

ANALIZA LUNII

NR. 17 | SEPTEMBRIE 2025



**CENTRUL PENTRU STUDIUL DEZVOLTĂRII
INTERNAȚIONALE ȘI MIGRAȚIEI**

CENTRE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT AND MIGRATION

Vulnerabilitatea femeilor la traficul de persoane în Uniunea Europeană: O analiză instituțională prin prisma teoriei principal-agent

Roxana Diana CONSFERENȚ

Introducere

Traficul de persoane reprezintă una dintre cele mai persistente și violente forme de încălcare a drepturilor fundamentale, afectând zeci de mii de persoane anual. Deși acest fenomen are un caracter transversal, afectând multiple categorii sociale, femeile continuă să fie în mod disproporționat expuse exploatării, în special în forme precum exploatarea sexuală. Potrivit datelor recente, peste 60% dintre victimele identificate global ale traficului sunt de sex feminin (UNODC 2024, 3), iar exploatarea sexuală rămâne principala formă de trafic detectată în majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene (Migration and Home Affairs, 2025). Aceste realități confirmă faptul că vulnerabilitatea cauzată de inegalitățile de gen nu este doar o consecință a traficului de persoane, ci și o condiție care îl favorizează.

În prezenta lucrare, pornesc de la premisa că reglementările internaționale și europene oferă un cadru solid pentru combaterea traficului de persoane, însă implementarea lor la nivel național variază semnificativ. Această variație este explicabilă nu doar prin diferențe de capacitate administrativă sau resurse, ci mai ales prin dinamica instituțională dintre Uniunea Europeană, în calitate de actor normativ (principal), și statele membre, în rol de agenți care implementează politicile. În acest context, devine necesară o analiză care să coreleze teoria principal-agent cu fenomenul traficului de persoane, pentru a evidenția modul în care disfuncționalitățile instituționale pot perpetua sau accentua vulnerabilitatea femeilor.

Pentru a ilustra aceste dinamici, lucrarea include un studiu de caz comparativ între România și Germania, pentru a putea surprinde diferențele dintre un stat de origine (România) și un stat de destinație (Germania) în ceea ce privește transpunerea și implementarea politicilor europene împotriva traficului de persoane. Astfel, studiul de caz oferă un

cadru concret pentru înțelegerea modului în care politicile europene, odată transpuse diferit la nivel național, afectează vulnerabilitatea femeilor traficate.

Metodologie

Obiectivul general al lucrării este de a analiza modul în care disfuncționalitățile din relația principal-agent dintre Uniunea Europeană și statele membre contribuie la menținerea vulnerabilității femeilor în contextul traficului de persoane.

Pentru realizarea acestor obiective, cercetarea s-a concentrat pe identificarea unor direcții de investigare care să surprindă atât complexitatea fenomenului traficului de persoane, cât și relațiile instituționale ce modelează politicile europene în acest domeniu. Prin urmare, întrebarea de cercetare a fost elaborată pentru a reflecta dinamica dintre normele europene și modul lor de implementare la nivel național, punând în evidență impactul disfuncționalităților de guvernare asupra protecției efective a victimelor. Analiza nu se limitează la o perspectivă juridică, ci integrează și dimensiuni administrative, instituționale și de gen, în conformitate cu abordarea interdisciplinară adoptată în cadrul lucrării. Astfel, întrebarea de cercetare este: *Cum contribuie relația principal-agent dintre instituțiile UE și statele membre la vulnerabilizarea femeilor în contextul traficului de persoane?*

Metodologia cercetării este de tip mixt, îmbinând metode calitative și cantitative. Din perspectivă calitativă, lucrarea se bazează pe analiza de conținut a cadrului legislativ european și național, a convențiilor internaționale și a documentelor strategice relevante. Au fost examinate atât textele de lege, cât și modul în care acestea sunt aplicate de instituțiile naționale, în vederea identificării discrepanțelor dintre normele asumate și realitatea implementării.

Componenta cantitativă a constatat în analiza unor date statistice oficiale, precum procentajele de transpunere a legislației europene în domeniul migrației și afacerilor interne, distribuția victimelor în funcție de sex, vârstă și naționalitate, precum și frecvența cazurilor raportate în România și Germania. Aceste date au permis completarea perspectivei instituționale cu indicatori măsurabili privind eficiența și vulnerabilitatea în sistemele naționale.

Instrumentul teoretic principal utilizat este teoria principal-agent, aplicată pentru a analiza relația dintre Uniunea Europeană (în calitate de principal) și statele membre (în calitate de agenți), în procesul de transpunere și implementare a politicilor de combatere a traficului de persoane. Studiul de caz comparativ între România și Germania a fost conceput pentru a evidenția diferențele instituționale și juridice dintre un stat de origine (România) și unul de destinație (Germania), cu scopul de a evalua capacitatea efectivă a fiecăruia de a proteja femeile în fața exploatării.

Cadru teoretic: Teoria principal-agent și traficul de persoane în UE prin prisma acesteia

Teoria principal-agent este un instrument analitic construit pe fundamentele noii economii instituționale (Williamson 1975; Moe 1984; Miller 1992 apud Braun și Guston 2003, 303), care pornește de la ideea că indivizii sunt actori raționali ce acționează în funcție de interese bine definite și ierarhizate. Această teorie are la bază o relație socială specifică, anume delegarea, dintre două părți, principalul și agentul, care se angajează într-un schimb de resurse. Principalul deține resurse, dar nu și competențele necesare pentru a-și atinge scopurile, așadar, delegă o parte din atribuții unui agent ce are abilitățile necesare pentru a le îndeplini (Braun și Guston 2003, 303). Din această perspectivă, delegarea este un mijloc prin care principalul își extinde capacitatea de acțiune prin intermediul altuia (Coleman 1990 apud Braun și Guston 2003, 303).

Problemele principale sunt hazardul moral, când agentul profită de avantajul informațional pentru a evita sarcini, și selecția adversă, când lipsa de informații împiedică alegerea unui agent potrivit (Braun și Guston 2003, 303-304). Aceste riscuri generează fenomenul de agency loss, adică diferența dintre acțiunea optimă dorită de principal și acțiunea reală a agentului (Gailmard 2014, 5). Agency loss nu reflectă neapărat eșec instituțional, ci adesea cel mai bun compromis posibil, având în vedere costurile și constrângerile informaționale (Gailmard 2014, 5-6).

Literatura de specialitate propune mai multe soluții prin care se poate limita comportamentul oportunist al agenților. Una dintre acestea este implicarea mai multor agenți într-un sistem de delegare, ceea ce creează o structură similară pieței și reduce posibilitățile de evitare a responsabilității. Alternativ, sistemele instituționale pot dezvolta

mecanisme contractuale și de monitorizare, menite să creeze un echilibru între autonomie și control (Braun și Guston 2003, 304). Totuși, aceste soluții vin cu propriile limitări, deoarece contractele nu pot anticipa toate comportamentele, iar supravegherea este costisitoare. Astfel, echilibrul dintre libertatea agentului și controlul principalului devine esențial pentru funcționarea eficientă a relației de delegare.

Atât principalul, cât și agentul urmăresc maximizarea propriilor beneficii, ceea ce poate produce comportamente strategice (ascunderea informațiilor, evitarea sarcinilor, manipularea relației). De aceea, relația dintre ei este marcată de cooperare, dar și conflict (Braun și Guston 2003, 304). Compatibilitatea stimulentei este esențială pentru reducerea comportamentului oportunist (Gailmard 2014, 5), însă supravegherea sau contractele sunt costisitoare și incomplete. Soluțiile propuse includ implicarea mai multor agenți sau dezvoltarea unor mecanisme contractuale și de monitorizare, dar fiecare are limite (Braun și Guston 2003, 304).

Teoria explică astfel și situațiile în care mecanismele de responsabilizare nu funcționează perfect. Disfuncționalitățile pot apărea chiar și atunci când actorii acționează rațional, fiind rezultatul unor constrângeri structurale și dezechilibre informaționale (Gailmard 2014, 20). Prin urmare, teoria oferă un cadru util pentru a înțelege atât beneficiile, cât și limitele delegării și ale controlului instituțional. Aplicarea teoriei principal-agent la traficul de persoane în UE scoate în evidență modul în care disfuncționalitățile instituționale favorizează perpetuarea fenomenului, afectând în special femeile. În acest cadru, UE acționează ca principal, stabilind direcții strategice și cadrul normativ, iar statele membre sunt agenți, responsabili de implementare. Succesul politicilor depinde de gradul de conformare al acestora, dar relația este marcată de tensiuni generate de discrepanțele de preferințe, asimetria informațională și comportamente oportuniste (Delreux și Adriaensen 2019, 3).

Delegarea produce riscuri precum *shirking* (reducerea deliberată a efortului) și *slippage* (reorientarea politicilor către interese interne), în condițiile unui control insuficient din partea UE (Hawkins et al. apud Menz 2015, 313). Exercițarea controlului este limitată de costuri ridicate, de principiul subsidiarității și de sensibilitatea legată de suveranitate, ceea ce duce la implementări inegale și protecție diferită pentru victime (Delreux și Adriaensen 2019, 4–9). Autonomia decizională poate avea

avantaje prin adaptarea la specificul național, dar în practică generează fragmentare și incoerență (Blanton et al. 2018, 4, 8).

Problema se agravează prin capacitatea redusă a unor state: lipsa resurselor administrative, corupția și influența rețelelor criminale subminează aplicarea legislației, reducând costurile pentru traficanți și încurajând activitatea lor (Blanton et al. 2018, 1-3; Shelley 2010, 46 apud Blanton et al. 2018, 4). În unele cazuri, chiar agenți statali sunt implicați direct în rețele, ceea ce reflectă o relație distorsionată în care agentul subminează mandatul principalului (Blanton et al. 2018, 5).

În plus, colaborarea dintre agențiile UE (Frontex, Europol, EUAA) și autoritățile naționale este esențială, dar adesea marcată de lipsă de coordonare și dependență de statele membre (Zhong 2025, 30-34). Exemple precum centrele „hotspot” arată cum delegarea excesivă către agenții europene coexistă cu lipsa de implicare a statelor, ceea ce slăbește responsabilizarea. În plus, rezistența polițiilor naționale față de Europol arată clar comportamente de shirking/slippage (Busuioc et al. 2011; Busuioc 2016 apud Zhong 2025, 34).

Astfel, deși UE stabilește cadrul legal și strategic, eficiența depinde de agenții naționali, iar voința lor politică și capacitatea administrativă variază semnificativ. Această dinamică produce discrepanțe între obiectivele declarate și implementarea efectivă, confirmând utilitatea teoriei principal-agent pentru explicarea vulnerabilităților structurale care permit traficului de persoane să persiste în Uniunea Europeană.

Vulnerabilitatea femeilor și disfuncționalitățile instituționale

În contextul luptei împotriva traficului de persoane, vulnerabilitatea femeilor este direct legată de deficiențele instituționale ale Uniunii Europene și ale statelor membre. Din perspectiva teoriei principal-agent, putem înțelege această problemă analizând relația dintre Uniunea Europeană ca principal, care stabilește politici și standarde, și statele membre ca agenți, responsabili cu implementarea acestor politici. Această relație de delegare este adesea marcată de asimetrie informațională, diferențe de voință politică și capacitate administrativă, care afectează eficiența măsurilor destinate protejării victimelor traficului, în special a femeilor.

UE se prezintă drept un actor instituțional complex, implicat în elaborarea de politici anti-trafic la nivel multinațional (FitzGerald și Freedman 2021, 3), dar realitatea este că vocea femeilor traficate este

adesea exclusă din aceste procese. Politicile privind traficul de persoane se intersectează frecvent cu domenii precum securitatea frontierelor, azilul și migrația, ceea ce înseamnă că perspectiva victimelor, în special a femeilor, devine secundară în fața agendelor de securitate (FitzGerald și Freedman 2021, 1). Aceste abordări generalizante sunt consolidate de structuri de guvernare care, deși includ „expertiză de gen”, transformă principiile feministe în soluții manageriale, lipsite de forță reală pentru a combate inegalitățile (FitzGerald și Freedman 2021, 5).

În numeroase cazuri, atunci când experții adoptă poziții critice sau pun sub semnul întrebării politicile propuse în ceea ce privește dimensiunea de gen, recomandările lor sunt ignorate de instituțiile UE (FitzGerald și Freedman 2021, 6), ceea ce indică o rezistență instituțională la schimbare. Acest fenomen poate fi explicat prin teoria principal-agent: agentul (statul membru) dispune de o marjă semnificativă de discreție, iar principalul (UE) nu deține întotdeauna instrumentele necesare pentru a corecta aceste devieri de la obiectivele comune. În plus, structurile de coordonare privilegiază punctele de vedere ale ministerelor naționale, marginalizând vocile alternative, inclusiv cele ale organizațiilor de sprijin pentru victime (FitzGerald și Freedman 2021, 10-12).

Problema este agravată de lipsa unei responsabilizări reale a statelor membre pentru neimplementarea eficientă a politicilor anti-trafic. Astfel, vulnerabilitatea femeilor este perpetuată de eșecul sistemului de delegare, care nu reușește să asigure respectarea angajamentelor asumate. De exemplu, politicile neo-aboliționiste care echivalează traficul cu prostituția ignoră complexitatea experiențelor victimelor și contribuie la stigmatizarea acestora (FitzGerald și Freedman 2021, 8). Acest cadru normativ, menținut de statele membre prin politici naționale rigide, afectează capacitatea UE de a promova o abordare centrată pe drepturile omului.

Pe de altă parte, Fouladvand și Ward (2019) oferă o abordare complementară, pornind de la ideea că vulnerabilitatea este o condiție umană generală, dar care se accentuează în contexte de criză socio-economică și instituțională. Femeile care ajung să fie traficate pentru muncă forțată sau exploatare sexuală sunt, de cele mai multe ori, persoane care au fost afectate de politici de austeritate, lipsă de protecție socială sau corupție sistemică. În această situație, statele membre, în calitate de agenți, eșuează în îndeplinirea mandatului încredințat de UE, perpetuând astfel disfuncționalitatea sistemului.

Corupția la nivelul autorităților, lipsa de resurse sau lipsa voinței politice devin factori structurali care facilitează traficul și împiedică identificarea victimelor (Fouladvand și Ward 2019, 44-47). În paralel, femeile provenind din comunități marginalizate, cum ar fi femeile rome sau din zone rurale, sunt în mod special expuse exploatării, nu doar din cauza contextului economic, ci și din cauza absenței unor măsuri instituționale de protecție (Lesko 2005 apud Fouladvand și Ward 2019, 48; Mece 2016 apud Fouladvand și Ward 2019, 48). Aceste realități reflectă un dezechilibru profund între obiectivele UE ca principal și performanța agenților săi, adică statele membre, în a implementa și adapta politicile la nevoile reale ale victimelor.

Conform teoriei principal-agent, „shirking” apare atunci când agentul, profitând de autonomia sa, evită sarcinile delegate, fie din indiferență, fie din interese politice sau economice proprii. Astfel, neimplicarea reală a statelor în protejarea femeilor traficate devine o formă de „agency loss”, în care UE nu reușește să asigure coerența și eficiența intervenției sale. De altfel, vulnerabilitatea femeilor este adesea produsul politicilor statale, legi, proceduri sau practici, care, în loc să reducă riscul, îl amplifică (Fouladvand și Ward 2019, 41-47).

Într-un context în care controlul migrației este pus înaintea protecției victimelor, măsuri precum închiderea granițelor, detenția migranților sau deportările forțate contribuie la crearea unei „vulnerabilități situaționale” care forțează persoanele, în special femeile, să recurgă la rețele informale, inclusiv traficanți (Fouladvand și Ward 2019, 40-48). Aceste realități evidențiază o disfuncționalitate majoră în relația de tip principal-agent: deși UE stabilește obiective clare privind prevenirea traficului și protejarea victimelor, implementarea rămâne fragmentată, contradictorie și, uneori, chiar nocivă.

Astfel, vulnerabilitatea femeilor la traficul de persoane în UE nu este un simplu rezultat al condițiilor economice sau culturale, ci este direct legată de incapacitatea sistemului instituțional de a funcționa coerent. Din perspectiva teoriei principal-agent, această disfuncționalitate se manifestă prin lipsa unui control eficient al principalului asupra agenților săi, ceea ce duce la comportamente divergente, lipsă de responsabilitate și, în cele din urmă, perpetuarea injustiției structurale asupra celor mai expuse grupuri, în special femeile.

Analiza comparativă între România și Germania: Teoria principal-agent aplicată vulnerabilității de gen

Se poate afirma că Uniunea Europeană dispune, în prezent, de un cadru legislativ și instituțional extins în materie de combatere a traficului de persoane. Acesta este construit pe baza unor convenții internaționale relevante, completat prin directive, strategii politice și mecanisme instituționale multiple, integrând o viziune bazată pe drepturile omului, dimensiunea de gen și cooperarea internațională. Totuși, eficiența acestui sistem depinde în mare măsură de capacitatea statelor membre de a transpune și implementa coerent normele și strategiile adoptate la nivel european. Astfel, se dovedește relevanța teoriei principal-agent în analiza traficului de persoane. În absența unor mecanisme eficiente de monitorizare și aliniere a intereselor, riscul de „agency loss” devine semnificativ, subminând eficiența intervențiilor și protecția reală a victimelor. Prin urmare, cooperarea și coordonarea devin imperative pentru transformarea politicilor în rezultate tangibile, în special pentru grupurile cele mai vulnerabile, precum femeile victime ale traficului.

Analiza comparativă a modului în care România și Germania au transpus și implementat legislația europeană în domeniul traficului de persoane evidențiază diferențele dintre cele două state în ceea ce privește capacitatea instituțională, prioritățile politice și sensibilitatea la dimensiunea de gen. Din perspectiva teoriei principal-agent, Uniunea Europeană acționează ca principal, impunând directive și obiective comune împreună cu mecanisme de monitorizare (ex. GRETA sau Comisia Europeană), în timp ce statele membre sunt agenți care trebuie să implementeze politicile asumate. Discrepanțele identificate în aplicarea normelor reflectă ceea ce se numește „agency loss”, adică abaterea comportamentului agentului de la interesele principalului (Gailmard 2014, 5), cauzată fie de lipsa de capacitate, fie de lipsa de voință politică. În contextul rețelelor europene de reglementare, controlul direct al principalului asupra agenților este adesea slab sau inexistent, ceea ce permite apariția unor abateri de comportament instituțional, în special în absența unor instrumente formale de constrângere (Blauberger și Rittberger 2014, 369).

România, ca stat de origine, se confruntă cu vulnerabilități structurale persistente, care fac dificilă implementarea coerentă a politicilor europene în domeniul traficului de persoane. Deși cadrul legislativ a fost armonizat formal, prin Codul Penal și Legea 678/2001, iar

modificările recente (Legea nr. 202/2024 și Legea nr. 269/2024) au adus progrese importante, eficiența aplicării este afectată de slaba coordonare instituțională, lipsa resurselor și instabilitatea politică (Constantin 2025; ANITP 2024). Aceste condiții determină un grad ridicat de „agency loss”, deoarece implementarea nu atinge standardele asumate la nivel european, mai ales atunci când este vorba de protejarea femeilor traficate. Deși femeile reprezintă 80% dintre victime (ANITP 2024, 10), politicile de protecție nu reflectă în mod clar o abordare diferențiată în funcție de gen, iar conceptul de „vulnerabilitate” rămâne vag definit, fiind aplicat inegal în jurisprudența instanțelor. De asemenea, numărul redus de avocați specializați, lipsa de formare a judecătorilor și aplicarea ineficientă a principiului nepedepsirii contribuie la perpetuarea unui sistem care nu protejează suficient victimele.

Germania, în schimb, ca stat de destinație, dispune de o capacitate instituțională mai solidă și de o legislație relativ adaptată contextului federal. Transpunerea Directivei 2011/36/UE a fost realizată cu unele întârzieri, dar a condus la modificări importante în Codul Penal (232, 232a) și la adoptarea unor norme suplimentare pentru protejarea victimelor, inclusiv a celor aflate în situații de abuz psihologic. Cu toate acestea, prin perspectiva teoriei principal-agent, se observă un alt tip de „agency loss”, anume discrepanțele dintre landuri în ceea ce privește aplicarea legislației și lipsa unui mecanism național de referire a victimelor. Gradul de variație între agenți, precum în cazul landurilor germane, reflectă diferențele structurale în designul rețelelor de reglementare, care pot fi mai rigide sau mai permissive, în funcție de convergența intereselor dintre actorii implicați (Blauberger și Rittberger 2014, 372). Deși Germania a dezvoltat centre de consiliere și mecanisme pentru compensarea victimelor, accesul la aceste servicii este inegal în funcție de regiune, iar cooperarea interinstituțională este slabă în anumite zone. Astfel, chiar dacă agentul dispune de mijloace solide, controlul exercitat de principal este incomplet, iar performanța rămâne sub așteptările acestuia.

Aceste diferențe instituționale se reflectă și în modul concret în care se manifestă vulnerabilitatea femeilor la traficul de persoane. În România, expunerea directă a femeilor tinere provenind din medii defavorizate facilitează recrutarea și exploatarea, în timp ce în Germania principalele dificultăți se leagă de identificarea victimelor și de asigurarea accesului uniform la servicii de sprijin adecvate.

Un punct critic comun în ambele state este aplicarea deficitară a principiului nepedepsirii victimelor pentru infracțiuni comise sub constrângere. Deși acest principiu este recunoscut în ambele sisteme juridice, aplicarea sa în instanțe este inconsistentă, ceea ce arată un control insuficient al principalului asupra agentului în ceea ce privește implementarea de facto a drepturilor victimelor. Acest aspect este important și relevant pentru femeile traficate în scopuri de exploatare sexuală, care sunt expuse mai frecvent la constrângeri multiple (emoționale, psihologice, economice). Victime ale traficului pot fi trase la răspundere penală în mod nedrept pentru anumite fapte pe care le-au comis sub constrângere sau ca urmare a exploatării. Dacă nu există suficiente măsuri de protecție juridică, acești oameni pot fi acuzați pe nedrept de infracțiuni, în loc să fie recunoscuți ca victime.

Diferențele între cele două state pot fi explicate, în logica teoriei principal-agent, prin mai multe mecanisme. În cazul României, gradul mai mare de dependență față de sprijinul extern (fonduri UE, expertiză internațională) și slaba capacitate administrativă determină un comportament oportunist al agentului, care răspunde formal cerințelor UE, dar nu investește resurse suficiente în implementare. În cazul Germaniei, comportamentul agentului este influențat de fragmentarea administrativă specifică federalismului, care reduce capacitatea de a oferi un răspuns uniform la directivele principalului. Astfel, deși Germania pare un agent mai „disciplinat”, diferențele între landuri subminează eficiența implementării.

Un alt aspect relevant este relația dintre transpunerea normativă și implementarea practică. Ambele state au realizat transpunerea formală a directivei, dar începând de aici, drumurile lor diverg: în timp ce Germania are mecanisme funcționale, dar fragmentate, de sprijin pentru victime, în România, lipsa infrastructurii adecvate (centre, personal specializat, proceduri clare) duce la aplicarea inegală sau superficială a drepturilor prevăzute de legislația UE. Această diferență reflectă din nou discrepanța dintre cerințele principalului și acțiunile agentului, în care nu doar voința politică, ci și capacitatea efectivă limitează conformitatea cu așteptările principalului.

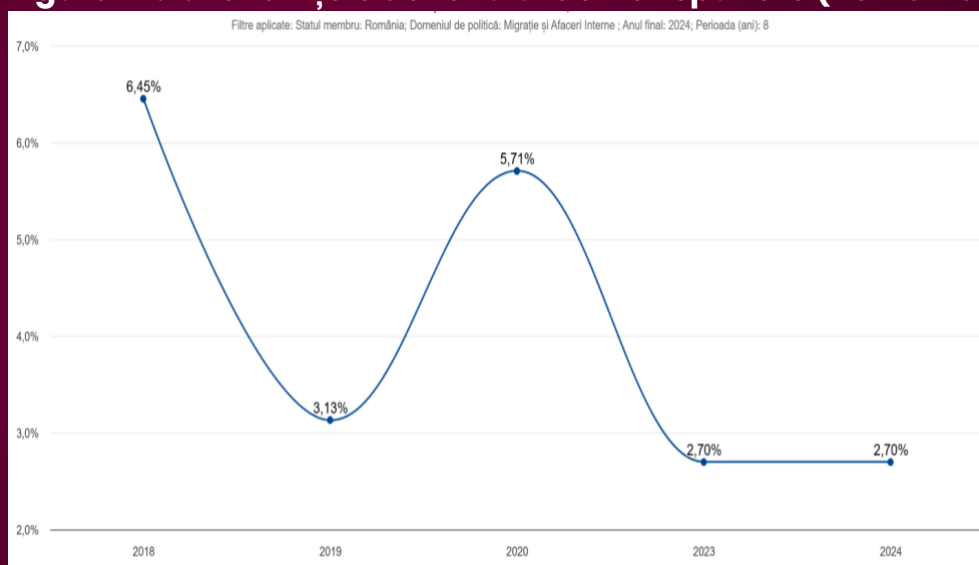
De asemenea, sensibilitatea față de dimensiunea de gen a traficului de persoane diferă substanțial între cele două state. În Germania, planurile naționale de acțiune includ referințe explicite la inegalitățile de gen, la trauma psihologică și la nevoia de protecție

diferențiată (Council of Europe 2024), în timp ce în România, aceste aspecte sunt abordate mai degrabă formal, fără indicatori clari sau măsuri specifice (Council of Europe 2021). Acest contrast sugerează că agentul german, deși imperfect, are o mai bună aliniere cu valorile promovate de principal, inclusiv în ceea ce privește integrarea dimensiunii de gen în politici publice.

Un indicator important pentru evaluarea capacității statelor membre de a implementa eficient legislația Uniunii Europene îl reprezintă deficiența de transpunere. Acest indicator se referă la procentul actelor legislative europene care nu au fost transpuse integral și la timp în legislația națională de către un stat membru. Mai simplu spus: este o măsură a întârzierii sau a incompletitudinii transpunerii directivelor UE în legislația internă. Deși acest indicator este general și nu vizează exclusiv domeniul traficului de persoane, domeniul migrației și afacerilor interne, în care se încadrează și legislația privind combaterea traficului, oferă un cadru relevant pentru analiza comparativă.

În cazul României, datele disponibile pentru perioada 2018–2024 indică o evoluție fluctuantă, dar cu tendință de îmbunătățire (Figura nr. 1):

Figura nr. 1. Tendințele deficitului de transpunere (România)



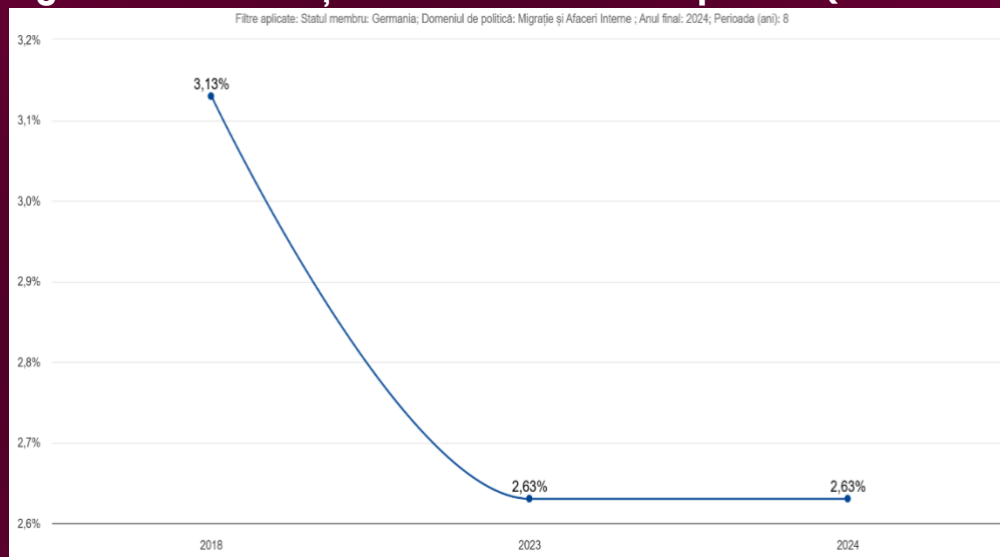
Sursă: Comisia Europeană n.d.

Nivelul ridicat din 2018 (6,45%) poate fi asociat cu deficiențele structurale în procesul legislativ și cu capacitatea administrativă limitată, aspecte frecvent semnalate în rapoartele oficiale (Council of Europe 2021; USDOS 2024a). Deși se observă o scădere semnificativă în anii următori, creșterea din 2020 arată persistența unor provocări de implementare, inclusiv în ceea ce privește adaptarea la cerințele noi ale

politicilor europene în domeniul traficului. Valoarea stabilizată la 2,70% în 2023 și 2024 sugerează o anumită consolidare instituțională.

Pentru Germania, datele sunt disponibile pentru trei ani relevanți (Figura nr. 2):

Figura nr. 2. Tendințele deficitului de transpunere (Germania)



Sursă: Comisia Europeană n.d.

Deși valorile pentru Germania sunt în general mai mici decât cele ale României, ele indică totuși o problemă structurală persistentă de transpunere, care este cu atât mai notabilă cu cât Germania este percepută drept un stat membru cu o capacitate administrativă ridicată. Nivelul de 2,63% din 2023 și 2024 arată că, deși Germania a depășit dificultățile de transpunere din anii anteriori (ex. întârzierea transpunerii Directivei 2011/36/UE până în 2016), anumite blocaje (inclusiv generate de structura federală și autonomia landurilor) continuă să influențeze negativ rata de conformare.

Astfel, aplicarea teoriei principal-agent asupra cazurilor României și Germaniei evidențiază că transpunerea formală a legislației europene nu este suficientă pentru a garanta protecția efectivă a victimelor traficului, în special a femeilor. Factorii instituționali, capacitatea administrativă, voința politică și sensibilitatea față de inegalitățile de gen influențează profund comportamentul statelor membre ca agenți ai Uniunii Europene. Prin urmare, reducerea fenomenului de „agency loss” în acest domeniu necesită nu doar sancțiuni sau condiționări din partea principalului, ci și investiții sustenabile în infrastructură, formare profesională și politici centrate pe drepturile și nevoile reale ale victimelor.

Concluzia generală este că protecția eficientă a victimelor traficului de persoane, în special a celor de sex feminin, și combaterea acestui fenomen, nu depind doar de armonizarea legislativă, ci și de capacitatea statelor membre de a transpune în practică principiile de egalitate, justiție și demnitate promovate la nivel european.

Concluzii

Lucrarea de față a avut ca scop analiza modului în care disfuncționalitățile instituționale în cadrul relației dintre Uniunea Europeană și statele membre contribuie la perpetuarea vulnerabilității femeilor în contextul traficului de persoane. Plecând de la teoria principal-agent, cercetarea a demonstrat că, deși cadrul normativ european este consolidat și bine structurat, aplicarea acestuia la nivel național este fragmentară și adesea inconsistentă, mai ales în ceea ce privește protejarea femeilor.

Vulnerabilitatea femeilor este determinată de factori interconectați, precum inegalitățile de gen preexistente, accesul limitat la resurse economice, lipsa rețelilor de sprijin și deficiențele politicilor publice de prevenție. Aceste vulnerabilități se manifestă diferit în România și Germania: în cazul României, prin expunerea directă a femeilor tinere din medii defavorizate la recrutare și exploatare, iar în Germania, prin dificultăți persistente în identificarea victimelor și în asigurarea accesului la servicii de sprijin adecvate.

Coordonarea dintre nivelul european și cel național continuă să fie insuficientă. Instrumente precum Directiva 2011/36/UE sau Strategia UE 2021-2025 prevăd măsuri clare privind protecția victimelor și integrarea perspectivei de gen, însă aceste cerințe nu sunt transpuse constant în politici naționale eficiente. România a adoptat reforme legislative relevante, dar problemele de implementare persistă, în timp ce Germania, deși dispune de un cadru legislativ dezvoltat, se confruntă cu o aplicare fragmentară și inegală între diferitele landuri.

Aceste discrepanțe influențează direct nivelul de protecție oferit victimelor. Lipsa unor mecanisme eficiente de monitorizare și evaluare a impactului, precum și ambiguitățile privind atribuțiile instituționale, contribuie la perpetuarea deficiențelor instituționale. Astfel, teoria principal-agent oferă o explicație relevantă, ilustrând modul în care controlul deficitar exercitat de „principal” (UE) asupra „agenților” (statele

membre) generează pierderi instituționale și inegalități în protejarea victimelor.

Integrarea dimensiunii de gen în politicile anti-trafic este esențială, dar, în practică, rămâne incompletă. Deși femeile constituie majoritatea victimelor identificate, legislațiile naționale tratează adesea vulnerabilitatea într-o manieră generică. Recomandările GRETA și prevederile Directivei 2011/36/UE solicită măsuri adaptate la specificul de gen, însă aplicarea lor concretă este insuficientă. În acest sens, implementarea efectivă a Convenției de la Istanbul, care recunoaște violența împotriva femeilor ca formă de discriminare sistemică, poate oferi un cadru complementar necesar pentru dezvoltarea unor politici coerente de prevenție și protecție.

Prin urmare, vulnerabilitatea femeilor în contextul traficului de persoane reflectă deficiențele instituționale în aplicarea normelor europene, nu doar factori individuali sau culturali. Reducerea acestor vulnerabilități necesită o integrare reală a perspectivei de gen în toate etapele procesului legislativ și administrativ, clarificarea responsabilităților între actorii instituționali implicați și consolidarea mecanismelor de monitorizare. Relația dintre Uniunea Europeană și statele membre trebuie consolidată nu doar pe criterii juridice, ci ca parteneriat activ în combaterea inegalităților structurale care favorizează traficul de persoane.

Bibliografie:

- Agenția Națională Împotriva Traficului de Persoane (ANITP). 2024.
- „STRATEGIA NAȚIONALĂ ÎMPOTRIVA TRAFICULUI DE PERSOANE pentru perioada 2024–2028.” Accesat la data de 23 mai, 2025. https://sgglegis.gov.ro/legislativ/docs/2024/04/hqv3c0_znjbrd9s45tm.pdf
- Blanton, Robert G, Shannon Lindsey Blanton, și Dursun Peksen. 2018.
- “Confronting Human Trafficking: The Role of State Capacity.” *Conflict Management and Peace Science* 37 (4): 471–89. Accesat la 25 februarie, 2025. doi:10.1177/0738894218789875.
- Blauburger, M., și Rittberger, B. 2014. “Conceptualizing and theorizing EU regulatory networks.” *Regulation & Governance* 9 (4), 367–376. Accesat la 23 mai, 2025. doi:10.1111/rego.12064
- Braun, Dietmar, și David H Guston. 2003. “Principal–Agent Theory and Research Policy: An Introduction.” *Science and Public Policy* 30 (5): 302–8. Accesat la 25 februarie, 2025. doi:10.3152/147154303781780290.

- Comisia Europeană. N.d. „Transpunerea directivelor.” Accesat la data de
- 24 mai, 2025. <https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/transposition-directives/ro>
- Constantin, Eduard. 2025. “Legislative Changes Regarding Trafficking and
- Exploitation of Vulnerable Persons – Evolution and Current Justifications.” *International Journal of Legal and Social Order* 5 (1) .
<https://doi.org/10.55516/ijlso.v5i1.245>.
- Council of Europe. 2024. *Evaluation Report: Germany. Third Evaluation*
- *Round: Access to Justice and Effective Remedies for Victims of Trafficking in Human Beings*. Strasbourg: GRETA. Accesat la 20 mai, 2025.
<https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-germany-third-evaluation-round-focus-access/1680b04977>
- Council of Europe. 2021. *Evaluation Report: Romania. Third Evaluation*
- *Round: Access to Justice and Effective Remedies for Victims of Trafficking in Human Beings*. Strasbourg: GRETA. Accesat la 20 mai, 2025.
<https://rm.coe.int/evaluation-report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-conve/1680a2b0f8>
- Delreux, Tom, și Johan Adriaensen. 2019. “Principal-Agent Analysis and
- the European Union.” *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, October. Accesat la 24 februarie, 2025. doi:10.1093/acrefore/9780190228637.013.1048.
- FitzGerald, Sharron, și Jane Freedman. 2021. “Where Is the Justice in EU
- Anti-Trafficking Policy? Feminist Reflections on European Union Policy-Making Processes.” *European Journal of Women’s Studies* 28 (4): 440–54. Accesat la 28 aprilie, 2025. doi:10.1177/13505068211029324.
- Fouladvand, Shahrzad, și Tony Ward. 2019. “Human Trafficking,
- Vulnerability and the State.” *The Journal of Criminal Law* 83 (1): 39–54. Accesat la 27 februarie, 2025. doi:10.1177/0022018318814373.
- Gailmard, Sean. 2014. “Accountability and Principal-Agent Theory.” În
- *Oxford Handbook of Public Accountability*, editat de Mark Bovens, Robert E. Goodin și Thomas Schillemans. Oxford: Oxford University Press.
- Migration and Home Affairs. 2025. “New Progress report on combatting
- Trafficking in Human Beings.” Accesat la 13 mai, 2025. https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-progress-report-combatting-trafficking-human-beings-2025-01-20_en
- Menz, Georg. 2015. “The Promise of the Principal-Agent Approach for
- Studying EU Migration Policy: The Case of External Migration Control.” *Comparative European Politics* 13 (3): 307–24. Accesat la 24 februarie, 2025. doi:10.1057/cep.2013.29.
- United Nations Office on Drugs and Crime. 2024. *Global Report on*
- *Trafficking in Persons 2024*. UNITED NATIONS PUBLICATION.
- U.S. Department of State (USDOS). 2024a. “2024 Trafficking in Persons

- Report: Romania.” Accesat la data de 24 mai, 2025.
<https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/romania/>
- Zhong, Yichen. 2025. “A Principal-Agent Analysis of Inter-Agency
- Cooperation in EU Border Management.” *Journal of European Integration* 47 (1): 23–42. Accesat la 23 februarie, 2025. doi:10.1080/07036337.2024.2356843.

Pentru republicarea sau redistribuirea conținutului publicat de Centrul pentru Studiul Dezvoltării Internaționale și Migrației, vă rugăm să ne contactați la adresa de e-mail: mdim@politice.ro.

SOCIAL MEDIA

Facebook: <https://www.facebook.com/mdim.snsa>

Instagram: <https://www.instagram.com/mdim.snsa>

YouTube: https://www.youtube.com/@mdim_fsp