii și traficul de persoane, de exemplu, între aceștia și un copil care este forțat să coase mingi de fotbal, un migrant care este forțat să lucreze ca pescar în condiții asemănătoare sclaviei și un adolescent care fuge de acasă și ajunge victima traficului sexual în apropierea unei destinații turistice.

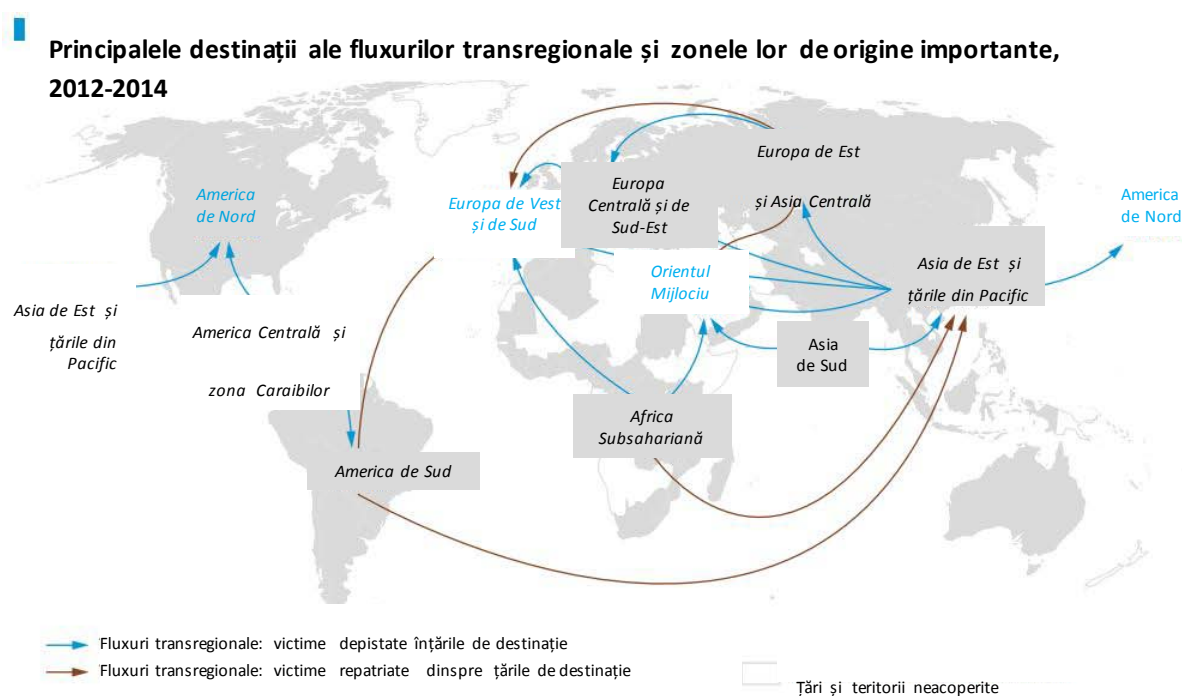
6. Toți acești factori explică atenția pe care mass-media o acordă problemei pe care o reprezintă traficul de persoane la nivel mondial. În 2016, premiul Pulitzer pentru serviciul public a fost acordat unei echipe de jurnaliști care a desfășurat o investigație la nivel

starea de vulnerabilitate sau prin oferirea sau primirea de bani sau de alte foloase pentru a obține consimțământul unei persoane care deține controlul asupra alteia, în vederea exploatarea”.

internațional în industria pescuitului în Asia de Sud-Est, investigație ce a dus la eliberarea din sclavie a peste 2 000 de persoane. Lanțul de aprovizionare cu peștele și fructele de mare pe care aceștia le pescuiau a putut fi urmărit până la nivelul unor supermarketuri și producători de hrană pentru animale de companie dintr-o serie de țări dezvoltate.

7. Traficul de persoane este într-adevăr o infracțiune foarte profitabilă. Conform estimărilor Oficiului European de Poliție (Europol), sumele încasate anual din această activitate depășesc valoarea de 29 de miliarde de euro⁴. Deși lipsa unor date statistice fiabile face dificilă stabilirea cu exactitate a amplitudinii traficului de persoane, se estimează că 46 de milioane de persoane sunt prinse în capcana acestei forme de sclavie modernă⁵.

Harta 1 – Fluxurile de trafic de persoane la nivel transregional



Sursa: *Global Report on Trafficking in Persons 2016*, UNODC.

⁴ *The THB Financial Business Model, Assessing the Current State of Knowledge*, iulie 2015, Europol.

⁵ Estimări provenite din Indicele global al sclaviei pe 2016 (*Global Slavery Index*). Deși termenul de „sclavie modernă” este foarte des utilizat, nu există o definiție agreată sau un standard comun, astfel cum se arată în raportul întocmit de UNODC în 2016, *Global Report on Trafficking in Persons*.

8. Se estimează că în Asia, regiunea cea mai populată de pe glob, două treimi din populația totală trăiește în această formă de sclavie modernă. Asia este și una dintre regiunile importante de origine a victimelor traficului de persoane transregional⁶. Expunerea mediatică a cazurilor de trafic de persoane a îndreptat atenția guvernelor, a organizațiilor internaționale, a societății civile și a donatorilor asupra luptei împotriva acestui fenomen în regiune.

9. Eradicarea traficului de persoane implică eforturi pe termen lung și necesită acțiuni precum schimbări la nivelul percepției cu privire la această problemă, existența unui stat de drept veritabil și o societate civilă puternică. Sustenabilitatea proiectelor axate pe drepturile omului reprezintă întotdeauna o provocare întrucât aceasta necesită adesea un sprijin continuu din partea donatorilor și asumarea unui angajament la nivel național pentru menținerea rezultatelor obținute. Mai mult, fluxurile și practicile traficului de persoane sunt dinamice și se caracterizează printr-o adaptabilitate la inițiativele de asigurare a respectării legii. După cum se întâmplă în general în cazul chestiunilor ce privesc drepturile omului, numai pe termen lung se va putea evalua măsura în care acțiunile implementate au contribuit la eradicarea fenomenului.

Rolul UE și actorii implicați în lupta împotriva traficului de persoane în afara granițelor UE

10. În 2009, UE a introdus un cadru strategic pentru combaterea traficului de persoane în țările terțe prin adoptarea de către Consiliu a Documentului orientat către acțiune privind consolidarea dimensiunii externe a UE în ceea ce privește combaterea traficului de persoane⁷. Acest document făcea apel la o acțiune coordonată a UE și a statelor membre în vederea prevenirii și combaterii traficului de persoane, în parteneriat cu țările terțe, cu diversele regiuni și cu diversele organizații la nivel internațional. Această abordare a fost

⁶ În aproape toate celelalte părți ale lumii, majoritatea victimelor fac obiectul traficului de persoane în cadrul aceleiași regiuni. A se vedea *Global Report on Trafficking in Persons 2014*, UNODC, 2014.

⁷ Documentul 11450/5/09 REV 5.

confirmată de programul multianual mai vast din domeniul libertății, securității și justiției pentru perioada 2010-2014 („Programul de la Stockholm”)⁸.

11. Prin Tratatul de la Lisabona, metoda UE a fost extinsă la domenii care țineau anterior de pilonul privind cooperarea polițienească și judiciară⁹, schimbare care a consolidat rolul Comisiei în lupta împotriva traficului de persoane. Directiva 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia¹⁰ (denumită în continuare „directiva”) reiterează apelul la o abordare globală la nivelul UE care să combine dimensiunea internă cu cea externă. Directiva solicită statelor membre să faciliteze îndeplinirea sarcinilor coordonatorului UE pentru combaterea traficului de persoane cu scopul de a contribui la „o strategie coordonată și consolidată a Uniunii”.

12. În 2012, Comisia a adoptat Strategia UE privind eradicarea traficului de persoane pentru perioada 2012-2016 (Strategia privind eradicarea traficului de persoane). Aceasta a stabilit cadrul general al politicii și a identificat cinci priorități asupra cărora UE ar trebui să se concentreze, și anume: asigurarea protecției victimelor traficului de persoane, prevenirea exploatării persoanelor vulnerabile, creșterea numărului acțiunilor de urmărire în justiție a traficantilor, consolidarea coordonării și a cooperării și partajarea cunoștințelor în materie. Strategia privind eradicarea traficului de persoane prevedea implementarea de către instituțiile și statele membre ale UE a 40 de acțiuni. Până în aprilie 2017, nu fusese

⁸ Programul de la Stockholm făcea apel la „crearea și consolidarea parteneriatelor cu țările terțe, precum și [la] îmbunătățirea coordonării și a cooperării cu Uniunea și cu mecanismele dimensiunii externe a Uniunii”. Programul de la Stockholm a fost elaborat de către Președinția suedeză a Consiliului Uniunii Europene și discutat în cadrul unei reuniuni informale în iulie 2009. În urma deciziilor miniștrilor afacerilor interne și miniștrilor justiției, Consiliul European a adoptat programul în decembrie 2009.

⁹ Conform metodei UE, aspectele de natură polițienească și cele de natură judiciară sunt abordate cu ajutorul instrumentelor tradiționale ale Uniunii (regulamente, directive și decizii), iar rolul Parlamentului European este consolidat (anterior, acesta nu avea decât un rol consultativ). În trecut, cooperarea polițienească și judiciară fusese bazată mai degrabă pe cooperarea la nivel interguvernamental decât la nivelul UE. Articolele 82-86 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

¹⁰ Această directivă a fost prima măsură UE în materie penală adoptată în temeiul Tratatului de la Lisabona.

prezentată încă nicio strategie pentru eradicarea traficului de persoane pentru perioada de după 2016.

13. Nu există niciun instrument de finanțare al UE care să vizeze în mod specific lupta împotriva traficului de persoane. Aceasta înseamnă că finanțarea este canalizată prin intermediul unei game dispersate de instrumente, de la programe axate pe tema securității până la instrumente axate exclusiv pe dezvoltare. Fiecare dintre aceste instrumente este fundamentat pe un temei juridic diferit: în timp ce unele instrumente au ca obiectiv specific abordarea problemei traficului de persoane, altele fac referire la chestiuni cu o sferă mai largă, cum ar fi lupta împotriva criminalității organizate, aplicarea statului de drept sau migrația nereglementară.

14. În ansamblu, aceasta se traduce prin faptul că obținerea unor date exhaustive cu privire la finanțarea totală pusă la dispoziție de UE în vederea abordării chestiunii traficului de persoane¹¹ este dificilă. Un raport din 2016 al Comisiei privind progresele înregistrate în combaterea traficului de persoane¹² menționează faptul că Direcția Generală Cooperare Internațională și Dezvoltare (DG DEVCO) a finanțat 53 de proiecte între 2011 și 2013, în valoare de aproximativ 37 de milioane de euro. Raportul nu furnizează însă informații nici cu privire la proiectele gestionate de Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea (DG NEAR) sau de către Serviciul Instrumente de Politică Externă și nici cu privire la măsura în care fondurile gestionate de Direcția Generală Migrație și Afaceri Interne au dus la producerea de beneficii în țările terțe.

15. Pentru Asia de Sud și de Sud-Est, DG DEVCO este serviciul principal responsabil de gestionarea asistenței pentru dezvoltare. Principalele instrumente utilizate de DG DEVCO pentru sprijinirea proiectelor care vizează problema traficului de persoane sunt Instrumentul

¹¹ Studiul publicat în 2016 de către Comisia Europeană și intitulat *Study on comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission* menționează că, în perioada 2004-2015, Comisia a finanțat, la nivel mondial, 321 de proiecte vizând traficul de persoane, în valoare totală de 158 de milioane de euro. Cu toate acestea, derogarea de responsabilitate inclusă în studiul respectiv sugerează că este posibil ca aceste cifre să fie subestimate și să nu redea întreaga amploare a sprijinului acordat de UE în acest domeniu.

¹² COM(2016) 267 final și documentul de lucru al Comisiei SWD(2016) 159 final.

de cooperare pentru dezvoltare (ICD) și Instrumentul european pentru democrație și drepturile omului (IEDDO).

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

16. Răspunsul UE la fenomenul traficului de persoane poate lua numeroase forme, printre care asistența financiară, dialogul în materie de politici sau acțiunile multilaterale¹³. Uniunea Europeană are astfel posibilitatea de a recurge la o gamă largă de mijloace, instrumente și resurse pentru a spori coerența, eficacitatea și caracterul strategic al acțiunilor sale externe vizând lupta împotriva traficului de persoane. Aceasta constituie așă-zisă abordare globală a UE, care cuprinde și responsabilitatea comună atât a instituțiilor UE, cât și a statelor membre¹⁴.

17. Curtea a decis să își concentreze activitățile de audit pe regiunile Asiei de Sud și de Sud-Est dat fiind caracterul generalizat al fenomenului în aceste zone și date fiind prioritățile exprimate de Consiliu în acest domeniu. Conform Indicelui global al sclaviei pe 2016 (*Global Slavery Index*), aproape 46 de milioane de persoane din întreaga lume sunt victime ale traficului de persoane, aproximativ două treimi fiind localizate în Asia sau provenind de pe acest continent. Împreună, regiunile Asiei de Sud și de Sud-Est¹⁵ acoperă un număr relativ mare de țări identificate de Consiliu drept priorități în lupta împotriva traficului de persoane.

18. Auditul a examinat dacă sprijinul acordat de UE pentru lupta împotriva traficului de persoane în Asia de Sud și de Sud-Est a fost eficace. În scopul acestei evaluări, auditul a urmărit să identifice răspunsuri la următoarele întrebări secundare:

¹³ Acțiunile multilaterale pot consta în sprijinirea activității unor organizații internaționale precum Organizația Națiunilor Unite (ONU) sau Asociația Națiunilor din Asia de Sud-Est (ASEAN), activitate care este, prin natura ei, multilaterală, sau în încurajarea diferitelor țări să depună eforturi în direcția unui obiectiv unic.

¹⁴ A se vedea documentul JOIN(2013) 30 final pentru mai multe detalii privind abordarea globală a UE.

¹⁵ Regiunea Asiei de Sud cuprinde următoarele țări: Afganistan, Bangladesh, Bhutan, Maldive, Nepal, India, Pakistan și Sri Lanka. Regiunea Asiei de Sud-Est cuprinde următoarele țări: Brunei, Cambodgia, Timorul de Est, Indonezia, Laos, Malaysia, Myanmar, Filipine, Singapore, Thailanda și Vietnam.

- (a) A adoptat UE o abordare globală în ceea ce privește traficul de persoane în Asia de Sud și de Sud-Est?
- (b) Au contribuit proiectele finanțate de UE în mod eficace la abordarea problemei privind traficul de persoane în Asia de Sud și de Sud-Est?

19. Curtea a identificat și a examinat toate proiectele care vizau traficul de persoane și care au fost implementate în Asia de Sud și de Sud-Est în perioada 2009-2015 (a se vedea **anexa I**), valoarea totală a finanțării lor fiind de 31 de milioane euro. 2009 a fost anul în care UE a adoptat primul său cadru strategic în ceea ce privește combaterea traficului de persoane în țările terțe (Documentul orientat către acțiune, a se vedea punctul 10). Comisia a furnizat auditorilor o listă cu proiectele vizând lupta împotriva traficului de persoane din Asia de Sud și de Sud-Est (22 de proiecte în valoare totală de 13 milioane de euro), listă la care Curtea a adăugat o serie de alte proiecte suplimentare din Asia de Sud și de Sud-Est care prezintă o legătură evidentă cu lupta împotriva acestui fenomen (13 proiecte suplimentare în valoare totală de 18 milioane de euro). Cele 35 de proiecte vizau zece dintre cele 19 țări situate în regiunile respective¹⁶.

20. Activitatea de audit a Curții a constatat într-o examinare documentară a diverselor documente existente pe această temă la nivelul Comisiei și al Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE), în discuții purtate cu reprezentanți ai acestor două instituții și într-o vizită de audit desfășurată în Thailanda, țară considerată drept centrul principal de activitate a ONU pentru Asia și regiunea Pacificului. Obiectivul misiunii a fost acela de a aduna informații suplimentare și de a purta discuții cu personalul delegației UE, cu reprezentanți ai autorităților naționale, cu beneficiari, cu alți donatori și cu reprezentanți ai organizațiilor societății civile. De asemenea, misiunea a oferit ocazia efectuării unor vizite la sediile regionale ale agențiilor ONU relevante în vederea unor discuții pe această temă cu reprezentanții acestora.

¹⁶ Bangladesh, Cambodgia, India, Indonezia, Myanmar, Nepal, Pakistan, Filipine, Thailanda și Vietnam.

OBSERVAȚII

Cadrul de politică al UE în ceea ce privește traficul de persoane permite, în general, o abordare globală în vederea combaterii acestui fenomen, deși unele aspecte nu sunt încă pe deplin dezvoltate

Cadrul de politică al UE în ceea ce privește traficul de persoane este prezentat într-o serie de documente intercorelate

21. În cadrul secțiunii următoare, Curtea a examinat dacă UE și-a fundamentat strategia pe date relevante și fiabile privind traficul de persoane, dacă a stabilit ținte, precum și priorități clare și pertinente care să acopere aspectele de natură penală și cele privind drepturile omului și dacă a abordat problema traficului de persoane ca pe o prioritate în strategiile de țară în domeniul drepturilor omului.

Strategia privind eradicarea traficului de persoane este un document elaborat la nivel înalt, care oferă îndrumări limitate cu privire la dimensiunea externă a luptei împotriva traficului de persoane

22. La momentul elaborării strategiei privind eradicarea traficului de persoane, datele statistice disponibile erau insuficiente și nu puteau fi comparate. Pe lângă dificultățile inerente obținerii de informații referitor la orice activitate infracțională¹⁷, nu există niciun schimb de informații cu privire la traficul de persoane cu niciuna dintre țările din Asia de Sud și de Sud-Est.

¹⁷ Eurostat întocmește statistici cu privire la victimele traficului de persoane și la traficanții implicați numai pentru Europa și unele țări terțe, însă nu și pentru Asia de Sud sau de Sud-Est. În notele metodologice ale Eurostat, sunt menționate dificultățile întâmpinate la obținerea unor date fiabile și comparabile [a se vedea ediția din 2015 a raportului publicat de Eurostat privind traficul de persoane (*Trafficking in human beings – 2015 edition*)]. Aceste dificultăți se regăsesc și în cazul statisticilor elaborate la nivel internațional privind criminalitatea, rapoartele publicate de UNODC menționând trei motive principale care explică această situație, și anume: definiții diferite pentru anumite tipuri de infracțiuni în diferite țări, grade diferite de urmărire a infracțiunilor și modele tradiționale diferite de la o țară la alta în ceea ce privește activitatea polițienească și contexte sociale, economice și politice diferite în fiecare țară (*sursa*: secțiunea *Compiling and comparing International Crime Statistics* a site-ului web al UNODC).

23. Strategia identifică 40 de acțiuni, defalcate la nivelul celor cinci priorități: asigurarea protecției victimelor traficului de persoane, prevenirea traficului de persoane, creșterea numărului acțiunilor de urmărire în justiție a traficantilor, consolidarea coordonării și a cooperării și partajarea cunoștințelor în materie. Numai una dintre aceste 40 de acțiuni tratează dimensiunea externă a luptei împotriva traficului de persoane. În aprilie 2017, Comisia nu publicase încă nicio evaluare cuprinzătoare a rezultatelor obținute în cadrul acestei strategii și nici nu prezentase un cadru de politică privind combaterea traficului de persoane pentru perioada de după 2016¹⁸.

24. Strategia privind eradicarea traficului de persoane nu includea obiective și ținte precise, ceea ce ar fi fost util în vederea elaborării unor acțiuni focalizate care să fie implementate la fața locului și în vederea evaluării rezultatelor obținute. De asemenea, strategia prevedea că „ar trebui să se întocmească o listă a țărilor și a regiunilor terțe prioritare pentru viitoarele parteneriate” și că „în 2013, s-ar putea preconiza instituirea în cadrul delegațiilor UE din țările și regiunile terțe prioritare a unor mecanisme de cooperare în materie de combatere a traficului de persoane, în scopul consolidării cooperării, al creării de parteneriate și al îmbunătățirii coordonării și coerenței”.

25. În decembrie 2012, Consiliul a convenit asupra unei astfel de liste a țărilor terțe și a regiunilor prioritare, pe baza unei propuneri din partea Comisiei¹⁹. Analizând din

¹⁸ În 2016, Comisia a publicat primul său „raport privind progresele înregistrate în combaterea traficului de persoane” [COM(2016) 267 final] de la adoptarea directivei în acest domeniu, astfel cum este prevăzut la articolul 20 din aceasta. Raportul respectiv recunoaște „dificultatea de a măsura rezultatele și impactul acțiunilor de combatere a traficului de persoane”, precum și faptul că nu s-au elaborat indicatori relevanți decât într-o măsură limitată la nivelul statelor membre. Prin urmare, raportul „evidențiază principalele acțiuni întreprinse de statele membre în trei domenii tematice cheie prevăzute în Directiva privind combaterea traficului de persoane și în Strategia UE”. Comisia a mai publicat anterior, în 2014, un raport la jumătatea perioadei referitor la punerea în aplicare a strategiei vizând eradicarea traficului de persoane. Acest raport furniza informații cu privire la o serie de acțiuni întreprinse de către Comisie și statele membre, dar nu includea și o evaluare a rezultatelor obținute până la acel moment în implementarea strategiei și nici nu a fost utilizat pentru a depăși neajunsurile acesteia, de exemplu faptul că strategia nu avea definite niciun fel de ținte.

¹⁹ Documentul 13661/3/12 privind concluziile Consiliului. Lista respectivă are la bază statisticile disponibile din diferite surse cu privire la traficul de persoane (cum ar fi Eurostat, Europol, Frontex și agenții ale ONU), precum și prioritățile geografice și operaționale identificate în comunicarea Comisiei privind abordarea globală în materie de migrație și mobilitate.

perspectiva finanțării limitate implicate, Curtea a constatat că prioritizarea în funcție de situația geografică nu s-a realizat într-un mod suficient de precis în vederea direcționării acțiunilor, întrucât majoritatea țărilor în curs de dezvoltare figurau pe lista respectivă, fie individual, fie ca parte dintr-o regiune geografică. Mai mult, nu s-a asigurat nicio urmărire ulterioară a rezultatelor obținute pe baza acestei abordări, ceea ce a însemnat și că nu s-a prevăzut nicio actualizare a listei respective sau o confirmare regulată a faptului că prioritățile geografice erau în continuare relevante. În ceea ce privește Asia de Sud și de Sud-Est, prioritățile geografice includ Vietnamul, regiunea Drumului mătăsii²⁰ (în special India) și țările din Asia de Sud-Est (în special Thailanda, Laos, Cambodgia și Filipine).

Strategia privind eradicarea traficului de persoane este completată cu alte documente de politică

26. Traficul de persoane este un fenomen complex care poate fi abordat din mai multe perspective. Din perspectiva drepturilor omului, documentele relevante care vin în completarea abordării globale a UE privind combaterea traficului de persoane sunt următoarele: Agenda europeană privind migrația, Agenda europeană privind securitatea, Planul de acțiune al UE împotriva introducerii ilegale de migranți (2015-2020), Planul de acțiune al UE privind drepturile omului și democrația pentru perioada 2015-2019, noul cadru de activitate al UE privind egalitatea de gen și emanciparea femeilor în contextul relațiilor externe ale UE pentru perioada 2016-2020 și Angajamentul strategic al UE privind egalitatea de gen pentru perioada 2016-2019.

27. UE se angajează să promoveze drepturile omului în toate domeniile acțiunii sale externe, fără nicio excepție²¹. Atunci când colaborează cu parteneri bilaterali, mecanismul preferat al UE este acela de a elabora abordări adaptate fiecăruia dintre aceștia, acestea fiind reflectate

²⁰ Drumul istoric al mătăsii lega, în trecutul antic, estul și vestul lumii printr-o serie de rute comerciale și se întindea din Peninsula Coreeană și Japonia până la Marea Mediterană. Nu este întotdeauna clar căror țări li se aplica această denumire întrucât existau mai multe rute diferite (așa-numite „drumuri ale mătăsii”). În 2013, Comisia și statele membre au participat la lansarea inițiativei „Parteneriatul privind drumurile mătăsii pentru migrație”. Proiectul intitulat *Silk Routes Partnership Project* care este implementat în sprijinul acestei inițiative include țări precum Afganistan, Bangladesh, Iran, Irak și Pakistan.

²¹ A se vedea articolul 21 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

în strategiile locale de țară privind drepturile omului²². Aceste strategii sunt astfel concepute încât să fie integrate de UE și de către statele membre, servesc drept bază pentru dialogul privind drepturile omului și fac obiectul unei urmăririi regulate din partea delegațiilor și serviciilor centrale ale UE în rapoartele și evaluările lor anuale privind progresele înregistrate.

28. UE a adoptat strategii privind drepturile omului pentru toate țările care au fost incluse în acest audit. Statele membre au contribuit în mod activ la aceste strategii, de la elaborare până la etapa de adoptare. Implicarea statelor membre a inclus, printre altele, reprezentarea lor în Grupul de lucru pentru Asia și Oceania (COASI) și în Grupul de lucru pentru drepturile omului (COHOM) ale Consiliului, care răspund de relațiile cu Asia sau de chestiunile legate de drepturile omului în general²³. Participarea acestor două grupuri de lucru a asigurat menținerea unei coerențe atât la nivel regional, cât și la nivel tematic.

29. Aspectele privind traficul de persoane sunt, în general, incluse în strategii legate de drepturile omului într-un mod pe care SEAE îl consideră cel mai potrivit și mai acceptabil pentru UE și pentru țara parteneră, asigurându-se un echilibru just între problema privind traficul de persoane și alte probleme prioritare. Strategiile privind drepturile omului pe care Curtea le-a examinat abordau în mod adecvat chestiuni pertinente legate de traficul de persoane în secțiunile consacrate femeilor, copiilor sau drepturilor minorităților.

30. În ceea ce privește lupta împotriva traficului de persoane ca infracțiune, această perspectivă a fost, în primul rând, abordată de Evaluarea privind amenințarea pe care o reprezintă formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată, realizată de UE în 2013, în care traficul de persoane era identificat ca o amenințare majoră la adresa UE

²² Astfel cum se arată în documentul „Cadrul strategic al UE și planul de acțiune al UE privind drepturile omului și democrația”, 11855/12.

²³ COHOM se ocupă de toate chestiunile legate de drepturile omului în cadrul relațiilor externe ale UE și reunește înalți responsabili pentru drepturile omului și delegați din statele membre, din cadrul SEAE și din cadrul Comisiei. COASI răspunde de relațiile UE cu Asia și Oceania. Reuniunile comune ale celor două grupuri de lucru permit garantarea faptului că toate opiniile sunt luate în considerare înainte ca documentele rezultate să fie trimise Comitetului politic și de securitate. La reuniunile comune COHOM-COASI a participat și un reprezentant din partea Comisiei.

(evaluare reconfirmată în 2017²⁴). Aceasta a dus la aprobarea de către Consiliu a unui plan strategic multianual axat exclusiv pe problema traficului de persoane, precum și a unor planuri de acțiune operaționale anuale. Aceste documente abordează perspectiva penală a traficului de persoane, care nu este acoperită de Strategia privind eradicarea traficului de persoane. Ele sunt axate pe aspectul privind asigurarea aplicării legii în lupta împotriva traficului de persoane în Europa și includ, prin urmare, un număr limitat de acțiuni în țările terțe. Niciuna dintre aceste acțiuni nu se referă la vreuna dintre țările din Asia de Sud și de Sud-Est.

Cadrul de politică al UE este susținut printr-o varietate de instrumente: dialogul pe tema drepturilor omului este deosebit de util, dar și alte instrumente ar putea fi utilizate într-o măsură mai mare în lupta împotriva traficului de persoane în Asia de Sud și de Sud-Est

31. În cadrul secțiunii următoare, Curtea a examinat dacă diversele instrumente utilizate (inclusiv programarea, coordonarea și dialogul pe tema drepturilor omului) au facilitat o abordare globală. De asemenea, Curtea a evaluat dacă s-au încheiat parteneriate cu țări terțe, cu regiuni sau cu organizații internaționale din Asia de Sud și de Sud-Est care să abordeze problema privind traficul de persoane.

UE a furnizat asistență financiară pentru combaterea traficului de persoane în Asia de Sud și de Sud-Est, însă programarea acestuia nu beneficia de o logică și de o direcționare la nivel global, ea nefiind nici valorificată la întregul său potențial

32. Nu există niciun instrument de finanțare al UE care să vizeze în mod specific lupta împotriva traficului de persoane. Aceasta înseamnă că diversele instrumente existente trebuie utilizate într-un mod coordonat astfel încât să finanțeze activități și în acest domeniu. Proiectele auditate au fost finanțate prin intermediul Instrumentului de cooperare pentru dezvoltare (ICD) și al Instrumentului european pentru democrație și drepturile omului (IEDDO), care au capacitatea de a finanța activități legate de dimensiunea privind drepturile omului a traficului de persoane în Asia de Sud și de Sud-Est. În prezent, Comisia este în curs de a examina aceste instrumente de finanțare a acțiunilor externe (evaluările la jumătatea

²⁴ *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment 2017*, Europol, 2017.

perioadei ale ICD și IEDDO), examinare a cărei finalizare este estimată să aibă loc la jumătatea anului 2017.

33. Comisia, SEAE și statele membre participă la definirea strategiilor și a priorităților în acordarea ajutorului și la stabilirea alocărilor din cadrul instrumentelor financiare pe tot parcursul procesului de programare. Toate țările care au fost examinate în cadrul auditului adoptaseră cel puțin un document de strategie în urma Strategiei UE privind eradicarea traficului de persoane. Documentele de programare aferente celor zece țări vizate de acest audit nu includeau nicio referință la Strategia privind eradicarea traficului de persoane sau la prioritățile geografice ale Consiliului.

34. Mai mult, nu există date exhaustive referitoare la sprijinul financiar acordat de UE pentru lupta împotriva traficului de persoane în perioada 2009-2015²⁵. Există, la nivelul Comisiei, o bază de date în care sunt înregistrate informații cu privire la proiectele având ca temă traficul de persoane (baza de date a site-ului dedicat luptei împotriva traficului de persoane). Cu toate acestea, Curtea a constatat că această bază de date nu era completă, astfel încât să servească drept sursă fiabilă de informare cu privire la finanțare. Prin urmare, ea nu poate constitui un sprijin eficient pentru factorii de decizie și specialiștii în domeniu la stabilirea priorităților și la direcționarea acțiunilor. Aceasta din cauza lipsei unor criterii clare de definire a ce înseamnă o acțiune cu relevanță pentru traficul de persoane (a se vedea *anexa III*)²⁶. Prin urmare, Curtea nu este în măsură să evalueze dacă distribuția fondurilor între regiuni este în concordanță cu prioritățile stabilite de Consiliu.

²⁵ Raportul privind progresele înregistrate în lupta împotriva traficului de persoane (2016) nu conține informații consolidate, iar informațiile prezentate se referă la perioade de timp diferite sau nu sunt detaliate în mod suficient.

²⁶ În septembrie 2016, Comisia a publicat un studiu care conținea o examinare cuprinzătoare a proiectelor finanțate de Comisia Europeană în vederea combaterii traficului de persoane (*Study on comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission*), care se sprijinea pe această bază de date. Autorii studiului au inclus la pagina 2 un paragraf în care își declină orice răspundere, declarând că, în pofida eforturilor depuse de biroul coordonatorului antitrafic al UE pentru a furniza contractantului informații cu privire la totalitatea proiectelor finanțate de toate serviciile pentru întreaga perioadă examinată, studiul nu poate fi considerat o prezentare exhaustivă și completă a tuturor proiectelor finanțate de Comisia Europeană în domeniul traficului de persoane și că aceasta nu poate garanta acuratețea datelor incluse în studiu.

35. Cea mai mare parte a sprijinului financiar acordat de UE pentru lupta împotriva traficului de persoane în Asia de Sud și de Sud-Est este canalizat prin intermediul granturilor UE (a se vedea punctul 46). În 2014, Comisia a solicitat în mod oficial delegațiilor UE să mărească suma minimă a granturilor pentru cererile de propuneri lansate la nivel național, scopul fiind acela de a reduce numărul de contracte atribuite în final²⁷. Comisia se așteaptă să obțină o mai bună gestionare și concepere a acțiunilor dacă se colaborează cu ONG-uri mai specializate și de dimensiuni mai mari. Totuși, această decizie nu ia în calcul faptul că numărul de ONG-uri active în lupta împotriva traficului de persoane variază de la o țară la alta și că, în unele țări, poate fi dificilă constituirea unor grupuri care să dispună de experiența necesară.

Dialogul privind drepturile omului s-a dovedit a fi un instrument util în abordarea problemei privind traficul de persoane

36. Instrumentele prin care se acordă asistență pentru dezvoltare pot aborda problema traficului de persoane din perspectiva drepturilor omului. Unul dintre cele mai importante instrumente utilizate de UE pentru promovarea drepturilor omului constă în dialogul regulat cu țările partenere. Acest dialog este un instrument de natură diplomatică, ce poate facilita discutarea unor subiecte sensibile legate de drepturile omului. Eficacitatea unui astfel de dialog poate fi constatată atunci când acesta are capacitatea de a se răsfrânge și asupra altor domenii, cum ar fi cooperarea pentru dezvoltare și comerțul, precum și asupra dialogurilor politice de la un nivel mai înalt.

37. Dialogul politic în materie poate fi înlesnit printr-un sprijin concret, materializat prin instrumentele de asistență tehnică, și anume prin Instrumentul de asistență tehnică și schimb de informații (TAIEX) și prin Mecanismul de sprijin pentru dialogul politic.

38. UE poartă, în prezent, dialoguri politice pe tema drepturilor omului cu peste 40 de țări, inclusiv 10 țări din Asia de Sud și de Sud-Est acoperite de acest audit. Aceste dialoguri sunt instituite în conformitate cu orientările UE privind dialogurile referitoare la drepturile

²⁷ În 2008, valoarea minimă a unui grant pentru proiecte care vizau lupta împotriva traficului de persoane și care erau finanțate prin IEDDO era de 50 000 de euro. În 2015, în urma punerii în aplicare a instrucțiunilor primite, suma minimă a granturilor a fost majorată la 250 000 de euro.

omului, care conferă delegațiilor UE un rol important în fazele de pregătire, de implementare și de comunicare. În cazul celor 10 țări care au făcut obiectul acestui audit, dialogul privind drepturile omului a avut loc la intervale regulate, oferind, astfel, Uniunii ocazia de a aduce în discuție probleme relevante legate de traficul de persoane. Raportările care au loc la nivel intern cu privire la discuțiile din cadrul dialogului privind drepturile omului sunt utilizate de SEAE ca referință pentru programarea IEDDO.

39. Înaintea fiecărui dialog, poziția UE este stabilită de serviciile care răspund, în cadrul SEAE, de regiunea în cauză și de drepturile omului. Acest demers presupune adesea stabilirea unei priorități a subiectelor de discutat. Pentru toate cele 10 țări, a existat cel puțin un dialog în care a fost inclus cel puțin un aspect legat de traficul de persoane. Curtea a constatat că implicarea serviciilor responsabile de drepturile omului din cadrul SEAE de la nivel central a favorizat coerența dintre inițiativele multilaterale privind traficul de persoane, pe de o parte, și obiectivele strategice ale UE în domeniul drepturilor omului pentru țările din Asia de Sud și de Sud-Est, de cealaltă parte.

UE a acordat sprijin unor inițiative regionale de la cel mai înalt nivel, însă nu este încă parte a niciunui parteneriat consacrat în mod special luptei împotriva traficului de persoane cu niciuna dintre țările din Asia de Sud și de Sud-Est

40. Unul dintre partenerii-cheie ai UE în regiune este Asociația Națiunilor din Asia de Sud-Est (ASEAN), pe care Consiliul o consideră drept „principalul factor de stabilitate în regiunea Asia-Pacific”²⁸. În acest context, UE a sprijinit anterior dezvoltarea unui mecanism aferent ASEAN cu privire la drepturile omului și constituirea Comisiei interguvernamentale pentru drepturile omului a ASEAN. În 2015, în cadrul celui de al 27-lea summit ASEAN, a fost aprobată Convenția ASEAN împotriva traficului de persoane, îndeosebi de femei și copii²⁹. În urma ratificării sale de cel puțin șase țări³⁰, convenția a intrat în vigoare în martie 2017.

²⁸ Concluziile Consiliului privind relațiile UE-ASEAN, 22.6.2015.

²⁹ Convenția a fost adoptată ca un răspuns la nivel regional la preocupările tot mai mari legate de problema traficului de persoane, în special pe fondul situației miilor de refugiați din minoritatea rohingya și de migranți din Bangladesh captivi în largul mării, în bărci supraaglomerate, și al descoperirii, la granița dintre Malaysia și Thailanda, a unor grupuri comune care se presupune că

41. Procesul de la Bali este o inițiativă menită să abordeze problemele specifice din regiune în ceea ce privește introducerea ilegală de persoane pe teritoriul unui stat, traficul de persoane și migrația neregulamentară. Inițiativa este pilotată de Indonezia și Australia și numără peste 48 de membri, inclusiv Înaltul Comisar al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați, Organizația Internațională pentru Migrație (OIM) și Biroul ONU pentru Droguri și Criminalitate (UNODC). Comisia și 12 state membre ale UE participă la această inițiativă în calitate de observatori. Deși Procesul de la Bali s-a concentrat în principal pe chestiuni legate de migrație (dispunând de o listă de experți în domeniul migrației, dar nu și în cel al traficului de persoane), acesta a condus la instituirea unui grup de lucru privind traficul de persoane, care s-a reunit pentru prima dată în martie 2015.

42. Lipsa unei comunități solide de experți pe tema luptei împotriva traficului de persoane a subminat promovarea acestui schimb de cunoștințe. Comisia a întocmit o listă de puncte focale privind lupta împotriva traficului de persoane³¹, însă aceasta nu era completă (nu erau incluse cele din Indonezia, Myanmar, Nepal, Pakistan și Thailanda). Aceste puncte focale au beneficiat doar de o formare inițială și de pachete de informații. Delegațiile UE utilizau structurile deja existente de puncte focale din domeniul drepturilor omului. De și acest lucru poate părea logic din punctul de vedere al eficienței urmărite, el a însemnat totodată că nivelul de specializare în ceea ce privește expertiza în domeniul luptei împotriva traficului de persoane nu s-a putut dezvolta decât într-o măsură limitată.

43. Toate țările din Asia de Sud și de Sud-Est sunt semnatare ale Protocolului de la Palermo (a se vedea punctul 2), cu excepția următoarelor țări: Bangladesh, Bhutan, Laos și Nepal³². Strategia privind eradicarea traficului de persoane face apel la utilizarea de parteneriate pentru a combate acest fenomen dincolo de frontierele UE. Între UE și forumurile ASEAN și

ar conține, în mare parte, cadavrele unor persoane din minoritatea rohingya, victime ale traficanților de persoane.

³⁰ Cambodgia, Myanmar, Filipine, Singapore, Thailanda și Vietnam. Convenția a intrat în vigoare în urma ratificării sale de către Filipine la 6 februarie 2017, aceasta fiind a șasea țară care a realizat acest demers.

³¹ Listă întocmită în 2014, însă neactualizată în mod regulat.

³² Situația în luna februarie 2017.

ASEM (Reuniunea Asia-Europa) există relații și un parteneriat de lungă durată, pe lângă dialogurile bilaterale existente. Toate acestea sunt utilizate de UE ca structuri prin intermediul cărora se urmărește combaterea traficului de persoane. Până în prezent, UE nu a încheiat niciun parteneriat nou cu niciuna dintre țările din Asia de Sud și de Sud-Est în ceea ce privește lupta împotriva traficului de persoane.

În pofida unor deficiențe care au fost identificate, majoritatea proiectelor axate pe lupta împotriva traficului de persoane au produs rezultate pozitive, deși sustenabilitatea lor era problematică

Cadrul de selecție a proiectelor nu permitea o abordare globală și modul în care proiectele erau concepute prezenta deficiențe, în special în ceea ce privește formularea obiectivelor și a indicatorilor

44. În secțiunea următoare, Curtea a examinat dacă proiectele erau în concordanță cu prioritățile și acțiunile strategice ale politicii UE în materie, dacă proiectele dispuneau de obiective și indicatori cu caracter adecvat³³ și dacă deficiențele care afectau conceperea lor au fost remediate de Comisie în timp util.

Proiectele asigurau o coerență cu Strategia globală privind eradicarea traficului de persoane, însă ele au fost tratate ca exerciții punctuale

45. Curtea a constatat că toate cele 35 de proiecte legate de lupta împotriva traficului de persoane pe care le-a examinat se aflau în coerență cu Strategia privind eradicarea traficului de persoane (aprobată în 2012), cu strategiile corespondente ale UE elaborate pentru fiecare țară în acest domeniu și în domeniul drepturilor omului, precum și cu documentele de programare aferente diferitelor instrumente de asistență specifice. Proiectele erau, în mod predominant, axate pe aspecte legate de drepturile omului și puneau în mod sistematic accentul pe drepturile și bunăstarea femeilor și copiilor.

³³ În scopul acestei analize, Curtea a utilizat standardele SMART/RACER acceptate pe scară largă. Obiectivele SMART trebuie să fie definite în mod exact, măsurabile, realizabile, relevante și cu termene de îndeplinire precise (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time-bound*). Indicatorii RACER trebuie să fie relevanți, acceptați, credibili, simpli și robuști (*Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust*).

46. Selecția proiectelor s-a realizat în principal prin intermediul cererilor de propuneri (32 de proiecte din 35 au fost selectate în acest mod). Propunerile depuse în cadrul aceleia și cereri de propuneri erau evaluate și comparate între ele. Mecanismul de comparație urmărea selecția celei mai bune propuneri depuse pentru fiecare cerere, neluând însă în considerare posibilele sinergii și interacțiuni existente în relația cu alte proiecte sau instrumente.

47. Faptul că selecția proiectelor a avut loc în cadrul unor cereri de propuneri a însemnat că fiecare selecție s-a derulat ca un exercițiu punctual, ceea ce a limitat posibilitățile Comisiei de a se asigura (din punctul de vedere al calendarului și al orientărilor³⁴) că portofoliul său de proiecte aborda toate cele cinci priorități din Strategia privind eradicarea traficului de persoane (a se vedea punctul 22). Curtea a constatat că niciunul dintre proiectele incluse în eșantionul său nu se concentra în primul rând pe creșterea numărului acțiunilor de urmărire în justiție a traficanților sau pe schimbul de cunoștințe, ci mai degrabă ele erau axate, în marea lor majoritate, pe acțiuni de prevenire și/sau de protecție a victimelor traficului de persoane (31 de proiecte în total). Un singur proiect³⁵ aborda componenta penală a traficului de persoane, cuprinzând activități ce urmăreau consolidarea capacităților serviciilor de aplicare a legii, în vederea combaterii traficului de persoane prin depistarea și anihilarea rețelelor criminale.

³⁴ Analizând din perspectiva elementului legat de timp, odată ce cererea de propuneri a fost lansată, Comisia nu mai are posibilitatea de a încuraja solicitanții să prezinte propuneri care să abordeze o anumită problemă, care să vizeze anumite grupuri de beneficiari sau care să urmărească îndeplinirea unor obiective anume. Deși Comisia poate și chiar influențează potențialii solicitanți prin pregătirea caietelor de sarcini pentru fiecare cerere, aceste orientări nu pot fi prea detaliate în precizări, deoarece ele ar putea distorsiona natura concurențială a întregului mecanism.

³⁵ Proiectul *Regional3 EU-ASEAN Migration and Border Management II* derulat în colaborare cu Interpol.

Numeroase proiecte aveau obiective și/sau indicatori slab definiți

48. Un număr mare de proiecte (23) erau afectate de probleme legate de definirea obiectivelor și/sau a indicatorilor lor³⁶. Adesea, obiectivele nu erau suficient de precise sau de măsurabile (14, respectiv 8 proiecte). Indicatorii prezentau în mod deosebit deficiențe din punctul de vedere al robusteții, al credibilității și al ușurinței în utilizarea lor, fiind, în unele cazuri, cuantificați într-un mod care nu prezenta nicio utilitate.

Caseta 1 – Exemple de obiective și de indicatori slab definiți

Exemple de obiective insuficient de bine definite

Proiectul *Philippines1* aborda probleme precum violența domestică și traficul de persoane în comunitățile urbane sărace. Obiectivul său general era de „a contribui la un mediu de guvernare axat pe drepturile omului [...] și la îndeplinirea de către autoritățile publice locale a obligațiilor care le revin [...] pentru a consolida capacitățile femeilor de a-și face recunoscute și respectate drepturile fundamentale”. Acest obiectiv nu este însă suficient de măsurabil sau de precis³⁷.

Exemple de indicatori care prezentau neajunsuri

Obiectivul proiectului *Bangladesh5* era de a promova drepturile și libertățile fundamentale ale lucrătorilor de pe plantațiile de ceai aflați într-o „situație de constrângere”. Printre indicatorii stabiliți se numărau următorii: „diferitele acțiuni aduc lucrătorii de pe plantațiile de ceai față în față cu membrii parlamentului”, „vocea lucrătorilor de pe plantațiile de ceai se face din ce în ce mai ascultată” și „beneficiarii finali sunt în măsură să ia decizii în cunoștință de cauză la votarea candidaților favoriți în cadrul alegerilor naționale”. Indicatorii anterior menționați nu pot fi considerați indicatori RACER întrucât nu sunt suficient de credibili, suficient de ușor de cuantificat sau suficient de robuști.

³⁶ Problemele care afectau cele 23 de proiecte erau distribuite astfel: 11 proiecte prezentau deficiențe la nivelul obiectivelor și al indicatorilor, șase proiecte, doar la nivelul indicatorilor, și șase proiecte, doar la nivelul obiectivelor.

³⁷ Obiectivele specifice constau în identificarea factorilor care împiedicau aplicarea efectivă a două legi și în consolidarea capacităților părților interesate pentru a aborda acești factori. Nici aceste obiective nu erau suficient de măsurabile sau de precise.

Exemple de indicatori care nu prezentau nicio utilitate

Unul dintre indicatorii proiectului *India1* se referea la reducerea costului mediu per lucrător emigrant. Cu toate acestea, la momentul prezentării propunerii aferente acestui proiect, costul mediu al emigrării nu putea fi decât vag estimat pe baza unui studiu efectuat în 2008 de către o altă agenție și pe baza unor date empirice neverificate. Activitatea care ar fi generat această estimare (ancheta în rândul familiilor migrante) a fost amânată și, în final, nu a mai avut loc deoarece, din cauza modului în care a fost conceput proiectul, nu s-a mai dispus de timp și de resurse suficiente pentru ca ancheta respectivă să poată fi desfășurată.

49. Chiar dacă 21 de proiecte planificaseră studii de evaluare a situațiilor de referință, rezultatele acestor studii au fost mixte din punctul de vedere al eficacității lor și al valorii adăugate produse. În două cazuri, valorile de referință produse de aceste studii nu au mai prezentat nicio utilitate pentru sistemul de monitorizare internă sau pentru ameliorarea cadrului logic al intervenției fie deoarece au fost obținute prea târziu, fie pentru că nu erau suficient de detaliate sau nu erau pe deplin în concordanță cu indicatorii proiectului respectiv³⁸. Cu toate acestea, în cazul a patru proiecte (*Bangladesh1*, *Bangladesh3*, *Nepal2* și *Nepal3*), valorile de referință erau deja disponibile la momentul demarării proiectului și au constituit un punct de plecare util pentru monitorizarea și evaluarea rezultatelor proiectelor respective.

Unele neajunsuri în conceperea proiectelor nu au fost corectate de Comisie în timp util, în special înainte de semnarea contractelor de finanțare

50. Riscurile observate și lecțiile învățate în trecut s-au reflectat în modul în care au fost concepute majoritatea proiectelor, însă doar în cazul a șapte proiecte au fost analizate mai multe scenarii de probabilitate a apariției unor riscuri (mai exact, probabilitatea apariției unui risc și posibilul impact al materializării riscului respectiv)³⁹. În cazul mai multor proiecte,

³⁸ În cazul proiectului *Cambodia1*, valoarea de referință obținută nu era suficient de precisă. În cazul proiectului *India2*, datele de referință nu concordau în totalitate cu indicatorii proiectului și au devenit disponibile prea târziu pentru a mai prezenta utilitate în scopul proiectului.

³⁹ Printre proiectele care au inclus unele evaluări ale probabilității apariției sau concretizării unor riscuri se numără: *Bangladesh1*, *Bangladesh2*, *Cambodia1*, *Cambodia4*, *Nepal1*, *Thailand1* și *Thailand3*.

evaluatorii⁴⁰ au remarcat, în etapa propunerii, unele neajunsuri în ceea ce privește cadrul logic al intervențiilor, însă aceste insuficiențe nu au fost luate pe deplin în calcul la momentul implementării proiectelor în cauză.

- (a) În cazul proiectului *Indonesia1*, unul dintre evaluatorii propunerii în totalitatea ei a atras atenția asupra caracterului insuficient al indicatorilor, însă acest lucru nu a fost reflectat în raportul de evaluare și indicatorii nu au fost modificați.
- (b) Evaluatorii proiectului *Philippines2* au formulat unele observații cu privire la modul deficitar în care erau formulate anumite obiective, de exemplu „doar o gamă largă de activități, foarte asemănătoare cu rezultatele scontate”. Acest neajuns nu a fost însă remediat înainte de semnarea contractului de finanțare.
- (c) Evaluatorul proiectului *Nepal3* a remarcat că nu era prevăzută nicio anchetă de evaluare a situației de referință și nicio evaluare comparativă și că era necesară o regândire a cadrului logic, astfel încât acesta să includă indicatori cantitativi adecvați. În acest caz, ancheta de evaluare a situației de referință a fost realizată ca o activitate în cadrul proiectului și cadrul logic a fost modificat în timp util înainte de cel de al doilea raport intermediar, însă unii indicatori au rămas în continuare necuantificabili și subiectivi⁴¹.

51. Într-un caz (proiectul *Bangladesh5*), delegația UE a sesizat caracterul insuficient al cadrului logic în cursul implementării proiectului și a solicitat beneficiarului să îl corecteze. Cu toate acestea, modificările nu au fost făcute decât cu șase luni înainte de finalizarea proiectului în aprilie 2016, ceea ce a însemnat că delegația UE a intervenit prea târziu (durata proiectului era de trei ani).

⁴⁰ Evaluatorii sunt membrii comisiei de evaluare responsabile de evaluarea propunerilor. Aceștia sunt numiți chiar de către Comisie. Evaluatorii proiectelor incluse în eșantionul Curții erau membri ai personalului Comisiei.

⁴¹ Procentul de soți/membri de familie care au o relație armonioasă cu femei migrante în țara de destinație (în Emiratele Arabe Unite, Kuweit și Arabia Saudită), un număr mai mare de ONG-uri partenere (nu este specificată nicio țintă exactă referitor la această creștere), preluarea de către ONG-urile partenere a unui număr mai mare de acțiuni vizate de proiect de-a lungul continuumului de mobilitate (nu este specificată nicio țintă exactă referitor la această creștere) sau un procentaj mai mare de persoane reabilite din persoanele returnate provenind din districtele vizate în cadrul proiectului (nu este specificată nicio țintă exactă referitor la această creștere procentuală).

52. Rezultatele estimate pentru majoritatea proiectelor erau destul de realiste în etapa conceperii⁴². Au existat însă unele excepții, și anume:

- (a) În cazul proiectului *Bangladesh1*, pe parcursul discuțiilor purtate cu Comisia cu privire la o prelungire a proiectului, devenise evident faptul că modul în care fusese conceput proiectul era prea optimist, în special în ceea ce privește utilizarea unei baze de date. Întrucât proiectul era implementat în zone îndepărtate, lipsa energiei electrice și problemele privind conexiunea la internet erau piedici importante în calea punerii în aplicare cu succes a activităților proiectului, fapt care fusese subestimat în etapa conceperii proiectului respectiv.
- (b) Mai multe activități prevăzute în cadrul proiectului *India1* și care au fost anulate erau extrem de ambițioase în etapa de concepere. Una dintre aceste activități ar fi trebuit să constea în examinarea unor amendamente care trebuiau aduse legislației, dar care fuseseră deja amânate în mai multe rânduri (începând cu 2004) și care nu au mai fost în final adoptate în cursul implementării proiectului (2011-2014).

Implementarea proiectelor a fost îngreunată de întârzierile și constrângerile de la nivel local

53. În cadrul secțiunii următoare, Curtea a examinat, printre altele, dacă proiectele au fost monitorizate în mod adecvat de către Comisie și dacă aceasta a reacționat la schimbările neașteptate în timp util și dacă proiectele au fost implementate conform planificării (în ceea ce privește calendarul, bugetul și activitățile prevăzute).

Comisia a monitorizat proiectele în mod adecvat, însă implementarea acestora a fost afectată de un nivel limitat de apropiere a lor de către entitățile naționale, de schimbările aduse de către parteneri la nivelul succesiunii activităților și de o serie de întârzieri

54. Curtea a constatat că proiectele au fost monitorizate în mod adecvat de către Comisie, aceasta efectuând vizite la fața locului pentru 26 de proiecte și asigurând o „monitorizare

⁴² În ansamblu, Curtea a constatat că nouă proiecte prevedeau rezultate care păreau prea optimiste în etapa de concepere, aceste proiecte fiind următoarele: *Bangladesh1*, *Bangladesh6*, *Bangladesh8*, *Cambodia3*, *India1*, *India2*, *Regional1*, *Thailand4* și *Thailand6*.

axată pe rezultate”⁴³ pentru patru proiecte. În general, Comisia a luat măsuri corective în timp util pentru a sprijini o implementare optimă a proiectelor⁴⁴. Cu toate acestea, Curtea a observat că evaluarea continuă a sustenabilității unui număr de 14 proiecte prezenta neajunsuri (a se vedea punctul 66), chiar dacă, cel puțin în unele cazuri, aceste insuficiențe erau evidente încă din etapa de concepere.

55. Conform situației din iulie 2016, 27 dintre cele 35 de proiecte fuseseră finalizate. În cazul a 10 proiecte⁴⁵, perioada de implementare a fost însă prelungită cu un interval cuprins între trei și 12 luni. Jumătate dintre aceste prelungiri erau determinate de factori externi precum obținerea cu întârziere a unor aprobări din partea autorităților, tulburări politice și preocupări legate de securitate, cealaltă jumătate fiind motivate de existența unor constrângeri interne la nivelul proiectelor în ceea ce privește capacitatea partenerilor.

56. Opt proiecte au făcut obiectul unei modificări la nivelul succesiunii logice a activităților aferente. Aceste schimbări au afectat în mod negativ execuția activităților respective care erau legate unele de altele, în sensul că potențialele sinergii dintre acestea nu au putut fi valorificate la maximum. Curtea a constatat că nu fuseseră disponibile la nevoie studii sau evaluări privind situația de referință, că activitățile de formare avuseseră loc prea târziu și că activitățile în cauză nu fuseseră planificate într-un mod optim din punctul de vedere al priorității lor.

⁴³ Monitorizarea axată pe rezultate oferă o imagine punctuală și succintă a implementării unei intervenții la un moment dat. Această metodă nu numai că servește ca instrument de sprijin pentru gestionarea proiectelor prin faptul că informează părțile interesate cu privire la performanța unei intervenții specifice, ci reprezintă și o sursă de învățăminte care să fie aplicate în cursul programării, conceperii și implementării intervențiilor viitoare.

⁴⁴ Cu excepția a patru cazuri în care Comisia a prelucrat cu o prea mare întârziere o cerere de modificare prin act adițional, în care a fost obligată, având în vedere natura partenerului, să aștepte publicarea unui raport de monitorizare axată pe rezultate pentru a aborda problemele cunoscute, în care a considerat drept o formalitate schimbarea unui partener la o lună de la semnarea contractului și în care nu a reacționat în niciun fel atunci când un manager de proiect a absentat mai multe luni din cadrul proiectului în cauză.

⁴⁵ Proiectele *Nepal3, Bangladesh1, Bangladesh2, Thailand2, Vietnam1, India2, India3, Philippines2, Pakistan1* și *Regional2*.

Caseta 2 – Exemple privind impactul pe care l-au avut unele schimbări asupra succesiunii activităților

Schimbări în ceea ce privește ordinea activităților

Proiectul *Cambodia2*: inițial, ordinea activităților era următoarea: 1.1 O revistă a presei, observarea și analiza acoperirii mediatice a fenomenului traficului de copii și monitorizare; 1.2 Sensibilizarea și instruirea jurnaliștilor pe tema traficului de persoane și a drepturilor copiilor și 1.3 Promovarea unei rețele naționale a jurnaliștilor specializați pe aceste teme. Faptul că această succesiune din cadrul proiectului a fost schimbată a afectat în mod negativ execuția acestor activități intercorelate, întrucât se presupunea că analiza presei urma să evidențieze nevoile în materie de instruire a jurnaliștilor, iar instruirea ar fi trebuit să fie urmată de crearea unei rețele. De fapt, proiectul a demarat cu activitățile de creare a unei rețele înainte de a se proceda la o analiză a presei și înainte ca instruirea să aibă loc.

Întârziere semnificativă în cadrul unei singure activități

Proiectul *India2*: identificarea zonelor vulnerabile (și anume, locurile în care persoanele vulnerabile erau cel mai expuse la riscul de a deveni victime ale traficului de persoane) a fost finalizată în martie 2011, însă, în februarie 2013, harta rezultată nu fusese încă aprobată de ministerul de resort. Acest lucru a determinat suspendarea tuturor activităților, inclusiv a studiilor situației de referință, care urmau să contribuie la implementarea proiectului. În final, noua analiză a situației de referință a intervenit prea târziu pentru a mai prezenta vreo utilitate.

57. În 10⁴⁶ dintre cazurile examinate de Curte, unele activități importante nu fuseseră desfășurate conform planificării, aceasta din cauza lipsei de angajament fie din partea guvernului (cinci cazuri) sau din partea partenerului de implementare (patru cazuri), fie din partea ambelor entități (un caz), astfel cum se arată în **caseta 3**.

⁴⁶ Cele 10 proiecte sunt următoarele: *Philippines2, Bangladesh1, Bangladesh2, Indonesia1, India2, Cambodia3, Nepal2, Myanmar1, India1 și Bangladesh4*. Șapte proiecte sunt încă în curs de implementare. Analiza Curții s-a limitat doar la proiectele finalizate.

Caseta 3 – Exemple privind lipsa unei aproprieri/unui angajament

Din partea guvernului

Proiectul *Bangladesh1*: aplicația informatică pentru înregistrarea copiilor nu fusese activată de guvern înainte de finalizarea proiectului. Din acest motiv, funcționarii vizați nu au putut beneficia de formare atunci când proiectul era încă operațional.

Proiectul *Indonesia1*: obiectivul acestui proiect era de a sprijini implementarea unui plan național de combatere a traficului de persoane. Din cauza lipsei de asumare a unui angajament politic în acest sens, întâlnirile cu înalți funcționari din guvern nu au mai avut loc astfel cum se prevăzuse și au trebuit să fie înlocuite cu întâlniri cu funcționari de la nivelul administrației locale.

Din partea partenerului de implementare

Proiectul *Myanmar1*: materialele de formare preconizate a fi elaborate în cadrul proiectului cu privire la migrație și la protecția copilului nu s-au realizat și nu a avut loc nicio diseminare sistematică de materiale în cadrul atelierelor destinate grupurilor pentru protecția copilului. Mai mult, activitățile recreative pentru copii nu au fost organizate în mod regulat întrucât fiecare grup pentru protecția copilului își desfășura activitatea în mod independent, la nivel local, în vederea promovării și a creșterii gradului de conștientizare a drepturilor copiilor. Unele grupuri nu erau suficient de active (de exemplu, trei evenimente organizate într-un an într-o comunitate locală în comparație cu 20 în alta). Partenerul ar fi trebuit să remedieze ambele probleme (disponibilitatea materialelor și nivelul de asumare a angajamentului) în timp util.

Din partea ambelor entități

Proiectul *India1*: două activități esențiale au fost anulate. În primul rând, analiza din perspectiva drepturilor omului a politicii propuse de guvernul Indiei cu privire la migrație și a amendamentelor care urmau să fie aduse legii existente în domeniul traficului de persoane a fost inițial amânată, pentru ca ulterior să fie anulată, din cauza faptului că guvernul nu a aprobat noua politică privind migrația și legea privind traficul de persoane nu a mai fost modificată. Riscul ca astfel de întârzieri să aibă loc era previzibil întrucât mai existaseră anterior o serie de astfel de încercări eșuate de modificare a cadrului legislativ. În al doilea rând, activitatea care consta în canalizarea responsabilității sociale a companiilor aeriene și a băncilor în sensul diseminării de informații în rândul lucrătorilor migranți și al oferirii unor servicii în avantajul acestora nu a mai fost pusă în

aplicare din cauza lipsei de fonduri și de capacități logistice. Și această situație ar fi putut fi prevăzută în etapa de concepere a proiectului.

Execuția bugetelor proiectelor a fost afectată de capacitatea limitată a partenerilor locali

58. Curtea a constatat șapte cazuri în care nivelul de execuție a bugetului disponibil era excesiv de redus și cinci cazuri în care durata proiectului a trebuit să fie prelungită pentru ca bugetul să poată fi utilizat⁴⁷. Contractele de finanțare stabilesc contribuția maximă a UE și atunci când bugetul nu este utilizat în totalitate, aceasta nu este neapărat un lucru negativ, în special dacă rezultatele preconizate au fost obținute. Pe de altă parte însă, atunci când bugetul unei propuneri selectate a fost supraestimat în mod semnificativ și acest lucru nu a fost remediat înaintea întocmirii contractului, Comisia nu poate valorifica la maximum oportunitatea dată de cererile de propuneri (precum și fondurile disponibile) pentru a sprijini și alte proiecte. În unele cazuri, Curtea a constatat că propunerile inițiale ale partenerilor erau nerealiste (prea ambițioase/supraestimate) în raport cu capacitatea lor. De exemplu:

- (a) În cazul unui proiect (*Regional1*), doar 65 % din bugetul inițial fusese utilizat. Partenerul de implementare principal era de acord că numeroase linii bugetare fuseseră inițial supraestimate (în special, în ceea ce privește cheltuielile legate de echipamente și de organizarea a diverse campanii)⁴⁸.
- (b) Aproape jumătate din valoarea contractului aferent proiectului *India3* nu fusese utilizată până la data prevăzută inițial pentru finalizarea proiectului, parțial din cauza faptului că activitățile pe termen lung constând în furnizarea de asistență victimelor traficului de persoane au fost suportate din finanțări din partea statului care au fost probabil mai atractive (acordate pe termen mai lung și mai focalizate).

⁴⁷ Proiectele în care nivelul de execuție a bugetului era excesiv de mic au fost următoarele: *Thailand2, Bangladesh1, India2, India3, Philippines2, Regional1 și Regional2*. Proiectele care au beneficiat de o prelungire a duratei lor de implementare au fost următoarele: *India1, Nepal3, Pakistan1, Bangladesh2 și Vietnam3*.

⁴⁸ Valoarea finanțării acordate de UE era de 1,7 milioane de euro, cu mult peste valoarea minimă a grantului stabilită la 500 000 de euro. Rezultatele planificate au fost în mare parte obținute.

- (c) În cazul proiectului *Regional2*, a fost nevoie de prelungirea duratei de implementare în două rânduri (de la 36 de luni până la 48 de luni) pentru a se consuma 90 % din contribuția planificată din partea UE⁴⁹.

Proiectele au generat unele rezultate pozitive în lupta împotriva traficului de persoane, însă sustenabilitatea lor constituia un motiv de îngrijorare

59. În cadrul secțiunii următoare, Curtea a examinat dacă realizările planificate au fost/sunt obținute la termenele preconizate și în limitele bugetului, dacă proiectele au avut o contribuție pozitivă la eradicarea traficului de persoane și dacă rezultatele proiectelor sunt sustenabile.

Proiectele au dus la obținerea unor rezultate pozitive în domeniul traficului de persoane, însă corelarea lor cu îmbunătățirea la nivel global a luptei împotriva traficului de persoane în regiune este dificil de realizat

60. Din 2009, lupta împotriva traficului de persoane în regiunile vizate de acest audit s-a îmbunătățit în general, deși există unele diferențe semnificative de la o țară la alta, doar două îndeplinind pe deplin cele mai bune standarde stabilite în materie. Conform datelor din raportul intitulat *Trafficking in Persons Report* întocmit de guvernul Statelor Unite (a se vedea **tabelul 1**), țările care au înregistrat o anumită îmbunătățire sub acest aspect sunt Bangladesh, Cambodgia, India, Filipine și Pakistan, iar pentru patru țări, și anume Indonezia, Nepal, Myanmar și Vietnam, situația rămâne neschimbată. O deteriorare a situației nu s-a observat decât într-o singură țară, mai exact în Thailanda, pentru perioada acoperită de acest audit.

⁴⁹ Valoarea finanțării acordate de UE era de 470 902 euro, cu mult peste valoarea minimă a grantului stabilită la 300 000 de euro. Rezultatele planificate au fost în mare parte obținute.

Tabelul 1 – Eforturile depuse de țările cuprinse în eșantion în lupta împotriva traficului de persoane, pe baza raportului *Trafficking in Persons Report* al guvernului Statelor Unite

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cambodgia	2WL	2	2	2	2WL	2WL	2WL	2
Indonezia	2	2	2	2	2	2	2	2
Nepal	2	2	2	2	2	2	2	2
Myanmar	3	3	3	2WL	2WL	2WL	2WL	3
Thailanda	2	2WL	2WL	2WL	2WL	3	3	2WL
Vietnam	2	2WL	2WL	2	2	2	2	2
India	2WL	2WL	2	2	2	2	2	2
Filipine	2WL	2WL	2	2	2	2	2	1
Pakistan	2WL	2	2	2	2	1	1	1
Bangladesh	2WL	2WL	2WL	2	2	2	2	2

Notă: În raportul respectiv (*Trafficking in Persons Report*), țările sunt clasificate în patru categorii, după cum urmează: nivelul 1 (țară care respectă standardele în totalitate), nivelul 2 (țară care nu respectă standardele în totalitate, însă se depun eforturi semnificative în acest sens), nivelul 2 al listei țărilor aflate sub supraveghere (*Watch List*) (2WL, la fel ca nivelul 2, însă impactul este agravat ca urmare a numărului mare al victimelor, a incapacității de a se demonstra intensificarea eforturilor sau ca urmare a nerespectării angajamentelor) și nivelul 3 (țară care nu îndeplinește standardele).

Sursa: raportul *Trafficking in Persons Report* al Departamentului de Stat al Statelor Unite ale Americii, 2016.

61. Curtea a constatat că, pentru toate proiectele examinate, s-au putut identifica unele rezultate pozitive ale proiectelor în lupta împotriva traficului de persoane care contribuie la combaterea acestui fenomen. De asemenea, Curtea a luat notă de faptul că sprijinul furnizat de UE, în special sprijinul direcționat al IEDDO, a contribuit la consolidarea ONG-urilor care depun eforturi specifice, la nivel de comunitate, în vederea combaterii traficului de persoane. Aceste rezultate nu pot fi însă corelate cu progresele înregistrate per ansamblu în lupta împotriva acestui fenomen în regiunile vizate. Mai mult, este dificil de identificat impactul inițiativelor axate pe drepturile omului întrucât acestea vizează schimbări pe termen lung, care sunt adesea, prin natura lor, dificil de măsurat.

62. Un exemplu de bună practică în ceea ce privește modul în care sprijinul UE poate contribui la producerea unor schimbări pe termen lung la nivelul percepției și al angajamentului local este proiectul *Indonesia1*. Proiectul respectiv a servit la consolidarea unei coaliții emergente de ONG-uri active pe plan local în lupta împotriva traficului de

persoane prin construirea capacității acestei coaliții, precum și prin îmbunătățirea vizibilității și a sferei sale de acțiune pe plan internațional. Prin urmare, coaliția a fost în măsură să aducă o contribuție relevantă la abordarea provocărilor legate de traficul de persoane, în contextul evaluării periodice universale (*Universal Periodic Review*) realizate de către ONU cu privire la bilanțul progreselor înregistrate de Indonezia în domeniul drepturilor omului⁵⁰.

63. În mod similar, proiectele *Cambodia2* și *Cambodia3* au fost implementate tot de o coaliție de ONG-uri autohtone. Cele două proiecte au contribuit la sporirea vizibilității, a capacității și a sferei de acțiune a coaliției respective, astfel încât aceasta și membrii săi și-au putut îmbunătăți aptitudinile în ceea ce privește managementul de proiecte și au reușit să beneficieze în continuare de sprijinul donatorilor pentru o parte din activitățile derulate.

64. După cum s-a arătat anterior (a se vedea punctul 47), selecția proiectelor prin intermediul cererilor de propuneri nu a permis Comisiei să dispună de o marjă suficientă de acțiune pentru a integra proiectele respective într-o abordare globală. Cu toate acestea, Curtea a identificat un proiect care a reușit să creeze o legătură între asistența pentru dezvoltare și alte instrumente de punere în aplicare a politicii UE (a se vedea ***caseta 4***). Alți donatori răspund și ei la problema traficului de persoane prin adoptarea unei abordări globale care încorporează diferite tipuri de sprijin⁵¹.

⁵⁰ Evaluarea periodică universală este un proces specific de examinare periodică a bilanțului progreselor înregistrate de toate cele 193 de state membre ale ONU în ceea ce privește protecția drepturilor omului.

⁵¹ Programul Australia-Asia de combatere a traficului de persoane pentru perioada 2013-2018 (*Australia-Asia Program to Combat Trafficking in Persons – AATIP*), beneficiind de o finanțare în valoare de 50 de milioane de dolari australieni, oferă sprijin pentru ASEAN și pentru diferite organisme naționale și regionale și urmărește să remedieze problema legată de lipsa de elemente de probă concrete. USAID (Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională) a lansat recent un proiect regional privind lupta împotriva traficului de persoane, conceput cu scopul de a maximiza impactul scontat al intervențiilor prin asigurarea unei interacțiuni între acestea.

Caseta 4 – Proiectul *Thailand3* – O cooperare de succes între diferitele servicii responsabile și o utilizare eficace a instrumentelor disponibile în vederea atingerii obiectivelor stabilite în lupta împotriva traficului de persoane – exemplul unui proiect thailandez în sectorul pescuitului

Regulamentul UE privind pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat⁵² are drept scop asigurarea faptului că nu sunt comercializate pe piața UE produse pescărești capturate în mod ilegal. Comisia a lansat un dialog informal cu Thailanda în 2011 referitor la respectarea prevederilor acestui regulament de către această țară.

În 2015, o serie de articole publicate în presă au scos la iveală legăturile pe care unele societăți thailandeze din sectorul pescuitului le-ar fi avut cu traficul de persoane. Presa dezvăluise rolul major pe care îl aveau autoritățile, pescarii și traficanții în menținerea în condiții de sclavie a mii de persoane.

Comisia a remarcat că dialogul informal cu autoritățile thailandeze nu înregistra progrese satisfăcătoare. Astfel, la 21 aprilie 2015, Comisia a trimis guvernului thailandez o scrisoare de punere în întârziere (așa-numita procedură a „cartonașului galben”), în care se reproșează neluarea unor măsuri suficiente în contextul luptei internaționale împotriva pescuitului ilegal. Lacunele identificate la nivelul cadrului juridic, în Thailanda, priveau pescuitul durabil și caracterul deficient al monitorizării, controlului și trasabilității capturilor. Pe lângă aceste probleme, presa a acuzat flota acestei țări de grave abuzuri la adresa drepturilor omului și ale lucrătorilor (a se vedea punctul 6).

Chiar dacă scrisoarea de punere în întârziere nu era prevăzută ca instrument de combatere a traficului de persoane, ea a contribuit la sprijinirea luptei împotriva acestui fenomen în Thailanda. Decizia a fost urmată de o procedură formală de dialog cu autoritățile thailandeze pentru a se ajunge la un acord cu privire la măsurile corective care se impuneau. Neimplementarea acestor măsuri putea duce la interzicerea importului în UE a peștelui și a produselor pescărești provenind din Thailanda, ceea ce a constituit un stimulent pentru autoritățile thailandeze de a acționa fără întârziere.

Decizia Comisiei a oferit un impuls reformelor care se lăsau așteptate de mai mult timp, cum ar fi cea cu privire la condițiile de muncă. Direcția Generală Afaceri Maritime și Pescuit și Direcția Generală

⁵² Regulamentul (CE) nr. 1005/2008 al Consiliului din 29 septembrie 2008 de instituire a unui sistem comunitar pentru prevenirea, descurajarea și eliminarea pescuitului ilegal, nedeclarat și nereglementat, de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 2847/93, (CE) nr. 1936/2001 și (CE) nr. 601/2004 și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 1093/94 și (CE) nr. 1447/1999.

Cooperare Internațională și Dezvoltare au semnalat celorlalte servicii relevante din cadrul Comisiei (responsabile de comerț și de standardele în domeniul muncii) oportunitatea conceperii unei intervenții care să vină în sprijinul autorităților thailandeze în eforturile lor de diminuare a cazurilor de muncă forțată, a exploatarei prin muncă a copiilor și a altor forme inacceptabile de muncă și de eliminare progresivă a cazurilor de exploatare a lucrătorilor în sectorul pescuitului și al prelucrării peștelui în Thailanda. Proiectul rezultat face parte dintr-un efort mai amplu care cuprinde un dialog între UE și Thailanda pe tema pescuitului și a muncii.

Proiectul este implementat de Organizația Internațională a Muncii (OIM), care a semnat un contract în decembrie 2015. Activitățile au demarat în februarie 2016 și durata de implementare prevăzută este de 42 de luni. Se așteaptă ca proiectul să asiste autoritățile thailandeze la elaborarea unor foi de parcurs în vederea ratificării mai multor convenții importante ale OIM, ceea ce poate fi considerat un impact pozitiv care se poate repercuta și asupra altor sectoare, nu numai în sectorul pescuitului. Măsurile luate în vederea protejării drepturilor lucrătorilor din acest sector sunt în prezent în curs de a fi diseminate și în alte sectoare ale economiei în scopul armonizării pe tot teritoriul țării a drepturilor în domeniul ocupării forței de muncă. De altfel, o serie de alți donatori sunt în curs de a colecta informații cu privire la acest proiect, fiind examinată posibilitatea ca acesta să fie reprodus și în alte țări din Asia de Sud și de Sud-Est (de exemplu, în Bangladesh, unde sectorul pescuitului este de asemenea un sector important al economiei).

Sustenabilitatea rezultatelor proiectelor nu a fost asigurată în mod sistematic

65. Curtea a fost în măsură să evalueze perspectivele de sustenabilitate a 25 de proiecte⁵³. Pentru restul de 10 proiecte, acestea fie se aflau încă în curs de implementare, fie raportul final nu fusese încă aprobat sau nu era suficient de detaliat. Curtea a constatat că sustenabilitatea putea fi demonstrată în cazul a 11 proiecte. În ceea ce privește restul de 14 proiecte, sustenabilitatea lor era susceptibilă să fie afectată din cauza contribuțiilor insuficiente care urmau să fie acordate în continuare de donatori (opt proiecte) și din cauza angajamentului insuficient din partea partenerilor sau a guvernelor (șase proiecte).

Caseta 5 – Exemple de probleme legate de sustenabilitate

Contribuții ulterioare insuficiente din partea donatorilor

⁵³ A se vedea ***anexa II***.

În cazul proiectului *Nepal1*, partenerul principal de implementare nu mai operează în cele trei districte în care proiectul a fost implementat și, în plus, și-a schimbat prioritățile tematice și teritoriale. Deși unul dintre parteneri continuă să desfășoare activități de finanțare prin microcredite cu sprijinul unui alt donator, activitățile având o legătură mai directă cu traficul de persoane au fost întrerupte.

În cazul proiectului *India1*, sustenabilitatea financiară directă a unei părți a activităților a fost asigurată de un alt donator, însă nu toate activitățile au putut fi continuate.

Un nivel insuficient al angajamentului partenerilor și o apropiere insuficientă din partea guvernelor

În ceea ce privește proiectul *India2* ce viza sprijinirea sistemului *panchayat* în vederea menținerii comitetelor de vigilență și a centrelor de acțiune, partenerii de implementare nu reușiseră să încheie acorduri cu forțele de poliție prin care să se asigure sustenabilitatea rezultatelor proiectului și nu vor fi în măsură să își finanțeze acțiunile după finalizarea programului.

În ceea ce privește proiectul *Bangladesh3*, rezultatele proiectului nu vor putea fi sustenabile decât dacă guvernul își va schimba poziția față de refugiații rohingya (aceștia nu sunt recunoscuți ca atare și li se refuză accesul la piața muncii și la învățământul secundar). Cu toate acestea, delegația UE în această țară nu a mai luat nicio măsură suplimentară. Această lipsă de urmărire a proiectului a dus fie la anularea, fie la întârzierea anumitor activități ce aveau legătură cu problema traficului de persoane.

66. În cazul celor 14 proiecte a căror sustenabilitate era incertă, Curtea a constatat că factorii subiacenți care afectează acest aspect ar fi putut fi abordați într-un mod mai adecvat încă din etapa conceperii proiectelor respective. În mod special, proiectele nu prevedeau nicio strategie de ieșire prin care să se asigure un proces de transmitere a practicilor aplicate în cursul implementării proiectelor și de transfer al realizărilor produse, astfel cum se recomandă în Orientările Comisiei privind managementul ciclului proiectelor⁵⁴, și nu erau prevăzute măsuri suficiente de atenuare a factorilor/amenințărilor cu caracter exogen,

⁵⁴ La pagina 45 din documentul Comisiei Europene intitulat *Aid Delivery Methods: Volume 1 Project Cycle Management Guidelines* (Metode de furnizare a ajutorului: volumul 1 privind orientările în materie de management al ciclului proiectelor), elaborat în 2004, se menționează că ar trebui să existe un plan pentru retragerea treptată a oricărei asistențe externe și pentru transferul oricăror responsabilități în materie de management.

acestea persistând, prin urmare, în cursul fazei de implementare. Evaluarea continuă din partea Comisiei a aspectului legat de sustenabilitate a fost îngreunată și de insuficiența documentelor privind impactul pe care îl aveau schimbările intervenite în cursul implementării.

67. Curtea a reușit să identifice un exemplu de bună practică în materie de sustenabilitate, fapt care demonstrează avantajul pe care îl poate avea abordarea acestei chestiuni din timp, încă din faza conceperii unui proiect (a se vedea **caseta 6**).

Caseta 6 – *Shubha Yatra*: Promovarea și apărarea drepturilor femeilor migrante de origine nepaleză (*Nepal*3)

Bune practici

Scopul proiectului este de a promova și de a proteja drepturile femeilor migrante de origine nepaleză prin organizarea de acțiuni de sensibilizare și prin promovarea schimbului de cunoștințe în materie. O eventuală strategie de ieșire fusese discutată în mod riguros cu părțile interesate principale în faza de concepere a proiectului și făcuse obiectul unei evaluări continue în cursul implementării. Proiectul includea, în mod special, activități susceptibile să atragă sprijin suplimentar din partea donatorilor pentru a se asigura, după finalizarea sa, sustenabilitatea rezultatelor obținute.

Rezultatele obținute în urma activităților de sensibilizare s-au dovedit a fi sustenabile în timp. Unul dintre parteneri derula în districtul Rupandehi, cu sprijinul Organizației Internaționale a Muncii (OIM), un program privind migrația sigură. În mod similar, cu sprijin financiar din partea autorităților locale, Centrul de servicii pentru femeile migrante (federația lucrătoarelor migrante înființată în cadrul proiectului *Shubha Yatra*) organizează, în mod regulat, reuniuni de coordonare, la nivelul districtului, axate pe tema apărării drepturilor femeilor migrante.

Mai mult, centrele de informare din cadrul birourilor administrative districtuale (de la Hetauda și Bhairahawa) funcționează și colaborează în continuare cu 22 de ONG-uri locale care operează în domeniul drepturilor femeilor. În mod asemănător, ghișeele de informații din incinta aeroportului internațional și de la frontierele naționale și-au continuat activitatea cu sprijinul unor donatori și al unor fundații din sectorul privat. Cei doi parteneri din cadrul proiectului coordonează în mod activ aceste inițiative.

În ceea ce privește promovarea schimbului de cunoștințe în materie, partenerul principal, un ONG care își desfășoară activitatea la nivel internațional, a diseminat modelul de promovare a unei migrații sigure care a fost propus de acest proiect, asigurând, în prezent, punerea în aplicare a unor proiecte similare în districtele Rupandehi și Makwanpur. Aceste proiecte se sprijină pe activitatea desfășurată în cadrul proiectului finanțat de UE vizând emanciparea femeilor tinere prin educație și diminuarea cazurilor de căsătorie forțată între copii.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

68. Curtea a examinat dacă sprijinul acordat de UE a fost eficace în lupta împotriva traficului de persoane din Asia de Sud și de Sud-Est. Eradicarea traficului de persoane este în mod necesar un proces pe termen lung și presupune abordarea unui număr de cauze fundamentale ale acestui fenomen (de exemplu, inegalitatea de gen, sărăcia, nerespectarea drepturilor minorităților, educația și sănătatea), precum și anihilarea activităților diverselor rețele criminale. Traficul de persoane este prin natura sa o infracțiune clandestină, cu privire la care rareori sunt disponibile date statistice comparabile și suficiente. Ținând cont de acest context complex, de numeroasele priorități recunoscute la scară largă și de resursele disponibile limitate, Curtea a constatat că UE a fost parțial eficace în sprijinirea luptei împotriva traficului de persoane în Asia de Sud și de Sud-Est.

69. Cadrul de politică al UE în ceea ce privește traficul de persoane permite, în general, o abordare globală în vederea combaterii acestui fenomen, deși unele aspecte nu sunt încă pe deplin dezvoltate. Strategia privind eradicarea traficului de persoane (pentru perioada 2012-2016) era un document elaborat la nivel înalt, ea neoferind decât în măsură limitată orientări cu privire la dimensiunea externă a luptei împotriva traficului de persoane. În aprilie 2017, Comisia nu publicase încă nicio evaluare cuprinzătoare a rezultatelor obținute în cadrul acestei strategii și nici nu prezentase un cadru de politică privind combaterea traficului de persoane pentru perioada de după 2016.

70. Strategia privind eradicarea traficului de persoane este completată cu alte documente de politică, care, împreună, abordează principalele aspecte ale acestui fenomen. Comisia și SEAE recurg la o diversitate de instrumente în combaterea traficului de persoane, fie în mod direct, fie indirect: dialogul pe tema drepturilor omului este deosebit de util, în timp ce

dialogul bilateral și sprijinul furnizat forumurilor constituie la nivel regional (mai exact, ASEAN și ASEM în Asia) se numără printre celelalte instrumente utilizate. Până în prezent, UE nu a încheiat niciun parteneriat nou cu niciuna dintre țările din Asia de Sud și de Sud-Est în ceea ce privește lupta împotriva traficului de persoane (a se vedea punctele 22-43).

Recomandarea 1 – Dezvoltarea în continuare a cadrului strategic privind combaterea traficului de persoane prin creșterea pertinentei acestuia pentru Asia de Sud și de Sud-Est

Comisia, în coordonare cu SEAE și ținând cont de implicațiile pe care le poate avea evaluarea la jumătatea perioadei a instrumentelor de finanțare externă, ar trebui să continue dezvoltarea cadrului strategic privind lupta împotriva traficului de persoane, în special prin următoarele modalități:

- propunând Consiliului o listă actualizată de priorități, bazată pe rezultatele obținute până în prezent, pe gradul de răspândire a acestui fenomen în diferitele țări/regiuni și pe prioritățile tematice ale politicii;
- asigurându-se că factorii de decizie și specialiștii în domeniu au acces la date suficiente și comparabile privind activitățile sprijinite în vederea combaterii traficului de persoane;
- dezvoltând obiective și ținte clare pentru lupta împotriva traficului de persoane și înlesnind astfel conceperea unor acțiuni pertinente, coerente și cuprinzătoare în țările/regiunile considerate de comun acord ca fiind prioritare. Obiectivele ar trebui să fie transpuse în orientări operaționale mai detaliate care să fie suficient de clare pentru a focaliza activitățile implementate la fața locului, de exemplu prin utilizarea unor cadre naționale, a unor strategii de țară și a unor exerciții de programare relevante, precum și prin utilizarea rapoartelor de gestiune existente;
- identificând și, ulterior, evaluând și raportând cu privire la acele obiective care sunt cel mai bine îndeplinite prin intermediul proiectelor, prin utilizarea unui instrument diferit (de exemplu, dialogul pe tema drepturilor omului, instrumente de asistență tehnică, parteneriate axate în mod specific pe combaterea traficului de persoane etc.) sau prin intermediul mai multor instrumente combinate.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: jumătatea anului 2018

71. În pofida anumitor deficiențe, proiectele implementate în Asia de Sud și de Sud-Est care au fost examinate au produs unele rezultate pozitive în combaterea fenomenului traficului

de persoane. Impactul acestor rezultate ar fi putut fi însă mai mare dacă s-ar fi adoptat o abordare globală, care să fi permis o mai mare interacțiune și mai multe sinergii între proiecte și alte instrumente relevante pentru problema traficului de persoane. În jur de două treimi din proiectele incluse în eșantionul Curții prezentau deficiențe în ceea ce privește modul de formulare a obiectivelor și/sau a indicatorilor, iar unele neajunsuri ce afectau concepția unora dintre proiecte nu au fost remediate în timp util, în special înainte de semnarea contractului de finanțare (a se vedea punctele 45-52).

72. Comisia a monitorizat proiectele în mod adecvat, însă implementarea lor a fost afectată de un nivel limitat de apropiere a acestora de către autoritățile naționale, precum și de deficiențele privind capacitatea partenerilor și modalitatea acestora de implementare a activităților. S-a observat o îmbunătățire, în ansamblu, în ceea ce privește lupta împotriva traficului de persoane în Asia de Sud și de Sud-Est, însă corelarea acesteia cu acțiunile specifice ale UE este dificil de realizat (atât din perspectiva fondurilor alocate, cât și din perspectiva rezultatelor obținute). Deși, la momentul elaborării acestui raport, era prea devreme să se poată evalua sustenabilitatea tuturor rezultatelor obținute de proiecte, Curtea a constatat că aceasta nu era în mod sistematic asigurată – 14 proiecte din 25 (a se vedea punctele 54-67).

Recomandarea 2 – Maximizarea impactului proiectelor prin integrarea acestora într-un cadru global

În etapa de pregătire a cererilor de propuneri și în cea de selecție și de atribuire a granturilor, Comisia ar trebui să urmărească sprijinirea proiectelor care prezintă cea mai mare probabilitate de a contribui la îndeplinirea obiectivelor luptei împotriva traficului de persoane în țara/regiunea prioritară relevantă. Astfel, aceasta ar trebui:

- să includă criterii de selecție care să favorizeze o abordare globală în regiunea/țara respectivă, o acoperire adecvată a tuturor priorităților definite și posibilitatea de a obține interacțiuni și sinergii între proiecte și alte instrumente;
- să evalueze tipul și dimensiunea granturilor care se potrivesc cel mai bine cu forța și capacitatea societății civile din țara respectivă;

- să se asigure că proiectele selectate sunt astfel concepute încât să includă obiective SMART și indicatori RACER și că rezultatele estimate sunt realiste din punctul de vedere al termenelor de realizare, al bugetului disponibil și al capacității partenerilor;
- să pună un accent mai mare asupra sustenabilității rezultatelor scontate ale proiectelor încă dintr-un stadiu timpuriu, iar apoi pe tot parcursul ciclului de viață al proiectului, de exemplu, prin includerea cerinței de a se elabora strategii de ieșire care să aibă în vedere surse alternative de finanțare și care să încurajeze apropierea la nivel național a proiectelor după finalizarea lor.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: începutul anului 2018

Prezentul raport a fost adoptat de Camera III, condusă de domnul Karel PINXTEN, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 2 mai 2017.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

Anexa I**Prezentare generală a proiectelor**

Țara	Delegația UE responsabilă	Referința contractului în CRIS	Referința în textul prezentului raport	Denumirea proiectului	Suma totală planificată (în euro)	Contribuția financiară din partea UE (în euro)
Cambodgia	Cambodgia	EIDHR/2011/272-402	<i>Cambodia1</i>	<i>Safe migration and reduced trafficking (SMART)</i>	333 261	244 855
Cambodgia	Cambodgia	EIDHR/2009/218-621	<i>Cambodia2</i>	<i>Enhancing capacity to address trafficking especially in children from a human rights perspective in nine provinces and Phnom Penh municipality of Cambodia</i>	285 580	188 483
Cambodgia	Cambodgia	EIDHR/2011/272-403	<i>Cambodia3</i>	<i>Enhancing the Community to Prevent Human Trafficking, especially Women and Children and to Assist the Victims of Trafficking to Access to Justice</i>	555 330	299 878
Cambodgia	Cambodgia	EIDHR/2015/369-068	<i>Cambodia4</i>	<i>MIGRA ACTION - Advocate, Monitor and Communicate to Combat Human Trafficking and Unsafe Migration in Cambodia</i>	500 000	475 000
Indonezia	Indonezia	EIDHR/2010/253-189	<i>Indonesia1</i>	<i>Strengthening Advocacy Works and Young People Participation: A Supporting Action to the Implementation of the National Plan of Action on the Eradication of Criminal Acts of Trafficking in Person and Sexual Exploitation of Children 2009-2014</i>	106 564	99 004
Nepal	Nepal	EIDHR/2009/158-139	<i>Nepal1</i>	<i>Community Empowerment Action for Protection and Promotion of Rights of Women and Children</i>	126 080	100 864
Nepal	Nepal	EIDHR/2009/158-158	<i>Nepal2</i>	<i>Initiative to Capacitate Local Institutions to Combat Human Trafficking (ICLICHT)</i>	49 000	49 000

Țara	Delegația UE responsabilă	Referința contractului în CRIS	Referința în textul prezentului raport	Denumirea proiectului	Suma totală planificată (în euro)	Contribuția financiară din partea UE (în euro)
Nepal	Nepal	DCI-MIGR/2010/228-798	<i>Nepal3</i>	<i>Shubha Yatra: Promotion and Protection of Rights of Nepali Migrant Women</i>	700 000	560 000
Myanmar	Thailanda	DCI-HUM/2009/155-012	<i>Myanmar1</i>	<i>Protection of vulnerable children in Myanmar from trafficking and other forms of harm</i>	663 293	596 963
Thailanda	Thailanda	DCI-HUM/2009/154-928	<i>Thailand1</i>	<i>Protecting Migrant Children from Trafficking and Exploitation in the Mekong Sub-region</i>	649 969	584 972
Thailanda	Thailanda	DCI-MIGR/2008/153-312	<i>Thailand2</i>	<i>Going back - Moving on: Economic and Social Empowerment of Migrants Including Victims of Trafficking Returned from the EU countries</i>	2 199 813	1 758 813
Thailanda	Thailanda	DCI-HUM/2015/371-801	<i>Thailand3</i>	<i>Combatting Unacceptable Forms of Work in the Thai Fishing and Seafood Industry</i>	4 200 000	3 700 000
Vietnam	Vietnam	EIDHR/ 2010 /248-231	<i>Vietnam1</i>	<i>Standing Up Against Violence (Stand Up)</i>	205 649	195 366
Vietnam	Vietnam	EIDHR/2010/248-732	<i>Vietnam2</i>	<i>VESTA II</i>	279 902	251 912
India	Serviciul central DG DEVCO/răspundere descentralizată către delegația UE din India în 2011	DCI-MIGR/2010/224-427	<i>India1</i>	<i>Enhancing the Protection of Indian Migrant Workers in Oman through Evidence-Based Capacity-Building with Government and Civil Society</i>	700 410	560 328
India	India	EIDHR/2010/232-393	<i>India2</i>	<i>To support the Government of India's efforts to stop trafficking in women and girls through community action at the Panchayat level in partnership with the National Commission for Women</i>	300 000	240 000
India	India	EIDHR/2012/278-640	<i>India3</i>	<i>Strengthening law enforcement and mobilising community action to combat trafficking of women and children</i>	345 518	293 690

Țara	Delegația UE responsabilă	Referința contractului în CRIS	Referința în textul prezentului raport	Denumirea proiectului	Suma totală planificată (în euro)	Contribuția financiară din partea UE (în euro)
Filipine	Filipine	EIDHR/2009/220-287	<i>Philippines1</i>	<i>Private and Public Faces of Violence Against Women: Addressing Domestic Violence and Trafficking In the Urban Poor Communities and „Redlight Districts” (also known as Entertainment Centers) of Angeles City and Olongapo City (The Red AVP)</i>	175 151	140 121
Filipine	Filipine	EIDHR/2010/246-141	<i>Philippines2</i>	<i>Working towards better implementation of International and Local Laws on anti-child trafficking and other forms of child abuse in selected areas of the Philippines</i>	207 557	172 364
Pakistan	Pakistan	EIDHR/2011/277-432	<i>Pakistan1</i>	<i>"Meri Awaz Suno" (Listen to my voice)</i>	493 949	443 295
India - Nepal - Bangladesh	India	DCI-MIGR/2009/153-330	<i>Regional1</i>	<i>SANYUKT, „connected” – Regional project on case management and fight against trafficking within and from South Asia</i>	2 199 704	1 759 763
India - Nepal	India	DCI-HUM/2008/155-098	<i>Regional2</i>	<i>The Protection and Quality of Care - Anti-trafficking Action, piloted by Terre des hommes Child Relief with Sanlaap India</i>	592 120	470 902
				Subtotal (pentru proiectele vizând în principal lupta împotriva traficului de persoane)	15 868 850	13 185 573
Cambodgia	Cambodgia	DCI-MIGR/2013/282-889	<i>Cambodia5</i>	<i>MIGRA-SAFE: Safe Labour Migration for Vulnerable Cambodian Migrant Workers to Thailand</i>	714 300	571 000
Bangladesh	Bangladesh	DCI-NSAPVD/2011/270-442	<i>Bangladesh1</i>	<i>Rural Urban Child Migration Project</i>	1 349 994	998 996

Țara	Delegația UE responsabilă	Referința contractului în CRIS	Referința în textul prezentului raport	Denumirea proiectului	Suma totală planificată (în euro)	Contribuția financiară din partea UE (în euro)
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2011/223-092	<i>Bangladesh2</i>	<i>Improving child protection and rehabilitation of children from sexual abuse and exploitation in Bangladesh</i>	1 403 971	1 094 915
Bangladesh	Bangladesh	DCI-ASIE/2013/314-090	<i>Bangladesh3</i>	<i>Protection, essential services and durable solutions for refugees in Bangladesh</i>	3 770 680	1 500 000
Bangladesh	Bangladesh	DCI-HUM/2013/323-276	<i>Bangladesh4</i>	<i>Community Actions for Child Protection from Violence</i>	1 854 538	1 483 445
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2013/297-201	<i>Bangladesh5</i>	<i>Mapping and capacity-building of tea plantation workers and little-known ethnic communities of Bangladesh</i>	299 999	239 999
Bangladesh	Bangladesh	DCI-ASIE/2014/337-018	<i>Bangladesh6</i>	<i>Protection, essential services and durable solutions for refugees in Bangladesh; Phase IV</i>	10 442 840	6 000 000
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2015/367-497	<i>Bangladesh7</i>	<i>Combating Commercial Sexual Exploitation of Children (CCSEC) in Bangladesh</i>	839 003	750 000
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2010/254-352	<i>Bangladesh8</i>	<i>Promotion of Human Rights for Preventing Violence and Discrimination against Women and Girls (PPVD)</i>	300 000	285 000
Thailanda	Thailanda	DCI-NSAPVD/2011/280-905	<i>Thailand4</i>	<i>Empowering Women's Networks to Improve Women's Rights Protection and Access to Reproductive Health Services</i>	529 593	476 633
Thailanda	Thailanda	DCI-ASIE/2010/254-483	<i>Thailand5</i>	<i>Protection Assistance to Myanmar Refugees in Thailand</i>	1 204 213	963 370

Țara	Delegația UE responsabilă	Referința contractului în CRIS	Referința în textul prezentului raport	Denumirea proiectului	Suma totală planificată (în euro)	Contribuția financiară din partea UE (în euro)
Thailanda	Thailanda	DCI-NSAPVD/2011/280-903	<i>Thailand6</i>	<i>To act toward a better inclusion of Burmese migrants and a better recognition of their rights in Thailand</i>	665 775	499 331
La nivelul regiunii	Indonezia	DCI-ASIE/2015/360-522	<i>Regional3</i>	<i>EU-ASEAN Migration and Border Management II</i>	3 200 000	3 200 000
				Subtotal (pentru activitățile suplimentare vizând lupta împotriva traficului de persoane)	26 574 906	18 062 690
				Total general	42 443 755	31 248 263

Anexa II**Obiectivele și evaluările individuale ale proiectelor**

			Gradul de adecvare la nivel conceptual		Monitorizare și implementare		Rezultate și sustenabilitatea rezultatelor proiectelor	
Țara	Referința în textul prezentului raport	Obiectivul proiectului	Obiective SMART/indicatori RACER	Alte aspecte legate de conceperea proiectului (de exemplu, situația de referință, lecțiile învățate, bugetul)	Monitorizare	Implementare și alte aspecte	Rezultate	Sustenabilitate problematică
Cambodgia	<i>Cambodia1</i>	Obiectivul proiectului este de a promova migrația sigură, astfel încât să se reducă incidența cazurilor de trafic de persoane (atât în interiorul țării, cât și la nivel internațional) în Cambodgia, și de a consolida capacitățile organizațiilor societății civile și ale autorităților locale (la nivel de comună, de district sau de provincie), pentru a preveni migrația nesigură și traficul și pentru a spori capacitatea grupurilor vulnerabile la acest risc să ia decizii informate.						
Cambodgia	<i>Cambodia2</i>	Proiectul urmărește să promoveze integrarea drepturilor copiilor în activitățile desfășurate de autoritățile naționale în lupta împotriva traficului de persoane, precum și în practicile comunităților și ale ONG-urilor, prin promovarea unor schimbări la nivelul percepției în societate a acestui fenomen.						
Cambodgia	<i>Cambodia3</i>	Acțiunea abordează vulnerabilitatea extremă a copiilor migranți prin prevenirea exploatării lor și prin punerea la dispoziția copiilor care au fost victimele traficului de persoane a mijloacelor necesare pentru a se reface și pentru a-și continua viața. Acest proiect încearcă nu numai să atragă atenția părinților și a comunităților asupra riscurilor și vulnerabilităților la care copiii sunt susceptibili, ci și să creeze oportunități care să permită dezvoltarea personală a acestora.						

			Gradul de adecvare la nivel conceptual		Monitorizare și implementare		Rezultate și sustenabilitatea rezultatelor proiectelor	
Țara	Referința în textul prezentului raport	Obiectivul proiectului	Obiective SMART/indicatori RACER	Alte aspecte legate de conceperea proiectului (de exemplu, situația de referință, lecțiile învățate, bugetul)	Monitorizare	Implementare și alte aspecte	Rezultate	Sustenabilitate problematică
Cambodgia	<i>Cambodia4</i>	Obiectivul proiectului este de a spori capacitatea de a recunoaște cazurile de exploatare, de a dezvolta competențele organizațiilor societății civile, ale autorităților locale, ale migranților și ale familiilor lor în materie de comunicare și de apărare a drepturilor, cu scopul de a mări gradul de conștientizare la nivel local, național și internațional. O societate civilă mai bine pregătită și dotată va spori posibilitățile de a se asigura o vizibilitate situației efective de la fața locului, punând în evidență lacunele de conexiune și de circulație a informațiilor între nivelul local și cel național.						
Indonezia	<i>Indonesia1</i>	Inițiativa vizează consolidarea capacității organizațiilor societății civile de a face cunoscute aspectele privind traficul de persoane și exploatarea sexuală a copiilor prin promovarea participării tinerilor la acțiunile sale.						
Nepal	<i>Nepal1</i>	Proiectul viza creșterea capacității celor mai vulnerabile grupuri din trei districte din partea central-vestică a Nepalului de a-și face recunoscute și respectate drepturile și de a se proteja împotriva actelor de violență.						
Nepal	<i>Nepal2</i>	Proiectul viza promovarea drepturilor unor comunități vulnerabile prin combaterea traficului de persoane în rândul femeilor și al fetelor tinere în regiunea îndepărtată vestică a Nepalului.						
Nepal	<i>Nepal3</i>	Proiectul urmărește promovarea migrației sigure și protejarea drepturilor lucrătoarelor migrante prin mobilizarea și consolidarea răspunsului societății civile.						
Myanmar	<i>Myanmar1</i>	Obiectivul global este de a se stabili un sistem național eficace pentru protecția drepturilor copilului în Myanmar, de care să poată beneficia șase milioane de copii aflați în situație de vulnerabilitate.						

			Gradul de adecvare la nivel conceptual		Monitorizare și implementare		Rezultate și sustenabilitatea rezultatelor proiectelor	
Țara	Referința în textul prezentului raport	Obiectivul proiectului	Obiective SMART/indicatori RACER	Alte aspecte legate de conceperea proiectului (de exemplu, situația de referință, lecțiile învățate, bugetul)	Monitorizare	Implementare și alte aspecte	Rezultate	Sustenabilitate problematică
Thailanda	<i>Thailand1</i>	Obiectivul specific al proiectului este de a dezvolta sisteme de protecție a drepturilor copilului la nivel de comunitate și la nivel de municipalitate care să prevină traficul de persoane și alte forme de abuz, de neglijență, de violență și de exploatare și care să asigure protecția copiilor aflați în situație de vulnerabilitate în trei municipalități, contribuind la procesul de dezvoltare a unui sistem eficace de protecție a drepturilor copilului la nivel național.						
Thailanda	<i>Thailand2</i>	Proiectul urmărește să contribuie la diminuarea cazurilor de muncă forțată și de exploatare sexuală a migranților, inclusiv a numărului victimelor traficului de persoane, prin sprijinirea unui proces uman de returnare și de reintegrare în țara de origine, punându-se accentul pe sprijinirea unei autonomii financiare și sociale. Se estimează că, până la finalizarea proiectului, capacitățile entităților care prestează servicii menite să ajute migranții care au fost victime ale exploatării prin muncă și ale exploatării sexuale, inclusiv victime ale traficului de persoane, să se reîntoarcă și să se reintegreze în țara de origine se vor îmbunătăți în Thailanda, în Filipine și în UE și țările învecinate, prin ameliorarea coordonării și a colaborării între entitățile specializate în combaterea exploatării migranților și părțile interesate principale.						
Thailanda	<i>Thailand3</i>	Proiectul urmărește reducerea cazurilor de muncă forțată și de exploatare prin muncă a copiilor, precum și a altor forme inacceptabile de muncă, și eliminarea în mod treptat a oricărei forme de exploatare a lucrătorilor, în special a lucrătorilor migranți, în sectorul pescuitului și al prelucrării peștelui în Thailanda, și îmbunătățirea, în acest mod, a nivelului de respectare a drepturilor fundamentale la locul de muncă.						

			Gradul de adecvare la nivel conceptual		Monitorizare și implementare		Rezultate și sustenabilitatea rezultatelor proiectelor	
Țara	Referința în textul prezentului raport	Obiectivul proiectului	Obiective SMART/indicatori RACER	Alte aspecte legate de conceperea proiectului (de exemplu, situația de referință, lecțiile învățate, bugetul)	Monitorizare	Implementare și alte aspecte	Rezultate	Sustenabilitate problematică
Vietnam	<i>Vietnam1</i>	Obiectivul proiectului este de a contribui la eforturile depuse de autoritățile naționale în vederea reducerii cazurilor de violență împotriva femeilor, prin îmbunătățirea mijloacelor de protecție și de sprijinire a femeilor care au fost victime ale unor acte de violență.						
Vietnam	<i>Vietnam2</i>	Proiectul urmărește să promoveze și să consolideze nivelul de respectare a drepturilor omului și a libertăților fundamentale ale femeilor care trăiesc în zone sărace și îndepărtate din Vietnam, în special ale celor care fac parte din grupuri vulnerabile precum minorități naționale, femei neșcolarizate și victime ale traficului de persoane care s-au întors în țara de origine.						
India	<i>India1</i>	Proiectul urmărește să contribuie la consolidarea drepturilor lucrătorilor migranți indieni care se deplasează către sau dinspre țările Golfului Persic, prin creșterea capacității a 20 de actori nestatali și a 50 de funcționari responsabili din cadrul unor ministere de resort (Departamentul pentru imigrație din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Departamentul privind diaspora indiană din străinătate din cadrul Ministerului Afacerilor Externe, Ministerul Muncii, Ministerul privind Dezvoltarea Femeilor și a Copiilor) atât din India, cât și din țările respective, în vederea dezvoltării drepturilor lucrătorilor migranți.						
India	<i>India2</i>	Obiectivul global al proiectului este acela ca, până în 2015, eforturile guvernului Indiei vizând crearea unor mecanisme de prevenție instituționalizate care să oprească traficul de persoane încă din districtele sursă să fie sprijinite și intensificate cu ajutorul acțiunilor întreprinse la nivel de comunitate.						

			Gradul de adecvare la nivel conceptual		Monitorizare și implementare		Rezultate și sustenabilitatea rezultatelor proiectelor	
Țara	Referința în textul prezentului raport	Obiectivul proiectului	Obiective SMART/indicatori RACER	Alte aspecte legate de conceperea proiectului (de exemplu, situația de referință, lecțiile învățate, bugetul)	Monitorizare	Implementare și alte aspecte	Rezultate	Sustenabilitate problematică
India	<i>India3</i>	Combaterea traficului de femei și de copii prin consolidarea capacităților, prin formarea și sensibilizarea instituțiilor de aplicare a legii cu privire la această chestiune, prin asigurarea de sprijin și de protecție victimelor și prin intensificarea acțiunilor de urmărire penală a traficantilor și de anihilare a rețelilor criminale implicate în traficul de femei și de copii, cu ajutorul unor rețele și parteneriate între entitățile relevante din zonele de proveniență, de tranzit și de destinație.						
Filipine	<i>Philippines1</i>	Proiectul vizează să contribuie la un mediu de guvernare în care promovarea drepturilor omului să fie în centrul atenției, în special prin asigurarea îndeplinirii de către autoritățile locale a obligațiilor care le revin pentru a promova și a proteja drepturile populațiilor vulnerabile împotriva traficului de persoane și violenței, și să contribuie la creșterea capacității femeilor de a-și face recunoscute și respectate drepturile fundamentale.						
Filipine	<i>Philippines2</i>	Proiectul urmărește să contribuie la punerea în aplicare a Protocolului opțional referitor la vânzarea de copii, prostituția copiilor și pornografia infantilă, a Legii privind combaterea traficului de persoane adoptate în 2003 (Legea 9208 a Republicii) și a altor legi relevante naționale.						
Pakistan	<i>Pakistan1</i>	Proiectul are trei obiective, și anume: 1) diminuarea numărului de cazuri de abuz sexual al copiilor, de exploatare sexuală a copiilor în scop comercial și de trafic intern de copii; 2) dezvoltarea capacităților locale de reacție la cazurile de abuz al copiilor și 3) dezvoltarea unor procese democratice și pașnice bazate pe dialog, solidaritate și echitate în vederea promovării protecției copilului.						

			Gradul de adecvare la nivel conceptual		Monitorizare și implementare		Rezultate și sustenabilitatea rezultatelor proiectelor	
Țara	Referința în textul prezentului raport	Obiectivul proiectului	Obiective SMART/indicatori RACER	Alte aspecte legate de conceperea proiectului (de exemplu, situația de referință, lecțiile învățate, bugetul)	Monitorizare	Implementare și alte aspecte	Rezultate	Sustenabilitate problematică
India - Nepal - Bangladesh	<i>Regional1</i>	Prevenirea migrației nesigure și a traficului de copii și de adolescenți provenind din India (Bengalul de Vest și Andhra Pradesh) și din Bangladesh (districtele și satele din care provin în cea mai mare parte aceste victime), reabilitarea victimelor traficului de persoane provenite din India (Bengalul de Vest și Andhra Pradesh), Nepal și Bangladesh.						
India - Nepal	<i>Regional2</i>	Integrarea cu succes în comunitate a copiilor care au supraviețuit traficului de persoane. Obiectiv specific: îmbunătățirea protecției, a calității îngrijirii și a integrării în comunitate a copiilor care au fost victime ale traficului de persoane în India și în Nepal.						
Cambodgia	<i>Cambodia5</i>	Obiectivul global al proiectului este de a promova migrația sigură cu scopul de a proteja drepturile migranților din Cambodgia (printre care femei și copii) și de a reduce vulnerabilitatea acestora la riscul de a deveni victime ale exploatarei prin muncă și ale traficului de persoane.						
Bangladesh	<i>Bangladesh1</i>	Proiectul vizează să consolideze serviciile autorităților locale care urmăresc, în cooperare cu diverși actori nestatali, să reducă migrația nesigură a copiilor dinspre sate către orașe și să îmbunătățească situația copiilor migranți.						
Bangladesh	<i>Bangladesh2</i>	Obiectivul proiectului este de a reduce numărul cazurilor de abuz sexual și de exploatare sexuală a copiilor în zonele vizate de acesta și de a reabilita și reintegra cu succes în societate copiii care au fost victime ale unor astfel de cazuri.						
Bangladesh	<i>Bangladesh3</i>	Obiectivul și scopul global al acestui proiect este de a asigura respectarea drepturilor refugiaților, dându-li-se astfel posibilitatea de a deveni autonomi și de a fi pregătiți pentru soluții sustenabile în viitor. Obiectivul specific este de a ajuta refugiații să devină autonomi și să ajungă la un nivel suficient de independență, astfel încât să poată duce o viață constructivă într-un mediu de siguranță și de securitate.						

			Gradul de adecvare la nivel conceptual		Monitorizare și implementare		Rezultate și sustenabilitatea rezultatelor proiectelor	
Țara	Referința în textul prezentului raport	Obiectivul proiectului	Obiective SMART/indicatori RACER	Alte aspecte legate de conceperea proiectului (de exemplu, situația de referință, lecțiile învățate, bugetul)	Monitorizare	Implementare și alte aspecte	Rezultate	Sustenabilitate problematică
Bangladesh	<i>Bangladesh4</i>	Acțiunea vizează să consolideze capacitatea și competențele instituțiilor statului și ale actorilor nestatali de a elimina orice formă de violență împotriva copiilor. Acest lucru va putea fi înfăptuit prin sporirea acțiunilor inițiate de comunitate în vederea protecției copiilor, precum și printr-un sprijin juridic și o reabilitare sub toate formele în vederea reintegrării în societate a copiilor care au fost victime ale unor acte de violență.						
Bangladesh	<i>Bangladesh5</i>	Obiectivul proiectului constă în promovarea drepturilor, a libertăților fundamentale și a dreptului de reprezentare a lucrătorilor de pe plantațiile de ceai aflați în situații „de constrângere” și ale minorităților etnice mai puțin cunoscute în mediul politico-economic și în cel sociocultural în Bangladesh, prin acțiuni de cercetare (inventariere), prin consolidarea capacităților și prin creșterea gradului de conștientizare și de apărare a drepturilor acestora.						
Bangladesh	<i>Bangladesh6</i>	Proiectul urmărește să faciliteze crearea, în Bangladesh, a unui mediu în care refugiații rohingya să poată beneficia de o protecție internațională adecvată, continuându-se totodată căutarea unei soluții durabile.						
Bangladesh	<i>Bangladesh7</i>	Obiectivul global al proiectului intitulat <i>Combating Commercial Sexual Exploitation of Children (CCSEC)</i> în Bangladesh este de a contribui la combaterea exploatarea sexuale în scop comercial a copiilor. Obiectivul specific al acestei acțiuni este de a proteja și de a promova drepturile copiilor care au supraviețuit acestei forme de exploatare și ale celor vulnerabili la riscul de a deveni victime, prin facilitarea implementării Convenției 182 a OIM (ILO-C182) și a Protocolului opțional la Convenția ONU privind drepturile copilului (UNCRC-OP-2) în Bangladesh.						

			Gradul de adecvare la nivel conceptual		Monitorizare și implementare		Rezultate și sustenabilitatea rezultatelor proiectelor	
Țara	Referința în textul prezentului raport	Obiectivul proiectului	Obiective SMART/ indicatori RACER	Alte aspecte legate de conceperea proiectului (de exemplu, situația de referință, lecțiile învățate, bugetul)	Monitorizare	Implementare și alte aspecte	Rezultate	Sustenabilitate problematică
Bangladesh	<i>Bangladesh8</i>	Obiectivul global este de a preveni orice formă de violență și de discriminare împotriva grupurilor vulnerabile, în special împotriva femeilor și a fetelor tinere, prin promovarea drepturilor omului în zone specifice din Bangladesh.						
Thailanda	<i>Thailand4</i>	Obiectivul global al proiectului este de a îmbunătăți, până la finalizarea proiectului într-un termen de patru ani, accesul la protecție juridică și la servicii de sănătate pentru femeile din 12 provincii din nord-estul Thailande care sunt vulnerabile la riscul de a deveni victime ale violenței domestice, sexuale și ale traficului de persoane sau care întâmpină dificultăți privind accesul la serviciile de sănătate, în special în ceea ce privește sănătatea reproducerii.						
Thailanda	<i>Thailand5</i>	Obiectivul proiectului este ca refugiații din Myanmar aflați în tabere speciale și solicitanții de azil din această țară să beneficieze de un mediu de protecție mai bun în Thailanda.						
Thailanda	<i>Thailand6</i>	Acțiunea vizează creșterea capacității a 205 actori nestatali care operează în interesul lucrătorilor migranți în zone intens populate de migranți birmanezi, în activitatea lor de apărare a drepturilor migranților și de facilitare a unor schimbări de natură legislativă (la nivel local, de provincie și la nivel național), prin crearea unor platforme de dialog între autoritățile locale, societatea civilă din Thailanda și comunitățile birmaneze.						
La nivelul regiunii	<i>Regional3</i>	Obiectivul programului este de a sprijini ASEAN în procesul de integrare derulat de aceasta, prin implementarea Planului general privind conectivitatea ASEAN, în special conectivitatea între cetățenii națiunilor participante, și de a consolida rețelele dintre instituțiile de aplicare a legii și cooperarea lor la punctele de tranzit regionale principale, cu ajutorul unui studiu vizând facilitarea obținerii vizelor pentru persoanele din						

			Gradul de adecvare la nivel conceptual		Monitorizare și implementare		Rezultate și sustenabilitatea rezultatelor proiectelor	
Țara	Referința în textul prezentului raport	Obiectivul proiectului	Obiective SMART/indicatori RACER	Alte aspecte legate de conceperea proiectului (de exemplu, situația de referință, lecțiile învățate, bugetul)	Monitorizare	Implementare și alte aspecte	Rezultate	Sustenabilitate problematică
		cadrul și din afara ASEAN pentru a călători în cadrul ASEAN.						

Notă: La evaluarea acestor proiecte, Curtea a avut în vedere provocările inerente asociate proiectelor din domeniul drepturilor omului. De exemplu, sustenabilitatea rezultatelor necesită adesea un sprijin continuu din partea donatorilor și o apropiere a proiectelor din partea autorităților naționale pentru ca rezultatele obținute să poată fi menținute.

Notă: Au existat 10 proiecte pentru care Curtea nu a putut evalua sustenabilitatea rezultatelor, fie pentru că acestea erau în curs de desfășurare (șapte), fie pentru că raportul final nu fusese încă adoptat la momentul examinării Curții (un proiect) sau nu era suficient de detaliat (două). Dintre aceste proiecte, Curtea a constatat că existau îngrijorări serioase legate de sustenabilitatea proiectului *Bangladesh6*, în cazul căruia guvernul nu dădea dovadă de o cooperare suficientă, și de cea a proiectului *Cambodia4*, în cazul căruia modelul de ambasciori plătiți la nivelul comunității prezenta în mod special neajunsuri.

Legenda culorilor:

	Standardele au fost îndeplinite în totalitate, sub toate aspectele semnificative
	Unele standarde nu sunt îndeplinite
	Deviații semnificative de la standarde

Anexa III**Deficiențele bazei de date a site-ului privind combaterea traficului de persoane**

1. Sistemul informațional comun RELEX al Comisiei (CRIS) nu indică dacă un proiect are sau nu o componentă relevantă pentru lupta împotriva traficului de persoane. În principiu, proiectele care sunt implementate în acest domeniu sunt incluse, în mod sistematic, într-o bază de date care a fost creată special în acest scop și care este accesibilă prin intermediul site-ului web dedicat luptei împotriva traficului de persoane. Curtea a analizat baza de date disponibilă pe acest site și a constatat că nu există nicio coerență în clasificarea proiectelor din punctul de vedere al legăturii lor cu lupta împotriva traficului de persoane.
 2. În septembrie 2016, Comisia a publicat un studiu care conținea o examinare cuprinzătoare a proiectelor pe care le finanțase în vederea combaterii traficului de persoane (*Study on comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission*). Autorul acestui studiu a inclus o explicație care indică, de asemenea, că baza de date nu poate fi considerată suficient de robustă sau de fiabilă. Astfel, se menționează că, în pofida eforturilor depuse de biroul coordonatorului antitrafic al UE pentru a furniza contractantului informații cu privire la totalitatea proiectelor finanțate de toate serviciile pentru întreaga perioadă examinată, studiul nu poate fi considerat o prezentare exhaustivă și completă a tuturor proiectelor finanțate de Comisia Europeană în domeniul traficului de persoane.
 3. Lipsa de coerență între diferitele proiecte din baza de date poate fi observată și pe baza analizei eșantionului. Comisia a clasificat proiectul *Cambodia5* în categoria proiectelor legate de traficul de persoane, nu însă și proiectul *Cambodia4*, deși acesta a fost considerat de către un evaluator ca fiind o continuare a primului proiect.
-

Exemple de proiecte care sunt/nu sunt conținute în baza de date a site-ului privind combaterea traficului de persoane	
Proiecte incluse în baza de date a site-ului privind combaterea traficului de persoane	Proiect similar neinclus
<u><i>Facilitating Corporate Social Responsibility in the field of Human Trafficking</i></u> (HOME/2011/ISEC/AG/THB/4000001962) Obiectivul principal al proiectului este de a îmbunătăți mecanismul de prevenire a traficului de persoane având ca scop exploatarea prin muncă. Acest obiectiv urma a fi realizat prin traducerea și implementarea Liniilor directoare ale ONU privind afacerile și drepturile omului în domeniul traficului de persoane, fiind vizate trei sectoare: agricultura, construcțiile și turismul (site-ul privind combaterea traficului de persoane).	<u><i>Partnerships to combat child labour through corporate social responsibility CSR in Bangladesh</i></u> (CRIS 266430) Proiectul urmărește să amelioreze viața și condițiile de trai ale copiilor exploatați prin muncă în Bangladesh în sectorul privat, atât pe plan formal, cât și informal. La punctul 1.6.2 din descrierea acțiunii, se arată că exploatarea prin muncă a copiilor este considerată a fi cea mai răspândită încălcare a drepturilor copilului în Bangladesh, aproximativ 7,4 milioane de copii lucrând în mod regulat în condiții periculoase de muncă, și că problema generală pe care acțiunea urmărește să o abordeze este gradul insuficient de conștientizare a acestui fenomen și nivelul scăzut de aplicare a responsabilității sociale a întreprinderilor și a standardelor de conformitate socială în sectorul privat, ceea ce duce la situații de muncă periculoasă exercitată de către copii.
<u><i>Trafficking Prevention for Vulnerable Youth and Women in Kosovo</i></u> (EIDHR/2008/168-436) Scopul proiectului era de a îmbunătăți prevenirea traficului de persoane prin creșterea capacității ONG-urilor active pe plan local în cadrul programelor vizând combaterea acestui fenomen în Kosovo. Mai mult, proiectul urmărea să mărească gradul de conștientizare a acestei probleme în rândul grupurilor celor mai vulnerabile, cum ar fi elevi din școala primară, victime ale violenței bazate pe gen și fete care au abandonat școala, în zone rurale din Kosovo. Proiectul	<u><i>Improving child protection and rehabilitation of children from sexual abuse and exploitation in Bangladesh</i></u> Obiectivul proiectului este de a reduce numărul cazurilor de abuz sexual și de exploatare sexuală a copiilor în zonele vizate de acesta și de a reabilita și reintegra cu succes în societate copiii care au fost victime ale unor astfel de cazuri.

viza, în plus, să promoveze formarea profesională a tinerelor femei astfel încât acestea să fie mai puțin vulnerabile la fenomenul traficului de persoane și, în același timp, să își poată construi o viață autonomă (site-ul privind combaterea traficului de persoane).	
--	--

Sursa: analiza realizată de Curtea de Conturi Europeană cu privire la baza de date a site-ului privind combaterea traficului de persoane și cu privire la CRIS.

RĂSPUNSURILE COMISIEI ȘI ALE SEAE LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE

„SPRIJINUL ACORDAT DE UE PENTRU LUPTA ÎMPOTRIVA TRAFICULUI DE PERSOANE ÎN ASIA DE SUD ȘI DE SUD-EST”

SINTEZĂ

I. Traficul de persoane (THB) constituie o parte integrantă a angajamentului global al Uniunii Europene în domeniul politicii externe și de securitate, în cadrul căreia UE se angajează să abordeze o serie de încălcări ale drepturilor omului și de provocări în materie de securitate. Combaterea traficului de persoane este un domeniu relativ nou în contextul acțiunii externe a UE, începând din 2009. Pe tot parcursul acestei perioade inițiale, angajamentul s-a materializat la nivel politic, la nivelul înalților funcționari și la nivel tehnic, pe plan mondial și în Asia de Sud și de Sud-Est.

Astfel cum a afirmat Comisia în fața Parlamentului European: „În prezent, luăm considerare experiența și realizările obținute în cadrul strategiei actuale, analizând tendințele și problemele și evaluând și discutând cu părțile interesate acțiunile viitoare necesare în diferitele domenii de politică. Obiectivul nostru este de a aborda provocările create de modificarea contextului sociopolitic. Cu toate acestea, în același timp, dorim să păstrăm o abordare coordonată, coerentă și consecventă și o continuare a eforturilor de a lupta împotriva acestei forme de criminalitate extrem de periculoasă, dar foarte profitabilă. Lupta împotriva traficului de persoane este un imperativ pentru ca UE să continue își îndeplinească angajamentele: datorăm acest lucru victimelor și societăților noastre”.

II. Curtea utilizează termenul de „destinație atractivă” pentru victime în descrierea Uniunii Europene. În timp ce UE poate fi considerată o destinație „atractivă”, trebuie să fie subliniat, de asemenea, rolul UE ca generator de cerere. Astfel cum a fost subliniat de către Europol și în Raportul UE privind evaluarea amenințării pe care o reprezintă formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată (SOCTA 2013), „cererea constantă pentru serviciile asociate cu exploatarea sexuală și prin muncă, precum și persistența inegalităților socioeconomice dintre țările dezvoltate și țările în curs de dezvoltare conduce la traficul de persoane” [documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește Raportul privind progresele înregistrate în lupta împotriva traficului de persoane (2016), SWD(2016) 159 final].

III. În ceea ce privește observația potrivit căreia „pentru perioada de după 2016 nu a fost încă prezentată nicio strategie în acest domeniu”, Comisia dorește să precizeze că, astfel cum se reflectă în Agendele europene privind migrația și securitatea, sunt în curs de desfășurare activități în vederea dezvoltării unui cadru de politică pentru perioada de după 2016.

VI. SEAE ar dori să sublinieze că drumul către parteneriate dedicate traficului de persoane include dialoguri din ce în ce mai constructive cu țările individuale și în formate regionale precum ASEAN și ASEM, cu privire la aspecte mai largi, cum ar fi drepturile omului și/sau asistența pentru cooperare, în cadrul cărora sunt discutate în prezent aspecte legate de traficul de persoane. Acesta este un proces care necesită timp, resurse și o cooperare strânsă cu omologii din regiune.

Merită reiterat faptul că, având în vedere caracterul transversal al traficului de persoane, este logic ca acesta să fie abordat într-un context mai larg și să se aplice politici și instrumente mai ample, de exemplu respectarea drepturilor omului, reducerea sărăciei, sprijinirea statului de drept, gestionarea frontierelor, combaterea criminalității organizate sau gestionarea migrației, astfel cum s-a menționat în raportul Curții. Activitatea în aceste domenii abordează o multitudine de cauze fundamentale și de factori determinanți care stau la baza traficului de persoane și, prin urmare, soluționarea acestora este esențială.

VII. Comisia salută evaluarea pozitivă a Curții și, chiar dacă este de acord cu faptul că este dificil să se stabilească o legătură între proiecte specifice și îmbunătățirea globală cu privire la traficul de persoane, este clar că o combinație de dialog politic, promovare și acțiuni complementare cu actori locali importanți a creat un impuls care a condus la schimbări în mai multe țări.

În ceea ce privește neajunsurile specifice menționate, aceasta ar dori să sublinieze faptul că:

- prin definiție, proiectele sunt limitate în timp, iar sustenabilitatea proiectelor reprezintă o preocupare majoră pentru Comisie;
- proiectele finanțate prin intermediul granturilor sunt concepute de ONG-urile solicitante, care își asumă acțiunea și o pun în aplicare. Orice modificare trebuie să fie convenită cu ONG-urile și nu ar trebui să modifice condițiile de acordare a grantului. Evaluarea neajunsurilor în conceperea proiectelor este o evaluare calitativă, care depinde de evaluarea individuală din partea managerului de program sau a personalului de monitorizare. De cele mai multe ori, modificările sunt declanșate de misiuni de monitorizare externă sau de evaluări care determină beneficiarul grantului să ajusteze modul în care a fost conceput proiectul.

În cele din urmă, multe proiecte au fost puse în aplicare în medii dificile din punct de vedere politic și local, iar gestionarea proiectelor trebuie să fie ajustată în funcție de constrângerile locale, ceea ce conduce în mod inerent la întârzieri în punerea în aplicare.

INTRODUCERE

3. Comisia dorește să sublinieze în continuare faptul că, astfel cum se menționează în Strategia UE pentru perioada 2012-2016 în vederea eradicării traficului de persoane, „vulnerabilitatea față de traficul de persoane și diferitele forme de exploatare depinde de sex. În timp ce în cazul femeilor și al fetelor tendința este de a fi victime ale traficului de persoane în scopul exploatarei în industria sexului, în activitățile casnice sau în sectorul îngrijirii, în cazul bărbaților și al băieților tendința este de a fi obligați la muncă forțată, în special în agricultură, construcții, minerit, silvicultură și pescuit. În plus, consecințele pe termen scurt și lung pentru victimele traficului pot fi diferite în cazul femeilor și în cel al bărbaților, în funcție de forma traficului și de sex”.

7. În ceea ce privește trimiterea pe care o face Curtea la faptul că „46 de milioane de persoane sunt prinse în capcana acestei forme de sclavie a erei moderne”, Comisia dorește să sublinieze necesitatea de a interpreta cu prudență estimările și datele statistice, ținând seama de cel mai recent Raport global privind traficul de persoane (2016) al UNODC.

Cifra indicată de 46 de milioane de persoane prinse în capcana acestei forme de sclavie a erei moderne constituie doar o estimare nu numai a traficului de persoane, ci și a altor fenomene, și nu reprezintă prevalența reală a traficului de persoane sau a numărului de victime ale traficului care au intrat în contact cu autoritățile. În plus, astfel cum a afirmat Curtea în nota de subsol 5, termenul de sclavie a erei moderne nu constituie o calificare sau o definiție juridică.

12. Astfel cum se prevede în Agendele europene privind migrația și securitatea, Comisia depune eforturi în prezent pentru dezvoltarea unui cadru de politică pentru perioada de după 2016.

OBSERVAȚII

22. Comisia dorește să sublinieze că adoptarea Strategiei UE pentru perioada 2012-2016 în vederea eradicării traficului de persoane a fost rezultatul final al unei proceduri care a inclus consultări specifice în conformitate cu cerințele procedurale aplicabile. Strategia UE a fost rezultatul consultărilor cu o gamă largă de părți interesate (state membre, ONG-uri, organizații internaționale, agenții ale UE). În acest cadru au fost colectate date privind traficul de persoane, inclusiv datele

statistice disponibile, rapoarte asupra situației, analize juridice și economice, cum ar fi datele și rapoartele agențiilor SOCTA și UE.

Este important să se sublinieze faptul că strategia UE a fost salută de toate părțile interesate, inclusiv prin concluziile Consiliului privind noua Strategie UE pentru perioada 2012-2016 în vederea eradicării traficului de persoane, cea de a 3195-a reuniune a Consiliului Justiție și Afaceri Interne de la Luxemburg, la 25 octombrie 2012.

23. Răspuns comun la punctele 23 și 24.

Comisia a raportat în mod substanțial cu privire la acțiunile întreprinse în cadrul strategiei UE și a asigurat monitorizarea îndeaproape, prin rapoarte și studii relevante. Comisia ar dori să sublinieze că există un raport intermediar privind punerea în aplicare a Strategiei UE în vederea eradicării traficului de persoane [COM (2014) 635 final]. Deși nu constituia o obligație legală a Comisiei, raportul a contribuit la efectuarea unui bilanț al progreselor realizate în punerea în aplicare a strategiei UE.

În special, o secțiune a raportului intermediar prezintă măsurile luate începând cu 2012 în temeiul documentului orientat către acțiune (AOP) din 2009 privind consolidarea dimensiunii externe a UE în combaterea traficului de persoane. Raportul nu include numai activitățile desfășurate prin cooperarea între instituțiile, agențiile și organismele UE, statele membre, organizațiile societății civile și sectorul privat; acesta cuprinde, de asemenea, acțiunile întreprinse în cadrul UE și în cooperare cu țările terțe de origine, de tranzit și de destinație. În plus, raportul include o anexă cu privire la activitatea importantă a șapte agenții UE din domeniul justiție și afaceri interne (EASO, Frontex, Europol, EIGE, FRA, CEPOL, Eurojust) pentru a aborda traficul de persoane, pe baza declarației comune semnate de directorii agențiilor respective cu ocazia Zilei UE de luptă împotriva traficului de persoane la 18 octombrie 2011.

În plus, primul raport al Comisiei privind progresele înregistrate în lupta împotriva traficului de persoane [COM(2016) 267 final] și documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei [SWD(2016) 159 final] conțin o multitudine de informații cu privire la acțiunile și rezultatele obținute, de asemenea, în contextul Strategiei UE pentru combaterea traficului de persoane.

Toate rezultatele obținute incluse în strategia UE au fost făcute publice, după caz, pe site-ul Comisiei dedicat combaterii traficului de persoane (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>). Acestea includ studiul privind revizuirea cuprinzătoare a politicii de combatere a traficului de persoane prin proiecte finanțate de Comisia Europeană (2016), precum și o serie de alte studii, orientări și manuale relevante.

25. În ceea ce privește observația cu privire la insuficiența orientărilor furnizate de prioritizarea regională și bilaterală în paralel, Comisia și SEAE ar dori să clarifice faptul că această formulare a permis utilizarea celei mai largi game posibile de dialoguri disponibile și/sau de parteneriate - atât bilaterale, cât și multilaterale/regionale - pentru a aborda aspectele legate de THB împreună cu țările din Asia de sud și de Sud-Est. Prioritizarea din 2012 a fost utilizată ca orientare într-un sens mai larg, pentru dialogul în materie de politică și pentru un angajament politic mai mare legat de lupta împotriva traficului de persoane.

Pe de altă parte, Comisia și SEAE recunosc necesitatea de urmărire și de revizuire a prioritizării. Aceasta poate fi luată în considerare în contextul dezvoltării unui cadru de politică pentru perioada de după 2016.

33. Comisia ar dori să amintească faptul că documentele de programare sunt limitate în lungime, iar drepturile omului sunt menționate în mod regulat, buna guvernare/statul de drept fiind selectat(ă) în cele mai multe țări ca un sector prioritar.

34. Comisia întreține și dezvoltă un site dedicat combaterii traficului de persoane (<https://ec.europa.eu/anti-trafficking/>), care conține o bază de date cu proiectele privind traficul de persoane finanțate de Comisia Europeană, precum și informații referitoare, printre altele, la instrumentele juridice și de politică ale UE, măsurile de combatere a traficului de persoane în statele membre, oportunitățile de finanțare și inițiativele UE. Informațiile cu privire la proiecte sunt furnizate de diferite direcții generale responsabile de gestionarea diferitelor instrumente de finanțare. Faptul dacă un proiect constituie o acțiune relevantă pentru combaterea traficului de persoane se evaluează de la caz la caz de către serviciile competente.

36. SEAE apreciază recunoașterea de către Curte în acest context a importanței diferitelor dialoguri politice pe tema drepturilor omului pe care UE le desfășoară cu țările din Asia de Sud și de Sud-Est. UE abordează aceste aspecte atât în dialoguri specifice pe tema drepturilor omului, cât și în cadrul altor foruri de politică, după caz, de exemplu misiuni de monitorizare a SGP+, comitete mixte și reuniuni ad-hoc. Astfel de dialoguri cu țări individuale sunt completate de dialoguri echivalente la nivel regional între UE și ASEAN și ASEM, de exemplu.

38. SEAE este de acord cu concluzia și ar dori să clarifice faptul că aspectele legate de drepturile omului pot fi discutate în cadrul diferitelor forme de dialoguri cu partenerii din regiune. Și anume, cu Thailanda, aspectele legate de drepturile omului sunt discutate într-un format de reuniune a înalților funcționari, până la punerea în aplicare a Acordului de parteneriat și cooperare. În plus, unele dintre aspectele legate de drepturile omului sunt abordate în contextul discuțiilor conduse de Comisie cu privire la pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat și la ocuparea forței de muncă. A se vedea, de asemenea, răspunsul la punctul 36 de mai sus.

40. UE cooperează cu toate țările pentru combaterea traficului de persoane, astfel cum arată diferitele proiecte. Comisia și SEAE sunt foarte angajate față de parteneriatul UE-ASEAN și sunt pregătite să dezvolte în continuare potențialul acestuia.

A se vedea, de asemenea, răspunsurile la punctele 36, 38, 43 și 70.

41. Comisia și SEAE ar dori să confirme că UE participă la Procesul de la Bali prin statele sale membre și prin Comisia Europeană în calitate de observatori și continuă să evalueze potențialul procesului. Ministrul afacerilor externe al Țărilor de Jos l-a reprezentat pe Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și vicepreședintele Comisiei (ÎR/VP) la cea de a 6-a reuniune ministerială a Procesului de la Bali, la 23 martie 2016.

42. În ceea ce privește observația Curții cu privire la comunitatea de experți, Comisia și SEAE ar dori să sublinieze faptul că traficul de persoane a fost consolidat ca domeniu de interes pentru UE relativ recent – în 2009, prin adoptarea la nivelul UE a documentului orientat către acțiune privind dimensiunea externă a traficului de persoane. Ulterior, pe parcursul perioadei inițiale, au fost depuse eforturi pentru a crea o astfel de expertiză, de exemplu prin formarea personalului din delegațiile UE și prin distribuirea de pachete de informații pentru serviciile vizate și toate delegațiile UE.

În cadrul delegațiilor UE, aspectele legate de traficul de persoane sunt abordate, de regulă, în comun de către punctul focal pentru drepturile omului și șeful secțiunii politice. Prin urmare, punctele focale pentru drepturile omului, care includ traficul de persoane, sunt cunoscute în orice moment.

Comisia și SEAE se angajează să continue diseminarea informațiilor și îmbunătățirea înțelegerii în rândul personalului propriu cu privire la politica UE privind traficul de persoane, care reprezintă o parte integrantă a acțiunilor strategice globale ale UE.

43. Atunci când se decide modul de punere în aplicare a mandatului legat de parteneriatele împotriva traficului de persoane, adesea cel mai adecvat mod a fost de a maximiza utilizarea dialogurilor existente sau a dialogurilor politice mai largi.

O evoluție mai recentă a constat în desemnarea de ofițeri de legătură europeni în materie de migrație în țările vizate (de exemplu, Pakistan și Bangladesh), precum și a unui funcționar Europol dedicat în Singapore, toți aceștia ocupându-se, printre altele, cu combaterea traficului de persoane.

46. Comisia își urmează normele și tratează fiecare propunere în același mod pentru a asigura un tratament echitabil și egal. Sinergiile și interacțiunile cu alte proiecte sunt abordate prin activități de coordonare efectuate de delegațiile UE.

47. Consiliul Uniunii Europene a adoptat în noiembrie 2009 „Documentul orientat către acțiune privind consolidarea dimensiunii externe a UE în ceea ce privește combaterea traficului de persoane” (DOP). Comisia ar dori să sublinieze că majoritatea proiectelor din eșantionul ales în Asia de Sud/Sud-Est au fost elaborate într-o perioadă anterioară adoptării Strategiei UE pentru perioada 2012-2016 în vederea eradicării traficului de persoane. În plus, ar trebui să se țină seama de faptul că abordarea traficului de persoane a fost doar unul dintr-o serie de obiective în cadrul mai multor proiecte. În cele din urmă, este important de remarcat, conform informațiilor de pe teren, că activitatea privind componenta penală a traficului de persoane este mai dificilă pentru ONG-uri, care ar opta mai degrabă pentru activitatea de prevenire și de protecție.

48. Există diferite modalități de a formula indicatori și acesta este un proces calitativ pe care inițiatorii proiectului îl efectuează în conformitate cu cele mai bune cunoștințe ale acestora la momentul în care proiectul a fost conceput. În cadrul cererilor de propuneri, granturile sunt selectate prin intermediul unei proceduri competitive, în urma căreia sunt selectate cele mai bune propuneri. Întrucât datele privind traficul de persoane nu sunt întotdeauna disponibile, este mai dificil să se stabilească obiective și indicatori ușor de măsurat. În plus, nu toate ONG-urile pot angaja persoane cu cele mai înalte competențe care să redacteze propunerile însă, în pofida acestui lucru, au de regulă un randament bun în realizarea activităților și obțin rezultate tangibile.

Caseta 1

În cazul proiectului *Philippines1*, Curtea face trimitere la obiectivele generale, la care proiectul trebuie doar să contribuie. Obiectivele specifice pe care proiectul trebuie să le îndeplinească sunt specifice în mod corespunzător, iar indicatorul de stabilire a unui studiu de referință cu privire la situația punerii în aplicare a legislației relevante este măsurabil.

În proiectul *Bangladesh5*, Comisia ar dori să remarce faptul că, în pofida faptului că indicatorii tangibili au fost inițial slabi, modificări în cadrul logic au fost introduse ulterior de către delegația UE. Introducerea unor obiective SMART și a unor indicatori RACER corespunzători a ajutat delegația să măsoare mai bine rezultatele, din punct de vedere atât cantitativ, cât și calitativ, în evaluarea rapoartelor narrative și financiare finale. Proiectul a realizat cu succes rezultatele și realizările planificate.

În ceea ce privește proiectul *India1*, o estimare a costului mediu al emigrării era disponibilă la momentul în care propunerea a fost prezentată, fiind bazată pe un studiu similar efectuat în 2008 de către o altă agenție. De asemenea, existau suficiente informații empirice disponibile privind nivelul de îndatorare cu care se confruntă migranții și familiile lor din cauza costului ridicat al migrației, în special prin agenții de recrutare și intermediari lipsiți de scrupule, pentru a face ca indicatorul propus și activitățile conexe să fie relevante.

Deși este adevărat că studiul cuprinzător final nu a putut fi efectuat astfel cum s-a prevăzut din cauza constrângerilor legate de resurse și de logistică, au fost organizate interacțiuni/reuniuni de feedback cu grupuri mai mici pentru a evalua impactul. Prin urmare, un indicator privind costul de emigrare este semnificativ și multe țări dispun de politici pentru a reduce costul de plătit agențiilor care împovărează migranții lucrători săraci.

49. Comisia este de acord cu faptul că studiile de evaluare a situațiilor de referință nu sunt întotdeauna esențiale sau eficace.

50. Comisia ar dori să sublinieze că există constrângeri în ceea ce privește modificarea cadrului logic. Este foarte dificil să se definească indicatori în domeniul traficului de persoane, iar modificarea cadrului logic trebuie să fie convenită cu beneficiarii de granturi. Modificările aduse anumitor indicatori ar putea necesita un buget suplimentar, care nu este disponibil, prin urmare, nu se poate ajunge la un astfel de acord.

(a) În cazul proiectului *Indonesia1*, Comisia ar dori să remarce că, deși evaluările individuale sunt discutate în cadrul evaluării, observațiile specifice ale evaluatorilor nu este necesar să fie integrate pe deplin în raportul de evaluare. La momentul încheierii contractului, managerul de proiect consultă fișele individuale de evaluare pentru a verifica neajunsurile și punctele forte ale proiectului care ar putea fi abordate în limita normelor aplicabile (proceduri și ghidul practic - PRAG). Cu toate acestea, Comisia recunoaște evaluarea indicatorilor, dar remarcă, de asemenea, că proiectul a fost un proiect mic cu o valoare redusă de finanțare din partea UE (99 000 EUR) și de scurtă durată (18 luni).

(b) Proiectul *Philippines2* a fost selectat prin intermediul unei proceduri competitive (cereri de propuneri), iar propunerea a fost supusă unei analize bazate pe punctele forte, precum și pe neajunsurile modului de concepere a acestuia (inclusiv obiectivele și cadrul logic). Într-adevăr, în conformitate cu secțiunea 6.5.10.2 din PRAG, „autoritatea contractantă poate decide că pot fi efectuate alte clarificări sau corecții minore la descrierea acțiunii sau a bugetului, în măsura în care acestea nu pun sub semnul întrebării decizia de acordare a grantului, nu intră în conflict cu tratamentul egal al solicitanților”. Cu toate acestea, în cazul proiectului *Philippines2*, modificarea unor părți ale documentului ar fi putut conduce la un conflict cu cerința tratamentului egal al solicitanților. Acest proiect a fost selectat deoarece era mai bun în comparație cu altele din aceeași cerere de propuneri.

(c) În ceea ce privește proiectul *Nepal3*, raportul final de evaluare (pagina 20) precizează că proiectul a stabilit valoarea de bază pentru indicatorii identificați în cadrul logic. În plus, raportul a menționat, de asemenea, că acest cadru logic este bine formulat, majoritatea indicatorilor și a obiectivelor fiind clare.

51. În ceea ce privește proiectul *Bangladesh5*, deși indicatori concreți au fost introduși formal în cadrul logic cu întârziere, proiectul a realizat cu succes rezultatele și realizările planificate. Introducerea unor obiective SMART și a unor indicatori RACER corespunzători a ajutat delegația să măsoare mai bine rezultatele, din punct de vedere atât cantitativ, cât și calitativ, în evaluarea rapoartelor narative și financiare finale.

52.

În ceea ce privește proiectul *Bangladesh1*, cele două domenii ale conceperii proiectului este posibil să fi fost ambițioase; cu toate acestea, au fost identificate măsuri de atenuare, cum ar fi: lucrul dimineața devreme, când energia electrică era disponibilă și prin utilizarea offline a bazei de date (fără acces la internet, dar cu acces la energie electrică). Cu toate că acest lucru a condus la întârzieri inițiale, Comisia ar dori să sublinieze faptul că, după încheierea ciclului proiectului, baza de date a fost preluată de Ministerul administrației locale și cooperativelor. Baza de date a fost încorporată în site-ul administrației locale, iar utilizarea acesteia a devenit parte a formării pentru programul de reformă a administrației locale. Acest lucru demonstrează că proiectul a răspuns bine la obstacolele inițiale.

(b) Comisia este de acord cu faptul că proiectul *India1* era extrem de ambițios, fiind pus în aplicare într-un mediu de politică care poate fi foarte complex și în cadrul căruia legiferarea necesită timp.

Cu toate acestea, la momentul în care propunerea a fost evaluată, riscul era cunoscut și evaluarea a concluzionat că activitățile de lobby și de promovare din cadrul proiectului ar fi valoroase și, în cele din urmă, ar contribui la îmbunătățirea politicilor. Într-adevăr, proiectul a avut ca rezultat o serie de inițiative la nivel de politică, cum ar fi modulul de formare înainte de plecare elaborat în cadrul proiectului și încorporat în programul de orientare înainte de plecare al statului Tamilnadu pentru migranții cu un nivel redus de competențe de către Oficiul apărătorului emigranților. Funcționarii ambasadei Indiei în statele din Golf au devenit mai proactivi și reactivi în protejarea migranților aflați în dificultate, inclusiv intervenind în țările gazdă din Golf pentru a asigura returnarea în siguranță a indienilor blocați și urmărirea penală a unei agenții de recrutare frauduloasă.

Studiul realizat de acest proiect: „Mai bine puțin decât deloc: îmbunătățirea protecției lucrătorilor migranți din India prin intermediul acordurilor bilaterale și a memorandumurilor de înțelegere (MoU)”, a avut un efect multiplicator. Acesta s-a bucurat de interes în rândul statelor membre ale Organizației Internaționale a Muncii și, ca urmare, o serie de guverne din Asia de Sud au organizat cursuri de formare pentru personalul lor tehnic cu privire la modul de elaborare a memorandumurilor de înțelegere, prin intermediul partenerului de proiect. Semnarea memorandumului de înțelegere între India și Arabia Saudită cu privire la lucrătorii casnici din domeniul serviciilor ar putea fi considerată, de asemenea, drept un rezultat al promovării politice sprijinite în cadrul proiectului.

54. Multe proiecte au fost puse în aplicare în medii dificile din punct de vedere politic și local, iar gestionarea proiectelor trebuie să fie ajustată în funcție de constrângerile locale, fiind normală apariția întârzierilor din cauza unor situații specifice.

Dintr-un punct de vedere general, Comisia ar dori să adauge, de asemenea, că proiectele sunt concepute de către solicitanți după cunoștințele lor, cu mult înainte de punerea în aplicare. Combaterea traficului de persoane este sensibilă din punct de vedere politic în multe țări și adesea sunt necesare ajustări în funcție de evoluția situației la nivel de țară. Unele activități în domeniul combaterii traficului de persoane, cum ar fi asistența pentru victime, nu sunt durabile în sine, dar în unele țări este important, cu toate acestea, să fie sprijinite astfel de activități, întrucât nu există mecanisme de sprijin alternative, ceea ce lasă victimele fără niciun sprijin. Delegațiile UE abordează sustenabilitatea în toate interacțiunile acestora cu partenerii de punere în aplicare, dar nu toate discuțiile sunt documentate.

55. Prelungiri ale proiectelor au fost acordate pentru a asigura obținerea de rezultate și pentru a compensa anumite situații dificile, în concordanță cu buna practică de gestionare a proiectului.

56. Ajustarea calendarului activităților de către conducerea proiectului în funcție de evoluția situației locale și de cerințele partenerilor este o practică obișnuită.

Caseta 2

În ceea ce privește proiectul *Cambodia2*, nu se poate considera în mod automat că modificarea ușoară a acestei secvențe are un impact negativ asupra eficacității proiectului. În special, furnizarea unei a doua instruiți pentru jurnaliști în ultimul semestru a beneficiat de execuția integrală a activității de revistă a presei conform planificării.

În ceea ce privește proiectul *India2*, Comisia ar dori să sublinieze că întârzierile menționate se aflau în afara sferei de competență a UE, iar UE nu era în măsură să intervină. Experiența de lucru a delegației UE cu agențiile guvernamentale este aceea că procedurile formale conduc adesea la întârzieri importante. Ca o lecție învățată, delegația a limitat eligibilitatea solicitanților pentru cererile de propuneri tematice ulterioare în India numai la ONG-uri și a exclus ONU și alte organizații internaționale. Aceste din urmă organizații necesită aprobarea prealabilă din partea ministerelor lor centrale, o formalitate care rareori este realizată la timp.

57. Acțiunile care abordează aspectele legate de traficul de persoane sunt uneori necesare având în vedere lipsa de angajament din partea guvernului pentru a aborda această problemă și a sprijini victimele. Prin urmare, în anumite cazuri este necesară angajarea alături de societatea civilă pentru a schimba situația și pentru a crea un nivel mai ridicat de asumare la nivel național.

În consecință, conducerea proiectului trebuie să adapteze tipul și calendarul activităților la nevoile în schimbare în funcție de situația specifică.

Caseta 3

În ceea ce privește proiectul *Bangladesh1*, Comisia ar dori să remarce faptul că, într-adevăr, activitățile de formare au fost condiționate de instalarea și activarea aplicației informatice care a trebuit să fie aprobată de către guvernul din Bangladesh. În pofida mai multor prelungiri ale contractului, aplicația informatică nu a putut fi instalată și activată înainte de sfârșitul proiectului; prin urmare, în pofida eforturilor comune din partea partenerilor și a delegației UE, formarea privind modul de utilizare a respectivei aplicații informatice nu a putut fi furnizată autorităților. Cu toate acestea, la scurt timp după încheierea proiectului, aplicația informatică pentru înregistrarea copiilor (Software pentru migrație LINK) a fost inclusă în programele informatice ale administrației locale (LGSP-2), care reprezintă un alt proiect finanțat de guvernul Bengalului de Vest. Noul guvern urma să înceapă formarea funcționarilor responsabili de aplicația informatică.

În ceea ce privește proiectul *Indonesia1*, Comisia ar dori să remarce că proiectul a reușit să abordeze părțile interesate din cadrul agențiilor guvernamentale relevante prin intermediul reuniunilor organizate de Ministerul pentru emanciparea femeilor și protecția copiilor, care a condus punerea în aplicare a planului național de acțiune. De asemenea, se remarcă faptul că ajustarea efectuată cu privire la activități nu a împiedicat realizarea obiectivelor proiectului.

Comisia ar dori să clarifice faptul că, în cadrul proiectului *Myanmar1*, activitățile au fost efectuate în contextul unor provocări operaționale în trei regiuni locuite de minorități etnice cu un nivel ridicat de sărăcie și care se aflau în conflict etnic cu guvernul din Myanmar. Rezistența din partea autorităților locale (în Namkham și Hpa An) a reprezentat, de asemenea, o altă provocare. În plus, în cursul celui de al doilea an, activitățile au fost întrerupte de alegerile naționale și de formarea unui nou guvern. Prin urmare, multe activități nu au putut fi organizate în mod regulat, de exemplu activități recreative. Având în vedere diferitele niveluri de angajament ale comunităților, colaborarea autorităților locale, precum și situația de securitate, cele 33 de grupuri pentru protecția copilului au funcționat cu capacități diferite în comune diferite. În pofida tuturor acestor aspecte, punerea în aplicare globală a fost satisfăcătoare.

În ceea ce privește proiectul *India1*, având în vedere mediul de elaborare a politicilor, există întotdeauna riscul ca politicile/legislațiile preconizate să nu fie realizate pe durata de desfășurare a proiectului. Acesta este un risc de care atât organizațiile de punere în aplicare, cât și delegația au cunoștință și pe care și-l asumă în mod conștient, având în vedere faptul că eforturile depuse în cadrul proiectelor sunt susceptibile să aibă un impact pozitiv și, în cele din urmă, vor contribui la influențarea procesului de elaborare a politicilor pe termen lung, chiar dacă nu în viitorul apropiat. Proiectul a implicat un volum mare de activități de lobby și de promovare cu factorii de decizie politică — guverne, parlamentari etc.

58. Prolungirile proiectelor au fost acordate în toate cazurile pentru a obține rezultatele planificate și pentru a asigura o mai bună sustenabilitate. În cazul în care se constată o supraestimare a bugetului la momentul încheierii contractului, modificările vor fi negociate.

(a) În cazul proiectului *Regional1*, Comisia ar dori să sublinieze faptul că factorii externi au afectat punerea în aplicare și capacitatea de absorbție a proiectului și mai puțin capacitatea partenerilor locali:

- i) guvernul indian a introdus noi norme în ceea ce privește primirea și gestionarea finanțării externe de către ONG-urile din India. Ulterior, ONG-urile au trebuit să recreeze strategii și să reorganizeze modul în care fondurile externe erau primite și transmise în conformitate cu noile norme. În plus, modificările structurii parteneri și de gestionare au avut ca rezultat un proces îndelungat de dialog și de discuție cu delegația UE. Nu toate modificările propuse au fost acceptabile în conformitate cu normele UE, iar întregul proces a necesitat timp, ceea ce a condus la întârzieri în punerea în aplicare. Prin urmare, capacitatea globală de punere în aplicare a proiectului a fost redusă;
- (ii) o prelungire fără costuri, solicitată de conducerea proiectului pentru a compensa întârzierea menționată anterior, a fost refuzată de către delegația UE – întrucât unele dintre măsurile propuse nu erau în conformitate cu procedurile relevante. Aceasta a afectat și mai mult nivelul de execuție.
- (b) În ceea ce privește proiectul *India3*, contribuția sporită din partea statului a reprezentat o evoluție pozitivă și se preconizează că aceasta va contribui la sustenabilitatea proiectului. Comisia ar dori să sublinieze faptul că proiectul a beneficiat o prelungire fără costuri de un an pentru a pune în aplicare activități care au fost amânate din motive politice. De asemenea, este important de remarcat faptul că utilizarea incompletă a bugetului proiectului a survenit la începutul proiectului și a fost abordată pe măsură ce proiectul a avansat.
- (c) În ceea ce privește proiectul *Regional2*, acesta a necesitat prelungire prima dată din două motive: o procedură îndelungată de obținere a permiselor pentru a colabora cu „locuințele de adăpost conduse de guvern” și întârzieri în ceea ce privește repatrierea victimelor, întrucât majoritatea victimelor au trebuit să fie martori în instanțe, un alt proces de lungă durată.

A doua prelungire a fost aprobată deoarece exista oportunitatea în cadrul proiectului de a intensifica activitățile bazate pe cereri din partea altor administrații ale statului, contribuind la succesul și la reproductibilitatea proiectului. Având în vedere disponibilitatea fondurilor pentru proiect, UE a considerat că aceasta este o oportunitate bună pentru consolidarea în continuare a acțiunii.

60. Comisia este de opinie că acesta a contribuit la evoluția pozitivă.

61. Deși Comisia este de acord cu faptul că este dificil să se stabilească o legătură între proiecte specifice și îmbunătățirea globală în ceea ce privește traficul de persoane, este clar că o combinație de dialog politic, promovare și acțiuni complementare cu actori locali importanți creează un impuls care a condus la schimbări în mai multe țări.

64. Delegațiile UE urmăresc să stabilească o legătură între proiectele UE și alte inițiative ale partenerilor de dezvoltare și eforturile depuse de guvern în mod regulat.

Caseta 4

Comisia dorește să sublinieze importanța acordată luptei împotriva pescuitului ilegal, nedeclarat și nereglementat (INN). Acțiunile Comisiei în acest sens se bazează pe punerea în aplicare a Regulamentului INN al UE, care prevede, printre altele, posibilitatea de a coopera cu țări terțe în domeniile legate de punerea sa în aplicare.

La 21 aprilie 2015, Comisia a notificat Thailanda cu privire la posibilitatea ca aceasta să fie identificată ca țară necooperantă în ceea ce privește combaterea pescuitului INN. Această decizie a fost luată ca urmare a unei analize aprofundate și a unei serii de discuții cu autoritățile thailandeze, începând din 2011. Este important să se sublinieze faptul că decizia a fost adoptată ținând seama de concluziile la care Comisia a ajuns în ceea ce privește neîndeplinirea de către Thailanda a sarcinilor care îi revin în temeiul dreptului internațional în calitate sa de stat de pavilion, portuar, costier sau

comercial și care presupun luarea de măsuri de prevenire, descurajare și eliminare a pescuitului INN.

Comisia dorește să sublinieze că politicile eficace de control al pescuitului și cadrele de politică eficiente de combatere a practicilor de pescuit ilegale pot sprijini în mod indirect și, prin urmare, pot avea efecte pozitive în ceea ce privește respectarea condițiilor și a standardelor de muncă, reducerea muncii forțate, a exploatării prin muncă a copiilor și a altor forme inacceptabile de muncă.

65. Comisia a făcut tot posibilul pentru a asigura sustenabilitatea, cu toate acestea situațiile nefavorabile locale și lipsa de alternative de finanțare au făcut imposibilă continuarea tuturor activităților.

Având în vedere faptul că UE nu poate să furnizeze finanțare pentru asistența acordată victimelor sau pentru alte necesități curente în mod permanent, sustenabilitatea depinde de finanțarea acordată prin intermediul altor granturi din partea altor parteneri de dezvoltare sau a guvernelor naționale, ceea ce nu ține de controlul UE.

Caseta 5

În ceea ce privește proiectul *Nepal1*, UE nu deține niciun fel de control asupra deciziilor ONG-urilor de a-și schimba domeniul de activitate, care depinde într-o anumită măsură de disponibilitatea finanțării sub formă de granturi. Trebuie remarcat faptul că un partener din proiectul *Nepal1* a reușit într-adevăr să continue activitatea, datorită altor fonduri. Deși partenerul principal nu mai operează în cele trei districte, partenerul local avea dreptul să facă acest lucru. Acest lucru ar trebui să fie considerat ca un impact pozitiv vizat de orice proiect pus în aplicare prin intermediul unei ONG internaționale, și anume consolidarea capacităților organizației locale sau a nivelului cel mai apropiat de beneficiar pentru sustenabilitate. Partenerii locali și grupurile locale au continuat activitățile introduse și inițiate în cadrul proiectului în orice mod posibil și sub rezerva disponibilității sprijinului.

În ceea ce privește proiectul *India2*, resursele de bunuri comune ale sistemului *panchayat* au fost oferite grupurilor de autoajutorare pentru femei pentru gestionarea centrelor de acțiune și alte activități legate de mijloacele de subsistență, care ar trebui să continue după finalizarea proiectului și să contribuie atât la sustenabilitatea instituțională, cât și la cea financiară. Au fost stabilite legături suficiente între forțele de poliție și sistemul *panchayat* și grupurile de femei, care ar trebui să fie menținute, de asemenea, după finalizarea proiectului.

În ceea ce privește proiectul *Bangladesh3*, delegația UE urmărește îndeaproape situația refugiaților rohingya, însă nu a fost constatată nicio situație politică durabilă între guvernele implicate, care nu ține de controlul UE.

66. Delegațiile UE discută și monitorizează sustenabilitatea în cursul interacțiunilor lor cu promotorii proiectului. Cu toate acestea, beneficiarii granturilor sunt pe deplin responsabili pentru propriile acțiuni (prin urmare, și în ceea ce privește sustenabilitatea și gestionarea proiectului), pe care, în mod normal, le cofinanțează.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

68. SEAE și Comisia sunt de acord cu opinia Curții asupra faptului că traficul de persoane reprezintă un proces complex și pe termen lung în cadrul căruia trebuie să fie abordată combaterea cauzelor fundamentale. Cu toate acestea, sărăcia, pe care Curtea o menționează în observațiile sale, ar trebui, de asemenea, să fie luată în considerare ca o cauză fundamentală foarte importantă. UE, prin intermediul dialogurilor politice și al instrumentelor de asistență ale acesteia, a sprijinit în mod clar țările Asia de Sud și de Sud-Est în combaterea traficului de persoane. Acest lucru poate fi observat din calitatea în creștere a dialogurilor cu țările respective pe această temă și din măsurile

pe care multe dintre acestea le adoptă. Cu toate acestea, este clar că, în pofida faptului că situația s-a îmbunătățit, traficul de persoane nu este eradicat și sunt necesare acțiuni continue.

69. Comisia ar dori să sublinieze faptul că, deși nu are această obligație juridică, aceasta a raportat în mod substanțial cu privire la acțiunile întreprinse în temeiul strategiei și a monitorizat îndeaproape progresele realizate prin intermediul rapoartelor și al studiilor, după caz. În acest sens, există un raport intermediar privind punerea în aplicare a Strategiei UE în vederea eradicării traficului de persoane [COM (2014) 635 final]. Deși nu are această obligație legală, Comisia a contribuit la efectuarea unui bilanț al progreselor realizate în punerea în aplicare a strategiei.

În special, o secțiune a raportului intermediar prezintă măsurile luate începând cu 2012 în temeiul documentului orientat către acțiune (AOP) din 2009 privind consolidarea dimensiunii externe a UE în combaterea traficului de persoane.

În plus, primul raport al Comisiei privind progresele înregistrate în lupta împotriva traficului de persoane [COM(2016) 267 final] și documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei [SWD(2016) 159 final] conțin o multitudine de informații cu privire la acțiunile și rezultatele obținute, de asemenea, în contextul Strategiei UE pentru combaterea traficului de persoane.

Comisia dorește să sublinieze că unele dintre rapoartele orientative și rezultatele legate de Strategia UE pentru combaterea traficului de persoane au fost puse la dispoziția publicului pe site-ul Comisiei dedicat combaterii traficului de persoane:

- Documentul de lucru al serviciilor Comisiei, Raport intermediar privind punerea în aplicare a Strategiei UE în vederea eradicării traficului de persoane [Bruxelles, 17.10.2014, SWD(2014) 318 final];
- Raportul privind progresele înregistrate în lupta împotriva traficului de persoane (2016) elaborat în conformitate cu articolul 20 din Directiva 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, Bruxelles, 19.5.2016 COM(2016) 267 final și Documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei [Bruxelles, 19.5.2016 SWD(2016) 159 final];
- Raportul Comisiei de evaluare a măsurii în care statele membre au luat măsurile necesare pentru a se conforma Directivei 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, în conformitate cu articolul 23 alineatul (1) [COM(2016) 722];
- Raportul Comisiei de evaluare a impactului legislației naționale în vigoare, care incriminează utilizarea serviciilor care fac obiectul exploatarea victimelor traficului de persoane, asupra prevenirii traficului de persoane, în conformitate cu articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2011/36/UE [COM(2016) 719].

Într-adevăr, toate rezultatele incluse în strategie au fost făcute publice, după caz, pe site-ul Comisiei dedicat combaterii traficului de persoane (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>), cum ar fi studiul privind revizuirea cuprinzătoare a politicii de combatere a traficului de persoane prin proiecte finanțate de Comisia Europeană (2016), precum și o serie de alte studii relevante.

70. SEAE ar dori să sublinieze că drumul către parteneriate dedicate traficului de persoane include dialoguri din ce în ce mai constructive desfășurate cu țările și în formate regionale precum ASEAN și ASEM, cu privire la aspecte mai largi, cum ar fi drepturile omului și/sau asistența pentru cooperare, în cadrul cărora sunt discutate în prezent aspecte legate de traficul de persoane. Acesta este un proces care necesită timp, resurse și o cooperare strânsă cu omologii din regiune.

Merită reiterat faptul că, având în vedere caracterul transversal al traficului de persoane, este logic ca acesta să fie abordat în contexte mai largi și să se aplice politici și instrumente mai ample, de exemplu respectarea drepturilor omului, reducerea sărăciei, sprijinirea statului de drept, gestionarea

frontierelor, combaterea criminalității organizate sau gestionarea migrației, astfel cum s-a menționat în raportul Curții. Activitatea în aceste domenii abordează o multitudine de cauze fundamentale și de factori determinanți care stau la baza traficului de persoane și, prin urmare, soluționarea acestora este esențială.

Recomandarea 1

Comisia și SEAE acceptă recomandarea. În special, recomandarea de a propune Consiliului o posibilă listă actualizată de priorități (fie geografice, fie tematice) va fi luată în considerare la momentul elaborării unui cadru de politică pentru perioada de după 2016 și a intervențiilor referitoare la traficul de persoane.

Acest cadru strategic va fi aplicat atunci când se iau în considerare obiective și ținte pentru proiectele privind combaterea traficului de persoane pentru regiune, în cadrul pregătirii următorului ciclu de programare financiară în 2019. Orientările operaționale însoțitoare vor reflecta obiectivele și țintele revizuite. În plus, în cadrul Instrumentului european pentru democrație și drepturile omului (IEDDO), eforturile de eradicare a traficului de persoane ar putea fi stabilite ca una dintre prioritățile programului în Asia de Sud și de Sud-Est.

Comisia și SEAE vor urmări plasarea unui accent mai puternic pe traficul de persoane în cadrul dialogurilor în curs de desfășurare cu țări individuale, de exemplu în ceea ce privește drepturile omului, dar și în alte politici relevante. Raportarea politică și tehnică existentă va fi sporită în consecință.

În cele din urmă, Comisia va utiliza pe deplin documentul comun al serviciilor „Activitățile UE în ceea ce privește egalitatea de șanse între femei și bărbați și emanciparea femeilor în cadrul relațiilor externe ale UE”, care include traficul de persoane al femeilor și fetelor și prezintă indicatori și exemple de acțiuni pozitive.

71. Comisia amintește dificultatea și subiectivitatea formulării unor obiective și a unor indicatori specifici din cauza disponibilității limitate a datelor și a domeniului de intervenție dificil de combatere a activităților ilegale adesea legate de criminalitatea organizată. Neajunsurile au fost soluționate în mare parte ori de câte ori au fost descoperite de către delegația relevantă, în conformitate cu procedurile UE aplicabile la momentul respectiv. Aproape toate proiectele au fost puse în aplicare de ONG-uri și orice revizuire a contractelor din cadrul proiectului necesită acordul ONG-urilor, care ar putea avea opinii diferite. Este important să se reitereze faptul că majoritatea proiectelor au obținut rezultate bune, în pofida neajunsurilor ocazionale ale indicatorilor.

În sfârșit, în ceea ce privește sinergiile între proiecte și alte instrumente, SEAE și Comisia ar dori să sublinieze că dialogurile de politică ale UE privind traficul de persoane au mult de câștigat de pe urma asistenței acordate de UE proiectelor privind combaterea traficului de persoane. Acestea au fost procese care se consolidează reciproc.

72. Comisia salută evaluarea pozitivă a Curții în ceea ce privește monitorizarea proiectelor și, chiar dacă este de acord cu faptul că este dificil să se stabilească o legătură între proiecte specifice și îmbunătățirea globală cu privire la traficul de persoane, este clar că o combinație de dialog politic, promovare și acțiuni complementare cu actori locali importanți a creat un impuls care a condus la schimbări în mai multe țări.

În ceea ce privește asumarea limitată la nivel național, acțiunile de combatere a traficului de persoane sunt uneori necesare având în vedere lipsa unui angajament al guvernului de a aborda această problemă și de a sprijini victimele. Prin urmare, în anumite cazuri este necesară angajarea alături de societatea civilă pentru a schimba situația și pentru a crea un nivel mai ridicat de asumare la nivel național.

Comisia depune toate eforturile necesare pentru a asigura sustenabilitatea proiectelor. Cu toate acestea, unele activități, cum ar fi asistența acordată victimelor, necesită o finanțare care deseori nu este furnizată în mod suficient de către guverne, ceea ce nu ține de controlul UE.

Recomandarea 2

Comisia și SEAE acceptă recomandarea în măsura în care sunt avute în vedere țările auditate. Comisia și SEAE consideră toate măsurile enumerate de către Curte ca fiind extrem de relevante. O și mai mare atenție va fi acordată acestor etape operaționale atunci când se pregătesc și se pun în aplicare acțiuni în domeniul combaterii traficului de persoane în țările și regiunile potențial prioritare din Asia de Sud și de Sud-Est.

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	15.3.2016
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	16.3.2017
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	2.5.2017
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	8.6.2017

© Uniunea Europeană, 2017

Reproducerea este permisă cu condiția indicării sursei.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a **hărții 1**, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorul drepturilor de autor.

Traficul de persoane a fost identificat ca reprezentând o amenințare majoră pentru UE, aceasta din urmă fiind angajată în combaterea acestui fenomen, atât în cadrul, cât și în afara granițelor sale. În cursul auditului, s-a examinat dacă UE a adoptat o abordare globală în lupta împotriva traficului de persoane și dacă proiectele pe care aceasta le-a finanțat au contribuit în mod eficace la combaterea traficului de persoane în Asia de Sud și de Sud-Est. Eradicarea traficului de persoane este în mod necesar un proces pe termen lung, care presupune abordarea unui număr de cauze fundamentale ale acestui fenomen, precum și anihilarea diverselor rețele criminale. Ținând cont de aceste considerente, Curtea a constatat că UE a fost parțial eficace în sprijinirea luptei împotriva traficului de persoane în Asia de Sud și de Sud-Est. Curtea recomandă să se continue dezvoltarea cadrului strategic privind lupta împotriva traficului de persoane și să se maximizeze impactul proiectelor prin integrarea acestora într-un cadru global.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors