



International Organization for Migration (IOM)
The UN Migration Agency

Traducere din limba engleză în limba română

**Evaluarea capacității Direcției Secretariate Permanente a
Cancelăriei de Stat a Republicii Moldova de coordonarea
politicilor anti-trafic și fezabilității instituirii poziției
Raportorului Național în domeniul anti-trafic în Moldova**

RAPORT

11 mai 2020

Prezentul raport a fost întocmit pentru Misiunea Organizației Internaționale pentru Migrație (OIM) în Republica Moldova ca parte a proiectului "*Consolidarea politicilor publice în domeniul anti-trafic și îmbunătățirea protecției victimelor a traficului de ființe umane și martorilor în Republica Moldova*" ("*Enhancing the Government's Counter-Trafficking Response and Improving the Protection of Victims of Trafficking and Witnesses in the Republic of Moldova*"), finanțat de Ambasada Statelor Unite ale Americii la Chișinău (Secția Internațională de Stupefiante și de Aplicare a Legii).

Opiniile exprimate în prezentul raport aparțin autorului și nu reflectă viziunile Organizației Internaționale pentru Migrație sau cele ale Departamentului de Stat al Statelor Unite ale Americii.

Autor: **Hanna Antonova**, Consultant Independent
Tel.: +61 423 521 748
E-mail: hanna.antonova@gmail.com

Revizuirea analitică: **Tatiana Fomina**, AO Centrul Internațional "LA STRADA",
Analistă Superioară Politici Publice
Tel.: +373 22 23 49 06
E-mail: tfomina@lastrada.md

Lista abrevierilor

CAP	Centrul de Asistență și Protecție a Victimelor și Potențialelor Victime ale Traficului de Ființe Umane (Chișinău)
CCTP	Centrul pentru Combaterea Traficului de Persoane al Ministerului Afacerilor Interne
CNPAC	Centrul Național de Prevenire a Abuzului față de Copii
CoE	Consiliul Europei
AT	Anti-trafic
DSP	Direcția Secretariate Permanente a Cancelariei de Stat a Republicii Moldova
UE	Uniunea Europeană
GRM	Guvernul Republicii Moldova
PG	Procuratura Generală a Republicii Moldova
GRETA	Grupul de Experti al Consiliului Europei privind Lupta Împotriva Traficului de Ființe Umane
OIM	Organizația Internațională pentru Migrație
MAEIE	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene
MSMPS	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
MJ	Ministerul Justiției
PNA	Planul Național de Acțiuni
CNCTFU	Comitetul Național pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane
ONG	Organizație non-guvernamentală
OHCHR	Oficiului Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
SP	Secretariatul Permanent al Comitetului Național pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane
SIGMA	Programul privind Sprijinul pentru Îmbunătățirea Guvernării și Managementului (SIGMA)
GTC	Grup Tehnic Coordonator
TFU	Trafic de ființe umane
NU	Națiunile Unite
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
SUA	Statele Unite ale Americii
VT	Victimă a traficului (de ființe umane)

Cuprins

Mulțumiri	5
Rezumat	6
1. Introducere	7
1.1 Context	7
1.2 Obiectivele cercetării	16
1.3 Metodologie	17
1.4 Termeni și definiții	20
2. Constatări	22
2.1 Condiții favorabile	22
2.2 Configurarea organizațională	36
2.3 Nivelul individual	41
4. Concluzii și recomandări	45
5. Anexe 1-9	51

MULȚUMIRI

Acest raport a fost elaborat datorită sprijinului generos acordat Republicii Moldova de către Statele Unite ale Americii, un donator de dezvoltare majoră pentru proiecte din țară și unul dintre partenerii săi strategici principali. Proiectul în cadrul căruia a fost elaborat acest raport este o continuare logică a peste un deceniu de inițiative de asistență tehnică în domeniul combaterii traficului de persoane finanțat de Ambasada Statelor Unite la Chișinău, Secția Internațională de Stupefiante și de Aplicare a Legii (INL). Misiunea Organizației Internaționale pentru Migrație (OIM) în Moldova și autorul recunosc cu apăsare prioritizarea continuă a acestei probleme critice de către INL și cooperarea fructuoasă pe care OIM s-a bucurat din 2003.

De asemenea, autorul ar dori să-și exprime aprecierea pentru sprijinul și cooperarea acordate în cadrul pregătirii acestui raport de către Direcția Secretariatelor Permanente a Cancelariei de Stat din Republica Moldova, Misiunea OIM în Moldova, precum și (în ordine alfabetică) Centrul de Asistență și Protecție a Victimelor și Potențialelor Victime ale Traficului de Ființe Umane (Chișinău), ONG Centrul Național de Prevenire a Abuzului față de Copii (CNPAC), ONG CNFCEM, Procuratura Generală a Republicii Moldova, ONG "Interacțiune", AO Centrul Internațional „LA STRADA” (Moldova), Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Justiției, Oficiul Avocatului Poporului, OHCHR, Misiunea OSCE în Moldova, comisiile teritoriale pentru combaterea traficului de ființe umane din raioanele Căușeni, Cimișlia și Strășeni, PNUD și UNICEF.

REZUMAT

Prezentul raport a fost solicitat de Misiunea Organizației Internaționale pentru Migrație în Republica Moldova, în cooperare cu Direcția Secretariatelor Permanente a Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, prin susținerea financiară a Ambasadei Statelor Unite ale Americii la Chișinău (Secția Internațională de Stupefiante și de Aplicare a Legii).

Cercetarea care stă la baza acestui raport explorează implicările reformei Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, care a cuprins absorbția Secretariatului Permanent al Comitetului Național pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane de Direcția Secretariate Permanente, astfel încât Direcția să îndeplinească rolul său atribuit dezvoltării, coordonării, implementării, monitorizării și evaluării politicilor în domeniu anti-trafic în Republica Moldova.

În plus, cercetarea s-a mai axat pe fezabilitatea și opțiunile de instituire în Republica Moldova a oficiului/unității Raportorului Național pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane. Această activitatea este prevăzută în Planul de Acțiuni pentru anii 2018-2020 privind implementarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2018-2023 (activitatea 1.1.1.).

Concluziile prezentului raport servesc drept fundament pentru recomandările relevante privind asigurarea durabilității și eficienței continue a politicii Guvernului Republicii Moldova în domeniu anti-trafic prin asigurarea unui cadru instituțional corect, în conformitate cu standardele și angajamentele internaționale, precum și cu situația curentă și necesitățile din țară.

1. Introducere

1.1 Context

a) *Amploarea problemei*

Republica Moldova este una dintre cele mai sărace țări din Europa.¹ În pofida progreselor înregistrate în reducerea nivelului sărăciei și promovării dezvoltării, țara continuă să se bazeze în mare parte pe remitențele expediate de cei peste 1 milion de moldoveni care lucrează peste hotarele țării² pentru a susține consumul privat, motor principal al creșterii.³ Studiile arată că 41% dintre familiile din Moldova au un membru care lucrează peste hotare.⁴ Ținând cont de această rată considerabilă de migrație internațională a forței de muncă și de disponibilitatea de a accepta oferte de muncă nesigure în afara țării,⁵ riscurile de trafic de ființe umane (TFU) în rândurile cetățenilor moldoveni sunt semnificative, estimându-se că 6% din familiile moldovenilor au raportat cel puțin un membru al familiei care a fost victimă a traficului și a exploatării peste hotare în ultimii trei ani (în comparație cu 2% în 2014-17).⁶ Bărbații, femeile, fetele și băieții din Republica Moldova au fost victime ale exploatării sexuale și nesexuale atât în Moldova, cât și în Rusia, Germania și alte țări din Europa și din Orientul Mijlociu. Majoritatea victimelor provin din regiunile rurale și dispun de un nivel scăzut de educație.⁷

Numărul victimelor traficului de ființe umane (VT) identificate oficial este într-o constantă creștere în ultimii trei ani, cu 197 de adulți și 35 de copii fiind identificați în 2016, 201 de adulți și 48 de copii în 2017, și 305 de adulți și 60 de copii în 2018.⁸

Cele mai recente studii și statistici indică semne de descreștere a TFU în Republica Moldova. În ceea ce privește procentul populației afectate, Moldova continuă să fie cea mai afectată țară din regiunea Parteneriatului Estic al Uniunii Europene (UE).⁹

b) *Privire de ansamblu a reacției Guvernului*

În ultimii 15 ani, Guvernul Republicii Moldova (GRM) a întreprins eforturi sustenabile pentru a aborda proliferarea migrației vulnerabile și TFU, *printre altele*, prin ratificarea instrumentelor juridice cheie internaționale și europene, adoptând legi și politici naționale corespunzătoare și stabilind o bază instituțională multidisciplinară completă și descentralizată pentru combaterea TFU.

Republica Moldova a ratificat Convenția Organizației Națiunilor Unite (NU) împotriva criminalității transnaționale organizate și Protocolul privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor adițional ei (**Protocolul de la Palermo**) în

¹ <https://www.worldbank.org/en/country/moldova/overview#1>

² Numărul actual al populației Republicii Moldova este de 3,55 milioane (Ibidem)

³ <https://www.worldbank.org/en/country/moldova/overview#3>

⁴ Studiu privind traficul de ființe umane: Belarusia, Georgia, Moldova și Ucraina. OIM și Info Sapiens, 2019, p.3

⁵ Ibidem, p.4

⁶ Ibid., p.3

⁷ Raport privind traficul de persoane. Departamentul de Stat al SUA, 2019, p.331. Acces: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf>

⁸ Sursă: Rapoarte naționale de realizare a politicii de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2017, 2018, și prima jumătate a anului 2019. Acces: <http://antitrafic.gov.md/lib.php?l=ro&idc=30>

⁹ Studiu privind traficul de ființe umane: Belarusia, Georgia, Moldova și Ucraina. OIM, 2019, p.3

septembrie 2005.¹⁰ În mai 2006, a ratificat Convenția Consiliului Europei (**CoE**) privind lupta împotriva TFU.¹¹ Statutul de implementare a Convenției de către părțile semnatare este monitorizat de Grupul de Experți al CoE privind lupta împotriva TFU (**GRETA**).

În iunie 2014, Republica Moldova a semnat un Acord de Asociere cu Uniunea Europeană, care a intrat în vigoare în iulie 2016. Părțile semnatare s-au angajat să continue dialogul pe marginea stabilirii unei politici eficiente și de prevenire a imigrației ilegale, traficului de imigranți și TFU, combaterii rețelelor de contrabandiști și traficanți și protecției victimelor.¹² Recomandările subsecvente privind Agenda Acordului de Asociere, *printre altele*, impun Republica Moldova să aprobe și să implementeze o strategie națională de prevenire și combatere a TFU pe 6 ani, precum și să consolideze mecanismele de coordonare, monitorizare și raportare și capacitățile atât la nivel politic, cât și la nivel administrativ.¹³

GRM a lucrat continuu pentru a reflecta angajamentele internaționale în cadrul legislativ național.

Proiectul Strategiei naționale de dezvoltare “Moldova 2030”,¹⁴ este un document național cheie de planificare strategică pe termen lung, care determină prioritățile și angajamentele GRM cu privire la implementarea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă,¹⁵ recunoaște în mod specific vulnerabilitatea migranților moldoveni și a copiilor acestora la TFU, împreună cu VT fiind grupul susceptibil sărăciei și izolării sociale.¹⁶ Astfel, două dintre cele zece obiective strategice ale documentului prevăd eliminarea TFU¹⁷ (3. Îmbunătățirea condițiilor de muncă și scăderea angajării neoficiale și 9. Promovarea unei societăți pașnice, sigure și inclusive), cu țintă specifică de a reduce numărul de VT la 100 de mii de populație.¹⁸

Legea Nr. 241/2005 privind prevenirea și combaterea TFU a fost aprobată în octombrie 2005 și mai târziu a fost modificată și completată de câteva ori. Cea mai recentă completare având loc în martie 2018, pentru a reflecta rezultatele reformei administrației publice. Legea face referință la toate aspectele politicii naționale AT, inclusiv (i) prevenirea TFU, (ii) pedepsirea traficantilor, (iii) protecția VT și (iv) parteneriatul și cooperarea cu părțile interesate, atât la nivel național, cât și internațional (așa numită paradigma “4P” a politicii naționale în domeniul AT).

Legea a instituit Comitetul Național de Combatere a TFU (**CNCTFU**) la nivel înalt, un organ consultativ permanent al GRM însărcinat cu elaborarea și monitorizarea politicilor în domeniul

¹⁰ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=en

¹¹ https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/197/signatures?p_auth=C8VCXTSf

¹² ACORD DE ASOCIERE între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte din 27.06.2014, litera (d) paragraf 2 al art. 14 și litera (a) paragraf 1 al art. 16

¹³ Recomandare nr. 1/2017 al Consiliului de Asociere UE-Republica Moldova din 4 august 2017 privind Agenda de Asociere a UE-Republica Moldova [2017/1489], pp. L2015/11 și L2015/21. Acces: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b5f3d453-84a7-11e7-b5c6-01aa75ed71a1>

¹⁴ Trebuie menționat că acest proiect Strategiei nu a fost aprobat oficial de Parlament și va fi probabil considerabil modificat. Versiunea publicată de Cancelaria de Stat a fost returnată Guvernului de către Parlament pentru revizuire. În prezent, finalizarea proiectului de Strategie și transmiterea acestuia pentru aprobarea oficială către Parlament este planificată pentru martie 2020 (a se vedea p.4.2.1. din Planul de acțiune al Guvernului 2020-2023, aprobat prin Decretul Guvernului nr. 636 din 11 Decembrie 2019). Revizuirea poate afecta substanțial conținutul documentului.

¹⁵ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

¹⁶ A se vedea proiectul Strategiei naționale de dezvoltare “Moldova 2030”, p.p.45, 125-126. Acces: www.parlament.md > LegislationDocument

¹⁷ Diferit de predecesorii săi, Moldova 2020, care nu a inclus o agenda AT

¹⁸ A se vedea proiectul Strategiei naționale de dezvoltare “Moldova 2030”, p.p.67, 70, 128-129, 131

AT, coordonarea eforturilor autorităților executive și cooperarea cu actorii internaționali și neguvernamentali,¹⁹ pentru a asigura eficiența lucrului GRM în acest domeniu.²⁰

Componența și funcția CNCTFU sunt reglementate de Hotărârea GRM Nr.472/2008 cu privire la aprobarea componenței nominale a CNCTFU și a Regulamentului Comitetului național. Comitetul este prezidat de Ministrul Afacerilor Externe și Integrării Europene, iar Ministrul Afacerilor Interne și cel al Sănătății, Muncii și Protecției Sociale acționând în calitate de vice-președinți, iar membrii săi sunt șefi ai autorităților publice, inclusiv a organelor de aplicare a legii și a altor organizații implicate în activitatea în domeniul AT.²¹

CNCTFU are următoarele funcții:²²

- Coordonarea activităților AT și cooperarea cu părțile interesate guvernamentale, neguvernamentale și internaționale;
- Înaintarea propunerilor către GRM privind principiile politicii AT a statului și recomandările privind identificarea și eliminarea principalelor cauze și condițiilor de promovare a TFU, precum și implementarea activităților AT;
- Monitorizarea implementării politicii AT naționale și aprobarea rapoartelor naționale;
- Colectarea și analiza informației despre proporțiile, starea și tendințele TFU la nivel național;
- Elaborarea propunerilor pentru îmbunătățirea legislației AT;
- Organizarea campaniilor de informare publică cu privire la TFU;
- Coordonarea activității comisiilor teritoriale și agențiilor specializate în implementarea politicilor AT, precum și în alte subiecte asociate prevenirii și combaterii TFU;
- Evaluarea implementării politicilor AT și informarea Guvernului și a societății civile cu privire la rezultate.

Comitetul se va întruni nu mai rar decât o dată pe trimestru²³ (în practică, s-a întrunit, în medie, de trei ori pe an) și va înainta GRM un raport anual.²⁴ Deciziile CNCTFU sunt obligatorii pentru toate autoritățile, în cazul în care sunt semnate de Prim-ministru.²⁵

Responsabilitățile președintelui CNCTFU includ:

- asigurarea executării funcțiilor Comitetului;
- aprobarea agendelor și graficului ședințelor;
- convocarea și prezidarea ședințelor CNCTFU;
- semnarea hotărârilor CNCTFU;
- semnarea invitațiilor pentru reprezentanții organizațiilor neguvernamentale (**ONG**) și organizațiilor internaționale în vederea participării la ședințele Comitetului.

Între ședințele formale ale CNCTFU, problemele existente în cooperarea interdepartamentală și intersectorială sunt discutate de Grupul Tehnic Coordonator (**GTC**) format din profesioniști de primă linie (înființat în 2012 de Secretariatul Permanent al CNCTFU). Grupul mai îndeplinește

¹⁹ Art. 8 al Legii Nr.241 din 20 octombrie 2005 privind prevenirea și combaterea TFU. Acces:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=27475&lang=ro

²⁰ Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea GRM Nr.610 din 03 iulie 2018.

Acces: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ro

²¹ P. 2 și p.3 al Hotărârii GRM Nr.472 din 26 martie 2008 cu privire la aprobarea componenței nominale a Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane și a Regulamentului Comitetului național. Acces:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=23592&lang=ro

²² Regulamentul CNCTFU, p .5

²³ Ibidem, p .13

²⁴ Ibid., p .18

²⁵ Ibid., p .17

funcția de platformă de revizuire și instrument de monitorizare a implementării deciziilor CNCTFU și se întrunește de câte ori este necesar. În baza concluziilor întrunirilor GTC, notele informative sunt înaintate biroului Prim-ministrului cu indicații privind subiectele care necesită atenție și control. Biroul expediază indicațiile semnate de Prim-ministru către autoritățile executive relevante, așa după cum vede că este necesar.²⁶

“Membrii Comitetului nu desfășoară discuții profunde asupra problemelor existente, iar întrunirile nu sunt decât “prezentarea istoriilor de succes”. Subiectele importante sunt discutate în cadrul GTC. Prin urmare, ședințele GTC trebuie să fie organizate regulat.” (Din interviul cu La Strada Moldova)

La nivel local, urmează a fi elaborate planuri de acțiune AT, coordonate și monitorizate de comisiile teritoriale pentru combaterea TFU, prin imitarea structurii și practicilor CNCTFU (în conformitate cu Hotărârea GRM Nr.234/2008 privind aprobarea Regulamentului-cadru al comisiilor teritoriale pentru combaterea TFU).²⁷ Totuși, în realitate, nu în toate raioanele (unitățile administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova) astfel de comisii activează sau dispun de motivare, capacități sau resurse suficiente pentru organizarea întrunirilor regulate și/sau substanțiale. În majoritatea raioanelor, aceste comisii se bazează într-o mare măsură pe eforturile constante de mobilizare, îndrumare și susținere de la nivel național.²⁸

Alte elemente cruciale a infrastructurii AT din Moldova includ:

- Unitatea națională de coordonare din cadrul Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (**MSMPS**) care coordonează activitatea unei rețele de echipe multidisciplinare teritoriale (activând în temeiul Hotărârii GRM Nr.228 din 28 martie 2014 cu privire la aprobarea Regulamentului de activitate a echipelor multidisciplinare teritoriale din cadrul Sistemului național de referire),²⁹ care împreună formează mecanismul pentru oferirea asistenței directe pentru VT (potențiale și prezumate);
- Consiliul coordonator al organelor de drept instituit prin Ordinul Procurorului General din 28 iunie 2013 și prezidat de Procuratura Generală (**PG**);
- Organele specializate (Centrul pentru Combaterea Traficului de Persoane – **CCTP**, Secția pentru Combaterea TFU din cadrul PG, personal responsabil numit la toate nivelele, etc.);
- Alți actori inter-agenții și specializați (a se vedea diagrama de mai jos).³⁰

²⁶ Interviul cu DSP

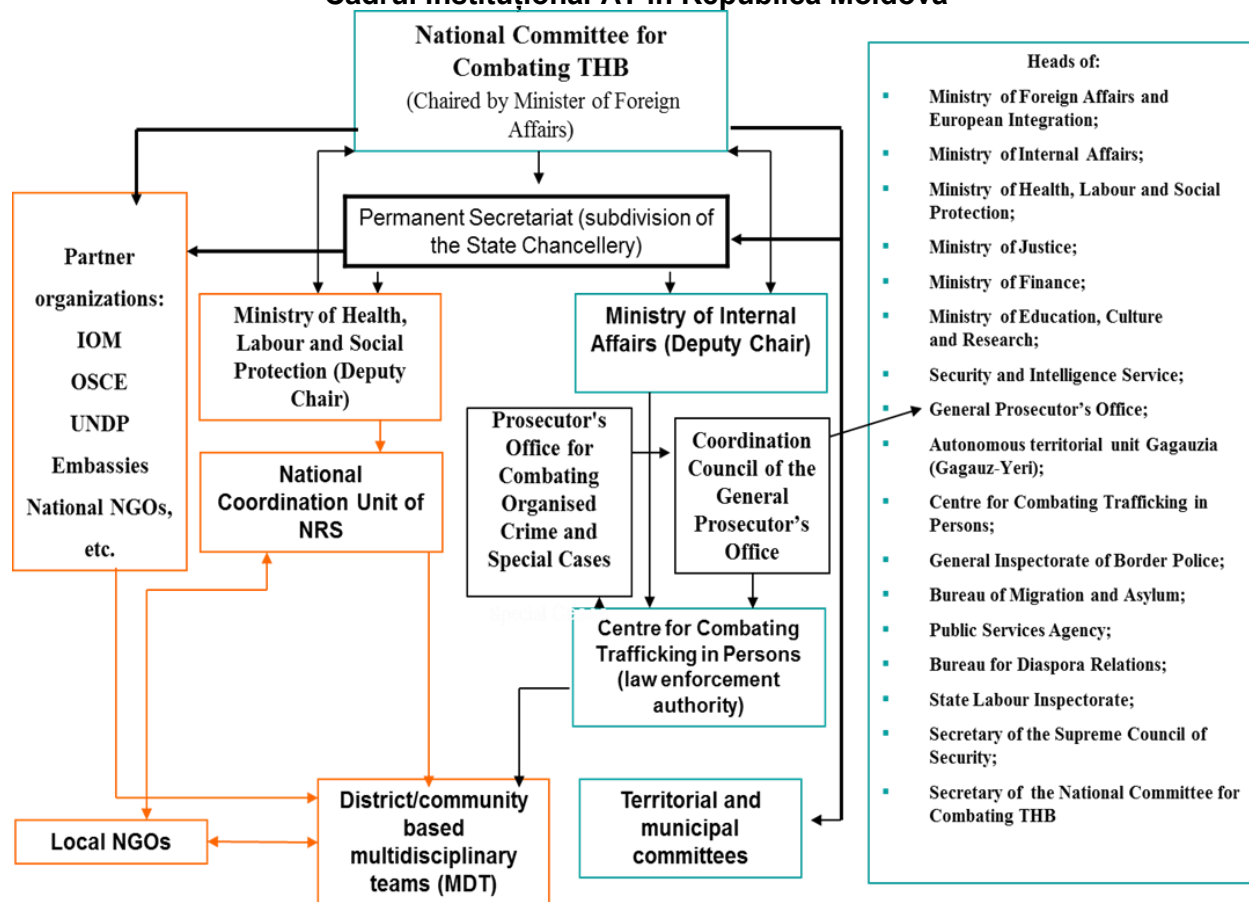
²⁷ Acces: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=22043&lang=ro

²⁸ Interviul cu reprezentanții comisiilor teritoriale

²⁹ Acces: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=19094&lang=ro

³⁰ Ref. Răspuns din partea Republicii Moldova la Chestionarul de evaluare a implementării Convenției Consiliului Europei privind Lupta împotriva Traficului de Ființe Umane de către părțile semnatare. Runda a treia de evaluări, 2 iulie 2019. Acces: <https://rm.coe.int/greta-2018-26-mda-rep-en/1680957130>

Cadrul instituțional AT în Republica Moldova



(sursa: antitrafic.md³¹)

În urma Recomandărilor privind Programul de Asociere UE-RM și prevederilor Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE în perioada 2017-2019,³² în luna mai a anului 2018, GRM a adoptat Strategia națională de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018-2023, precum și Planul național de acțiuni corespunzător (PNA) pentru anii 2018-2020.³³ Strategia identifică și analizează problemele existente în domeniul AT și definește obiectivele generale, impactul așteptat și rezultatele (outcomes) scontate ale intervențiilor GRM în sfera de coordonare a eforturilor AT, îmbunătățirea cadrului normativ, colectarea și analiza datelor despre TFU, prevenirea TFU, protecția VT, urmărirea penală, parteneriate internaționale, și etc. PNA descrie obiective specifice și activitățile, precum și enumeră structurile responsabile de implementarea acestora.³⁴

³¹ Acces: <http://www.antitrafic.gov.md/pageview.php?l=en&idc=13&id=37&t=/Anti-trafficking-community/Institutional-framework/Institutional-Mechanism-of-the-National-Counter-THB/>

³² Acces: <https://www.mfa.gov.md/ro/content/implementarea-acordului-de-asociere>

³³ A se vedea Hotărârea GRM Nr.461 din 22 mai 2018 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018-2023 și a Planului de acțiuni pentru anii 2018-2020 privind implementarea acesteia. Acces: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=101736&lang=ro

³⁴ A se vedea Anexa 2 la Hotărârea GRM Nr.461 din 22 mai 2018 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018-2023 și a Planului de acțiuni pentru anii 2018-2020 privind implementarea acesteia.

c) Secretariatul Permanent al CNCTFU

În conformitate cu Legea Nr.241/2005, activitatea CNCTFU este asigurată de Secretariatul Permanent.³⁵

Între anii 2005 și 2009, funcțiile de secretariat au fost desemnate unui membru al personalului Ministerului Afacerilor Interne (**MAI**), pe lângă sarcinile sale obișnuite, și prevedeau organizarea ședințelor CNCTFU, colectarea informației de la membrii comitetului și elaborarea de rapoarte.³⁶ În anul 2009, prin Hotărârea GRM Nr.795/2009³⁷ a fost instituit un secretariat inter-agenție pentru a reflecta mai bine natura multidisciplinară a agendei AT. Secretariatul a avut sediul sub auspiciile Cancelariei de Stat și a fost format din reprezentanți ai MAI / CCTP (secretarul CNCTFU/șeful secretariatului), Ministerul Justiției (**MJ**), Ministerul Educației și Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, cărora li s-au desemnat sarcini relevante pe lângă cele obișnuite la ministerele respective. Acest mecanism nu s-a dovedit a fi eficient,³⁸ astfel încât pentru a consolida coordonarea și monitorizarea eforturilor AT, GRM a instituit Secretariatul Permanent al CNCTFU (**SP**) prin Hotărârea Nr.900/2011.³⁹ Personalul Secretariatului inclus un secretar al CNCTFU și doi consultanți (pe probleme juridice și pe probleme sociale) cu adăugarea ulterioară a unui al treilea consultant (responsabil pentru monitorizare, evaluare și raportare), angajați de Cancelaria de Stat cu regim de muncă întreg. În timp ce funcția de secretar a fost finanțată din bugetul de stat, salariile consultanților au fost asigurate/susținute din fondurile internaționale (în mare parte prin intermediul OIM) până în anul 2014 atunci când SP a fost integrat în totalitate în structura Cancelariei de Stat.⁴⁰ Inițial, SP i s-a desemnat statut de departament, însă mai târziu (octombrie 2016) a fost retrogradat la nivel de serviciu cu 3 angajați.⁴¹

Funcțiile SP au inclus:

- Coordonarea activităților AT și cooperarea cu părțile interesate guvernamentale, neguvernamentale și internaționale;
- Monitorizarea implementării legislației și a politicilor AT și înaintarea recomandărilor privind îmbunătățirea lor;
- Stabilirea și susținerea activității grupurilor de lucru interinstituționale, inclusiv GTC, pentru elaborarea propunerilor de îmbunătățire a politicilor AT;
- Colectarea informației de la părțile interesate relevante și elaborarea rapoartelor naționale AT;
- Coordonarea elaborării politicilor publice în domeniul AT, inclusiv PNA;
- Facilitarea dezvoltării cooperării între autoritățile publice și actorii neguvernamentali și internaționali;
- Sigurarea suportului necesar în realizarea proiectelor interstatale;
- Monitorizarea dezvoltării mecanismului transnațional de cooperare;
- Identificarea resurselor pentru desfășurarea studiilor în domeniul AT în Moldova;

³⁵ Alineat (7) Art. 8 din Legea Nr.241 din 20 octombrie 2005 privind prevenirea și combaterea TFU

³⁶ Interviu cu Procuratura Generală și fostul secretar al CNCTFU

³⁷ Acces: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=11393&lang=ro

³⁸ Interviu cu fostul secretar al CNCTFU

³⁹ Raport național în domeniul prevenirii și combaterii TFU pentru anul 2011. Acces: <http://antitrafic.gov.md/libview.php?l=en&idc=30&id=101&t=/Reports/National-Reports/REPORT-on-monitoring-of-the-implementation-of-the-National-Plan-and-the-Specific-Additional-Plan-for-Prevention-and-Combating-of-Trafficking-in-Human-Beingsin-2011>

⁴⁰ Informație primită de la Misiunea OIM în Moldova

⁴¹ Raportul de activitate al Secretariatului permanent al Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane pentru anul 2016. Acces: http://antitrafic.gov.md/public/files/Anexa_nr._3_la_Raport.pdf

- Susținerea campaniilor naționale și internaționale de informare a populației cu privire la fenomenul TFU și colaborarea cu mass-media;
- Elaborarea propunerilor pentru ordinea de zi a ședințelor CNCTFU, elaborarea proceselor-verbale și a proiectelor de hotărâri, expedierea acestora membrilor Comitetului, precum și monitorizarea aplicării hotărârilor CNCTFU;
- Ținerea corespondenței și asigurarea activității CNCTFU.⁴²

Conform Strategiei naționale de prevenire și combatere a TFU (2018-2023) SP este responsabil pentru coordonare și monitorizare a implementării acestei strategii și PNA, precum și pentru analiza informației relevante și prezentarea GRM a unui raport național anual în domeniul AT.⁴³ Totuși, SP nu i-a fost alocat niciun buget operațional iar necesitățile sale continue și activitățile, inclusiv consolidarea capacităților personalului, erau finanțate de donatori internaționali (*printre altele*, MAE din Danemarca, INL, și MAE din Norvegia), în mare parte prin intermediul OIM, La Strada Moldova, Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), și Asociației Femeilor de Carieră Juridică/ Centrului pentru Prevenirea Traficului de Femei.⁴⁴ Suma totală a investițiilor/mijloacelor asistenței tehnice acordată SP de parteneri de dezvoltare a fost de peste 200.000 de dolari SUA.⁴⁵

Instituirea unui SP funcțional a fost salută de organisme internaționale de monitorizare, inclusiv de GRETA, care în Cel de-al Doilea Raport de Monitorizare a Moldovei pentru anul 2016 a declarat: *“Din ianuarie 2014, Secretariatul Permanent a fost plasat în cadrul Cancelariei de Stat. [...] La moment secretariatul are 4 membri. **GRETA salută instituirea unui Secretariat Permanent funcțional.**”*⁴⁶; iar Departamentul de Stat al SUA, în Raportul privind Traficul de Persoane pentru anul 2014 a menționat: *“Guvernul a sporit eforturile pentru prevenirea traficului de persoane pe parcursul anului prin crearea unui secretariat permanent al comitetului național de combatere a traficului de ființe umane și creșterea numărului angajaților până la 4. Secretariatul a fost responsabil de coordonarea politicilor naționale în domeniu AT.”*⁴⁷

Totuși, în septembrie 2018, prin Hotărârea GRM Nr.915, SP a fost fuzionat cu alte două structuri similare responsabile de coordonarea și monitorizarea politicilor din sfera protecției drepturilor copiilor și negocierilor colective pentru a forma Direcția Secretariate Permanente (DSP). Noua structură a primit sarcina de *“a oferi asistență organizațională, informațională și secretarială organelor consultative ale Guvernului în limita competențelor Cancelariei de Stat, și anume Consiliului Național pentru Protecția Drepturilor Copiilor, Comisiei Naționale pentru Consultări și Negocieri Colective, Comitetului Național pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane și Consiliului Național pentru Drepturile Omului, precum și de a coopera cu societatea civilă, prin coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicilor din domeniul combaterii și prevenirii traficului de ființe umane, drepturilor omului, protecției drepturilor copiilor și asigurarea dialogului social și civil.”*⁴⁸

⁴² P. 9¹ al Anexei Nr. 2 la Hotărârea GRM Nr.472 din 26 martie 2008 cu privire la aprobarea componenței Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane și a Regulamentului Comitetului național

⁴³ P.4 al Hotărârii GRM Nr.461 din 22 mai 2018 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018-2023 și a Planului de acțiuni pentru anii 2018-2020 privind implementarea acesteia

⁴⁴ Interviu cu fostul Șef al SP, OSCE, CNFCM

⁴⁵ Informație primită de la OIM, La Strada Moldova, și OSCE

⁴⁶ Raport privind implementarea Convenției Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane în Republica Moldova. Runda a doua de evaluări. GRETA (2016)9, p.8. Acces: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680665339>

⁴⁷ A se vedea Raportul privind Traficul de Persoane. Departamentul de Stat al SUA, 2014, pp. 275-277. Acces: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/226847.pdf>

⁴⁸ Regulament privind activitatea Direcției Secretariate Permanente din cadrul Cancelariei de Stat (traducere în limba română oferită de OIM Moldova)

Şeful DSP a fost numit Secretar în cadrul a trei organe consultative ale GRM – Consiliul Național pentru Drepturile Omului, CNCTFU și Comisia Națională pentru Consultări și Negocieri Colective; iar şeful adjunct a fost numit secretar al Consiliului Național pentru Protecția Drepturilor Copilului.⁴⁹ Un consultant a fost desemnat să sprijine fiecare dintre domeniile de responsabilitate ale Direcției.

Mișcarea a fost criticată de societatea civilă din Moldova și părțile interesate din domeniul AT pentru lipsa aparentă de transparență și responsabilitate,⁵⁰ precum și pentru natura regresivă și potențialele efecte negative pentru activitatea GRM în domeniul AT. Reducerea alocării de resurse pentru portofoliul AT al Cancelariei de Stat a impus ca părțile interesate din țară să pună la îndoială capacitatea direcției nou create de a îndeplini eficient funcțiile anterior atribuite SP.⁵¹ Au fost exprimate îngrijorări cu privire la reducerea nivelului de independență în luarea deciziilor permis Secretariatului după restructurare.⁵²

“Secretariatul Permanent obișnuia să fie principalul interlocutor în subiectele ce țin de traficul de ființe umane. Acum, nivelul secretariatului a fost diluat.” (Din interviul cu Misiunea OSCE în Moldova)

În urma reformei, părțile interesate din domeniul AT au expediat o scrisoare comună, protestând împotriva absorbției SP în DSP. Parteneri de dezvoltare, inclusiv Ambasada SUA la Chișinău și Misiunea OSCE în Moldova a încercat să exercite presiuni adiționale asupra GRM pentru reconsidera decizia.

“Combaterea traficului de persoane continuă să fie o prioritate pentru misiunea SUA în Moldova și, având în vedere amploarea fenomenului traficului în Moldova, reducerea personalului ridică îngrijorarea capacității generale a SP de a aborda în mod adecvat această problemă.” (Din interviul cu Ambasada SUA la Chișinău)

Totuși, aceste eforturi nu au fost eficiente, inclusiv din cauza rotației secretarilor generali ca rezultat al schimbării Guvernelor în anul 2019 (a se vedea mai jos).⁵³ Un număr de activități planificate de parteneri de dezvoltare, cu implicarea SP, au fost stopate ca răspuns la reformă, adoptând o abordare de tipul „să așteptăm și să vedem ce se întâmplă”; activitățile au fost reinițiate spre a doua jumătate a anului 2019.⁵⁴

d) Contextul din țară

Din cea de-a doua jumătate a anului 2016, GRM a implementat o agendă largă a reformei administrației publice,⁵⁵ incluzând, *printre altele*, optimizarea administrării centrale, descentralizarea accelerată și modernizarea serviciilor publice. Schimbările relevante au fost

⁴⁹ Ibidem și Fișa de Post nr.361 al Direcției Secretariate Permanente

⁵⁰ Părțile interesate intervievate au menționat slaba organizare a procesului de consultare înainte de reformarea SP - SP și actorii cheie ATau fost excluse din acest proces (interviuri cu OSCE și La Strada Moldova)

⁵¹ DOCUMENT DE LUARE DE POZIȚIE "Transformarea instituției naționale responsabile de cooperarea intersectorială în domeniul contracarării traficului de ființe umane". La Strada Moldova, 2018. Acces: <http://lastrada.md/rom/articole/transformarea-institutiei-nationale-responsabile-de-cooperarea-intersectoriala-in-165>

⁵² Ibidem

⁵³ Interviu cu OSCE

⁵⁴ Interviu cu MAEIE, OIM, OSCE

⁵⁵ A se vedea Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Acces: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94394&lang=ro

planificate pentru a implementa recomandările raportului de evaluare din anul 2015,⁵⁶ elaborat în cadrul Programului privind Sprijinul pentru Îmbunătățirea Guvernării și Managementului (SIGMA),⁵⁷ precum și pentru a aborda problemele critice cu privire la lipsa de resurse umane și financiare. Economia Republicii Moldova a înregistrat o continuă scădere din anul 2018, o tendință care se prevede să continue pe termen mediu (2019-2021),⁵⁸ iar scurgerea semnificativă de creiere cu care se confruntă țara de la începutul anilor 1990 a dus la scăderea disponibilității personalului calificat pentru angajarea în instituțiile de stat și private de toate nivelele.⁵⁹

Pe perioada reformei, numărul ministerelor a fost redus de la 16 la 9, sperându-se la sporirea eficienței activității agenților de stat, optimizarea costurilor administrative și, ca rezultat, la majorarea salariilor medii pentru angajații din sectorul bugetar pentru a face locuri de muncă din sectorul public mai atractive pentru personalul calificat.⁶⁰ Conform informațiilor disponibile, sursele financiare erau atât de limitate încât GRM a fost nevoit să pună moratoriu pe crearea de noi locuri de muncă în sectorul public.⁶¹ Aceasta însemna că, angajații existenți, chiar dacă salariile lor erau majorate, au fost nevoiți să preia sarcini și responsabilități suplimentare iar rezultatul a fost o descreștere a eficienței.⁶²

Reformele au afectat și Cancelaria de Stat,⁶³ care în prima jumătate a anului 2016 a fost supusă unei evaluări instituționale și funcționale (finanțată de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare - PNUD), în urma căreia a fost înaintat un set de recomandări pentru o aliniere mai bună a structurii și competențelor Cancelariei cu cele ale “Centrului de Guvernare”, după cum este definit de SIGMA.⁶⁴ În urma evaluării Cancelaria a continuat cu un exercițiu de optimizare, care a inclus lichidarea și reorganizarea multor direcții, care inevitabil au afectat SP.⁶⁵

Între timp, ca urmare a recomandărilor a majorității organelor internaționale de tratat pentru Moldova și recomandărilor raportului grupului de lucru privind Revizuirea Periodică Universală (Universal Periodic Review), Oficiul Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului (OHCHR) a pledat pentru stabilirea SP pentru Drepturile Omului în cadrul Cancelariei de Stat pentru a coordona implementarea PNA în domeniul drepturilor omului. Analiza OHCHR a indicat că existau mai mult de zece convenții cu secretariate separate în diferite ministere. Secretariatul, anterior în componența MJ, responsabil de coordonarea implementării PNA în domeniul drepturilor omului, a fost declarat ca fiind ineficient. Un studiu al celor mai bune practici internaționale susține că, modelul Georgiei, unde Secretariatul pentru Drepturile Omului a fost instituit ca parte a aparatului Prim-ministrului, este cel mai potrivit pentru Republica Moldova. Intenția a fost de a crea o direcție specială în cadrul Cancelariei de Stat, care ar susține activitatea Consiliului Național pentru Drepturile Omului în coordonarea și monitorizarea

⁵⁶ A se vedea Principiile Administrației Publice: Moldova. Raport privind măsurile principale. SIGMA, decembrie 2015. Acces: <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Moldova-2015.pdf>

⁵⁷ Inițiativa comună a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică și UE

⁵⁸ Actualizare privind economia Republicii Moldova. Banca Mondială, 13 May 2019. Acces:

<https://www.worldbank.org/en/country/moldova/brief/moldova-economic-update>

⁵⁹ Hill, W.H. și Kramer, D.J. The Fight for the Poorest Country in Europe. The American Interest, iulie 2019. Acces:

<https://www.the-american-interest.com/2019/07/02/the-fight-for-the-poorest-country-in-europe/>

⁶⁰ <https://gov.md/en/content/pavel-filip-about-reform-public-administration-effects-reform-must-be-felt-those-working>

⁶¹ Interviu cu PNUD

⁶² Ibidem

⁶³ <https://gov.md/en/content/public-administration-reform-starts-reforming-state-chancellery>

⁶⁴ A se vedea Analiza instituțională și funcțională a Cancelariei de Stat și a Biroului Prim-ministrului Republicii Moldova (Ref No 16/01220). Raport, proiect II. Ernst & Young și PNUD Moldova. Acces: <http://www.czechaid.cz/wp-content/uploads/2017/04/P%C5%99%C3%ADloha-%C4%8D.-3.pdf>

⁶⁵ Interviuri cu OHCHR și MAEIE

implementării politicilor naționale în domeniul drepturilor omului, precum și implementării tratatelor internaționale în domeniul drepturilor omului, la care Republica Moldova este parte. Consiliului Național pentru Drepturile Omului a fost creat în februarie 2019,⁶⁶ ca un organ consultativ intersectorial al GRM care asigură colaborarea dintre toate structurile puterii (executivă, legislativă și judecătorească) și care absoarbe (potențial) diferite consilii de coordonare create anterior pentru implementarea tratatelor internaționale relevante.⁶⁷ Se presupunea că direcția va fi o nouă entitate din cadrul Cancelariei de Stat, cu 7-9 funcționari publici lucrând asupra tuturor subiectelor din sfera drepturilor omului.⁶⁸

Aparent, confluența procesului reformei și a eforturilor OHCHR au rezultat în stabilirea DSP în calitate de "soluție" de compromis în situația în care GRM se împărțea între resursele umane și financiare limitate, pe de o parte și multiplele sale angajamente internaționale, pe de altă parte.⁶⁹

Adițional la stresul continuu al reformelor, pe tot parcursul anului 2019, țara a văzut doi schimbări a Guvernului, prima în luna iunie, ca urmare a unor negocieri de coaliție de lungă durată după alegerile parlamentare din februarie 2019,⁷⁰ și alta în luna noiembrie 2019 după ce cabinetul de miniștri al coaliției a primit votul de neîncredere din partea Parlamentului.⁷¹

Instabilitatea politică a creat un context operațional dificil pentru toate agențiile de stat, care s-au văzut nevoite să blocheze în mod repetat activitățile pe parcursul anului 2019, anticipând o nouă conducere și noi priorități. Aceasta, *printre altele*, a afectat activitatea CNCTFU (doar o singură ședință având loc în 2019), precum și a altor organe consultative ale GRM, cum ar fi Consiliul Național pentru Drepturile Omului și Consiliul Național pentru Protecția Drepturilor Copilului (nicio ședință nu a avut loc în 2019).⁷²

1.2 Obiectivele cercetării

Cercetarea care stă la baza acestui raport a urmărit capacitatea DSP nou-instituite de a îndeplini rolul său în elaborarea, coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicilor AT. A explorat, *printre altele*:

- Dacă scopul propus de restructurare a fost materializat în forma activităților AT mai complete și eficiente;
- Dacă alocarea curentă a resurselor pentru sarcinile AT din cadrul DSP corespunde provocărilor și necesităților curente din țară; și
- Dacă existau careva riscuri emergente pentru politici naționale și activitatea AT în Moldova în contextul noului cadru instituțional (inclusiv, *printre altele*, capacitățile tehnice și financiare, continuitate și coerență și potențialul de a obține progres și impact semnificativ).

Experiența altor țări a fost luată în considerare ca punct de referință, acolo unde a fost relevant.

⁶⁶ Hotărârea GRM Nr.65 din 11 februarie 2019 cu privire la Consiliul national pentru drepturile omului. Access: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112706&lang=ro

⁶⁷ Conform informației primite în cursul interviului cu La Strada Moldova, proiectul initial al Hotărârii GRM relevante, elaborat de OHCHR, a inclus prevedere privind dizolvarea tuturor unor astfel de consilii și comitete

⁶⁸ Interviu cu OHCHR

⁶⁹ Ibidem

⁷⁰ A se vedea ex. Hill. W.H. și Kramer, D.J. The Fight for the Poorest Country in Europe. The American Interest, July 2019

⁷¹ A se vedea ex. <https://www.euronews.com/2019/11/12/moldovas-fledgling-government-brought-down-by-no-confidence-vote>; <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2019-11-14/moldova-parliament-approves-a-new-government-linked-pro-russian>

⁷² Interviu cu DSP și revizuirea paginii web a Cancelariei de Stat.

Ipo-teza de lucru a cercetării a fost că absorpția SP în DSP a slăbit considerabil cadrul instituțional pentru elaborarea, implementarea și monitorizarea politicilor AT în Moldova și ar fi putut avea implicații negative cu privire la eficiența și coerența activităților AT pe termen mediu și lung.

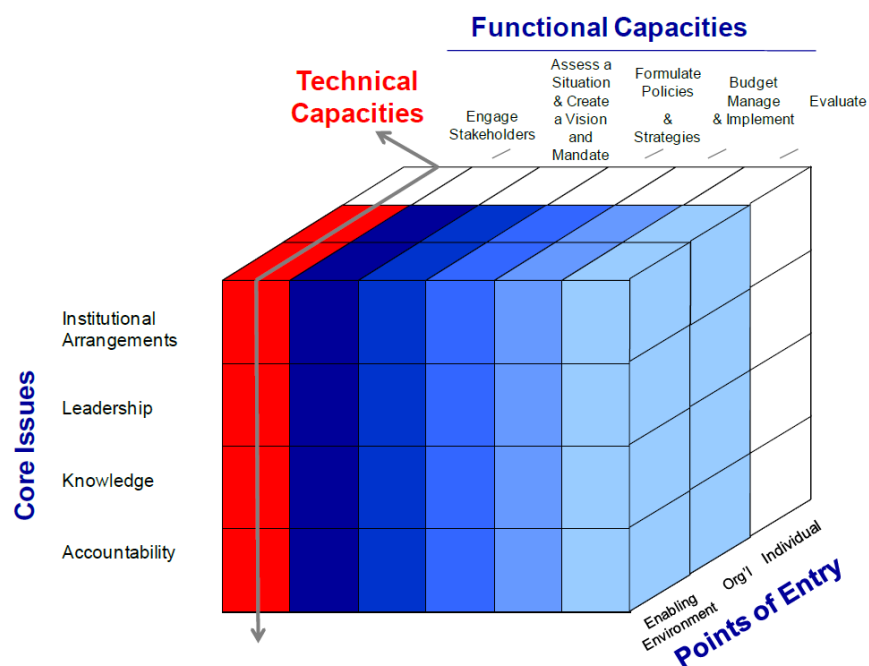
În legătură cu evaluarea capacității DSP, studiul mai explorează și fezabilitatea introducerii poziției de Raportor Național în calitate de posibilitate de a consolida cadrul instituțional AT în Moldova și de a impulsiona GRM către standardele stabilite de Convenția CoE privind lupta împotriva TFU.

În baza rezultatelor cercetării, prezentul raport concluzionează despre capacitatea DSP de a-și îndeplini rolul în elaborarea, coordonarea și monitorizarea implementării politicilor AT eficiente, față de ipoteza de lucru, precum și în ceea ce privește fezabilitatea desemnării unui Raportor Național în domeniul AT în Republica Moldova. Concluziile sunt ulterior utilizate ca bază pentru un set de recomandări tentative pentru potențialele amendamente la actele normative relevante, cadrul instituțional și alocarea resurselor, după cum este cazul.

1.3 Metodologie

Cercetarea a utilizat Cadrul de Evaluare a Capacităților elaborat de PNUD în calitate de punct de plecare metodologic pentru analiză:

Figura 1: Cadrul de Evaluare a Capacităților elaborat de PNUD⁷³



⁷³ UNDP Capacity Assessment Methodology User's Guide. UNDP, 2008, p.37. Acces: <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/undp-capacity-assessment-methodology/UNDP%20Capacity%20Assessment%20Users%20Guide.pdf>

Cadrul oferă instrumente pentru analiza nivelurilor la care se află capacitatea instituțională:

- 1) Mediul benefic (un sistem mai larg în cadrul căruia persoanele fizice și organizațiile funcționează⁷⁴),
- 2) Cel organizațional (politici interne, acorduri, proceduri și cadre),⁷⁵ și
- 3) Cel individual;

În timp ce ține cont de patru probleme de capacitate:

- 1) Acorduri instituționale (politici, proceduri și procese de care dispun țările pentru a reglementa, planifica și administra dezvoltarea, statul de drept, schimbările măsurilor și alte funcții de stat);⁷⁶
- 2) Conducerea (abilitatea de a influența, inspira și motiva oamenii, organizațiile și societatea pentru a obține și a merge mai departe de propriile scopuri⁷⁷);
- 3) Cunoștințe (crearea, absorbția și difuzarea informației și expertizei pentru obținerea soluțiilor eficiente);⁷⁸ și
- 4) Responsabilitate (două părți care aderă la același set de reguli și proceduri care reglementează interacțiunea lor și care sunt bazate pe un acord sau o înțelegere comună a rolurilor și responsabilităților lor, unii față de alții; titularii de drepturi și deținătorii de sarcini își îndeplinesc obligațiile),⁷⁹

precum și capacitățile cheie necesare pentru elaborarea și coordonarea unei politici eficiente:

- 1) Implicarea părților interesate;
- 2) Evaluarea unei situații și definirea viziunii și mandatului;
- 3) Elaborarea politicilor și strategiilor;
- 4) Buget, administrare și implementare; și
- 5) Evaluare.⁸⁰

Elemente ale cadrului de evaluare au fost folosite pentru a structura raportul de cercetare și pentru a asigura o analiză mai completă și robustă a capacităților DSP, și respectiv a fezabilității introducerii unui Raportor Național în domeniul AT, precum ca o sursă de elaborare a instrumentelor de cercetare (ghiduri privind derularea interviurilor, formulare de studiu).

Cercetarea a inclus următorii pași:

- Analiza tematică a legislației, planurilor de acțiuni, proiectelor de lege și regulamentelor interne, rapoartelor SP, rapoartelor de monitorizare internaționale și naționale (de ex. rapoarte anuale ale Departamentului de Stat privind traficul de persoane, rapoarte GRETA, rapoarte alternative ale societății civile, etc.);
- Analiza tematică a legislației și practicii de instituire și funcționare a agențiilor AT în alte țări drept punct de referință și alte temeuri pentru recomandări;
- Analiza tematică a legislației și practicilor relevante în țările în care instituirea Raportorului Național a avut loc cu succes;
- Analiza situației curente a traficului de persoane în Republica Moldova;
- Analiza contextului politic care condiționează reformele relevante;
- Analiza informației obținute prin intermediul chestionării scrise a părților interesate relevante, inclusiv a funcționarilor guvernamentali, activiștilor societății civile și reprezentanților organizațiilor internaționale în cauză;

⁷⁴ Ibidem, pp.36-37

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid., p.43

⁷⁷ Ibid., p.53

⁷⁸ Ibid., p.58

⁷⁹ Ibid., p.62

⁸⁰ Ibid., p.6

- Interviuri semi-structurate cu părțile interesate relevante, care se axează pe juxtapunerea instituirii și funcționării DSP curente, precum și ideea de a desemna un Raportor Național responsabil de necesitățile și așteptările activității AT și coordonarea acestora în Republica Moldova;
- Validarea raportului preliminar care conține concluzii și recomandări relevante de la părțile interesate înainte de finalizarea și publicarea lui, fiind pus la dispoziție pentru revizuire și comentarii, precum și validarea atelierului cu participarea părților interesate (a avut loc în februarie 2020).

Lista completă a materialelor, agenda vizitei de lucru, lista părților interesate intervievate, precum și ghidul de derulare a interviului și formularele de studiu sunt anexate la prezentul raport în **Anexele 1-5**.

Următoarele **limitări** ar fi trebuit să fie considerate în legătură cu concluziile descrise în prezentul raport. Deși cercetarea își are rădăcinile în discuțiile largi pe seama subiectului coordonării și monitorizării politicii AT, o explorare detaliată a acestor concepte este dincolo de domeniul ei de aplicare și, respectiv, nu este inclusă în prezentul raport. Doar un număr limitat de documente care trebuiau să fie examinate în timpul cercetării au fost disponibile în limba engleză sau în limba rusă. Mai mult, paginile web ale Guvernului din Republica Moldova nu întotdeauna au versiuni actualizate în limbile rusă și engleză, care să fie aliniate la versiunea în limba română; iar versiunile în limba rusă a legilor și cadrului normativ din Republica Moldova disponibile pe paginile web oficiale uneori au devieri de la originalul în limba română. Prin urmare, aceste surse au trebuit să fie revizuite/verificate cu ajutorul serviciilor online de traduceri. Barierele lingvistice au complicat și mai mult procesul cercetării, în special căutarea electronică a anumitor documente sau rapoarte de activitate și s-ar putea să fi afectat unele rezultate. Din cauza timpului limitat, a trebuit să ne bazăm analiza legislației și practicii internaționale relevante pe surse secundare (cum ar fi rapoarte ale organismelor internaționale de monitorizare și societății civile, cercetarea existentă, resurse online ale UE). Deși am depus tot efortul pentru a asigura că materialele de referință sunt corecte și se bazează pe surse primare, unele surse secundare consultate ar fi putut conține informație învechită la momentul publicării finale a raportului. Utilizatorii prezentului raport sunt încurajați să comunice orice devieri OIM Moldova și/sau autorului. Într-un final, din cauza timpului limitat disponibil pentru lucrul pe teren, nu a fost posibilă observația directă cu privire la munca DSP. Informația relevantă a fost colectată prin intermediul interviurilor și chestionării părților interesate, opiniile cărora sunt părtinitoare surselor de informație.

În plus, experiență personală și expertiza principală a autorului ar trebui menționate ca o sursă potențială de părtinire implicită, în sensul că combaterea THB este considerată a priori ca o prioritate politicilor naționale. Analiza relevanței și / sau a domeniului de aplicare al politicilor AT în Moldova este în mare parte în afara obiectivelor acestui raport.

Este, de asemenea, important de a menționa că contextul în care DSP funcționa în anul 2019 ar fi putut crea distorsionări suplimentare care au afectat rezultatul acestei evaluări. În primul rând, instabilitatea politică a îngreunat funcționarea tuturor agențiilor guvernamentale și a cauzat dificultăți în convocarea ședințelor organelor consultative din sfera de responsabilitate a DSP, precum și în mobilizarea părților interesate de stat. În al doilea rând, DSP în calitate sa de nouă structură nu a fost complet operațional până în a doua jumătate a anului 2019, deoarece a trebuit timp pentru a se acomoda la noile sarcini și a suplini posturile vacante. În cele din urmă, DSP până la moment a lucrat în mare măsură cu documente de politică, planuri de activitate și practici/proceduri anterior elaborate de SP. Prin urmare, s-ar putea ca perioada acestui studiu să nu fi fost cea mai oportună pentru a monitoriza și a evalua domeniul de aplicare complet al

activității direcției (de ex. cum ar aborda elaborarea unui nou PNA, ce fel de revizii/îmbunătățiri la practicile anterior existente ar introduce cu timpul, etc.).

Cercetarea a fost efectuată în colaborare cu Misiunea OIM în Moldova și cu consultările DSP, precum și cu Ambasada SUA în Republica Moldova în calitate de donator al proiectului. Misiunea OIM în Moldova a oferit resurse financiare pentru cercetare, documente disponibile și informație (inclusiv traduceri în limba engleză, unde este cazul/posibil), și susținere administrativă și logistică pentru lucrul pe teren și exercițiile de validare.

1.4 Termeni și definiții

Pentru sensul acestei cercetări, termenii cheie utilizați în prezentul raport au următoarea semnificație:

Evaluarea capacităților – o analiză a capacităților dezirabile față de capacitățile existente generând o înțelegere a valorilor și necesităților capacității ce pot servi la formularea reacției dezvoltării capacității, care abordează acele capacități cu potențial de consolidare și optimizare a capacităților existente, care sunt deja puternice și bine fondate.⁸¹

Coordonare – un set de funcții care asigură că deciziile luate și acțiunile implementate într-un program sau o organizație iau în considerare pe cele din alte programe și organizații, *printre altele*, pentru a evita conflictul, pentru a găsi căi de cooperare pe marginea soluțiilor de pe urma cărora ar putea beneficia toate organizațiile implicate și clienții acestora și pentru a obține scopurile inter-sectoriale.⁸² A coordona presupune nu doar a se conforma scopurilor comune și a comunica și a alinia planurile și activitățile, ci și a îndruma acțiunile părților interesate. În acest sens, coordonarea este, de asemenea, o metodă de administrare, care combină un nivel de control asupra unui grup de actori, independenți unii față de alții, cu un nivel de descentralizare și libertate de luare a deciziilor și de implementare. Ca atare, aceasta are forma ciclului continuu de planificare, aprobare, implementare, monitorizare și evaluare a politicii publice.⁸³

Document de politică – un document în care se descrie și se analizează problemele existente, se identifică obiectivele aferente problemei vizate și se definesc instrumentele de soluționare a acestei probleme și impactul așteptat asupra statului și societății. Adițional, documentele de politici trebuie să identifice riscuri posibilele ale implementării lor. Documentele de politici includ concepte, strategii, programe și planuri.⁸⁴

Planificarea politicii publice – un proces prin care Guvernul transpune viziunea sa politică în strategii, acțiuni și acte normative pentru a livra rezultate cetățenilor. Acest proces stabilește ceea ce trebuie de făcut prin analiza motivelor de bază și a eficienței politicilor, elaborând metoda de implementare și revizuire constant cât de bine sunt livrate rezultatele scontate.⁸⁵

⁸¹ UNDP Capacity Assessment Methodology User's Guide. UNDP, 2008, p.5

⁸² De ex., a se vedea B. Guy Peters (2018) The challenge of policy coordination, Policy Design and Practice, Vol. 1, pp.2-3. Access: <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>

⁸³ De ex., a se vedea Fomina, T. Coordonarea ca o nouă metodă de management politică în domeniul contracarării traficului de ființe umane. AO Centrul Internațional "LA STRADA" (Moldova), 2014, p.10. Acces: http://lastrada.md/publicatii/ebook/La_Strada_express6_ro_f.pdf

⁸⁴ Pp. 4 și 5 din Regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, aprobate prin Hotărârea GRM Nr.33 din 11 ianuarie 2007. Acces: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=23362&lang=ro

⁸⁵ Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, aprobată prin Hotărârea GRM Nr.911 din 25 iulie 2016, p.62

Monitorizare – o funcție continuă care include colectarea sistematică a datelor despre anumiți indicatori pentru a oferi conducerii și părților interesate într-o intervenție continuă cu indicii/informații despre progresul atins în realizarea obiectivelor și progresul în utilizarea fondurilor alocate.⁸⁶

Evaluare – evaluare sistematică și obiectivă a unei politici în proces de derulare sau finalizate, a planificării acesteia, a implementării și rezultatelor, cu scopul de a determina relevanța și nivelul de îndeplinire a obiectivelor, a eficienței, efectivității, impactului și durabilității. O evaluare ar trebui să ofere informație credibilă și utilă, făcând posibilă incorporarea lecțiilor învățate în procesul de luare a deciziilor. Evaluarea se referă și la procesul de determinare a valorii sau semnificației unei activități, politici sau program. O analiză cât mai sistematică și obiectivă posibil a unei intervenții de dezvoltare planificate, în derulare sau finalizate.⁸⁷

⁸⁶ Glosar al termenilor cheie din Evaluări și Management bazat pe rezultate. OECD, 2002. Acces: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>

⁸⁷ Ibidem

2. Constatări

2.1 Condiții favorabile

a) Standarde și practica internațională

Protocolul de la Palermo nu conține cerințe cu privire la coordonarea politicii AT, deși accentuează necesitatea politicii AT complete și cooperarea cu părțile interesate guvernamentale și neguvernamentale, la nivel național și internațional.⁸⁸

Convenția CoE privind lupta împotriva traficului de ființe umane face apel la părțile sale semnatare să:

- la măsuri de stabilire sau de **consolidare a coordonării naționale** între diverse organe responsabile pentru prevenirea și combaterea TFU;⁸⁹
- Adopte măsurile necesare pentru a asigura **coordonarea politicilor și acțiunilor** departamentelor guvernelor lor și altor agenții publice împotriva TFU, acolo unde este cazul, prin instituirea organelor de coordonare;⁹⁰
- încurajeze autoritățile de stat și funcționarii publici să **coopereze cu organizațiile neguvernamentale, alte organizații relevante** și membrii societății civile, la stabilirea unor parteneriate strategice, în scopul atingerii obiectivelor Convenției;⁹¹
- la în considerare desemnarea Raportorilor Naționali sau a altor mecanisme de **monitorizare** implementării activităților AT de către instituțiile de stat și implementării cerințelor legislației naționale.⁹²

Raportul Explicativ al Convenției CoE detaliază că TFU, ca fenomen complex, și deseori o activitate transnațională, necesită politici și acțiuni coordonate. Raportul aduce ulterior clarificări că Convenția face o **cerință de a coordona** toate sectoarele ale căror acțiuni sunt esențiale pentru prevenirea și combaterea TFU, cum ar fi cele cu responsabilități sociale, polițienești, migraționale, vamale, judiciare sau administrative, organizațiile neguvernamentale, alte organizații relevante și elementele societății civile.⁹³ Convenția, conform Raportului, nu solicită neapărat instituirea unor organe de coordonare speciale.⁹⁴

Totuși, în rapoartele pe țară, GRETA a evidențiat ceea ce consideră practici de coordonare bune, cum ar fi: *“În unele țări, structurile care coordonează acțiunile AT nu se află în responsabilitatea unui anumit minister ci, mai degrabă, sunt direct subordonate Cabinetului de Miniștri sau prim-ministrului; acest model poate fi considerat ca practică bună deoarece demonstrează disponibilitatea autorităților de a asigura o cooperare cu adevărat inter-agenție.”*⁹⁵

⁸⁸ Art. 9 Protocolului privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, additional la Convenția NU împotriva criminalității transnaționale organizate. Acces: https://treaties.un.org/doc/Treaties/2000/11/20001115%2011-38%20AM/Ch_XVIII_12_ap.pdf

⁸⁹ Allineat 1 art. 5 al Convenției CoE privind lupta împotriva traficului de ființe umane. Acces: <https://rm.coe.int/168008371d>

⁹⁰ Ibidem, alineat 2 art. 29

⁹¹ Ibid., art. 35

⁹² Ibid., alineat 4 art. 29

⁹³ Raportul explicativ al Convenției CoE privind lupta împotriva traficului de ființe umane. Varșovia, 16.V.2005, p. 102 și p. 295. Acces: <https://rm.coe.int/16800d3812>

⁹⁴ Ibidem, p. 295.

⁹⁵ Report on the compliance of Kosovo with the standards of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. GRETA, 2016, p.16. Access: <https://rm.coe.int/16806454cc>. Also see: GRETA Second Evaluation Round Report on France, p.10. Access: <https://rm.coe.int/greta-2017-17-fgr-fra-en/16807454bf>

Viziunea pentru necesitatea coordonării multidisciplinare a fost susținută de Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, care în cea de-a doua ședință consultativă cu privire la consolidarea parteneriatelor cu raportorii naționali în domeniu AT și a mecanismelor echivalente, a declarat că *“...mecanismele de coordonare ar trebui să fie mai neutre și capabile să adopte o abordare multidisciplinară a fenomenului traficului de persoane, de exemplu să evite abordarea problemelor aferente traficului prin concentrarea exclusivă asupra politicilor de control a migrației atunci când se confruntă cu cazuri de trafic de persoane.”*⁹⁶

Convenția CoE, însă, menționează că dacă sunt instituite entități specializate, acestea ar trebui să se bucure de *“...independența necesară în conformitate cu principiile fundamentale ale sistemului juridic al părții semnatare pentru a fi în stare să-și desfășoare funcțiile în mod eficient și liber de orice presiune.”*⁹⁷ Se prevede ca acestea ar trebui să *“...beneficieze de instruire și resurse financiare adecvate pentru a-și îndeplini sarcinile.”* Raportul explicativ explică că *“...independența autorităților specializate în acțiunile de trafic de ființe umane nu ar trebui să fie absolute”* și să se extindă atât *“...cât este necesar lor pentru a-și îndeplini funcțiile satisfăcător”*, în timp ce *“...ar trebui să se integreze și să-și coordoneze acțiunea cât mai bine posibil.”*⁹⁸

De asemenea Convenția CoE nu include cerințe specifice pentru postul de Raportor Național, însă rapoartele GRETA de monitorizare a țării au accentuat în repetate rânduri că *“...abordarea bazată pe drepturilor omului a Convenției solicită monitorizare și evaluare adecvate”*⁹⁹ și că *“...caracteristicile cheie ale mecanismelor Raportorilor Naționali [...] ar trebui să fie abilitatea de a monitoriza, din punct de vedere critic, eforturile și eficiența tuturor instituțiilor de stat, inclusiv a coordonatorilor naționali, și în acest sens de a menține schimbul de informații cu societatea civilă, comunitatea de cercetători și alte persoane interesate.”*¹⁰⁰

GRETA a criticat guvernele care au instituit Raportorii Naționali pe lângă autoritățile executive, astfel oferind comentarii adiționale cu privire la rolul și funcțiile presupuse ale acestei instituții, cum ar fi: *“Faptul că funcția de Raportor Național a fost desemnată unui funcționar din ramura executivă [...] poate limita independența acestui birou, capacitatea de a aborda din punct de vedere holistic pentru evaluarea politicilor AT și implementarea lor și abilitatea de a analiza critic situația și de a oferi instrucțiuni eficiente tuturor organelor publice și actorilor nestatali implicați.”*¹⁰¹

Un punct cheie pentru GRETA a continuat să fie **separarea structurală** a Raportorului Național în calitate de organ de monitorizare de orice agenții care dețin responsabilități AT, pentru a permite *“o evaluare obiectivă a implementării legislației AT, politicii și activităților, identificarea lacunelor sau piedicilor, precum și formularea recomandărilor cuprinzătoare pentru legislație și politică în domeniu.”*¹⁰²

⁹⁶ Paragraph 35 of UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Addendum: Second consultative meeting on strengthening partnerships with national rapporteurs on trafficking in persons and equivalent mechanisms, 2 April 2015, A/HRC/29/38/Add.2. Access: <https://www.refworld.org/docid/5583eb094.html>

⁹⁷ Alineat 1 art. 29 al Convenției CoE privind lupta împotriva TFU

⁹⁸ Raport explicativ al Convenției CoE privind lupta împotriva traficului de ființe umane. Varșovia, 16.V.2005, paragraph 294

⁹⁹ For instance, see GRETA report on Croatia (Second Evaluation Round, 2016), p.9. Acces:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680630e7c>

¹⁰⁰ For instance, see GRETA reports on Denmark (Second Evaluation Round, 2016), p.10; on Lithuania (Second Evaluation Round, 2019), p.8, on the UK (Second Evaluation Round, 2016), p.11. Acces: <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/country-reports>

¹⁰¹ For instance, see GRETA report on Lithuania (Second Evaluation Round, 2019), p. 8

¹⁰² Ibidem

Exemplu de practică

Raportul explicativ al Convenției CoE face referință la instituția Raportorului Național stabilită în Olanda. Instituția este un grup de reflecție (think tank) independent, creată și întreținută prin finanțarea Ministerului Securității și Justiției precum și alte câteva ministere (Afacerilor Sociale și Angajărilor, Sănătății, Bunăstării și Sportului, și Afacerilor Externe), pentru a stabili o abordare științifică de combatere a TFU și a violenței față de copii și raportează direct Guvernului Olandez.

Sarcina principală a Raportorului este de a raporta despre natura și amploarea traficului de ființe umane și a violenței sexuale împotriva copiilor în Olanda și despre efectele politicilor adoptate de guvern. Rapoartele sale analizează legislația relevantă și cadrul normativ, eforturile de prevenire, investigații penale, urmărire penală a infractorilor și sprijinul acordat victimelor. Acestea conțin, de asemenea, recomandări pentru politici care vizează îmbunătățirea luptei împotriva traficului de ființe umane și a violenței sexuale împotriva copiilor. Toate rapoartele sunt publice și disponibile online.

Raportorul Național raportează Guvernului Olandez, care, la rândul său, raportează Parlamentului. Cu toate acestea, Raportorul nu este un organ de tratare a reclamațiilor și nu are dreptul pentru investigație penală.

Biroul Raportorului Național numără 16 angajați, predominant cercetători și analiști, care colectează informații de la autoritățile, organizațiile relevante și indivizi, revizuieste dosarele penale aflate în competența poliției și a autorităților judecătorești și cooperează cu omologii externi și organizațiile internaționale.¹⁰³

Funcțiile Raportorului Național nu sunt standardizate prin Convenția CoE și ca urmare variază în diferite țări. În practică, acestea variază de la colectarea informațiilor și a datelor statistice, elaborarea rapoartelor naționale și internaționale, monitorizarea și evaluarea politicilor AT, până la inițierea și direcționarea cercetărilor, urmărirea tendințelor THB și creșterea gradului de conștientizare a publicului larg (a se vedea **Anexa 7** pentru mai multe informații).

Statele Membre ale CoE, cu câteva excepții, au atribuit responsabilitate pentru elaborarea, coordonarea și monitorizarea politicii AT a unui grup inter-agenție sau consiliului/comitetului/comisiei (deseori de nivel înalt), care funcționează sub supravegherea unui minister de resort. Acest minister acționează în calitate de coordonator național cu preluarea funcțiilor “secretariatului” și cu administrarea operațiunilor AT de zi cu zi. Nu este un lucru neobișnuit ca aceste funcții din urmă să fie atribuite personalului relevant din cadrul departamentului responsabil al aceluși minister (a se vedea **Anexa 7** pentru mai multe informații).

În cele mai multe cazuri, rolul Raportorului Național este atribuit aceluiași grup inter-agenție sau ministerului de resort cu doar câteva guverne (din cele mai dezvoltate țări) atribuindu-i unei agenții separate. Într-un număr mic de cazuri, pentru a întruni standardele de independență, coordonatorii naționali au angajat actori externi pentru a desfășura evaluări imparțiale a politicilor AT naționale. Astfel de practici, chiar dacă sunt acceptate de GRETA, nu au fost considerate ca fiind potrivite în întregime pentru a înlocui monitorizarea și evaluarea obișnuită desfășurată de un Raportor Național desemnat.¹⁰⁴

În același timp, resursele financiare limitate pentru asigurarea funcționării Raportorului Național independent în majoritatea statelor, în special pentru țările mici, au fost recunoscute de

¹⁰³ A se vedea <https://www.dutchrapporteur.nl/>

¹⁰⁴ For instance, see GRETA reports on Denmark (Second Evaluation Round, 2016), p.10. Acces: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806662af>

Consiliul ONU pentru Drepturile Omului. În timpul celei de-a doua ședințe consultative cu privire la consolidarea parteneriatelor cu raportorii naționali pe subiecte TFU și mecanismelor echivalente, Consiliul a propus că *“ar fi binevenit ca coordonatorii naționali independenți să acționeze și în calitate de mecanism echivalent de raportare”*, deoarece *“ei au relații strânse de lucru la nivel operațional cu toți actorii relevanți care sunt implicați în lupta împotriva TFU, ceea ce facilitează pentru coordonatorii naționali colectarea informațiilor despre problemele existente și progresul înregistrat”*; cu condiția ca coordonatorii naționali *“dispun de prevederi legale relevante, care le-ar permite să îndeplinească atât funcțiile de monitorizare, cât și cele de raportare.”*¹⁰⁵ Practica de a comasa funcțiile de coordonator național cu cele de raportor național în cadrul aceluiași guvern rămâne a fi acceptată, în termeni generali, la nivel internațional.

Există un număr de alte documente internaționale și recomandări de referință, care oferă detalii suplimentare cu privire la rolurile coordonatorului național și a raportorului național în sfera combaterii TFU, însă acestea nu sunt obligatorii și, prin urmare, au doar caracter consultativ. Rezumatele unor astfel de documente sunt disponibile în **Anexa 6**.

b) Aranjamentele instituționale

În contextul practicilor descrise mai sus, modelul Republicii Moldova de coordonare și monitorizare a politicii AT este atât de ordin obișnuit, cât și neobișnuit. Pe de o parte, CNCTFU, în calitate sa de organ inter-agenție de coordonare, format din funcționari din autoritățile executive naționale competente și responsabil de elaborarea, coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicii AT este asemănător cu cel al altor state.

Pe de altă parte, după cum se vede din **Anexa 7**, întrucât astfel de organe inter-agenție de coordonare sunt create, în majoritatea cazurilor, la nivel înalt, se întâlnesc rar și formal, și ca urmare nu pot îndeplini funcțiile de coordonare operațională de zi cu zi, în majoritatea Statelor Membre CoE, rolul de coordonator național este delegat agenției a cărei conducător este președinte al acestui organ inter-agenție de coordonare. Urmând această logică, în cazul Republicii Moldova aceasta ar fi MAEIE. Cu toate acestea, rolul Ministrului afacerilor externe și al integrării europene și al personalului MAEIE în ceea ce privește coordonarea și monitorizarea politicilor AT s-a limitat în mare parte la funcții formale, cum ar fi convocarea și preziderea ședințelor CNCTFU, semnarea documentelor oficiale ale Comitetului, prezentarea proiectelor de documente politici în domeniu AT pentru aprobare oficială și prezentarea rapoartelor relevante ale GRM către organismele internaționale de monitorizare.¹⁰⁶

Astfel, funcțiile operaționale relevante ale CNCTFU au fost delegate către DSP, un secretariat amplasat în „Centrul Guvernului” (Cancelaria de Stat) - un caz rar în regiunea CoE - cu șeful DSP care funcționează ca de facto Coordonator național AT.

Cancelaria de Stat a Republicii Moldova este autoritatea publică care exercită control asupra activității ministerelor, departamentelor, serviciilor și inspectoratelor de stat, comisiilor și

¹⁰⁵ Paragraph 34 of UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Addendum: Second consultative meeting on strengthening partnerships with national rapporteurs on trafficking in persons and equivalent mechanisms, 2 April 2015, A/HRC/29/38/Add.2.

¹⁰⁶ Reprezentanții MAEIE, intervievați în cadrul acestui studiu, și-au exprimat speranța că președinția CNCTFU în viitor va fi transferată unui alt minister. Potrivit acestora, acest lucru este justificat de faptul că ministrul lor, datorită naturii activității sale, este adesea plecat în călătorii la serviciu și, astfel, rareori poate prezida ședințele Comitetului. Prin urmare, el trebuie să delege acest rol subordonaților, și acest fapt, în părerea lor, a provocat efecte negative asupra eficienței Comitetului

consiliilor guvernamentale, precum și a autorităților locale, în limita competențelor sale.¹⁰⁷ Cancelaria de Stat, *printre altele*, asigură:

- Organizarea activității Guvernului pentru a implementa politica națională și internațională a statului;
- Crearea cadrului general pentru definirea priorităților activității Guvernului;
- Susținere metodologică și organizațională pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice de către autoritățile guvernamentale;
- Monitorizarea implementării programelor guvernamentale;
- Elaborarea materialelor analitice și informaționale;
- Redactarea proiectelor de acte ale Guvernului, inclusiv realizarea dreptului inițiativei legislative și verificarea executării ei; și
- Exercitarea de către Guvern a prerogativelor cu privire la relațiile sale cu autoritățile administrației publice locale.¹⁰⁸

La prima privire, Cancelaria de Stat este bine poziționată să susțină organele inter-agenție responsabile de coordonarea politicilor multidisciplinare în calitate de autoritate guvernamentală care se află deasupra autorităților executive de nivel național, cât și local. Una din multiplele sale funcții este de a oferi asistență organizațională și informațională unui număr select de organe consultative inter-agenție ale Guvernului,¹⁰⁹ lucrările de secretariat a 5 dintre acestea fiind asigurate de DSP.¹¹⁰

Cancelaria de Stat, *printre altele*, este însărcinată cu:

- asigurarea coordonării procesului de planificare a politicilor publice și de elaborare a documentelor de politici, în conformitate cu prioritățile programului de guvernare și strategiile de dezvoltare;¹¹¹
- coordonarea și monitorizarea procesului de planificare și management asistenței tehnice acordate de parteneri de dezvoltare;¹¹²
- controlul asupra executării de către ministere și alte autorități administrative a actelor adoptate de Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern, precum și a Programului și planurilor de activitate ale Guvernului;¹¹³
- asigurarea exercitării de către Guvern a prerogativelor legale în relațiile acestuia cu autoritățile administrației publice locale, inclusiv organizarea controlului administrativ al activității autorităților respective.¹¹⁴

În acest sens, mandatul Cancelariei de Stat este în concordanță cu funcțiile de bază ale unui coordonator național AT.

Cancelaria de Stat mai are responsabilitatea de a desfășura monitorizarea și evaluarea politicilor Guvernului și de a pregăti informații și materiale analitice,¹¹⁵ care sunt funcții ale

¹⁰⁷ P. 247 al Regulamentului Guvernului, aprobat prin Hotărârea GRM Nr.610 din 03 iulie 2018. Acces:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ro

¹⁰⁸ P. 7 al Regulamentului privind organizarea și funcționarea Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea GRM Nr.657 din 6 noiembrie 2009. Acces: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=116611&lang=ro

¹⁰⁹ Ibidem, p.7.k. Lista organelor consultative include: Consiliul național pentru decernarea Premiului de Stat, Comisia națională pentru consultări și negocieri colective, Consiliul Național pentru Protecția Drepturilor Copilului, Comitetul Național pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane, Consiliul național pentru securitatea circulației rutiere și Consiliul Național pentru Drepturile Omului

¹¹⁰ Ibid., p. 13

¹¹¹ Ibid., p. 7, litera (d)

¹¹² Ibid., litera (h)

¹¹³ Ibid., litera (l)

¹¹⁴ Ibid., litera (p)

¹¹⁵ Ibid., litere (c), (d), (e), și (h) ale p. 7

Raportului Național AT. Ceea ce este important este că, ca parte a reformei administrative, aceste funcții ale Cancelariei de Stat sunt consolidate, *printre altele*, prin echiparea acesteia cu cadre de monitorizare și evaluare relevante și instrumente de colectare a datelor pentru politicile statului.¹¹⁶

În același timp, plasarea continuă a funcțiilor de coordonare pentru politici tematice selectate în Cancelaria de Stat pare să se îndrepte împotriva direcției generale a reformei administrației publice, obiectivul căreia a fost de a alinia mai bine structura și funcțiile Cancelariei la conceptul de "Centrul de Guvern"¹¹⁷ și de a descentraliza guvernarea printr-un transfer treptat de autoritate către nivelurile inferioare ale administrației publice. În mod corespunzător, viziunea era ca Cancelaria de Stat să se concentreze în primul rând pe elaborarea și monitorizarea Planului de acțiuni al Guvernului, în timp ce responsabilitatea politicilor specifice trebuia să fie învestită cu ministerele de resort relevante. Evaluarea desfășurată în anul 2016 pentru a crea baza pentru reforma Cancelariei de Stat a recomandat reconsiderarea plasării acestor funcții, inclusiv cu privire la politicile AT, pentru a permite Cancelariei să se concentreze pe mandatul său principal, adică pe susținerea activității Guvernului.¹¹⁸

De asemenea, pare să contrazică practicile care există pentru alte politici tematice multidisciplinare din cadrul GRM, acolo unde secretariatele pentru organele consultative sunt plasate în cadrul ministerelor de resort (de exemplu, secretariatele pentru egalitate de gen și violența în familie sunt plasate în cadrul MSMPS; secretariatul pentru combaterea drogurilor ilicite este plasat în cadrul MAI, etc.). În acest sens, funcțiile DSP cu privire la elaborarea politicii sunt esențial paralele celor ale diviziunilor ministeriale pentru analiză, monitorizare și evaluare a politicilor responsabile pentru elaborarea documentelor de politici publice, inclusiv la nivel inter-sector și sectorial, examinând rezultatele și impactul implementării, coordonării, monitorizării, evaluării și raportării lor.¹¹⁹

Această abordare s-a produs în repetate rânduri neînțelegere între ministerele de resort și Cancelaria de Stat pe subiecte de coordonare a politicii multidisciplinare. Situațiile în care politica cu privire la drepturile copiilor, unde MSMPS acționează în calitate de coordonator național, în timp ce Cancelaria de Stat deține funcții de secretariat, fără nicio segregare a responsabilităților¹²⁰ și cu responsabilitățile de secretariat ale Convenției Lanzarote, care par a fi un subiect problematic între MAI, MSMPS și Cancelaria de Stat, oferă exemple importante.¹²¹ Este bine de menționat că, evaluarea Cancelariei de Stat din anul 2016 a recomandat mutarea SP al CNCTFU în cadrul MAEIE iar SP al Consiliului Național pentru Protecția Drepturilor Copilului în cadrul MSMPS, deoarece aflarea lor în structura Cancelariei nu a fost suficient de justificată.¹²²

SP al CNCTFU în special, între anii 2011 și 2018, și-a asumat un rol dincolo de asistența secretarială pentru un consiliu inter-agenție și nu a fost reflectat în paralel în nici un alt

¹¹⁶ Interviu cu La Strada Moldova cu referire la proiectul Hotărârii de Guvern "Cu privire la cadrul național de planificare strategică și cerințele față de documentele de politici publice", care a fost deschis pentru consultări publice la sfârșitul anului 2019. Acces: <https://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=6806>

¹¹⁷ A se vedea Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, p.60

¹¹⁸ A se vedea Analiza funcțională și instituțională a Cancelariei de Stat și a Biroului prim-ministrului Republicii Moldova (Ref Nr. 16/01220). Al doilea proiect de raport. Ernst & Young și PNUD Moldova, p.76

¹¹⁹ A se vedea Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, p.61

¹²⁰ A se vedea studiul de caz pe pag.32 din acest report

¹²¹ Interviu cu UNICEF, MAI, CNPAC

¹²² A se vedea Analiza funcțională și instituțională a Cancelariei de Stat și a Biroului prim-ministrului Republicii Moldova (Ref Nr. 16/01220). Al doilea proiect de raport. Ernst & Young și PNUD Moldova, p.p.53-54, 59

secretariat care a existat în cadrul Cancelariei de Stat. Similar ministerelor de resort desemnate în calitate de coordonatori AT, acesta și-a asumat responsabilități care nu se asociau “Centrului de Guvern,¹²³ inclusiv, *printre altele*:

- Coordonarea operațională a activităților entităților specializate;
- Funcționarea ca punctul focal de răspundere și de mobilizare a diverselor persoane interesate pentru a aborda probleme sistematice și ad-hoc;¹²⁴
- Abordarea cazurilor TFU individuale ceea ce necesită coordonare operațională inter-agenții, inclusiv transfrontalieră;¹²⁵
- Implementarea directă a anumitor activități multidisciplinare prevăzute de PNA, pentru care alte persoane interesate nu au avut dorința politică sau resursele/autoritatea necesară (cum ar fi campanii de informare sau activități de consolidare a capacității);¹²⁶
- Punctul focal pentru omologii străini (coordonatorii AT) și dezvoltarea cooperării internaționale în domeniul AT.

“În trecut, Secretariatul Permanent și-a asumat responsabilitatea nu doar pentru acele aspecte ale PNA pe care era capabil să le implementeze de sine stătător, ci și pentru acele pentru care partenerii de dezvoltare au promis susținere în cadrul proiectelor de asistență tehnică.” (Din interviul cu La Strada Moldova)

Ținând cont de faptul că reforma administrației publice a Republicii Moldova este în derulare, revizuirea ulterioară a structurii și funcțiilor Cancelariei de Stat este posibil și chiar probabil să atragă modificări care vor afecta DSP pe termen mediu și chiar lung.

În același timp, Coordonatorul Național al Republicii Moldova, CNCTFU, în calitatea sa de organ consultativ de rang înalt, care se întrunește rar și într-un mediu oficial și prin natura sa nu poate îndeplini funcții de administrare operațională cu privire la coordonarea politicii, necesită o entitate căreia aceste responsabilități ar putea fi delegate zilnic.

În acest sens, SP care acționează în calitate de coordonator național de fapt, are un avantaj important în cadrul instituțional AT al RM, care a fost recunoscut de Guvern într-un număr de documente, inclusiv în:

- Comentariile GRM privind Primul Raport de Monitorizare GRETA (prevede instituționalizarea SP în Cancelaria de Stat drept o realizare);¹²⁷
- Strategia națională de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018-2023 (prevede SP ca fiind un punct forte ca parte a analizei SWOT.¹²⁸ *“Secretariatul permanent al Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane, ca subdiviziune în cadrul Cancelariei*

¹²³ Interviuri cu fostul șef al SP, UNICEF, CNPAC

¹²⁴ De exemplu: În Cimișlia, secretarul Comisiei teritoriale pentru combaterea TFU a observat o profuzie de reclame de recrutare pentru lucrări în Polonia. Ea a făcut o fotografie cu una dintre astfel de reclame și a transmis-o SP. SP a trimis problema CCTP care a verificat firma și a confirmat legitimitatea acesteia (din interviul cu una dintre comisiile teritoriale AT)

¹²⁵ Părțile interesate intervievate, printre altele, au evidențiat rezolvarea cazului de exploatare a victimelor TFU în calitate de curieri de droguri în Federația Rusă (interviuri cu OIM și fost șef al SP) și cazurilor de exploatare a victimelor de etnie roma în UE (interviu cu fostul șef al SP); personalul CAP a menționat că SP a facilitat referirea victimelor TFU spre acest centru

¹²⁶ Interviuri cu OIM

¹²⁷ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Republic of Moldova. First Evaluation Round. GRETA (2011)25, P.45. Access: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063bc2f>

¹²⁸ Abreviere SWOT (strengths, weaknesses, opportunities, and threats) înseamnă „puncte forte, puncte slabe, oportunități și amenințări”. Analiza SWOT este un instrument de planificare strategică utilizat pentru identificarea factorilor interni și externi care afectează o organizație

de Stat cu misiunea de organizare a activității organizatorice a Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane prin coordonarea și realizarea managementului eficient al politicilor naționale de prevenire și combatere a traficului de ființe umane în vederea realizării obiectivelor Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane, precum și prin consolidarea colaborării cu autoritățile publice, partenerii de dezvoltare și cu instituțiile similare din alte state în vederea dezvoltării mecanismului național și transnațional de cooperare în domeniu.”¹²⁹⁾

- Programul de dezvoltare strategică a Cancelariei de Stat pentru perioada 2017-2019 (prevede platforma antitrafic.md de comunicare și informare gestionată de SP printre punctele forte ca parte a analizei SWOT).¹³⁰

SP a reușit să obțină un nivel de coordonare a politicilor publice în domeniul AT, care a fost perceput de majoritatea părților interesate din domeniul AT ca fiind unul efectiv, consolidant și coerent.¹³¹ La nivel național, SP a asigurat elaborarea în timp util a documentelor de politici AT,¹³² operarea sistematică a CNCTFU și GTC, controlul consistent a deciziilor acestora și a punctelor de acțiune și mobilizarea oportună a părților interesate și resurselor relevante pentru a răspunde provocărilor persistente și noi.¹³³ La nivel local, interacțiune constantă a SP cu comisiile teritoriale a contribuit la stimularea cooperării inter-agenții, consolidarea capacităților, implicarea actorilor relevanți și sporirea resurselor necesare pentru organizarea activităților AT în mod regulat.¹³⁴

Studiu de caz

Când prestatorii de servicii de primă linie din cadrul Centrului de Asistență și Protecție a Victimelor și Potențialelor Victime ale Traficului de Ființe Umane din Chișinău (CAP) au înțeles că legea care prevede eliberarea gratuită a actelor de identitate pentru VT (prezume și potențiale) nu funcționează, aceștia s-au adresat SP după ajutor:

“Ne-am adresat [fostului șef al SP] dnei. Berejan și ea a inclus subiectul pe agenda ședinței CNCTFU,” a spus Alexandr Donos al ONG CNFCEM în cadrul unui interviu pentru acest studiu.

SP a organizat analizarea problemei, elaborarea propunerilor de acțiuni și coordonarea eforturilor părților interesate întru implementarea lor. Ca rezultat, au fost redactate modificări la legislația relevantă, a fost desemnat un punct focal în cadrul Agenției Servicii Publice, precum și puncte focale la nivel de raion. Ca urmare, numărul documentelor solicitate de la victime TFU pentru confirmarea statutului lor și eliberarea gratuită a actelor de identitate a fost redus.¹³⁵

“Toți au părăsit ședința Comitetului [CNCTFU] cu o viziune clară asupra a celui care se face responsabil de aceasta și au avut loc controale din partea autorităților ale propunerilor de acțiuni,” a declarat dl. Donos.

NB: Inițiativa a fost realizată cu susținerea financiară din partea partenerilor de dezvoltare.

“În comparație cu sfera protecției drepturilor copilului, lucrurile au fost mai bine organizate în domeniul AT. Există o strategie, există un comitet și o funcție de monitorizare și raportare bine

¹²⁹ Capitolul 5 din anexa 1 la Hotărârea GRM Nr.461 din 22 mai 2018 cu privire la adoptarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018-2023 și a Planului de acțiuni pentru anii 2018-2020 privind implementarea acesteia

¹³⁰ Programul de dezvoltare strategică a Cancelariei de Stat pentru perioada 2017-2019, pag.31. Acces: <https://cancelaria.gov.md/ro/apc/programe-de-dezvoltare-strategica-1>

¹³¹ Interviuri cu CCTiP, MSMSP, CNFCEM, CNPAC, IOM, La Strada Moldova, OSCE.

¹³² NAP for 2012-13 was approved in June 2012, NAP for 2014-16 in June 2014, and for 2018-20, in May 2018.

¹³³ Interviuri cu CCTP, MSMPS, CNFCEM, CNPAC, OIM, La Strada Moldova, OSCE

¹³⁴ Interviuri cu reprezentanții comisiilor teritoriale pentru combaterea TFU

¹³⁵ Interviuri cu fostul șef al SP, CAP/CNFCEM, și avocat Tatiana Catana

definită. Există cooperare iar rolul Secretariatului Permanent este proeminent.” (Din interviul cu CNPAC ONG)

În acest context, păstrarea rolului de coordonare activ și puternic, pe care SP l-a dezvoltat între anii 2011 și 2018, are semnificație critică pentru menținerea și creșterea nivelului politicilor publice în domeniul AT anterior obținut de GRM, cu condiția că combaterea TFU rămâne a fi o prioritate.

Necesitatea acestui rol este în special acută la nivel local, acolo unde locuiesc majoritatea VT și victimelor potențiale. Procesul de descentralizare urmează să aducă rezultate în alocarea de suficiente resurse financiare și umane autorităților locale, pe lângă responsabilități și asigurarea nivelului adecvat de expertiză în administrațiile raionale. Cele din urmă nu au capacități, motivație și/sau cunoștințe de organizare eficientă a activităților din domeniul AT.¹³⁶ Comisiile teritoriale au nevoie de coordonare continuă de la un singur centru în vederea elaborării și implementării planurilor de acțiuni anuale (mulți percep PNA ca fiind complicat și voluminos și consideră că este dificil de a fi utilizat în calitate de referință), asistență metodologică și informație cu privire la tendințele în evoluția fenomenului TFU, precum și idei și resurse pentru activități de sensibilizare.¹³⁷ Practica arată că doar un număr redus solicită consultanță și susținere de sine stătător, dacă nu sunt mobilizați din centru.¹³⁸ Astfel, fără conducere din partea coordonatorului național, toate realizările precedente ale comisiilor teritoriale vor dispărea în scurt timp.

“Atunci când Secretariatul Permanent venea cu idei, era mai ușor. Atunci când nu mai auzi nimic de la ei, totul stă pe loc.” (Din interviul cu una dintre comisiile teritoriale pentru combaterea TFU)

Rolul puternic de coordonare inter-agenție al SP a fost posibil *în mod special* prin instituirea lui în cadrul Cancelariei de Stat, ceea ce i-a acordat un nivel de autoritate asupra unui număr larg de persoane interesate naționale și locale.¹³⁹ De asemenea, acest fapt a asigurat o abordare cu adevărat multidisciplinară de combatere a TFU, care a exclus posibilitatea ca această problemă să fie tratată în mod disproporțional ca un anumit tip de probleme (de exemplu, ca problemă criminalității, problemă socială, problemă de migrație, problemă transnațională etc.).

Cultura de a urma pe pașii diverșilor omologi pentru diferite politici, ca parte a descentralizării administrației publice, este încă în proces de dezvoltare în Republica Moldova. Faptul că unele ministere nu-și asumă în totalitate angajamentul de implementare a deciziilor CNCTFU deoarece acestea sunt semnate de Ministrul Afacerilor Externe și Integrării Europene în calitate de președinte al CNCTFU (și, ca *de jure* coordonatorul național AT), și nu de Prim-ministru,¹⁴⁰ ilustrează schimbările relevante. În acest sens, delegarea tuturor funcțiilor de coordonator național AT *de facto* îndeplinite până în prezent de Secretariatul Permanent a unui minister de profil ar fi un pas înapoi pentru Moldova, inclusiv din perspectiva a ceea ce se consideră a fi o practică bună la nivel internațional, așa cum este menționat mai sus.

Mai mult, în contextul resurselor limitate, GRM a utilizat abordarea de a atribui funcții de coordonare a politicilor ministerelor de profil, fără a aloca resurse umane sau financiare suplimentare. Astfel, responsabilitățile relevante de obicei cad pe umerii personalului existent,

¹³⁶ Interviuri cu DSP și comisiile teritoriale

¹³⁷ Ibidem

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Interviul cu La Strada Moldova

¹⁴⁰ Interviul cu DSP

asta pe lângă sarcinile pe care le au. Există un număr de astfel de exemple.¹⁴¹ Rezultatul este că coordonatorii politiciii au întâmpinat dificultăți deseori în susținerea unei activități de coordonare mai mult decât de bază, cum ar fi la organizarea ședințelor organelor consultative, colectarea informațiilor pentru implementarea PNA și întocmirea rapoartelor. Luând în considerare acești factori, precum și opiniile exprimate în timpul interviurilor cu părțile interesate relevante, este evident că ministerele de profil nu și-ar dori să preia rolul SP.¹⁴²

“Dorim ca lucrurile să revină la ceea ce a fost inițial [înainte de absorbția SP în DSP].” (Din interviul cu CCTP)

Nu au avut loc discuții serioase cu privire la transferarea funcțiilor Raportului Național de la SP/DSP către o autoritate separată, și în general există o înțelegere limitată a necesității și scopului acestui lucru. Părțile interesate intervievate au menționat că:

- Structura CNCTFU și a GTC a permis SP/DSP să mențină interacțiunea constantă cu societatea civilă și alte persoane interesate relevante și să asigure un schimb liber și deschis de informații, opinii și îngrijorări cu privire la politici publice în domeniul AT;
- Rolul puternic și vocal de ‘watchdog’ al societății civile în domeniul AT, care este perceput pe larg ca fiind suficient de “control și echilibru”, se opune necesității unei instituții guvernamentale suplimentare care să îndeplinească această funcție;¹⁴³
- Republica Moldova este supusă monitorizării internaționale periodice (inclusiv de către GRETA, Departamentul de Stat al SUA, UPR, CEDAW, și alte instrumente de monitorizare), iar rezultatele înregistrate au fost revizuite și discutate de CNCTFU și GTC ca mai apoi să fie incluse în politicile AT;¹⁴⁴
- Rapoartele scrise de SP/DSP au fost considerate suficient de cuprinzătoare, conținând informații de la părțile interesate cheie astfel încât colectarea de date și eforturile de raportare suplimentare nu au fost considerate necesare. Sporirea calității rapoartelor este un subiect de consolidare a capacității decât de structură instituțională,¹⁴⁵

NB: Practica de separare a funcțiilor coordonatorului național și raportului național există în Republica Moldova, spre exemplu, în domeniul politicilor contra proliferării drogurilor ilicite. MAI, ca coordonator național și ca secretariat al organului relevant de coordonare inter-agenție, colectează informațiile, pregătește rapoartele și elaborează politicile. În același timp, MSMPS desfășoară monitorizarea independentă prin colectarea de date de la diferite persoane interesate și pregătește propriile rapoarte în calitate de raportor național, oferind un punct de vedere diferit, alternativ celui al

¹⁴¹ Conform exemplului eșecului coordonării politiciii AT precedente, unde funcțiile de secretariat al CNCTFU au fost plasate cu MAI (interviuri cu PG, fostul șef al SP) și a coordonării politiciii cu privire la drepturile omului, unde funcțiile de secretariat au fost plasate cu MJ (interviuri cu OHCHR și MJ). În alt exemplu, la moment 4 membri ai MSMPS activează în calitate de personal de secretariat pentru două organe de coordonare a politicilor (consilii inter-agenție pentru egalitatea de gen și violența în familie), pe lângă responsabilitățile operaționale, cum ar fi coordonarea asistenței acordate VT (potențiali sau prezumate) la nivel național, repatrieri etc. (interviu cu MSMPS); o situație similară a fost descrisă de MAI cu privire la multiplele responsabilități de secretariat pe care le deține (interviu cu MAI).

¹⁴² Interviuri cu MAI, MSMPS, MAEIE

¹⁴³ Interviuri cu PG, OSCE, CAP și CNFCM

¹⁴⁴ De exemplu, ca răspuns la retrogradarea Republicii Moldova în Lista de Observare la Rangul 2 în Raportul Departamentului de Stat al SUA cu privire la Traficul de Persoane 2017, a fost elaborat și aprobat de către Prim-ministrul Republicii Moldova la 4 august 2017 un set de măsuri pentru a implementa acțiuni prioritare în sfera prevenirii și combaterii TFU pentru anul 2017. Acest set de măsuri a fost comunicat pentru a fi implementat la nivel central și local (Raportul Național 2017. Acces:

<http://antitrafic.gov.md/libview.php?l=ro&idc=30&id=1110&t=/Rapoarte/Nationale/Raport-national-de-realizare-a-politicii-de-prevenire-si-combatere-a-traficului-de-fiinte-umane-pentru-anul-2017>)

¹⁴⁵ Interviuri cu MAEIE, MJ, OSCE, comisiile teritoriale

coordonatorului național. Părțile interesate intervievate nu au considerat necesară o astfel de abordare pentru domeniu AT deoarece în acest caz toate informațiile relevante au fost colectate de DSP.¹⁴⁶ Este o sarcină suplimentară de raportare dublă de a trimite aceeași informație către două agenții diferite (coordonatorul național și raportorul național).

- Nicio agenție guvernamentală nu a fost considerată oportună pentru a institui biroul unui raportor național independent. Majoritatea părților interesate intervievate au numit Biroul Ombudsman, Procuratura Generală și Comisia Parlamentară pentru Drepturile Omului în calitate de agenții de stat care posedă un nivel necesar de independență.¹⁴⁷ Totuși, au fost expuse îngrijorări semnificative cu privire la fiecare dintre acestea în calitate de locație posibilă pentru raportorul național, inclusiv punctul slab al mecanismelor existente pentru implementarea recomandărilor lor;¹⁴⁸ și
- Lipsurile sumbre de resurse și tendința generală spre un Guvern mai mic în Republica Moldova semnifică că la moment nu există dorință politică de a crea structuri suplimentare.¹⁴⁹

Studiu de caz

În sfera protecției drepturilor copilului, GRM a creat Consiliul Național prezidat de Prim-ministru, cu secretariatul permanent în cadrul Cancelariei de Stat (de asemenea transferat DSP în noiembrie 2018), a desemnat un Coordonator Național (MSMPS) și a instituit oficiul Ombudsmanului pentru drepturile copilului. Totuși, în practică, nu există o delimitare clară a mandatelor lor, iar părțile interesate au observat competiție și lipsă de comunicare, coordonare și cooperare de bază între aceste trei instituții. Se presupunea că Consiliul Național va facilita aceste procese cu ajutorul DSP, totuși, acest lucru încă nu s-a materializat.

Ombudsmanul pentru drepturile copilului elaborează un raport independent, cu recomandările ministerului implicat în implementarea Strategiei pentru protecția copilului și a Planului de acțiuni. Raportul este ulterior prezentat Parlamentului pentru revizuire și aprobare. Totuși, nu există informații substanțiale cu privire la rapoartele Ombudsmanului.¹⁵⁰

Acești factori fac posibil ca DSP să fie presat să continue să joace rolul anterior creat pentru SP pe cât de mult posibil, cel puțin pe termen scurt.

c) Cadrul normativ

Conform Regulamentului Direcției Secretariate Permanente a Cancelariei de Stat,¹⁵¹ DSP, *printre altele*, funcționează în conformitate cu Legea nr.241/2005 privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane, Hotărârea GRM nr. 472/2008 privind aprobarea componenței CNCTFU și a Regulamentului Comitetului Național și Hotărârea GRM nr. 657/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structura și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat.

Analiza (a se vedea **Anexa 8**) arată că aceste documente nu sunt complet armonizate între ele. Și anume:

¹⁴⁶ Interviuri cu MAI

¹⁴⁷ Interviuri cu DSP, OIM, OSCE, OHCHR, MAEIE, MSMPS, CAP, CNFCM și alte persoane interesate

¹⁴⁸ Ibidem

¹⁴⁹ Interviuri cu INL și La Strada Moldova

¹⁵⁰ Pe baza informațiilor primite de la UNICEF, CNPAC, OHCHR

¹⁵¹ Traducerea documentului în limba engleză a fost oferită de OIM Moldova

- Delimitarea atribuțiilor dintre Ministrul Afacerilor Externe și Integrării Europene ca președinte al CNCTFU (**coordonatorul național AT de jure**) și șeful DSP ca secretar al CNCTFU (funcționând ca **coordonator național AT de facto**) este neclară. În timp ce, potrivit Hotărârii GRM nr. 472/2008, președintele CNCTFU „asigură îndeplinirea funcțiilor Comitetului național”¹⁵² și „reprezintă Comitetul național în raporturile sale cu autoritățile publice din țară, precum și în relațiile internaționale”,¹⁵³ aceste responsabilități nu sunt concretizate mai departe în cadrul normativ. Responsabilitatea Ministrului Afacerilor Externe și Integrării Europene în calitate de președinte al CNCTFU conform Hotărârii GRM nr. 472/2008 nu este reflectată în Regulamentul privind organizarea și funcționarea MAEIE.¹⁵⁴ În același timp, DSP este responsabil de „asigurarea activității (organizaționale) a Comitetului Național”,¹⁵⁵ care include o serie detaliată de atribuții stabilite în paralel cu cele ale CNCTFU „în vederea realizării obiectivelor Comitetului național”,¹⁵⁶ care include, de asemenea, legătura cu autoritățile naționale și părțile interesate internaționale;
- Misiunea și scopul DSP formulate în mod inconsistent, fie „oferirea suportului organizațional și informațional și asistenței de secretariat/administrare” pentru CNCTFU (printre alte organe consultative ale Guvernului), adică activitate în calitate de serviciu de logistică, informare și evidență, și/sau „asigurarea funcționării/activității” CNCTFU și altor organe consultative ale Guvernului, adică delegarea implementării operaționale a competențelor acestora;
- Analiza juridică de asemenea arată că Legea nr. 241/2005 și Hotărârea GRM nr. 472/2008 atribuie DSP (și anterior SP) funcții și responsabilități care nu fac parte din mandatul Cancelariei de Stat conform Hotărârii GRM nr. 657/2009, inclusiv, *printre altele*, coordonarea activităților agențiilor specializate, facilitarea cooperării autorităților publice cu societatea civilă și părțile interesate la nivel internațional, încurajând cooperarea internațională, coordonarea organizării campaniilor de informare publică, susținerea implementării proiectelor interstatale și evaluarea eficienței politicilor;
- Este evident și faptul că unele dintre competențele importante atribuite CNCTFU prin Legea nr. 241/2005 nu sunt reflectate în Hotărârea GRM nr. 472 și nu au fost delegate în mod explicit DSP, chiar dacă ele *sunt* conforme cu Hotărârea GRM nr. 657/2009, cum ar fi exercitarea controlului asupra implementării legislației și documentelor de politici în domeniul AT și efectuarea analizei asupra situației TFU și implementării politicilor AT în Republica Moldova;
- În cele din urmă, unele competențe/funcții, care sunt atribuite SP al CNCTFU prin Legea nr. 241/2005 și Hotărârea GRM nr. 472/2008 și sunt conforme cu mandatul Cancelariei de Stat conform Hotărârii GRM nr. 657/2009, cum ar fi coordonarea elaborării documentelor de politici în domeniul AT, nu sunt reflectate în mod corespunzător în Regulamentul DSP.¹⁵⁷

(Ar fi de remarcat că Regulamentul DSP este mai bine raționalizat decât Regulamentul SP anterior, și mai aliniat la Hotărârea GRM nr. 657/2009, dar nu este la fel de bine coordonat cu Legea nr. 241/2005 și Hotărârea GRM nr.472/2008.)

¹⁵² P.7 din Anexa nr.2 la Hotărârea GRM Nr.472/2008

¹⁵³ P.6 din Anexa nr.2 la Hotărârea GRM Nr.472/2008

¹⁵⁴ A se vedea Hotărârea GRM Nr.697 din 30 august 2017 „Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene”.

Acces: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113103&lang=ro

¹⁵⁵ A se vedea art.8, alin.7 al Legii nr.241/2005 și p.9 din Anexa nr.2 la Hotărârea GRM Nr.472/2008

¹⁵⁶ p.9¹ din Anexa nr.2 la Hotărârea GRM Nr.472/2008

¹⁵⁷ NB: Conform Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (a se vedea p.60), Direcția generală coordonarea politicilor, asistenței externe și reforma administrației publice centrale din cadrul Cancelariei de Stat este responsabilă de elaborarea și aprobarea de către Guvern a politicilor publice de calitate, asigurarea implementării, monitorizării și evaluării acestora de către autoritățile administrative centrale.

Strategia națională de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018-2023, adoptată prin Hotărârea GRM nr. 461/2018, enumeră coordonarea prevenirii și combaterii TFU printre obiectivele și intervențiile sale generale. Obiectivul general în această direcție a politicii este definit ca „*asigurarea implementării politicii naționale în domeniul prevenirii și combaterii TFU bazate pe o coordonare eficientă și o consolidare a cooperării cu partenerii de implementare*”.¹⁵⁸ Prin urmare, Strategia dată subliniază și susține un rol puternic al GRM în coordonarea politicilor AT.

Mai mult, Strategia constată că observatorii internaționali au criticat GRM pentru lipsa de informații fiabile despre TFU între anii 2005 și 2010, care este unul din motivele pentru crearea SP și atribuirea acestuia responsabilității de monitorizare a implementării PNA și de pregătire a Rapoartelor naționale anuale privind prevenirea și combaterea TFU¹⁵⁹ (în esență, funcțiile raportorului național). Garantarea disponibilității și accesibilității la informațiile și datele statistice veridice și relevante despre fenomenul TFU, este un alt obiectiv general stabilit de Strategie, cu obiective specifice de a asigura colectarea și analiza datelor statistice, precum și desfășurarea de cercetări cu privire la TFU.¹⁶⁰

Totuși, analiza PNA pentru anii 2018-2020 privind implementarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a TFU pe anii 2018-2020 (a se vedea **Anexa 8**) arată, că atribuirea responsabilităților relevante SP (și, ulterior, DSP ca succesor al acestuia) nu este în concordanță nici cu Strategia privind reforma administrației publice, nici cu cadrul normativ care reglementează activitatea DSP, analizat mai sus, precum și cu alte prevederi ale PNA. Aceasta include:

- implicarea inconsistentă a SP/DSP în activitățile care *sunt* în conformitate cu mandatul său, precum și cu accentul pus în Strategie AT pe coordonare (de ex., elaborarea/coordonarea amendamentelor la legislația în domeniul AT este uneori atribuită SP/DSP ca autorității responsabile, uneori ca unui partener, iar uneori SP/DSP nu este deloc inclus în acțiunile respective; acțiunile legate de asigurarea cooperării între agenții de cele mai multe ori nu sunt atribuite DSP);
- atribuirea inconsistentă a activităților către SP/DSP, care nu sunt în totalitate sau nu sunt deloc în conformitate cu mandatul Cancelariei de Stat sau DSP (de ex., desfășurarea seminarelor tematice regionale/internaționale, asigurarea instruirii specialiștilor, coordonarea campaniilor de informare, etc.);
- implicarea inconsistentă a SP/DSP în activitățile de monitorizare și de colectare a datelor despre TFU (de ex., SP/DSP nu este inclus deloc, nici măcar ca partener, în elaborarea de ghiduri specifice pentru procedura de analiză/monitorizare a situației TFU; efectuarea de cercetări referitor la fenomenul și tendințele TFU; stabilirea mecanismelor pentru înregistrarea VT (prezumată) care beneficiază de perioada de reflecție; analiza sistemului de asistență și protecție a VT (prezumată) pe termen lung; monitorizarea compensațiilor financiare pentru VT). Acest lucru înseamnă, *printre altele*, că funcția de monitorizare a TFU nu este consolidată în cadrul SP/DSP ca raportor național *de facto*, și că acesta nu are abilitatea deplină de a constata colectarea consistentă a datelor coerente, comparabile și utile și disponibilitatea cercetării calitative și bazate pe necesități a TFU, chiar dacă PNA indică asupra lipsei de cercetări relevante ca fiind o problemă cheie;¹⁶¹

și, în plus,

¹⁵⁸ Strategia națională de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018-2023, Anexa 1 la HG RM nr. 461 din 22 mai 2018, pag.22-23

¹⁵⁹ Ibidem, pag.9

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Strategia națională de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018-2023, Anexa 1 la HG RM nr. 461 din 22 mai 2018, p.10

- nedesemnarea Cancelariei de Stat nici ca autoritate responsabilă nici ca partener în activitățile care sunt în conformitate cu mandatul său, dar care nu fac parte din mandatul SP/DSP (de ex.: activitatea asociată cu consolidarea mecanismelor de planificare și gestionare a resurselor financiare din bugetul de stat pentru implementarea acțiunilor în domeniul AT, deși Cancelaria de Stat este responsabilă, în colaborare cu Ministerul Finanțelor, de asigurarea respectării cerințelor privind, printre altele, integrarea documentelor de politici în Cadrul bugetar pe termen mediu;¹⁶² instituirea mecanismului de reglementare și control strict al activității agenților economici privați din sectoare vulnerabile și a mecanismului de monitorizare a sectoarelor economice vulnerabile la TFU intern, deși Cancelaria de Stat este responsabilă de monitorizarea legislației privind controlul de stat asupra activității întreprinzător și de monitorizarea respectării legislații privind realizarea analizei impactului reglementării¹⁶³).

PNA nu conține puncte cu activitățile care să asigure evaluarea sa periodică și nu alocă nicio finanțare pentru un astfel de exercițiu.

Reieșind din această analiză, se poate concluziona că cadrul normativ curent nu stabilește un set consistent de competențe și responsabilități pentru DSP în ceea ce privește formularea, coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicilor AT.

d) Monitorizarea externă

Republica Moldova trece în prezent prin a treia rundă de evaluare de către GRETA (a fost prezentat răspunsul GRM la chestionarul GRETA relevant, și a reprezentanții GRETA au vizitat RM). Raportul se așteaptă să apară până în vara anului 2020. GRETA va urmări îndeaproape evoluțiile în sensul coordonării naționale a politicilor și activităților AT.

În plus, este realizată evaluarea anuală de către Departamentul de Stat al SUA, ca parte a pregătirii Raportului său global privind traficul de persoane, care plasează guvernele în trei ranguri în funcție de nivelul de eforturi depuse pentru combaterea TFU.¹⁶⁴ Țările de rangul 3 pot fi supuse anumitor restricții privind asistența din partea SUA.

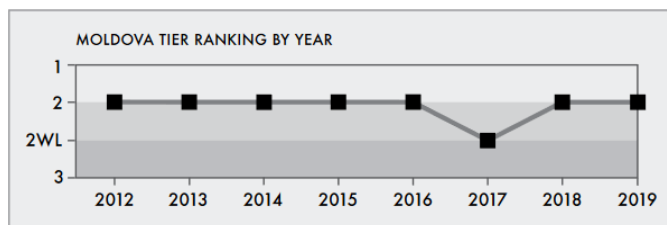
¹⁶² A se vedea Obiectivul specific 2 al Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.

NB: Această Strategie este anterioară Strategiei Naționale AT.

¹⁶³ Părțile (I') și (I'') din articolul 7 al Hotărârii GRM nr. 657 din 6 noiembrie 2009 privind organizarea și funcționarea, structura și efectivul-limită ale Cancelariei de Stat

¹⁶⁴ Rangul 1 – guvernele îndeplinesc pe deplin standardele minime pentru eliminarea traficului, stabilite de Legea SUA privind protecția victimelor traficului de persoane (TVPA). Rangul 2 – guvernele nu îndeplinesc pe deplin standardele minime ale TVPA, dar depun eforturi semnificative pentru a se conforma acestor standarde. Guvernele din Lista de Observare la Rangul 2 nu îndeplinesc pe deplin standardele minime ale TVPA, dar depun eforturi semnificative pentru a se conforma acestor standarde, pentru care: a) numărul absolut de victime ale formelor severe de trafic este foarte semnificativ sau crește semnificativ; b) nu pot fi aduse dovezi de sporire a eforturilor de combatere a formelor severe de TFU față de anul precedent, inclusiv numărul sporit de investigații, cazuri de urmărire penală și condamnări pentru crime de trafic, asistența sporită victimelor și micșorarea cazurilor dovedite de complicitate în forme severe de trafic din partea oficialilor guvernamentali; c) determinarea că o țară depune eforturi semnificative pentru a se conforma standardelor minime a fost bazată pe angajamentele asumate de acea țară de a lua măsuri suplimentare în anul următor. Rangul 3 – guvernele nu îndeplinesc pe deplin standardele minime ale TVPA și nu depun eforturi semnificative pentru a face acest lucru (pentru referință – Raportul privind traficul de persoane 2019 (Trafficking in Persons Report 2019), pag.36-37).

Locul Republicii Moldova ca țară de rangul 2 a fost relativ consistent în ultimii ani. Cu toate acestea, în 2008 ea a coborât la rangul 3, atunci când lipsa conducerii în CNCTFU a fost una din criticile aduse în Raport.¹⁶⁵



Rangul Republicii Moldova pe ani
(sursă: Raportul privind traficul de persoane, 2019¹⁶⁶)

Raportul din 2018 a inclus un comentariu cu privire la capacitatea SP, „care potrivit observatorilor a fost insuficientă pentru a face față volumului de muncă”.¹⁶⁷ Absorbirea SP de către DSP a fost consemnată în Raportul din 2019, fiind observată reducerea numărului de „personal dedicat exclusiv coordonării eforturilor în domeniul AT de la patru la unu și reducerea finanțării din partea Cancelariei de Stat pentru combaterea traficului”, care „a limitat capacitatea guvernului de a conduce campanii de sensibilizare a publicului larg”.¹⁶⁸ Cu toate acestea, deși nivelul general al eforturilor în domeniul AT s-a menținut, rangul Republicii Moldova a rămas neschimbat.

Runda de colectare a datelor pentru următorul Raport privind traficul de persoane începe în ianuarie 2020; Raportul se așteaptă în iulie 2020. Pentru a-și menține rangul, GRM ar trebui să demonstreze un nivel mai înalt de eforturi pentru prevenirea și combaterea TFU.

“Având în vedere că reorganizarea CNCTFU este încă relativ nouă (septembrie 2018), efectele sale asupra angajamentului GRM și capacității de a combate TFU sunt încă evaluate. Guvernul RM a raportat că reorganizarea nu va afecta capacitatea sa de a furniza date anuale pentru Raportul global privind traficul de persoane și că autoritățile își mențin angajamentul de a combate TFU; Post continuă să monitorizeze aceste eforturi.” (Din interviul cu Ambasada Statelor Unite în Republica Moldova)

Acești factori contextualii suplimentari sunt de natură să împiedice GRM de la reducerea semnificativă a eforturilor sale în domeniul AT și să continue să facă presiuni asupra DSP pentru a menține spectrul operațiunilor SP, cel puțin în perspectiva pe termen scurt.

2.2 Configurarea organizațională

DSP a fost creat pentru îndeplinirea în comun a funcțiilor secretariatelor permanente pentru următoarele organe consultative ale Guvernului:

- Consiliul Național pentru Drepturile Omului (prezidat de Prim-ministrul, se întrunește de 2-3 ori pe an);

¹⁶⁵ Trafficking in Persons Report 2018. United States Department of State, 2018, p.183. Access: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/105658.pdf>

¹⁶⁶ Trafficking in Persons Report 2019. United States Department of State, 2019, p.329

¹⁶⁷ Trafficking in Persons Report 2018. United States Department of State, 2018,, p.307

¹⁶⁸ Ibidem, p.330

- Consiliul Național pentru Protecția Drepturilor Copilului (prezidat de Prim-ministrul, se întrunește de 2-3 ori pe an);
- Comitetul Național pentru Combaterea TFU (CNCTFU) (prezidat de Ministrul Afacerilor Externe și Integrării Europene, se întrunește trimestrial);
- Comisia Națională pentru Consultări și Negocieri Colective (prezidată de Ministerul Economiei și Infrastructurii, se întrunește lunar); și
- Consiliul Național pentru Participare (platforma de coordonare pentru societatea civilă, în prezent nu funcționează).

În ciuda unor puncte comune, cele cinci portofolii atribuite DSP au domenii de activitate, seturi de priorități și părți interesate, precum și cerințe de resurse, în mare parte diferite. Personalul DSP a remarcat că această natură intersectorială a activității lor nu a condus încă la fertilizare încrucișată sau activități mai bine informate în diversele sale arii tematice, dar a retras resurse de la prioritățile tematice. Activitatea DSP rămâne în mare parte însilozată.¹⁶⁹ (De remarcat că nici înainte de reformă nu a existat o cooperare semnificativă între secretariatele permanente.¹⁷⁰) Necesitatea de a jongla cu un număr mare de angajamente din cauza portofoliilor tematice largi gestionate de Direcție a fost, de asemenea, o cauză a conflictelor permanente în procesul de planificare („*totul se întâmplă în același timp*”), ceea ce a redus semnificativ capacitatea DSP de a-și implementa funcțiile în mod adecvat¹⁷¹ și disponibilitatea pentru părțile interesate.¹⁷²

DSP este o diviziune a Cancelariei de Stat subordonată Secretarului general adjunct al Guvernului¹⁷³ (în creștere de la statutul precedent, cel de serviciu, dar și o retrogradare din subordonare directă față de Secretarul general). Spre deosebire de fostul șef al SP, șeful Direcției nu are autoritatea de a semna nici cele mai de bază documente, cum ar fi invitațiile la evenimente, ceea ce limitează semnificativ independența DSP,¹⁷⁴ o problemă serioasă semnalată de mai multe părți interesate intervievate.¹⁷⁵

Direcția are șapte funcții pentru personal, inclusiv șeful, șeful adjunct și cinci consultanți principali, fiecare responsabil de o arie tematică concretă (drepturile omului, protecția drepturilor copilului, TFU și parteneriat social). Șeful DSP este secretarul a trei organe consultative ale GRM – Consiliul Național pentru Drepturile Omului, CNCTFU și Comisia Națională pentru Consultări și Negocieri Colective; șeful adjunct – secretarul Comitetului Național pentru Protecția Drepturilor Copilului, rolul pe care funcționarul respectiv continuă să-l îndeplinească din perioada înainte de crearea DSP.

Personalul DSP a fost descris de toate părțile interesate intervievate, inclusiv de șeful DSP, ca fiind „insuficient” pentru toate domeniile sale de responsabilitate. El a fost numit și instabil, deoarece un lucrător la o arie tematică înseamnă că DSP nu are rezerve suficiente și nu poate asigura continuitatea în cazul absenței prelungite sau plecării din funcție.¹⁷⁶

¹⁶⁹ Interviu cu DSP

¹⁷⁰ Interviu cu fostul șef al SP

¹⁷¹ Interviu cu DSP

¹⁷² Interviu cu OSCE

¹⁷³ https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/organigrama_cancelaria_de_stat_octombrie_2019.pdf

¹⁷⁴ Interviu cu DSP

¹⁷⁵ Interviuri cu DSP, MAEIE

¹⁷⁶ Interviu cu OHCHR

De asemenea, alocarea personalului nu pare a fi în concordanță cu spectrul ariilor tematice sau cu funcțiile SP transferate către DSP pentru a deservi diferitele organe consultative.¹⁷⁷ De exemplu, politici în domeniul drepturilor omului este un portofoliu extrem de larg care cuprinde toată populația și întregul Guvern, în timp ce politici în domeniul AT este mai specializat și mai îngust, însă același număr de personal este alocat pentru coordonarea politicilor în ambele domenii; pentru portofoliul drepturilor copilului, rolul DSP este limitat la funcțiile de secretariat, deoarece rolul de coordonator național este atribuit MSMPS, în timp ce pentru domeniul AT, DSP i-au fost atribuite funcțiile de coordonator național și raportor național, deși ambelor sfere li se atribuie același număr de personal; etc.

Trebuie menționat și faptul că numărul curent de personal desemnat pentru coordonarea politicilor AT în cadrul DSP se situează pe partea inferioară a spectrului de completare cu personal a oficiilor de coordonatori naționali în statele membre ale CoE cu numărul de populație similar și/sau cu situația economică similară cu cea a Republicii Moldova (a se vedea **Anexa 9**).

Volumul de muncă excesiv al personalului existent al SP pentru CNCTFU a fost deja semnalizat ca o problemă pentru coordonarea activităților în Strategia națională de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018-2023. La momentul elaborării Strategiei, SP avea trei angajați dedicați în totalitate lucrului pentru CNCTFU, după ce una din funcțiile din cadrul său a fost redusă în cursul reformei Cancelariei de Stat.¹⁷⁸ Cu toate acestea, problema nu a fost abordată în niciuna dintre acțiunile prevăzute în PNA pentru anii 2018-2020, iar volumul de muncă care fusese anterior considerat solicitant pentru trei lucrători cu normă întreagă, după reforma Cancelariei de Stat se aștepta să fie asumat de un lucrător cu normă întreagă (consultantul principal pentru TFU) și un lucrător cu normă redusă (sub 30%) (șeful DSP), cel din urmă cu suport ocazional (10%, de către șeful adjunct).

În această situație, DSP a fost nevoit să-și ierarhizeze și să-și reducă operațiunile la sarcini de rutină, împreună cu un număr de chestiuni în mare parte susținute de partenerii de dezvoltare. Rolul de lider, asumat anterior de SP, a fost din ce în ce mai greu de menținut. Scăderea acțiunii active și proactive a fost remarcată de multe părți interesate, în special în ceea ce privește mobilizarea și direcționarea actorilor din domeniul AT pentru rezolvarea problemelor prezente, reacționarea la situații critice, dezvoltarea intervențiilor pentru abordarea noilor tendințe;¹⁷⁹ tragerea părților interesate la răspundere în legătură cu angajamentele lor respective în cadrul PNA, precum și în baza deciziilor CNCTFU;¹⁸⁰ și coordonarea asistenței internaționale în domeniul AT.¹⁸¹ Părțile interesate au menționat și pierderea sentimentului de concentrare și consolidare a eforturilor pentru prevenirea și combaterea TFU, de continuitate și de progres general în domeniul AT.¹⁸²

„Munca noastră era foarte dinamică, iar acum este un moment de tăcere în comunitatea anti-traffic”. (Din interviul cu fostă angajată a SP, care lucrează în prezent la Misiunea OSCE în Moldova)

¹⁷⁷ Interviuri cu OHCHR și UNICEF

¹⁷⁸ Strategia națională de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018-2023, Anexa 1 la HG RM nr. 461 din 22 mai 2018, pag.6

¹⁷⁹ Răspuns la sondaj din partea La Strada Moldova; interviuri cu CPA și CNFACEM, CCTP, OSCE, MSMPS

¹⁸⁰ Interviuri cu CCTP, CPA și CNFACEM, MSMPS, Oficiul Avocatului Poporului

¹⁸¹ Răspuns la sondaj din partea La Strada Moldova

¹⁸² Interviuri cu CNFCEM, MSMPS

Comisiile teritoriale pentru prevenirea și combaterea TFU au fost printre cele mai afectate de aceste schimbări.¹⁸³ Fără îndrumare, părțile interesate la nivel raional fie organizau adunări din cauza cerințelor formale, fie au încetat să le mai organizeze, neavând cunoștințe sau motivație pentru a formula o agendă semnificativă. Șefii de comisii nou-numiți au admis că nu au nici informații de bază și nici înțelegere a TFU și responsabilităților sale.¹⁸⁴

„Este jenant să fim nevoiți să ne întâlnim de patru ori pe an și să nu știm despre ce să vorbim”
(Din interviuul cu una dintre comisiile teritoriale pentru combaterea TFU)

Șeful DSP a indicat că în prezent Direcția nu are posibilitatea de a-și spori numărul de personal,¹⁸⁵ chiar dacă cadrul normativ permite depunerea unei cereri în acest sens la Cancelaria de Stat. În viitorul previzibil, DSP se va baza, astfel, pe sprijinul consultanților externi oferit prin finanțarea partenerilor de dezvoltare. La momentul cercetării, OIM, OSCE și La Strada Moldova deja aveau planuri specifice de susținere a acestor consultanți pe parcursul anului 2020, inclusiv elaborarea unui nou PNA pentru anii 2021-2023, precum și elaborarea proiectelor de acte normative și documente/instrumente interne pentru DSP. Aceasta, *printre altele*, înseamnă că, chiar dacă în perspectiva pe termen scurt DSP va fi capacitate să-și mențină rolul în elaborarea, implementarea și monitorizarea politicilor AT, în perspectiva pe termen mediu și lung sfera sa de acțiune nu pare durabilă, în special dacă sprijinul extern va scădea semnificativ sau va înceta.

Partenerii de dezvoltare în parte și-au arătat, de asemenea, intenția de a recomanda insistent Cancelariei de Stat să aloce mai multe resurse pentru DSP pentru domenii de politici prioritare pentru aceștia,¹⁸⁶ dar la momentul cercetării nu se observa coordonarea acestor planuri pentru a face acest efort concertat.

DSP nu i se alocă buget operațional,¹⁸⁷ iar nevoile și activitățile sale au continuat să fie finanțate de donatori internaționali, în principal prin OIM, La Strada Moldova, OSCE și alții.¹⁸⁸ Neplanificarea resurselor financiare în Cadrul bugetar pe termen mediu pentru realizarea activităților planificate de către SP a fost menționată anterior ca un punct slab în analiza SWOT a Strategiei naționale AT.¹⁸⁹ Din nou, nicio acțiune de remediere nu a fost inclusă în Planul său de Acțiune, iar Cancelaria de Stat nu a fost menționată în legătură cu îndeplinirea sarcinii specifice relevante din PNA (a se vedea secțiunea „2.1 Mediul favorabil, (b) Cadrul normativ” de mai sus). Șeful DSP a remarcat, de asemenea, că Direcția nu a avut competența sau oportunitatea de a formula o cerere de buget operațional și a o înainta Cancelariei de Stat,¹⁹⁰ chiar dacă acest lucru nu este expres interzis de cadrul normativ.

De asemenea, DSP va continua să se bazeze pe finanțarea din partea partenerilor de dezvoltare pentru activitățile sale operaționale. La momentul cercetării, OIM, OSCE și La Strada Moldova aveau deja planuri specifice de susținere a activităților pe tot parcursul anului 2020, care includeau consolidarea capacităților la nivel local, campanii de sensibilizare, instruire, vizite

¹⁸³ Interviuri cu CCTP, CPA și CNFACEM, OSCE

¹⁸⁴ Interviuri cu reprezentanții comisiilor teritoriale

¹⁸⁵ Interviuri cu DSP

¹⁸⁶ Interviuri cu OHCHR, UNICEF

¹⁸⁷ Singurul buget pe care DSP îl gestionează este cel dintr-un proiect de sprijin bugetar direct cu UNICEF, care, au recunoscut ei, era foarte epuizant, printre altele din cauza dificultății de a lucra cu Trezoreria de Stat.

¹⁸⁸ Interviuri cu fostul secretar al CNCTFU

¹⁸⁹ Strategia națională de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018-2023, Anexa 1 la Hotărârea GRM nr. 461 din 22 mai 2018, pag.30

¹⁹⁰ Interviuri cu DSP

de studiu, asistență la traducere, raportare, etc. Astfel, chiar dacă în perspectiva pe termen scurt DSP are capacitatea de a-și îndeplini responsabilitățile în conformitate cu Regulamentul DSP sau activitățile atribuite acesteia în PNA, această situație nu este durabilă pe termen lung, dacă Cancelaria de Stat nu va fi pregătită și nu va avea un plan de a prelua cel puțin o parte din costurile operaționale ale DSP.

„Acum că personalul Secretariatului Permanent al CNCTFU a fost redus de la trei persoane la una, iar asistența tehnică externă scade, cred că DSP va fi nevoită să restrângă spectrul activităților sale”. (Din interviul cu La Strada Moldova)

Bizuirea pe finanțare externă limitează în mod semnificativ independența DSP, făcând agenda sa să fie determinată mai mult de donatori, decât de situație și de necesități. Acest lucru înseamnă, de asemenea, că DSP nu poate susține în mod independent dezvoltarea personalului, asigura un nivel adecvat de comunicare cu părțile interesate, în special la nivel local,¹⁹¹ comanda cercetări sau implementa/susține inovații tehnologice în activitatea sa.

Principalele instrumente de comunicare utilizate de DSP sunt e-mail, scrisori oficiale, site-ul antitrafic.md și întâlnirile în persoană. Din 2014, doar versiunea în limba română a site-ului a fost actualizată regulat din cauza lipsei de resurse pentru traducerea materialelor în rusă și engleză (ultimele actualizări în aceste versiuni ale site-ului au fost făcute în 2014). DSP a reușit să mențină o anumită frecvență și actualitate a comunicării și schimbului de informații cu părțile interesate din domeniul AT (mai multe părți interesate intervievate au remarcat că nivelul și calitatea interacțiunilor lor cu DSP ca succesori al SP au rămas neschimbate,¹⁹² iar site-ul antitrafic.md a continuat să fie actualizat în mod regulat), deși cu prețul suprasolicitării capacităților personalului responsabil.¹⁹³

Colectarea și analiza datelor sunt o provocare importantă pentru DSP. Informațiile oficiale sunt colectate pe suport de hârtie, pe baza cererilor generale trimise tuturor părților interesate în cadrul PNA; comisiile teritoriale completează un sondaj standard cu indicatori specifici; apoi datele sunt consolidate și analizate manual. În trecut, SP a fost asistat de partenerii de dezvoltare pentru a crea un instrument pilot de colectare electronică a datelor pentru colectarea, stocarea și analiza informațiilor de la șase autorități centrale cheie. Instrumentul a fost testat și modificat înainte de 2018; cu toate acestea, el s-a învechit rapid și a necesitat o revizuire, care a fost inclusă ca unul din rezultatele așteptate în Strategia națională AT.¹⁹⁴ Instrumentul, însă, nu a mai fost folosit, iar cheile de acces la el au fost ulterior pierdute. DSP în prezent nu are capacități TI și resurse financiare necesare pentru actualizarea și menținerea acestuia.¹⁹⁵

Colectarea și prelucrarea în mare parte manuală a datelor, împreună cu lipsa capacităților de personal, împiedică DSP în realizarea unei analize avansate, dincolo de rezumarea datelor operaționale de bază necesare pentru rapoarte periodice. Rapoartele produse de SP/DSP s-au concentrat în mare măsură pe starea implementării PNA-urilor și au fost bazate mai degrabă pe activitate, decât pe indicatori de performanță, cu puțină evaluare a eficienței politicilor AT sau instituțiilor statului, sau chiar fără evaluare, o situație care nu este unică în GRM.¹⁹⁶ Evaluarea

¹⁹¹ În cadrul interviului, personalul DSP a indicat că vizita la GRETA la sfârșitul anului 2019 a fost pentru ei o primă ocazie de a vizita, observa și obține experiență de primă mână cu prestatori de servicii și părți interesate locale

¹⁹² Interviuri cu CNPAC, PG, MAEIE

¹⁹³ Potrivit consultantului principal, responsabilitățile respective consumă aproape 50% din timpul său

¹⁹⁴ Strategia națională de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018-2023, Anexa 1 la Hotărârea GRM nr. 461 din 22 mai 2018, pag.9

¹⁹⁵ Interviul cu OIM

¹⁹⁶ Spre exemplu, a se vedea Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, p.21

PNA realizată de DSP se limita până acum la o simplă comparație a numărului de activități planificate și implementate într-un an dat în raport cu obiectivele generale.¹⁹⁷ Analiza aprofundată a situației TFU sau a problemelor acute în domeniul AT nu face parte din rapoarte, iar punctul de vedere al VT, în special, lipsește. În trecut, SP în cooperare cu partenerii de dezvoltare au comandat evaluări independente *ad hoc* a situației de fapt ale PNA (2010-2011 și 2012-2013);¹⁹⁸ acestea însă nu au devenit o practică regulată din cauza dependenței de disponibilitatea finanțării externe.

DSP nu are finanțare pentru a efectua cercetări în domeniul AT, nici nu are capacități de a efectua analiza situației și tendințelor TFU, a identifica necesitățile și a formula noi termeni de referință pentru cercetarea respectivă. Aceste funcții esențiale ale unui raportor național sunt, de asemenea, „externalizate” partenerilor de dezvoltare și, astfel, depind de finanțare externă pentru durabilitate.¹⁹⁹

N.B.: Planul de lucru anual al DSP pentru anul 2019²⁰⁰ enumeră multe din aceste constrângeri interne esențiale (în mod normal, factori externi) ca riscuri pentru implementarea eficientă a onora din responsabilitățile sale principale în ceea ce privește portofoliul AT. În special, în Plan se menționează, că:

- resursele financiare/umane insuficiente,
- timpul insuficient pentru examinarea și analiza informațiilor,
- competențele insuficiente pentru analiză și sinteză, organizare de instruiți și implementarea soluțiilor TI,
- suprasolicitarea în alte domenii de responsabilitate

ar putea împiedica obținerea rezultatelor preconizate în ceea ce privește organizarea de adunări semnificative ale CNCTFU, asigurarea unei comunicări publice adecvate și a transparenței, îmbunătățirea politicilor relevante, oferirea de sprijin la nivel local și menținerea cooperării cu părțile interesate relevante pentru coordonarea și monitorizarea eficientă.

Reieșind din cele de mai sus, actuala configurație organizațională a DSP nu oferă o bază favorabilă și durabilă pentru implementarea eficientă și continuă a funcțiilor sale, ca *de facto* coordonator național și raportor național, fără a se bizui prea mult pe suport extern.

2.3 Nivelul individual

a) Termeni de referință pentru personal

În timp ce fișele de post oficiale pentru șeful, șeful adjunct și consultanții principali ai DSP sugerează că fiecare dintre ei poate fi implicat în gestionarea portofoliului AT, în realitate cea mai mare parte a acestei activități este realizată de consultantul principal desemnat special cu normă întregă și șeful DSP cu normă redusă (30%), cu o rezervă ocazională în persoana șefului adjunct (5-10%) atunci când șeful DSP este absent.²⁰¹

Analiza fișelor de post relevante (a se vedea **Anexa 8**) arată probleme similare cu cele din analiza cadrului normativ de mai sus. Sarcinile zilnice atribuite personalului DSP nu sunt în

¹⁹⁷ A se vedea Anexa 3 la Raportul național de realizare a politicii de prevenire și combatere a TFU pentru anul 2018. Acces: www.antitrafic.gov.md/files/Anexa_nr_3_2018.pdf

¹⁹⁸ Accesi: http://antitrafic.gov.md/public/files/Ex-post_independent_evaluation.pdf

¹⁹⁹ Interviu cu DSP, răspuns la sondajul scris al OIM Moldova.

²⁰⁰ Document oferit de DSP

²⁰¹ Informație primită de la DSP

concordanță cu prioritățile stabilite prin Legea nr. 241/2005, cu funcțiile de bază, competențele și responsabilitățile atribuite DSP prin Hotărârea GRM nr. 472/2008, cu mandatul Cancelariei de Stat conform Hotărârii GRM nr. 657/2009 și, ocazional, cu Regulamentul DSP, și par să se bazeze mai mult pe precedent (activitatea SP înainte de reformă) decât pe cadrul normativ curent sau pe resursele disponibile.

Fișa postului singurului consultant principal special desemnat la CNCTFU include un spectru neobișnuit de larg de responsabilități de nivel înalt (care uneori cuprinde și alte arii tematice ale activității DSP), *printre altele*:

- asigurarea implementării Strategiei Naționale și PNA;
- coordonarea activităților AT;
- coordonarea, monitorizarea și evaluarea elaborării și implementării politicilor de stat în domeniul AT;
- coordonarea cooperării între autorități publice, organizații interguvernamentale, organizații non-guvernamentale, instituții naționale din alte țări pentru elaborarea mecanismului de cooperare națională și transnațională;
- stabilirea și menținerea cooperării cu instituțiile internaționale, comunitatea donatorilor și societatea pentru a identifica oportunități de finanțare a activităților ce țin de TFU și protecția drepturilor omului;
- coordonarea procesului de identificare și armonizare a resurselor financiare pentru realizarea studiilor/cercetărilor, campaniilor naționale și internaționale de informare și sensibilizare cu privire la TFU și protecția drepturilor omului;
- identificarea resurselor pentru realizarea studiilor/cercetărilor cu privire la TFU și drepturile omului, pentru a evalua tendințele din Republica Moldova;
- organizarea și susținerea campaniilor naționale și internaționale de informare și sensibilizare cu privire la TFU și protecția drepturilor omului, asigurând cooperarea cu mass-media în acest domeniu;
- organizarea delegațiilor naționale pentru participare la conferințe internaționale, ateliere, seminare de instruire, etc.²⁰²

În esență, fișa postului sugerează că de la un singur consultant principal se așteaptă îndeplinirea majorității funcțiilor delegate către DSP de către CNCTFU ca coordonator național și raportor național *de facto*, pe lângă oferirea suportului logistic și administrativ pentru CNCTFU și GTC. Acesta este un set de responsabilități nerealist pentru o singură persoană și nu este în concordanță cu nivelul ierarhic al postului, împiedicând în mod efectiv orice profesionist să aibă succes la acest loc de muncă, indiferent de nivelul de experiență și competență. O asemenea abordare creează, de asemenea, un risc extrem de ridicat de epuizare profesională într-o perspectivă pe termen scurt, ceea ce sporește și mai mult instabilitatea structurii DSP.

„Diana [consultantul principal] nu poate acoperi totul singură, ea deja cu greu ține pasul cu sarcinile de rutină”. (Din interviul cu CAP)

Este evident că o astfel de alocare de responsabilități personalului DSP nu face Direcția capabilă să-și îndeplinească eficient rolul în elaborarea, coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicilor de combatere a traficului în Republica Moldova și creează riscuri serioase pentru durabilitatea și continuitatea activității sale în domeniul AT.

²⁰² Fișa postului nr. 361, traducerea în engleză oferită de OIM Moldova

b) Conducerea

Înainte de a-și asuma rolul curent, șeful DSP a lucrat la Ministerul Economiei în sfera coordonării asistenței externe și finanțării internaționale și nu a avut anterior experiență în niciuna din ariile tematice ce țin de competența DSP. În ciuda lipsei inițiale de competență și a constrângerilor contextuale,²⁰³ ea a putut să asigure menținerea operațiilor cheie ale SP pentru CNCTFU și realizarea progresului în cooptarea de noi parteneri.²⁰⁴ Factorii cheie au fost mobilizarea experienței consultantului principal AT, care ocupă acest post mai mult cinci ani, precum și asistența partenerilor de dezvoltare.

Mai multe părți interesate intervievate au apreciat șeful DSP pentru un nivel înalt de motivare, deschidere și efort depus²⁰⁵ și au remarcat în mod pozitiv calitatea interacțiunilor cu DSP ca succes al SP.²⁰⁶ Alții, însă, au remarcat că lipsa de cunoștințe și experiență în sferele relevante a împiedicat până acum șeful DSP să dezvolte o viziune strategică solidă și să-și asume un rol puternic de conducere în dirijarea consultărilor cu părțile interesate și asigurarea acțiunilor eficiente ca urmare a adunărilor organelor de coordonare.²⁰⁷

De remarcat sunt eforturile depuse de șeful DSP pentru îmbunătățirea rezultatelor activității Direcției, în special, realizarea rapoartelor mai concise, concentrate și ușor de utilizat; îmbunătățirea formatului rezoluțiilor CNCTFU pentru a include mai multe detalii și a stabili mai concret obiectivele acțiunilor; dezvoltarea metodelor și instrumentelor mai bune de colectare a datelor; precum și formularea concluziilor semnificative din activitățile DSP pentru a le integra în planificarea viitoare a Direcției.

Studiu de caz

La 5 decembrie 2019, DSP a organizat o sesiune de informare pentru reprezentanții sectorului agricol din Republica Moldova ca răspuns la identificarea unui număr tot mai mare de cazuri de trafic și exploatare pe teritoriul țării. Deși atelierul a fost susținut de partenerii de dezvoltare, DSP a preluat pe deplin conducerea organizării acestuia.

În ciuda importanței subiectului și a bunelor intenții, atelierul nu a avut succes. El a avut puțini participanți, iar cei prezenți au arătat puțină înțelegere a subiectului și interes pentru acesta.

DSP a tras concluzii cu privire la comunicarea înainte de eveniment, formularea agendei pentru viitoarele sesiuni de informare, formularea subiectelor în dependență de profilul publicului țintă și asigurarea concentrării mai bune a sesiunilor pe nevoile acestora. Concluziile făcute au fost luate în considerare în planificarea altor patru evenimente similare prevăzute pentru anul 2020.²⁰⁸

În același timp, șeful DSP a constatat nevoia de a combina numeroasele și solicitantele portofolii atribuite DSP cu rolul de coordonator național *de facto* pentru combaterea TFU, elaborate anterior de SP, care sunt excesiv de suprasolicitante și nedurabile. Este probabil ca în perspectiva pe termen mediu șeful DSP să ia în considerare revizuirea în continuare a misiunii,

²⁰³ Instabilitate politică pe parcursul anului 2019; este nevoie de timp pentru a completa în totalitate personalul Direcției (funcția de consultant principal pentru cooperarea cu societatea civilă nu a fost ocupată decât în a doua jumătate a anului 2019; anterior, șeful DSP se ocupa de volumul de muncă respectiv)

²⁰⁴ Companii aeriene, companii de transport și handling, sectorul agricol

²⁰⁵ Interviuri cu MAI, PG, MJ, OHCHR

²⁰⁶ Interviuri cu CNPAC, PG, MAEIE

²⁰⁷ Interviuri cu La Strada Moldova, CPA, CNFCEM, CCTP

²⁰⁸ Interviuri cu DSP, OIM

domeniului de activitate și structurii Direcției (încercările respective au fost deja făcute cu Guvernul precedent).

Viziunea de până acum a fost ca portofoliile relevante ale DSP (drepturile omului, protecția drepturilor copilului, combaterea TFU) să fie integrate în Planul Național de Acțiune pentru Drepturile Omului și în activitatea organului consultativ guvernamental la nivel înalt respectiv, tematica specifică fiind tratată de subcomisii relevante.

„În cazul în care este nevoie de un coordonator național cu drepturi depline pentru a se concentra puternic asupra TFU, este mai bine de separat această funcție de DSP. Dacă se ia decizia de a menține acest rol în cadrul DSP, acesta trebuie fie redus în mod semnificativ, fie DSP trebuie alocate resurse umane și financiare suplimentare”. (Din interviul cu DSP)

În prezent șeful DSP nu a indicat o motivație sau interes puternic pentru a pleda pentru cele din urmă.

Având în vedere posibilă opoziție puternică față de ideea absorbirii portofoliului AT în agenda mai largă a drepturilor omului,²⁰⁹ consecințele potențiale ale presiunii interne pentru modificarea rolului DSP sunt greu de prevăzut. Cu toate acestea, este evident că neacordarea priorității menținerii de către conducerea DSP a rolului solid de coordonator național în domeniul AT, agravată de deficitul de resurse, ar putea duce la deteriorarea în continuare a acestui rol indiferent de presiunile din anturaj.

²⁰⁹ Interviuri cu PG, MJ, OSCE, OIM

3. Concluzii și recomandări

Constatările făcute în cadrul cercetării au confirmat în mare măsura ipoteza de lucru că absorbția SP în DSP a slăbit semnificativ capacitatea acesteia de a-și îndeplini rolul în elaborarea, implementarea și monitorizarea politicilor AT în Republica Moldova, cu implicații negative pentru eficacitatea și coerența politicilor AT în perspectiva pe termen mediu și lung.

Analiza indică faptul că DSP nu are capacitatea deplină de a-și îndeplini eficient toate funcțiile îndeplinite anterior de SP. Prin urmare, rolul de lider puternic dezvoltat anterior de SP este diluat, ceea ce va afecta negativ dezvoltarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor CT din Moldova și îndeplinirea angajamentelor GRM asumate în cadrul actelor juridice internaționale și naționale. Atât factori externi cât și interni sunt în joc în acest proces.

Presiunile din anturaj analizate în acest raport ar putea forța Direcția să mențină un spectru limitat de operațiuni în calitate de coordonator național AT și raportor național *de facto* pe termen scurt. Cu toate acestea, reforma administrației publice, în curs de desfășurare, care ar putea afecta în continuare Cancelaria de Stat, a reînnoit eforturile de lobby din partea partenerilor de dezvoltare nemulțumiți de situația curentă, iar presiunile interne ar putea declanșa modificări ulterioare, cu consecințe imprevizibile pentru portofoliul AT.

Astfel, prezentul aranjament instituțional pentru coordonarea politicilor AT poate fi privit doar ca o soluție temporară. Părțile interesate din domeniul AT trebuie să dezvolte cât mai curând posibil o nouă viziune pentru modul în care rolurile de coordonator național puternic și raportor național în domeniul AT ar putea fi păstrate și dezvoltate în Republica Moldova.

Acest lucru poate presupune reconsiderarea întregii configurații instituționale și legislative în domeniul AT în scopul revizuirii, clarificării și dezambiguizării rolurilor ale tuturor actorilor relevanți implicați în coordonarea politicii naționale AT, inclusiv CNCTFU, Ministrului afacerilor externe și integrării europene în calitate de președinte, DSP și șeful său în calitate de secretar al CNCTFU. În timp ce elaborarea recomandărilor privind soluții specifice pentru o reformă sistematică a răspunsului/politicii AT în Moldova depășește obiectivele al acestui raport, care a fost comandat ca evaluare a capacității DSP, concluziile sale sugerează că eficiența oricărei intervenții viitoare de consolidare a capacității depinde de abordarea mai profundă a problemelor existente, inclusiv:

- Politica națională AT trebuie să fie integrată într-o politică națională mai largă, cum ar fi Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului sau o politică integrată pentru combaterea crimelor recunoscute drept încălcări ale drepturilor omului și protejarea victimelor infracțiunilor violente sau ar trebui să rămână o politică separată?
- Ce agenție guvernamentală ar trebui să coordoneze politica națională AT? Ar trebui să fie Cancelaria de Stat / DSP, MAEIE sau un alt minister de profil? În prezent, rolurile CNCTFU și ale președintelui său, precum și ale DSP și ale șefului său în calitate de secretar CNCTFU, nu sunt delimitate clar în cadrul normativ, iar delimitarea funcțiilor observate în practică s-a bazat în mare măsură pe precedent și depinde de rol puternic de conducere a SP.
- Care este rolul CNCTFU? Este un organ consultativ al GRM sau o platformă de coordonare? Rămâne acest comitet ca organ de nivel înalt sau ar trebui reînființat ca o platformă consultativă de nivel tehnic a agenției de stat responsabile de coordonarea politicilor naționale AT (de exemplu, modelată după GTC-ul – group existent consultativ al DSP) sau altfel reformat?

- Rolul de conducere puternic și funcțiile operaționale dezvoltate anterior de SP în calitate de coordonator național AT de facto pot fi păstrate și dezvoltate în mod durabil în cadrul unui „secretariat” plasat în „Centrul Guvernului” sau ar trebui să fie investite într-o autoritate executivă; adică un minister de resort? Ce minister ar fi?
- Ar trebui să fie consolidată președinția CNCTFU, funcțiile de coordonare operațională și sprijinul secretar al Comitetului într-o singură agenție sau GRM ar trebui să păstreze abordarea actuală, mai descentralizată a coordonării politicii naționale AT?
- Ce consideră GRM drept funcții esențiale ale raportorului național, având în vedere contextul deficienței severe de resurse umane și financiare? În cazul în care acestea se limitează la colectarea și raportarea periodică a informațiilor sau ar include un domeniu mai larg de activități, cum ar fi coordonarea cercetării AT, dezvoltarea instrumentelor de colectare și gestionare a datelor, asigurarea calității și coerenței datelor la nivel general, monitorizarea și evaluarea eficacității politicilor AT, etc?

În prezent, există argumente puternice pentru menținerea unei agende domeniul AT distincte, cu un organ de coordonare specializat și coordonator național operațional care să asigure mobilizarea continuă a autorităților naționale și locale pentru o combatere eficientă a TFU. Integrarea portofoliului domeniul AT într-o politică tematică mai largă, cum ar fi drepturile omului, nu pare a fi o direcție de acțiune optimă în contextul politic și economic curent din Republica Moldova și ar putea întâmpina opoziție puternică din partea părților interesate din domeniul AT și a observatorilor internaționali. Deși, ideea promovării defragmentării politicilor pare atractivă, un asemenea pas ar duce la schimbarea rapidă a priorităților în activitatea AT și la pierderea capacităților generate anterior și a concentrării instituțiilor asupra acestei teme.

După cum arată concluziile acestui raport, funcționarea unui coordonator național AT (până în prezent, de facto) în cadrul unei agenții în afara și deasupra ministerelor de profil s-a dovedit, înainte de reforma sa în 2019, eficientă și în contextul Republicii Moldova și corespunderea cu ceea ce este considerat o practică bună la nivel internațional. Păstrarea acestui rol în Cancelaria de Stat ar fi în concordanță cu efortul de dezvoltare precedent și, bazându-se pe realizările anterioare, este probabil să necesite investiții mai mici din partea Guvernului și partenerilor de dezvoltare. De asemenea, are avantaje specifice în ceea ce privește coordonarea activităților la nivel local, având în vedere constituirea actuală a comisiilor teritoriale pentru combaterea TFU. Cu toate acestea, această abordare conține riscuri pentru sustenabilitatea viitoare a coordonatorului național AT, *printre altele*, deoarece multe dintre funcțiile sale esențiale nu sunt organice sau echivalente cu funcțiile „Centrului Guvernului”.

Pe de altă parte, concluziile acestui raport sugerează că delegarea funcțiilor de coordonare operațională unui minister de resort ar reprezenta propriul set de provocări. Printre altele, acesta ar putea slăbi rolul de conducere al coordonatorului național AT și capacitatea sa de a supraveghea și gestiona cooperarea inter-agenție a părților interesate ale politicii AT, poate prezenta riscuri de respingere a răspunsului operațional AT și, în caz contrar, să limiteze capacitățile coordonatorului național AT, având în vedere natura de specialitate a ministerelor de resort. De asemenea, ar fi nevoie de o revizuire majoră a cadrului normativ și de eforturi și investiții semnificative de consolidare a capacităților atât din partea GRM, cât și din partea partenerilor de dezvoltare. Cu toate acestea, această abordare ar fi mai bine armonizată cu direcția generală a reformei administrative și cu practica actuală pentru alte politici tematice din Moldova, asigurând o durabilitate mai mare a rolului. Aceasta ar permite, de asemenea, un mandat executiv mai larg pentru coordonatorul național AT.

Totuși, aceste potențiale avantaje nu s-ar materializa dacă ministerul selectat nu va fi dotat cu resursele umane și financiare necesare (așa cum se pare că în prezent este cazul altor politici

tematice), precum și dacă cadrul normativ nu va permite să îndeplinească acest rol. Reprezentanții ministerelor cheie (MAI, MSMPS și MAEIE) intervievați pentru acest raport și-au exprimat opoziția puternică de a-l prelua fără alocarea resurselor suplimentare, având în vedere supraîncărcarea semnificativă a personalului existent. În plus, va trebui să se ia o decizie cu privire la faptul dacă funcțiile de coordonare operațională și de sprijinul secretariat al CNCTFU vor continua să fie încadrate într-o agenție de stat sau separate între două agenții diferite (de exemplu, funcțiile de asistență secretarială ar putea rămâne la DSP, în timp ce funcțiile de coordonare operațională transferate către un minister de resort). În ultimul caz, delimitarea clară a funcțiilor în cadrul normativ ar fi esențială pentru asigurarea funcționării efective a sistemului de coordonare AT și prevenirea potențialelor conflicte între agențiile statului (a se vedea descrierea situației cu coordonarea politicii de protecție a drepturilor copilului).

Cea mai apropiată ocazie pentru a introduce schimbări pare să fie elaborarea noului PNA AT pentru anii 2021-2023. Indiferent de faptul dacă în final se preferă îmbunătățirea capacităților DSP sau transferul funcțiilor de coordonator național și/sau raportor național în altă parte, punctele de acțiune relevante vor avea nevoie de alocare de resurse specifice din bugetul de stat ca parte a noului document de politică în domeniul AT și de integrare a acestora în Cadrul bugetar pe termen mediu.

Dacă se ia decizia de a menține funcțiile de coordonator național AT în cadrul DSP, trebuie create condiții mai favorabile și o configurare organizațională mai bună pentru îndeplinirea eficientă a acestui rol, în special:

Condiții favorabile:

- Legea nr. 241/2005, Hotărârile GRM nr.472/2008 și nr.657/2009 ar trebui să fie revizuite pentru a specifica că Secretariatului Permanent al CNCTFU îi sunt delegate funcțiile operaționale ale coordonatorului național AT;
- Hotărârea GRM nr.472/2008 ar trebui să fie revizuită pentru a dezambigua rolurile Ministrului afacerilor externe și integrării europene în calitate de președinte CNCTFU și al DSP în calitate de secretariat al acestuia;
- Hotărârea GRM nr.472/2008 ar trebui să fie armonizată cu Hotărârea GRM nr.657/2009, *printre altele*, prin înlăturarea funcțiilor SP care nu sunt în conformitate cu mandatul Cancelariei de Stat;
- Misiunea/scopul SP ca autoritatea căreia îi sunt delegate funcțiile operaționale ale coordonatorului național AT (nu doar sprijin secretar / clerical al CNCTFU) ar trebui să fie pronunțată și consecventă în cadrul normativ relevant (Legea nr.241/2005, Hotărârile GRM nr.472/2008 și nr.657/2009 și Regulamentul DSP);
- Regulamentul DSP ar trebui să fie aliniat la Hotărârile GRM nr.472/2008 și nr.657/2009, inclusiv consolidarea prevederilor privind controlul punerii în aplicare a politicilor AT, coordonarea asistenței tehnice, monitorizarea și evaluarea politicilor, colectarea și analiza datelor, eliminând în același timp funcțiile non-organice, cum ar fi implementarea directă (să fie predate autorităților executive relevante);
- Toate activitățile de implementare directă, inclusiv consolidarea capacităților, sensibilizarea și cooperarea internațională, în viitorul PNA ar trebui să fie atribuite ministerelor de profil relevante. În același timp, toate activitățile legate de coordonarea politicilor și elaborarea cadrului normativ ar trebui să includă DSP cel puțin ca partener.

Tabelul comparativ din **Anexa 8** la prezentul raport poate fi utilizat ca o resursă pentru revizuirea relevantă a cadrului normativ.

Configurare organizațională:

- DSP ar trebui să i se acorde un grad mai mare de independență, în conformitate cu cerințele articolului 29 din Convenția CoE privind lupta împotriva TFU, care include drept de semnătură documentelor, competențele de planificare a resurselor, etc.;
- Alocarea personalului pentru portofoliul AT trebuie mărită cu personal separat dedicat formulării de politici și îmbunătățirii cadrului normativ, mobilizării părților interesate și coordonării; monitorizării, evaluării și raportării;
- Bugetul operațional anual trebuie alocat DSP în conformitate cu planul său anual de acțiune, pentru a se asigura că aceasta își poate îndeplini responsabilitățile în ceea ce privește coordonarea și comunicarea, monitorizarea și evaluarea, colectarea și analiza datelor. Bugetul ar trebui să acopere costurile deplasărilor de serviciu cu scopul de monitorizare și coordonare, traducere scrisă și modernizări tehnologice, precum și, în mod ideal, dezvoltarea personalului și consolidarea capacităților, comunicare și consultanță/cercetări;
- Capacitățile DSP în sfera colectării și analizei de date trebuie consolidate, inclusiv prin dezvoltarea/re-operaționalizarea instrumentelor relevante de colectare, prelucrare și analiză a datelor.

De asemenea, este recomandat pentru partenerii de dezvoltare să ia în considerare explorarea și oferirea asistenței pentru DSP în implementarea inovațiilor și soluțiilor tehnologice care ar putea facilita activitatea sa, în special în coordonarea activității comisiilor teritoriale AT.

Nivelul individual:

- Termenii de referință pentru personalul DSP trebuie să fie aliniați corespunzător la Regulamentul DSP revizuit, în special, înlăturarea responsabilităților care nu sunt în concordanță cu Hotărârea GRM nr.657/2009. Anexa 8 la acest raport poate fi utilizată ca resursă pentru revizuirea relevantă;
- Atribuirea responsabilităților pentru personalul DSP trebuie să corespundă cu statutul lor (de exemplu: consultantul principal nu poate fi responsabil de „asigurarea implementării Strategiei naționale și a PNA”, aceasta ar trebui să fie responsabilitatea coordonatorului național sau a unui funcționar de nivel înalt al autorității publice, care exercită funcțiile operaționale ale coordonatorului național AT).

Orice proces ulterior de consolidare a capacității și de reformă DSP va trebui consultat și comunicat în detaliu, cu implicarea tuturor părților interesate relevante și ținând cont de angajamentele Republicii Moldova în cadrul tratatelor internaționale relevante. Coordonarea dintre partenerii de dezvoltare cu privire la eforturile lor de advocacy la GRM, în special la Cancelarie de Stat, va trebui să fie consolidată pentru a atenua impacturile potențiale negative asupra agendelor reciproce. În acest scop, un grup de lucru inter-agenție ad hoc, condus de DSP, care ar încorpora părțile interesate cheie ale diferitelor portofolii, ar putea fi o platformă utilă pentru dialogul și sincronizarea revizuirii necesare a cadrului normativ și configurării organizaționale, precum și sincronizarea activităților planificate de consolidare a capacității, etc.

Ar fi util și ca părțile interesate din domeniul AT să-și dubleze în prezent eforturile de advocacy și educație a conducerii țării, a Cancelariei de Stat și a DSP cu privire la importanța unui răspuns AT solid, pentru a preveni de-prioritizarea și deteriorarea ulterioară a acesteia. În contextul actual de probabilă instabilitate politică, părțile interesate din domeniul AT ar trebui să anticipeze posibile schimbări ale Guvernului, să evalueze riscurile și să dezvolte planuri de urgență și răspuns, după caz.

În procesul de evaluare a eforturilor AT ale Republicii Moldova și de pregătire a rapoartelor lor respective, mecanismele externe de monitorizare ar trebui să acorde atenție deosebită problemei slăbirii rolului coordonatorului național, pentru a atrage atenția GRM asupra necesității de a spori capacitățile relevante și a ajuta părțile interesate în eforturile de advocacy în această privință.

Fezabilitatea și opțiunile pentru înființarea oficiului raportorului național AT

În legătură cu evaluarea capacității DSP, în cadrul cercetării s-a analizat fezabilitatea introducerii postului de raportor național AT ca o modalitate de consolidare a cadrului instituțional în domeniul AT în Republica Moldova. În contextul țării, această problemă este inseparabilă de discuțiile despre viitorul coordonatorului național AT, analizat mai sus, iar relevanța opțiunilor potențiale ar depinde în mare măsură de rezultatele sale. În acest scop, un efort de sensibilizare al GRM și a altor părți interesate relevante (de exemplu, sub forma unei serii de mese rotunde, prezentări tematice ca parte a unei ședinței obișnuite a CNCTFU, diseminarea notelor de informații relevante către agențiile cheie, etc.) cu privire la rolul și domeniul de aplicare potențial al competențelor și responsabilităților raportorului național AT ar trebui să precede și să fie utilizate ca un punct de pornire pentru consultări ulterioare cu privire la viitoarea configurarea instituțională.

Dacă se ia decizia de a transfera rolul operațional de coordonare a politicii AT de la DSP către un minister de resort, separarea funcțiilor de raportor național ar putea contribui la menținerea abordării descentralizate a gestionării politicilor AT și optimizarea utilizării resurselor, asigurând o mai bună responsabilitate a coordonatorului național și ar oferi garanții împotriva tratării TFU ca un anumit tip de fenomen prin încorporarea perspectivelor tuturor părților interesate, inclusiv ale victimelor TFU. Funcțiile coordonatorului național și ale raportorului național ar trebui să fie clar definite și delimitate în cadrul normativ pentru a evita neînțelegerea și conflictul dintre agențiile relevante, impunerea unei sarcini de raportare duble pe părțile interesate AT și irosirea resurselor extrem de limitate. De asemenea, va trebui să fie instituite mecanisme solide pentru a lua măsuri în urma rapoartelor și recomandărilor raportorului național pentru a asigura eficacitatea instituției date.

Interviurile cu părțile interesate au oferit o bază pentru a examina posibilitatea plasării viitoare a competențelor raportorului național la Oficiul Avocatului Poporului. Acesta din urmă are un avantaj puternic, deoarece este o instituție independentă și acreditată în mod corespunzător, cu acces la toate tipurile de entități juridice din toată Moldova. Oficiul Avocatului Poporului are deja experiență în monitorizare, evaluare și raportare și un spectru larg de surse de informații (reclamații individuale, sondaj de opinie, statistici, rapoarte ale agențiilor etc.). Ca instituție care lucrează direct cu indivizii și acordă o atenție specială drepturilor omului, aceasta are un potențial semnificativ pentru încorporarea în raportarea națională privind politicile AT a unui aspect lipsit în prezent – vocii persoanelor traficate. Mecanismele pentru a lua măsurile în urma rapoartelor Avocatului Poporului sunt instituite, deși unele dintre părțile interesate au subliniat că acestea sunt încă relativ slabe. Dezavantaj ar fi că mandatul Avocatului Poporului se limitează la evaluarea impactului politicilor statului asupra drepturilor omului și nu cuprinde evaluarea eficacității acestora. Oficiul Avocatului Poporului își definește prioritățile în principal pe baza plângerilor primite, care până în prezent au inclus doar puțin în legătură cu TFU. Creșterea capacității suplimentare poate fi necesară pentru a se asigura că Oficiul este capabil să îndeplinească funcțiile raportorului național AT în conformitate cu standardele internaționale și cu cele mai bune practici. În același timp, la fel ca și alte agenții de stat din Moldova, limitările

grave de resurse sunt un motiv de îngrijorare, deficitul de resurse umane fiind cel mai pronunțat dintre ele (la momentul cercetării, 60% din posturi în Oficiul Avocatului Poporului erau vacante).

O abordare alternativă (propusă și discutată în cadrul atelierului de validare al acestui raport) ar putea fi atribuirea funcțiilor de raportor național unității relevante a Cancelariei de Stat. Cu toate acestea, trebuie avut în vedere faptul că, deși supravegherea autorităților executive, monitorizarea și evaluarea politicilor și pregătirea materialelor informaționale și analitice sunt competențe organice ale Cancelariei, accentul său principal este planul de acțiuni al Guvernului, nu politicile tematice individuale. În acest context, raportorul național AT plasat în „Centrul Guvernului” ar fi o altă practică excepțională pentru Moldova, solicitând recunoașterea specifică și continuă a politicii AT ca prioritate națională la cel mai înalt nivel. În acest caz instituția poate se confruntă cu riscuri pentru durabilitatea sa pe termen lung (asemănătoare cu cele întâlnite de SP al CNCTFU, așa cum a fost analizat în acest raport). Dezvoltarea unui oficiu al raportorului național în cadrul Cancelariei de Stat ar necesita, de asemenea, o investiție semnificativă în consolidarea capacităților, inclusiv revizuirea cadrului normativ, formarea personalului, sprijin metodologic etc.

În final, există modele / precedente pentru alte politici în Moldova (de exemplu, combaterea traficului ilicit de droguri) și în alte țări (a se vedea **Anexa 7**) de a atribui rolul raportorului național unui minister de resort diferit de cel al coordonatorului național. Cu toate acestea, această abordare nu este recomandată în această etapă, din cauza unui număr de dezavantaje semnificative asociate acesteia. Acestea includ, *printre altele*, capacități limitate ale ministerelor de resort (inclusiv mandatul limitat ca instituții specializate, expertiză insuficientă în monitorizarea, evaluarea și raportarea multidisciplinară și resursele umane, financiare și tehnice limitate) și probabilitatea mare de prejudecăți care să genereze conflicte între agenții care să prezintă un risc grav pentru integritatea răspunsului AT în Moldova. Această opțiune poate fi revizuită într-o etapă ulterioară, în care conceptul de descentralizare va fi mai profund înrădăcinat în sistemul de administrație publică din Moldova.

Dimpotrivă, dacă se ia decizia de a păstra funcțiile de coordonare operațională cu DSP, o încercare de a separa funcția raportorului național este probabil să dilueze în continuare rolul său de lider de coordonator național AT *de facto*. Un curs de acțiune mai potrivit în acest caz ar pleda pentru alocarea resurselor umane și financiare suplimentare către DSP pentru a se asigura capacitatea DSP de a îndeplini acest rol și să ajute DSP în consolidarea ceea ce GRM ar defini drept funcții prioritare al raportorului său național AT (a se vedea mai sus). Acesta din urmă ar include, *printre altele*, armonizarea și eficientizarea competențelor și responsabilităților relevante în cadrul legal și normativ (în special, Legea nr.241/2005, Hotărârile GRM nr.472/2008 și nr.657/2009, precum și Regulamentul DSP); consolidarea implicării DSP și a capacităților de a asigura coerența și utilitatea colectării datelor și cercetării TFU la toate nivelurile; asigurarea de instruire suplimentară pentru DSP cu privire la raportare; și asigurarea faptului că toate activitățile PNA legate de colectarea datelor, cercetarea, monitorizarea și evaluarea includ DSP cel puțin ca partener. Este recomandat să includeți acțiuni relevante și finanțare în noul PNA 2021-2023.

Evaluarea independentă a politicilor AT ar putea continua să fie realizată prin implicarea societății civile sau a instituțiilor de cercetare independente, cel puțin în perspectiva la jumătatea perioadei de implementare. În același timp, DSP ar putea stabili o cooperare mai substanțială cu Oficiul Avocatului Poporului, *printre altele*, pentru a aduce vocea VT în raportarea națională. Acest lucru ar putea fi realizat, de exemplu, prin implicarea Oficiului Avocatului Poporului în elaborarea unui raport special privind drepturile victimelor TFU, cu condiția să se acorde atenție

cuvenită modului în care o astfel de inițiativă se va alinia cu Principiile de la Paris.²¹⁰ Punctele de acțiune relevante și alocarea bugetară vor trebui să fie incluse în PNA 2021-2023 pentru a realiza astfel de evaluări independente.

²¹⁰ <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>