



International Organization for Migration (IOM)

The UN Migration Agency

**Funcționarea Sistemului național de referire pentru
protecția și asistența victimelor și potențialelor victime
ale traficului de ființe umane (SNR) în Republica Moldova.
Lecții învățate și perspective**

Raport despre rezultatele studiului



Autori:

Andrei Lutenco, Centrul de Politici și Reforme din Republica Moldova (Capitolul II);

Tatiana Fomina, AO Centrul Internațional pentru Protecția și Promovarea Drepturilor Femeii „La Strada”, Republica Moldova (Introducere, Metodologia studiului, Capitolul I și subcapitolul „Baza normativ-juridică” din Capitolul II).

Concluziile și recomandările prezentului studiu au fost elaborate de autori în comun.

Prezentul raport a fost elaborat în cadrul proiectului „Consolidarea eforturilor naționale pentru protejarea drepturilor omului a victimelor și potențialelor victime ale traficului de persoane în Republica Moldova” (*“Strengthening national efforts to protect human rights of (potential) victims of trafficking in persons in Moldova”*), implementat cu susținerea financiară a Ministerului Afacerilor Externe al Norvegiei. Proiectul este implementat de Misiunea Organizației Internaționale pentru Migrație (OIM) în Republica Moldova. Opiniile exprimate în prezentul raport reprezintă viziunea autorilor și nu neapărat reflectă poziția OIM sau a Ministerului Afacerilor Externe al Norvegiei.

Toate drepturile protejate. Anumite materiale din prezenta publicație pot fi fotocopyate sau reproduse gratuit fără acordul prealabil al autorilor doar în scopuri didactice, științifice ș.a. care nu presupun obținerea de profit, cu condiția indicării autorilor și sursei.

Cuprins

Lista abrevierilor.....	4
Introducere	5
Metodologia studiului	8
1. Aspecte conceptuale ale SNR	9
2. Analiza situației actuale	18
2.1. Procesele din cadrul SNR.....	18
2.2. Mecanismul intersectorial de coordonare a acțiunilor participanților la SNR.....	29
Cadrul instituțional al SNR și coordonarea acțiunilor	29
Baza normativ-juridică	32
Dezvoltarea capacităților	35
Colectarea informației despre victimele TFU și monitorizarea activității în cadrul SNR.....	36
Finanțarea serviciilor în cadrul SNR.....	37
2.3. Influența reformelor în domeniile conexe.....	38
2.4. Particularitățile funcționării SNR în raioanele din stânga Nistrului.....	40
Concluzii și recomandări	43
Surse citate	50

Lista abrevierilor

CAP -	Centrul de asistență și protecție a victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane
CCTP-	Centrul pentru Combaterea Traficului de Persoane
EMT -	Echipe multidisciplinare teritoriale din cadrul SNR
MIC	Mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului
ICMPD	Centrul Internațional pentru Elaborarea Politicilor Migraționiste
MMPSF -	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei
MNR -	Mecanismului național de referire a victimelor traficului de ființe umane
MSMPS -	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale
ODIHR -	Biroul pentru Instituțiile Democratice și Drepturile Omului al OSCE
OIM –	Organizația Internațională pentru Migrație
ONU –	Organizația Națiunilor Unite
OSCE -	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
SNR -	Sistemul național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane
TFU -	Trafic de ființe umane
UNC -	Unitatea națională de coordonare a SNR
UNODC -	Oficiul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate

Introducere

Strategia SNR – Sistemului Național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane (2009-2016)¹ a fost adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la sfârșitul anului 2008. Fundamentarea teoretică a SNR se regăsește în conceptele prezentate în deja bine cunoscutul ghid practic, publicat de OSCE/ODIHR în anul 2004 – „*Mecanismele naționale de referire. Unind eforturile pentru protecția drepturilor victimelor traficului de ființe umane*”.

SNR este un cadru de cooperare special, prin care instituțiile de stat își îndeplinesc obligațiunile de protecție și promovare a drepturilor omului a victimelor traficului de ființe umane, coordonându-și eforturile în cadrul unui parteneriat strategic cu organizațiile neguvernamentale și internaționale care activează în acest domeniu. Strategia SNR a luat în considerare contextul național – problemele cu care se confrunta Republica Moldova în domeniul combaterii traficului de ființe umane la momentul elaborării – axându-se nu doar pe realizarea drepturilor victimelor traficului de ființe umane, dar și pe integrarea măsurilor de susținere și asistență a victimelor acestui fenomen în sistemul național de asistență socială. Pe lângă aceasta, strategia prevedea crearea echipelor multidisciplinare teritoriale în cadrul SNR, cu participarea reprezentanților organizațiilor neguvernamentale, crearea cadrului normativ-juridic a cooperării/interacțiunii intersectoriale în cadrul SNR, consolidarea capacităților și cunoștințelor specialiștilor, crearea sistemului de colectare a datelor ș.a. Multe dintre acțiunile prevăzute de Strategia SNR, la momentul elaborării acesteia constituiau inovații absolute pentru Republica Moldova și erau fără precedent nu doar în țară dar și în regiune.

La momentul actual nu există dubii despre faptul că SNR a influențat pozitiv situația victimelor traficului de ființe umane din Republica Moldova. Dacă, până la implementarea Strategiei, victimele primeau asistență preponderent din partea organizațiilor neguvernamentale și internaționale, în cadrul proiectelor de asistență tehnică internațională, iar cooperarea intersectorială² era subdezvoltată, atunci, în prezent, structurile statului joacă un rol principal în procesul de asigurare a drepturilor victimelor traficului de ființe umane și cooperează activ în acest domeniu cu ONG-urile și organizațiile internaționale.

Experiența Republicii Moldova în crearea și dezvoltarea SNR este recunoscută drept un succes de către un șir de experți internaționali, care au recomandat utilizarea acestui model și în alte state din regiune.³ O primă evaluare independentă a impactului acestei politici asupra drepturilor victimelor traficului de ființe umane a fost făcută de AO Centrul Internațional „La Strada”⁴ în anul 2013 – înainte de sfârșitul duratei de implementare a Strategiei SNR. După sfârșitul acestei perioade, în 2016, la solicitarea Secretariatului permanent al Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane și cu susținerea ICMPD, Viena, evaluarea independentă *ex-post* a politicii implementate a fost realizată de experta internațională Dna Liliana Sorrentino (Bosnia și Herțegovina). Raportul urmează

¹ Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 257-XVI din 5 decembrie 2008 “Privind aprobarea Strategiei Sistemului național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Sistemului național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane pe anii 2009–2011” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 27-29, art. 66).

² Adică interacțiunea organizațiilor din două sau mai multe sectoare ale societății (sectorul public, organizațiile necomerciale și mediul de afaceri).

³ U.S. Department of State, “Trafficking in Persons” Report, 2012, p.251. <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/>

⁴ Tatiana Fomina, “Influența politicii Republicii Moldova din domeniul contracarării traficului de ființe umane asupra drepturilor persoanelor traficate”(Chișinău: AO Centrul Internațional „La Strada”/Moldova, 2013). <http://antitrafic.gov.md/lib.php?l=ro&id-c=31&ct=/Raportale-societatii-civile-ONG-lor>.

a fi publicat în timpul apropiat⁵, dar deja se cunoaște că, potrivit constatărilor preliminare a acestuia, publicate în decembrie 2016, implementarea acestei politici este apreciată ca pozitivă. Mai mult ca atât, raportul remarcă faptul că dezvoltarea abordării multidisciplinare și intersectoriale în cadrul SNR a avut un impact pozitiv asupra întregului sistem al protecției sociale din țară.

Totodată, raportul sugerează că scopurile ambițioase ale Strategiei SNR nu sunt realizate plener – drepturile victimelor traficului de ființe umane nu sunt întotdeauna realizate în practică. Nici nu toate sarcinile propuse în Strategie au fost realizate. Acest lucru se datorează faptului că modelul SNR, îndreptat spre asigurarea drepturilor victimelor traficului de ființe umane, reprezintă **un standard foarte înalt de relații sociale**, care este o sarcină complicată și de termen lung nu doar pentru țările în tranziție, dar chiar și pentru democrațiile dezvoltate. Dezvoltarea SNR necesită eforturi semnificative și timp și este determinată în mare parte de nivelul general de dezvoltare a țării.

Dificultăți semnificative sunt legate de promovarea cooperării multidisciplinare și intersectoriale în identificarea victimelor traficului de ființe umane și asigurarea accesului acestora către asistența gratuită, oferită de către diferite sectoare de servicii (asistență socială, medicală, juridică ș.a.), care este împiedicată din cauza **barierelor birocratice și inerției sistemului relațiilor sociale/tradițiilor înrădăcinate**. Totodată, există restanțe și în ceea ce privește transmiterea responsabilității financiare pentru funcționarea SNR de la donatorii internaționali către stat, precum și dezvoltarea rețelei de servicii pentru victimele traficului de ființe umane, încetinită din cauza **crizei economice** și insuficiența mijloacelor bugetare pentru dezvoltarea sferei sociale. Acestea fiind spuse, rămâne imperativ de a analiza cele mai problematice aspecte în funcționarea SNR și a elabora recomandări practice pentru a le depăși.

Funcționarea SNR este influențată de diverși factori generați de schimbările care au avut loc în țară după elaborarea și aprobarea Strategiei SNR în anul 2008:

- **Evoluția fenomenului traficului de ființe umane**, în special – schimbarea profilului statistic al victimei acestui fenomen (creșterea numărului victimelor exploatate în scop de muncă și cerșetorie) și, respectiv, a necesităților victimelor în ceea ce privește protecția și asistența;
- **Reformele care au loc în domeniul protecției sociale și în domeniile conexe** – adoptarea documentelor de politici în domeniile relevante (descentralizarea administrației publice, dezvoltarea mecanismului intersectorial pentru protejarea drepturilor copiilor în situații de risc, crearea mecanismului unic de reabilitare a victimelor infracțiunilor).

În acest context este necesară adaptarea modelului existent al SNR, care a fost elaborat cu un deceniu în urmă, la situația curentă din țară, pentru a propulsa dezvoltarea ulterioară a sistemului dat.

Fenomenul traficului de ființe umane rămâne a fi o problemă pentru Republica Moldova. În ultima perioadă poliția înregistrează anual un număr de aproximativ 240 adulți și 40 copii, victime ale traficului de ființe umane.⁶ Contracurarea acestui fenomen rămâne o prioritate a politicilor de stat ale Republicii Moldova, ca stat parte la cele mai importante convenții internaționale în acest domeniu. Pe lângă aceasta, fenomenul traficului de persoane este recunoscut drept o încălcare gravă a drepturilor omului, iar lupta cu acesta, nu doar ca infracțiune, dar și ca violare a standardelor universale recunoscute ale drepturilor omului, este o parte importantă a eforturilor din cadrul politicilor regionale ale Uniunii Europene. Acest lucru este de o importanță majoră pentru Republica Moldova, stat care și-a asumat vectorul european de dezvoltare, dat fiind faptul că respectarea drepturilor omului este una dintre valorile europene cele mai importante, recunoscută de toate statele membre ale uniunii.

⁵ Liliana Sorrentino, Draft "Assessment of Referral Mechanisms for Victims of Trafficking in Human Beings in the Republic of Moldova" (Vienna, International Centre for Migration Policy Development/ ICMPD, 2017).

⁶ Secretariatul Permanent al Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane, "Raportul național asupra politicii de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anul 2015", p.17. Publicat pe: www.anitrafic.gov.md.

Dezvoltarea de mai departe a SNR, ca model al relațiilor sociale în domeniul luptei cu traficul de ființe umane, bazat pe concepția drepturilor omului și conceptul de victimă ca subiect al drepturilor, urmează să fie continuată în cadrul noii Strategii naționale pentru prevenirea și combaterea traficului de ființe umane pentru perioada 2018-2023 și planului de acțiuni pentru implementarea acesteia pentru perioada 2018-2020, aflate la moment în stadiul de proiect.

Studiul de față are scopul de a susține eforturile statului ce privesc organizarea procesului de contracarare a traficului de ființe umane, ținând cont de standardele internaționale și regionale existente, dar și a practicilor de succes din acest domeniu. În cadrul studiului, sunt analizate principalele caracteristici ale modelului existent al SNR, principalele procese în cadrul sistemului și problemele existente, precum și influența diferitor factori asupra funcționării SNR. Pe lângă aceasta, analiza este urmată de recomandări practice pentru soluționarea problemelor identificate în ceea ce privește funcționarea SNR.

Autorii își exprimă speranța că aceste constatări și recomandări vor servi drept bază pentru dezbateri constructive dintre actorii cheie din domeniu și pentru dezvoltarea ulterioară a planurilor de acțiuni comune în dezvoltarea SNR.

Metodologia studiului

Prezentul studiu privind funcționarea *Sistemului național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane* (în continuare – **SNR**) în Republica Moldova este parte a proiectului OIM „*Consolidarea eforturilor naționale pentru protecția drepturilor omului ale victimelor (potențiale) ale traficului de persoane în Moldova*” (“*Strengthening national efforts to protect human rights of (potential) victims of trafficking in persons in Moldova*”), implementat cu susținerea Ministerului Afacerilor Externe al Norvegiei. Proiectul este implementat în parteneriat cu:

- Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (în continuare – **MSMPS**) și
- Secretariatul permanent al Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane.

Obiectivele și sarcinile studiului

Prezentul studiu își propune următoarele obiective:

- Studierea aspectelor problematice în funcționarea SNR, și a factorilor care le influențează: inerția/rigiditatea relațiilor sociale și a tradițiilor, evoluția fenomenului traficului de ființe umane (în continuare – **TFU**) și impactul altor reforme din domeniul protecției sociale și domeniile conexe, precum și elaborarea recomandărilor pentru depășirea acestor obstacole;
- Asigurarea unei platforme pentru discutarea ulterioară a concluziilor și recomandărilor studiului cu reprezentanții organizațiilor participante în SNR și elaborarea unei viziuni comune privind dezvoltarea de mai departe a SNR în Republica Moldova;
- Susținerea eforturilor statului în elaborarea și implementarea reformelor democratice și îndeplinirea obligațiilor asumate la nivel internațional în domeniul prevenirii și combaterii TFU și a respectării, protejării și realizării drepturilor omului.

Reieșind din obiectivele studiului, autorii își propun realizarea următoarelor sarcini:

1) De a cerceta:

- a. Particularitățile procesului de identificare și asistență a victimelor TFU, atât adulte cât și a copiilor, în cadrul SNR; practicile bune și restanțele în identificarea și asistența victimelor copii; funcționarea concomitentă și interacțiunea dintre SNR și *Mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului*;
- b. Aspectele financiare ale funcționării SNR: necesitățile financiare implicite funcționării plene a SNR și sursele din care este asigurată acoperirea financiară, scenariile viitoare și durabilitatea/fezabilitatea financiară a SNR;
- c. Rolul *Centrului de asistență și protecție a victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane* (în continuare – **CAP**) în funcționarea SNR și cooperarea cu EMT locale și raionale;
- d. Rolul *Unității naționale de coordonare a SNR* (în continuare – **UNC**) în funcționarea și coordonarea SNR; posibile scenarii pentru re poziționarea UNC în organigrama instituțională și schimbările în fișa de post/competențele ca rezultat al reformelor din domeniul protecției sociale (inclusiv crearea Agenției Naționale Asistență Socială);

- e. Importanța susținerii legislative a funcționării SNR (modificări la Legea privind prevenirea și combaterea TFU nr. 241-XVI din 20 octombrie 2005);
 - f. Cooperarea dintre instituții, organizațiile societății civile și organizațiile internaționale, pe ambele maluri ale râului Nistru în identificarea și asistența victimelor TFU; impactul strategiei SNR în regiunea Transnistreană a Republicii Moldova;
- 2) De a elabora propuneri pentru îmbunătățirea coordonării în cadrul SNR, precum și pentru adaptarea concepției existente a SNR și a proceselor din cadrul SNR la evoluțiile care au avut loc în Republica Moldova, după adoptarea Strategiei SNR în anul 2008.

Limitele studiului

Domeniul de cercetare al prezentului studiu este limitat prin concentrarea pe problemele ce țin de reglementarea principalelor procese în cadrul SNR și de coordonarea sistemului, precum și pe elaborarea recomandărilor pentru adaptarea elementelor cheie ale concepției SNR la situația curentă din Republica Moldova. Studiul nu și-a propus evaluarea implementării Strategiei SNR, dat fiind faptul că aceasta a fost realizată în cadrul unui studiu aparte.

În elaborarea prezentului studiu au fost folosite preponderant metode calitative de colectare și analiză a informațiilor, fără a ne propune și o evaluare cantitativă a informațiilor obținute.

Metodele de cercetare

Pentru atingerea obiectivelor prezentului studiu, au fost folosite următoarele instrumente și metode:

1. Analiza rapoartelor anuale ale Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei (în continuare – MMPSF)⁷ privind implementarea Strategiei SNR pentru perioada 2009-2016 și a Raportului privind evaluarea SNR (2009-2016)⁸;;
2. Analiza recomandărilor internaționale existente și a literaturii de specialitate referitoare la mecanismele de referire a victimelor TFU și realizarea drepturilor omului ale victimelor TFU;
3. Analiza actelor legislative și normative ale RM, în raport cu actele internaționale din domeniu, precum și a literaturii de specialitate și bunelor practici relevante pentru scopurile prezentului studiu;
4. Analiza rezultatelor a trei consultări interdepartamentale pentru identificarea și soluționarea problemelor în domeniul asistenței victimelor TFU, organizate de MSMPS și Secretariatul Permanent al Comitetului național pentru combaterea TFU cu susținerea OIM (28.04.2017, 15.05.2017 și 19.05.2017);
5. Analiza rezultatelor Atelierului național privind evaluarea SNR în Moldova (27-28 iunie 2017);
6. Desfășurarea interviurilor individuale semistructurate și discuțiilor în grup cu experți, factori de decizie, specialiști din cadrul SNR și instituțiile naționale responsabile de implementarea politicilor anti-trafic în Republica Moldova. În total au avut loc 20 de interviuri cu 29 de persoane.

1. Aspecte conceptuale ale SNR

Baza teoretică a SNR

Fundamentarea teoretică pentru crearea în Republica Moldova a Sistemului Național de Referire se

⁷ În septembrie 2017 a fost reorganizată în Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

⁸ Liliana Sorrentino, Draft "Assessment of Referral Mechanisms for Victims of Trafficking in Human Beings in the Republic of Moldova" (Vienna, International Centre for Migration Policy Development/ ICMPD, 2017)

regăsește în conceptul *Mecanismului național de referire a victimelor traficului de ființe umane* (în continuare – MNR), dezvoltat de OSCE/ODIHR în anul 2004 cu participarea unui cerc extins de experți. Principalele aspecte ale acestui concept sunt reflectate în Ghidul practic OSCE/ODIHR pentru crearea și dezvoltarea Mecanismelor naționale de referire a victimelor TFU.

Potrivit acestui Ghid, Mecanismul național de referire este “... un cadru de cooperare, prin care structurile guvernamentale își îndeplinesc obligațiile privind protecția și promovarea drepturilor omului ale victimelor traficului de ființe umane, coordonându-și eforturile în cadrul unui parteneriat strategic cu societatea civilă, precum și cu alți actori care interacționează cu victimele traficului de ființe umane”⁹.

Conceptul MNR are ca bază obligațiile internaționale de ordin juridic dar și politic ale statelor părți ale OSCE¹⁰ și ONU, în domeniul combaterii TFU¹¹ și cel al drepturilor omului¹². În consecință, ideea creării unor astfel de mecanisme în toate statele a primit o susținere globală, inclusiv din partea diverselor agenții ONU, care sunt active în acest domeniu (OIM, UNODC, ÎCNUR, OHCHR, și altele), precum și a organizațiilor regionale (Consiliul Europei, ICMPD și altele). Merită de menționat că datorită ONU, problema TFU a început să fie văzută în primul rând ca o problemă a drepturilor omului, iar Oficiul Înaltului Comisar al ONU pentru Drepturile Omului a elaborat și o serie de principii privind drepturile omului și traficul de ființe umane¹³. Pe lângă aceasta, UNODC a inclus o normă specială privind crearea MNR în *Legea model privind lupta cu traficul de ființe umane*¹⁴, elaborată de agenție în anul 2010.

Merită menționat și faptul că modelul MNR a fost elaborat în baza celor mai progresiste teorii în diverse domenii ale cunoașterii, inclusiv teoria statului de drept, conceptul drepturilor omului, cel al victimei ca purtătoare de drepturi¹⁵, teoria dezvoltării (*development*) etc. Aceste teorii determină în prezent vectorul politicii internaționale în diverse sfere, de aceea conceptul MNR este actual până astăzi, iar crearea și funcționarea acestor mecanisme rămâne în centrul atenției mecanismelor internaționale de monitorizare a eforturilor statelor în îndeplinirea obligațiilor lor de combatere a TFU, în conformitate cu tratatele la care sunt parte.

Pe lângă aceasta, la finele anului 2016 se vorbea despre intenția OSCE/ODIHR de a desfășura un studiu și a reedita Ghidul practic ținând cont de experiența acumulată în crearea și implementarea MNR de către diferite state.

Conceptul MNR presupune că TFU nu este doar o infracțiune penală, ci și o gravă încălcare a drepturilor omului. De aceea, asigurarea respectării, protejării și realizării drepturilor omului a victimelor TFU sunt scopul primordial al cooperării în cadrul acestui mecanism. Totodată, statul este obligat să asigure realizarea drepturilor victimei TFU, independent de participarea victimei în procesul penal. Ghidul practic OSCE/ODIHR atrage atenția că una dintre sarcinile MNR este „...schimbarea vi-
ziunii privind felul în care trebuie să aibă loc lupta cu TFU, astfel încât traficul să fie văzut nu doar prin

⁹ OSCE/ODIHR, „Mecanismele naționale de referire. Unind eforturile pentru protecția drepturilor victimelor traficului de ființe umane. Ghid practic (Varșovia: ODIHR, 2004), p.19.

¹⁰ Planul de acțiuni al OSCE de combatere a traficului de ființe umane, aprobat la Maastricht în decembrie 2003 de către Consiliul de Miniștri.

¹¹ Protocolul privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor (2000), adițional la Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate.

¹² Convenția ONU privind drepturile copilului (1989), Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei (1979), Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale (1966) ș.a.

¹³ Oficiul Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului (OHCHR), „Principiile și Liniile Directoare Recomandate privind drepturile omului și traficul de persoane (New York și Geneva: ONU, 2002).

¹⁴ UNODC, *Lege model privind combaterea traficului de ființe umane* (Viena: ONU, 2010). Accesibil în rusă: http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP_Model_law_Ru_0986359pdf.pdf și engleză <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/unodc-model-law-against-trafficking-in-persons/>

¹⁵ FRA – European Agency for Fundamental Rights, “Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims” (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014), p.28. Available at: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-victims-crime-eu-support_en_0.pdf

*prisma problemelor legate de infracțiunea penală, dar și ca o încălcare gravă a drepturilor omului ale victimei traficului de ființe umane. Adoptarea unei astfel de concepții va permite garantarea protecției și asistenței tuturor victimelor prezumate ale TFU și nu doar celor care au fost de acord să participe ca martori în procesul penal*¹⁶.

E important să atragem atenția că autorii Ghidului remarcau că este imposibil de sugerat un model unic al MNR sau un algoritm unic de instituire a acestui mecanism pentru toate statele, fiindcă fiecare țară are un potențial inițial diferit și își alege în mod individual direcția de dezvoltare. De aceea fiecare stat trebuie să-și instituiască propriul model al MNR, bazat pe **principii, abordări și elemente esențiale comune pentru toate statele**, dar, în același timp „...*adaptat la situația socială, politică și economică și juridică din țara dată*”¹⁷.

Elementele fundamentale ale conceptului MNR sunt legate de:

- 1) **Crearea condițiilor** pentru funcționarea efectivă a MNR și
- 2) **Organizarea proceselor** de acordare a asistenței și protecției pentru victimele TFU.

Dacă e să ne referim la crearea condițiilor pentru funcționarea efectivă a MNR, în primul rând trebuie să accentuăm necesitatea dezvoltării **cadrelor normative-juridice** de cooperare. Aceasta este mai ales important în cazul statelor aflate în curs de dezvoltare, care dispun de o experiență redusă de cooperare intersectorială. Ghidul OSCE/ODIHR recomandă încheierea unui document juridic, care să inițieze această colaborare. Conform concepției autorilor Ghidului, un astfel de document ar putea lua forma:

- a) unui memorandum de cooperare semnat de toți participanții în cadrul MNR; sau
- b) emiterea unei decizii a organului de stat competent, care să fie obligatorie pentru toate instituțiile implicate în MNR.

Cooperarea va fi mai eficientă dacă acest document juridic va determina clar competențele și atribuțiile fiecărui actor din cadrul MNR. Pe lângă aceasta, este recomandat ca acest document să includă un șir de principii și abordări, care să asigure un nivel calitativ nou al cooperării:

- abordarea bazată pe drepturile omului și centrată pe victimă;
- abordarea multidisciplinară și intersectorială;
- abordarea individuală în adoptarea deciziilor;
- transparența activității și distribuirea clară a sarcinilor și responsabilităților;
- nediscriminarea;
- confidențialitatea și protecția datelor cu caracter personal;
- abordarea bazată pe respectarea interesului superior al copilului ș.a.

Ghidul OSCE/ODIHR mai punctează că pentru crearea MNR, este necesară elaborarea și aprobarea unui **Plan de acțiuni**, care să includă măsuri privind perfecționarea legislației, dezvoltarea capacităților de identificare și prestare a serviciilor pentru victimele TFU, alte măsuri necesare pentru protecția drepturilor victimelor¹⁸.

Crearea MNR trebuie să se bazeze pe **o structură instituțională** existentă în țară pentru lupta cu fenomenul TFU și asistența celor afectați de acesta. Cu toate acestea, nu este obligatoriu de a crea careva structuri noi, cu excepția celor de coordonare. Totuși, pentru ca cooperarea dintre toți actorii să capete

¹⁶ OSCE/ODIHR, „Mecanismele naționale de referire. Unind eforturile pentru protecția drepturilor victimelor traficului de ființe umane. Ghid practic (Varșovia: ODIHR, 2004), p. 22.

¹⁷ idem, p. 21.

¹⁸ OSCE/ODIHR, „Mecanismele naționale de referire. Unind eforturile pentru protecția drepturilor victimelor traficului de ființe umane. Ghid practic (Varșovia: ODIHR, 2004), p. 60.

un nou nivel calitativ, care să garanteze respectarea drepturilor victimelor, este imperativă organizarea **instruirii comune** a reprezentanților diverselor organizații participante în mecanismul de referire, pentru a crește nivelul lor de receptivitate în ceea ce privește problema TFU, conceptul drepturilor omului, dar și de a le îmbunătăți capacitățile de rezolvare a problemelor în cauză.

Totodată, sunt necesare măsuri de instituire a unor **structuri de coordonare** ale MNR. Pentru coordonarea generală la nivel național se recomandă crearea unui organ consultativ (masă rotundă privind lupta cu TFU, așa cum îl numește Ghidul), care ar include reprezentanții tuturor organizațiilor cheie implicate în MNR, ar soluționa problemele de ordin general, legate de crearea și funcționarea mecanismului în țară și ar servi drept un „...for larg pentru discuții”¹⁹. Acest organ poate fi condus de Coordonatorul național în domeniul contracarării TFU – un funcționar de rang înalt al unui minister sau al unui alt organ al administrației centrale de nivel național. Este important ca să existe o structură de stat care să fie responsabilă de coordonarea activității MNR, inclusiv de elaborarea planului comun de acțiuni pentru crearea mecanismului, de monitorizarea și evaluarea implementării acestuia, precum și de îmbunătățirea treptată a acestuia.

Pentru realizarea **monitorizării și evaluării** este recomandată elaborarea unor indicatori speciali care să fie calitativi, și nu cantitativi. Evaluarea trebuie să includă chestionarea/intervievarea victimelor TFU, care au primit asistență, pentru a afla opinia lor despre calitatea serviciilor, astfel făcând o evaluare a impactului practic al politicii implementate și a gradului de realizare a drepturilor recunoscute internațional. Ca rezultat, monitorizarea și evaluarea trebuie să ajute la identificarea ariilor problematice în funcționarea MNR și să servească la elaborarea planului de acțiuni pentru următoarea perioadă, cu scopul eliminării neajunsurilor în funcționarea acestui mecanism.

Pe lângă aceasta, pentru a asigura **coordonarea operativă a activităților**, legate de rezolvarea cazurilor concrete de TFU, pot fi create grupuri de lucru (echipe) atât la nivel național cât și la cel local. Membrii acestor echipe de nivel local trebuie să mențină comunicarea între ei cu scopul adoptării rapide a deciziilor ce țin de asistența victimelor TFU. Coordonatorii acestora trebuie să raporteze organului de coordonare de nivel național privind activitatea întreprinsă. Este important de menționat că participarea reprezentanților societății civile în grupurile de toate nivelele este crucială, fiindcă acest lucru permite armonizarea abordărilor diferite, cum ar fi cea bazată pe drepturile omului și cea bazată pe interesul justiției penale²⁰.

În ceea ce privește organizarea **principalelor procese** în cadrul MNR, trebuie menționat faptul că Ghidul practic OSCE/ODIHR atrage o atenție sporită organizării corecte a procesului de identificare a victimelor TFU ca procedură care garantează accesul necondiționat al fiecărei victime TFU la protecția și asistența necesară. În acest context se atrage atenția și asupra importanței unor astfel de procese cum sunt repatrierea și reintegrarea socială a victimelor, care trebuie să asigure integrarea victimei TFU în piața muncii. Accentul în Ghid este pus pe identificare din considerentul că acest proces este adesea problematic, dat fiind faptul că victimele adesea sunt reticente în a coopera cu organele de drept. Astfel, autorii Ghidului recomandă ca procesul de identificare a victimelor prezumate și referirea lor ulterioară cu scopul asigurării accesului la pachetul minim de servicii, să fie independent de procesul penal. După cum remarcă autorii Ghidului practic OSCE/ODIHR, „*fiecare victimă TFU trebuie să aibă posibilitatea să decidă, fără nicio presiune, dacă dorește sau nu să coopereze cu organele de urmărire penală*”²¹.

În același timp, publicația remarcă și faptul că, în sensul lor modern, identificarea victimelor TFU și accesul acestora la asistență trebuie să contribuie la luarea unor decizii informate de către victimă

¹⁹ OSCE/ODIHR, „Mecanismele naționale de referire. Unind eforturile pentru protecția drepturilor victimelor traficului de ființe umane. Ghid practic (Varșovia: ODIHR, 2004), p. 58.

²⁰ ibid, p.32.

²¹ OSCE/ODIHR, „Mecanismele naționale de referire. Unind eforturile pentru protecția drepturilor victimelor traficului de ființe umane. Ghid practic (Varșovia: ODIHR, 2004), p. 20.

privind cooperarea sau necooperarea cu organele de urmărire penală și totodată sporește șansele de izbândă a urmăririi penale, precum și asigură armonizarea intereselor victimei cu celeale organelor de drept. Susținerea profesională, juridică și psihologică a victimelor-martori în procesele de judecată, care pot dura luni și chiar ani, de asemenea contribuie la stabilizarea comportamentului victimelor și previne riscul renunțării la depozițiile date anterior. Totodată, prestarea asistenței victimelor prezumate, necondiționată de participarea acestora în procesul penal, poate contribui la descoperirea unor manifestări și forme ale TFU care nu sunt cunoscute la moment și nu sunt criminaizate în mod corespunzător²².

Organizațiile societății civile trebuie să joace un rol important în funcționarea MNR. Reprezentanții acestor organizații trebuie să participe în toate procesele din cadrul mecanismului, asigurând monitorizarea și evaluarea fiecărui proces din punctul de vedere al drepturilor omului,²³ contribuind astfel la atingerea scopului principal al creării acestui mecanism.

La finalul acestei analize a conceptului Mecanismului național de referire, elaborat de OSCE/ODIHR în anul 2004, trebuie să remarcăm următoarele:

1) Acest mecanism de **interacțiune multidisciplinară și intersectorială** are menirea de a asigura **proces** moderne de identificare a victimelor și prezumatelor victime ale TFU în scopul asigurării protecției drepturilor lor la asistența necesară, inclusiv asistență în **repatriere, intervenție de criză, suport în reabilitarea fizică și psihologică, precum și reintegrarea socială.**

2) Fiecare stat **trebuie să instituie propriul model** al MNR, care trebuie să fie bazat pe principii, abordări și elemente esențiale care sunt aceleași pentru toate statele, dar în aceeași timp să fie **adaptat** la situația socială, politică, economică și juridică din țara dată.

3) Pentru crearea și **coordonarea** eficientă a acțiunilor organizațiilor participante în MNR sunt necesare următoarele condiții:

- Crearea cadrului normativ-juridic necesar;
- Instruirea comună și dezvoltarea capacității profesioniștilor din toate organizațiile implicate;
- Crearea unor structuri deliberative de coordonare la diferite nivele ale administrației de stat;
- Dezvoltarea comunicării;
- Colectarea datelor și monitorizarea lucrului comun.

4) Reprezentanții societății civile trebuie să participe în toate procesele din cadrul acestui mecanism, asigurând **monitorizarea și evaluarea fiecărui proces din punctul de vedere al drepturilor omului.**

5) Mecanismul este implementat și perfecționat în baza unui **plan de acțiuni** elaborat de comun acord, cu organizarea ulterioară a monitorizării și evaluării acestuia în cadrul unui proces ciclic.

Retrospectiva creării SNR în Republica Moldova. Principiile și elementele de bază ale SNR.

SNR reprezintă una dintre modalitățile de implementare a modelului MNR, adaptat la situația din Republica Moldovă în anul 2006, atunci când modelul a început să fie pilotat. Crearea și dezvoltarea SNR în Republica Moldova au fost realizate de către MSMPS cu susținerea financiară a partenerilor de dezvoltare. Principalul partener al ministerului în acest proces a fost și rămâne OIM, iar susținerea de expert în procesul elaborării modelului conceptual al SNR a fost acordată de specialiștii AO

²² Ibid., p. 28.

²³ Ibid., p. 32.

Centrul Internațional „La Strada”. Ținând cont de faptul că în acea perioadă conceptul de victimă ca purtător de drepturi și abordarea multidisciplinară în acordarea asistenței victimelor constituiau noutăți absolute pentru țara noastră, s-a convenit de a elabora nu doar un plan comun de acțiuni, dar un **document de politici** întreg – **Strategia SNR (2009-2016)**,²⁴ îndreptat spre reformarea relațiilor sociale din domeniul contracarării TFU.

Proiectul Strategiei a fost elaborat cu participarea activă a reprezentanților societății civile și a organizațiilor internaționale, iar apoi a fost consultat pe larg în diverse platforme de discuții. Din cauza caracterului inovator al documentului a fost foarte dificil de a ajunge a un consens referitor la conținutul acestuia, de aceea acesta a fost supus multiplelor modificări. Un rol foarte important în promovarea proiectului Strategiei SNR l-a avut OIM, care a promis susținerea ulterioară în implementarea acestui document de politici. În general, pregătirea proiectului Strategiei durat în jur de doi ani, iar pe parcurs din proiect au eliminate unele dintre ideile progresive. Cu toate acestea, munca depusă s-a soldat cu succes, iar la sfârșitul anului 2008 Strategia SNR a fost adoptată de Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce a oferit o susținere politică în crearea SNR din partea autorității legislative.

Strategia SNR conținea scopul și obiectivele politicii de stat în acest domeniu, pe durata a 7 ani, care erau însoțite de un **plan de acțiuni** ale organizațiilor de stat, neguvernamentale și internaționale, cu o durată de trei ani (2009-2011). În anii care au urmat, acțiunile necesare pentru realizarea obiectivelor și sarcinilor SNR erau incluse în Planurile de acțiuni pentru prevenirea și combaterea traficului de ființe umane, elaborate în corespundere cu legislația în vigoare²⁵ și aprobate de Guvern pentru o anumită perioadă (2012-2013 și 2014-2016).

Scopul de bază al Strategiei SNR (2009-2016) a fost constituirea SNR în Republica Moldova, ca sistem special de acordare a asistenței și protecției **victimelor și potențialelor victime ale TFU**, în scopul realizării drepturilor omului, internațional recunoscute, ale victimelor TFU. Pe lângă aceasta, ținând cont de faptul că pînă în anul 2006, asistența victimelor TFU era acordată exclusiv de OIM și organizațiile societății civile, Strategia SNR avea și menirea de a asigura **integrarea procesului de asistență a acestui grup în sistemul general de asistență socială** din Republica Moldova. Strategia SNR prevedea transferarea pe etape a responsabilității, inclusiv financiare, pentru acordarea asistenței victimelor TFU de la organizațiile internaționale (în special OIM) și ale societății civile către structurile de stat, astfel încât statul să poată dezvolta o rețea de servicii necesare pentru protecția și asistența victimelor TFU și să nu admită deteriorarea calității acestora.

Strategia SNR a făcut obligatorie, în lucrul cu victimele TFU, aplicarea unor principii și abordări de bază, recomandate la nivel internațional. Acestea includ abordarea bazată pe drepturile omului, abordarea multidisciplinară și intersectorială, respectarea confidențialității informației despre victime și viața lor privată, interzicerea discriminării, consimțământul/acordul victimei de a participa în programele de protecție și asistență, abordarea individuală etc. Ținând cont de faptul că în cadrul SNR trebuie să fie acordat ajutor și copiilor – victime ale TFU, în strategie a fost inclus un principiu special – respectarea interesului superior al copilului, garantat prin Convenția ONU privind Drepturile Copului și recomandat de UNICEF pentru lucrul cu categoria aceasta de victime²⁶.

O particularitate a SNR, ca unul dintre diferitele modele ale MNR, este faptul că printre beneficiarii acestui sistem a fost inclus și grupul de risc – **potențialele victime ale TFU**. Acest lucru s-a făcut pentru că, în acea vreme, victime ale TFU deveneau adesea femeile expuse violenței în familie. În acei ani,

²⁴ Strategia Sistemului Național de Referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane (2009-2016), aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 257-XVI din 5 decembrie 2008 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 27-29, art. 66).

²⁵ Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane nr. 241-XVI din 20 octombrie 2005 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 164-167, art. 812).

²⁶ Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe (Geneva: UNICEF, 2006), p.11. Available at: https://www.unicef.org/ceecis/protection_4440.html.

în Republica Moldova lipsea o politică specială de protecție și asistență a victimelor violenței domestice. De aceea MSMPS a decis că această categorie de persoane de asemenea trebuie să fie beneficiari ai SNR și să aibă acces nu doar la informații despre pericolele fenomenului TFU, dar și la servicii sociale specializate, inclusiv juridice, medicale, psihologice etc., precum și la instruire profesională și ajutor în integrarea pe piața muncii. Această prevedere a contribuit totodată la aceea ca persoanele care au suferit de pe urma unor forme noi, insuficient studiate, ale TFU, a unor infracțiuni conexe sau care contribuie la fenomenul TFU, să poată și ele primi acces la asistența necesară. Ulterior, această abordare a fost recunoscută la nivel internațional ca metodă eficientă de prevenire a TFU, și exemplul de bună practică în regiune, de către GRETA – grupul de experți ai Consiliului Europei privind lupta cu TFU²⁷.

Obiectivele Strategiei SNR, includeau crearea condițiilor necesare pentru interacțiunea multidisciplinară și intersectorială eficientă a organizațiilor participante în SNR:

- a) Crearea **cadrelor normative-juridice** de cooperare, care să asigure crearea SNR și reglementarea principalelor procese în cadrul sistemului;
- b) Crearea structurilor de **coordonare** – echipelor multidisciplinare teritoriale (în continuare – **EMT**) cu participarea reprezentanților societății civile pentru acordarea în mod operativ a asistenței și protecției victimelor și potențialelor victime TFU în fiecare raion, iar mai apoi și localitate din Republica Moldova;
- c) Consolidarea capacităților specialiștilor;
- d) Dezvoltarea sistemului de colectare a datelor, **monitorizare și evaluare a SNR** ca proces ciclic în cadrul politicii din domeniul luptei cu TFU;
- e) Dezvoltarea mecanismului de finanțare a serviciilor pentru victimele și potențialele victime ale TFU, etc.

Strategia SNR de asemenea prevedea dezvoltarea unei rețele de servicii de nivel local pentru victimele și potențialele victime TFU, dotarea acestei rețele cu echipament și materiale, precum și îmbunătățirea **calității serviciilor** în parteneriat cu donatorii și societatea civilă.

În corespundere cu recomandările Ghidului practic al OSCE/ODIHR, în mai 2008 a fost încheiat un memorandum de cooperare care a lansat cooperarea în cadrul SNR și a stabilit responsabilitățile principalilor participanți. Memorandumul a fost semnat de reprezentanții a 6 organizații – participante în SNR

- Ministerul Afacerilor Interne;
- Procuratura Generală;
- MSMPS;
- OIM;
- AO Centrul Internațional „La Strada” și
- Asociația Femeilor de Carieră Juridică/Centrul pentru Prevenirea Traficului de Femei.

E important de menționat, că Ghidul practic al OSCE/ODIHR conține recomandări detaliate despre organizarea principalelor procese în cadrul MNR, dar nu prevede și elaborarea cărorva proceduri operaționale standard. Cu toate acestea, ținând cont de tradițiile juridice ale statului, a fost luată decizia de a elabora un șir de standarde/regulamente interconectate, care să reglementeze identificarea,

²⁷ Compendium of good practices on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (Strasbourg: Secretariat of the CoE Convention against THB, Council of Europe, 2016), p.8. Available at: <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/home>.

repatrierea și oferirea altei asistențe victimelor TFU în cadrul SNR, luând în considerație sectorul terțiar. Pe lângă aceasta, Strategia SNR prevedea și elaborarea unui regulament, care să reglementeze activitatea EMT. La acel moment, în Republica Moldova nu existau astfel de acte normative, dar actorii implicați în elaborarea Strategiei a considerat necesară elaborarea acestor acte normative. Acest lucru s-a datorat, în primul rând, faptului că Memorandumul de cooperarea fost semnat doar de 6 organizații de nivel național, în timp ce procesele din cadrul SNR acoperă mult mai multe organizații, care activează atât la nivel național cât și la cel raional și de comunitate. Ulterior, alegerea acestei opțiuni a fost confirmată ca fiind corectă. Documente similare au apărut și în alte state. Apoi, și la nivel internațional au apărut recomandări pentru elaborarea procedurilor operaționale standard, ca metodă efectivă de coordonare a proceselor de acordare a asistenței victimelor TFU²⁸, ceea ce a confirmat caracterul oportun al obiectivelor setate de Strategia SNR.

Obligațiunea de a realiza monitorizarea implementării Strategiei SNR (2009-2016), ca și politică publică, i-a revenit MSMPS, care în toată perioada de acțiune a acestui document de politici a elaborat și publicat 8 rapoarte de monitorizare a implementării Strategiei SNR²⁹. MSMPS este, de asemenea, responsabil de coordonarea operațională a tuturor proceselor de asistență din cadrul SNR.

Totodată trebuie de menționat și faptul că Strategia SNR nu prevedea dezvoltarea monitorizării și elaborării tuturor proceselor din cadrul SNR din punctul de vedere al drepturilor omului, așa cum prevede conceptul MNR. Acest lucru poate fi explicat prin faptul că, la momentul elaborării proiectului Strategiei SNR, cooperarea dintre structurile de stat și organizațiile societății civile nu era dezvoltată suficient, iar majoritatea specialiștilor din sectorul guvernamental cunoșteau insuficient rolul organizațiilor neguvernamentale într-o societate democratică, inclusiv rolul de „câine de pază” a democrației. De aceea la etapa incipientă s-a pus accentul mai degrabă pe crearea condițiilor și dezvoltarea interacțiunii intersectoriale în asistența și protecția victimelor și potențialelor victime TFU. Totuși, după cum am remarcat deja, după o anumită perioadă organizațiile societății civile au început să dezvolte funcția de monitorizare și evaluare independentă a implementării politicii și a impactului acesteia asupra drepturilor victimelor³⁰.

Din analiza SNR – modelului MNR, implementat în Republica Moldova – se poate concluziona că acesta se bazează pe principii și abordări și include elemente esențiale recomandate de OSCE/ODIHR în descrierea conceptului MNR. În același timp, SNR are și unele particularități care derogă de la acest concept, pentru că acesta a fost adaptat la situația care exista în Republica Moldova la momentul constituirii acestuia. Aceste particularități sunt, după cum urmează:

- 1) Pentru implementarea SNR a fost elaborată o strategie specială, care a fost aprobată oficial de Parlamentul Republicii Moldova în decembrie 2008 și a asigurat susținerea politică din partea guvernării în implementarea SNR. Activitățile de implementare a Strategiei SNR s-au regăsit în trei planuri de acțiuni consecutive – planul special pentru 2009-2011, aprobat de Parlament împreună cu Strategia dată și două Planuri naționale pentru prevenirea și combaterea TFU pentru anii 2012-2013 și 2014-2016, aprobate de Guvernul RM.
- 2) Ținând cont de contextul național, Strategia SNR avea ca scop nu doar realizarea drepturilor omului a victimei TFU dar și **transferarea responsabilității**, inclusiv financiare, pentru acordarea asistenței de la organizațiile internaționale, partenerii de dezvoltare și organizațiile societății civile către structurile de stat, precum și **integrarea acestei asistențe în sistemul național de protecție socială**.

²⁸ Guidelines for the Development of a Transnational Referral Mechanism for Trafficked Person: South -Eastern Europe (Vienna: International Centre for Migration Policy Development/ICMPD, 2009)6 p.33. Available at: <https://www.icmpd.org/publications/publications/2009>.

²⁹ Доступны на вебсайте МТСЗС на румынском языке: <http://mpsf.gov.md/md/rapoarte>.

³⁰ Tatiana Fomina, “Influența politicii Republicii Moldova din domeniul contracarării traficului de ființe umane asupra drepturilor persoanelor traficate”(Chișinău, AO Centrul Internațional „La Strada”/Moldova, 2013).

3) Beneficiari ai SNR sunt nu doar victimele și prezumatele victime, dar și **potențialele victime** ale TFU. Acest fapt a contribuit la aceea ca persoanele care au suferit de pe urma unor manifestări noi/insuficient studiate ale fenomenului TFU, a infracțiunilor conexe sau a celor care contribuie la TFU (în primul rând a violenței în familie), să poată avea acces la asistența necesară.

4) Strategia SNR s-a concentrat în principal pe **crearea condițiilor** pentru cooperarea multidisciplinară și intersectorială (cadrul normativ-juridic și instituțional, sporirea capacităților, colectarea informației) și monitorizarea implementării Strategiei ca și politică de stat, și nu prevedea dezvoltarea **monitorizării respectării drepturilor omului** în oferirea asistenței victimelor TFU.

2. Analiza situației actuale

2.1. Procesele din cadrul SNR

Pentru a constitui un cadru eficient pentru garantarea drepturilor omului ale victimelor TFU, în cadrul SNR au fost dezvoltate câteva procese de bază, prin care actorii din cadrul sistemului își îndeplinesc rolurile specifice, atribuite prin legislație, iar statul – obligațiile asumate la nivel internațional.

În mod normal aceste procese din cadrul modelului MNR se reunesc într-o succesiune de activități care includ toate sau doar unele dintre elementele: identificare, asistență în repatriere, asistență de criză, asistență de reintegrare (reabilitare socială).

În cele ce urmează vom elucida unele dintre cele mai importante aspecte ale acestor procese, problemele întrunite în desfășurarea acestora, dar și eventualele soluții pentru viitor.

Identificarea victimelor TFU

Identificarea victimei TFU este o funcție esențială a SNR și o obligație a statului – ca și garant al drepturilor omului și principal subiect al dreptului internațional al drepturilor omului – expres prevăzută în convențiile de rigoare. Astfel identificarea reprezintă o garanție și o cale de acces la protecția și asistența necesară pentru restabilirea drepturilor omului a victimei TFU.

Ghidul OSCE/ODIHR privind MNR, menționează, cu privire la identificare, că aceasta trebuie să implice un sistem complex de actori, care trebuie să fie instruiți și „interconectați” pentru a asigura o referire reală, fără omisiuni, iar *Convenția Europeană privind lupta împotriva traficului de ființe umane* transformă acest deziderat într-o obligație juridică a Statelor Părți³¹. Ghidul mai prevede și un șir de recomandări practice pentru organele de drept care vin în contact cu victima, inclusiv necesitatea unei perioade de reflecție și anumitor standarde minime care urmează a fi respectate în timpul primului interogatoriu³².

În cadrul SNR, a fost elaborat un *Ghid cu privire la identificarea victimelor și potențialelor victime ale TFU*, ideea inițială fiind de a stabili reguli și criterii comune pentru toți actorii SNR, care ar servi drept instrument pentru specialiștii din sistem³³. Totuși Ghidul a fost aprobat prin ordinul MSMPS și nu a căpătat un caracter obligatoriu pentru actorii dinafara sistemului de protecție socială (caracter pe care l-ar fi avut dacă ar fi fost adoptat prin Hotărâre de Guvern, așa cum era planificat inițial).

Interviurile cu specialiștii din cadrul SNR au relevat o problemă recurentă legată de modul de funcționare și cooperare în cadrul SNR – cea a scăderii numărului de victime identificate la nivel local, de către echipele multidisciplinare teritoriale, și referite pentru asistență și protecție. Această scădere, pusă în contrast cu numărul comparativ mare al victimelor identificate la nivel național, în special de către organele de drept, indică la faptul că nu este neapărat vorba de o scădere a fenomenului TFU *per se* ci, probabil, alte cauze. Această tendință are loc pe fundalul unei scăderi percepute (de către CAP și UNC, de exemplu) în activitatea și implicarea EMT, pe care specialiștii o explică prin lipsa

³¹ Convenția Consiliului Europei privind Lupta împotriva Traficului de Ființe Umane, adoptată pe 3.03.2005 la Varșovia, art. 10

³² OSCE/ODIHR, „Mecanismele naționale de referire. Unind eforturile pentru protecția drepturilor victimelor traficului de ființe umane. Ghid practic (Varșovia: ODIHR, 2004), p. 63-64

³³ În această privință, Strategia SNR (pct. 27) stabilea ca obiectiv „... elaborarea procedurilor standardizate de protecție și asistență a victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane (proceduri de identificare, proceduri de repatriere, proceduri de referire, proceduri de protecție și asistență)”

de motivare a actorilor la nivel local și raional, suprasolicitarea acestora, dar și lipsa de instruire. Alte cauze menționate sunt lipsa activităților proactive de indentificare, toleranța populației față de manifestările fenomenului traficului intern/muncii forțate, fluctuația cadrelor la nivel local și schimbările nejustificate în participarea poliției în cadrul EMT, lipsa ONG-urilor specializate pe problematica TFU la nivel local³⁴.

Respectiv este vorba de o problemă complexă a SNR care necesită soluții corespunzătoare.

Din această perspectivă, în discuție cu actorii SNR, au fost formulate următoarele recomandări:

- a) Sporirea acțiunilor proactive de indentificare a cazurilor prin cooperarea între serviciile de asistență socială și poliția locală în verificarea/ inspectarea domeniilor de activitate unde persoanele de cele mai deseori sunt în risc de exploatare;
- b) Continuarea instruirilor comune a specialiștilor EMT de diferite nivele și sistematizarea acestor instruirii;
- c) Folosirea mai activă potențialului comunitar (colaborarea asistentului social din APL de nivel II cu asistentul social comunitar);
- d) Diseminarea informației /sensibilizarea populației la nivel local (APL I și II) despre pericolul TFU, despre profilul victimei TFU și alte aspecte ale fenomenului, prin diverse activități la nivel local (mese rotunde, etc.), prin mass media și societatea civilă locală și alte surse de informare cât mai apropiate de comunitate;
- e) Menținerea componenței EMT/membrilor deja instruiți prin acțiuni de stimulare/motivare.

În ceea ce privește identificarea și referirea de către organele de drept a victimelor TFU pentru asistență și protecție, atât din datele raportate de către, pe de o parte, Centrul pentru combaterea traficului de persoane (în continuare – CCTP) și, pe de alta, actorii SNR, cât și din conținutul interviurilor individuale și a atelierilor de lucru privind evaluarea SNR, s-a sesizat o discrepanță dintre numărul de victime despre care raportează Centrul și cele care sunt asistate în cadrul SNR.

Astfel, conform datelor din Raportul național cu privire la implementarea Planului național de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru perioada anilor 2014-2016 și realizările în domeniu pentru anul 2016³⁵, în anul 2016, de către CCTP au fost identificate 197 victime ale TFU (adulte) și 35 victime ale traficului de copii. Totodată, conform aceluiași raport în cadrul SNR au fost asistate 123 victime TFU, dintre care 109 adulte, și 14 minore³⁶.

Potrivit responsabililor din cadrul CCTP, diferența poate fi explicată, pe de o parte, prin faptul că multe dintre cauzele penale aflate pe rol, în care figurează victime ale TFU, se referă la fapte infracționale petrecute cu doi, trei sau mai mulți ani înainte, iar victimele nu mai aleg să apeleze la servicii de protecție și asistență, respectiv nu sunt reflectate în statisticile SNR. Totuși, chiar reprezentanții CCTP au recunoscut că vor întreprinde măsuri pentru a remedia aceste discrepanțe, prin instituirea unei proceduri prin care victima, care refuză asistența în cadrul SNR, să certifice acest lucru prin semnă-

³⁴ Concluziile grupului de lucru 2 („Identificarea victimelor TFU la nivel local, atribuirea statutului de victimă și accesul la asistența necesară”) în cadrul Atelierului „Funcționarea Sistemului Național de Referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane (SNR) în Republica Moldova. Lecții învățate, provocări și perspective”, 20.10.2017

³⁵ Raport național cu privire la implementarea Planului național de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru perioada anilor 2014-2016 și realizările în domeniu pentru anul 2016 (Chișinău: Secretariatul Permanent al Comitetului Național pentru Combaterea TFU, 2017), p. 11. Disponibil online http://antitrafic.gov.md/public/files/Raport_national_2016.pdf

³⁶ Raport de monitorizare a procesului de implementare a Strategiei Sistemului Național de Referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane pe perioada anului 2016 (Chișinău: Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, 2017), p. 28. Disponibil online http://msmps.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_snr_2016_final.pdf

tură. De menționat că, la moment există deja o procedură obligatorie de informare, sub semnătură, a persoanelor implicate în proces, prezumate victime ale TFU, despre posibilitatea de a primi asistență și protecție în cadrul SNR. Aceasta însă nu pare să producă efectele dorite, fiindcă, pe de o parte, aceste drepturi trebuie să fie explicate victimei într-un limbaj accesibil și simplu de înțeles, iar pe de altă parte, pentru a motiva victima să apeleze la ajutor, sistemul trebuie să fie capabil să ofere anume servicii de care victima are nevoie (și care sunt garantate și gratuite) indiferent de participarea acesteia în procesul de urmărire penală.

Din această perspectivă, măsura propusă de CCTP, nu atât va soluționa problema, cât va motiva formal lipsa asistenței/referirii. Astfel, acest efort va rămâne în continuare incomplet, dacă nu va fi suplinit cu modificări respective în legislație și practici bune de informarea eficientă a victimei, iar referirea la SNR nu va aduce cu sine și acordarea, înafara procesului penal, a unui statut care să garanteze un minim de servicii și drepturi.

Astfel, se recomandă:

Elaborarea unui mecanism și a instrucțiunilor corespunzătoare prin care, la identificarea victimelor TFU de către organele de drept, acestea să fie informate într-un mod/limbaj accesibil despre drepturile la asistență în cadrul SNR, inclusiv despre serviciile garantate (gratuite) în cadrul sistemului.

Este necesar de menționat că, potrivit Legii asistenței sociale nr. 547–XV din 25 decembrie 2003³⁷, dreptul la asistență socială îl au persoanele aflate în situație de dificultate și acest drept se stabilește în temeiul evaluării necesităților persoanei, confirmate prin Ancheta socială. Din acest punct de vedere, specialiștii din cadrul sistemului de protecție socială adesea nu înțeleg necesitatea unei anchete suplimentare – a Chestionarului de identificare a victimelor TFU. Mai mult ca atât, Legea asistenței sociale nu prevede un astfel de temei de acces la asistență socială cum ar fi Chestionarul de identificare a victimei TFU.

Acest aspect este remarcat și de specialiștii din cadrul SNR, care au atenționat³⁸ că procedura de identificare a victimelor TFU nu corelează direct cu procedura managementului de caz în asistența socială, iar completarea Chestionarului A de identificare a victimei TFU nu elimină necesitatea evaluării inițiale a beneficiarului cu completarea Anchetei sociale. Mai mult ca atât a fost remarcat și conținutul *prea complicat* și detaliat al Chestionarului A, care a fost elaborat inițial inclusiv cu scopul colectării datelor statistice despre fenomenul TFU, scop care este secundar celui de identificare a victimei TFU.

Sub acest aspect, se recomandă:

- a) Modificarea Ghidului „Managementul de caz”, aprobat prin ordinul MMPSF nr.71 din 3 octombrie 2008, pentru evitarea confuziilor și dublărilor în identificarea victimei TFU, ca beneficiar al sistemului de protecție socială și explicarea detaliată a acțiunilor ce urmează a fi întreprinse de specialist în cazuri concrete;
- b) Simplificarea Chestionarului A de identificare a victimei TFU pentru a servi în mod prioritar funcției de identificare.

O altă problemă esențială este legată de finalitatea procesului de identificare. Or însăși conceptul de identificare presupune că odată recunoscută ca (potențială/prezumată) victimă a TFU, persoanei trebuie să i se recunoască dreptul la anumite servicii de asistență și protecție, acordate gratuit de către stat pentru restabilirea sa în drepturi. În consecință, lipsa unui pachet minim de asistență garantat vic-

³⁷ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=312847>

³⁸ Concluziile grupului de lucru 2, vezi nota 35 supra.

timei, servește drept factor care descurajează autoidentificarea și îngreunează procesul de identificare în general.

Astfel, chiar dacă, potrivit Ghidului de identificare a victimei TFU, completarea Chestionarului de identificare a victimei TFU și semnarea acesteia de către coordonatorul EMT servește drept temei juridic pentru accesarea serviciilor de asistență și protecție, accesul nemijlocit întâmpină dificultăți de diferit ordin. În primul rând, din cauza că, după cum a fost menționat, Ghidul de identificare nu este aprobat de Guvern, acesta nu are o forță juridică obligatorie pentru toți prestatorii de servicii din cadrul SNR. În plus, la moment, din cauza reducerii asistenței externe pentru serviciile destinate victimei, în condițiile resurselor limitate oferite de stat, procedura de identificare, descrisă în Ghid, pare plea flexibilă pentru actorii din cadrul SNR. În acest context au apărut propuneri de birocratizare a procedurii de identificare a victimelor TFU, ceea ce reprezintă un risc pentru realizarea drepturilor lor.

În interviurile cu specialiștii s-au reliefat două opinii referitoare la procedura identificării victimelor TFU. Prima argumentează necesitatea unei proceduri centralizate clare, prin care un anumit organ confirmă statutul de victimă printr-un act care servește drept temei pentru accesarea serviciilor. Cea de-a doua pledează pentru o procedură de identificare, care să se aplice, ca și în prezent, în mod descentralizat/desconcentrat, de către mai mulți actori din cadrul SNR, împuterniciți cu această funcție, însă recunoașterea victimei TFU de către acești actori să fie recunoscută de toate organizațiile participante în SNR, fără necesitatea unor activități suplimentare.

Din acest punct de vedere, se recomandă reconceptualizarea procesului de identificare pentru a elabora o procedură clară de acordare a statutului de victimă a TFU (de către un anumit organ sau mai mulți actori din SNR), necondiționată de participarea persoanei în procesul penal, care să servească temei pentru acordarea serviciilor de asistență și protecție gratuită. În acest scop se poate opta pentru Modificarea Legii Nr. 241-XVI din 20 octombrie 2015, pentru a introduce o normă care să prevadă că procedura de identificare a victimelor TFU se stabilește prin hotărâre de guvern, respectiv e opozabilă tuturor actorilor SNR.

Totodată, este necesar de a stabili prin lege un pachet minim de servicii garantate persoanei identificată ca victimă a TFU și detalizarea acesteia într-un act normativ subordonat legii.

Repatrierea victimelor TFU

Conform Ghidului Practic OSCE/ODIHR privind Mecanismele naționale de referire, repatrierea împreună cu incluziunea socială sunt o parte componentă a MNR. Ghidul recomandă clarificarea responsabilităților financiare în procesul de repatriere dar și luarea în considerare a riscurilor existente după întoarcerea în țară a victimelor TFU, nu în ultimul rând a faptului că victima se întoarce adesea în același mediu și aceleași condiții social-economice utilizate de traficanți pentru a le recruta în trecut. În acest context, OSCE/ODIHR recomandă explorarea posibilităților alternative cum ar fi rămânerea persoanei în țara de destinație sau stabilirea într-un stat terț. Ghidul se mai referă și la problema documentării persoanelor identificate ca victime TFU peste hotare și recomandă ca acestora să le fie eliberate, după caz, documente provizorii, într-un mod care să evite stigmatizarea și revictimizarea³⁹.

În ceea ce privește repatrierea victimelor TFU, Strategia SNR prevede două măsuri principale – (1) întocmirea și încheierea acordurilor bilaterale între state privind identificarea și repatrierea victimelor și potențialelor victime ale TFU și (2) elaborarea procedurilor standardizate de repatriere a victimelor și potențialelor victime ale TFU⁴⁰.

³⁹ OSCE/ODIHR, „Mecanismele naționale de referire. Unind eforturile pentru protecția drepturilor victimelor traficului de ființe umane. Ghid practic (Varșovia: ODIHR, 2004), p. 80-81

⁴⁰ Pct. 18 și 27

În Republica Moldova, aceste proceduri standardizate au luat forma *Regulamentului privind procedura de repatriere a copiilor și adulților – victime ale traficului de ființe umane, persoanelor aflate în situație de dificultate, precum și a copiilor neînsoțiți* adoptat prin Hotărârea de Guvern nr. 948 din 07.08.2008⁴¹. Regulamentul a stabilit procedura de repatriere în țară a categoriilor de persoane vizate în denumirea acestuia, de acoperire a cheltuielilor suportate în procesul de repatriere, de identificare a părinților sau a altor reprezentanți legali ai copiilor, a victimelor traficului lipsite de capacitate de exercițiu sau cu capacitate de exercițiu limitată și protecția, în regim de urgență, a persoanelor prevăzute de Regulament prin serviciile competente de protecție. Regulamentul prevede principii și abordări bazate pe drepturile omului – consimțământul probat al persoanei pentru repatriere, interesul superior al copilului și protecția datelor cu caracter personal.

Atât specialiștii din cadrul SNR, factorii de decizie din țară, cât și monitorii dinafara Republicii Moldova au apreciat impactul reglementărilor naționale privind repatrierea ca fiind unul pozitiv. În primul rând, în mod clar, prin aprobarea procedurii de repatriere, statul și-a asumat responsabilitatea financiară și operațională pentru reîntoarcerea (voluntară) în țară a propriilor cetățeni și a apatrizilor rezidenți. Dacă până în 2008 cvazitotalitatea repatrierilor victimelor TFU se faceau cu suportul financiar al OIM, atunci la moment MSMPS acoperă marea parte din cheltuieli, inclusiv practic toate cheltuielile în cazul copiilor. Acest lucru poate fi considerat un succes în implementarea SNR⁴².

Totuși, potrivit specialiștilor din cadrul SNR, mai există unele lacune care ar putea fi remediate. După modificările făcute în Regulament în mai 2017, o nouă categorie de beneficiari – persoana aflată în dificultate – a luat locul celei de „victimă a traficului de migranți”. Aceasta este definită ca

„persoană cu vârsta de peste 18 ani, identificată și **cu statut confirmat de către organele de asistență socială**, care nu poate să se întoarcă la domiciliul său (din țara de origine) din cauza stării de vulnerabilitate în care se află această persoană pe teritoriul unui alt stat, cauzate de cumularea următoarelor circumstanțe: probleme grave de sănătate, lipsa resurselor financiare, lipsa sau pierderea documentelor care nu pot fi restabilite de către persoana respectivă în mod independent, precum și lipsa de asistență din partea membrilor familiei”.

Potrivit specialiștilor, în practică, această prevedere înseamnă că persoana din această categorie primește suport în repatriere din partea statului doar dacă statutul său este confirmat de organele abilitate din statul de destinație, ceea ce nu întotdeauna este posibil. Ținând cont că de multe ori, la primul contact cu persoana, este dificil de a stabili dacă aceasta este sau nu victimă a TFU, dar se poate spune cu siguranță că este persoană aflată în dificultate, conform criteriilor stabilite, această prevedere, în consecință, poate afecta și victimele TFU. Mai mult ca atât, există riscul ca persoana aflată în dificultate, în lipsa opțiunii de repatriere, să devină victimă a TFU.

De aceea, în cazurile în care MSMPS nu este capabil să confirme prompt statutul și situația persoanei pentru repatrierea victimei sau potențialei victime, OIM în continuare duce o povară importantă în ceea ce privește repatrierea acestora. Astfel, chiar dacă misiunea OIM în Republica Moldova face demersurile de rigoare la misiunea din țara de destinație sau organizațiile societății civile care sunt în contact cu prezumata victimă sau potențială victimă, MSMPS, constânsă de prevederile regulamentului, adesea nu poate dispune repatrierea fără o confirmare oficială de la autoritățile de resort din țara respectivă.

Dat fiind faptul că procedura de repatriere coordonată de MSMPS durează de regulă cel puțin 3 zile (timp care presupune interacțiunea principalilor instituții în aranjarea procesului), acest lucru conduce la dificultăți în reacționarea promptă în cazurile urgente. În aceste cazuri OIM coordonează și acoperă

⁴¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&clang=1&cid=328840>

⁴² Interviu, OIM.

financiar repatrierile, cu posibilitatea ulterioară de rambursare a costurilor de la bugetul de stat alocat repatrierilor, dacă statutul/situația vulnerabilă a persoanei se confirmă mai târziu⁴³. Totuși și confirmarea ulterioară a statutului nu conduce în toate cazurile la rambursarea acestor cheltuieli, uneori făcându-se referință la perioada îndelungată dintre momentul repatrierii și cel al evaluării situației persoanei.

Acestă problemă este mai ales relevantă în contextul statelor cu care comunicarea și cooperarea pe segmentul anti-trafic este dificilă sau chiar imposibilă și în condițiile în care nu există sau sunt neadecvate serviciile de asistență și protecție a victimelor. Astfel, potrivit reprezentanților OIM există state în care este foarte puțin probabil că va fi obținută o confirmare a statutului/situației persoanei (de ex. Emiratele Arabe Unite) sau cooperarea cu care pe cauzele de trafic este instabilă și sporadică (de ex. Turcia și Rusia).

Dat fiind faptul că Misiunea OIM în Republica Moldova este implicată în majoritatea (estimativ în jur de 80% din numărul persoanelor adulte repatriate) din cazurile de repatriere și dispune de rețeaua de contacte și surse de informare în statele de destinație, se recomandă recunoașterea evaluărilor/confirmărilor OIM ca fiind suficiente pentru operarea repatrierii de către MSMPS.

O altă problemă semnalată de specialiștii activi în procesul de repatriere a victimelor TFU în cadrul SNR este legată de rolul și importanța ambasadelor și oficiilor consulare ale Republicii Moldova în procesul de repatriere. Aceștia atrag atenția la faptul că, atunci când se adresează la reprezentanțele diplomatice ale țării peste hotare, cetățenii care au avut de suferit de pe urma TFU sau a exploatării adesea nu sunt identificați ca atare de către personalul reprezentanțelor, respectiv nu beneficiază de drepturile pe care le au (de ex. eliberarea gratuită a titlurilor de călătorie, conform punctului 16 din Regulamentul privind procedura de repatriere). În consecință, și referirea de către oficiile consulare a victimelor la serviciile existente în țara de destinație este sporadică.

Deși MSMPS împreună cu OIM au organizat mai multe instruirii cu personalul consular al Republicii Moldova, acestea nu au un caracter sistematic și adesea depind de factori de conjunctura (de exemplu reorganizările instituționale).

În acest context, se recomandă instituționalizarea instruirilor pentru personalul consular din reprezentanțele diplomatice ale Republicii Moldova, inclusiv o cartografiere a serviciilor în statele de destinație ale TFU (cu actualizarea continuă a acesteia) și stabilirea contactelor dintre misiunile diplomatice ale Republicii Moldova și serviciile existente în aceste state.

În ceea ce privește alte aspecte ce vizează drepturile omului a persoanei care urmează a fi repatriată, specialiștii din cadrul SNR afirmă că normele privind consimțământul persoanei pentru repatriere se aplică corespunzător și există instrumentele necesare care confirmă și garantează acest fapt, conform standardelor internaționale și reglementărilor naționale din domeniu.

Asistență în depășirea situației de criză

Principala instituție responsabilă de asistența în depășirea situației de criză a victimelor TFU este Centrul de asistență și protecție a victimelor și potențialelor victime ale TFU (în continuare – CAP). Înființat în 2001 în cadrul unui proiect OIM, începând cu 2008 CAP este o instituție publică, cu specializare înaltă, finanțată din bugetul public⁴⁴, care acordă victimelor și potențialelor victime ale TFU plasament și alimentare, servicii medicale, sociale, psihologice și juridice. Centrul activează în baza

⁴³ Interviu OIM.

⁴⁴ Hotărârea Guvernului Nr. 847 din 11.07.2008

Regulamentului-cadru cu privire la organizarea și funcționarea Serviciului de asistență și protecție a victimelor traficului de ființe umane și a standardelor minime de calitate, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.898 din 30.12.2015.

Potrivit Raportului de monitorizare a implementării strategiei SNR în 2016:

„Cu toate că din bugetul de stat settransferă bani și pentru beneficiarii centrului, normativele existente la momentul actual cu referire la acordarea serviciului medical, igienic, alimentar sunt insuficiente, iar realizarea planurilor individualizate de asistență (elaborate în baza necesităților individuale ale beneficiarilor) în contextul asigurării unei incluziuni reușite în genere nu sunt prevăzute ca finanțare”.

Raportul menționează că aceste necesități rămân a fi acoperite în continuare din mijloacele OIM.

Acest lucru a fost confirmat și de specialiștii intervievați în cadrul studiului, care au reclamat, printre altele, standardele foarte joase ale asistenței garantate conform actelor normative în vigoare (pentru alimentație, tratament medical) pentru necesitățile de reabilitare ale victimelor TFU⁴⁵. Totodată, specialiștii atenționează că standardizarea asistenței are ca și consecință lipsa de flexibilitate în abordarea cazurilor, or există diferențe în ceea ce privește nevoile beneficiarilor, care nu sunt reflectate în cheltuielile prevăzute de actele normative. Din acest considerent, pentru reabilitarea victimelor TFU, sistemul mai este dependent de finanțarea externă.

O problemă rămâne și lipsa diversificării serviciilor de asistență de criză, în condițiile în care serviciile pentru victimele TFU bărbați sunt subdezvoltate.

În același timp, specialiștii spun că perioada de 30 de zile în care persoana poate rămâne la CAP este insuficientă, mai ales în condițiile lipsei/insuficienței oportunităților de reintegrare socială la locul de trai și propun o analiză a necesităților/oportunităților reale ale beneficiarilor și reconceptualizarea duratei de plasare în centru.

Reabilitarea medicală a victimelor TFU, rămâne o provocare pentru sistem. Specialiștii CAP au formulat și reiterat o serie de probleme sub acest aspect. Astfel, chiar dacă legislația în vigoare recunoaște dreptul victimelor TFU la asistență medicală gratuită din partea statului, în practică acest drept nu este realizat plenar. Nu există o procedură clară de eliberare gratuită a Poliței de asigurare medicală obligatorie pentru victimele traficului, Chestionarul de identificare a victimei TFU nefiind recunoscut de autorități drept act confirmator al dreptului la eliberarea gratuită a poliței. De aceea polițele de asigurare medicală continuă să fie procurate din fondurile donatorilor (OIM în special). Mai mult ca atât, chiar și procurarea poliței poate deveni problematică, din cauza lipsei documentelor de identitate a beneficiarului. O problemă complementară este și faptul că serviciile medicale acoperite pot fi prestate doar la locul de trai, în condițiile în care beneficiarul poate fi plasat în centrul din Chișinău sau din altă localitate. Totodată, în pofida faptului că Legea nr.241-XVI din 20 octombrie 2005 (art.20) garantează prezumatelor victime TFU pachetul minim de asistență medicală gratuită și victimelor TFU – asistență gratuită în instituțiile medicale, stabilite de MSMPS, în practică serviciile medicale specializate sunt contractate cu suportul OIM de la instituțiile medicale respective. În ceea ce privește calitatea, felul în care sunt prestate serviciile și implicarea personalului medical, specialiștii SNR atrag atenția asupra faptului că victimele TFU sunt adesea supuse stigmatizării din partea personalului din sistemul de sănătate, în timp ce identificarea victimelor de către aceștia rămâne foarte joasă.

O altă problemă identificată este cea a lipsei serviciilor educaționale pentru beneficiarii de vârstă școlară. Or, beneficiarii plasați în serviciile din cadrul SNR nu trebuie să fie excluși din procesul educațional. La moment plasarea acestora în instituțiile de învățământ are loc cu dificultate, mai ales din cauza problemelor de documentare. Astfel, specialiștii din cadrul CAP recomandă introducerea unor

⁴⁵ Hotărârea guvernului, nr. 520 din 15.05.2006 privind aprobarea Normelor de cheltuieli în bani pentru întreținerea persoanelor cazuate în instituțiile sociale, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&cid=316077>

servicii de învățământ simplificat (inclusiv) în cadrul Centrului, astfel încât să se asigure o protecție cât mai adecvată și eficientă a drepturilor copilului.

Astfel se recomandă:

- Efectuare a unei analize a eficienței serviciilor de reabilitare și post-reabilitare, inclusiv din perspectiva duratei asistenței în cadrul CAP;
- Elaborarea unor mecanisme de asigurare a serviciilor educaționale în perioada reabilitării în cadrul CAP al beneficiarilor de vârstă școlară (învățământ inclusiv/simplificat);
- Clarificarea legislației în ceea ce privește serviciile oferite gratis, cu reducere și cu plată;
- Stabilirea volumului clar de servicii medicale gratuite, garantat de stat (prezumată) victime și a temeiului (documentului justificativ) care asigură accesul la serviciile date;
- Instruirea sistematică a personalului din sistemul de sănătate în identificarea și asistența victimelor TFU;
- Introducerea serviciilor de învățământ simplificat (inclusiv) pentru copiii de vârstă școlară în cadrul centrelor de asistență și protecție.

Documentarea

Unul dintre obiectivele specifice stabilite de Strategia SNR este „asigurarea accesului victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane la servicii de calitate” iar printre rezultatele scontate – „îmbunătățirea calității protecției și asistenței acordate victimelor traficului de ființe umane (durata și diversificarea asistenței, servicii noi la nivel local etc.)”.

În analiza făcută ca parte a prezentului studiu, în ceea ce privește funcționalitatea SNR din perspectiva accesului la servicii, o primă problemă remarcată de majoritatea specialiștilor intervievați este cea a lipsei actelor de identitate a beneficiarilor SNR, impactul negativ al acesteia asupra situației victimelor și felul în care actorii SNR depășesc această problemă. Pentru a elucida situația din acest domeniu Asociația Obștească „Centrul Național de Formare, Asistență, Consiliere și Educație din Republica Moldova” a produs în anul 2017 un studiu aprofundat al principalelor probleme de ordin juridic și a elaborat un șir de recomandări pentru îmbunătățirea situației⁴⁶.

Problema documentării victimelor TFU are o importanță deosebită din cauza faptului că lipsa actelor de identitate adesea face imposibilă accesarea celor mai importante servicii oferite de stat: medicale, educaționale, juridice etc. Chiar și Regulamentul-cadru cu privire la organizarea și funcționarea Serviciului de asistență și protecție a victimelor traficului de ființe umane și Standardele minime de calitate⁴⁷ prevede că dosarul beneficiarului plasat în serviciu trebuie să conțină o copie de pe actul de identitate.

Impactul lipsei actului de identitate asupra drepturilor persoanei este enorm. După cum menționează studiul citat, în lipsa actelor de identitate, cu cât mai mult înaintează în vârstă cu atât mai mare este îngrădirea liberului acces la drepturi fundamentale (cu privire la identitate, sănătate și educație) a persoanei, cu atât mai mare riscul excluziunii sociale, discriminării, atragerii în medii cu potențial criminogen și, mai grav, și al TFU...⁴⁸.

⁴⁶ Centrul Național de Formare, Asistență, Consiliere și Educație din Republica Moldova (CNFACEM), „Recunoașterea identității victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane în Republica Moldova” (Proiect - nepublicat)

⁴⁷ Hotărârea Guvernului nr. 898 din 30.12.2015 „Pentru aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la organizarea și funcționarea Serviciului de asistență și protecție a victimelor traficului de ființe umane și Standardelor minime de calitate” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 2-12, art. 5).

⁴⁸ Centrul Național de Formare, Asistență, Consiliere și Educație din Republica Moldova, „Recunoașterea identității victimelor și

Astfel, problema recunoașterii identității victimelor TFU apare ca una sistemică care sporește semnificativ vulnerabilitatea acestora.

Atât din constatările studiului citat cât și din interviurile cu specialiștii sau reliefat următoarele aspecte ale problemei:

a. Dificultatea în perfectarea gratuită (conform legislației) a actelor de identitate în absența confirmării statutului de (potențială) victimă a TFU, conrorm unei proceduri obligatorii și constrângerile în accesul victimelor la asistența necesară;

Astfel, conform studiului citat, chiar dacă Hotărârea Guvernului cu privire la acordarea înlesnirilor la eliberarea actelor de identitate⁴⁹, prevede eliberarea gratuită a buletinului de identitate victimei TFU, în practică acest lucru nu se întâmplă, „pe motiv că prevederile menționate nu specifică care anume document trebuie să fie prezentat IS Registru pentru a confirma statutul de victimă a TFU”⁵⁰.

Pe de altă parte, costurile de perfectare a actelor nu sunt prevăzute în cheltuielile de asistență și protecție a victimelor TFU, astfel încât acestea sunt acoperite fie de însăși victima, fie de donatorii externi (în special OIM).

Totodată, chiar dacă eliberarea gratuită în temeiul statutului de victimă TFU ar fi posibilă, sau în cazurile în care caracterul gratuit se bazează pe alte temeuri (dizabilitate, primul act eliberat), termenul stabilit pentru perfectarea acestuia (30 zile) reprezintă o constrângere semnificativă în procesul de reabilitare – or, durata plasamentului la CAP este și ea de 30 de zile, iar colectarea probelor pentru documentarea beneficiarilor poate dura și mai mult.

Toate acestea conduc la o situație în care, deși un drept există pe hârtie, acesta nu există și în practică.

b. Dezvoltarea insuficientă a abordării multidisciplinare în domeniul recunoașterii identității victimei și potențialei victime TFU (implicarea insuficientă a unor actori)

Din cele descrise mai sus, rezultă clar necesitatea recunoașterii serviciilor de documentare a victimelor TFU ca parte inerentă și necesară a procesului de reabilitare și reintegrare, sau mai degrabă introducerii în cadrul legislativ-normativ național a conceptului de însoțire socială a beneficiarului sistemului de protecție socială în procesul de documentare.

Conform Regulamentului EMT, Echipa multidisciplinară teritorială raională, de pe lângă autoritatea administrației publice locale de nivelul al doilea include în componența sa și reprezentanți ai subdiviziunilor teritoriale ale Întreprinderii de Stat „CRIS „Registru” a Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, responsabile de evidența populației și eliberarea actelor de identitate⁵¹. Totodată, conform aceluiași Regulament, „toți membrii echipei multidisciplinare teritoriale au atribuții în asigurarea accesului beneficiarului Sistemului național de referire, identificat de către membrii echipei multidisciplinare teritoriale, la protecția și asistența necesară, utilizând potențialul echipei multidisciplinare teritoriale”⁵².

Totuși, studiul citat atrage atenția asupra lipsei unei proceduri bine determinate, care ar prevedea conlucrarea efectivă a reprezentanților ÎS CRIS “Registru”, Autorităților Publice Locale și a Serviciilor de Stare Civilă în asistența la documentare a victimelor TFU, mai ales a celor despre care nu există acte de confirmare a identității persoanei.

potențialelor victime ale traficului de ființe umane în republica moldova” (Proiect - nepublicat), p. 1-26

⁴⁹ Nr. 210 din 24.03.2014 (Anexa 1, pct. 1(g))

⁵⁰ CNFACEM, op. cit., p. 13

⁵¹ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 228 din 28.03.2014 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de activitate a echipelor teritoriale multidisciplinare din cadrul Sistemului național de referire” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 80-85, art. 251), pct. 9, alin. 7)

⁵² Ibid., pct. 15, alin. 1.

Conform studiului CNFACEM, în condițiile lipsei (sau insuficienței) serviciilor juridice la nivel local, și dat fiind faptul că documentarea „nu este o prioritate [...] pentru serviciile sociale comunitare [...] iar complexitatea cazurilor depășește posibilitățile asistenților comunitari de a se implica, informa corect și îndruma solicitanții”⁵³, se reliefează o lipsă de resurse și capacități la nivel local, motiv pentru care acest serviciu este acoperit de CAP, cazurile fiind referite de la nivel local la cel central. Astfel, asistența acordată prin juriștii și asistenții sociali ai CAP a constat în informarea beneficiarilor privind procedurile oficiale, întocmirea cererilor din numele beneficiarilor, însoțirea acestora la reprezentanțele oficiilor de stare civilă și IS CRIS Registru și asistența în completarea formularelor necesare.

Specialiștii CAP, la rândul lor se confruntă cu probleme birocratice în asistența de documentare (de ex. organele abilitate le solicită procura, în condițiile în care pentru eliberarea procurii de asemenea este necesar actul de identitate al beneficiarului).⁵⁴ Aceleași impedimente ar afecta și eforturile EMT pentru asistența în restabilirea actelor de identitate a victimelor TFU.

c. Neconcordanța dintre necesitatea documentării beneficiarilor și modul de funcționare și finanțare a serviciilor de reabilitare și reintegrare, care rezultă în acoperirea cheltuielilor cu suportul OIM;

Regulamentul-cadru cu privire la organizarea și funcționarea Serviciului de asistență și protecție a victimelor traficului de ființe umane și a Standardelor minime de calitate⁵⁵ prevede la standardul 18 (Servicii de consiliere juridică) că „beneficiarii Serviciului vor beneficia de consiliere și suport logistic în procesul de documentare, restabilire a documentelor”. Cu toate acestea, conform studiului citat, costurile de documentare în toate cazurile asistate de CAP – taxele pentru eliberarea actelor de stare civilă și de identitate (în regim de urgență), tarifele pentru traducerea actelor, taxele notariale și consulare, precum și cele de transport al beneficiarilor pe tot parcursul procedurilor de documentare – au fost în întregime suportate de către Misiunea Organizație Internațională pentru Migrație din Moldova. Astfel, în condițiile în care astfel de cheltuieli nu sunt suportate la nivel național din bugetul de stat, iar administrațiile publice locale nu au prevăzut resurse financiare în bugetele locale pentru necesități legate de documentarea cetățenilor, se impune o revizuire a finanțării serviciilor de asistență și protecție a victimelor TFU, inclusiv și din această perspectivă.

d) Caracterul inadecvat a procedurilor existente pentru stabilirea identității persoanei, inclusiv colectarea probelor care confirmă identitatea victimei TFU;

Studiul citat mai atrage atenția și asupra problemelor legate de procedura de identificare a persoanei la prima documentare, în cazurile în care acestea nu au rude sau acte care le-ar confirma identitatea. În acest context sunt scoase în evidență lipsa unor reglementări clare privind obligațiile de acumulare a probelor în acest scop, precum și lipsa reglementării clare a procedurilor judiciare de stabilire a identității persoanei.

Se recomandă Revizuirea cadrului legislativ-normativ în scopul asigurării documentării victimelor și potențialelor victime ale TFU, inclusiv abilitarea serviciilor de asistență socială cu atribuții și competențe de a solicita actele de stare civilă de la Serviciul de Stare Civilă, Modificarea Codului de Procedură civilă pentru constatarea faptelor juridice – „identitatea persoanei” și „stabilirea maternității”, implicarea poliției în identificarea probelor care confirmă identitatea persoanei. În același timp, se recomandă alocarea resurselor bugetare în scopul asigurării cu acte de identitate a victimelor TFU.

⁵³ Id., p. 14

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Hotărârea Guvernului nr. 898 din 30.12.2015

Reintegrarea

Reintegrarea socială a victimelor TFU și asistența post-reabilitare a acestora sunt un element crucial în asigurarea drepturilor omului acestei categorii de persoane precum și o garanție împotriva riscului retrafficării persoanei.

În acest context, specialiștii intervievați remarcă faptul că persoanele ajung victime ale TFU din cauza că au fost marginalizate, excluse, discriminate sau ignorate în propria comunitate. Rolul procesului de reintegrare este inclusiv acela de a rupe acest cerc vicios a condițiilor sociale precare și a TFU, prin soluționarea acestor factori negativi. Din această perspectivă, mai mulți specialiști intervievați au semnalat probleme la acest capitol, inclusiv în ceea ce privește posibilitățile limitate în cadrul SNR la acest moment pentru reintegrarea victimei în altă comunitate decât cea de origine, inclusiv cu scopul evitării stigmatizării și izolării de factorii negativi care au condus la situația de TFU.

Din perspectiva funcționării procesului de reintegrare din cadrul SNR, o primă problemă ține de responsabilitatea instituțională în cadrul SNR pentru asistența de reintegrare (post-reabilitare) a victimelor TFU. Astfel, mai mulți actori de la nivel central și local au vorbit despre o implicare insuficientă a EMT în coordonarea reintegrării și monitorizarea post-reabilitare a cazurilor. Totodată lipsa monitorizării de lungă durată este citată ca și cauză a scăderii capacității SNR de asigurare a succesului procesului de reintegrare, sau de intervenție atunci când acesta se confruntă cu dificultăți.

Astfel, au fost semnalate probleme ce țin de capacitatea și performanța EMT în coordonarea procesului de reintegrare⁵⁶ a victimelor TFU, motiv din care procesul de reintegrare este adesea *de facto* coordonat sau supravegheat de specialiștii din cadrul CAP, chiar în lipsa acoperirii bugetare a acestui proces (finanțat de donatori). În acest scop asistenței sociali ai Centrului coordonează fiecare procesul de reintegrare într-o regiune a țării (Nord, Centru, Sud).

Deși recunosc că este o soluție dictată de context, reprezentanții MSMPS consideră că rolul CAP trebuie să se limiteze la intervențiile în situații de criză, chiar dacă Regulamentul-cadru prevede printre obiectivele Serviciului de asistență și protecție a victimelor TFU și cel al „facilitarea procesului de socializare și reintegrare a beneficiarilor în familie și în comunitate cu participarea echipei multidisciplinare teritoriale din cadrul Sistemului național de referire.”

Este de remarcat că asistența de reintegrare nu are acoperire bugetară, fiind asigurată aproape în întregime din sursele donatorilor externi (în special, OIM). Aceasta se datorează inclusiv lipsei unor standarde clare în ceea ce privește volumul serviciilor de reabilitare și reintegrare acordate victimelor TFU, termenelor de acordare a fiecărui serviciu, normativelor de finanțare, evaluarea rezultatelor.

În ceea ce privește serviciile de reintegrare socială, specialiștii susțin că una dintre cele mai eficiente metode de asigurării reintegrării este serviciul de instruire profesională. Aceștia remarcă faptul că în pofida succesului serviciului specializat în acest sens din cadrul SNR, acesta este capabil la moment să asiste un număr limitat de victime a TFU.

Alte probleme sunt legate și de asistența juridică a beneficiarilor SNR în cadrul procesului de reintegrare. Astfel, juriștii din cadrul CAP au semnalizat și dificultăți în coordonarea cu actorii de nivel local, atunci când e nevoie de însoțirea/menținerea legăturii cu victima pentru participarea acesteia în diversele proceduri oficiale (inclusiv judiciare). Astfel, se recomandă stabilirea clară a responsabilității de comunicare cu victima a EMT local pentru informarea și după caz, susținerea, acesteia în procedurile de asistență juridică.

În contextul asistenței juridice accesibile victimelor, se remarcă faptul că Legea privind asistența juridică garantată de stat nu include expres victima TFU (adultă) ca beneficiar al asistenței juridice

⁵⁶ „EMT au capacități insuficiente ... De aceea CAP se ocupă și de reintegrare”, specialist interviuat.

calificate (apărare și reprezentare).⁵⁷ Asta chiar dacă victima TFU se consideră victimă a unei încălcări grave a drepturilor omului, iar Statul are obligația pozitivă să o restabilească în drepturi și să-i ofere remedii pentru aceasta.

În condițiile în care doar 6% din victime⁵⁸ beneficiază de avocați acordați de stat în procesele cu implicarea victimelor TFU, iar sarcina cea mai mare în asigurarea consilierii și reprezentării victimei o iau asupra sa juriștii CAP cu susținerea donatorilor externi, se impune revizuirea actelor normative pentru a garanta accesul la servicii juridice a victimelor, chiar și după încetarea finanțării externe a serviciilor existente.

În sfârșit, o problemă care afectează în mod dramatic situația victimei TFU, procesul de reintegrare a acestora, și eficiența celorlalte servicii din cadrul SNR este cea a spațiului de trai pentru victimele TFU. Asigurarea cu locuințe a victimelor TFU se face în mod sporadic, în dependență de disponibilitatea resurselor la nivel local și voința actorilor implicați, iar asigurarea cu locuințe sociale este subdezvoltată⁵⁹. Se recomandă ca politicile viitoare privind protecția și asistența victimelor TFU să includă printre priorități și asigurarea cu spațiu locativ a victimelor TFU ca precondiție esențială a procesului de reintegrare.

Se recomandă: Stabilirea unor standarde clare în ceea ce privește volumul serviciilor de reabilitare și reintegrare acordate victimelor TFU, termenelor de acordare a fiecărui serviciu, normativelor de finanțare, evaluarea rezultatelor;

- Dezvoltarea funcției de monitorizare de lungă durată a cazurilor în cadrul SNR, reglementarea și acoperirea bugetară a acesteia;
- Reglementarea clară a responsabilităților CAP și EMT în procesul de coordonare și monitorizare post-reabilitare a asistenței beneficiarilor, cu accent pe asigurarea eficienței și durabilității intervențiilor;
- Dezvoltarea în continuare a serviciilor de profesionalizare a victimelor TFU, elaborarea standardelor în domeniu;
- Reglementarea expresă a asistenței juridice garantate de stat pentru victimele TFU și instruirea avocaților;
- Analiza oportunităților de asigurare a victimelor TFU cu locuințe sociale și a responsabilităților diversilor actori în acest domeniu.†
- Dezvoltarea serviciilor de lungă durată pentru victimele TFU

2.2. Mecanismul intersectorial de coordonare a acțiunilor participanților la SNR

Cadrul instituțional al SNR și coordonarea acțiunilor

Conform concepției SNR, inclusă în Strategia SNR (2009-2016) coordonarea acțiunilor în cadrul sistemului trebuie să fie asigurată de către MSMPS cu susținerea EMT create la nivel local (de raion și comunitate). Ulterior, prin Hotărârea de Guvern Nr. 228 din 28 martie 2014 a fost aprobat *Regulamentul de activitate a echipelor multidisciplinare teritoriale din cadrul Sistemului național de referire*. Conform regulamentului, în cadrul MSMPS se instituie **Unitatea națională de coordonare** (în continuare – UNC) – unitate de personal cu funcția de coordonare a activităților organizațiilor-participan-

⁵⁷ Legea Nr. 198 din 26.07.2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat, Articolului 7: Se acordă asistență juridică garantată de stat prin: ... e1) apărare și reprezentare a intereselor copiilor victime ale infracțiunilor, precum și victimelor violenței în familie;

⁵⁸ Studiu Analitic OIM

⁵⁹ Interviu CAP

te la SNR, în vederea referirii beneficiarilor pentru protecție și asistență la nivel național, inclusiv cu atribuții în coordonarea procedurilor de repatriere. Totodată, funcțiile UNC includ evaluarea cazurilor de trafic, colectarea datelor, diseminarea informației și organizarea programelor de sporire a capacităților echipelor multidisciplinare teritoriale la nivel raional și comunitar. Crearea și funcționarea UNC a fost de la început susținută de OIM, care a delegat în MSMPS un specialist din rândul propriilor angajați pentru îndeplinirea funcțiilor indicate de coordonare a SNR, fiind planificat ca MSMPS să asigure ulterior repartizarea unei unități speciale de personal pentru acest scop.

Problema a constat în faptul, că pentru mult timp, MSMPS nu a reușit să introducă statele sale de personal această unitate. Ministerul explica acest lucru prin politica de decentralizare care are loc și necesitatea transferului unui șir de funcții de coordonare a prestării serviciilor sociale la un nivel administrativ inferior. În același timp, unele servicii sociale destinate copiilor (Telefonul Copilului) sunt prestate nemijlocit în cadrul ministerului dat.

Pe parcursul realizării prezentului studiu, MSMPS a confirmat că, în sfârșit, în septembrie 2017, unitatea de personal responsabilă pentru funcționarea UNC a fost incorporată în Direcția politici de asigurare a egalității între femei și bărbați, și reflectată în statele de personal ale Ministerului, cu funcția de consultant principal.

Cu toate acestea, există unele dubii referitor la rolul și locul UNC în cadrul organelor administrației publice centrale și a resurselor pe care e implică activitatea unității.

Este necesar de menționat, că în cadrul Atelierului de lucru „Evaluarea Sistemului Național de Referire pentru Protecția și Asistența victimelor și Potențialelor victime ale traficului de ființe umane”, organizat în iunie 2017, a fost discutată posibilitatea transferării UNC în cadrul CAP. Participanții la discuție au menționat, că așa decizie pot facilita lucrul la nivel operațional. Astfel, sarcinile de coordonare a proceselor de referire și de monitorizare a cazurilor ar fi concentrate în aceeași instituție, iar comunicarea și luarea deciziilor pe cazuri să fie accelerată. Totuși, printre dezavantajele acestei propuneri s-au menționat dificultățile în luare deciziilor privind plasamentul sau repatrierea și crearea unei incertitudini ierarhice dintre diferite nivele ale SNR (CAP, ca prestator de servicii, nu are dreptul de a coordona/gestiona lucrul altor prestatorii de servicii).

Pe lângă aceasta, în legătură cu adoptarea Legii privind reabilitarea victimelor infracțiunilor Nr. 137 din 29.07.2016, MMPSF îi revine responsabilitatea pentru organizarea procesului de reabilitare nu doar a victimelor TFU, ci și a victimelor altor categorii de crime. Astfel, MMPSF va trebui să coordoneze cooperarea intersectorială în scopul realizării drepturilor victimelor tuturor crimelor, inclusiv a TFU – sarcină absolut inovatoare pentru sistemul de asistență socială.

Astfel este recomandat să se consolideze rolul UNC în referirea victimelor tuturor crimelor.

În general, UNC este văzută de către specialiștii din cadrul SNR ca un element indispensabil al sistemului, care asigură comunicarea dintre diferitele nivele ale acestuia din punct de vedere operațional precum și la dezvoltarea întregului sistem prin activități de instruire, monitorizare și promovare a bunelor practici.

UNC coordonează activ procesele de repatriere și referire, făcând demersurile necesare la nivele diferite de administrare publică – Minister, CAP, EMT. În prezent transferarea funcției de coordonare la un nivel administrativ inferior se pare prematur.

Rolul CAP. Cooperarea cu EMT

CAP este un serviciu central în cadrul SNR, atât ca unic prestator de servicii specializate de reabilitare și asistență de criză, cât și prin rolul de management a cazurilor TFU, dar și ca resursă de cunoștințe și abilități privind protecția și asistența victimelor TFU.

De menționat că din numărul total de beneficiari ai CAP pe anul 2016 – 575, numai 86 (15%) sunt victime a TFU, iar restul 486 – potențiale victime TFU, inclusiv 270 pers. – victimele violenței în familie. Totodată 210 persoane (36% din număr total,) au beneficiat de plasament în CAP, iar 365 – au primit asistență de zi (psihologică, juridică, medicală, socială).⁶⁰

În cadrul CAP, 3 asistenți sociali coordonează/monitorizează activitatea EMT în 3 regiuni ale țării. Aceștia cooperează îndeaproape cu EMT și cu UNC în procesul de referire și asistență și au un rol major în soluționarea cu succes a cazurilor. Din acest considerent, mai mulți interlocutori în cadrul studiului au vorbit despre faptul că ar avea un sens funcțional de a încadra UNC ca și coordonator național în structura CAP (și nu MSMPS), deși din punct de vedere al ierarhiei instituționale în cadrul SNR, aceasta nu ar fi posibil.

Ministerul insistă ca CAP să intervină doar prin atribuțiile sale în situațiile de criză, iar management de caz / coordonarea procesului de reintegrare, etc. să fie făcută prin EMT sau susținută prin ONG CNFACEM, creat pe lângă CAP.

Personalul CAP este antrenat, totodată în instruirea celorlalți actori din cadrul SNR – a EMT – în domeniul identificării, prevenirii și asistării victimelor TFU și violenței în familie (în 2016 au fost instruiți 343 specialiști la nivel comunitar). Pe lângă aceste instruirii, CAP organizează periodic, cu suportul OIM, mese rotunde cu participarea UNC, CAP și EMT de nivel raional și local, cu diseminării practicilor bune și îmbunătățirii comunicării și coordonării atât pe verticală cât și pe orizontală. Aceste mese rotunde au fost apreciate de către specialiștii intervievați, ca fiind o practică foarte pozitivă, care ajută la schimbul de experiență practică și promovarea unor modele comune de abordare a asistenței și protecției în cazul SNR, iar continuarea lor a fost recomandată atât de experții naționali cât și de cei internaționali.⁶¹

În ceea ce privește cooperarea cu EMT, la nivel teritorial, specialiștii CAP au sesizat o scădere în activitatea și implicarea EMT, pe care o explică prin lipsa de motivare a specialiștilor la nivel local și raional. Aceasta rezultă într-o identificare și referire scăzută a cazurilor și comunicarea mai redusă dintre diferitele elemente ale SNR. O altă cauză ar putea fi și faptul că actorii din teritoriu încă nu sunt pregătiți să trateze victimele infracțiunilor ca și beneficiari sistemului de asistență socială, iar pentru CAP este mai ușor să-și asume responsabilitatea de management a cazurilor, decât să motiveze actorii din teritoriu să o facă.

Aceștia din urmă iau activitatea în cadrul SNR drept lucru suplimentar, adițional programului de lucru obișnuit (lucru confirmat și în interviurile la nivel local). Mai mult ca atât – aceștia sunt descurajați de alți actori cu care conlucrează – de ex. autoritățile locale, dar și de lipsa de implicare și pasivitatea chiar în cele mai grave cazuri a actorilor locali – profesori școlari de ex. De cele mai deseori specialiștii semnalează că participarea în EMT se ține de regulă pe implicarea unuia sau câtorva membri, și depinde de caracterul/implicarea personală nefiind stimulată/motivată din exterior. Toate acestea, în pofida atribuțiilor și obligațiilor prevăzute de regulamentul EMD.

O problemă în plus este una de subordonare – de exemplu asistenții sociali sunt adesea reticenți la indicații care vin din parte diferitor direcții MSMPS, fiind subordonate metodologic Direcției AS.

Pe lângă aceasta specialiștii de la nivel raional și local sesizează și lipsa de coordonare a acțiunilor dintre diferite structuri la nivel național. Astfel ei percep un anumit paralelism între diferite politici de stat, care se suprapun atunci când ajung a nivel regional și local – același specialist participă concomitent în câteva structuri de cooperare create pentru soluționarea unor probleme sociale care adesea sunt similare (de ex. SNR și mecanismul intersectorial de protecție a copilului).

⁶⁰ Raport de monitorizare a procesului de implementare a Strategiei Sistemului Național de Referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane pe perioada anului 2016 (Chișinău: MMPSF, 2017), p.34.

⁶¹ Liliana Sorrentino, Draft "Assessment of Referral Mechanisms for Victims of Trafficking in Human Beings in the Republic of Moldova" (Vienna, International Centre for Migration Policy Development/ ICMPD, 2017)

Pentru remedierea acestor și altor probleme în lucrul EMT, îmbunătățirea coordonării activității echipelor, a comunicării și motivării/stimulării membrilor EMT au fost formulate mai multe recomandări.⁶²

Se recomandă:

- Stimularea/motivarea membrilor EMT prin vizite de studiu, schimb de bune practici și îmbunătățirea condițiilor (tehnice) de lucru;
- Desfășurarea (cel puțin) trimestrială a ședințelor EMT în componență deplină;
- Delimitarea și delegarea clara a responsabilităților în cadrul EMT.

Baza normativ-juridică

Pentru coordonarea acțiunilor în cadrul SNR au fost elaborate un șir de **regulamente și standarde minime de calitate** interconectate, care **reglementează** principalele procese în cadrul SNR și care urmăresc realizarea drepturilor omului ale victimelor TFU, dezvoltarea cooperării multidisciplinare și intersectoriale, precum și recunoașterea rolului organizațiilor societății civile în aceste procese. Elaborarea acestor acte normative a fost însoțită de greutate semnificative, întrucât acestea depindeau direct de implementarea unor principii și abordări inovatoare, venite de la nivel internațional, care nu aveau echivalent în țară.

După cum s-a remarcat deja, la momentul adoptării Strategiei SNR (decembrie 2008), exista deja *Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane* (adoptată în octombrie 2005), care prevedea elaborarea a două acte normative ale Guvernului, necesare pentru reglementarea procesului de repatriere a victimelor și funcționării Centrelor pentru asistența și protecția victimelor TFU. Cu toate acestea, legea nu cerea elaborarea unui act normativ privind identificarea victimelor, iar lipsa acestei norme (după cum am indicat și mai sus) crează până astăzi bariere pentru aprobarea unui astfel de act de către Guvern. Acest lucru poate fi explicat prin faptul că această lege specială a fost adoptată până la ratificarea Convenției Consiliului Europei privind lupta cu traficul de ființe umane⁶³, respectiv, chiar dacă în elaborarea legii autoritățile au beneficiat de asistența experților internaționali, aceasta nu acoperă toate prevederile și ideile conținute în Convenție. Or, Convenția europeană a adus o valoare adăugată măsurilor de prevenire și combatere a TFU, în comparație cu alte instrumente internaționale, inclusiv Protocolul de la Palermo. În primul rând aceasta se referă la calificarea TFU ca încălcare a drepturilor omului, accentul sporit pe identificare, asistență și protecție, iar, în consecință și sporirea protecției drepturilor omului ale acestor persoane.⁶⁴

Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane a suferit modificări în repetate rânduri, dar acestea nu au atins aspecte fundamentale legate de aportul adițional al convenției Consiliului Europei, cum ar fi cele legate de identificare și asistență. Cu circa doi ani în urmă grupul de lucru interdepartamental pe lângă Secretariatul permanent a elaborat în sfârșit și a propus spre examinare la Ministerul Justiției un proiect de lege de modificare și completare a legii indicate, care se referă și la procesul de identificare a victimelor. Dar acest proiect nu a ajuns încă în Parlament.

⁶² Concluziile grupului de lucru 1 („Coordonarea activității Echipelor Multidisciplinare Teritoriale (EMT), comunicare și motivare/stimulare a membrilor EMT”) în cadrul Atelierului „Funcționarea Sistemului Național de Referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane (SNR) în Republica Moldova. Lecții învățate, provocări și perspective”, 20.10.2017

⁶³ Legea pentru ratificarea Convenției Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane nr. 67–XVI din 30 martie 2006 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 66- 69, art. 277).

⁶⁴ Пояснительный доклад к Конвенции Совета Европы “О противодействии торговле людьми”, п.п. 36, 51 и 134. Документ доступен на русском языке на: <http://www.coe.int./trafficking>.

Totuși, în rezultatul eforturilor îndelungate ale OIM, ale organizațiilor societății civile și a MSMPS, au fost elaborate toate actele normative care reglementează principalele procese din cadrul SNR:

- *Regulamentul privind procedura de repatriere a copiilor și adulților – victime ale traficului de ființe umane, traficului ilegal de migranți, precum și a copiilor neînsoțiți (2008);*
- *Ghidul cu privire la identificarea victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane (2012);*⁶⁵
- *Regulamentul-cadru cu privire la organizarea și funcționarea Serviciului de asistență și protecție a victimelor traficului de ființe umane și Standardelor minime de calitate pentru acest Serviciu (2015).*⁶⁶

În plus, a fost elaborat *Regulamentul de activitate a echipelor teritoriale multidisciplinare din cadrul Sistemului național de referire* (2014), care reglementează modul de creare și organizare a activității echipelor multidisciplinare teritoriale din cadrul SNR. Aceste acte normative conțin prevederi relativ mai avansate decât *Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane*, în ceea ce privește corespunderea cu standardele internaționale citate.

Toate aceste acte au fost aprobate de Guvern, cu excepția Ghidului cu privire la identificarea victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane.

În același timp, în pofida faptului că toate actele menționate au fost elaborate cu participarea tuturor actorilor interesați, acestea adesea trezesc critici din partea specialiștilor însărcinați cu implementarea acestor documente în practică. În primul rând aceasta se întâmplă din cauza faptului că, pentru cei mai mulți dintre specialiști, elementele inovative și progresiste ale acestor documente rămân neînțelese, sau, mai degrabă, nu corespund raporturilor sociale obișnuite/înrădăcinate. De aceea mulți dintre specialiști din cadrul SNR, afirmă că identificarea, referirea și asistența la nivel local adesea depinde de *calitățile personale („omenia”, atitudinea umană)* ale oamenilor din sistem care eclipsează obligațiile directe.

Astfel, de exemplu, conceptul de identificare a victimei TFU, independent de procesul penal, în scopul asigurării respectării drepturilor omului, recunoscute internațional, cum ar fi accesul la asistență, încă mai întâmpină reticență sau lipsă de înțelegere din partea specialiștilor. Această idee se mai confruntă încă cu barierele interinstituționale și abordările tradiționale, pentru că în mod tradițional victimele infracțiunilor sunt identificate de către poliție în cadrul proceselor penale cu scopul atragerii la răspundere a infractorilor, dar nu cu scopul acordării asistenței. Asistenții sociali nu s-au ocupat înainte de identificarea victimelor infracțiunilor.

Tradițional, beneficiari ai sistemului de asistență socială au fost persoanele inapte de muncă și, în consecință, vulnerabile – copiii, persoanele cu dizabilități, persoanele în etate sau bolnave, etc. Victimele infracțiunilor (TFU, violenței în familie⁶⁷ și altor infracțiuni) au devenit doar relativ recent prin lege, beneficiari ai sistemului național de asistență socială. Această schimbare nu a fost încă asimilată și conștientizată pe deplin nici de specialiștii MSMPS, nici de conducerea acestuia și cu atât mai puțin de specialiștii la nivel local. În MSMPS încă lipsește o direcție specială, care să fie însărcinată cu elaborarea politicilor în domeniul drepturilor victimelor infracțiunilor și să coordoneze dezvoltarea serviciilor specializate pentru aceste categorii de beneficiari. Potrivit legii de bază a sistemului de asistență socială – *Legea asistenței sociale*⁶⁸ (art. 1) de asistență socială beneficiază doar persoanele și

⁶⁵ Ordinul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr. 33 din 20.02.2012 „Cu privire la aprobarea Ghidului cu privire la identificarea victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane”. Publicat în limba română pe site-ul: http://www.mmpsf.gov.md/md/docum_int/.

⁶⁶ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.898 din 30.12.2015 „Pentru aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la organizarea și funcționarea Serviciului de asistență și protecție a victimelor traficului de ființe umane și Standardelor minime de calitate” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 2-12, art. 5);

⁶⁷ Legea cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie nr. 45–XVI din 01 martie 2007 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 55-56, art. 178).

⁶⁸ Legea asistenței sociale nr. 547–XV din 25 decembrie 2003 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 42-44, art.249).

famiile defavorizate. Această lege nu prevede accesul la asistență socială în baza unui astfel de temei ca recunoașterea drept victimă a TFU sau a altii infracțiuni. În acest mod, se poate spune că *Ghidul cu privire la identificarea victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane* contravine legii de bază din domeniul asistenței sociale. Aceeași situație poate fi observată și în ceea ce privește accesul la alte tipuri de asistență (medicală, juridică, etc.), care este garantată victimelor TFU, oferită în cadrul altor ministere/instituții. Menționăm că *Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane* (cm.35) încă în anul 2005 a obligat Guvernul să revizuiască actele normative ale ministerelor și altor organe ale administrației publice centrale, care contravin acestei legi. Totodată, în mod inexplicabil, același lucru nu a fost prevăzut și pentru actele legislative. În consecință MSMPS și celelalte ministere, până în ziua de azi nu au propus și promovat amendamentele necesare în actele legislative care contravin *Legii privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane*.

Pe lângă acestea, trebuie menționat și faptul că prevederile *Legii asistenței sociale (2003)* sunt învechite și necesită revizuire, pentru că la moment nu acoperă elemente precum referirea sau însoțirea socială beneficiarului de asistență socială pentru primirea asistenței necesare de la prestatorii subordonați altor ministere. În consecință, identificarea în calitate de victimă a TFU în cadrul sistemului de asistență socială nu garantează accesul automat la serviciile acordate de alți actori.

De exemplu, după cum au confirmat specialiștii intervievați în cadrul prezentului studiu, dacă persoana, recunoscută de către organele de protecție socială ca fiind victimă a TFU, are nevoie de asistență gratuită în restabilirea actelor de identitate și se adresează organului competent, acesteia îi va fi solicitat un certificat, care să confirme faptul că persoana este victimă TFU. Însă organele de protecție socială nu eliberează și nu pot elibera astfel de certificate, fiindcă informația despre victimele TFU trebuie să fie confidențială. Astfel, procedura de identificare/recunoaștere în calitate de victimă înafara procesului penal trebuie să fie descrisă mai detaliat în *Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane*, iar *Legea asistenței sociale* trebuie să reglementeze procedura de referire și însoțire socială a beneficiarului de asistență socială, inclusiv a victimei TFU, cu scopul primirii asistenței în alte structuri.

Pe lângă aceasta, pentru asigurarea drepturilor victimei TFU este important ca *Legea specială*, dar și actele subordonate legii care reglementează asistența acordată, să stabilească standarde clare în ceea ce privește volumul serviciilor, termenilor de acordare a fiecărui serviciu, normativelor de finanțare, evaluarea rezultatelor ș.a. La momentul actual, normele conținute în aceste documente doar dublează conținutul instrumentelor internaționale în domeniul prevenirii și combaterii TFU, de aceea au un caracter abstract și nu rezultă în drepturi concrete.⁶⁹

O altă problemă ce ține de cadrul normativ-juridic al SNR, ține de contradicțiile și suprapunerile existente cu cadrul normativ al mecanismul intersectorial de cooperare pentru protecția drepturilor copilului în situații de risc, creat de MSMPS. *Legea privind protecția specială a copiilor în situație de risc și a copiilor separați de părinți (2013)*⁷⁰ și Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.270 din 08.04.2014,⁷¹ aprobată întru implementarea legii, atribuie copii victime categoriei de copii în situație de risc, ceea ce trezește nedumerire. Pe de o parte, copiii-victime nu sunt doar în situație de risc, ei deja au suferit de pe urma infracțiunii și necesită servicii specializate. Contradicțiile din legislație trebuie eliminate, astfel încât să existe o procedură clară unică privind accesul la asistență a copiilor victime ale TFU. În mod evident, soluționarea acestei probleme trebuie să urmărească protecția cât mai completă a drepturilor copilului.

⁶⁹ Tatiana Fomina, "Influența politicii Republicii Moldova din domeniul contracarării traficului de ființe umane asupra drepturilor persoanelor traficate" (Chișinău, AO Centrul Internațional „La Strada”/Moldova, 2013), p.39-40.

⁷⁰ *Legea privind protecția specială a copiilor în situație de risc și a copiilor separați de părinți* nr. 140 din 14 iunie 2013 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 167-172, art.534)

⁷¹ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.270 din 08.04.2014 „Cu privire la aprobarea Instrucțiunilor privind mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 92-98, art. 297).

Se recomandă perfecționarea cadrului normativ juridic, după cum urmează:

- Modificarea și completarea *Legii privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane* pentru a include elementele inovatoare, introduse prin Strategia SNR;
- Revizuirea actelor normative adoptate în scopul reglementării proceselor din cadrul SNR, pentru a concretiza normee ce țin de volumul asistenței gratuite garantate victimelor TFU;
- Armonizarea normeor din *Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane* și *Legea asistenței sociale* ținând cont de apariția unei noi categorii de beneficiari – victimele infracțiunilor (TFU, violența în familie, ș.a.);
- Incuderea noțiunii de „însoțire socială”, ca și categorie aparte a asistenței sociale a beneficiarilor și reglementarea interacțiunii interdepartamentale în referirea beneficiarilor pentru asistență acordată înafara sistemului de protecție socială (medicală, juridică, etc.).

Dezvoltarea capacităților

După cum s-a remarcat în primul capitol din prezentul studiu, pentru crearea și coordonarea eficientă a acțiunilor organizațiilor participante în MNR este necesară, printre altele, instruirea comună și dezvoltarea capacității profesioniștilor din toate organizațiile implicate.

O importanță crucială în crearea și dezvoltarea SNR o are dezvoltarea capacităților specialiștilor, atât la nivel național cât și la cel raional și local, unde aceasta este mai ales necesară dat fiind accesul mai restrâns la informații la aceste nivele. Crearea EMT în cadrul SNR a fost însoțită de instruirea comună a acestor echipe privind particularitățile TFU, asistența victimelor și drepturile omului, organizată cu susținerea OIM.

Această abordare a instruirilor – cursurile comune ale specialiștilor din EMT – are avantaje indiscutabile: stabilirea unor baze teoretice și standarde comune, stimularea comunicării dintre membrii EMT și constituirea unei temelii pentru cooperarea în continuare în cadrul echipei, înțelegerea atribuțiilor și responsabilităților și asistența eficientă, bazată pe drepturile omului, a beneficiarilor.

Discuțiile cu specialiștii din cadrul SNR de la toate nivelele au confirmat importanța instruirilor. Problemele în identificarea și referirea victimelor sunt direct legate de nivelul de instruire a EMT, iar fluctuația înaltă a cadrelor face ca instruirile să fie unicul mod de asigurare a continuității funcționării echipei, fiind pusă în joc, nici mai mult nici mai puțin, însăși existența acestora în viitor.

Din păcate, la momentu actual, nu poate avea loc un transfer al sarcinii de instruire a EMT vreunei structuri guvernamentale, în condițiile în care această sferă este dominată de o abordare fragmentară (departamentală). Specialiștii se plâng pe caracterul sporadic și nesistemic al instruirilor (de regulă ca și consecință a proiectelor susținute de partenerii de dezvoltare ai țării), lipsa unei coordonări și planificări riguroase, și scopurile doar de scurtă durată a acestora.

Odată cu crearea la finele anului 2016 a Agenției Naționale Asistență Socială, funcția de facilitare procesului de consolidare a capacităților profesionale ale personalului din sistemul de asistență socială urmează să revină acestei instituții. Conform Regulamentului Agenției⁷² acesteia îi vor reveni următoarele atribuții în acest domeniu:

a) colectarea/sistematizarea informației privind necesitățile de formare ale personalului din sistemul de asistență socială;

⁷² Hotărârea Guvernului nr. 1263 din 18.11.2016 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale Asistență Socială, a structurii și efectivului-limită ale acesteia” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 405-414, art. 1361).

- b) elaborarea planului anual general de formare a personalului;
- c) analiza și sistematizarea curriculumurilor și suporturilor de curs pentru formarea personalului;
- d) ținerea și actualizarea bazei de date a formatorilor/prestatorilor de servicii de formare profesională;
- e) selectarea și contractarea formatorilor, în baza criteriilor aprobate de MSMPS;
- f) colaborează cu organizațiile internaționale, mediul academic, structurile teritoriale de asistență socială și societatea civilă în vederea îmbunătățirii procesului de formare profesională inițială și continuă;
- g) evidența evaluărilor cunoștințelor acumulate și abilităților formate ale personalului în cadrul activităților de formare desfășurate, precum și calitatea activităților respective;
- h) evidența și actualizarea datelor privind formarea profesională din Registrul de stat al personalului din sistemul de asistență socială.

Din discuțiile purtate, în cadrul prezentului studiu, cu conducerea agenției, s-a stabilit că aceasta încă nu a purces la îndeplinirea nemijlocită a acestor atribuții ce îi revin în formarea personalului din domeniul asistenței sociale, dar o va face în cel mai scurt timp. Totodată, din cele expuse, nu există teme pentru a exclude posibilitatea organizării ca parte a instruirilor facilitate de Agenție și a instruirilor multidisciplinare cu participarea reprezentanților altor domenii. Astfel, de principiu, conducerea Agenției admite posibilitatea includerii instruirilor comune ale EMT în viitoarele programe și planuri de studii.

Totodată, crearea unei structuri responsabile de organizarea instruirilor în domeniul asistenței sociale este o oportunitate pentru sistematizarea diferitor eforturi de consolidare a capacităților asistenților sociali, prin dezvoltarea planurilor de formare și instituționalizarea instruirilor tematice. În acest context se recomandă crearea pe lângă Agenție a unui comitet al donatorilor care să fie folosit ca platformă pentru coordonarea instruirilor specialiștilor din domeniul asistenței sociale finanțate de partenerii de dezvoltare.

În orice caz, este necesară corelarea atribuțiilor Agenției Naționale Asistență Socială de suport metodologic cu activitățile UNC, dar și valorificarea pe deplin a capacităților de instruire din cadrul SNR (specialiștii CAP, experții TFU), în cadrul unei platforme comune de instruire multidisciplinară (Agenția AS, MAI, Procuratura, ONG, etc.).

Pe lângă aceasta, în cadrul grupului de lucru „Cadrul instituțional și coordonare” din cadrul Atelierului de lucru „Evaluarea Sistemului Național de Referire pentru Protecția și Asistența victimelor și Potențialelor victime ale traficului de ființe umane” a fost identificată și problema dificultăților în implicarea primarilor (ca importanți factori de decizie locali și membri EMT) în instruirile EMT și respectiv în activitatea ulterioară a acestora. În scopul rezolvării acestei probleme s-a propus printre altele examinarea implicării Academiei de Administrare Publică în procesele de instruire ale EMT dar și utilizarea platformei Comisiilor Teritoriale pentru prevenirea și combaterea traficului.

Totodată, în contextul fluctuației sporite de cadre, se recomandă dezvoltarea capacităților de formatori în cadrul EMT (de ex pentru coordonator) pentru asigurarea memoriei instituționale și remedierea fluctuației cadrelor.

Colectarea informației despre victimele TFU și monitorizarea activității în cadrul SNR

Una dintre așteptările la etapa de creare a SNR a fost ca procesul de colectare a informației despre victimele TFU în procesul de identificare va permite analiza factorilor care contribuie la implicarea persoanelor în situațiile de TFU și analiza propriu-zisă a fenomenului, dat fiind faptul că, la momentul adoptării Strategiei SNR, niciuna din structurile guvernamentale nu se ocupa de acest domeniu. Chestionarele de identificare urmau să fie colectate de UNC și analizate.

Totuși, începând cu 2013 instituția responsabilă de această analiză a devenit poliția – CCTP, care publică anual rapoarte la această temă.

Totodată, în baza informației de care dispune ca actor implicat în funcționarea SNR (și a propriei baze de date a celor asistați) și în cooperare cu UNC și CAP, OIM publică anual Profilul Statistic al Victimei TFU, care conține analize privind tendințele fenomenului TFU, portretul statistic al victimei și al metodelor de recrutare și alte informații de importanță analitică. O recomandare ar fi ca actorii SNR să preia și adapteze metodologia dată pentru a produce propriile analize așa cum prevedea inițial strategia. În acest scop poate fi analizat conținutul anchetei de identificare a victimelor TFU cu scopul posibilei simplificări a procedurii de colectare a informațiilor și optimizării acesteia.

Pe lângă aceasta, informația despre victimele TFU, ca beneficiari ai sistemului de asistență socială, trebuie să fie introdusă în Sistemul Informațional Automatizat „Asistența Socială” /SIAAS – un sistem unic de evidență a tuturor solicitanților și beneficiarilor de asistență socială (Hotărârea Guvernului nr. 1356 din 3 decembrie 2008). Totuși, la momentul efectuării studiului SIAAS nu funcționează ca un mecanism unic de evidență a beneficiarilor la diferite nivele ale sistemului de asistență socială și în continuare datele privind unul și același beneficiar sunt incluse în bazele de date a diferitor participanți SNR.

În ceea ce privește, monitorizarea ale implementării Strategiei SNR, rapoartele respective se focusează pe indicatorii calitativi ai dezvoltării SNR precum și cei cantitativi, cu referire la numărul sarcinilor, măsurilor realizate, precum și numărul beneficiarilor asistați.

Totodată, este important de menționat faptul că, deja a fost elaborat proiectul *Strategiei naționale de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2018-2023*, care conține politici de dezvoltare ulterioară a SNR. Este necesară o analiză a modului în care trebuie să fie organizată colectarea informației despre beneficiarii SNR în viitor, ținând cont de modificările în politici în domeniu dat.

Finanțarea serviciilor în cadrul SNR

După cum s-a arătat în primul capitol al prezentului studiu, unul dintre scopurile implementării SNR în Republica Moldova a fost transferarea responsabilității, inclusiv financiare, pentru acordarea asistenței de la organizațiile internaționale, partenerii de dezvoltare și organizațiile societății civile către instituțiile de stat, precum și integrarea acestei asistențe în sistemul național de asistență socială.

Conform punctului 25 din Strategia SNR, dezvoltarea SNR necesită majorarea treptată a resurselor financiare, precum și diversificarea și flexibilitatea mecanismelor financiare. Strategia specifică faptul că finanțarea activităților de implementare a Strategiei se va efectua în limita mijloacelor aprobate pe anii respectivi în bugetul de stat, în bugetele unităților administrativ-teritoriale și a altor surse, conform legislației.

Una dintre problemele esențiale ale SNR, la care face indirect referire și Strategia ține de faptul că de-a lungul unei perioade îndelungate, victimele TFU au beneficiat de servicii datorită susținerii partenerilor de dezvoltare a Republicii Moldova, în special a OIM. Din acest considerent, calitatea serviciilor prestate victimelor TFU depășește nivelul mediu al serviciilor sociale din țară, finanțate din buget. Strategia SNR prevedea mărirea treptată a alocațiilor din bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale astfel încât, responsabilitatea financiară pentru asistența victimelor TFU să treacă gradual pe umerii statului. Totuși, în pofida faptului că statul a început să aloce fonduri din buget pentru asistența în repatriere și pentru susținerea CAP și a altor servicii, aceste alocații sunt insuficiente. Or, de exemplu asistența de reintegrare (post-reabilitare) rămâne în cea mai mare parte în sarcina donatorilor, iar regulile existente de utilizare a fondurilor alocate de la bugetul de stat fie crează bariere birocratice pentru acordarea în mod operativ al ajutorului, fie oferă prea multă discreție factorilor de decizie locali (de ex. primari).

Mai mult ca atât specialiștii care lucrează în cadrul SNR au semnalat în interviurile desfășurate în cadrul studiului, că deși statul și-a asumat unele responsabilități de finanțare a necesităților esențiale ale victimelor și potențialelor victime ale TFU, sumele acordate nu corespund nevoilor reale de reabilitare și reintegrare.

Mai mult ca atât, chiar dacă Strategia face referință la „diversificarea” și „flexibilitatea” mecanismelor de finanțare, în interviurile avute cu specialiștii SNR, aceștea reclamă anume rigiditatea mecanismelor existente și lipsa unei flexibilități, aducând ca exemplu faptul că normele de cheltuieli pentru asistența victimelor TFU, sunt în continuare reglementate de Hotărârea Guvernului nr. 520 din 15.05.2006 privind aprobarea Normelor de cheltuieli în bani pentru întreținerea persoanelor cazate în instituțiile sociale.

Faptul că statul și-a asumat finanțarea funcționării a centrelor de asistență și protecție a victimelor TFU este fără îndoială un progres esențial realizat în implementarea SNR.

Totuși, asistența de reintegrare care se face acum prin coordonare de către CAP/OIM și EMT-uri prin suportul oferit la realizarea planurilor individuale de asistență depinde în mod crucial de suportul partenerilor externi, iar resursele publice sunt alocate în mod sporadic, de la caz la caz, depinzând de factorii de decizie de la diferite nivele. Asistența, care include oferirea unor pachete alimentare și igienice, medicamente, polițe de asigurare medicală, bunuri pentru nou născuți, îmbrăcăminte și încălțăminte, lemne de foc și alte materiale pentru încălzire, îmbunătățirea condițiilor de trai și suportul cu echipament pentru reintegrarea profesională, cheltuielile pentru obținerea documentelor de identitate și de stare civilă, ș.a. rămâne a fi, în mare parte a fi procurată cu finanțele donatorilor externi.

Mai mult ca atât, conform specialiștilor din domeniu, una dintre cele mai costisitoare, dar și importante necesități din planul individual de asistență – asigurarea cu spațiu locativ – rămâne neacoperită chiar și de donatorii externi.

În acest context se impune o analiză minuțioasă a mecanismului de finanțare a SNR și elaborarea unor mecanisme flexibile adaptate situației din domeniu. În mod evident, pentru acest proces este necesară evaluarea necesităților pentru bugetare. și prestarea serviciilor.

În perspectiva reglementării pachetului minim de servicii pentru victimele prezumate ale TFU (oferit conform unei proceduri definite și care să garanteze accesul simplificat la gama de servicii) este necesară o estimare a costurilor și bugetarea sumelor respective.

O altă propunere din cadrul Atelierului de lucru „Evaluarea Sistemului Național de Referire pentru Protecția și Asistența victimelor și Potențialelor victime ale traficului de ființe umane” a fost și crearea mecanismelor de cooperare dintre APL de nivelul doi pentru finanțarea comună a serviciilor specializate (cost-eficiente) la nivel regional, dar și includerea măsurilor de asistență/reintegrare a victimelor în planurile locale, cu bugetarea respectivă.

2.3. Influența reformelor în domeniile conexe

Procesul de dezvoltare a SNR este inevitabil influențat de evoluțiile în alte domenii conexe și respectiv necesită să fie adaptat la acestea. De la începutul implementării Strategiei SNR, s-au produs mai multe reforme în domenii apropiate, de care trebuie să se țină cont în viitor.

2.3.1 Mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului

O primă provocare, sesizată de persoanele intervievate în cadrul studiului, în ceea ce privește corelarea dintre SNR cu alte politici din domeniul protecției sociale este cea legată de mecanismul instituit pen-

tru implementarea Legii Nr. 140 din 14.06.2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți.

Provocarea constă în primul rând în suprapunerea domeniului de acțiune a celor două politici – SNR, pe de o parte și *Mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului* (în continuare – MIC), pe de alta, suprapunere sesizată la toate nivelele – național, raional și local – și care crează neînțelegeri și provocări la toate aceste nivele.

Ca și consecință a dezvoltării și implementării în paralel a două sisteme distincte de cooperare în cazurile care țin de copii traficate, specialiștii din teritoriu, în special asistenții sociali, după propriile mărturii, sunt suprasolicitați iar pe alocuri și confuzi despre felul și procedura de acțiune într-un caz concret. Mai mult ca atât, această situație este capabilă să afecteze încrederea specialiștilor în autoritățile centrale și partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova care promovează reformele respective și credibilitatea acestora. Asta, mai ales dat fiind faptul că politicile date au fost adoptate fără o implicare activă a specialiștilor direct vizați pentru implementarea acestora (în special – asistenții sociali).

Din acest considerent, se recomandă ca orice concept sau document de politici privind implementarea și dezvoltarea de mai departe a SNR să fie elaborat cu participarea activă a specialiștilor implicați nemijlocit în implementarea acestei politici – reprezentanții autorităților, serviciilor și societății civile de nivel raional și local.

Totuși atât specialiștii din teritoriu, cei din instituțiile centrale, dar și reprezentanții partenerilor de dezvoltare consideră că racordarea celor două mecanisme nu doar este dezirabilă dar și posibilă. Această, din considerentul că ambele mecanisme de cooperare au aceiași sarcină – coordonarea procesului de asistenței și protecției pentru persoane socialment vulnerabile, în care sunt implicate diferite actori. Astfel organizarea și cooperarea intersectorială și multidisciplinară ar putea deveni acel cadru general prin care să se asigure accesul la serviciile specifice. Mai mult ca atât, unele persoane intervievate consideră că, în pofida impresiei care s-ar putea crea, SNR și MIC sunt deja interconectate în lucrul de zi-cu-zi a specialiștilor.⁷³

În același timp, unii specialiști, mai ales la nivel local, remarcă și oportunitățile pentru apropierea celor două mecanisme într-o singură abordare din partea statului a cazurilor de trafic și exploatare dar și a altor cazuri care necesită intervenție multidisciplinară.⁷⁴ Astfel, se remarcă faptul că componența echipelor multidisciplinare prevăzute de MIC, pe de o parte și Regulamentul EMT, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 228, pe de alta, este aproximativ aceeași, iar procesele/procedurile și instrumentele de intervenție, chiar dacă sunt distincte, pot fi unite. Specialiștii consideră un avantaj al reglementărilor din HG nr. 228, faptul că aceasta conține o reglementare clară a activității în cadrul EMT care constituie o ghidare importantă pentru abordarea cazurilor.

În acest sens, se recomandă:

- Reconceptualizarea SNR și MIC existente într-un cadru unic de cooperare multidisciplinară/intersectorială centrat pe managementul de caz care trebuie să ofere accesul la servicii specifice.

⁷³ În cadrul Atelierului „Funcționarea Sistemului Național de Referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane (SNR) în Republica Moldova”, a fost propusă (Grupul de lucru 4) „unificarea echipelor

⁷⁴ Concluziile grupului de lucru 3 („Corelarea politicilor în dezvoltarea SNR cu alte politici din domeniul asistenței sociale”) în cadrul Atelierului „Funcționarea Sistemului Național de Referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane (SNR) în Republica Moldova”. Lecții învățate, provocări și perspective”, 20.10.2017

- Dezvoltarea unui cadru comun, multidisciplinar, se poate face prin modificarea și completarea HG 228 (extinderea atribuțiilor EMT la toate categoriile de beneficiari, modificarea componenței etc.), cu includerea diferitor instrumente pentru diferite categorii de cazuri (sau categorii de beneficiari), inclusiv MIC ca mecanism intersectorial care se aplică în situațiile specifice;

Ceea ce este important, consideră specialiștii este dezvoltarea capacităților și instrumentelor de monitorizare și evaluare a procesului de reintegrare a beneficiarilor, atât din prisma Legii nr. 241 cât și a Legii nr. 140.

Reformarea MSMPS

Crearea Agenției Naționale Asistență Socială în sfârșitul anului 2016 este văzută de majoritatea persoanelor intervievate drept o oportunitate, inclusiv în contextul SNR, de a consolida funcția de instruire în domeniul protecției sociale. Deși instituția se află într-o etapă incipientă, sunt depuse eforturi pentru ca aceasta să-și îndeplinească mandatul într-un mod cât mai eficient. Astfel, potrivit unui reprezentant al unei Organizații Internaționale intervievate pentru Studiu dat, Agenția deja beneficiază de susținere tehnică în cartografierea/inventarierea materialelor de instruire în domeniul protecției sociale.

Atât donatorii cât și reprezentanții organizațiilor-participante în SNR au fost de acord că Agenția Națională Asistență Socială ar putea deveni o structură și resursă extrem de importantă dacă aceasta ar asigura coordonarea dintre diferiți donatori care promovează activități de consolidare a capacităților asistenților sociali, inclusiv în domeniul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane.

În acest context, o recomandare ar fi de a constitui, pe lângă Agenția Națională Asistență Socială a unui consiliu de coordonare a donatorilor, în cadrul căruia să se asigure coordonarea activităților de instruire susținute de partenerii de dezvoltare ai RM, planificarea și organizarea acestora într-un mod sistematic și durabil.

Reprezentanții partenerilor de dezvoltare ai țării și-au exprimat convingerea că, în pofida necesității de reformelor la nivel instituțional și a optimizării cheltuielilor, acest lucru nu va „dăuna” beneficiarilor sistemului.

2.4. Particularitățile funcționării SNR în raioanele din stânga Nistrului

Asistența și protecția victimelor TFU pe malul stâng al râului Nistru a luat o cale aparte, date fiind conflictul înghețat cu regimul separatist din regiune și, respectiv, imposibilitatea autorităților din dreapta Nistrului să-și exercite direct sarcinile legate de prevenirea și combaterea TFU în regiunea pe care nu o controlează.

Important e că cu suportul IOM modelul SNR își găsește implementare în regiune prin activitatea câtorva ONG-uri cheie și relațiile dezvoltate de acestea cu alte elemente ale SNR din RM. Aceste ONG-uri participă în procesele de coordonare și referire ale SNR în baza metodologiei comune, chiar dacă există în condiții diferite de ceilalți actori și se confruntă cu probleme specifice. În scopul asigurării asistenței și protecției victimelor și potențialelor victime TFU, aceste ONG-uri cooperează cu alți actorii SNR pentru asistența beneficiarilor, dar și cu autoritățile nerecunoscute de pe malul stâng.

Politicile viitoare în domeniu ar trebui să țină cont de experiența acestor organizații, și să continue integrarea acestora în SNR în scopul protejării cât mai eficiente a drepturilor omului a victimelor TFU, utilizând și sporind resursele și capacitățile acestora.

Astfel, ONG «Взаимодействие»/”Interaction”/„Interacțiune” operează o Linie fierbinte pentru victimele TFU și semnalarea situațiilor de risc, precum și o Linie de încredere pentru cazurile de violență domestică. Cu suportul OIM, organizația acordă asistență juridică și psihologică victimelor TFU (trei cazuri identificate în 2016).⁷⁵ Organizația mai implementează activități de prevenire prin servicii de profesionalizare pentru tineret (webinare/lecții video) și consultare îndreptată spre prevenirea TFU.

ONG «Женские Инициативы»/”Women’s Initiative”/”Inițiativele Femeilor” se ocupă de asistența directă a victimelor TFU și a violenței domestice, a migranților în dificultate și a copiilor neînsoțiți identificați înafara țării (Ucraina, Rusia) și anume de identificare și reintegrare prin servicii de asistență juridică, medicală și socială, servicii susținute în totalitate de OIM. Organizația funcționează pe malul stâng al Râului Nistru în baza unui acord cu așa-zisul Minister al Protecției Sociale al nerecunoscutei Republicii Moldovenești Nistrene. Datorită acestui acord, organizației îi sunt referite cazurile (inclusiv TFU) identificate de structurile administrative ale autorităților *de facto* din stânga Nistrului. În baza unui acord cu alte organizații din regiune („Interacțiune”, „Rezonans”), ONG ”Inițiativele Femeilor” primește referiri și de la aceste organizații, inclusiv cazuri identificate prin Linia fierbinte și Linia de încredere ale ONG „Interacțiune” din regiune. Beneficiarii ONG ”Inițiativele Femeilor” sunt din întreaga regiune.

În scopul identificării victimelor TFU și a altor beneficiari expuși riscului traficului, sunt organizate echipe mobile, formate din psihologi și juriști, care, cu aportul administrațiilor locale vizitează persoanele din regiune despre care există informații că ar putea face parte din grupul țintă. Ca urmare a identificării, organizația oferă servicii juridice și psihologice, dar și de reintegrare (susținere socială) sau referă beneficiarii altor servicii.

Procesele de referire au loc în baza unor instrucțiuni agreeate de părțile implicate, iar pentru identificarea victimelor TFU este utilizat Chestionarul A din cadrul SNR.

ONG ”Inițiativele Femeilor” are și un rol important în cadrul mecanismului transnațional de referire a victimelor TFU stabilit între regiunea Odessa și Republica Moldova, asigurând evaluarea la locul de trai a situației (potențialelor) victime dar și asistența post-repatriere.

Specialiștii organizației evaluează foarte pozitiv procesele din cadrul SNR și cooperarea cu actorii din dreapta Nistrului. „Ne simțim parte a SNR” – a menționat o persoana interviuată în cadrul studiu dat. Sunt stabilite relații de cooperare (neformale) și referire a cazurilor, conform metodologiei SNR, între ONG ”Inițiativele Femeilor”, UNC, OIM, CAP și Centrul de asistență și protecție a victimelor și potențialelor victime ale TFU din Căușeni. ONG ”Inițiativele Femeilor” participă la raportarea anuală în cadrul SNR și ia parte în întâlnirile de coordonare din cadrul sistemului. Specialiștii organizației spun că au avut cazuri de succes, atunci când ca răspuns la referirile din partea UNC, EMT din dreapta Nistrului au intervenit pentru protecția drepturilor victimelor exploatării și violenței domestice.

În ceea ce privește problemele cu care se confruntă actorii SNR din stânga Nistrului, este de remarcat că dificultățile în obținerea actelor de identificare a persoanelor din regiune sunt amplificate, dată fiind nerecunoașterea actelor emise de autoritățile nerecunoscute.⁷⁶ Totodată, specialiștii din regiune reclamă și dificultăți în (auto)identificarea victimelor TFU (inclusiv din cauza stigmatizării, și stereotipurilor), insuficiența instruirilor privind fenomenul TFU, evoluțiile și semnele acestuia, răspunsul insatisfăcător al justiției penale.

⁷⁵ Interviu OIM

⁷⁶ CNFACEM, op. cit., p. 16

În ceea ce privește asistența și protecția victimelor TFU pe malul stâng al Râului Nistru, se recomandă:

- Utilizarea platformei Grupului de lucru sectorial pentru utilizarea resurselor de muncă și protecția socială a populației din cadrul dialogului Chișinău-Tiraspol în scopul stabilirii cooperării pentru protecția drepturilor victimelor TFU ;
- Implicarea în continuare a organizațiilor din regiune, care acordă asistență victimelor TFU, în evenimentele din cadrul SNR inclusiv instruire multidisciplinare și elaborarea documentelor de politici din domeniu;
- Dezvoltarea capacităților de cercetare a fenomenului TFU în stânga Nistrului și instruirea specialiștilor privind noile tendințe ale acestuia, identificarea victimelor și asistența;
- Consolidarea eforturilor de informare a populației din stânga Nistrului privind procedurile de documentare ale RM și revizuirea/adoptarea actelor normative pentru facilitarea documentării acestor persoane, inclusiv în privința tutorilor/curatorilor care pot să acționeze în interesele copiilor.

Concluzii și recomandări

Problemele existente și provocările majore în domeniul coordonării SNR pot fi sumarizate în felul următor:

Problemele identificate

A. Procesele din cadrul SNR:

Identificarea:

- Lipsa accesului victimelor TFU la servicii, care, conform legii, trebuie să fie gratuite – identificarea în calitate de victimă a TFU în cadrul sistemului de asistență socială nu garantează accesul automat la serviciile acordate de alți actori;
- Scăderea numărului de victime identificate la nivel local, de către echipele multidisciplinare teritoriale, și referite pentru asistență și protecție;
- Discrepanța dintre numărul de victime despre care raportează organele de drept și cele care sunt asistate în cadrul SNR;
- Dezvoltarea insuficientă a standardizării procesului de identificare a victimelor TFU și de acordare a statutului de victimă, standardizării accesului la asistență și servicii acordate de diferite instituții și organizații; Regulamentul de identificare nu este aprobat de Guvern, de aceea nu are o forță juridică obligatorie pentru toți actorii SNR ;
- Inexistența unui pachet de servicii minim gratuit garant persoanei cu statut de victimă prezumată, identificată în modul corespunzător;
- Conceptul noțiunii de „potențială victimă” a pierdut necesitatea în lumina politicilor dezvoltate și implementate începând cu 2006.

Repatrierea

- Identificarea și confirmarea situației vulnerabile a persoanei aflate peste hotare pentru inițierea procedurii de repatriere adesea este îngreunată de inacțiunea autorităților din țara de destinație, ceea ce crește riscul traficului pentru persoana în situație de vulnerabilitate sau pune în pericol victima;
- Lipsa serviciilor de asistență și protecție în unele țări de destinație;
- Insuficienta pregătire a personalului consular al Republicii Moldova pentru identificarea, referirea și asistarea victimelor (de exemplu prin eliberarea titlurilor de călătorie gratis);
- Nerecunoașterea evaluării făcute de OIM sau organizațiile societății civile din țările de destinație drept confirmare a situației vulnerabile a persoanei care urmează a fi repatriată.
- Dificultăți legate de însoțirea persoanelor în procesul repatrierii, în cazul problemelor medicale.

Reabilitare și reintegrare

- Documentarea (recunoașterea identității) victimelor și potențialelor victime ca problemă sistemică a SNR care îngreșează accesul la servicii de asistență și protecție:
 - a. Dificultatea în perfectarea gratuită (conform legislației) a actelor în absența confirmării statutului de (prezumată) victimă, conform unei proceduri clare;
 - b. Dezvoltarea insuficientă a abordării multidisciplinare în domeniul recunoașterii identității victimei și prezumatei victime (implicarea insuficientă a unor actori);
 - c. Neconcordanța dintre necesitatea documentării beneficiarilor și modul de funcționare și finanțare a serviciilor de reabilitare și reintegrare, care rezultă în acoperirea cheltuielilor cu suportul OIM;
 - d. Situația persoanelor din stânga Nistrului, a căror acte de identitate nu sunt recunoscute pe teritoriul din dreapta Nistrului;

Ambiguitatea legislației și practicii în ceea ce privește serviciile oferite gratis, cu reducere și cu plată; lipsa unei clasificări clare a serviciilor sociale, inclusiv din punct de vedere al caracterului gratuit;

- Dificultăți în accesarea serviciilor medicale (gratuite) pentru victimele TFU / asigurării medicale – OIM continuă să procure polițele de asigurări medicale;
- Lipsa diversificării și specializării serviciilor în contextul reformelor din domeniu;
- Insuficiența eforturilor de asistență post-reabilitare și lipsa unei înțelegeri unice a responsabilității de coordonare a procesului de reintegrare a beneficiarilor și monitorizare a acestui proces – rolul CAP și a EMT. Lipsa standardelor în această sferă.

B. Mecanismul intersectorial de coordonare a acțiunilor participanților la SNR:*Cadrul instituțional al SNR și coordonarea acțiunilor*

- Lipsa unei viziuni clare despre instituția guvernamentală care trebuie să fie responsabilă de coordonarea și supravegherea acțiunilor în cadrul SNR, rolul și locul acesteia în sistem;
- Lipsa unei clarități privind rolul CAP și al EMT în asistența post-reabilitare a (prezumatelor) victime a TFU;
- Mai mulți actori au sesizat lipsa (insuficiența) motivării actorilor din cadrul EMT în îndeplinirea funcțiilor lor în cadrul SNR;
- Nivelul diferit de implicare a EMT din diferite regiuni/comunități în procesele de identificare, referire și asistență în cadrul SNR.

Consolidarea capacităților

- Lipsa, până în momentul actual, a unei singure structuri guvernamentale care să asigure implementarea funcției de instruire în cadrul SNR;
- Lipsa abordării multidisciplinare în procesul de consolidare a capacităților / instruire / sporire a calificării specialiștilor. Dificultăți în implicarea primarilor (ca importanți factori de decizie locali și membri EMT) în instruirile EMT și respectiv în activitatea ulterioară a acestora;
- Caracterul sporadic (nesistematic), fragmentar al instruirii specialiștilor – dependentă de fondurile diverșilor donatori și lipsa coordonării dintre acestea;
- Fluctuația cadrelor zădărnicește eforturile de consolidare a capacităților și le face nesustenabile – în absența altor instrumente de motivare, instruirile nu produc efectul scontat.

Colectarea informațiilor și monitorizarea activităților

- Lipsa unei viziuni privind felul în care trebuie să aibă colectarea datelor și monitorizarea funcționării SNR la diferite nivele de coordonare;
- La momentul efectuării studiului nu lucrează încă un mecanism unic de evidență a beneficiarilor sistemului de asistență socială(SIAAS) și în continuare datele privind unul și același beneficiar sunt incluse în bazele de date a diferitor participanți SNR;

Necesitatea monitorizării și evaluării funcțiilor și serviciilor din cadrul SNR din perspectiva drepturilor omului; monitorizării și evaluării procesului de reabilitare și reintegrare socială a beneficiarului.

Finanțarea serviciilor în cadrul SNR

- Asistența de reintegrare (post-reabilitare) rămâne în cea mai mare parte în sarcina donatorilor. Dependența continuă de donatori la toate nivelele SNR – problema este legată atât de chestiunea confirmării statutului de (potențială) victimă, cât și de deficiențe în cadrul normativ și disponibilitatea serviciilor;
- Regulile existente de utilizare a fondurilor alocate de la bugetul de stat fie crează bariere birocratice pentru acordarea în mod operativ al ajutorului, fie oferă prea multă discreție factorilor de decizie locali (de ex. primari);
- Specialiștii SNR reclamă rigiditatea mecanismelor existente și lipsa unei flexibilități în finanțarea procesului de reabilitare și reintegrare a beneficiarilor;
- Nu sunt bugetate activități precum asistența în documentare, care rămân să fie acoperite de donatori;
- Alocarea resurselor pentru reintegrarea victimelor la nivel local adesea ține de puterea discreționară a APL/primarilor.

C. Influența altor politici

- Lipsa corelării politicii în domeniul creării și dezvoltării SNR cu politicile în domeniul drepturilor copilului și a reabilitării victimelor infracțiunilor.
- Specialiștii de la nivel raional și local sesizează lipsa de coordonare a acțiunilor dintre diferite structuri la nivel național și un paralelism între diferite politici – același specialist participă concomitent în câteva structuri create pentru soluționarea unor probleme care adesea sunt similare (de ex. SNR și MIC);
- Suprapunerile existente și percepute dintre cadrul normativ al SNR și MIC;
- Adaptarea insuficientă a sistemului de asistență socială la noile categorii de beneficiari – victime ale infracțiunilor. Legea asistenței sociale nu prevede accesul la asistență socială în baza unui astfel de temei ca recunoașterea drept victimă a traficului de ființe umane sau a altei infracțiuni;

În legătură cu adoptarea Legii privind reabilitarea victimelor infracțiunilor, Nr. 137 din 29.07.2016 – MSMPS îi revine responsabilitatea pentru organizarea procesului de reabilitare nu doar a victimelor TFU, ci și a victimelor altor categorii de crime;

- Necesitatea implementării Legii 137 privind reabilitarea victimelor infracțiunilor și racordării cu SNR existent.

Recomandări

A. Procesele din cadrul SNR:

Identificarea:

- Dezvoltarea unei proceduri de atribuire a statutului de victimă a TFU, înafara procesului penal, care să ofere accesul victimei la servicii gratuite fără bariere birocratice adiționale;
- Modificarea Legii 241, pentru a introduce unei norme care să prevadă că procedura de identificare a victimelor TFU se stabilește prin hotărâre de Guvern respectiv e opozabilă tuturor actorilor SNR;
- Stabili prin lege un pachet minim de servicii garantate persoanei identificată ca victimă prezumată a TFU, și detalizarea acesteia într-un act normativ subordonat legii;
- Elaborarea unui mecanism și elaborarea instrucțiunilor corespunzătoare prin care, la identificarea victimelor TFU de către organele de drept, acestea să fie informate într-un mod/limbaj accesibil despre drepturile la asistență în cadrul SNR, inclusiv despre serviciile garantate (gratuite) în cadrul sistemului.

Repatrierea

- În lipsa confirmării statutului/situației victimei TFU de către autoritățile de resort din țara de destinație, precum și în cazurile de urgență, **recunoașterea evaluărilor/confirmărilor specialiștilor OIM și a organizațiilor societății civile – participanți la SNR ca fiind suficiente pentru operarea repatrierii de către autoritățile Republicii Moldova;**
- Instituționalizarea instruirilor pentru personalul consular din reprezentanțele diplomatice ale Republicii Moldova privind respectarea drepturilor victimelor și cooperarea în asistența acestora;
- După posibilitate, cartografierea serviciilor disponibile victimelor în principalele state de destinație ale TFU și stabilire a contactelor dintre misiunile diplomatice ale Republicii Moldova și serviciile existente în aceste state;
- Explorarea posibilităților de îmbunătățirea procesului evaluării pre-repatriere a stării de sănătate a beneficiarului adult, în scopul luării deciziei de însoțire a acestuia în procesul de reîntoarcere în țară.

Reabilitare și reintegrare

- Stabilirea unor standarde clare în ceea ce privește volumul serviciilor de reabilitare și reintegrare acordate victimelor TFU, termenelor de acordare a fiecărui serviciu, normativelor de finanțare, evaluarea rezultatelor;
- Revizuirea cadrului legislativ-normativ în scopul asigurării documentării victimelor și prezumatelor victime ale TFU, inclusiv abilitarea serviciilor de asistență socială cu atribuții și competențe de a solicita actele de stare civilă de la Serviciul de Stare Civilă; Modificarea Codului de Procedură civilă pentru constatarea faptului juridic – „identitatea persoanei”, implicarea poliției în identificarea probelor care confirmă identitatea persoanei;

- Dezvoltarea funcției de monitorizare de lungă durată a cazurilor în cadrul SNR, reglementarea și acoperirea bugetară a acesteia;
- Reglementarea clară a responsabilităților CAP și EMT în procesul de coordonare și monitorizare post-reabilitare a asistenței beneficiarilor, cu accent pe asigurarea eficienței și durabilității intervențiilor;
- Efectuare a unei analize a eficienței serviciilor de reabilitare și post-reabilitare, inclusiv din perspectiva duratei asistenței în cadrul CAP;
- Dezvoltarea în continuare a serviciilor de profesionalizare a victimelor TFU, elaborarea standardelor în domeniu;
- Elaborarea unor mecanisme de asigurare a serviciilor educaționale în perioada reabilitării în cadrul CAP al beneficiarilor de vârstă școlară (învățământ inclusiv/simplificat);
- Reglementarea expresă a asistenței juridice garantate de stat pentru victimele TFU și instruirea avocaților.

B. Mecanismul intersectorial de coordonare a acțiunilor participanților la SNR:

Cadrul instituțional al SNR și coordonarea acțiunilor

- Analiza dezvoltării modelelor alternative de motivare/stimulare a actorilor din cadrul SNR – posibilități de promovare, beneficii ne-pecuniare – pentru a reduce fluctuația cadrelor și a spori activitatea în cadrul SNR.
- Continuarea organizării (în mod sistematic) a meselor rotunde cu participarea UNC, CAP și EMT de nivel raional și local, în scopul diseminării practicilor bune și îmbunătățirii comunicării și coordonării atât pe verticală cât și pe orizontală;
- Dezvoltarea și/sau replicarea practicilor bune de utilizare a tehnologiilor informaționale în comunicarea și activitatea SNR (monitorizare, supraveghere, soluționarea cazurilor).
- *Baza normativ-juridică* Includerea măsurilor de dezvoltare a SNR în Strategia nouă de prevenire și combatere a TFU (2018-2023) și planul național (2018-2020), precum și în Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului;
- **Reglementarea la nivel de lege a modelului SNR** – ca și model de interacțiune „la intersecția diferitor domenii” – Legea asistenței sociale, Legea cu privire la serviciile sociale și Legea cu privire la reabilitarea victimelor infracțiunilor;
- *Legea asistenței sociale* trebuie să reglementeze procedura de referire și însoțire socială a beneficiarului de asistență socială, inclusiv a victimei TFU și a altor infracțiuni, cu scopul primirii asistenței și în alte structuri, decât cele de protecție socială.;

Consolidarea capacităților

- Instituționalizarea și sistematizarea instruirii actorilor din cadrul SNR prin elaborarea planurilor de instruire pentru diferite tematici. Dezvoltarea abilităților de transmitere a cunoștințelor la toate nivelele sistemului. Identificarea rolului actorilor cheie din domeniu: Agenției Naționale Asistență Socială sau, eventual, Academiei de Administrare Publică;
- Organizarea, ca parte a instruirilor facilitate de Agenția Națională Asistență Socială a instruirilor multidisciplinare cu participarea reprezentanților altor domenii. Includerii instruirilor comune ale EMT în viitoarele programe și planuri de studii;

- Crearea pe lângă Agenție a unui comitet al donatorilor care să fie folosit ca platformă pentru coordonarea instruirilor specialiștilor din domeniul asistenței sociale finanțate de partenerii de dezvoltare;
- Corelarea atribuțiilor Agenției Naționale Asistență Socială de suport metodologic cu activitățile UNC, dar și valorificarea pe deplin a capacităților de instruire din cadrul SNR (specialiștii CAP, experții TFU), în cadrul unei platforme comune de instruire multidisciplinară (Agenția AS, MAI, Procuratura, ONG, etc.);
- Dezvoltarea capacităților de formatori în cadrul EMT (de ex pentru coordonator) pentru asigurarea memoriei instituționale și remediarea fluctuației cadrelor;
- Întreprinderea măsurilor pentru implicarea primarilor în instruirile și activitățile EMT.

Colectarea informațiilor

- Dezvoltarea în cadrul SNR (UNC) a capacităților de analiză calitativă a datelor și producerea rapoartelor/analizelor relevante;
- Este necesară o analiză a modului în care trebuie să fie organizată colectarea informației despre beneficiarii SNR, ținând cont de scenariile privind transmiterea funcției de coordonare a SNR la un nivel inferior de administrare;
- Asigurarea funcționării unui mecanism unic de evidență a beneficiarilor la diferite nivele ale SNR (prin ajustarea SIAAS).

Finanțarea serviciilor în cadrul SNR

- Analiza minuțioasă a mecanismului de finanțare a SNR și elaborarea unor mecanisme flexibile (nebirocratice) de finanțare. Evaluarea necesităților pentru bugetarea serviciilor;
- În perspectiva reglementării pachetului minim de servicii pentru victimele prezumate ale TFU (oferit conform unei proceduri definite și care să garanteze accesul simplificat la gama de servicii) este necesară o estimare a costurilor și bugetarea sumelor respective;
- Crearea mecanismelor de cooperare dintre APL de nivelul doi pentru finanțarea comună a serviciilor specializate (cost-eficiente) la nivel regional, dar și includerea măsurilor de asistență/reintegrare a victimelor în planurile locale, cu bugetarea respectivă.

C. Influența altor politici

- Se recomandă ca orice concept sau document de politici privind implementarea și dezvoltarea de mai departe a SNR să fie elaborat cu participarea activă a specialiștilor implicați nemijlocit în implementarea acestei politici – reprezentanții autorităților, serviciilor și societății civile de nivel raional și local;
- Elaborarea de către MSMPS viziunii și politicii sociale clare în privința reabilitării victimelor infracțiunilor, inclusiv TFU, precum și în privința coordonării SNR și **adaptării treptate a modelului SNR în lucrul cu victimele altor infracțiuni, în primul rând – victimele violenței domestice**;
- Analiza oportunității păstrării categoriei de „**victimă potențială**”, dat faptul că, în mare măsură aceasta include victime ale altor infracțiuni (violență domestică, infracțiuni cu caracter sexual), care prin noua legislație au obținut un nou statut în cadrul sistemului de protecție socială. **Important** – dar fără a reduce nivelul de protecție acordat persoanelor vulnerabile din aceste categorii;

- Eliminarea contradicțiilor din legislație, astfel încât să existe o procedură clară unică privind accesul la asistență a copiilor victime ale TFU. În mod evident, soluționarea acestei probleme trebuie să urmărească protecția cât mai completă a drepturilor copilului.
- Reconceptualizarea SNR și MIC existente ca și cadru unic de cooperare multidisciplinară/intersectorială centrat pe managementul de caz care trebuie să ofere accesul la servicii specifice.

Surse citate

1. Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate, Protocolul privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special de femei și copii (2000).
2. Convenția Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane (2005).
3. Raportul Explicativ la Convenția Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane.
3. Convenția ONU privind drepturile copilului (1989).
4. Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (1979).
5. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (1966).
6. UNODC, Lege model privind combaterea traficului de ființe umane (Viena: ONU, 2010).
Accesibil în rusă:
http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP_Model_law_Ru_0986359pdf.pdf
și engleză
<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/unodc-model-law-against-trafficking-in-persons/>
7. Oficiul Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului (OHCHR), „Principiile și Liniile Directoare Recomandate privind drepturile omului și traficul de persoane (New York și Geneva: ONU, 2002).
8. OSCE/ODIHR, „Mecanismele naționale de referire. Unind eforturile pentru protecția drepturilor victimelor traficului de ființe umane. Ghid practic (Varșovia: ODIHR, 2004)
http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP_Model_law_Ru_0986359pdf.pdf.
9. ОБСЕ/БДИПЧ, «Руководящие принципы по соблюдению прав человека в процессе возвращения жертв торговли людьми в страну происхождения». (Varșava: БДИПЧ, 2014). Доступно на русском языке на:
<http://www.osce.org/ru/odihr/134876?download=true>.
10. Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe (Geneva: UNICEF, 2006), p.11. Available at: https://www.unicef.org/ceecis/protection_4440.html.
11. FRA – European Agency for Fundamental Rights, “Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims” (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014), Available at:
http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-victims-crime-eu-support_en_0.pdf
12. Compendium of good practices on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (Strasbourg: Secretariat of the CoE Convention against THB, Council of Europe, 2016), p.8. Available at: <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/home>.
13. Guidelines for the Development of a Transnational Referral Mechanism for Trafficked Person: South -Eastern Europe (Vienna: International Centre for Migration Policy Development/ICMPD,

2009). Available at: <https://www.icmpd.org/publications/publications/2009>.

14. U.S. Department of State, “Trafficking in Persons” Report, 2012. Available at: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/>.

15. Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane nr. 241–XVI din 20 octombrie 2005 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 164-167, art. 812).

16. Legea pentru ratificarea Convenției Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane nr. 67–XVI din 30 martie 2006 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 66- 69, art. 277).

17. Legea cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie nr. 45–XVI din 01 martie 2007 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 55-56, art. 178).

18. Legea cu privire la reabilitarea victimelor infracțiunilor nr. 137 din 29 iulie 2016 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 293-305, art. 618).

19. Legea asistenței sociale nr. 547–XV din 25 decembrie 2003 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 42-44, art.249).

20. Legea privind protecția specială a copiilor în situație de risc și a copiilor separați de părinți nr. 140 din 14 iunie 2013 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 167-172, art.534).

21. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 257–XVI din 5 decembrie 2008 “Privind aprobarea Strategiei Sistemului național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Sistemului național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane pe anii 2009–2011” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 27-29, art. 66).

22. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 559 din 31.07.2012 „Cu privire la aprobarea Planului național de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2012-2013, modificarea și completarea unei hotărâri de Guvern” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 165, art. 616).

23. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 484 din 26.06.2014 „Cu privire la aprobarea Planului național de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2014-2016 și modificarea Hotărârii Guvernului nr.472 din 26 martie 2008” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 174-177, art. 529).

24. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 948 din 07.08.2008 „Pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de repatriere a copiilor și adulților – victime ale traficului de ființe umane, traficului ilegal de migranți, precum și a copiilor neînsoțiți” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 152-153, art. 949).

25. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 228 din 28.03.2014 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de activitate a echipelor teritoriale multidisciplinare din cadrul Sistemului național de referire” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 80-85, art. 251).

26. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.898 din 30.12.2015 „Pentru aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la organizarea și funcționarea Serviciului de asistență și protecție a victimelor traficului de ființe umane și Standardelor minime de calitate” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 2-12, art. 5).

27. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.270 din 08.04.2014 „Cu privire la aprobarea Instrucțiunilor privind mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea,

asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 92-98, art. 297).

28. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 520 din 15.05.2006 „Privind aprobarea Normelor de cheltuieli în bani pentru întreținerea persoanelor cazate în instituțiile sociale” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.79-82, art.568).

29. Hotărârea Guvernului nr. 1263 din 18.11.2016 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale Asistență Socială, a structurii și efectivului-limită ale acesteia” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 405-414, art. 1361).

30. Ordinul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr. 33 din 20.02.2012 „Cu privire la aprobarea Ghidului cu privire la identificarea victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane”. Publicat pe site-ul: http://www.mmpsf.gov.md/md/docum_int/.

31. Tatiana Catana “Recunoașterea identității victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane în Republica Moldova (Chisinau, 2014).

32. Tatiana Fomina , “Influența politicii Republicii Moldova din domeniul contracarării traficului de ființe umane asupra drepturilor persoanelor traficate”(Chișinău: AO Centrul Internațional „La Strada”/Moldova, 2013),

<http://antitrafic.gov.md/lib.php?l=ro&idc=31&t=/Rapoarte/Ale-societatii-civile-ONG-lor>.