

**EVALUAREA
STRATEGIEI NAȚIONALE DE PREVENIRE ȘI
COMBATERE A TRAFICULUI DE FIINȚE UMANE
A REPUBLICII MOLDOVA
PENTRU ANII 2018-2023**

RAPORT

25 noiembrie 2022

Raportul a fost elaborat la solicitarea AO Centrul Internațional „La Strada” (Moldova) în cadrul proiectului *Consolidarea răspunsului național de combatere a traficului de persoane și violenței în bază de gen în Republica Moldova în contextul conflictului armat din Ucraina*, finanțat de Oxfam GB.

Opiniile exprimate în prezentul raport reprezintă viziunea autorului și nu neapărat reflectă poziția Centrului Internațional „La Strada” sau a Oxfam GB.

Elaborat de: Hanna Antonova
Consultant
Tel.: +380 66 756 96 73
E-mail: hanna.antonova@gmail.com

Autorul și Centrul Internațional „La Strada” aduc mulțumiri tuturor profesioniștilor din domeniul antitrafic, care au contribuit prin expertiză, timpul și efortul lor la realizarea acestei evaluări.

Cuprins

Lista acronimelor	4
1. Sumar executiv.....	5
2. Introducere	7
2.1 Contextul și rezumatul Strategiei.....	7
2.2 Metodologia de evaluare.....	12
2.3 Limitări	16
3. Rezultatele evaluării.....	18
3.1 Relevanța.....	18
3.2 Coerența	31
3.3 Efectivitatea	36
3.4 Eficiența	45
3.5 Impact	49
3.6 Durabilitatea.....	58
4. Concluzii.....	61
5. Recomandări	65
6. Anexe	68

Lista abrevierilor și acronimelor

ANAS	Agenția Națională Asistență Socială a Republicii Moldova
CAP	Centrul de asistență și protecție a victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane
CCTP	Centrul pentru Combaterea Traficului de Persoane al INI al IGP, Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova
CoE	Consiliul Europei
COVID-19	Coronavirus de tip nou, identificat în 2019
AT	Antitrafic
UE	Uniunea Europeană
PG	Procuratura Generală a Republicii Moldova
GRETA	Grupul de experți privind lupta împotriva traficului de ființe umane din cadrul Consiliului Europei
OIM	Organizația Internațională pentru Migrație
EMD	Echipa multidisciplinară
MLSP	Ministerul Muncii și Protecției Sociale al Republicii Moldova
PNA	Planul național de acțiuni
CNCTFU	Comitetul național pentru combaterea traficului de ființe umane
MNRV	Mecanismul național de referire pentru protecția și asistența victimelor infracțiunilor
SNR	Sistemul național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
PCCOCS	Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale
SMART	Obiectivele SMART: Specific, Măsurabil, Realizabil, Relevant, Încadrat în timp
CT TFU	Comisiile teritoriale pentru combaterea traficului de ființe umane
RM	Republica Moldova
RTT	Resortisant al unei țări terțe
TFU	Trafic de ființe umane
ONU	Organizația Națiunilor Unite

1. Sumar executiv

Strategia națională de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2018-2023, cât și Planul de acțiuni pentru anii 2018-2020 privind implementarea acesteia au fost aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 461/2018, iar, ulterior, prin Hotărârea Guvernului nr. 319/2021 a fost aprobat Planul de acțiuni pentru anii 2021-2022 privind implementarea Strategiei. Strategia națională menționată și Planul de acțiuni pentru anii 2021-2022 au expirat în iulie 2022 în conformitate cu pct. 4 al Hotărârii de Guvern nr.386/2020 prin care a fost aprobat un nou Regulament cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice.

Noul Regulament (punctul 57) prevede că, după expirarea termenului de implementare a documentelor de politici publice, urmează a fi efectuată o evaluare finală în scopul prezentării unei imagini obiective a situației în domeniul vizat în conformitate cu următoarele criterii:

- 1) **relevanța** - pentru țară a documentului de politici publice și a măsurilor incluse;
- 2) **efectivitatea** – gradul de realizare a obiectivelor;
- 3) **eficiența** – modul de utilizare a mijloacelor bugetare alocate;
- 4) **durabilitatea** – capacitatea de a produce efecte de durată;
- 5) **impactul** documentului de politici publice – schimbările pozitive și negative produse de acest document.

În conformitate cu punctul 58 al Regulamentului, evaluarea poate fi **externă**, fiind efectuată de o entitate independentă contractată de către autoritatea administrației publice centrale responsabilă de evaluare sau de către partenerii de dezvoltare, în conformitate cu procedurile stabilite în documentul de politici publice vizat și în baza rapoartelor de progres realizate în procesul de monitorizare.

Centrul Internațional „La Strada” în cadrul proiectului *Consolidarea răspunsului național de combatere a traficului de persoane și violenței în bază de gen în Republica Moldova în contextul conflictului armat din Ucraina*, finanțat de Oxfam GB (Marea Britanie), a susținut Guvernul Republicii Moldova în realizarea unei evaluări finale independente a Strategiei naționale de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2018-2023 și a celor două Planuri de acțiuni pentru implementarea acesteia.

Prezentul raport este un rezumat al rezultatelor evaluării și include cinci secțiuni:

Secțiunea 1. Sumar executiv care include descrierea scopului și obiectivelor Strategiei, rezultatele implementării acesteia, precum și principalele concluzii și recomandări.

Secțiunea 2. Introducere - prezentarea succintă a Strategiei, scopul și metodele evaluării, precum și limitările acesteia.

Secțiunea 3. Rezultate – în această secțiune sunt analizate în detaliu constatările evaluării în conformitate cu criteriile de relevanță, efectivitate, eficiență, durabilitate și impact, precum și un criteriu suplimentar de **coerență**, recomandat de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică.

Secțiunea 4. Concluzii – sunt prezentate concluziile cheie ale evaluării.

Secțiunea 5. Recomandări vine o listă de acțiuni propuse pentru a îmbunătăți răspunsul antitrafic și elaborarea politicilor în viitor.

Raportul mai include cinci **anexe** care oferă detalii suplimentare referitor la evaluare și rezultatele acesteia.

În cadrul evaluării s-a constatat că Strategia națională și Planurile de acțiuni au constituit un progres semnificativ față de documentele de politici anterioare în domeniul de combatere a traficului de ființe umane și au fost apreciate de factorii de decizie ca instrumente importante pentru mobilizarea și

consolidarea eforturilor, asigurarea transparenței și direcționarea angajamentului asumat față de partenerii de dezvoltare și donatorii internaționali. În același timp, conținutul Strategiei ar putea fi îmbunătățit în continuare, inclusiv, dar fără a se limita la domeniul de aplicare și logica de intervenție a acesteia, sistemul de monitorizare și evaluare, coerența cu alte politici, precum și includerea perspectivelor beneficiarilor finali și actorilor la nivel local, și a problemelor intersectoriale. Au fost obținute rezultate imediate pozitive în toate domeniile de intervenție ale Strategiei, care au contribuit la realizarea progresului spre atingerea majorității rezultatelor așteptate. Totuși, deși au fost atinse rezultate vizibile, majoritatea problemelor identificate în Strategie au rămas nesoluționate la expirarea acesteia, din cauza naturii lor sistemice, a insuficienței eforturilor planificate și implementate, circumstanțelor care s-au schimbat, fie a factorilor externi. Pandemia de coronavirus și crizele multiple care decurg din invazia pornită de Rusia în Ucraina, împreună cu reformele administrative în derulare, fluctuația mare a personalului în instituțiile guvernamentale cheie, cât și lipsa resurselor, au influențat negativ procesul de implementare a Strategiei naționale și a Planurilor de acțiuni, cât și a rezultatelor acestora.

În rezultatul evaluării s-a constatat necesitatea în continuare a unui document de politici distinct în domeniul de prevenire și combatere a traficului de ființe umane în Republica Moldova, pentru a menține nivelul de angajament al factorilor relevanți, a susține realizările actuale, a răspunde provocărilor existente și a avansa cu soluționarea problemelor rămase nerezolvate. Procesul de integrare în Uniunea Europeană, cât și analiza atentă a răspunsului Guvernului la traficul de ființe umane, oferă un mediu propice pentru elaborarea și implementarea unui nou document de politici. Recomandările pentru conținutul și prioritățile acestuia sunt oferite în baza contextului actual, recomandărilor internaționale și lecțiilor învățate.

2. Introducere

2.1 Context¹

2.1.1 Traficul de ființe umane în Moldova – privire de ansamblu

Moldova este una dintre cele mai sărace țări din Europa.² Deși a înregistrat progrese la capitolul reducerea sărăciei și promovarea creșterii economice, țara continuă să se bazeze în mare parte pe remitențele cetățenilor săi care lucrează peste hotarele țării³ pentru a susține consumul privat, unul dintre elementele cheie ale creșterii economice.⁴ Conform ultimului studiu disponibil, se estimează că 41% din familiile din Moldova au un membru care lucrează peste hotare.⁵ Ținând cont de această rată considerabilă a migrației externe a forței de muncă, și de disponibilitatea de a accepta oferte nesigure de angajare în afara țării, riscurile de trafic de ființe umane (TFU) în rândul cetățenilor moldoveni sunt mari, aproximativ 6% din familiile din Moldova raportând cel puțin un membru de familie care se prezumă că a fost supus traficului și exploatării în afara țării în 2018-2019 (comparativ cu 2% estimate în 2014-2017), conform ultimelor estimări disponibile.⁶ În ceea ce privește procentul populației afectate de TFU, țara continuă să fie cea mai afectată țară de acest fenomen în regiunea Parteneriatului Estic al Uniunii Europene (UE).⁷ Numărul victimelor înregistrate ale TFU a oscilat de-a lungul anilor, în dependență de un șir de factori externi și interni.

În general, bărbații, femeile, fetele și băieții din Moldova sunt supuși formelor sexuale și non-sexuale de exploatare, în primul rând în afara țării, dar și pe plan intern. TFU în scopul exploatării prin muncă a reprezentat forma predominantă a acestei infracțiuni în ultimii ani, urmată de TFU în scopul exploatării sexuale.⁸ Multe victime provin din mediul rural și au un nivel scăzut de educație;⁹ un număr tot mai mare de victime referite către prestatorii de servicii de asistență se confruntă cu vulnerabilități multiple (de exemplu, lipsa unui adăpost, abuzul de substanțe, probleme de sănătate mintală, șomaj, violență sexuală și domestică, lipsa documentelor de identitate etc.).¹⁰ Noi forme de TFU și exploatare apar în mod constant și necesită o ajustare continuă a răspunsului antitrafic (AT).

2.1.2 Prezentare generală a răspunsului Guvernului

Prevenirea și combaterea TFU a constituit o prioritate pentru Guvernul Republicii Moldova (RM), societatea civilă, partenerii de dezvoltare, donatorii și observatorii internaționali în ultimele două

¹ Unele părți din această secțiune au fost preluate, într-o versiune actualizată, din lucrarea anterioară a autorului. A se vedea Evaluarea capacității Direcției Secretariate Permanente a Cancelariei de Stat a Republicii Moldova privind coordonarea politicilor antitrafic și a fezabilității instituirii poziției Raportorului național în domeniul antitrafic în Moldova, OIM, 2020. Accesează: <https://moldova.iom.int/sites/g/files/tmzbd1266/files/2020-10/FINAL%20Report.pdf>

² <https://www.worldbank.org/en/country/moldova/overview#1>

³ Populația Republicii Moldova constituie la moment 2.64 milioane (Ibidem)

⁴ <https://www.worldbank.org/en/country/moldova/overview#3>

⁵ Sondaj privind traficul de persoane: Belarus, Georgia, Moldova, și Ukraine. OIM și Info Sapiens, 2019, p.3

⁶ Ibid., p.3

⁷ Sondaj privind traficul de persoane: Belarus, Georgia, Moldova, și Ukraine. OIM și Info Sapiens, 2019, p.3

⁸ Date furnizate de Misiunea OIM în Moldova; Grupul de experți privind lupta împotriva traficului de ființe umane (GRETA) Raportul de evaluare: Republica Moldova. Al treilea raport de evaluare: Accesul la justiție și eficacitatea remedierii prejudiciilor cauzate victimelor TFU, GRETA (2020), p.8, (accesează: <https://rm.coe.int/greta-2020-11-fgr-mda-en/1680a09538>)

⁹ Raportul privind traficul de persoane. Departamentul de Stat al SUA, 2019, p.331. Accesează: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf>

¹⁰ Interviuurile cu actorii relevanți

decenii. Țara a înregistrat progrese semnificative în toate domeniile de combatere a TFU (așa-numita paradigmă a celor „4P” cu privire la răspunsul AT), inclusiv protecția victimelor, urmărirea penală a traficantilor, prevenirea TFU și a fenomenelor conexe și încurajarea parteneriatelor între diferiți actori la toate nivelurile.

În 2005, Guvernul RM a ratificat Convenția Națiunilor Unite (ONU) împotriva criminalității transnaționale organizate și Protocolul privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, care o completează (Protocolul de la Palermo), iar în 2006 - Convenția Consiliului Europei (CoE) privind lupta împotriva TFU. Alte convenții relevante în acest domeniu ratificate de Republica Moldova includ Convenția cu privire la drepturile copilului (1993) și cele două protocoale opționale ale acesteia (ratificate în 2004 și 2007); Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (ratificată în 1994); Convenția privind munca forțată sau obligatorie (ratificată în 2000); Convenția privind interzicerea celor mai grave forme ale muncii copiilor (2002); Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (2010); Convenția CoE privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (ratificată în 2022), Convenția CoE împotriva traficului de organe umane (2017), Convenția CoE privind protecția copiilor împotriva exploatarei sexuale și abuzului sexual (2012), Convenția europeană cu privire la asistența judiciară reciprocă în materie penală (1998) și altele.

În iunie 2014, Republica Moldova a semnat Acordul de Asociere cu UE, care a intrat pe deplin în vigoare în iulie 2016.¹¹ Recomandările ulterioare privind Agenda de Asociere,¹² *inter alia*, au determinat Guvernul RM să aprobe și să implementeze o strategie națională pentru o perioadă de șase ani de prevenire și combatere a TFU pentru 2018-2023, precum și consolidarea mecanismelor și capacităților de coordonare, monitorizare și raportare atât la nivel politic, cât și administrativ.

Guvernul RM a lucrat continuu asupra transpunerii angajamentelor internaționale în cadrul legislativ național.

În timp ce documentul strategic de bază, Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”,¹³ nu a menționat problema TFU, actuala Strategie națională de dezvoltare „Moldova Europeană 2030” prevede eliminarea TFU în două dintre cele zece obiective strategice ale sale,¹⁴ cu o țintă specifică de reducere a numărului victimelor TFU la 100 mii din populație.

TFU a fost definit și criminalizat în Codul penal al Republicii Moldova încă de la începutul anilor 2000 (articolul 165 din Codul penal); pe când traficul de copii încă din 1997 (articolul 206 din Codul penal). Codul conține un șir de alte articole care criminalizează activitățile legate de sau asociate cu TFU, cum ar fi utilizarea rezultatelor muncii sau serviciilor unei persoane care este victimă a TFU (articolul 165¹), sclavia și condițiile similare sclaviei (articolul 167), munca forțată (articolul 168), scoaterea ilegală a copilului din țară (articolul 207), recurgerea la prostituția practică de un copil (articolul 208²), proxenetismul (articolul 220), publicitatea în scopul obținerii ilegale de organe, țesuturi și celule umane sau privind donarea ilicită a acestora (articolul 213¹), traficul de organe, țesuturi și celule umane (articolul 158), organizarea cerșetoriei (articolul 302) și organizarea migrației ilegale (articolul 362¹).¹⁵ Legea nr.241/2005 privind prevenirea și combaterea TFU în vigoare din 2005, este actualizată în mod

¹¹ https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/moldova_en

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2017:215:FULL&from=EN>

¹³ Determină prioritățile și angajamentele Guvernului RM cu privire la implementarea Obiectivelor de dezvoltare durabilă.

¹⁴ 3. Ameliorarea condițiilor de muncă și reducerea ocupării neformale și 9. Promovarea unei societăți pașnice, sigure și incluzive

¹⁵ Strategia națională de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2018-2023. Anexa 1 la Hotărârea Guvernului nr. 461 din 22 mai 2018, p.3

constant pentru a reflecta noile tendințe ce țin de TFU și rezultatele reformelor guvernamentale. Legea reglementează toate aspectele răspunsului antitrafic, inclusiv prevenirea TFU, investigarea și urmărirea penală a traficanților, protecția victimelor și parteneriatele, cooperarea și coordonarea între factorii de decizie, atât pe plan intern, cât și transfrontalier.

A fost stabilit un cadru instituțional cuprinzător care include structuri de coordonare, actori și prestatori de servicii specializați și nespecializați, organizații ale societății civile și parteneri de dezvoltare. Unele dintre elementele sale de bază includ:

- Comitetul Național pentru Combaterea TFU (CNCTFU) este un organ consultativ permanent al Guvernului RM, creat în scopul coordonării activității de prevenire și combatere a TFU. Componenta Comitetului și Regulamentul de activitate a CNCTFU sunt aprobate prin Hotărârea de Guvern nr.472/2008 „Cu privire la aprobarea componentei CNCTFU și a Regulamentului Comitetului național”. Comitetul este prezidat de către Viceprim-ministru, Ministrul afacerilor externe și integrării europene. Ministrul afacerilor interne și Ministrul muncii și protecției sociale sunt vicepreședinți, iar conducători ai autorităților publice, inclusiv ai organelor de drept și altor organizații care desfășoară activități în domeniul AT, sunt membrii Comitetului.
- Funcționarea CNCTFU a fost asigurată de Secretariatul permanent al Comitetului național, creat în cadrul Cancelariei de Stat care a exercitat și funcția de coordonator național *de facto* a activității AT.¹⁶ În septembrie 2018, prin Hotărârea Guvernului nr.915/2018, Secretariatul a fost comasat cu alte două structuri similare responsabile de coordonarea domeniilor protecției drepturilor copilului și dialogului social, în scopul creării Direcției Secretariate Permanente, care, în 2020, a fost reformată în Direcția coordonare în domeniul drepturilor omului și dialog social.¹⁷ Șeful Direcției este secretarul a trei organe consultative guvernamentale, inclusiv CNCTFU.
- La nivel local, politica AT este coordonată de Comisiile teritoriale pentru combaterea TFU (CT TFU), care au fost create și funcționează în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 234/2008 privind aprobarea Regulamentului-cadru al comisiilor teritoriale pentru combaterea TFU. Nivelul de funcționare și capacitățile acestor comisii variază în țară.¹⁸
- Unitatea națională de coordonare din cadrul Ministerului Muncii și Protecției Sociale (MMPS) care coordonează activitatea echipelor multidisciplinare teritoriale (EMD), ce activează în baza Hotărârii de Guvern nr.228/2014, împreună formând mecanismul de coordonare a Sistemului Național de Referire (SNR) pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale TFU, fiind operațional în perioada 2018-2021.¹⁹
- Consiliul coordonator al organelor de drept pe lângă Procurorul General.
- Agenții specializate ale organelor de drept - Centrul pentru Combaterea Traficului de Persoane (CCTP), Secția combaterea TFU din cadrul Procuraturii Generale, etc.
- Centrul de asistență și protecție a victimelor și potențialelor victime ale TFU (CAP) din Chișinău, și alte centre rezidențiale disponibile pentru victimele/prezuatele victime ale TFU în Căușeni, Drochia, Cahul și Hîncești.
- Un șir de servicii de asistență telefonică specializate, gestionate de actori guvernamentali și neguvernamentali, Linia Fierbinte 080077777 gestionată de Centrul La Strada având un rol prominent.

¹⁶ Pentru mai multe detalii, vezi Antonova (2020)

¹⁷ Hotărârea Guvernului nr. 763/2020. Accesează: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123641&lang=ru

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Acest mecanism a fost substituit cu Mecanismul național de referire pentru protecția și asistența victimelor infracțiunilor, analizat ulterior în acest raport.

În perioada anilor 2001 - 2016 au fost implementate șase Planuri Naționale de Acțiuni (PNA) cuprinzătoare privind prevenirea și combaterea TFU. Strategia cu privire la Sistemul național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale TFU, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 257/2008 a fost implementată în perioada 2009-2016. TFU a fost inclus ca prioritate și în Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018-2020, adoptat prin Hotărârea Parlamentului RM nr.89/2018.²⁰

2.1.3 Strategia națională de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018-2023

Ca urmare a recomandărilor privind Agenda de Asociere și a prevederilor Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere UE-Moldova pentru perioada 2017-2019, Guvernul RM a adoptat în mai 2018 Strategia națională de prevenire și combatere TFU pentru anii 2018-2023 pentru, *inter alia*:

1. a răspunde angajamentelor Guvernului Republicii Moldova, asumate prin ratificarea instrumentelor internaționale, privind prevenirea și combaterea TFU, în vederea respectării drepturilor cetățenilor la o viață în siguranță;
2. a asigura continuitatea politicii de stat privind reformarea relațiilor de cooperare națională și transnațională între organizațiile guvernamentale, neguvernamentale și interguvernamentale pentru implementarea măsurilor de prevenire și combatere a TFU, în vederea promovării drepturilor victimelor și prezumatelor victime ale TFU, precum și egalității de gen;
3. a contribui la realizarea Planului național de acțiuni 2017-2019 pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-UE și a Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului 2018-2022.²¹

Scopul Strategiei constă în **dezvoltarea durabilă a sistemului național de prevenire și combatere a TFU prin prisma paradigmei 4P.**

Strategia identifică problemele (carențele, necesitățile) și direcționează intervențiile relevante pe **cinci domenii generale și 15 subdomenii**, după cum urmează:

- (1) Măsurile generale de susținere:** 1.1. Coordonarea acțiunilor; 1.2. Cadrul legal și de reglementare; 1.3. Dezvoltarea capacităților; 1.4. Colectarea și analiza datelor statistice, cercetări; 1.5. Gestionarea eficientă a resurselor financiare;
- (2) Prevenirea TFU:** 2.1. Informarea publicului larg; 2.2. Reducerea vulnerabilității; 2.3. Controlul administrativ;
- (3) Asistența socială și protecția victimelor și prezumatelor victime ale TFU:** 3.1. Identificarea și referirea victimelor și prezumatelor victime ale TFU; 3.2. Repatrierea; 3.3. Reabilitarea și (re)integrarea victimelor și prezumatelor victime ale TFU;
- (4) Pedepsirea:** 4.1. Urmărirea penală și judecarea cauzelor; 4.2. Protecția victimelor și a martorilor în procesul penal; 4.3. Restabilirea drepturilor victimelor TFU și acordarea compensațiilor; și
- (5) Parteneriat internațional.**

Pentru fiecare subdomeniu Strategia prevede obiective (unul pentru fiecare subdomeniu) și rezultate așteptate (unul sau mai multe pentru fiecare obiectiv).

²⁰ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110031&lang=ro

²¹ Strategia națională de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2018-2023, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 461 din 22 mai 2018, p.3-4. Accesează: http://www.antitrafic.gov.md/public/files/Strategy_and_Plan_antitrafic_ENG_publicat.pdf

Impactul general așteptat (denumit „impactul socio-economic”) al implementării Strategiei a fost descris în capitol IV după cum urmează:

- 1) Dezvoltarea mecanismelor viabile de asistență și protecție de calitate a victimelor și prezumatelor victime pentru reabilitarea și (re)integrarea socio-economică a acestora și, în special, crearea condițiilor favorabile pentru creșterea și dezvoltarea armonioasă a copilului;
- 2) Prevenirea TFU prin consolidarea eforturilor specialiștilor instituțiilor competente, ale partenerilor de dezvoltare și ale societății civile va contribui la atenuarea consecințelor acestui fenomen asupra ființei umane, în special asupra femeilor și copiilor;
- 3) Investigarea, urmărirea penală și sancționarea persoanelor care au comis infracțiuni de TFU va contribui la restabilirea drepturilor victimelor acestui fenomen, inclusiv prin compensarea prejudiciilor morale și materiale prin asigurarea echității sociale.

Adițional la această prezentare a impactului general, Strategia reflectă și impactul așteptat pentru fiecare obiectiv pe subdomenii (o descriere per obiectiv).

În scopul operaționalizării Strategiei prin determinarea detaliată a activităților relevante, structurilor/entităților responsabile de implementarea acestora și a alocărilor bugetare, au fost adoptate și implementate două Planuri naționale de acțiuni (PA) pentru anii 2018-2020 și 2021-2022.²² Planurile de acțiuni stabilesc obiective specifice în cadrul fiecărui obiectiv general per subdomeniu (unul sau mai multe per obiectiv), definesc activitățile care contribuie la realizarea acestor obiective (una sau mai multe per obiective specifice), precum și indicatorii relevanți (unul sau mai mulți per activitate).

Strategia/Planurile de acțiuni au fost elaborate ca urmare a unui proces consultativ amplu care a implicat actori de stat și non-statali, precum și actori internaționali. În acest scop, au fost organizate un șir de întâlniri consultative multilaterale în perioada 2017-2018; au fost colectate comentarii și sugestii de la factorii de decizie cheie. Deciziile cu privire la ceea ce urma să fie inclus în documentul Strategiei au fost luate prin consens.

Implementarea Strategiei și a Planurilor de acțiuni a avut loc în conformitate cu prevederile Legii nr. 241/2005. Supravegherea generală a fost realizată de către CNCTFU, pe când funcțiile directe de monitorizare a implementării, precum și analiza informațiilor relevante și transmiterea către Guvernul RM a rapoartelor naționale anuale privind combaterea TFU, au fost atribuite direct în documentul de strategie și realizate de către Secretariatul Permanent al CNCTFU (în prezent Direcția Coordonare în domeniul drepturilor omului și dialog social al Cancelariei de Stat). La nivel local, punerea în aplicare a Strategiei urma să fie operaționalizată prin elaborarea planurilor de acțiuni relevante, coordonate și monitorizate de către comisiile teritoriale pentru combaterea TFU. Principalii parteneri neguvernamentali și internaționali în implementarea Strategiei/Planurilor de acțiuni sunt Organizația Internațională pentru Migrație (OIM); Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), Centrul Internațional „La Strada”, Centrul național de prevenire a abuzului față de copii și alte organizații naționale și internaționale.

2.1.4 Contextul prezentei evaluări

La mijlocul anului 2020, prin Hotărârea Guvernului nr.386/2020 a fost introdus un nou Regulament cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor

²² Hotărârile de Guvern nr. 461/2018 și, corespunzător, nr. 319/2021. Accesează:
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=101736&lang=ro ;
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128842&lang=ro

de politici publice. În consecință, a fost inițiată o revizuire completă a sistemului de documente de politici din Moldova, ceea ce a dus la expirarea anticipată în iunie 2022 a Strategiei și a Planului de acțiuni 2021-2022.

Noul Regulament (punctul 57) prevede că după expirarea termenului de implementare a unui document de politici publice, urmează a fi efectuată o evaluare finală în scopul prezentării unei imagini obiective a situației actuale din domeniul vizat, folosind criteriile de relevanță, efectivitate, eficiență, durabilitate și impact. Conform punctului 58 din Regulament, o astfel de evaluare poate fi externă și în acest caz poate fi realizată de o entitate independentă contractată de autoritatea publică centrală responsabilă de evaluare sau de către partenerii de dezvoltare, în conformitate cu procedurile stabilite în documentul de politici publice relevant și în baza rapoartelor de progres realizate în procesul de monitorizare.

Prezenta evaluare finală independentă a Strategiei naționale de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2018-2023 și a celor două Planuri naționale de acțiuni ale acesteia a fost solicitată în iulie 2022, în conformitate cu aceste prevederi normative, de către Centrul Internațional „La Strada” în cadrul proiectului *Consolidarea răspunsului național de combatere a traficului și violenței în bază de gen în Republica Moldova în contextul conflictului armat din Ucraina*, finanțat de Oxfam GB. Scopul este de a oferi sprijinul necesar Direcției coordonare în domeniul drepturilor omului și dialog social al Cancelariei de Stat în consolidarea răspunsului național AT prin ajustarea structurală a politicii naționale AT la noile provocări, în special cele apărute ca urmare a conflictului armat din Ucraina și noile cerințe de planificare, monitorizare și evaluare a politicilor publice, stabilite prin Hotărârea Guvernului nr. 386/2020.

Constatările și recomandările raportului vor fi folosite ca referință pentru elaborarea politicii naționale de prevenire și combatere a TFU pentru următoarea perioadă planificată.

2.2 Metodologia de evaluare

În sensul prezentului raport, o evaluare ex-post (finală) constă în:

evaluarea sistematică și obiectivă a unei politici finalizate, proiectarea, implementarea și rezultatele acesteia, cu scopul de a determina relevanța și îndeplinirea obiectivelor, eficiența, efectivitatea, impactul și durabilitatea, precum și coerența cu cadrul internațional relevant, cu alte politici și legi naționale conexe, documente instituționale și intervenții în același context.

Scopul este de a oferi informații credibile și utile, permițând aplicarea lecțiilor învățate în procesul de luare a deciziilor, în special cu privire la elaborarea strategiei ulterioare și a cadrului de acțiuni.

Vor fi aplicate criteriile de evaluare definite de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) și reflectate în Hotărârea Guvernului nr. 386/2020, după cum urmează:

(1) RELEVANȚA – în ce măsură Strategia națională de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2018-2023 (în continuare - Strategia) și Planul național de acțiuni (PNA) pentru 2021-2022 corespund necesităților țării, inclusiv, fără a se limita la:

- În ce măsură obiectivele și rezultatele sunt relevante și în concordanță cu problemele identificate?
- Strategia a răspuns necesităților beneficiarilor finali?
- Strategia a răspuns necesităților celorlalte grupuri țintă/părți interesate?
- Care este calitatea matricei de rezultate sau a instrumentului similar? Reflectă clar modul în care activitățile vor obține rezultate și impact?
- Sunt obiectivele/rezultatele încadrate pentru a fi realizabile în termenele stabilite?

- Există indicatori specifici, măsurabili, realizabili, relevanți și încadrați în timp (SMART)?
- Corespund activitățile și rezultatele imediate ale acestora în vederea realizării obiectivelor și rezultatelor așteptate?
- Sunt previziunile adevărate? Există aranjamente de management al riscului?
- Au fost implicați activ actorii cheie și au contribuit la procesul de elaborare?
- Este bine definit modul de coordonare, management și finanțare și dacă susține efortul de asumare a responsabilităților și consolidare instituțională?
- Durata și/sau spectrul de activități sunt realiste în ceea ce privește capacitățile actorilor de implementare?
- Cât de adaptabil este conceptul documentului la schimbarea relevanței?
- Au fost integrate în mod adecvat aspectele intersectoriale aferente (egalitate de șanse între femei și bărbați, drepturile omului sau altele) în procesul de elaborare a politicii?

(2) În legătură cu relevanța, se va aplica un criteriu suplimentar **COERENȚA** (în ce măsură alte acțiuni conexe susțin sau subminează Strategia și invers), introdus recent de OCDE,²³ analizând, *inter alia*:

- Este strategia armonizată cu cadrul internațional în domeniul de combatere a traficului?
- Strategia a luat în considerare alte priorități relevante ale Guvernului și ale altor factori de decizie?
- Există suficientă coordonare? Strategia/PNA (sau părțile acestora) completează sau dublează alte strategii/politici existente (de exemplu, privind drepturile omului, migrație, combaterea criminalității etc., precum și strategii și planuri instituționale)?

(3) **EFFECTIVITATE** – gradul de realizare a obiectivelor stabilite în Strategia națională și Planul de acțiuni inclusiv, fără a se limita la:

- Au fost atinse rezultatele imediate prioritare? Realizările au contribuit la atingerea rezultatelor așteptate?
- Au fost utilizați indicatori/ținte pentru a măsura progresul?
- Care este calitatea rezultatelor/serviciilor/produselor realizate în procesul de implementare a PNA? Actorii relevanți au acces la și/sau utilizează aceste rezultate/servicii/produse disponibile? Există anumiți factori care împiedică actorii relevanți să acceseze aceste rezultate/servicii/produse?
- În ce măsură au fost atinse rezultatele așteptate? Rezultatul este reflectat corect de indicatori/ținte?
- În ce măsură s-au adaptat structurile responsabile la condițiile externe variabile pentru a asigura atingerea obiectivelor/rezultatelor?
- În ce măsură au existat efecte pozitive neprevăzute în raport cu rezultatele anticipate? În ce măsură a contribuit acest lucru la rezultatele atinse/serviciile/produsele furnizate?

(4) **EFICIENȚĂ** – modul de utilizare a mijloacelor financiare alocate inclusiv, fără a se limita la:

- Structurile interinstituționale de ex. comitete, grupuri de lucru, sisteme de monitorizare, permit implementarea eficientă?
- Au reușit toți partenerii să asigure contribuțiile financiare și/sau de resurse umane?
- Au fost implementate activități și au dat rezultatele așteptate în termenele prevăzute? Dacă nu, de ce nu?
- Comunicarea și schimbul de date între agenția responsabilă, partenerii de implementare și beneficiarii finali este satisfăcătoare?

²³ A se vedea *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*, OCDE, Paris, 2021. Accesează: <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>

(5) IMPACT – schimbările pozitive și negative produse de documentul de politici publice inclusiv, fără a se limita la:

- Care este impactul direct la nivel de rezultat?
- Ar fi probabil un alt impact la expirarea Strategiei/PNA?
- Scopurile au fost realiste și îndeplinite?
- Au existat factori externi care au pus în pericol impactul direct al Strategiei?
- În ce măsură are/va avea Strategia vreun impact indirect pozitiv și/sau negativ (de exemplu, de mediu, social, cultural, echitate de șanse și economic)?
- Au existat/va exista vreun impact neplanificat asupra comunităților nevizate?
- Au fost luate măsuri în timp util pentru a atenua impactul negativ neprevăzut? Care a fost rezultatul?

(6) DURABILITATE – capacitatea de a produce efecte de lungă durată inclusiv, fără a se limita la:

- Rezultatele sunt susținute instituțional și sunt disponibile resurse financiare pentru acestea? Sunt ele accesibile actorilor relevanți?
- Pot fi menținute beneficiile dacă se modifică factorii economici?
- În ce măsură au fost implicate părțile interesate relevante în luarea deciziilor?
- Care este probabilitatea ca beneficiarii finali să continue să folosească produsele corespunzătoare? Există obstacole în acest sens?
- Ce fel de sprijin la nivel înalt a fost oferit de autoritățile naționale, sectoriale și bugetare relevante?
- Care sunt efectele potențiale ale schimbărilor în climatul politic și priorități?
- Este posibil ca orice sprijin politic să continue dincolo de perioada de timp stabilită?

Obiectivul este definit ca noțiunea, care reflectă rezultatul și impactul pozitiv care urmează a fi atins ca urmare a eforturilor depuse în corespundere cu viziunea și scopul stabilit. Obiectivele pot fi generale și specifice.²⁴

Impactul este definit ca efectele politicii publice exercitate asupra stării de bunăstare a societății, în general sau asupra unei părți.

Rezultatul așteptat (outcome) reprezintă rezultatele directe ale unui șir de activități și acțiuni privind dezvoltarea sau schimbările exercitate asupra oamenilor, agenților economici, instituțiilor etc., reflectând schimbări în comportament, competențe, abilități sau performanță.

Produsul/rezultatul livrabil (output) este definit ca un rezultat (produs) imediat al unei activități sau al unui grup de activități interdependente.

Indicatorul este definit ca un factor sau o variabilă cantitativă sau calitativă care oferă un mijloc simplu și fiabil de a măsura realizările, de a reflecta asupra schimbărilor legate de o intervenție sau de a ajuta la evaluarea performanței unui actor de dezvoltare.²⁵ În mod ideal, indicatorii ar trebui să corespundă așanumitelor criterii SMART (o abreviere care înseamnă Specific, Măsurabil, Realizabil, Relevant, Încadrat în timp).

Indicatori cantitativi indică asupra unor schimbări măsurabile în valori absolute, frecvență, raport, grad, variație etc. (de exemplu, numărul de persoane acoperite de o campanie de sensibilizare; procentul de

²⁴ Dacă nu este specificat, definițiile utilizate în scopul aceste evaluări au la bază *Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice* (prezentată de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova în limba română).

²⁵ Glosar de termeni: Evaluarea și managementul bazat pe rezultate. Sida 2007 în cooperare cu OCDE/CAD. Accesează: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/39249691.pdf>

specialiști instruiți care demonstrează aplicarea competențelor noi în activitatea profesională; raportul dintre victimele femei și bărbați care beneficiază de asistență, etc.).

Indicatori calitativi reprezintă o evaluare narativă care indică asupra schimbărilor produse de-a lungul timpului în raport cu anumite criterii prestabilite (de exemplu, proiectul de lege elaborat printr-un proces incluziv și transparent; măsura în care a fost luat în considerare feedback-ul de la grupurile țintă și beneficiarii finali; calitatea proiectului de lege, evaluată de organele de control, etc.)

Indicatori faptici (binari) sunt indicatori de tip ”da/nu” folosiți pentru a defini dacă ceva s-a întâmplat (de exemplu, analiză efectuată; raport publicat; lege adoptată, etc.)

Indicatori hibridi (sau mixți) cuantifică datele calitative (de exemplu, prin punctare, atribuirea de indici, etc.)²⁶

Valoarea de referință reflectă situația la momentul întocmirii documentului de politici publice, în raport cu care se măsoară progresul sau se fac comparații în cadrul procesului de evaluare.

Ținta reflectă nivelul stabilit de performanță, exprimat prin schimbarea comportamentului, calității serviciilor finale și/sau disponibilității produselor, bunurilor sau serviciilor pe care autoritățile publice urmăresc să le atingă într-o anumită perioadă de timp prin implementarea politicilor publice în scopul realizării obiectivelor.

Abordarea bazată pe rezultate este un cadru de management al proiectului/politiciei care utilizează lanțuri logice, ce stabilesc o legătură între resurse, activități, rezultate imediate ale activităților, rezultate așteptate și impact, folosind informații despre rezultate la fiecare nivel pentru a demonstra realizarea (sau nu) a schimbării dorite.²⁷

Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice, prezentat de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, a fost consultat pe tot parcursul procesului de evaluare.

Evaluarea a cuprins următoarele etape:

- evaluarea preliminară și examinarea documentelor disponibile (vezi Anexa 1 și 3)
- analiza situației actuale în domeniul traficului de persoane în Moldova (pe baza surselor secundare disponibile);
- analiza contextului politic în care se încadrează elaborarea și implementarea Strategiei/Planului de acțiuni (pe baza surselor secundare disponibile);
- interviuri semi-structurate și focus grupuri cu actorii relevanți (vezi Anexa 2);
- consultări cu Centrul Internațional La Strada Moldova;
- validarea raportului preliminar, care conține constatări și recomandări relevante, cu părțile interesate înainte de finalizarea acestuia, prin prezentarea acestuia pentru revizuire și comentarii, precum și un atelier de validare desfășurat cu părțile interesate (care a avut loc la 23 noiembrie 2022, vezi Anexa 4).

Evaluarea se bazează pe metode de cercetare sociologică calitativă și cantitativă:

- analiză/studierea documentelor;
- interviuri cu experți din diferite structuri statale și nestatale cu responsabilități în domeniul AT;
- focus grupuri cu actorii locali relevanți;
- studii de caz.

²⁶ Manual privind indicatorii calitativi. Biroul pentru Democrație și Guvernare, Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională, Washington, D.C., 2005. Accesează: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAEB361.pdf

²⁷ *Strengthening the Results Chain: Synthesis of Case Studies of Results-Based Management by Providers*. Documentul de politici al OCDE, nr.7, august 2017, p.7. Accesează: https://read.oecd-ilibrary.org/development/strengthening-the-results-chain_544032a1-en#page1

Republica Moldova este monitorizată constant de către organizațiile internaționale în domeniul prevenirii și combaterii TFU, inclusiv prin instrumente precum Evaluarea periodică universală, evaluările periodice ale Grupului de experți pentru lupta împotriva traficului de ființe umane (GRETA), monitorizarea de către OSCE, revizuirea și evaluarea anuală²⁸ de către Departamentul de Stat al Statelor Unite în raportul său privind traficul de persoane, etc. Constatările și recomandările relevante anterioare și actuale ale acestor instrumente de monitorizare sunt utilizate în această evaluare ca referință pentru analiză și o resursă pentru formularea recomandărilor.

Evaluarea a fost desfășurată în strânsă cooperare cu Cancelaria de Stat a Republicii Moldova în calitate de Coordonator național în domeniul antitrafic. Centrul Internațional La Strada Moldova a asigurat suportul financiar pentru cercetare, documente de bază disponibile și informații, cât și suport administrativ și logistic în cadrul lucrărilor în teren necesare și al exercițiilor de validare.

2.3 Limitări

Următoarele limitări urmează a fi luate în considerare în legătură cu constatările reflectate în acest raport:

Colectarea documentelor pentru cercetare a fost într-o măsură restrânsă din cauza barierelor lingvistice. Nu toate documentele care trebuiau examinate erau disponibile în limba engleză sau rusă (limbile evaluatorului) la momentul evaluării. Site-urile web ale agențiilor guvernamentale din Moldova nu aveau versiuni actualizate în limbile rusă sau engleză, complet aliniată cu versiunile lor în limba română; și versiunile în limba engleză ale documentelor puse la dispoziție pentru evaluare au avut ocazional discrepante cu originalele lor în limba română. Astfel, aceste surse trebuiau revizuite/verificate folosind servicii online de traducere, iar căutarea electronică a anumitor documente sau rapoarte a fost pe alocuri complicată.

Activitatea de teren necesară în scopul realizării evaluării s-a desfășurat în contextul crizelor multiple declanșate de pandemia de COVID-19 și invazia pornită de Rusia în Ucraina, o revizuire generală a sistemului de dezvoltare și planificare a politicilor în Moldova, monitorizarea sporită a eforturilor guvernamentale în combaterea TFU (inclusiv o altă rundă de evaluare GRETA) în contextul crizei refugiaților/resortisanților țărilor terțe, care sosesc/tranzitează din Ucraina și reformele instituționale în curs. Acești factori, *inter alia*, au afectat termenele de raportare stabilite pentru țară și, prin urmare, disponibilitatea datelor. La momentul evaluării, Direcția coordonare în domeniul drepturilor omului și

²⁸ Guvernele sunt plasate pe trei niveluri în funcție de eforturile depuse pentru a combate TFU. Guvernele de nivel 1 (Tier 1) îndeplinesc pe deplin standardele minime pentru eliminarea traficului, în conformitate cu Actul pentru protecția victimelor traficului (TVPA) al SUA. Tier 2 – țările ale căror guverne nu îndeplinesc pe deplin standardele minime ale TVPA, dar depun eforturi semnificative pentru a se conforma acestor standarde. Guvernele din Lista de supraveghere de nivel 2 nu îndeplinesc pe deplin standardele minime ale TVPA, dar depun eforturi semnificative pentru a face acest lucru, și pentru care (a) numărul estimat de victime ale formelor severe de trafic este foarte semnificativ sau este în creștere semnificativă, iar țara nu întreprinde măsuri proporționale concrete; sau (b) nu există dovezi privind eforturile tot mai mari de combatere a formelor severe de trafic de persoane depuse în anul precedent, inclusiv intensificarea anchetelor, urmărilor penale și condamnărilor pentru infracțiuni de trafic, asistență sporită acordată victimelor și scăderea dovezilor de complicitate la forme severe de trafic de către oficialii guvernamentali. Guvernele de nivel 3 nu îndeplinesc pe deplin standardele minime ale TVPA și nu fac eforturi semnificative pentru a face acest lucru. Țările de nivel 3 pot fi supuse anumitor restricții privind asistența din partea SUA. (Ref. *Raportul privind traficul de persoane 2022*, accesează: https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/#report-toc_section-8)

dialog social a Cancelariei de Stat era încă în proces de colectare a rapoartelor de la structurile responsabile privind implementarea Planului de acțiuni pentru prima jumătate a anului 2022, deci o parte semnificativă a informațiilor privind progresele înregistrate în ultimele șase luni încă lipseau la momentul elaborării acestui raport. Contextul dificil a avut, de asemenea, un impact asupra disponibilității prestatorilor de servicii din prima linie de a participa la evaluare și ar fi putut afecta opiniile și perspectivele actorilor de implementare a Strategiei/Planului de acțiuni, intervievați în procesul de evaluare.

Majoritatea intervențiilor/activităților planificate ca parte a Strategiei și a Planurilor naționale de acțiuni nu au avut valori de referință sau ținte stabilite. De asemenea, nu au fost stabiliți indicatori, valori de referință și ținte pentru a măsura rezultatele finale și impactul Strategiei. Acest lucru are ca rezultat aplicabilitatea limitată a autoevaluărilor cu privire la gradul de finalizare a activității incluse în Rapoartele naționale, precum și o lipsă generală de date pentru măsurarea rezultatelor finale și impactului. Datele statistice colectate în mod constant privind numărul de victime identificate și asistate, numărul de cazuri investigate, numărul condamnărilor etc. reflectă tendințele și progresul doar într-o anumită măsură, deoarece aceste cifre sunt influențate de un șir de factori externi care nu sunt monitorizați de structurile responsabile, menționate în Strategie/PA. Unele informații ar putea fi colectate prin examinarea surselor de date secundare ca referință și solicitarea opiniilor experților/profioniștilor în timpul interviurilor.

Evaluarea eficienței a fost limitată și din cauza unui șir de factori, în special a lipsei de informații cu privire la resursele financiare alocate pentru combaterea TFU, pe lângă cea prezentată în Rapoartele naționale privind prevenirea și combaterea TFU, diferențele de contribuții pentru implementarea Strategiei/Planului de acțiuni (actorii naționali vs. parteneri de dezvoltare) și fluctuația mare a angajaților în unele instituții responsabile.

Deși majoritatea experților intervievați erau profesioniști cu experiență solidă în domeniul AT, într-un număr mic de cazuri reprezentanții instituțiilor guvernamentale și organizațiilor neguvernamentale, care erau disponibili pentru interviuri nu aveau cunoștințele sau nu dispuneau de datele necesare pentru a oferi răspunsuri calificate la întrebările puse. Informațiile și opiniile tuturor intervievaților sunt părtinitoare din cauza afilierei instituționale a acestora sau poziției lor în cadrul instituțiilor respective. Implicarea victimelor traficului și a persoanelor expuse riscului în procesul de evaluare a fost extrem de limitată din motive logistice și limitări de timp.

3. Rezultatele evaluării

3.1 Relevanța

Necesitatea unei strategii cuprinzătoare în domeniul antitrafic a fost justificată de lacunele identificate în documentele anterioare de politici existente (eforturi și resurse dublate, perioade și indicatori diferiți de raportare, sisteme diferite de colectare a datelor statistice etc.) și necesitatea de a încadra toate obiectivele strategice stabilite pentru acest domeniu într-un singur document, precum și armonizarea și consolidarea eforturilor autorităților și organizațiilor relevante.

“Strategia a fost necesară pentru planificarea noastră, pentru a vedea lucrul altor agenții cu care putem fi parteneri, pentru bugetare.”

“Strategia este importantă, cu un conținut foarte bine conceput. Discutăm probleme, ce urmează a fi realizat și ce rezultate urmează să obținem.”

“Strategia a punctat realizările, a identificat lacunele și pe ce trebuie să ne focusăm. A fost bine să avem acest document, care reflectă unde ne aflăm și în ce direcție urmează să ne îndreptăm.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Analiza documentului și interviurile cu actorii relevanți²⁹ sugerează că abordarea generală a Strategiei a constat în **crearea condițiilor/cadrului adecvat pentru a răspunde problemei traficului de persoane, indiferent de statutul și tendințele în continuă schimbare**, folosind standardele pentru un sistem antitrafic comprehensiv, stabilite de Convenția CoE privind lupta împotriva TFU ca bază pentru dezvoltarea unui cadru logic inițial. Ca resursă au fost, de asemenea, utilizate directivele cu privire la elaborarea și realizarea unui răspuns național amplu împotriva traficului, elaborat de Centrul internațional pentru elaborarea politicilor în domeniul migrației.³⁰

Scopul general al Strategiei a constituit în **„dezvoltarea durabilă a sistemului național de prevenire și combatere a TFU prin paradigma 4P”**. În acest scop, strategia a identificat o mare varietate de probleme în cinci domenii și 15 subdomenii, în baza cadrului stabilit de Convenția CoE privind lupta împotriva TFU. **Avantajul** acestei abordări a constat în faptul că le-a permis părților interesate să evalueze cuprinzător, la etapa de elaborare a Strategiei, întregul sistem antitrafic din țară în raport cu standardele internaționale și să construiască intervențiile pe baza **progresului impunător** realizat de Republica Moldova. Adicional, un domeniu atât de extins al Strategiei a constituit o bază pentru **relevanța acesteia pe termen lung**. Cel mai esențial **dezavantaj** al acesteia a fost domeniul de aplicare a problemelor pe care documentul Strategiei urma să le acopere și, ca urmare, dificultatea de a identifica în mod clar aspectele *prioritare* pe care Strategia și-a propus să le abordeze în vederea asigurării dezvoltării durabile a răspunsului național AT.

„Exercițiul de comparare a situației cu standardele ne-a permis să înțelegem unde ne aflăm. Am văzut că am realizat deja multe standarde.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Obiectivele și rezultatele finale sunt, de asemenea, stabilite pe subdomenii, mai degrabă decât pe domenii, ceea ce înseamnă un total de **15 obiective generale, 58 de rezultate finale așteptate și 42 de obiective specifice** în Planul de acțiuni pentru anii 2018-2020. Un

²⁹ Interviurile cu Centrul Internațional “La Strada”

³⁰ A se vedea Centrul internațional pentru elaborarea politicilor în domeniul migrației (2006). Directivele cu privire la elaborarea și realizarea unui răspuns național amplu împotriva traficului, ICMPD, Viena https://www.icmpd.org/file/download/52502/file/Guidelines%2520for%2520the%2520Development%2520and%2520Implementation%2520of%2520a%2520Comprehensive%2520National%2520Anti-Trafficking%2520Response_500%2520kb.pdf

număr atât de mare de obiective strategice și rezultate finale face dificilă înțelegerea direcției strategice și a priorităților politicii. În plus, există numeroase suprapuneri între cele cinci domenii și subdomeniile acestora, ceea ce afectează logica generală de intervenție. De exemplu, obiectivul general pentru subdomeniul „Repatriere” este formulat astfel: *„Consolidarea capacităților instituționale ale autorităților cu competențe în domeniu în vederea eficientizării procedurii de repatriere”*. Intervențiile în acest subdomeniu urmăresc să atingă două rezultate principale: *„Specialiști din administrația publică centrală și locală instruiți în aplicarea procedurilor de repatriere”* și *„Mecanisme de utilizare a resurselor financiare adaptate la natura și contextele de organizare a misiunilor de repatriere”*. Unic obiectiv specific pentru atingerea acestor două rezultate finale incluse în Planul de acțiuni este Obiectivul specific 10.1 *„Dezvoltarea capacităților specialiștilor în aplicarea procedurilor de repatriere”*, ceea ce se planifică a fi realizat, de exemplu, în Planul de acțiuni 2018-2020, numai prin implementarea Activității 3.2.1. *„Instruirea specialiștilor din administrația publică centrală și locală în aplicarea procedurilor de repatriere”*. Evident, doar unul din rezultatele finale prevăzute pentru acest subdomeniu este acoperit de activitățile planificate. Activitatea, la rândul ei, este relevantă și pentru Obiectivul subdomeniului „Consolidarea capacităților” (*„Dezvoltarea capacităților profesionale ale specialiștilor în vederea promovării eficiente a politicii de prevenire și combatere a TFU”*). Totodată, Activitatea 1.5.2. (*„Îmbunătățirea procedurilor de repatriere prin modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 948/2008 pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de repatriere a copiilor și adulților – victime ale TFU, a persoanelor aflate în situație de dificultate și a copiilor neînsoțiți”*) inclusă la subdomeniul „Management financiar”. Obiectivul specific 5.1 (*„Creșterea treptată a finanțării acțiunilor antitrafic din bugetul de stat și local”*), de fapt, contribuie la atingerea altui rezultat la subdomeniul „Repatriere”. Această activitate este, de asemenea, relevantă pentru realizarea Obiectivului specific 2.1 (*„Îmbunătățirea cadrului normativ în vederea acordării asistenței și protecției victimelor și prezumatelor victime ale TFU”*) din subdomeniul „Cadru legal și de reglementare”. În același timp, problemele identificate la subdomeniul „Repatriere” ca *„obstacolele în procesul de realizare a procedurii de repatriere ca urmare a documentării dificile a beneficiarilor adulți”* și *„semnarea acordurilor relevante cu Federația Rusă și Ucraina rămâne o provocare”*, nu sunt ulterior abordate în Strategie și prin intervențiile PNA la acest subdomeniu. Cu toate acestea, unele progrese înregistrate în îmbunătățirea procedurilor de eliberare a documentelor de identitate incluse în rapoartele naționale la subdomeniile „Cadru legal și de reglementare” și „Identificare” sunt relevante pentru prima din cele două probleme, în timp ce cea din urmă este abordată prin atingerea Obiectivului specific 15.1 (*„Dezvoltarea colaborării internaționale cu principalele state de destinație și de tranzit”*), Activitatea 5.1.1 (*„Încheierea acordurilor bilaterale cu țările de destinație și tranzit în materie de repatriere, asistență, protecție și urmărire penală”*) în cadrul subdomeniului „Cooperare internațională”.

Cu referire la Planul de acțiuni pentru anii 2021-2022, se observă o ușoară tendință spre combinarea domeniilor de intervenție (PNA stabilește **30 de obiective specifice**), astfel contribuind la eliminarea unor dublări.

Strategia se axează în mod special pe **aspectele instituționale** ale răspunsului AT și, prin urmare, pe consolidarea *mijloacelor* de prevenire și combatere a TFU. După cum s-a menționat anterior, Strategia nu se concentrează pe realizarea unei *schimbări* speciale în situația actuală a TFU din Moldova prin aceste mijloace. În același timp, Strategia identifică în mod explicit la capitol IV ce ține de estimarea impactului anticipat câteva probleme relevante care trebuie abordate, inclusiv:

- feminizarea sărăciei care menține numărul victimelor și prezumatelor victime ale traficului de persoane, ale exploatării sexuale și ale prostituției forțate, impunând femeile la o dependență financiară și mai mare;
- creșterea numărului de victime exploatare prin muncă și victimelor exploatare în interiorul țării;
- întinerirea vârstei victimelor și apariția unor noi forme de exploatare care nu au fost încă criminalizate în cadrul legal național.

Acestea ar putea fi utilizate pentru a ghida autorii Strategiei în stabilirea priorităților pe fiecare domeniu și subdomeniu. Cu toate acestea, chiar dacă Strategia stabilește obiective și rezultate finale, iar Planurile de acțiuni includ activități care contribuie la soluționarea acestor probleme, aceste intervenții nu sunt neapărat prezentate ca fiind prioritare,³¹ iar *toate* activitățile și rezultatele imediate ale acestora par a avea aceeași importanță reieșind din modul în care documentul este întocmit.

Neajunsuri au fost identificate și la **analiza problemelor**. În primul rând, nu pare să fie susținută de vreo cercetare sau date.³² În al doilea rând, provocările generale și riscurile TFU sunt abordate rar, cât și provocările instituționale, dar lipsește o secțiune care ar include analiza sistematică a situației actuale, tendințele și provocările TFU în Moldova. De exemplu, se fac referiri la „noi tendințe și evoluții” sau „noi forme de TFU” în cadrul Strategiei, dar acestea sunt specificate doar sporadic în diferite secțiuni ale Strategiei. Acest lucru, *inter alia*, face dificilă evaluarea gradului de realizare a schimbării dorite prin intervenții care urmăresc să abordeze aceste „noi tendințe/evoluții/forme ale TFU”, cum ar fi modificările legislative sau eforturile de prevenire. Adicional, problemele identificate (nevoi/carențe) oscilează între mai generale și foarte specifice (de exemplu, lipsa unei instruirii sistematice vs. eliminarea unei unități de personal și necesitatea de a actualiza formularele de colectare a datelor). Acest lucru face dificilă, în unele cazuri, stabilirea legăturilor cauză-efect între problemele identificate, astfel îngreunând formularea logicii de intervenție de către autorii Strategiei. Analiza problemelor din domeniul cooperării internaționale este deficientă.

În cele din urmă, Strategia nu include o analiză a **problemelor intersectoriale**, iar integrarea acestora nu este sistematică. Drepturile omului și egalitatea de gen sunt menționate în termeni generali la scopuri/obiective și rezultate finale, iar Strategia se angajează, prin Planurile de acțiuni, „*să descurajeze cererea pentru aceste fenomene [i.e. TFU, exploatare sexuală, prostituție forțată, muncă forțată, victime tinere, noi forme de exploatare] și să dea un nou impuls pentru a consolida drepturile omului, în special ale femeilor, și a promova egalitatea de gen.*” Unele intervenții planificate (în special la subdomeniile ce țin de reducerea vulnerabilității, reabilitare și reintegrare, restabilirea drepturilor victimelor TFU și acordarea compensațiilor) contribuie real la consolidarea protecției drepturilor omului și egalității de gen; deși, aceste aspecte nu sunt integrate în Strategie/PNA. Problema persoanelor cu dizabilități și incluziunea minorităților este abordată sporadic și în general deficitară. Aspectele ce țin de mediu nu sunt integrate în conceptul Strategiei/PNA.

Totuși, contrar domeniului său extins de aplicare, Strategia are o **coerență internă** relativ puternică, în unele cazuri este dificil de stabilit legătura logică între problemele identificate (lacune/nevoi), obiectivele strategice trasate și impactul așteptat, și rezultatele finale principale. În timp ce scopurile și impactul așteptat sunt formulate într-un mod destul de general, majoritatea problemelor reflectate în Strategie sunt destul de specifice și detaliate, iar un număr semnificativ de rezultate așteptate răspund

³¹ Este interesant faptul că în raportul național din 2018 se precizează că impactul planificat al Strategiei este „de a reduce numărul de victime și prezumate victime ale TFU, a descuraja creșterea numărului de victime ale exploatarei prin muncă și a victimelor exploatare în țară, a consolida drepturile omului, precum și promovarea egalității de gen.” Această declarație privind impactul așteptat reflectă mai mult problemele referitoare la situația TFU identificate în secțiunea „impact” a Strategiei; deși nu corespunde modului în care impactul așteptat este descris în strategie.

³² De exemplu, Strategia ar putea lua în considerare concluziile Sondajului privind traficul de persoane: Belarus, Moldova, Ucraina, realizat de Organizația Internațională pentru Migrație (OIM) în 2017, care menționează că gradul general de conștientizare a problemei traficului de ființe umane în Moldova a fost relativ înalt (81%), dar a scăzut față de sondajul similar realizat în 2015. În același timp, sondajul a constatat că înțelegerea predominantă a publicului privind TFU a fost asociată cu exploatarea sexuală a tinerelor și fetelor, iar cunoașterea altor forme de TFU era scăzută. Acest lucru demonstrează că autorii Strategiei au identificat corect problema populației din Moldova, care nu este informată suficient cu privire la evoluția fenomenului TFU și a riscurilor existente, precum și relevanța mai mare a intervențiilor propuse menite în mod special să sensibilizeze publicul despre noile tendințe și riscuri ale TFU. Un alt sondaj bazat pe aceeași metodologie a fost solicitat de OIM în 2019 și ar putea oferi factorilor de decizie o perspectivă asupra efectelor eforturilor de sensibilizare, realizate în 2018.

direct la aceste probleme identificate. Adicional, majoritatea produselor/rezultatelor imediate ale activităților sunt formulate ca rezultate finale sau chiar activități și nu descriu schimbarea instituțională sau de comportament dorită. Acest lucru face neclar în unele cazuri modul în care atingerea rezultatelor așteptate contribuie la atingerea obiectivelor strategice și a impactului anticipat.

Tabelul 1. Exemplu de lacune logice între rezultatele așteptate, obiective strategice și impactul așteptat

Sub-domeniul: “Cadrul legal și de reglementare”			
Probleme identificate	Rezultate așteptate	Obiectiv general	Impact așteptat
Legea nr. 241 nu definește clar noțiunea de prezumată victimă, nu conține elementele SNR, modul de identificare a victimelor și prezumatelor victime ale TFU și nici atribuțiile instituțiilor cu competențe în implementarea SNR	Cadrul legal național îmbunătățit în vederea acordării asistenței și protecției victimelor și prezumatelor victime ale TFU și trafic de copii.	Reglementarea relațiilor din domeniul prevenirii și combaterii TFU în conformitate cu principiile respectării drepturilor omului și a egalității de șanse între femei și bărbați	Cadrul legal național armonizat în conformitate cu principiile respectării drepturilor omului și a egalității de șanse între femei și bărbați
Ghidul de identificare a victimelor și potențialelor victime ale TFU nu prevede profilul prezumatelor victime ale TFU și nu este actualizat în corespundere cu noile modificări legale			
Este necesară asigurarea unui mecanism de referire către sistemul de asistență socială a persoanelor defavorizate pentru actorii în domeniu			
Nu există reglementări cu privire la sistemul de reabilitare a victimelor infracțiunilor, inclusiv a victimelor TFU, în cadrul legislativ al asistenței sociale	Definiții, noțiuni, reglementări adoptate cu privire la noile forme de exploatare, criminalizarea cerșitului de către adulți.		

Pe lângă obiectivele și rezultatele așteptate trasate în Strategie, Planurile de acțiuni stabilesc propriile obiective specifice pentru fiecare subdomeniu de intervenție. Aceste **obiective specifice** nu sunt întotdeauna legate direct de rezultatele așteptate pentru fiecare subdomeniu, nefiind clar cum vor contribui sau sunt legate de realizarea obiectivelor trasate/impactul așteptat sau de a soluționa problemele identificate. În unele cazuri lipsește continuitatea între obiectivele specifice planificate a fi realizate conform Planurilor de acțiuni pentru anii 2018-2020 și 2021-2022. Nu este întotdeauna clar în astfel de cazuri din documentele disponibile de ce s-a renunțat la unele obiectivele specifice nerealizate, deși o parte din aceasta poate fi explicată prin încercarea de a combina intervențiile relevante și a eficientiza planul.

Tabelul 2: Exemplu de lacune logice între obiectivele specifice, rezultate așteptate, obiective, impactul așteptat și problemele identificate

Sub-domeniul: “Reducerea vulnerabilității”				
Probleme identificate	Obiectiv general	Impact așteptat	Rezultate așteptate	Obiective specifice
1) Nu există un concept cu privire la programele de reintegrare socială, iar abilitățile și resursele autorităților publice locale în vederea reducerii vulnerabilității populației sînt insuficiente.	Reducerea vulnerabilității cetățenilor la TFU	Populația este informată despre pericolul fenomenului TFU, este asigurată cu materiale informative de	Programe de reducere a vulnerabilității dezvoltate și accesibile persoanelor în stare de vulnerabilitate, inclusiv persoanelor	PNA 2018-2020: Obiectiv specific 7.1: Asigurarea informării grupurilor de risc cu privire la noile tendințe ale TFU și ale infracțiunilor conexe

<p>2) Interacțiunea dintre mecanismul SNR și cel intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și a potențialelor victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului este insuficientă.</p> <p>3) Nu există o programă de instruire a specialiștilor din agențiile teritoriale pentru ocuparea forței de muncă în vederea informării persoanelor în căutarea unui loc de muncă despre riscurile TFU.</p>		<p>referință în vederea acordării protecției și are acces la programe de asistență și protecție</p>	<p>în căutarea unui loc de muncă</p> <p>Accesul facilitat al potențialilor emigranți la piața de muncă națională și de peste hotare în condiții echitabile și protejate</p> <p>Accesul persoanelor în stare de vulnerabilitate la serviciile necesare asigurat</p> <p>Competențe profesionale și antreprenoriale ale persoanelor în stare de vulnerabilitate, inclusiv ale persoanelor în căutarea unui loc de muncă, dezvoltate și consolidate</p>	<p>Obiectiv specific 7.2: Dezvoltarea mecanismelor de angajare sigură a cetățenilor Republicii Moldova atât în țară, cât și peste hotare</p> <p>Obiectiv specific 7.3: Asigurarea accesului copiilor și adolescenților la informații despre posibilele pericole ale TFU, egalitatea de gen, drepturile copilului</p> <p>PNA 2021-2022:</p> <p>Obiectiv specific 7.1: Dezvoltarea unor servicii de informare și reducere a vulnerabilității pentru integrarea pe piața muncii</p> <p>Obiectiv specific 7.2: Asigurarea accesului copiilor și adolescenților la informații despre posibilele pericole ale TFU, egalitatea de gen, drepturile copilului</p>
--	--	---	---	---

În cele din urmă, un număr mic de probleme esențiale, rezultate așteptate și impact așteptat trasate în Strategie nu sunt deloc reflectate în PNA (exemple: dezvoltarea capacităților Unității Naționale de Coordonare a SNR; metodologii elaborate și norme de cheltuieli aprobate pentru serviciile sociale specializate pentru victime și prezumate victime ale TFU; specialiști instruiți în planificarea cadrului bugetar intermediar și a bugetului pentru anul viitor și în atragerea surselor externe etc.)

Planurile de acțiuni conțin un număr mare de **activități**, care contribuie la realizarea obiectivelor specifice, cu o distribuție inegală a efortului per obiective. În unele cazuri, volumul activităților planificate este insuficient pentru atingerea acestor obiective/scopuri sau impactul așteptat. De exemplu, o singură activitate de monitorizare a practicii judiciare inclusă în PNA 2018-2020 în vederea realizării Obiectivului specific 12.2 „Asigurarea unui proces de judecată echitabil cu respectarea normelor internaționale în domeniu” nu este suficientă pentru atingerea acestui obiectiv sau a rezultatului așteptat al acestuia „Pedepse echitabile pentru infracțiunile comise”.

Continuitatea activităților între cele două Planuri de acțiuni este în general menținută, deși nu întotdeauna consecventă. Un șir de activități importante planificate în PNA pentru anii 2018-2020, care au rămas neimplementate, nu se regăsesc în PNA pentru anii 2021-2022, în special cele care urmăresc să îmbunătățească colectarea și analiza datelor referitoare la TFU:

- Activitatea 1.2.2. Ajustarea Metodologiei de planificare și monitorizare a politicii naționale antitrafic în conformitate cu documentul de politici;
- Activitatea 1.4.1. Ajustarea și actualizarea Sistemului informațional al Secretariatului Permanent al CNCTFU referitor la aspectele privind situația victimelor TFU;
- Activitatea 1.4.2. Consolidarea capacităților profesionale ale specialiștilor cu competențe în gestionarea Sistemului informațional al Secretariatului Permanent al CNCTFU;
- Activitatea 1.4.4. Elaborarea instrucțiunilor specifice cu privire la procedura de analiză/monitorizare a situației TFU;
- Activitatea 1.4.7. Instruirea specialiștilor în utilizarea Băncii centrale de date [ai Ministerului Afacerilor Interne];
- Activitatea 2.3.4. Elaborarea instrucțiunilor de angajare și respectare a drepturilor sociale și a condițiilor de muncă ale salariaților (sectoarele agricol, zootehnic și construcții);
- Activitatea 4.1.1. Majorarea numărului specialiștilor cu atribuții analitice ai CCTP;
- Activitatea 4.1.2. Dezvoltarea bazei de date (pe bază de I2base) [pentru CCTP];
- Activitatea 4.1.3. Instruirea polițiștilor și procurorilor în administrarea și utilizarea bazei de date (I2base);
- Activitatea 4.1.8. Revizuirea competențelor și subordonării CCTP cu trecerea acestuia în subordinea directă a Inspectoratului General al Poliției;
- Activitatea 4.1.9. Elaborarea Strategiei de dezvoltare instituțională a CCTP;
- Activitatea 4.1.12. Asigurarea cu echipament modern pentru investigarea cazurilor de utilizare a tehnologiilor informaționale la comiterea infracțiunilor de trafic de ființe umane și a celor conexe;
- Activitatea 4.3.2. Implementarea Regulamentului de activitate al Comisiei interdepartamentale pentru compensarea financiară de către stat a prejudiciului cauzat prin infracțiune și monitorizarea procesului de compensare financiară a victimelor traficului de ființe umane.

O mare parte din aceste activități au continuat să fie relevante, deoarece problemele pentru abordarea cărora au fost concepute au rămas nesoluționate.

În același timp, în PNA pentru anii 2021-2022 au fost introduse un șir de **activități noi**, pentru realizarea unora din ele a fost nevoie de perioade mai lungi decât cele șapte luni disponibile pentru implementarea lor³³ (de exemplu, Activitatea 1.1.2 „Instituirea funcției de raportare a activității antitrafic (Raportor național)”; Activitatea 5.1.1. „Modificarea Legii nr. 137/2016 [...] în partea aferentă procedurii și instituției responsabile de transferul compensației financiare victimei [...]”; Activitatea 11.3.1 „Monitorizarea punerii în aplicare a mecanismului de asistență și protecție a victimelor infracțiunilor și evaluarea eficienței, cu accent pe victimele TFU” etc.). Aceste activități vor trebui incluse în următorul document de politici antitrafic, dacă va fi elaborat, sau implementat ca parte a altor politici conexe.

Într-un număr mic de cazuri, relevanța activităților planificate pentru obiectivele specifice tratate și rezultatele așteptate nu a fost clară.

Tabelul 3. Exemple de lacune logice între activitățile planificate, obiectivele specifice și rezultatele așteptate

Sub-domeniul: “Reducerea vulnerabilității”		
Rezultat așteptat	Obiectiv specific	Activități
Rezultat așteptat 2.1. e) Diaspora	Obiectiv specific 6.4.: Informarea diasporei despre	PNA 2018-2020: 2.1.8. Promovarea activităților de informare, educare, comunicare, în special pentru tineri, privind fenomenul TFU, riscurile și consecințele

³³ E de menționat că PNA pentru anii 2021-2022 a fost adoptat în noiembrie 2021 și a expirat împreună cu Strategia în iunie 2022.

informată despre fenomenul TFU, consecințele acestuia și instituțiile la care ar putea să se adreseze în caz de necesitate.	fenomenul TFU și consecințele acestuia	<p>acestuia</p> <p>2.1.9. Informarea diasporei despre fenomenul TFU, consecințele acestuia și instituțiile la care ar putea să se adreseze în caz de necesitate</p> <p>2.1.10. Organizarea concursului de artă (fotografie/desen) orientat pe sensibilizarea tinerilor privind fenomenul TFU și al infracțiunilor conexe</p> <p>PNA 2021-2022:</p> <p>6.4.1. Informarea diasporei despre fenomenul TFU, consecințele acestuia și instituțiile la care ar putea să se adreseze în caz de necesitate</p> <p>6.4.2. Organizarea unor măsuri în diasporă pentru prevenirea angajării ilegale și reducerea riscurilor de exploatare (în cadrul proiectului "Guvernul mai aproape de tine")</p> <p>6.4.3. Abordarea subiectelor de prevenire și combatere a TFU în emisiunile TV/radio</p>
---	--	---

Unele activități planificate (deseori formulate ca rezultate așteptate sau chiar obiective), deși importante în scopul realizării obiectivelor și rezultatelor așteptate ale Strategiei, **depășesc cadrul de aplicare al Strategiei** și al Planurilor de acțiuni ale acesteia. Aceste activități tind să rămână nerealizate la expirarea Planurilor de acțiuni ale Strategiei, conform informațiilor disponibile din Rapoartele naționale.

Tabelul 4. Exemple de activități, care nu se încadrează în cadrul de aplicare a Strategiei anti-trafic

Activitate (PNA 2018-2020)	Comentarii
Activitatea 4.3.2. Implementarea Regulamentului de activitate al Comisiei interdepartamentale pentru compensarea financiară de către stat a prejudiciului cauzat prin infracțiune și monitorizarea procesului de compensare financiară a victimelor TFU	Regulamentul se referă la victimele tuturor infracțiunilor, nu doar victimele TFU, și, prin urmare, ar trebui abordat ca parte a unui document de politici mai larg privind reforma justiției. Implementarea Regulamentului este constrânsă de factori multipli, care ar trebui abordați printr-un set de acțiuni (de exemplu, analiza și eliminarea lacunelor din cadrul normativ, instruirea autorităților responsabile de implementarea Regulamentului, informarea potențialilor beneficiari și asistarea acestora în depunerea dosarelor), revendicările lor etc.), ceea ce înseamnă că „Implementarea Regulamentului...” nu poate fi o singură activitate.
Activitatea 2.2.4. Asigurarea accesului potențialilor emigranți la piața de muncă națională și de peste hotare în condiții echitabile și protejate	Acesta este, de fapt, un obiectiv, deoarece asigurarea accesului emigranților pe piața muncii în condiții echitabile și protejate ar necesita obținerea mai multor rezultate în mai multe domenii (legislație, capacități, sensibilizare, supraveghere etc.). Ca obiectiv, depășește domeniul de aplicare al unei politici specializate în domeniul TFU și face obiectul unor documente de politici mai ample (de exemplu, Strategia națională de ocupare a forței de muncă).
Activitatea 1.4.5. Implementarea de către organele teritoriale de asistență socială a modulului „Servicii sociale” din cadrul Sistemului informațional automatizat „Asistență Socială”	Asistența socială este acordată unui număr mai larg de beneficiari decât victimele și prezumatele victime ale TFU. În mod similar cu Regulamentul privind activitatea Comisiei interdepartamentale pentru compensarea financiară, implementarea modulului „Servicii sociale” poate depinde de o serie de factori, care depășesc cadrul de aplicare al Strategiei AT/Planurilor de acțiuni. De exemplu, dacă conceptul modulului este deficitar sau capacitatea de utilizare sau utilizatorii finali au nevoie de instruire – Strategia AT/PNA nu ar fi acel document de politici publice în baza căruia ar putea fi alocate resursele necesare pentru a soluționa aceste probleme.

Strategia nu definește cine sunt beneficiarii săi finali, dar se poate presupune că aceștia sunt victime ale TFU și persoane expuse riscului. Profilul, situația și **nevoile beneficiarilor finali** nu sunt analizate

sistematic în Strategie. Presumția este că beneficiarii finali au nevoie de anumite tipuri de intervenții/servicii, pe care Strategia își propune să le stabilească, mențină și/sau să le îmbunătățească.

Exemple (sporadic incluse în Strategie):

- Trebuie instituit un mecanism de referire a persoanelor defavorizate către sistemul de asistență socială.
- Este necesară includerea unui modul distinct privind prevenirea TFU în procesul de informare și instruire a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă.
- Necesitatea asigurării unor măsuri active pe piața muncii, axate pe nevoile individuale ale șomerilor, precum și pe nevoile angajatorilor, precum: formarea profesională, angajarea subvenționată a categoriilor vulnerabile de persoane pe piața muncii; suport în crearea și adaptarea locurilor de muncă pentru persoanele cu dizabilități; stagiere, instruire la locul de muncă; susținerea activității independente.

Unele dintre aceste nevoi identificate sunt acoperite prin activitățile planificate în PNA.

De asemenea, rezultatele așteptate pentru beneficiarii finali nu sunt reflectate în mod sistematic în Strategie, deși unele pot fi deduse din descrierea rezultatelor așteptate pe subdomenii (exemplu: mecanism funcțional de compensare și reabilitare pentru victimele TFU). În general, se pare că **beneficiarii finali nu sunt plasați în mod explicit în centrul eforturilor** prevăzute de Strategie și PNA sau implicați în procesul de elaborare, implementare și monitorizare a acestor documente de politici.

De asemenea, Strategia nu definește în mod sistematic **grupurile țintă sau părțile interesate**. Se poate presupune că părțile interesate și grupurile țintă sunt entitățile de stat care au contribuit la dezvoltarea Strategiei, au participat la implementarea acesteia sau au fost vizate la realizarea activităților corespunzătoare; entități neguvernamentale precum mediul de afaceri, diaspora, mass-media, organizațiile societății civile; parteneri de dezvoltare; observatori internaționali care monitorizează îndeplinirea de către Moldova a angajamentelor sale internaționale; și donatori. Necesitățile părților interesate/grupuri țintă sunt descrise și reprezentate în Strategie ca probleme identificate. Instituțiile de stat reprezintă punctul central al majorității rezultatelor așteptate ale Strategiei.

Actorii relevanți la nivel național au fost implicați activ în procesul de elaborare a Strategiei, care a inclus o serie de ateliere de lucru și întâlniri bilaterale și multilaterale pentru elaborarea Strategiei/PNA. Toate contribuțiile au fost luate în considerare în mod corespunzător, iar deciziile cu privire la ce urmează a fi inclus în documente au fost luate prin consens, ceea ce a asigurat asumarea responsabilităților de către actorii implicați. **Procesul a fost apreciat pozitiv de către actorii relevanți** intervievați în vederea realizării acestei evaluări.

“Calitatea Strategiei și a planului este bună, a fost inclus tot ceea ce trebuia inclus, iar ideile prezentate de părțile interesate au fost luate în considerare.”

“A fost bine că structurile guvernamentale au participat la elaborarea [Strategiei], nu le-a fost doar impusă. Metodologia a fost bine definită. Toți au avut posibilitatea să contribuie, să prezinte viziunea și planurile sale, au fost luate în considerare recomandările misiunilor internaționale, nevoile țării, și interesele donatorilor.”

“Necesitatea elaborării Strategiei a adunat o echipă de experți, oameni cu memorie instituțională solidă, care au creat sistemul [de combatere a traficului].”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Totodată, în procesul de elaborare se atestă un șir de neajunsuri aparente. În primul rând, se pare că doar un singur tip de organizație pentru persoanele cu dizabilități (persoane cu dizabilități de auz) a fost implicat în mod special și a contribuit la elaborarea Strategiei/PNA.³⁴ În mod similar, implicarea organizațiilor pentru drepturile romilor pare a fi destul de limitată. Cu toate acestea, ambele grupuri sunt afectate semnificativ de TFU în Moldova.³⁵ În cele din urmă, perspectivele și nevoile reale ale structurilor și organizațiilor cheie la nivel local (CT TFU, EMD, ONG-uri locale) nu sunt reflectate suficient în conceptul Strategiei/PNA, ceea ce sugerează că acestea nu au fost implicate suficient în proces, deși se numără printre actorii AT cei mai apropiați de beneficiarii finali.

“O bună practică ar fi organizarea bi-anuală a unui atelier de lucru cu ei [actorii locali], să lucreze împreună și să elaboreze ceea ce au nevoie pentru localitatea lor, nu doar [să urmeze ce s-a decis] la nivel central. Ei trebuie să fie implicați în procesul de elaborare a documentului, deoarece ei văd lucrurile diferit. Ei spun mereu că nu au bani, și asta se întâmplă deoarece ei nu știu cum să planifice și cum să formuleze o solicitare către Ministerul Finanțelor. ONG-urile mici de la nivel local trebuie, de asemenea, să fie implicate. Mai târziu, le va fi mai ușor să atragă fonduri.”

(Din interviurile cu actorii anti-trafic)

“Părerile de la nivel local nu se iau în considerație.”

(din focus-grupurile cu CT TFU)

Strategia nu conține o matrice a rezultatelor; cu toate acestea, structura PNA include unele elemente ale unei matrice a rezultatelor, care face o conexiune între activități și obiectivele specifice și obiectivele strategice din fiecare subdomeniu și stabilește indicatori de rezultate pentru fiecare activitate.

După cum s-a menționat anterior, majoritatea rezultatelor finale ale Strategiei sunt formulate ca rezultate imediate sau chiar activități, iar unele obiective specifice ale PNA sunt, de asemenea, formulate ca activități. În mod similar, descrierea impactului pentru fiecare din cele 15 obiective sunt formulate în mare parte ca rezultate finale sau chiar rezultate ale activităților.

Tabelul 5. Exemple de rezultate așteptate, obiective și impact așteptat formulate ca rezultate de alt nivel

Elemente de Strategie	Comentarii
Rezultat așteptat 2.3. b): Instrucțiuni de angajare și respectare a drepturilor sociale și a condițiilor de muncă ale salariaților (sectoarele agricol, zootehnic și construcții) elaborate.	Descrierea reflectă în esență un rezultat imediat/produs al activității „Elaborarea instrucțiunilor de angajare și respectare a drepturilor sociale și a condițiilor de muncă ale angajaților (sectoarele agricultură, zootehnic și construcții)”. Un rezultat așteptat al implementării acestor instrucțiuni ar fi, de exemplu, reducerea numărului de încălcări ale Codului muncii de către angajatori sau îmbunătățirea condițiilor raportate de angajații din sectoarele relevante ale economiei.

³⁴ Acest lucru se deduce din faptul că doar o singură activitate care se adresează în mod specific nevoilor persoanelor cu dizabilități ce pot fi expuse riscului de TFU este inclusă în PNA 2018-2020 (Activitatea 3.3.1. „Informarea specialiștilor din domeniul asistenței persoanelor hipoacuzice, cu suportul interpreților specializați în limbaj mimico-gestual, despre fenomenul traficului de ființe umane, consecințele acestuia și drepturile lor la asistență și protecție”) fiind legată de unicul rezultat așteptat ce se referă la persoanele cu dizabilități („Persoanele cu dizabilități de auz informate despre fenomenul traficului de ființe umane, consecințele acestuia și drepturile lor la asistență și protecție în acest context”). De altfel, această activitate nu este extinsă în PNA 2021-2022. Doar o activitate se referă la persoanele cu dizabilități (Activitatea 3.3.3. „Implementarea programelor de dezvoltare a abilităților antreprenoriale, profesionale și de re/integrare a victimelor, prezumatelor victime cu dizabilități pe piața muncii”), fiind reflectată doar în termeni generali.

³⁵ A se vedea, de exemplu, GRETA(2020)11; informația Misiunii OIM în Moldova (accesează: <https://www.iom.int/preventing-trafficking-and-protecting-victims-moldova>)

Obiectiv specific 8.3: Informarea agenților economice despre necesitatea respectării drepturilor sociale și a condițiilor de muncă ale salariaților	Acest enunț reprezintă mai degrabă o activitate, decât o schimbare intenționată. O descriere obiectivă mai bună ar putea fi, de exemplu, „Asigurarea faptului că agenții economici pun în aplicare măsuri practice pentru a îmbunătăți protecția drepturilor sociale și a condițiilor de muncă ale angajaților”.
Impact așteptat 3.3.: Tuturor victimelor și prezumatelor victime ale TFU identificate le este asigurat accesul la servicii de calitate.	Disponibilitatea serviciilor este mai degrabă un rezultat așteptat al cadrului normativ relevant, capacitățile instituționale și resursele care au fost puse în aplicare, informațiile despre serviciile disponibile tuturor beneficiarilor etc., care constituie toate rezultate imediate/produse ale activităților. Impactul serviciilor de calitate disponibile ar fi, de exemplu, (re)integrarea cu succes a victimelor/prezumatelor victime în societate sau îmbunătățirea stării fizice, psihosociale, a situației socioeconomice și/sau a condițiilor de viață ale victimelor/prezumatelor victime.

Totodată, unele activități sunt formulate ca obiective (exemple: „Implementarea de către organele teritoriale de asistență socială a modului „Servicii sociale” din cadrul Sistemului informațional automatizat „Asistența Socială”; „Asigurarea accesului potențialilor emigranți la piața de muncă națională și de peste hotare în condiții echitabile și protejate”) sau chiar să folosească aceeași formulare ca obiectivul specific relevant (exemplu: Obiectivul specific 13.1 și Activitatea 4.2.1 din PNA 2018-2020: „Informarea victimelor TFU despre dreptul lor în procesul penal”).

Acest lucru creează **o conexiune slabă sau, uneori, lipsa acesteia** între nivelurile logicii de intervenție (de exemplu, nu este clar cum activitățile propuse/rezultatele activităților vor duce la atingerea rezultatelor așteptate și ce schimbare intenționează să producă structurile responsabile).

Nu există **indicatori la nivel de rezultat așteptat sau obiectiv**. Cu toate acestea, un procent semnificativ de indicatori de produs sunt de fapt indicatori de rezultat așteptat sau de nivel superior (adică nu măsoară produsul imediat al activității), specific pentru PNA 2021-2022.

Tablelul 6. Exemple de indicatori plasați necorespunzător

Activitate (PNA 2021-2022)	Indicatori	Comentarii
3.1.3. Organizarea atelierelor de lucru privind subiectul activității echipelor comune de investigații în aspecte ce țin de TFU	Număr de ateliere organizate Număr de echipe comune de investigații create și operațiuni efectuate	Un indicator de rezultat al activității mai bun, care ar reflecta produsul imediat al cursurilor de instruire ar fi numărul și profilul practicienilor instruiți. Acesta nu este un indicator al rezultatului activității, deoarece echipele comune de investigații și operațiunile nu sunt un produs imediat al atelierelor și ar fi mai potrivit pentru a măsura progresul la nivel de rezultat așteptat.
8.1.3. Controlul și monitorizarea activității agențiilor private și a intermediarilor fără licență, inclusiv privind colectarea taxelor de recrutare de la aplicanți	Numărul de agenții private și intermediari supuși controlului Numărul de prezumate victime identificate	Un indicator de rezultat al activității mai bun ar fi procentul și nu numărul de agenții/intermediari privați, deoarece ar reflecta mai bine domeniul de aplicare al intervenției. Identificarea prezumatelor victime nu este un produs imediat, garantat, al activității de control și monitorizare, deoarece implică multe alte acțiuni și factori. Acest indicator ar corespunde mai bine la nivel de obiectiv/impact.

--	--	--

Cel puțin unul sau mai mulți indicatori de produs sunt stabiliți pentru rezultatele tuturor activităților. În unele cazuri, indicatorii enunțați nu corespund direct esenței/domeniului activității sau, așa cum s-a menționat anterior, măsoară nu doar produsul imediat al intervenției, ci și rezultatele așteptate la nivel de scop sau chiar de obiectiv.

Tabelul 7. Exemple de indicatori care nu măsoară rezultatele activităților corespunzătoare

Activitate (PNA 2021-2022)	Indicatori	Comentarii
4.1.4. Colectarea și analiza datelor calitative privind impactul TFU asupra minorităților	Numărul cazurilor identificate Analiza efectuată Propuneri/acțiuni formulate	În acest caz, indicatori de produs relevanți și utili sunt „Analiza efectuată” ³⁶ și „Propuneri de politică/acțiuni formulate”, deși ambii trebuie formulați ca indicatori faptici (Da/Nu) sau numerici (Numărul de analize efectuate; Numărul de propuneri de politici formulate). Numărul de cazuri identificate nu este un indicator că au fost colectate și analizate date calitative privind impactul TFU asupra minorităților. În plus, identificarea cazurilor nu este un produs al activității „Colectarea și analiza datelor calitative [...]”.
5.1.2. Planificarea resurselor financiare în bugetul de stat și în bugetele locale pentru realizarea acțiunilor de prevenire și combatere a TFU	Resurse planificate	Acest indicator nu este atât de util pentru măsurarea rezultatelor acestei activități, deoarece, în primul rând, nu este clar dacă este indicator bazat pe fapte (Da/Nu) sau cantitativ (Suma resurselor financiare planificate), ce fel de alocări de resurse financiare urmează a fi raportate (bugetul de stat, bugetele locale) și ce spectru de activități ar trebui să acopere aceste fonduri (prevenire, protecție etc.)

Majoritatea indicatorilor sunt bazați pe date numerice sau fapte (indicatori Da/Nu) și sunt legați de activități încadrate într-o perioadă de timp delimitată. Există însă **o lipsă generală a indicatorilor calitativi**, care să dea profunzime și sens faptelor și cantităților despre care se raportează. De exemplu, produsul activității 1.1.2. „Încheierea memorandumurilor între diferiți actori din domeniul antitrafic la nivel național” (PNA 2018-2020) este măsurat doar prin intermediul unui indicator cantitativ „Numărul de memorandumuri încheiate”. Această măsurare ar putea fi îmbunătățită și prin analiza tipurilor de entități care semnează aceste memorandumuri (de exemplu, organele de drept și serviciile de asistență socială; entități de stat și non-statale) și domeniul de aplicare al cooperării. Într-un alt exemplu, produsul activității 2.1.1 „Coordonarea desfășurării campaniei naționale de informare și sensibilizare” este măsurat printr-un singur indicator bazat pe fapte „Campanii desfășurate”. În același timp, ar putea fi util de a analiza pe ce se axează campaniile de sensibilizare și a compara cu nevoile de informare identificate ale publicului sau principalele grupuri țintă față de principalele grupuri de risc identificate și a colecta feedback-ul primit de la implementatori și publicul informat.

³⁶ Deși, în Rapoartele Naționale, unica informație reflectată cu privire la implementarea acestei activități este „CCTP efectuează colectarea lunară și analiza trimestrială a datelor privind impactul TFU asupra minorităților (art. 165; art. 206 Cod penal)”, și nu este clar dacă această analiză este apoi publicată, diseminată sau utilizată pentru a veni cu recomandări privind realizarea politicii, astfel încât indicatorii suplimentari ar fi utili (de exemplu, „Raport publicat și diseminat actorilor implicați (lista)”, „Grupurile pentru apărarea drepturilor minorităților consultate pentru analiză”, etc.)

Un șir de indicatori nu sunt clari/SMART (exemple: „*Mecanismul de referire consolidat*”, „*Noile forme de TFU criminalizate*” (fără precizare), „*Mecanisme/proceduri interne consolidate*”, etc.), iar unii nu sunt, de fapt, indicatori de măsurare, ci mijloace de verificare (de exemplu, sondaj realizat, rapoarte de monitorizare).

Nu sunt stabilite **valori de referință și ținte** pentru multe rezultate ale activităților și niciunul pentru rezultatele așteptate și obiective. Prin urmare, nu este clar cum trebuie măsurate progresele și succesul.

Tabelul 8. Exemple de formulări pentru valori de referință și ținte pentru rezultatele imediate incluse în PNA

Activitate	Indicator de produs	Valoare de referință posibilă	Țintă posibilă
Activitatea 1.3.1. (PNA 2018-2020) Instruirea polițiștilor de frontieră, a specialiștilor BMA, a ofițerilor poliției comunitare și a inspectorilor muncii privind modul de reacționare eficientă la cazurile TFU	Număr de specialiști instruiți	5% din personalul poliției de frontieră, 3% dintre ofițerii de poliție comunitară și niciun inspector al muncii nu au avut pregătire în domeniul traficului de persoane (2017)	80% din toți polițiștii de frontieră din prima linie, 50% din ofițerii de poliție comunitară și 100% inspectori ai muncii sunt instruiți cu privire la TFU până în 2022
	Număr de module elaborate și tematica acestora	Un modul de formare (depășit) disponibil pentru poliția de frontieră și unul pentru poliția comunitară (2017)	Cel puțin trei module de formare noi/actualizate sunt elaborate (unul pentru fiecare tip de specialiști) până la sfârșitul anului 2018
Activitatea 1.1.2. (PNA 2021-2022) Atribuirea rolului de raportare a activității antitrafic (raportor național)	Analiză realizată	Parțial de la începutul anului 2021	Finalizată până în iunie 2021
	Cadru normativ modificat*	Nu au fost elaborate proiecte de la începutul anului 2021	Proiectul de hotărâre a Guvernului este elaborat până la sfârșitul anului 2021
	Atribuție stabilită*	Nu	Da, până la sfârșitul anului 2022
	*indicatorul necesită clarificare		

În același timp, Strategia prezintă pe larg realizările Republicii Moldova în domeniul AT și le aplică extensiv, ceea ce constituie o practică pozitivă. Multe din aceste realizări ar reprezenta **o valoare de referință considerabilă** pentru strategie, dacă ar conține un cadru logic care să vizualizeze cu claritate valorile de referință și obiectivele.

Obiectivele și rezultatele așteptate sunt formulate în mare măsură ca realizabile într-o perioadă de cinci-șase ani. Cu toate acestea, numărul mare al acestora și lipsa unei prioritizări clare pot reprezenta o provocare pentru implementatorii Strategiei, în special în cazul mai multor priorități simultane și resurse limitate. Unele obiective (și impactul așteptat) sunt destul de generale și realizarea acestora ar fi dificil de măsurat în lipsa unui sistem complex de indicatori, valori de referință și ținte.

Rezultatele nu sunt stabilite pentru nici o activitate; deși, după cum s-a menționat anterior, fiecare activitate are atribuit cel puțin un indicator de produs. Chiar dacă majoritatea activităților planificate/implementate pot fi legate de atingerea rezultatelor așteptate sau obiectivelor trasate ale Strategiei, majoritatea indicatorilor de produs fiind numerici (de exemplu, „*Numărul de persoane*

instruite”) și nefiind stabilite ținte, poate fi dificil de concluzionat, pe baza măsurării acestora, dacă și în ce măsură acestea contribuie la atingerea rezultatelor așteptate. Există o serie de activități care se dublează, precum și suprapuneri între subdomenii în care activitățile implementate în cadrul anumitor obiective specifice contribuie și la alte subdomenii; acest lucru, din păcate, nu este menționat în mod corespunzător în PNA sau Rapoartele naționale.

Strategia nu include **o analiză a ipotezelor sau o analiză a riscurilor** și un plan de management al riscului. Cu toate acestea, obținerea rezultatelor la fiecare nivel se bazează în mod evident pe numeroase ipoteze, în special în ceea ce privește actorii locali și beneficiarii finali, și este influențată semnificativ de un număr considerabil de factori, cum ar fi reforma administrativă, schimbarea guvernului, schimbările în profilul TFU/migrației, apariția unor priorități competitive etc. Unele riscuri relevante sunt enumerate în analiza SWOT la „Puncte slabe”; deși, în document nu sunt reflectate măsuri de răspuns. În același timp, trebuie recunoscut faptul că majoritatea factorilor de risc externi care au influențat semnificativ implementarea Strategiei și a PNA (în special, pandemia COVID-19 și invazia din Ucraina) nu au putut fi prevăzuți și planificați la modul realist la etapa de elaborare.

Strategia și Planurile de acțiuni ale acesteia sunt privite ca **un instrument esențial pentru coordonarea și mobilizarea suportului politic și financiar al eforturilor antitrafic**. Deși Strategia nu reflectă în mod special modul în care procesul de implementare a acestora va fi coordonat și gestionat, se subînțelege că acest proces va fi realizat prin mecanismele/platformele existente, prevăzute de legislația actuală. Cercetările anterioare³⁷ sugerează că există probleme ce țin de coordonarea/managementul politicii AT în Moldova, ceea ce are un impact direct asupra domeniilor de asumare a responsabilităților și consolidare instituțională (a se vedea mai multe despre aceasta în secțiunea 3.4 Eficiență).

“Noi raportăm de două ori pe an, dar ne uităm peste acestea des, deoarece sunt stabilite termene limită. [...] Sunt lucruri pe care trebuie să le faci în mod regulat, acestea necesită timp [...], așa că, în calitate de structură, care o implementează [Strategia], nu este ceva ce ne amintim doar atunci când trebuie să raportăm.”

“Strategia și Planul conțin activități și termene limită, oferă mai multă disciplină. Te face să lucrezi continuu. Întâlnirile ad-hoc nu asigură aceste lucruri.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Strategia nu conține nici o estimare a costurilor de implementare și analizează doar impactul financiar al unor rezultate așteptate. Planurile de acțiuni specifică autoritățile responsabile, partenerii și sursele de finanțare pentru fiecare activitate planificată. În cele mai multe cazuri, activitățile urmează a fi implementate „în cadrul bugetelor aprobate”, ceea ce indică faptul că pentru implementarea Strategiei/PNA nu se alocă **un buget distinct**, iar finanțarea implementării se presupune a fi responsabilitatea actorilor relevanți, ca parte a bugetelor acestora. O astfel de abordare nu vine să susțină asumarea responsabilităților de către actori și consolidarea instituțională în contextul deficitului extrem de resurse în cadrul Guvernului RM. Termenele stabilite pentru realizarea activităților planificate în PNA 2018-2020 corespund în cea mai mare parte cu capacitățile structurilor responsabile și resursele disponibile, dar mult mai modest pentru 2021-2022 (a se vedea mai multe despre aceasta în secțiunea 3.4 Eficiență).

³⁷ A se vedea Antonova (2020)

Cadrul de monitorizare și evaluare este reflectat pe scurt în documentul Strategiei, dar lipsește descrierea trăsăturilor specifice. Planurile de acțiuni nu conțin puncte de acțiune care să asigure monitorizarea continuă și eficientă și evaluarea periodică a acestora.

Mecanismele de asumare a răspunderii structurilor responsabile nu sunt reflectate în Strategie. De fapt, modalitățile actuale de raportare și asumare a răspunderii **permit actorilor relevanți să implementeze activitățile planificate și să obțină rezultatele scontate la alegerea lor**, fără consecințe grave. Nivelul de implementare a documentului depinde astfel în mare măsură de voința politică a autorităților implicate.

“Strategia se bazează pe paradigma 4P. Ne-am asumat și am implementat ceea de ce eram responsabili și ce era în limitele capacităților noastre.”

“Noi o numim [Strategia] ‘hobby-ul nostru permanent’.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Nu este prevăzut un **mecanism de revizuire** a Strategiei (de exemplu, o evaluare intermediară la jumătatea perioadei) ca parte a acesteia. Cu toate acestea, formularea Planurilor de acțiuni pentru perioade mai scurte ar fi putut oferi o oportunitate de a asigura relevanța și implementabilitatea continuă pe baza unei evaluări mai actuale a nevoilor, timpului disponibil, capacităților și resurselor. În mod corespunzător, s-a încercat reducerea duratei PNA 2021-2022 în comparație cu PNA 2018-2020, deși exercițiul ar fi beneficiat de o evaluare intermediară a Strategiei care ar fi indicat domeniile prioritare asupra cărora urmează să se lucreze în intervalul de timp rămas.

“Sunt lucruri pe care nu le poți prevedea, deci nu ar trebui să fim rigizi. Avem această sarcină – documentul este adoptat, deci trebuie să ne ținem de realizarea acestuia. Trebuie să fim flexibili și să ne adaptăm. Mecanismele de adaptare sunt esențiale.”

“Strategia este prea complicată. Ar trebui să fie mai flexibilă pentru a răspunde la noile tendințe. [De exemplu], pandemia COVID-19 ne-a arătat că nu suntem pregătiți pentru a face prevenire online. Cred ca ar trebui să prevadă mecanisme de ajustare. Criza umanitară ne arată, de asemenea, că este necesar un document flexibil, o foaie de parcurs, cu o abordare integrate. Să nu fie extensive în activități, ci tendințe. [...] Pentru viitor, ar trebui să învățăm din experiențele UE – să stabilim piloni și priorități clare pentru intervenție, să nu fim atât de specifici în activități pentru că nu știm ce factori o vor influența [politica].”

(din interviurile cu actorii anti-trafic)

3.2 Coerența

Strategia se bazează pe realizările eforturilor anterioare de prevenire și combatere a TFU în Republica Moldova. Accentul său principal este alinierea eforturilor și răspunsului RM în combaterea TFU la standardele prevăzute de Convenția CoE privind lupta împotriva TFU, care include, de asemenea, standardele Convenției ONU împotriva criminalității organizate transnaționale și a Protocolului adițional. Strategia și PNA reflectă, de asemenea, concluziile și recomandările principalelor instrumente internaționale de monitorizare în domeniul AT, în special cele ale GRETA (2016) și Rapoartele Statelor Unite privind traficul de persoane (2017; 2020).

Strategia ia în considerare și alte priorități ale Guvernului RM prin faptul că stabilește **contribuția la implementarea Planului național de acțiuni privind implementarea Acordului de asociere cu UE**

2017-2019 și a Planului național de acțiuni pentru drepturile omului 2018-2020 ca unul dintre scopurile sale principale. Cu toate acestea, nu oferă detalii suplimentare. Revizuirea acestor documente confirmă că adoptarea și implementarea Strategiei au fost incluse ca activități specifice în aceste două planuri de acțiuni,³⁸ și că unele activități din PNA AT au contribuit la implementarea unor măsuri planificate în cadrul ambelor planuri.³⁹

Adițional, deși nu este menționat în mod specific, Strategia și Planurile de acțiuni ale acesteia au contribuit direct la **ODD 5 ținta 5.2, ODD 8 ținta 8.7 și ODD 16 ținta 16.2**, și indirect la ODD 1 ținta 1.3, ODD 8 țintele 8.5, 8.6, și 8.8, ODD 10 ținta 10.7, ODD 16 țintele 16.1, 16.3, 16.4, și 16.6, ODD 17 țintele 17.9 și 17.17, etc.

În general, Strategia **nu face referire la alte politici relevante**, care au fost implementate în paralel, contrar cerinței cadrului normativ în vigoare la momentul elaborării acesteia.⁴⁰ În același timp, unele probleme sistemice identificate în Strategie au depășit domeniul de aplicare al acesteia (exemple: impactul descentralizării administrative și bugetare asupra sistemului de servicii sociale; starea generală a serviciilor sociale (publice); dificultăți în efectuarea investigațiilor privind traficul de persoane în localitățile care nu se află sub controlul Guvernului RM), astfel încât referirea la alte politici naționale relevante ar fi utilă pentru a explica modul în care acestea sunt abordate de către Guvernul RM.

Analiza SWOT inclusă în Strategie nu reflectă prioritățile de suport sau de competență ale Guvernului care pot influența implementarea Strategiei. De exemplu, Strategia națională de prevenire și combatere a violenței față de femei și a violenței în familie 2018-2023 s-a referit la aceeași abordare a victimelor TFU și a victimelor violenței domestice ca problemă și a propus introducerea de răspunsuri diferite la cazuri,⁴¹ ceea ce este în discordanță cu viziunea Strategiei AT/PNA privind integrarea programelor de asistență pentru victimele infracțiunilor. În același timp, Strategia națională pentru asigurarea egalității între femei și bărbați pentru anii 2017-2021 conținea un număr semnificativ de activități și obiective de suport, și chiar suprapuse, precum:

- Activitățile 12 (negocieri bilaterale privind protecția socială cu țările de destinație) și 13 (integrarea femeilor vulnerabile pe piața muncii) în cadrul Obiectivului Specific 1.2;

³⁸ A se vedea Articolul 16, alineatul (1)(a), Acțiunea SL1 a Planului de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE în perioada 2017-2019 (accesază: <https://dcfta.md/uploads/0/images/large/plan-de-actiuni-ru.pdf>) și Obiectivul 1 la Domeniul de intervenție 3: Prevenirea și combaterea traficului de ființe umane a Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului 2018-2020 (accesază: <https://www.coe.int/t/commissioner/source/NAP/Moldova-National-Action-Plan-on-Human-Rights-2018-2022.pdf>)

³⁹ *Planul de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE în perioada 2017-2019:*

Conform Capitolului 3 Justiție, Libertate și Securitate: Articolul 12 Statul de drept, alineatul (1), Acțiunea I3 (Specializarea procurorilor); Articolul 14, alineatul (1) litera (d) (Instituirea unei politici preventive eficiente împotriva [...] traficului de persoane, inclusiv a unor mijloace de combatere a traficului și a rețelelor de traficanți și de asigurare a protecției victimelor); Articolul 16 Prevenirea și combaterea criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilicite, alineatul (1) lit. a), Acțiunea SL1 (Elaborarea și aprobarea Strategiei Naționale AT) și Acțiunea I2 (Analiza proceselor penale privind TFU). Conform Capitolului 27 Cooperarea în domeniul protecției și promovării drepturilor copilului: Acțiunea I2 (Realizarea campaniilor de sensibilizare, prevenirea și combatere a violenței împotriva copiilor) în temeiul alineatului 137 și alineatului 138 (a). *Planul național de acțiuni pentru drepturile omului 2018-2020:* Domeniul de intervenție 3: Prevenirea și combaterea traficului de ființe umane conține un număr mic de acțiuni care se suprapun cu cele incluse în PNA AT, cu indicatori puțin diferiți pentru fiecare acțiune.

⁴⁰ Articolul 15 al Hotărârii Guvernului nr.33/2007. Accesază:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=23362&lang=ro

⁴¹ A se vedea alineatul 12 al Articolului 29 a Strategiei naționale de prevenire și combatere a violenței față de femei 2018-2023 (accesază: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=101802&lang=ru – a se vedea Anexa 1)

- toate activitățile (accesul la servicii sociale de calitate; diversificarea serviciilor sociale pentru a sprijini abordarea bazată pe nevoi; egalitatea între femei și bărbați în reintegrarea socială) în cadrul Obiectivului Specific 1.5;
- Activitatea 2 (acces sporit la servicii medicale de calitate pentru persoanele de toate genurile și vârstele) în cadrul Obiectivului Specific 1.7;
- Activitatea 3 (revizuirea manualelor școlare) în cadrul Obiectivului Specific 1.8;
- Activitățile 1 (consolidarea cooperării între autoritățile competente) și 3 (campanii de sensibilizare pentru prevenirea violenței împotriva femeilor și fetelor) în cadrul Obiectivului Specific 3.2.⁴²

De asemenea, Programul Strategic Național în Domeniul Securității Demografice 2011-2025 conține un șir de prevederi de susținere/abilitare în cadrul domeniilor sale cheie de intervenție, *inter alia*, realizarea de măsuri pentru reîntoarcerea moldovenilor de peste hotare, crearea condițiilor pentru ocuparea forței de muncă și antreprenoriat la nivel intern, gestionarea migrației interne pentru echilibrarea resurselor din zonele rurale și urbane, combaterea discriminării, promovarea integrării persoanelor vulnerabile și a celor cu risc de incluziune socială, acordarea de protecție și asistență socială eficientă, bazată pe nevoi, promovarea integrării sociale și eradicarea sărăciei, etc.⁴³

Alte **politici naționale relevante** care au fost implementate concomitent cu Strategia AT/Planurile de acțiuni ale acesteia au inclus, *inter alia*:

- Strategia națională de prevenire și combatere a criminalității organizate pentru anii 2011-2019 a abordat problema TFU doar în termeni generali.
- Strategia națională în domeniul migrației și azilului pentru 2011-2020 a făcut o referire generală la aplicarea unei abordări cuprinzătoare pentru prevenirea și combaterea migrației ilegale și a traficului de persoane, cu implementarea concomitentă a măsurilor de protecție a victimelor și de creare a condițiilor favorabile pentru cooperarea interinstituțională.⁴⁴ Planul de acțiuni al acesteia pentru 2016-2020⁴⁵ a inclus un șir de măsuri de suport/care se dublează în domeniile colectării și analizei datelor, promovarea și facilitarea migrației sigure și ordonate, mobilizarea diasporei și consolidarea capacităților.
- Strategia Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă 2017-2021 a plasat victimele TFU printre persoanele, care nu încearcă să caute un loc de muncă și care trăiesc din plăți sociale și a identificat ca probleme, care urmează a fi soluționate prin intervențiile sale, calitatea joasă a datelor, volumul insuficient al serviciilor, lipsa adaptării acestor servicii la nevoile populației vulnerabile, și mecanisme subdezvoltate pentru punerea în aplicare a legilor relevante.⁴⁶ Această Strategie și planul de acțiuni al acesteia au inclus, de asemenea, un număr semnificativ de măsuri care le susțin/dublează pe cele ale Strategiei AT/PNA, în special în domeniul reducerii vulnerabilității.
- Strategia națională pentru protecția copilului 2014-2020 denotă îngrijorarea cu privire la statutul Republicii Moldova ca sursă considerabilă de TFU și menționează unele realizări în combaterea TFU. De asemenea, Strategia conține obiective care susțin cele trasate în Strategia

⁴² A se vedea Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați 2017-2020 (accesează: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99875&lang=ru)

⁴³ A se vedea p. 91, 94, 95, 97(a), (e), (f), (h), (i); Accesează: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=33221&lang=ru

⁴⁴ A se vedea Capitolul 25 Combaterea migrației ilegale și a TFU – Măsura 1, Strategia națională în domeniul migrației și azilului 2011-2020 (accesează: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=56020&lang=ru)

⁴⁵ Accesează: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110253&lang=ru

⁴⁶ A se vedea p.31 a Strategiei naționale pentru ocuparea forței de muncă (accesează: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=98639&lang=ru – a se vedea Anexa 1)

- AT (*inter alia*, obiectivul specific 1.4 (scăderea efectelor negative ale migrației părinților asupra copiilor rămași în țară) și obiectivul general 2 (prevenirea și combaterea violenței, neglijării și exploatării copiilor) și măsurile relevante care sprijină realizarea acestor obiective, unele se suprapun cu acțiunile planificate în cadrul PNA AT (în special în domeniul reducerii vulnerabilității).⁴⁷
- Planul național de acțiuni pentru (re)integrarea cetățenilor Republicii Moldova, reînforși de peste hotare pentru 2017-2020 nu a inclus suport pentru victimele TFU în rândul persoanelor reîntoarse, dar a cuprins o serie de măsuri de sprijin și parțial suprapuse, în special în domeniul mobilizării diasporei, mecanismul multidisciplinar de susținere persoanelor reîntoarse și (re)integrarea economică (angajare, instruire, dezvoltarea antreprenoriatului).⁴⁸
 - Programul național de integrare socială a persoanelor cu dizabilități 2017-2022 nu s-a referit la problema traficului de persoane și exploatare ca pericol pentru persoanele cu dizabilități și includere a unor măsuri specifice pentru abordarea acestor probleme; deși, a prevăzut măsuri de susținere în vederea reducerii vulnerabilității acestora la aceste fenomene.⁴⁹
 - Planul de acțiuni pentru sprijinirea populației de etnie romă a Republicii Moldova pentru perioada 2016-2020 nu s-a referit la TFU drept un risc semnificativ pentru etnicii romi și nu a inclus măsuri pentru abordarea acestei probleme, cu toate acestea, a prevăzut un set de acțiuni în susținerea Strategiei AT, în special a celor care vizează reducerea vulnerabilității romilor și îmbunătățirea accesului acestora la perfectarea documentelor de identitate și altor documente.⁵⁰
 - Strategia națională de dezvoltare a educației pentru perioada 2016-2020 ia act de progresele realizate în instituirea procedurilor de identificare și intervenție în cazurile de violență, trafic și exploatare a copiilor și a inclus măsuri suplimentare pentru consolidarea implementării cadrului normativ relevant.⁵¹
 - În Strategia națională de dezvoltare a sectorului de tineret pentru anii 2015-2020 și Planul de acțiuni al acesteia nu a fost menționat traficul de persoane ca risc specific pentru tinerii din Moldova, totuși este abordată pe larg vulnerabilitatea tinerilor pe piața muncii și interesul sporit pentru migrația internă și externă a forței de muncă în rândul acestora. Strategia și Planul de acțiuni au prevăzut un șir de intervenții favorabile pentru Strategia AT/PNA, inclusiv accesul sporit la informații, promovarea unui stil de viață sănătos, precum și angajarea tinerilor și antreprenoriatul.⁵²
 - Alte strategii și programe generale și specializate.

Analiza sinergiilor cu aceste strategii și programe la etapa de elaborare a Strategiei ar fi putut ajuta la optimizarea utilizării resurselor, evitarea dublării eforturilor autorităților responsabile și la eliminarea decalajelor în intervențiile PNA AT față de problemele identificate, făcând referiri la eforturile relevante incluse în alte documente de politici.

Studiu de caz: Planificarea intervențiilor dublate

Strategia AT denotă o creștere a implicării copiilor în acțiuni de cerșit, în special la Chișinău, și se propune dezvoltarea unui serviciu mobil pentru identificarea timpurie a TFU (fără a preciza dacă se va concentra pe cerșitul forțat sau încercarea de a identifica toate tipurile de victime). Activitățile relevante au fost incluse în PNA 2018-2020. Cu toate acestea, în cadrul unei ședințe a Grupului Tehnic Coordonator al Secretariatului Permanent al CNC TFU din 22 iunie 2018, s-a dovedit că în PNA 2016-2020 era deja planificat un serviciu pentru copiii străzii care să susțină implementarea Strategiei naționale pentru protecția copilului 2014-2020. Ambele documente au

⁴⁷ Accesează: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=18628&lang=ru

⁴⁸ Accesează: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=101865&lang=ru

⁴⁹ Accesează: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=101863&lang=ro (a se vedea Anexa 1 și 2)

⁵⁰ Accesează: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110246&lang=ru

⁵¹ Accesează: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=55069&lang=ru

⁵² Accesează: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=49195&lang=ru (a se vedea Anexa 1 și 2)

precedat Strategia AT și PNA. De asemenea, s-a stabilit că un proiect al Serviciului de asistență stradală pentru identificarea și combaterea cerșetoriei, vagabondajului, prostituției și consumului de substanțe toxice/narcotice/psihotrope în rândul copiilor a fost elaborat de către Direcția Generală pentru Protecția Drepturilor Copilului a Consiliului municipal Chișinău și a fost recent înaintată spre aprobare Consiliului Municipal Chișinău. În consecință, actorii responsabili au considerat că orice intervenție ulterioară în acest domeniu nu este necesară, iar activitatea relevantă planificată în PNA 2018-2020 (3.1.3) a fost notată ca „parțial realizată” în rapoartele naționale respective.

Cazul demonstrează importanța analizei politicilor relevante care sunt în proces de realizare sau implementare concomitentă la etapa de elaborare a strategiei/programului/planului de acțiuni pentru a evita dublarea eforturilor și a identifica intervențiile de suport.

În același timp, această analiză ar fi arătat autorilor Strategiei că **prevenirea și combaterea TFU nu au fost integrate suficient** în documentele de politici, care abordează probleme conexe, ceea ce ar fi consolidat, la rândul său, relevanța unei strategii AT/PNA distincte.

Un număr mic de actori relevanți, în special cei care nu sunt specializați în combaterea traficului, intervievați pentru această evaluare și-au exprimat îngrijorarea față de dublările conținute în Strategia AT/PNA cu alte politici și cadru normativ conexe. Pentru acești actori, Strategia AT/PNA nu a fost un document orientativ important și a fost privit ca secundar față de documentele de politici din domeniile acestora de specializare. De asemenea, ei au considerat raportarea activităților AT ca o povară birocratică și au prezentat activitățile obișnuite, sau cele implementate ca parte a altor planuri de acțiuni, decât cele ce contribuie la implementarea PNA AT. Într-un caz, actorul relevant a menționat că, dacă nu a finalizat o sarcină importantă în cadrul Strategiei AT/PNA, avea flexibilitatea de a o realiza ca parte a altor documente de politici cu termene mai lungi. Mulți dintre actorii relevanți intervievați au comentat **numărul excesiv de strategii, programe și planuri de acțiuni** care le-au solicitat atenția și au sugerat că elaborarea politicilor ar trebui, în general, simplificată pentru a se concentra pe un număr mic de priorități strategice.

“Noi avem programul nostru și legile ‘noastre’, obținem rezultate pe acea dimensiune [...]. Rezultatul implementării acestor legi este inclus întotdeauna în rapoartele privind implementarea Strategiei [AT]. Rolul Strategiei este secundar pentru noi. Dacă [nu ar fi fost], am avea în continuare [alte documente de politici], există o anumită dublare.”

“Sunt prea multe strategii, am fost incluși [ca structuri responsabile] în mai multe. Pe hârtie, arată bine, dar când vine vorba de implementare, arată ca în imaginea unde o persoană sapă și șapte se uită. [...] Nu ar trebui să elaborăm strategii doar pentru a le avea, știind că nu le putem implementa și pierzând timpul pe explicații de ce nu le putem implementa.”

“Munca noastră o putem face și fără Strategie și Plan, dar monitorizarea se face [datorită acestor documente], putem sumariza și face concluzii, vedea părțile forte și cele slabe.”

“Avem peste 300 de planuri, nu poți face o monitorizare eficientă. Resursele administrative sunt cele care sunt utilizate. Trebuie să raportăm ceva în fiecare zi, nu avem timp să ne facem munca.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

O revizuire⁵³ a **planurilor de acțiuni disponibile la nivel de instituție** a subliniat încorporarea inconsecventă a activităților planificate în PNA AT, care reflectă natura în general voluntară a implementării Strategiei/PNA de către structurile responsabile, așa cum s-a menționat anterior. Procuratura Generală pare a fi singura instituție, care a pus în aplicare un plan de acțiuni instituțional

⁵³ Disponibilitatea planurilor anuale de acțiuni pe site-urile instituțiilor diferă semnificativ în funcție de autoritatea publică din Republica Moldova.

distinct pentru implementarea PNA AT 2021-2022.⁵⁴ Instituția a considerat acest pas necesar pentru mobilizarea procurorilor și altor organe de drept cu atribuții AT pentru a obține rezultate mai bune, ceea ce, în opinia acesteia, a avut un impact pozitiv, inclusiv asupra dinamicii urmăririi penale și focusarea atenției actorilor, care investighează cauzele penale asupra protecției victimelor TFU și respectarea drepturilor acestora.⁵⁵ Constatările acestei evaluări (a se vedea secțiunea 3.5 Impactul) susțin această afirmație. Deși acest lucru poate să nu fie necesar pentru toți actorii relevanți, implementatorii Strategiei/PNA ar putea lua măsuri pentru a îmbunătăți pe viitor coerența între planurile operaționale ale instituției respective și documentele de politici AT, inclusiv învățând din experiența PG.

3.3 Efectivitatea

Strategia/PNA nu indică rezultate imediate prioritare, deși **rapoartele naționale anuale au reflectat în mod constant realizările cheie.**

Abordarea față de autoevaluarea rezultatelor activităților ca „realizate” în raportarea PNA este, totuși, uneori formală și nu neapărat în concordanță cu esența rezultatelor așteptate. De exemplu, Activitatea 3.1.6. „*Stabilirea mecanismului de evidență a victimelor și prezumatelor victime ale TFU, care au beneficiat de o perioadă de reflecție de cel puțin 30 de zile, în conformitate cu prevederile cadrului normativ*” este marcată ca „Realizată”, deoarece s-a raportat că CAP menține o bază de date, care include victimele care au beneficiat atât de servicii rezidențiale, cât și de servicii de asistență de zi, care, însă, nu constituie mecanismul dorit de colectare a datelor despre persoanele, care au beneficiat de o perioadă de reflecție.

Raportarea se face în trei moduri diferite simultan: uneori, structurile responsabile raportează asupra activităților (cu un nivel variat de detalieri), uneori asupra indicatorilor de produs, iar alteori asupra indicatorilor de rezultat așteptat (inclusi în PNA ca indicatori de produs). Transferuri încrucișate de informații între diferite activități/rezultate imediate se regăsesc în rapoarte, și anume aceleași activități raportate în cadrul unor obiective diferite în ani diferiți (exemple: Activitatea 2.1.8 în 2019 și Activitatea 2.2.5 în 2018; Activitatea 1.3.16 în 2020 și Activitatea 1.4 .5 în 2019), sau în cadrul mai multor activități în același an (acest lucru este valabil în special pentru raportul PNA 2020), în mare parte datorită **raportării bazate pe activitate și nu pe rezultate.**

Adițional, datele reflectate în Rapoartele Naționale (prezentarea, detalierea, legătură cu activitățile planificate și rezultatele) nu sunt întotdeauna consecvente de la an la an. Într-un număr mic de cazuri, informațiile privind implementarea activităților/atingerea rezultatelor imediate sunt complet irelevante pentru esența intervenției planificate, ceea ce poate indica o lipsă de înțelegere a Strategiei/PNA sau a părților acestora de către unele structuri responsabile și/sau instituția care întocmește rapoartele naționale.

Tabelul 9. Exemple de raportare inconsecventă privind realizarea unei activități

Activitate (PNA 2018-2020)	Raport 2018	Raport 2019	Raport 2020
1.4.5.	Nici o acțiune	OIM, în parteneriat cu Agenția Națională de	Sistemul Informațional

⁵⁴ Ordinul Procurorului General nr. 6/2-97 din 29.12.2021

⁵⁵ Raportul Republicii Moldova privind implementarea Recomandărilor Comitetului Părților pentru implementarea Convenției Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane și a celor cuprinse în Anexa 1 a Raportului GRETA. Comitetul Național pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane. Chișinău, 2022, p.16 (prezentat de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova)

Implementarea de către organele teritoriale de asistență socială a modulului „Servicii sociale” din cadrul Sistemului informațional automatizat „Asistența Socială”	raportată	Asistență Socială (ANAS) și MMPS, a organizat un șir de întâlniri de coordonare în vederea dezvoltării sistemului de e-learning pentru ANAS și a cursului de instruire în domeniul prevenirii și combaterii TFU pentru asistenții sociali. În decembrie 2019, OIM a selectat și contractat o companie IT, care va dezvolta platforma IT necesară pentru ANAS și va transpune cursul de formare pentru asistenții sociali în format digital. OIM urmează să contracteze un grup de experți naționali în vederea dezvoltării cursului menționat în perioada ianuarie-aprilie 2020. Pilotarea platformei de e-learning și a cursului respectiv urmează să aibă loc pe parcursul anului 2020.	Automatizat „Asistența Socială” (SIAAS) [...] este implementat de structurile teritoriale de asistență socială numai pe modulul de asistență socială și/sau asistență pentru perioada rece a anului. În ceea ce privește implementarea acestuia în partea aferentă modulului „Servicii sociale” din cadrul sistemului menționat, [...] este momentan inaplicabil din motive tehnice.
---	-----------	---	---

Toți acești factori, precum și lipsa ținutelor pentru majoritatea rezultatelor activităților, determină ca orice evaluare a gradului de realizare a rezultatelor imediate să fie imprecisă și subiectivă.

O analiză a rapoartelor naționale în raport cu activitățile planificate sugerează că:

- Mai mult de jumătate (60%) din PNA 2018-2020 și peste 40% din PNA 2021-2022 au fost implementate;
- A cincea parte (20%) din PNA 2018-2020 și peste un sfert (28%) din PNA 2021-2022 au fost parțial implementate (sau s-au obținut anumite progrese); și
- A cincea parte (20%) din PNA 2018-2020 și o treime (31%) din PNA 2021-2022 nu au fost implementate (fără progrese).

În baza informațiilor disponibile, printre **cele mai importante rezultate imediate** produse în procesul de implementare a Planurilor de acțiuni se numără:

- ✓ Crearea unui serviciu specializat pentru bărbați – victime și potențiale victime ale TFU;
- ✓ Proceduri și practici îmbunătățite de repatriere;
- ✓ Modificări importante ale legislației și elaborarea de instrucțiuni de suport;
- ✓ Campanii anuale AT pentru sensibilizarea publicului larg la nivel național;
- ✓ Mai multe studii utile produse;
- ✓ Introducerea și implementarea consecventă începând cu anul 2018 a două programe de studii obligatorii pentru școli, care includ TFU și subiecte conexe;
- ✓ Progrese înregistrate în asigurarea copiilor și tinerilor cu instrumente și resurse pentru prevenirea exploatării și abuzului sexual;
- ✓ Un număr considerabil de cursuri de instruire, în special multidisciplinare, pe probleme severe legate de TFU, organizate pentru mai multe grupuri vizate, în special organele de drept;
- ✓ Eforturi de consolidare a cooperării și schimbului de experiență între actorii relevanți, în special între diferite entități de aplicare a legii (CCTP, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, Biroul Migrație și Azil, PG etc.); între CCTP, Inspectoratul de Stat al Muncii, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă și Agenția Servicii Publice; între organele de drept și furnizorii de servicii sociale etc.;
- ✓ Progresele înregistrate în domeniul investigării financiare în cadrul urmăririi penale în cazurile TFU;
- ✓ Progresele înregistrate în ceea ce privește cooperarea internațională în sfera ocupării forței de muncă și protecției sociale, precum și în domeniul de aplicare a legii.

Doar unele rezultate imediate, obținute ca urmare a implementării PNA (rapoarte de cercetare, instrucțiuni) erau disponibile pentru analiză la momentul elaborării acestui raport de evaluare. Acestea au fost produse în mare parte cu sprijinul partenerilor de dezvoltare și sunt bine elaborate. Cu toate acestea, nu există dovezi concludente că cercetările, evaluările, recomandările și instrucțiunile neobligatorii produse în cadrul realizării PNA continuă să fie utilizate în mod activ de către publicul țintă.

Lipsa unor indicatori cantitativi și calitativi potriviți care să reprezinte, de exemplu, îmbunătățirea cunoștințelor, atitudinilor și abilităților participanților, precum și a datelor corespunzătoare, nu permite o evaluare obiectivă a calității cursurilor de instruire organizate. În cazul instruirilor specializate, în special cele organizate pentru profesioniștii din domeniul de investigare și urmărire penală, pe baza informațiilor disponibile din rapoartele naționale, subiectele de instruire au abordat probleme severe legate de TFU, iar în elaborarea și livrarea conținutului au fost implicați experți internaționali și naționali cu renume. Actorii relevanți intervievați au menționat că angajații instituțiilor respective, care au participat la instruire, au aplicat cunoștințele și abilitățile dobândite în activitatea lor.⁵⁶ În special, instruirile grupurilor multidisciplinare au fost apreciate de mai multe surse. În același timp, modulele de e-learning produse în procesul de implementare a PNA nu erau utilizate la momentul evaluării (modulul relevant care era în curs de elaborare pentru ANAS nu fusese finalizat și lansat,⁵⁷ iar modulul pentru Inspectoratul General al Poliției de Frontieră nu este utilizat sistematic din cauza lipsei accesului la acesta în afara Centrului de Excelență al Inspectoratului⁵⁸).

În mod similar, lipsa indicatorilor corespunzători⁵⁹ și a datelor relevante nu permite evaluarea concludentă a calității serviciilor prestate ca parte a implementării Strategiei/PNA. O scurtă vizită la CAP și examinarea de către evaluator a diverselor materiale/resurse informaționale au relevat un nivel de calitate similar (sau mai mare) ca în contexte similare cu cel din Moldova.⁶⁰ Serviciile, inclusiv programele rezidențiale și serviciile de informare, acordate în centrele de protecție și asistență existente, precum și prestatorii de servicii guvernamentale și neguvernamentale, au continuat să fie disponibile victimelor și prezumatelor victime ale TFU finanțate de stat sau din fonduri internaționale la momentul evaluării.

După cum s-a menționat anterior, **lipsa includerii sistematice a indicatorilor și țintelor de rezultat**, formularea generală a multor rezultate așteptate și formularea rezultatelor așteptate ca realizări imediate/produse sau activități, precum și deficiențe în colectarea și raportarea datelor (activitate vs. rezultat), în multe cazuri, încetinesc conectarea rezultatului acțiunilor cu atingerea rezultatelor așteptate. Deși în Moldova se realizează diferite cercetări pe subiecte asociate TFU, inclusiv în cadrul implementării PNA, acestea nu au fost utilizate de către actorii relevanți ai Strategiei/PNA ca instrument sistematic de monitorizare a progresului.⁶¹

⁵⁶ Interviurile cu CCTP, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, PG, ANAS

⁵⁷ Interviurile cu OIM și ANAS

⁵⁸ Interviu cu Inspectoratul General al Poliției de Frontieră

⁵⁹ De exemplu, la nivel de acțiune realizată, astfel de indicatori ar putea reflecta nivelul de satisfacție al beneficiarilor de servicii sau feedback-ul primit prin focus grupuri, iar la nivel de rezultat așteptat, schimbările în percepția TFU în rândul publicului țintă sau în calitatea vieții persoanelor care au beneficiat de asistență.

⁶⁰ Evaluare subiectivă din experiența autorului.

⁶¹ Un exemplu de cercetare care se desfășoară în mod constant pentru a monitoriza progresul/evoluțiile într-un anumit domeniu sunt Sondajele privind traficul de persoane în Belarus, Moldova și Ucraina, desfășurate la solicitarea OIM la fiecare doi-trei ani, folosind aceeași metodologie pentru a estima prevalența TFU, evalua nivelul de conștientizare și a riscurilor și identifica grupurile vulnerabile.

Unii indicatori de rezultat ai activităților incluși în PNA ar putea fi considerați „ținte” (de exemplu, „Legea modificată”, „Campanie desfășurată anual”, „Bază de date centralizată ajustată”, „E-curs de instruire elaborat și pilotat”, etc.). Majoritatea acestor ținte par realiste. Totuși, în contextul domeniului de aplicare al intervențiilor, planificate în cadrul PNA, este posibil ca realizarea acestora să fie o provocare pentru actorii relevanți, în special ținând cont de contextul dificil. În mod corespunzător, mai puțin de jumătate din aceste ”ținte”, care se regăsesc în PNA, au fost îndeplinite (aproximativ 60% în 2018-2020 și 30% în 2021-2022), restul au rămas nerealizate la momentul elaborării acestui raport de evaluare.

Datele limitate disponibile din rapoartele naționale și alte surse consultate demonstrează că s-au **înregistrat progrese, într-o anumită măsură, în atingerea majorității rezultatelor așteptate, în special:**⁶²

Tabelul 10. Rezultate așteptate și progresul atins

Rezultat așteptat	Date privind progresul atins
1.2. b) Definiții, noțiuni, reglementări adoptate cu privire la noile forme de exploatare, criminalizarea cerșitului de către adulți.	Legea privind prevenirea și combaterea TFU a fost modificată pentru a clarifica unele definiții (prezumată victimă a TFU, exploatare sexuală, exploatare sexual-comercială și necomercială). Articolele 165 și 206 din Codul penal au fost modificate pentru a include diverse forme de exploatare și a actualiza modalitățile de recrutare. Prevederile Codului Contravențional au fost modificate pentru a clarifica aspectele legate de practicarea și utilizarea prostituției. Progrese esențiale realizate prin introducerea modificărilor la articolele 175 ¹ și 208 ¹ din Codul penal în vederea armonizării acestuia cu Convenția de la Lanzarote; articolul 89 din Codul contravențional în vederea armonizării acestuia cu articolul 6 din Convenția de la Varșovia și ca răspuns la Raportul Comitetului ONU pentru eliminarea discriminării împotriva femeilor; și la articolele 165 și 206 din Codul penal pentru a modifica pedepsele aplicate pentru TFU și trafic de copii.
1.3. b) Abilități profesionale necesare dobândite de specialiștii organelor de drept care realizează activitatea de investigare, urmărire penală și judecare a cauzelor de TFU	Actorii relevanți intervievați, care nu fac parte din organele de drept, au apreciat activitatea specialiștilor din lanțul de justiție penală, remarcând în special faptul că aceștia au contribuit la aplicarea abordărilor focusate pe drepturile omului și au dezvoltat o mai bună înțelegere a profilului victimei. ⁶³ Rapoartele naționale disponibile indică o creștere de 100% a efectivului procuraturilor specializate și efortul constant al organelor de drept pentru a îmbunătăți cooperarea cu alte structuri responsabile, cum ar fi MMPS, Agenția pentru Servicii Publice, Inspectoratul de Stat al Muncii, serviciile sociale, ONG-urile și alte, precum și cooperarea internațională. Reprezentanții organelor de drept intervievați au menționat aplicarea sporită a practicilor progresive, cum ar fi interviuarea victimelor/martorilor cu utilizarea înregistrărilor video și a copiilor în camere de interviu special echipate, implementarea recomandărilor pentru a reduce revictimizarea și stigmatizarea victimelor, efectuarea evaluării psihosociale a victimelor, ca parte a investigațiilor, abordarea cazurilor de intimidare a martorilor și implicarea experților societății civile pentru a sprijini victimele/martorii vulnerabili pe parcursul procesului, ceea ce ajută la îmbunătățirea coerenței și fiabilității mărturiilor și la îmbunătățirea calității procesului de investigație.
2.2. b) Accesul facilitat al potențialilor emigranți la piața de muncă națională și de	Statisticile Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă arată o creștere continuă a numărului de contracte individuale de muncă înregistrate, indicând o tendință pozitivă a angajării legale în străinătate. Disponibilitatea sporită a informațiilor pentru persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă, împreună cu un cadru normativ îmbunătățit și un control sporit asupra activității agențiilor private de ocupare a forței de

⁶² Cu excepția rezultatelor așteptate formulate ca rezultatul activităților sau activități

⁶³ Interviu cu OIM, MMPS, ANOFM

peste hotare în condiții echitabile și protejate	muncă au contribuit la protecția sporită a drepturilor persoanelor, care beneficiază de aceste servicii. ⁶⁴ Acordurile bilaterale privind angajarea cetățenilor moldoveni în străinătate (Israel, Bulgaria) dau rezultate concrete, iar mai multe asemenea acorduri sunt în proces de negociere/pilotare (Germania). Se depun eforturi considerabile pentru încheierea de acorduri cu principalele țări de destinație privind protecția socială a lucrătorilor migranți. Progresele în acest domeniu sunt reflectate și în Evaluarea ex-post a Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului pentru 2011-2020. ⁶⁵
3.3. a) Servicii (publice) sociale dezvoltate, inclusiv mijloace financiare alocate pentru aceste scopuri	Un serviciu de asistență și protecție pentru bărbați victime și prezumate victime ale TFU a fost creat în cadrul unui proiect internațional de dezvoltare și preluat de către Guvernul RM într-o perioadă relativ scurtă de timp. Serviciul a fost lansat oficial în 2021 și în acel an, deja 17 bărbați au beneficiat de asistență rezidențială completă.
4.1. e) Procedura de efectuare a investigațiilor financiare în vederea confiscării proprietății dobândite prin comiterea de infracțiuni de TFU favoarea statului, precum și a investigațiilor cu privire la utilizarea tehnologiei informaționale dezvoltată	Procedura de efectuare a investigațiilor financiare elaborate cu sprijinul partenerilor internaționali și al donatorilor a fost aprobată de Procuratura Generală ca fiind obligatorie și aplicabilă. Numărul investigațiilor financiare este în creștere, la fel și volumul bunurilor sechestrate.
5. a) Investigații internaționale realizate, inclusiv de către echipele comune de investigații	Este raportată creșterea anuală a numărului de investigații internaționale și echipe comune de investigații create, care obțin rezultate concrete. Tendințe pozitive observate în volumul cererilor de asistență juridică trimise/primite/prelucrate și a suspectilor, care nu sunt moldoveni, extrădați de alte state.

Două **rezultate pozitive neprevăzute** ale implementării Strategiei/PNA raportate de actorii de implementare intervievați au fost:

- adoptarea prin Ordinul Procurorului General a unei metodologii de recuperare a proprietății, ca instrument obligatoriu, care a constituit o extindere neplanificată a eforturilor depuse pe subiectul investigații financiare;⁶⁶
- utilizarea platformei de e-learning, creată pentru ANAS de către OIM pentru plasarea cursului de instruire privind TFU, pentru plasarea altor cursuri (pe subiectele violență în familie, protecția copilului), care sunt dezvoltate de ANAS în cooperare cu alte instituții.

Un posibil rezultat pozitiv neprevăzut este extinderea instrucțiunilor și a instruirii privind referirea și asistența victimelor TFU, elaborate de MMPS pentru agențiile teritoriale de ocupare a forței de muncă, în vederea includerii victimelor violenței domestice și altor femei vulnerabile (care urmează să fie

⁶⁴ Interviu cu ANOFM

⁶⁵ Cebotari, M. Evaluarea ex-post a Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului pentru anii 2011-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 655 din 08.09.2011. Chișinău, 2021 (prezentată în limba română de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova).

⁶⁶ Interviuri cu OIM, PG

implementate în cadrul unui proiect privind abilitarea economică a femeilor cu suportul unei agenții ONU).⁶⁷

Desigur, progresul descris în legătură cu rezultatele așteptate ale Strategiei nu poate fi întotdeauna atribuit în mod concludent activităților implementate exclusiv ca parte a Planurilor de acțiuni AT. Deseori, acesta este rezultatul implementării altor politici conexe, uneori cele cu prioritate mai mare pentru actorii relevanți, al efortului general de dezvoltare în Republica Moldova, precum și al factorilor externi favorizanți, cum ar fi cooperarea și integrarea sporită cu UE. Acest lucru a fost confirmat de reprezentanții structurilor responsabile pentru implementarea strategiei intervievați pe parcursul evaluării.

“Acum observăm o mai mare încredere din partea EU. De anul trecut, a început procesul de extrădare [a cetățenilor non-moldoveni] din țările membre. Asta nu s-a întâmplat anterior niciodată. Acest lucru se datorează îmbunătățirii protecției drepturilor omului în cadrul procesului de justiție penală aici [în Moldova].”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Unele rezultate ale activităților au contribuit până în prezent la atingerea rezultatelor așteptate doar într-o măsură modestă, două din cele mai elocvente exemple fiind modificarea cadrului normativ efectuată în scopul asigurării accesului victimelor TFU la asistență juridică gratuită și includerea victimelor și prezumatelor victime ale TFU printre grupurile ce au nevoie de sprijin extins pentru angajare în câmpul muncii. Utilizarea ambelor servicii de către beneficiarii finali a rămas la un nivel scăzut pe parcursul implementării Strategiei/PNA. În cazul asistenței juridice, aceasta a fost atribuită de actorii relevanți intervievați⁶⁸ calității insuficiente a acesteia, cât și efectelor pandemiei de COVID-19 asupra sistemului judiciar din Republica Moldova, iar în cazul înregistrării victimelor/prezumatelor victime pentru asistență în angajarea în câmpul muncii – lipsei de interes în rândul beneficiarilor, teama de stigmatizare și barierele existente din cauza lipsei de armonizare a cadrului normativ,⁶⁹ printre alți factori. Acest lucru poate fi rezultatul unei analize insuficiente a problemei la etapa de elaborare a Strategiei, includerii limitate a perspectivei beneficiarilor finali și a grupurilor țintă de la nivel local, precum și lipsei de analiză a ipotezelor/presupunerilor la etapa de elaborare a Strategiei.

Într-un șir de cazuri, datele disponibile sugerează că s-au înregistrat puține sau nici un progres în atingerea rezultatelor așteptate, deși se consideră că toate sau majoritatea rezultatelor activităților au fost atinse, și anume:

Tabelul 11. Rezultate așteptate care nu au fost atinse cu toate că activitățile au fost realizate

Rezultat așteptat	Informația privind lipsa progresului în atingerea rezultatului așteptat
3.1. b) Mecanism instituit și competențe clare stabilite pentru instituțiile de resort în acordarea statutului de prezumată victimă a TFU.	Deși au fost marcate ca „parțial realizate” în raportul național relevant, acțiunile realizate nu au condus la rezultatul așteptat și nu au fost stabilite competențe pentru instituții și mecanisme clare pentru acordarea statutului de prezumată victimă a TFU. Problema statutului a rămas nesoluționată la expirarea Strategiei. Deși EMD au responsabilitatea de a identifica persoanele ca victime/prezumatate victime ale TFU, în practică, persoanele

⁶⁷ Interviu cu MMPS

⁶⁸ Interviuri cu OIM, MMPS

⁶⁹ A se vedea Fomina, T., Bulat, A., Moraru-Chilimar, R. Analiza cadrului normative și a practicii de prestare a serviciilor ce vizează (re)integrarea socială a victimelor TFU în Republica Moldova. OIM, 2022 (prezentat de Misiunea OIM în Moldova)

	continuă să solicite de la organele de drept confirmarea identității pentru a avea acces la asistență finanțată de stat. ⁷⁰
3.1. e) Capacități consolidate ale specialiștilor din instituțiile abilitate în identificarea victimelor printre străini, în special printre refugiați și solicitanți de azil.	Biroul Migrație și Azil a elaborat instrucțiuni relevante; totuși, instruirii pentru profesioniștii din prima linie nu au fost organizate și nu există date că până la momentul actual au fost identificate victime (prezuate victime) printre străini, refugiați și solicitanți de azil.
3.1. d) Perioadă de reflecție de minimum 30 de zile, în conformitate cu prevederile cadrului legal, acordată prezumatelor victime ale TFU și evidența acestora.	Acțiunile realizate raportate nu par a fi relevante pentru atingerea acestui rezultat așteptat. Rapoartele naționale nu reflectă informația cu privire la victimele care au beneficiat de perioada de reflecție de 30 de zile în sensul termenului stabilit de articolul 13 din Convenția CoE privind lupta împotriva TFU.
3.3. c) Programe de dezvoltare a abilităților antreprenoriale și de (re)integrare a victimelor și prezumatelor victime pe piața forței de muncă realizate.	Deși activitățile relevante au fost marcate ca „realizate” în raportul național respectiv, doar o singură victimă a TFU a fost raportată ca participantă în programul relevant finanțat de stat, pe când alți beneficiari continuă să acceseze acest tip de asistență prin programe finanțate de parteneri internaționali.
3.3. e) Persoanele cu dizabilități de auz informate despre fenomenul TFU, consecințele acestuia și drepturile lor la asistență și protecție în acest context.	Au fost planificate activități relevante pentru anii 2018-2020, care au fost marcate ca „realizate”, chiar dacă a fost organizat un singur curs de formare pentru profesioniștii care oferă asistență persoanelor cu deficiențe de auz cu privire la riscurile și consecințele TFU. Nu există date dacă aceasta a contribuit la atingerea rezultatului așteptat.

Nu au fost înregistrate progrese esențiale pentru următoarele rezultate așteptate:

Tabelul 12. Rezultate așteptate care nu au înregistrat progrese

Rezultat așteptat	Justificare
1.1. b) Consolidarea profesională a capacității Unității naționale de coordonare din cadrul Sistemului național de referire	Nu au fost planificate intervenții speciale în PNA pentru a atinge acest rezultat așteptat. La momentul evaluării, capacitățile Unității Naționale de Coordonare erau în descreștere, inclusiv din cauza lipsei de angajați.
1.3. e) Resurse financiare bugetare planificate pentru instruirea specialiștilor	S-a raportat că elemente de instruire privind traficul de persoane au fost incluse în programele de stat de instruire pentru profesioniștii din educație și urmărire penală. Totuși, Guvernul RM nu a alocat resurse financiare pentru formarea și perfecționarea specifică și specializată în domeniul TFU. Povara financiară pentru aceasta continuă să fie suportată de partenerii de dezvoltare și donatorii internaționali.
1.4. b) Funcționalitatea modului Servicii sociale din cadrul Sistemului informațional automatizat „Asistența Socială” asigurată	După cum s-a menționat anterior, atingerea acestui rezultat așteptat este în mare parte în afara domeniului de aplicare al Strategiei AT. Începând cu cel mai recent raport național în care a fost inclusă această problemă (2020), modulul a rămas inactiv din motive tehnice. Activitățile relevante nu au fost extinse în PNA 2021-2022.
3.3. d) Mecanism de referire a	Acțiunile planificate nu au fost implementate, în special din cauza adoptării

⁷⁰ Interviu cu prestatori de servicii; Raportul Departamentului de Stat al SUA privind Traficul de Persoane (2020).

beneficiarilor din cadrul SNR de către specialiștii competenți consolidat și cooperare eficientă dintre cele trei niveluri ale SNR (comunitar, raional și național)	noului Mecanism Național de Referire pentru protecția și asistența victimelor infracțiunilor și ca urmare toate actele normative relevante și mecanismele interinstituționale să fie revizuite în conformitate cu noua viziune.
4.1. d) CCTP subordonat direct șefului IGP al Ministerului Afacerilor Interne și strategia de dezvoltare instituțională aprobată	Rezultatul așteptat nu a fost realizat din cauza modificărilor în organizarea și funcționarea Inspectoratului General de Poliție. CCTP continuă să fie unitatea de cel mai jos nivel ierarhic din cadrul Ministerului și trebuie să își coordoneze toate acțiunile cu Inspectoratul Național de Investigații, Inspectoratul General de Poliție și conducerea de vârf a Ministerului.
4.3. a) Mecanism funcțional de compensare și despăgubire a victimelor TFU	Mecanismul rămâne inaccesibil pentru victime. Din momentul creării mecanismului nu au fost plătite compensații.

Adițional, următoarele **rezultate așteptate formulate ca activități/rezultatul activităților** nu par să fi fost atinse, în principal pentru că acțiunile relevante nu au fost incluse în PNA sau nu au fost implementate:

- Specialiști instruiți în planificarea cadrului bugetar intermediar și a bugetului pentru anul viitor și în atragerea fondurilor externe;
- Instrucțiuni de angajare și respectarea drepturilor sociale și a condițiilor de muncă ale salariaților (agricultura, zootehnie și construcții) elaborate;
- Metodologii și norme de cheltuieli aprobate pentru serviciile sociale specializate pentru victimele și prezumatele victime ale TFU elaborate;
- Program de informare pentru prelucrarea datelor privind cauzele penale în CCTP reformat și specialiști instruiți cum să utilizeze acest program;
- Reprezentanții mass-media instruiți cum să prezinte subiecte ce țin de prevenirea și combaterea TFU.

Raportarea bazată pe activități face, de asemenea, dificilă urmărirea progresului la **soluționarea problemelor identificate**, în special în ceea ce privește nevoile/lacunele sistemice, inclusiv din motivele discutate anterior în secțiunea 3.1.

Tabelul 13. Exemple de neconcordanțe între atingerea rezultatelor imediate/așteptate și soluționarea problemei identificate

Problema identificată în Strategie	Rezultatul așteptat	Raport 2018	Raport 2019	Raport 2020
Nivel scăzut de (re)integrare a victimelor pe piața muncii	Programe de dezvoltare a abilităților antreprenoriale și de (re)integrare a victimelor și prezumatelor victime pe piața forței de muncă elaborate	15 instituții educaționale contractate pentru formarea pentru 39 profesii/meserii. 2,215 șomeri au urmat cursurile vocaționale, inclusiv 32 persoane au urmat cursurile de management (bazele antreprenoriatului); 34 persoane cu dizabilități și o victimă a TFU.	Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă implementează programe de dezvoltare a competențelor antreprenoriale și profesionale pentru toate categoriile de șomeri. Zece persoane înscrise la agențiile teritoriale de ocupare a forței de muncă au absolvit	Trei victime ale TFU au fost înregistrate ca șomeri; niciunul din ei nu a participat la cursuri de formare profesională. Organizația pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii a gestionat zece programe de susținere a antreprenoriatului. 29 de afaceri administrate de persoane vulnerabile au fost aprobate pentru finanțare. OIM, prin ONG-ul CNFACEM, a

			<p>cursuri de management (bazele antreprenoriatului). Nici-o victimă a TFU nu a fost înregistrată ca șomer în 2019.</p>	<p>continuat să asiste victimele TFU cu programe de formare profesională și înființarea de mici afaceri. Din cauza pandemiei de COVID-19, OIM a redirecționat unele fonduri pentru a ajuta 19 migranți vulnerabili (nouă femei, opt bărbați și doi copii) cu scop de întoarcere și/sau reintegrare. Beneficiarii au primit granturi sub formă de instrumente sau echipamente speciale pentru micro-antreprenoriat sau activitate independentă.</p>
--	--	--	---	--

Aceasta poate fi un indicator al:

- analizei insuficiente a problemei, inclusiv din cauza faptului că nu este susținută de cercetări sau date și lipsei de implicare și luare în considerare a nevoilor/intereselor beneficiarilor finali (printre alți factori, așa cum s-a menționat anterior) și formularea necorespunzătoare a răspunsului;
- ca urmare a lipsei unor indicatori corespunzători la nivel de realizare și rezultat și a practicilor deficitare de monitorizare și raportare corespunzătoare; sau
- combinație a ambilor factori.

Caracterul aparent deficitar al aplicării abordării bazate pe rezultate în procesul de elaborare, implementare și monitorizare a politicilor creează o situație în care se depune mult efort și se raportează, cu rezultate/impact neclar față de nevoile/lacunele identificate. În esență, **majoritatea problemelor identificate în documentul de strategie rămân nesoluționate** la expirarea acestuia, fie din cauza naturii lor sistemice, a insuficienței eforturilor planificate și implementate, a circumstanțelor schimbate, sau a factorilor externi.

Două realizări semnificative în domeniul AT se atestă în cadrul perioadei de implementare a Strategiei, care nu au fost planificate, dar au influențat în mod semnificativ atingerea rezultatelor așteptate. Una a fost adoptarea cadrului legislativ de creare a unui nou Mecanism Național de Referire pentru protecția și asistența victimelor infracțiunilor (MNRV), care se bazează în mare parte pe realizările SNR pentru victimele/prezumatele victime ale TFU și integrează alte câteva mecanisme create pentru alte tipuri de beneficiari. Cealaltă a fost specializarea judecătorilor pe subiectul TFU, care, însă, a fost abandonată ulterior. Efectul primei realizări constă în faptul că majoritatea problemelor legate de SNR au rămas în mare parte nesoluționate (și activitățile relevante neimplementate), deoarece principalii actori se așteptau să treacă la noul mecanism. Nu s-au observat efecte esențiale ale celei de-a doua realizări asupra hotărârilor judecătorești emise în cazurile de TFU, în baza informațiilor disponibile la etapa de elaborare a acestui raport. În plus, crearea ANAS în cadrul MMPS a fost menționată de părțile interesate intervievate ca o realizare favorabilă pentru domeniul AT. Aceasta a facilitat, *inter alia*, crearea serviciului pentru bărbații victime ale TFU, asistența CAP, prestarea de servicii potențialelor victime ale TFU (cum ar fi victimele violenței domestice și migranții blocați) și

integrarea prevenirii TFU în programe rezidențiale specializate non TFU (de exemplu, cele pentru persoane cu dizabilități).

Realizarea unui număr semnificativ de acțiuni imediate și obținerea rezultatelor așteptate respective au fost grav afectate de **factori externi negativi**, în special de pandemia COVID-19 și de invazia Ucrainei. Ambele evenimente au declanșat consecințe grave în toate domeniile vieții publice din Republica Moldova, inclusiv, *inter alia*, economie, fluxuri migraționale și funcționarea instituțiilor guvernamentale, neguvernamentale și private la toate nivelurile și au creat noi amenințări pentru societate, inclusiv cele legate de TFU.

Structurile responsabile pentru implementarea Strategiei/PNA **s-au adaptat noului context** și au putut continua activitatea contrar capacităților, opțiunilor și resurselor disponibile reduse în mod drastic.

Pe parcursul anilor 2020-2022, având în vedere restricțiile pandemice, multe activități planificate (instruire, activități de sensibilizare) au fost desfășurate online, ceea ce, în evaluarea multor părți interesate intervievate, au condus la faptul că aceste intervenții să fie în general mai puțin eficiente (scăderea concentrației participanților, lipsa oportunităților de networking etc.). Potrivit Raportului Național 2020, „*organele de urmărire penală, instanțele de judecată și procuratura au adaptat activitățile la condițiile impuse de starea de urgență declarată la nivel național, în vederea desfășurării activităților necesare aferente dosarelor penale aflate în derulare [...]*”, ceea ce a asigurat că, deși numărul de noi cazuri investigate privind TFU inițiate în 2020 a scăzut la jumătate, numărul de dosare înaintate instanțelor a fost menținut la nivelul anului 2019. CAP a continuat să asiste victimele și prezumatele victime și a majorat capacitatea de prestare a serviciilor telefonice și în regim online. Noi activități au fost incluse în PNA 2021-22 pentru a face față noilor provocări asociate cu prezența tot mai mare a tinerilor în mediul online.

În 2022, multe structuri responsabile și-au redirecționat majoritatea resurselor către răspunsul la crizele multiple declanșate de războiul din Ucraina, în special cel mai mare aflux de refugiați din Europa de la al doilea război mondial. Mulți au fost nevoiți să deprioritizeze activitățile planificate în cadrul PNA 2021-22, în timp ce alții au putut să implementeze activități amânate anterior datorită resurselor suplimentare acordate prin intermediul partenerilor umanitari și de dezvoltare pentru a răspunde la criză. Programele rezidențiale pentru victime/prezuate victime ale TFU au fost ajustate pentru a găzdui refugiații și resortisanții țărilor terțe. Programele de instruire și eforturile de sensibilizare sunt ajustate pentru a face față provocărilor și riscurilor TFU ca urmare a crizei. Grupul de lucru operativ antitrafic, care operează în domeniul de protecție a refugiaților în Moldova, a elaborat un plan de acțiuni pentru a răspunde riscurilor identificate, a implementa recomandările internaționale recent emise în acest domeniu și a coordona eforturile agențiilor de stat, ONG-urilor și partenerilor umanitari. A fost instituit un nou cadru normativ (care nu a fost planificat anterior), care reglementează ieșirea din Moldova a copiilor sosiți din Ucraina, *inter alia*, pentru a preveni traficul acestora, și sunt în proces de dezvoltare servicii sociale pentru a asigura asistență și protecție corespunzătoare celor care rămân în țară. În același timp, deși majoritatea observatorilor internaționali și-au exprimat îngrijorarea în mod repetat cu privire la creșterea riscurilor de trafic, în special în legătură cu strămutarea în masă a populației din Ucraina, nu au fost identificate cazuri de TFU legate de criza refugiaților/resortisanților la momentul evaluării.

3.4 Eficiența

Asumarea rolului de conducere în coordonarea politicii naționale în domeniul AT a constituit o problemă esențială pe parcursul implementării Strategiei/PNA, fapt care a fost menționat și de mulți actori intervieuți. Strategia subliniază și susține rolul de coordonare a politicilor AT în cadrul

Guvernului RM prin includerea coordonării prevenirii și combaterii TFU printre principalele sale subdomenii de intervenție, cu scopul de „a asigura implementarea politicii naționale în domeniul de prevenire și combatere a TFU pe baza unei coordonări eficiente și a cooperării consolidate cu partenerii de implementare.”⁷¹ Totuși, Planurile de acțiuni nu includ acțiuni suficiente pentru a consolida funcțiile de conducere și coordonare operațională sau pentru a aborda problemele identificate în acest domeniu.

CNCTFU, creat la nivel înalt, nu a fost o platformă care să faciliteze implementarea eficientă a Strategiei/PNA. De asemenea, nu este în măsură să prezinte o evaluare obiectivă a rezultatelor așteptate și impactului acestora.⁷² Funcțiile relevante au fost îndeplinite *de facto* de Secretariatul Permanent al CNCTFU, iar din septembrie 2018, de succesorul acestuia – Direcția coordonare în domeniul drepturilor omului și dialog social a Cancelariei de Stat a Republicii Moldova. Direcția, ca nouă structură, nu a fost pe deplin operațională până în a doua jumătate a anului 2019, deoarece a fost nevoie de timp pentru a ocupa posturile vacante și ca angajații să-și înceapă activitatea. De atunci, capacitățile și resursele Direcției de a îndeplini în mod eficient funcțiile de coordonare, supraveghere, monitorizare, raportare și alte funcții conexe cu privire la implementarea Strategiei/PNA au fost evaluate ca insuficiente, iar situația sa precară.⁷³ Ambele probleme au rămas nesoluționate pe tot parcursul anilor 2018-2022, iar deficitul de resurse umane în cadrul Direcției coordonare în domeniul drepturilor omului și dialog social a devenit și mai acut în 2021-2022.

“Când Secretariatul Permanent avea angajați care erau responsabili doar de combaterea traficului, lucrurile erau mai focusate și am simțit că există conducere. Acum, este mai atenuat totul. [...] Avem multă încredere și toată lumea se cunoaște între ei în comunitatea anti-trafic. Se bazează pe conexiuni personale. Dar dacă [conexiunile] nu ar fi, este greu de imaginat cum ar sta lucrurile.”

„Nu am probleme privind activitatea Secretariatului. Ar putea fi mai proactivi, să aibă mai multă inițiativă, [...] ne-am putea întâlni mai des. Sunt probleme care se discută, dar nu există monitorizare ulterioară. Poate că nu este vina Secretariatului, e prea multă muncă și prea puțină lume. Nu au timp suficient să întreprindă ceva, mai ales după reformă”

„În domeniul TFU, a existat întotdeauna un fel de rezultat, spre deosebire de [alte] strategii, pentru că exista Comitetul [CNCTFU] și Secretariatul Permanent care promova această agendă. Când Secretariatul a fost redus, totul s-a blocat, pur și simplu nu se pot descurca cu volumul de muncă. [...] Colectăm informații și le trimitem, dar nu există feedback.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Adițional, instabilitatea politică de-a lungul anului 2019, pandemia de COVID-19 din 2020-2021 și crizele multiple ca urmare a conflictului armat din Ucraina au afectat funcționarea tuturor instituțiilor guvernamentale și au îngreunat convocarea organelor consultative din domeniul de competență al Direcției coordonare în domeniul drepturilor omului și dialog social, precum și mobilizarea actorilor guvernamentali relevanți. Drept urmare, chiar dacă CNCTFU ar trebui să se întrunească cel puțin trimestrial,⁷⁴ în 2019-2022, s-a întrunit rar, cu intervale mari între ședințe.

⁷¹ Strategia națională de prevenire și combatere a TFU pentru 2018 – 2023, Anexa 1 la Hotărârea Guvernului nr. 461 din 22 mai 2018, capitolul III, p.22-23.

⁷² A se vedea Antonova (2020)

⁷³ Ibidem

⁷⁴ Hotărârea Guvernului nr. 472/2008 cu privire la aprobarea componenței nominale a Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane și a Regulamentului Comitetului național, alineatul 13. Accesează: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=23592&lang=ro

„Recent, a existat o propunere de reorganizare a structurii [de răspuns la combaterea traficului]. Noi [...] am spus că mecanismul actual ar trebui să rămână în vigoare, deoarece este cel pe care l-am pus în aplicare ca urmare a recomandărilor partenerilor internaționali [...]. Schimbările pot genera efecte negative. [...] Poate că are nevoie de un mic impuls, să fie organizate întâlnirile mai des, cel puțin de două ori pe an. Există motive obiective pentru care [CNCTFU] nu s-a întrunit în 2019-2021. A fost un decalaj semnificativ și nu ar fi trebuit să se întâmple.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Au existat structuri responsabile pentru **coordonarea și schimbul operațional** între principalii actori (cum ar fi întrunirile de coordonare tehnică desfășurate sub egida Misiunii OSCE în Moldova și grupul tehnic de lucru din cadrul Secretariatului Permanent al CNCTFU). Totuși, funcționalitatea acestora a fost redusă în perioada de implementare a Strategiei/PNA din diverse motive contextuale (reforme în Cancelaria de Stat, pandemia COVID-19). Mulți actori intervievați au remarcat că, cu excepția domeniului de aplicare a legii, în care cooperarea și comunicarea pe aspecte operaționale s-a îmbunătățit, în toate celelalte domenii,⁷⁵ acestea au devenit mai puțin eficiente.

La nivel local, de unde provin majoritatea victimelor TFU și a persoanelor expuse riscului, înrăutățirea procesului de coordonare a activităților antitrafic a avut un efect deosebit de negativ. Autoritățile raionale au dus lipsă în continuare de capacități, motivație și/sau cunoștințe pentru a dezvolta și implementa planuri locale de acțiuni AT în conformitate cu Strategia națională/PNA, inclusiv din cauza lipsei de resurse financiare și umane.⁷⁶ CT TFU au avut nevoie de îndrumări și sprijin din partea autorităților centrale, deoarece mulți percep Strategia/PNA ca fiind un document prea complicat, voluminos și dificil de utilizat ca referință, și de informații despre tendințele TFU, precum și idei și resurse pentru activități de sensibilizare și informare. Puțini caută în mod proactiv și independent sfaturi și suport relevante, cu excepția cazului în care sunt mobilizați în mod constant de la nivel central.⁷⁷ Membrii CT TFU consultați pe parcursul evaluării au menționat lipsa oportunităților de a se întâlni cu autoritățile naționale și între ei pe parcursul implementării Strategiei/PNA, lipsa unor criterii clare de evaluare a calității și eficacității activității acestora, lipsa feedback-ului de la nivel central și considerarea insuficientă a perspectivei acestora în politicile naționale. În același timp, aceștia au apreciat pozitiv caracterul multidisciplinar al CM TFU și oportunitățile de formare pe care le-au primit în procesul de implementare a Strategiei/PNA.

CCTP a menționat un șir de alte probleme, care afectează eficiența răspunsului organelor de drept în ceea ce privește Strategia/PNA. Statutul actual de subordonare al CCTP în cadrul Ministerului Afacerilor Interne (o problemă abordată, dar nesoluționată în cadrul Strategiei/PNA) a afectat capacitatea instituției de a contribui la formularea și implementarea politicilor și a încetinit răspunsul la solicitările și rapoartele altor agenții guvernamentale. Lipsa unei reprezentări regulate la nivel local a condus la faptul că, în identificarea TFU, CCTP se bazează pe poliția raională și asistenții sociali, care nu raportează Centrului (CCTP) și au niveluri inegale de cunoștințe, capacități și motivație. Acest lucru are ca rezultat faptul că în unele raioane nu se efectuează urmărirea penală în cazurile TFU în situația în care analiza riscului sugerează că TFU constituie o problemă la nivel național. CCTP a fost, de asemenea, îngrijorat de faptul că în PNA angajaților Centrului le sunt atribuite anumite sarcini necaracteristice la sub-domeniul de informare și sensibilizare, ceea ce a creat o povară suplimentară pentru resursele umane deja suprasolicitate, fără a produce în același timp rezultatele și acoperirea

⁷⁵ Interviurile cu CCTP, Biroul Migrație și Azil

⁷⁶ Focus grupuri cu membrii CT TFU

⁷⁷ Antonova (2020)

publicului care ar putea fi obținute de alte structuri responsabile mai bine poziționate pentru a realiza această activitate.⁷⁸

Strategia și PNA pentru anii 2018-2020 au fost adoptate în mai 2018, după aproape jumătate din primul an de implementare trecut. PNA pentru 2021-2022 a fost adoptat abia în noiembrie 2021, iar apoi a expirat în iunie 2022, rămânând foarte puțin timp pentru implementarea activităților planificate. Peste jumătate din activitățile planificate nu au fost implementate în intervalul de timp planificat, inclusiv activitățile, care nu au fost realizate și cele care au fost amânate. Planul de implementare a fost afectat în mod semnificativ de reformele instituționale în curs de desfășurare, schimbările din și în cadrul Guvernului RM, pandemia COVID-19 și crizele multiple rezultate de invazia pornită de Rusia în Ucraina la începutul anului 2022.

Pentru realizarea majorității activităților din PNA **nu au fost alocate fonduri speciale** și se preconizează implementarea acestora în cadrul resurselor existente ale structurilor responsabile sau din surse externe. Cu câteva excepții, în cazul în care activitățile au implicat colaborarea cu parteneri de dezvoltare, aceștia au contribuit cu resurse financiare și umane relevante. Nu a fost posibil să se evalueze, pe baza informațiilor disponibile, dacă contribuțiile financiare și de resurse umane acordate de structurile responsabile au fost proporționale cu problemele identificate (nevoi, lacune) și/sau cerințele activităților planificate. Nu există transparență și asumare de responsabilități în modul în care resursele sunt alocate în scopul implementării Strategiei/PNA, iar CNCTFU și Direcția coordonare în domeniul drepturilor omului și dialog social nu supraveghează/monitorizează acest aspect al implementării Strategiei/PNA. Nu este efectuată analiza cost-eficiență pentru a stabili rentabilitatea investiției pentru programele de asistență directă.

„Putem scrie multe strategii, dar dacă nu avem personal și finanțare, nu contează. Avem nevoie de condiții de muncă mai bune, de echipament [...] pentru a atrage personal mai bun. Personal cu experiență înseamnă memorie organizațională mai bună, abilități mai bune, rezultate mai bune. Totul este interconectat. Altfel, putem scrie, promite, dar aceasta nu schimbă nimic.”

„Bugetele de stat nu au alocat fonduri speciale pentru combaterea traficului, campanii de sensibilizare, buletine de informare – toate acestea se fac cu sprijinul donatorilor. [...] Avem centre de criză care oferă intervenții de criză pentru bărbați și femei, dar programele de asistență pe termen lung sunt responsabilitatea structurilor locale care nu au bani. Și victimele suferă.”

„Ne lipsesc resursele pentru lucruri simple, cum ar fi atunci când o victimă sau un martor trebuie să vină la interviu și nu au bani pentru a plăti călătoria sau mesele. Acestea nu sunt aspecte critice pentru investigație, dar victimele trebuie să simtă că avem grijă de ele [...] Uneori, polițiștii dau victimelor bani din propriul buzunar pentru a-și acoperi cheltuielile. Când elaborăm strategii, ne gândim la lucruri mari, dar aceste mici detalii rămân uitate.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Implementarea PNA este monitorizată semestrial de către Direcția coordonare în domeniul drepturilor omului și dialog social prin colectarea datelor/informațiilor de la toate agențiile responsabile și partenerii de dezvoltare. Unii actori intervievați au recunoscut că, în mod indirect, exercițiul a servit drept un impuls pentru a lua măsuri în vederea implementării activităților planificate, realizării progresului în atingerea scopurilor (unde sunt stabilite) sau identificării modului în care activitățile programate în mod regulat ar fi putut contribui la prevenirea și combaterea TFU. După cum s-a menționat anterior, datele furnizate de structurile responsabile în scopul raportării nu au fost întotdeauna aliniate la activitățile și indicatorii enumerați, deși situația s-a îmbunătățit într-un anumit mod privind PNA 2021-2022. Direcția coordonare în domeniul drepturilor omului și dialog social a

⁷⁸ Interviu cu CCTP

remarcat că actorii relevanți au răspuns lent la solicitările de colectare a datelor, în special în 2022, iar raportul semianual pentru acest an nu era încă disponibil la momentul evaluării. După cum s-a menționat și anterior, numărul exagerat de documente de politici pe care instituțiile de stat trebuie să le implementeze și asupra cărora trebuie să raporteze contribuie, de asemenea, la întârzieri și scăderea calității.

În Strategie se menționează că observatorii internaționali au criticat anterior Guvernul RM pentru lipsa de informații fiabile cu privire la TFU, iar îmbunătățirea calității și disponibilității datelor, în special crearea și/sau îmbunătățirea instrumentelor și modalităților de colectare și analiză a datelor, au fost incluse ca rezultate așteptate în Strategie/PNA. Totuși, la momentul elaborării acestui raport, majoritatea activităților planificate în acest subdomeniu nu au fost implementate (a se vedea mai sus). Adițional, **colectarea datelor, monitorizarea și evaluarea nu sunt bugetate în mod special**, chiar dacă evaluarea progresului pentru unele rezultate așteptate ar necesita efectuarea unor cercetări/evaluări costisitoare (de exemplu, sondaje pentru a evalua gradul de informare și sensibilizare a publicului, monitorizarea mass-media etc.). Direcția coordonare în domeniul drepturilor omului și dialog social nu dispune, în mod continuu, de capacități instituționale, expertiză, instrumente tehnice și resurse umane pentru a asigura o monitorizare mai profundă a implementării Strategiei/PNA pe lângă colectarea și compilarea datelor/informațiilor de la structurile responsabile.⁷⁹ Acțiunile care vizează transferul acestor funcții către un raportor național specializat (prevăzute în PNA 2021-2022) nu au fost implementate.

3.5 Impact

Intervențiile în domeniul AT au servit în trecut drept „locomotivă” pentru progresul realizat în anumite domenii de aplicare a legii și asistență socială în Republica Moldova. De exemplu, SNR creat pentru victimele și potențialele victime ale TFU a fost un model de pionierat, care a introdus o abordare multidisciplinară a protecției și asistenței persoanelor cu vulnerabilități multiple și/sau care suferă de pe urma unor fenomene sociale negative complexe. Modelul a fost apoi folosit ca bază pentru crearea la nivel legislativ a unui mecanism național de referire (MNRV) comprehensiv, care să acopere victimele tuturor infracțiunilor. Alte exemple includ efectuarea de investigații financiare și audierea victimelor/martorilor vulnerabili în condiții speciale, care sunt practici introduse inițial prin programarea antitrafic.⁸⁰ Alte exemple aduse de actorii intervievați au inclus investigațiile financiare și recuperarea proprietății, precum și audierea victimelor/martorilor în condiții de siguranță. La momentul evaluării, se anticipa un impact așteptat din instituirea unui mecanism de schimb de informații între organele de drept specializate și poliția de frontieră cu privire la victimele/martorii și suspecții în cazurile TFU, care traversează frontiera. Cadru normativ relevant fusese revăzut de Ministerul Justiției, dar PG presupunea că sistemul va acoperi participanții în procesul penal pentru toate tipurile de infracțiuni.⁸¹

Strategia a estimat **trei impacturi esențiale**⁸² (descrise în Capitolul IV ca „impact socio-economic”) în principalele domenii de combatere a traficului: protecție, prevenire și urmărire penală. În contextul

⁷⁹ A se vedea Antonova (2020)

⁸⁰ Interviu cu PCCOCS, unitatea specializată a Procuraturii Generale

⁸¹ Interviu cu unitatea specializată a Procuraturii Generale

⁸² Această secțiune nu reflectă mai detaliat impactul așteptat pentru fiecare din cele 15 obiective ale Strategiei, deoarece majoritatea acestora sunt formulate ca rezultate așteptate sau chiar acțiuni realizate, care au fost deja descrise în mare măsură în raport, și anume: „Politica națională de prevenire și combatere a TFU coordonată și implementată eficient de instituțiile statului în parteneriat cu ONG-uri și OI” este un rezultat așteptat; „Specialiștii au capacități profesionale pentru a promova eficient politica de prevenire și combatere a TFU” este un rezultat imediat; „Informații și date statistice disponibile și accesibile privind TFU relevante în procesul de promovare a politicii de prevenire și combatere a TFU” este un rezultat

datelor limitate la nivel de rezultat, evaluarea amplitudinii impactului este și mai dificilă, deși se pot trage unele concluzii din informațiile disponibile.

În domeniul **Protecție**, Strategia și-a propus să promoveze reabilitarea și (re)integrarea socio-economică a victimelor prin dezvoltarea unor mecanisme viabile de asistență și protecție de calitate și să creeze condiții favorabile pentru creșterea și dezvoltarea armonioasă a victimelor traficului de copii.

Servicii/centre rezidențiale pentru victimele și potențialele victime adulte ale TFU au continuat să funcționeze fiind finanțate de stat și din surse externe, iar la Chișinău a fost creat un nou Serviciu pentru victime TFU bărbați, care a asigurat accesul victimelor la asistență și protecție. E de menționat că aceste Servicii oferă asistență și ca centre de zi; deși, o majoritate covârșitoare a persoanelor beneficiază de servicii rezidențiale. Finanțarea de stat insuficientă a centrelor de protecție și asistență și disponibilitatea/accesibilitatea și/sau calitatea limitată a anumitor servicii, care pot fi primite gratuit prin intermediul prestatorilor de servicii de stat, relevă faptul că menținerea calității înalte necesită dependența continuă de surse financiare externe.⁸³ Implementarea Strategiei nu a avut niciun impact esențial asupra acestui aspect al funcționării centrelor, ceea ce înseamnă că viabilitatea mecanismelor existente de asistență și protecție de calitate a victimelor rămâne o problemă nesoluționată.

„Suntem în urmă ce ține de serviciile de sănătate. Trebuie să confirmăm statutul de [victimă] cu CCTP, sau inspectorii de poliție sau procurorii [...]. De asemenea, trebuie să arătăm legea și furnizorilor de servicii medicale. [...] Pentru orice depășește asistența medicală primară, trebuie să cerem finanțare OIM. [...] Pentru suportul în angajare, mai avem nevoie de certificatul de victimă pentru a dovedi statutul, altfel ele [victimele] sunt considerate „nevulnerabile”. [...] Angajatorii pot obține despăgubiri pentru angajarea victimelor traficului de persoane, dar au nevoie de certificat, iar oamenii nu vor întotdeauna să fie stigmatizați. Cu bărbații, este deosebit de greu.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Nu sunt disponibile date consolidate privind starea de **reabilitare socio-economică** a victimelor/potențialelor victime, care beneficiază de aceste programe;⁸⁴ totuși, prestatorii de servicii au oferit, la cererea evaluatorului, următoarele estimări:

Tabelul 14. Rezultatele socio-economice ale Centrelor/Serviciilor de asistență pentru victimele TFU

CAP	Serviciul pentru victime/prezuate victime ale TFU - bărbați (funcționează de la finele anului 2021)	OIM
-----	---	-----

imediat; „Mecanismele de planificare și gestionare a resurselor bugetului de stat alocate pentru combaterea TFU consolidate” este un rezultat așteptat; „Răspunsul populației la formele de TFU și infracțiunile conexe” este un indicator; „Populația informată despre pericolul TFU, materiale informative privind serviciile de protecție disponibile asigurate și are acces la programe de asistență și protecție” este un rezultat imediat; „Operatorii economici privați descurajați să creeze condiții care să genereze TFU și exploatare” este un rezultat imediat; „Mecanismul sistemic de cooperare în identificarea, referirea și asistența victimelor și prezumatelor victime ale TFU creat și aplicat în baza sistemului de reabilitare a victimelor infracțiunilor” este atât un rezultat imediat (mecanisme dezvoltate) cât și un rezultat așteptat (mecanisme aplicate); „Procedurile de repatriere a adulților și copiilor, realizate în siguranță” este un rezultat așteptat; „Toate victimele și prezumatelor victime ale TFU identificate au acces la servicii de calitate” este un rezultat imediat; etc.

⁸³ Interviuri cu CAP, Serviciul pentru bărbați – victime ale TFU; a se vedea, de asemenea, Fomina, Bulat, Moraru-Chilimar (2022)

⁸⁴ Interviuri cu ANAS

<p>La plecarea din Centru:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50% din beneficiari sunt angajați (cele mai populare meserii includ hair stylist, manichiurist și lucrători în industria alimentară), înscriși într-un program de instruire/formare; sau se întorc la muncă în străinătate - 30% se reintegrează în familiile lor - 10% pleacă în concediu de maternitate - 10% necunoscut (contact pierdut) 	<p>La plecarea din Centru:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 43% angajați (venituri 6,500-7,500 lei, echivalentul a \$325-\$375) - 8.6% au pornit o afacere - 8.7% s-au întors la muncă în străinătate - 52% s-au reintegrat în familiile lor - 13% au fost repatriați în țările de origine 	<p>Date statistice disponibile în cadrul unui proiect OIM (2019-2022):</p> <ul style="list-style-type: none"> - 82.6% din victimele, care au beneficiat de asistență pentru reintegrare au fost angajați sau înscriși într-un program de formare după 3 luni de la finalizarea planurilor individuale de reintegrare - 93% din victime, care au beneficiat de formare vocațională, și 100% care au beneficiat de instruire în domeniul antreprenoriatului + granturi, au fost angajați după 3 luni de la primirea asistenței.
--	---	---

Aceste date relevă că programele de rehabilitare și reintegrare finanțate mai bine au rezultate socio-economice imediate mai bune. După cum s-a menționat anterior, frica de stigmatizare, nivelul scăzut de educație și abilități, și alți factori, cum ar fi lacunele din cadrul normativ și sistemul de referire ineficient la nivel local (a se vedea mai jos), au împiedicat victimele și potențialele victime ale TFU de a se înregistra ca șomer și a participa la programele de promovare a mijloacelor de subzistență, asigurate de stat. Totuși, acolo unde astfel de programe sunt integrate în pachetul de asistență individualizat, bazat pe nevoi, asigurat de prestatorii de servicii specializați, cu finanțare alocată acestora, ele tind să aducă rezultate mai bune.

Este important de menționat că doar între o cincime și o treime din totalul victimelor identificate în Moldova aplică la programe rezidențiale pentru asistență. Acest lucru poate fi considerat firesc pentru o țară de origine în care, în general, persoanele traficate preferă să meargă acasă decât să stea la un adăpost. În plus, organele de drept, care sunt sursa principală de identificare a majorității victimelor TFU din Moldova, referă către astfel de programe doar cazurile cele mai vulnerabile.⁸⁵ Aceasta înseamnă că profilul și nevoile victimelor, așa cum sunt înțelese de programele rezidențiale, pot fi foarte diferite de imaginea de ansamblu, la fel și rezultatele așteptate privind rehabilitarea și reintegrarea acestora, lăsând la o parte aproximativ 70-80% din victimele care nu necesită asistență rezidențială sau nu sunt suficient de informate/motivate pentru a beneficia de aceste servicii. Având în vedere că organele de drept nu colectează și analizează informații privind nevoile și rezultatele socio-economice scontate pentru victimele cu care interacționează, datele disponibile nu pot fi considerate reprezentative nici măcar pentru victimele identificate ale TFU în Moldova.

„Avem nevoie de note explicative, [...] nu există claritate cu privire la aceste aspecte – depinde foarte mult de starea fiecărei victime. Am avut un caz al unei persoane care era asigurată financiar, dar era vulnerabilă. O altă persoană nu era bine la acest aspect, dar nu era vulnerabilă. Criteriile sunt greu de stabilit. Este diferit de la caz la caz.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

În același timp, **serviciile de asistență și protecție nerezidențială**, care se bazează pe eforturile proactive ale EMD locale, au scăzut pe parcursul implementării Strategiei/PNA. Unii factori care au contribuit la aceasta au inclus fluctuația mare a personalului prestatorilor locali de servicii, lipsa

⁸⁵ Raportul SUA privind Traficul de Persoane (2022)

finanțării de la stat combinată cu diminuarea interesului din partea donatorilor internaționali, pierderea legăturilor (cu beneficiarii, între membrii EMD, între EMD locale și Unitatea Națională de Coordonare) ca urmare a măsurilor de izolare impuse în timpul pandemiei de COVID-19, etc. Ca urmare, numărul de referiri către EMD și cazuri asistate a scăzut considerabil.

„Rolul EMD la nivel local este mai evident acum. Dar din cauza lipsei de finanțare, consolidarea acestor echipe a fost amânată de la an la an.[...] Când au existat fonduri și oameni dedicați constant, am menținut contactul nu de la caz la caz, ci în mod regulat. Dar din cauza lipsei de resurse, această parte [a activității noastre] a avut de suferit”.

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Multe intervenții menite să revitalizeze și să îmbunătățească activitatea EMD au fost amânate pe parcursul implementării Strategiei/PNA, în așteptarea adoptării noului cadru normativ privind MNRV și a revizuirii respective a instrucțiunilor relevante, programelor de formare etc. La momentul elaborării acestui raport, aceste intervenții au rămas pe rol, deși la sfârșitul anului 2021 a fost adoptat un program specific pentru dezvoltarea MNRV.

Programele de asistență pe termen lung pentru reabilitare și reintegrare au rămas neacoperite la expirarea Strategiei. Prestatorii de servicii au relevat lipsa locuințelor sociale ca fiind o problemă deosebit de acută, deoarece mulți absolvenți ai programelor rezidențiale nu aveau deseori unde să se îndrepte după încheierea șederii lor la centrul de protecție și asistență, ceea ce îi făcea vulnerabili la abuzuri repetate, exploatare și trafic. Lipsa monitorizării post-reabilitare a beneficiarilor programelor de asistență rezidențială și nerezidențială reprezintă, de asemenea, o carență considerabilă, mai ales în contextul în care un procent tot mai mare de victime asistate ale TFU au vulnerabilități multiple și provin din medii defavorizate. Și ca urmare, lipsa de date și de feedback cu privire la efectivitatea și impactul programelor existente de protecție și asistență pentru beneficiarii finali.

„Avem centre, dar nu știm ce se întâmplă cu persoana pe termen lung. Ce se întâmplă cu oamenii când merg acasă?”

„Salariile nu acoperă chiria. Victimele nu se pot întreține singure, mai ales dacă au copii. [Acest lucru duce la un] risc crescut de a fi iar supuși unei situații de trafic, uneori o fac de bunăvoie. Am avut cazuri în care fete au fost exploatare sexual în afara țării și apoi s-au întors la traficanții care le plătesc, chiar dacă este puțin.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

De asemenea, Strategia/PNA nu a avut un impact semnificativ asupra abordării cazurilor de TFU în contextul Republicii Moldova ca țară de destinație. Puține victime străine au continuat să fie identificate și asistate pe parcursul implementării Strategiei/PNA, iar accesul lor la identificare, asistență și alte opțiuni decât eventuala repatriere a rămas limitat.⁸⁶

Studiu de caz: Victimă a TFU ucraineană exploatare în Burundi, strămutată în Moldova

N., cetățeană a Ucrainei, a fost traficată și exploatare prin muncă forțată în Burundi, dar a reușit să evadeze în 2022. Ea a născut un copil în străinătate. Din cauza conflictului armat în Ucraina, întoarcerea ei acolo nu a fost considerată sigură, iar organizația internațională care a facilitat repatrierea ei din Burundi a contactat autoritățile moldovenești cu o cerere de strămutare a N. în Moldova. Toate aprobările necesare corespunzătoare au fost facilitate rapid prin MMPS/ANAS, iar plasamentul și serviciile de reabilitare, au fost asigurate pentru N. și copilul acesteia la CAP. La momentul evaluării, N. locuia încă la CAP și analiza cu specialiștii Centrului planurile sale de

⁸⁶ A se vedea, de asemenea, Fomina, Bulat, Moraru-Cilimar (2022)

găsire a unui loc de muncă și integrare în Moldova.

Cazul, *inter alia*, demonstrează nivelul înalt de flexibilitate, deschidere și eficiență a sistemului actual de protecție și asistență pentru victimele TFU al Republicii Moldova, rezultat al multor ani de investiții în acest domeniu.

Planurile de acțiuni nu au inclus activități, care urmăresc să îmbunătățească rezultatele așteptate privind serviciile pentru **victime copii**, deși se anticipează impactul acestora în acest domeniu.

În domeniul **Prevenire**, Strategia a urmărit atenuarea amenințărilor și consecințelor TFU pentru persoanele expuse riscului, în special femei și copii, prin consolidarea eforturilor specialiștilor instituțiilor competente, partenerilor de dezvoltare și societății civile.

Includerea eforturilor de sensibilizare cu privire la TFU a fost menționată de mulți actori intervievați ca unul din elementele unice ale Strategiei AT și ale PNA, care lipsesc din alte domenii de politici conexe. Strategia/Planurile de acțiuni au fost implementate în contextul în care publicul larg avea deja un nivel relativ ridicat de conștientizare a fenomenului traficului de persoane, mai puțin a noilor tendințe și forme ale acestuia.⁸⁷ Mai multe activități de informare a publicului au fost implementate ca parte a PNA, inclusiv campanii naționale antitrafic, activități care vizează un anumit public, implementarea programelor școlare etc., majoritatea vizând audiențe destul de mari. Totuși, impactul eforturilor de informare și sensibilizare, nu a fost evaluat sistematic de implementatorii Strategiei/PNA, fiind imposibil să se concluzioneze dacă situația s-a schimbat (cel mai recent studiu complet disponibil care acoperă gradul de conștientizare a TFU este din 2019).

„Organizarea Săptămânii Antitrafic este foarte importantă pentru noi. Ne consolidăm eforturile. Trimitem scrisori tuturor instituțiilor noastre, [...] pentru a le reaminti că trebuie să acorde atenție acestui subiect și să organizeze evenimente. Și le spunem să trimită rapoarte, [...] Nu putem verifica dacă lucrurile se fac, dar întotdeauna calculăm câte persoane au fost contactate.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Prestatorii de servicii intervievați lucrează în mare parte cu victimele, care provin din medii și contexte în care este puțin probabil că doar o simplă informare și sensibilizare să fie eficientă pentru prevenirea TFU. Pentru a preveni traficul acestei categorii de persoane, sunt necesare, la nivel comunitar, de măsuri consolidate și cuprinzătoare de protecție socială a celor mai vulnerabili. În acest sens, ar trebui consolidate în continuare programele de reducere a vulnerabilității, ceea ce depășește domeniul limitat de aplicare a unui document de politici antitrafic și necesită coordonare și sinergie cu alte strategii/programe relevante.

„Sunt multe informații despre munca legală peste hotare, cum să semnezi un contract etc., prin Ministerul Muncii și Protecției Sociale sau site-uri și agenții oficiale, dar trebuie să fii înțelegător. [...] Nivelul de studii/formare profesională a beneficiarilor noștri este mult mai scăzut decât era înainte. Acum, uneori avem de-a face cu oameni care sunt analfabeți. Acești oameni sunt mai ușor de recrutat și exploatați în schimbul celor mai elementare lucruri. [...] Dacă încerci să le explici ce este traficul, nu sunt siguri cum ai putea să o faci în dependență de nivelul lor de educație.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

⁸⁷ A se vedea OIM (2017), OIM (2019)

Progresele realizate în promovarea angajării peste hotare în condiții de siguranță, reglementarea serviciilor de intermediere și acordurile bilaterale privind protecția socială, cât și relațiile mai strânse cu UE, vor contribui la promovarea angajării legale peste hotare, precum și la o protecție mai eficientă a drepturilor lucrătorilor migranți. Intermediarii fără licență sunt deja depășiți și eliminați de pe piață de către agențiile private de ocupare a forței de muncă, care depun eforturi pentru a se conforma reglementărilor guvernamentale.⁸⁸ Totuși, potrivit prestatorilor de servicii, impactul asupra celor mai vulnerabile grupuri la trafic de persoane, având în vedere profilul lor actual, este probabil să fie limitat, deoarece multe din aceste persoane nu au educația/abilitățile necesare pentru a beneficia de programele și resursele disponibile sau a fi clienți atractivi pentru intermediari recunoscuți în domeniul de angajare a forței de muncă. Creșterea traficului intern în scop de exploatare prin muncă forțată necesită, de asemenea, un control mai mare din partea statului asupra sectoarelor susceptibile la exploatare, un domeniu unde Strategia/PAN nu a avut un impact semnificativ, deoarece, *inter alia*, implicarea Inspectoratului de Stat a Muncii a rămas limitată.

În ceea ce privește copiii, impactul eforturilor de prevenire a TFU implementate ca parte a Strategiei/PNA nu poate fi stabilit în mod concludent din cauza lipsei de date privind schimbările de cunoștințe/atitudini rezultate din implementarea programelor școlare relevante, eforturile de a înzestra copiii cu abilități și instrumente pentru a se proteja de exploatare și abuz, în special în mediul online, sau de formare/perfecționare a cadrelor didactice. Autoritățile intervievate responsabile de protecția și educația copilului au menționat că sistemul de protecție a copilului a funcționat bine (indiferent de existența Strategiei AT/PNA) și a reușit să lucreze cu copiii expuși riscului înainte ca aceștia să fie traficați. Datele disponibile de la organele de drept cu privire la numărul copiilor victime și cele de la profesioniștii din sistemul de educație sunt colectate pentru diferite perioade (an calendaristic vs. an școlar) și nu sunt corelate. Este greu de concluzionat din modul în care sunt prezentate datele statistice ale Ministerului Educației și Cercetării⁸⁹ cu privire la procentul cazurilor prezumate de TFU unde nu s-au confirmat suspiciunile, situația de exploatare a fost prevenită, investigația pornită, sau victimele referite pentru asistență. Mai mult, datele statistice ale Ministerului Educației și Cercetării indică asupra prevalenței cazurilor de exploatare prin muncă, în timp ce organele de drept au identificat mai multe cazuri de exploatare sexuală a copiilor. Acest lucru poate fi un indiciu al necesității de instruire a cadrelor didactice privind identificarea și prevenirea exploatării sexuale a copiilor, ajustată în mod constant pentru a evidenția metodele de recrutare în evoluție și profilurile victimelor.

În același timp, informațiile anecdotice din interviurile cu prestatorii de servicii sugerează că consolidarea continuă a eforturilor specialiștilor instituțiilor competente au avut un impact în prevenirea traficului. Două exemple menționate de actorii intervievați sunt scăderea procentului de copii crescuți în școli-internat de stat sau în orfelinate de tip familial în rândul victimelor TFU și îmbunătățirea prevenirii TFU de către poliția de frontieră. În ambele cazuri, s-au făcut investiții considerabile în implementarea instrucțiunilor relevante, stabilirea mecanismelor de cooperare și consolidarea capacității personalului din primă linie, atât în cadrul, cât și în afara Strategiei AT/PNA.

Studiu de caz: prevenirea unui caz de trafic a unei victime din Moldova

N., în vârstă de 19 ani, este orfană și a fost crescută de bunica ei într-o localitate rurală. Ea a devenit mamă în adolescență și a fost la un moment dat și beneficiara unui centru de plasament pentru victimele violenței domestice. N. a fost recrutată online de un român, care a invitat-o să lucreze pentru el și a plătit pentru perfectarea actelor și călătorie. Când N. a discutat despre asta cu asistentul ei social de la centrul de plasament, cu care a continuat să țină legătura, a fost alertată, dar totuși a decis să plece, deoarece a înțeles că nu are perspective în Moldova. Asistentul social a alertat poliția de frontieră și CCTP, iar N. a fost intervievată la trecerea frontierei și, în consecință, întoarsă de poliția de frontieră la Chișinău. Ea a fost plasată la CAP și la momentul acestei evaluări

⁸⁸ Interviu cu ANOFM

⁸⁹ Disponibil pe site-ul Ministerului: <https://mecc.gov.md/ro/content/prevenirea-si-combaterea-violentei>

coopera cu CCTP în cadrul urmăririi penale împotriva traficantilor.
Cazul ilustrează modul în care eforturile de informare, consolidarea capacităților și colaborarea între profesioniștii din prima linie duc la prevenirea eficientă a traficului de persoane.

La capitolul **Pedepsire**, Strategia a anticipat că investigarea, urmărirea penală și pedepsirea persoanelor care au săvârșit TFU va contribui la restabilirea drepturilor victimelor TFU și la compensarea prejudiciilor morale și materiale în vederea asigurării echității sociale.

Actorii intervievați au menționat îmbunătățirea procedurilor legale privind cazurile de TFU, care, totuși, sunt în continuare afectate de schimbările constante ale profilului infracțiunii (prevalența exploataării prin muncă, formelor de constrângere non-violente precum abuzul de poziție de vulnerabilitate, etc). În consecință, procesul de urmărire penală devine mai dificil și mai complex, iar legislația, instrucțiunile și formările relevante sunt deseori depășite.⁹⁰ Deși numărul persoanelor investigate și condamnate pentru TFU nu a crescut pe toată durata Strategiei, acesta a rămas în general mai mare decât în anii precedenți, inclusiv numărul persoanelor care au fost condamnate la închisoare. Pe parcursul implementării Strategiei, mai multe cazuri care implică forme de exploatare criminalizate recent (trafic în scopul însușirii de ajutoare, indemnizații sau prestații sociale; folosirea rezultatelor muncii sau a serviciilor unei persoane care este victimă a TFU) au fost investigate. Direcționarea considerabilă a resurselor către PCCOCS și angajamentul consecvent al PG față de eforturile antitrafic au contribuit la unele îmbunătățiri în răspunsul general al organelor de drept și protecția drepturilor victimelor în procesul penal.⁹¹ Potrivit actorilor intervievați, îmbunătățirea cooperării internaționale în domeniul aplicării legii cu privire la TFU a avut ca rezultat identificarea și salvarea unui număr considerabil de victime și realizarea progreselor în extrădarea suspectilor non-moldoveni, aceasta fiind o schimbare considerabilă față de practicile anterioare.⁹²

[Implementarea Strategiei] ne-a ajutat să standardizăm abordarea, să implementăm cele mai bune practici care nu erau la același nivel sau aplicate doar la nivel central. [...] Consistența mărturiilor s-a îmbunătățit, nu există acuzații de presiune asupra victimei sau de falsificare a mărturiei datorită interviurilor video. Intervievarea copiilor în condiții speciale – anterior se făcea rar. Acestea sunt mecanismele și instrumentele pe care le-am adoptat [în procesul de implementare a Strategiei].”

„Combaterea traficului este un pionierat pentru întregul sistem de aplicare a legii. Organele de drept au devenit mai deschise în apărarea drepturilor omului, înțeleg mai bine profilul victimelor, cooperează eficient cu serviciile sociale. Acestea sunt realizări ale procurorilor, care au îmbunătățit procesul de monitorizare.”

„Ceea ce am văzut înainte, contrar caracterului internațional al traficului, procurorii rareori au solicitat asistență juridică reciprocă. Procurorii au fost „închiși” în Moldova. [Implementarea] Strategiei i-a învățat să colaboreze cu Interpol, Europol, Eurojust, SELEC și le-a arătat prin intermediul echipelor comune de investigație [...] că ofițerii de investigații și urmărire penală din alte țări lucrează similar, sunt oameni care au, de asemenea, o mulțime de cazuri și încearcă din greu să răspundă acestora [...] Ei nu mai văd cooperarea internațională în urmărirea penală ca pe ceva ciudat. [...]”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Cel mai important progres s-a înregistrat la capitolul arestarea și confiscarea proprietăților dobândite sau folosite pentru a comite infracțiuni de TFU. Totuși, creșterea încasărilor nu a rezultat în creșterea

⁹⁰ Interviuri cu reprezentanții PG, CCTP

⁹¹ Interviuri cu CCTP, PCCOCS, OIM

⁹² Interviuri cu CCTP

finanțării pentru realizarea activităților antitrafic, iar mecanismul de compensare pentru victimele infracțiunilor a rămas inactiv la expirarea Strategiei.⁹³

„În 80% din cazuri facem acum evaluarea psihologică a victimelor. [...] Și judecătorii analizează cu mai multă atenție concluziile acesteia, dacă victima își schimbă mărturia, sau nu își amintește anumite lucruri... [...] Investigații financiare paralele se fac în 70% din cazuri împreună cu agenția de combatere a spălării banilor. În 2017-2018, asta s-a întâmplat doar în unele cazuri, dacă procurorul era interesat. [...] Acum, dacă găsim un suspect de trafic care nu poate dovedi sursa de venit, există o șansă de 90% să-și piardă proprietatea.”

„Când citim Legea, înțelegem că există mecanisme, dar oamenii nu solicită despăgubiri, acolo avem probleme. [...] Când vorbim cu avocații, ei ne spun că criteriile sunt prea complicate. Procedura de aplicare trebuie modificată.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

În mod similar, în timp ce rapoartele naționale reflectă creșterea numărului și a sumelor indicate în cererile depuse de victimele TFU, datele PG sugerează că raportul dintre sumele solicitate și numărul total de cereri satisfăcute a avut o tendință de scădere (de la aproximativ 40% în 2018, la 25% în 2019, 14,5% în 2020, 8% în 2021 și 4% în cele șase luni din 2022). Acest lucru se datorează unui șir de cauze, care necesită o analiză separată, inclusiv calitatea proastă a cererilor, încetinirea examinării cererilor de către instanță, lipsa de înțelegere a impactului TFU în rândul autorităților judiciare, etc.

Specializarea judecătorilor pilotată în 2018, aprobată de Consiliul Superior al Magistraturii în 2019 și prelungită pentru 5 ani în 2020 s-a numărat printre cele mai importante impacturi ale implementării Strategiei, salutate⁹⁴ de GRETA. Din păcate, a fost anulată de CSM în 2022 din motive neclare și va fi nevoie de reluarea eforturilor de advocacy din partea actorilor antitrafic.

Strategia nu include o descriere separată a impactului general la capitolul **Parteneriat**. În același timp, părțile interesate intervievate au subliniat acest aspect ca fiind cel mai important aspect al documentului, referindu-se la el drept instrumentul esențial de mobilizare și consolidare, un mecanism pentru asigurarea transparenței, precum și platforma pentru inițiative comune cu partenerii de dezvoltare și donatorii internaționali. Implementarea Strategiei/PNA a condus, de asemenea, la stabilirea unui șir de noi parteneriate între entitățile statale și nestatale din Republica Moldova, precum și cu omologii din țările de destinație. În același timp, Strategia nu a avut niciun impact asupra coordonării politicii antitrafic în Moldova, iar progresele anterioare în acest domeniu s-au pierdut pe parcursul implementării acesteia.

⁹³ Interviu cu MJ

⁹⁴ GRETA (2020), p.33

"Sunt o mulțime de activități comune, ne adunăm pentru a vorbi despre probleme operaționale. Avem cooperare [cu alte organe de drept] și schimb de informații care nu exista înainte. Avem rezultate comune".

"Ne cunoaștem mai bine, ne întâlnim mereu într-un format extins, avem o rețea profesională. Avem autorități coordonatoare. Înțelegem că nu putem funcționa unul fără celălalt și obține un rezultat. Ne susținem și lucrăm împreună."

"Cooperarea între CCTP, actorii din sectorul social și inspecția muncii s-a îmbunătățit. Am identificat și un rol pentru inspectorii muncii și mediatorii privați. Acești actori își coordonează acum mai bine activitatea."

„Am cooperat mai eficient cu CCTP [...], parvin mai multe referiri de la poliție”.

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Impactul Strategiei asupra **aspectelor intersectoriale**, precum egalitatea de șanse între femei și bărbați, incluziunea persoanelor cu dizabilități și drepturile minorităților, nu poate fi evaluat în mod concludent din cauza lipsei indicatorilor și datelor relevante. Analiza sugerează că femeile victime ale TFU au constituit majoritatea celor care au beneficiat de asistență pe toată perioada de implementare a Strategiei/PNA, contrar prevalenței în creștere a bărbaților în rândul victimelor identificate. Acest lucru poate fi explicat prin vulnerabilitatea mai mare a victimelor femei (Strategia se referea la feminizarea sărăciei în Moldova), disparități în disponibilitatea programelor de asistență pentru bărbați și femei, stereotipuri de gen care îi împiedică pe bărbați să ceară ajutor sau pe actorii din prima linie să informeze în mod proactiv și să refere victimele bărbați pentru protecție și asistență, și alți factori. Componenta de gen a personalului agențiilor cheie responsabile de realizarea activităților antitrafic, femeile predominând în sectorul social și bărbații în organele de drept, reflectă și mai mult lipsa de integrare a perspectivei de gen în eforturile antitrafic. În sursele disponibile nu au putut fi găsite date consolidate privind accesul persoanelor cu dizabilități și minorităților etnice la serviciile de prevenire și protecție specifice TFU.

Realizarea impactului direct al Strategiei a fost afectat considerabil de mai mulți factori externi, inclusiv:

- reforma administrativă în curs de dezvoltare, în special aspectele acesteia care au destabilizat structurile de coordonare a politicilor;⁹⁵
- priorități concurente ale autorităților responsabile (în special în contextul pandemiei de COVID-19, crize multiple rezultate din conflictul armat în Ucraina, sarcini noi legate de candidatura recent aprobată a Moldovei de aderare la UE, necesitatea revizuirii/recreării mai multor documente de politici ca urmare a Hotărârii Guvernului nr.386/2020 etc.), care au redus disponibilitatea resurselor pentru implementarea Strategiei/PNA;
- exodul de creiere și fluctuația mare a personalului în autoritățile responsabile;
- descentralizarea bugetară;
- restricția de circulație și măsura de distanțare socială pusă în aplicare în contextul pandemiei de COVID-19, în special în martie-iunie 2020.⁹⁶

Evaluarea nu a putut identifica vreo dovadă de impact pozitiv/negativ indirect (de mediu, social, cultural, de gen sau economic) sau impact neplanificat asupra comunităților nevizate.

⁹⁵ A se vedea Antonova (2020)

⁹⁶ De exemplu, a se vedea Raportul Departamentului de Stat al SUA privind Traficul de Persoane (2020).

3.6 Durabilitatea

Combaterea traficului de persoane va rămâne o prioritate pentru Moldova, în special în contextul statutului de țară candidată la UE, precum și al monitorizării atente din partea organismelor internaționale, care s-a intensificat odată cu creșterea preocupărilor legate de riscurile sporite din cauza impactului economic grav al războiului din Ucraina, criza refugiaților/resortisanților țărilor terțe.⁹⁷ De asemenea, aceasta face parte din Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2030”, precum și reprezintă o prioritate inclusă în programele de asistență ale donatorilor internaționali pentru Republica Moldova.⁹⁸ În acest context, este posibil ca atenția autorităților naționale față de această problemă să se extindă peste perioada de implementare a Strategiei și să susțină realizarea celor mai importante rezultate, în special în domeniul urmăririi penale (de exemplu, instrucțiunile și practicile de investigare financiară și de recuperare a proprietății, care sunt acum obligatorii, monitorizarea examinării cauzelor în instanța de judecată, utilizarea procedurilor speciale de audiere pentru victimele/martorii vulnerabili etc.).

Armonizarea ineficientă a cadrului normativ și lipsa de integrare a TFU în actele legale asociate (de exemplu, privind ocuparea forței de muncă, asistența socială, asistența medicală etc.) este probabil să afecteze implementarea ulterioară a amendamentelor recent adoptate, care urmăresc să extindă anumite tipuri de asistență victimelor și prezumatelor victime ale TFU.⁹⁹

Fluctuația mare a personalului în principalele instituții guvernamentale (CCTP, PCCOCS, consiliile locale, serviciile sociale etc.), din cauza salariilor mici, volumului excesiv de lucru și, începând cu 2022, preocupări legate de siguranță, reprezintă principala amenințare la durabilitatea răspunsului instituțional, deoarece afectează în mod constant capacitățile, memoria instituțională și parteneriatele. Exodul de creier și cererea crescândă pentru forța de muncă calificată în contextul afluxului în 2022 de asistență financiară internațională și agenții umanitare, au îngreunat recrutarea și reținerea personalului de către instituțiile statului. La momentul evaluării, Direcția politici de asigurare a egalității între femei și bărbați, care are în competență funcțiile Unității Naționale de Coordonare avea doar un angajat; înainte de aceasta, Direcția avea trei angajați responsabili pentru implementarea a patru documente de politici naționale diferite. CCTP a avut 34 din 40 de unități de personal ocupate, ceea ce se consideră a fi o situație relativ bună în comparație cu unele unități de poliție, care aveau doar 50% din unitățile de personal ocupate.¹⁰⁰

⁹⁷ Ca o inițiativă comună a Comisiei Parlamentare pentru protecție socială, sănătate și familie și a Biroului Reprezentantului Special și Coordonatorului OSCE pentru combaterea TFU, pentru prima dată în Republica Moldova a fost organizată în iunie 2022 o audiere parlamentară privind TFU, în special în contextul crizei refugiaților/resortisanților din Ucraina. Mai multă informație: <https://multimedia.parlament.md/combaterea-traficului-de-fiinte-umane-discutata-in-cadrul-audierilor-publice-organizate-la-parlament/>

⁹⁸ A se vedea, *inter alia*, Programul Indicativ Multianual al Comisiei Europene pentru Republica Moldova 2021-2027; Cadrul Națiunilor Unite de Cooperare pentru Dezvoltare Durabilă pentru Republica Moldova 2023-2027; Planul de acțiuni al Consiliului Europei pentru Republica Moldova 2021-2024

⁹⁹ A se vedea Fomina, Bulat, și Moraru-Chilimar (2022)

¹⁰⁰ Interviu cu CCTP

*”Este o fluctuație mare a personalului în sfera socială [...]. Au întotdeauna nevoie de instruire, întâlniri, instruirii multidisciplinare cu poliție, procurori, educație, sănătate etc.
„Cea mai sensibilă problemă este fluctuația personalului. Capacitățile financiare ale instituțiilor de stat sunt foarte limitate în raport cu volumul de muncă. Personalul este limitat în ceea ce poate face, deoarece nu are resurse. Trebuie majorate salariile, altfel fără motivație eforturile sunt în zadar. [...] Oamenii sunt greu de înlocuit.”*

„Nu știm cum să păstrăm oamenii. În februarie-aprilie, până la o sută de angajați demisionau în fiecare săptămână din cauza problemelor de siguranță, [...] și volumului mare de muncă. [...] Nu putem angaja oameni fără experiență. Nu toată lumea este pregătită să lucreze cu acest tip de participanți la procesul penal, cazuri care durează prea mult pentru a fi monitorizate și urmărite.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Instruirea specialiștilor, și în special formarea multidisciplinară, rămâne **cea mai puțin durabilă** din realizările Strategiei/PNA. Acest lucru se datorează fluctuației de personal menționată anterior, costurile mari pentru o instruire specializată și inovatoare și instituționalizării insuficiente a formărilor pe subiectul antitrafic. Încercările de a soluționa problema prin instruirea personalului nou cu responsabilități în domeniul antitrafic prin programul e-learning nu au avut o finalitate pentru a da rezultatele așteptate și necesită eforturi suplimentare. Lipsa modelelor/curriculei instituționalizate pentru formarea multidisciplinară relevă faptul că această formă de consolidare a capacităților, deși este considerată de către actorii intervievați¹⁰¹ printre cele mai utile, continuă să se bazeze în totalitate pe sprijinul donatorilor externi. În același timp, oportunitățile de participare la activități interesante de consolidare a capacităților, cum ar fi instruirii desfășurate de experți internaționali sau vizite de studiu peste hotare au fost menționate ca un aspect important al atragerii și reținerii personalului calificat, astfel că cele două probleme sunt strâns legate între ele.

Durabilitatea unui număr semnificativ de **alte rezultate imediate** (de exemplu, creșterea gradului de sensibilizare, diseminarea informațiilor privind drepturile victimelor și serviciile disponibile, implementarea directivelor care nu sunt obligatorii etc.) este condiționată de prioritizarea continuă a activității AT și efortul sistematic al autorităților responsabile. Dacă aceste activități nu sunt incluse în mod continuu în planurile și bugetele anuale ale autorităților relevante, este probabil ca accesul beneficiarilor finali la aceste rezultate imediate să se diminueze sau să se întrerupă. Rezultatele exercițiilor de cercetare/analiză solicitate ca parte a implementării Strategiei/Planurilor de acțiuni devin rapid depășite în mediul foarte schimbător și, nefiind utilizate imediat, își pierd utilitatea în timp pentru beneficiarii finali.

Accesul victimelor traficului la servicii și justiție depinde, în mare măsură, de efortul proactiv și susținut al actorilor relevanți, atât statali, cât și non-statali, de a detecta, identifica și motiva continuu aceste persoane să participe la programele de asistență și urmărire penală a traficanților. Dacă aceste eforturi nu fac parte din termenii de referință ai personalului relevant, din strategiile la nivel de instituție și din cultura organizațională, accesul beneficiarilor finali la realizările relevante nu va fi susținut.

„A fost bine că guvernul nu a redus finanțarea pentru centrele de plasament, fiind într-o poziție atât de vulnerabilă [cum este acum]”.

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

EMD, deși reprezintă o realizare importantă și de pionierat, s-au dovedit a fi **un model nedurabil** pentru Moldova până în prezent, având nevoie de sprijin financiar și metodologic constant, așa cum

¹⁰¹ Interviurile cu CCTP, PCCOCS, ANAS, OIM, CAP

demonstrează declinul lor rapid odată cu încetarea mobilizării și finanțării externe. De asemenea, alocarea de fonduri pentru programele de asistență rezidențială pentru victimele și potențialele victime ale TFU a fost în mare parte insuficientă pentru a satisface nevoile beneficiarilor și a trebuit să fie suplimentată continuu din surse externe. În contextul inflației galopante și în cazul în care finanțarea pentru dezvoltare/situație de urgență scade sau devine indisponibilă, durabilitatea și aria de aplicare a acestor programe vor fi cel mai probabil amenințate.

„Donatorii ar trebui să fie mai activi în acest domeniu și să înțeleagă capacitățile Guvernului Republicii Moldova, [...]. Ar trebui să continue asigurarea finanțării, deoarece odată ce sunt blocate, procesele sunt întrerupte. Avem o legislație bună, dar când vorbim despre servicii și responsabilități suplimentare, avem nevoie de sprijin și cooperare.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

Realizări precum includerea TFU în programele școlare de bază și obligatorii și accesul îmbunătățit la angajarea sigură în câmpul muncii peste hotare, pe de altă parte, au **un potențial solid de a menține durabilitatea acestora**, deoarece nu depind de finanțarea donatorilor.

Mai mulți **factori de echilibrare reciprocă** tind să influențeze nivelul de durabilitate al activității antitrafic în perspectiva pe termen mediu. Pe de o parte, impactul economic al conflictului armat din Ucraina și crizele energetice și alimentare declanșează o reacție în lanț a inflației, creșterea rapidă a prețurilor și o povară sporită asupra serviciilor de stat și non-statale. Pe de altă parte, aspirațiile pro-europene ale Guvernului RM și statutul de țară candidată la UE au impulsivat cooperarea statului cu UE și au deschis perspective pentru creșterea asistenței internaționale, inclusiv în domeniul AT. Asistența umanitară fără precedent injectată în prezent pentru răspunsul Moldovei la criza refugiaților/RTT a creat, de asemenea, noi oportunități pentru guvern de a-și îmbunătăți anumite capacități și practici, în special în domeniile asociate cu gestionarea migrației și răspunsul la situații de urgență, ambele incluzând și răspunsul la problema TFU.

„Traficul este o problemă care nu este influențată de schimbarea politicii. Toată lumea este de acord că trebuie să luptăm împotriva traficului, spre deosebire de corupție și alte probleme. Lucrez la asta de 20 de ani, nu am simțit niciodată că suntem amenințați.”

„Necesitatea de a raporta menține accentul pe problemă.”

(din interviurile cu actorii Strategiei/PNA)

4. Concluzii

Strategia reprezintă o **îmbunătățire semnificativă** față de documentele de politici anterioare în domeniul antitrafic în Republica Moldova și un efort de combatere a TFU, la fel sau mai comprehensiv și complex decât ceea ce este prevăzut în documente de politici similare din țările vecine și cele cu un număr al populației și o situație economică similară.¹⁰² Documentul reflectă progresul realizat de Guvern în raport cu standardele internaționale, în special cele stabilite de Convenția CoE privind lupta împotriva TFU; concluziile și recomandările principalelor instrumente internaționale de monitorizare în domeniul antitrafic; și contribuie la realizarea mai multor Obiective de Dezvoltare Durabilă. Strategia și Planurile de acțiuni ale acesteia au servit drept instrument esențial de mobilizare și consolidare, un mecanism de asigurare a transparenței, precum și o platformă pentru inițiative comune cu partenerii de dezvoltare și donatorii internaționali.

Constatările cheie și lecțiile învățate cu privire la evaluarea implementării Strategiei/Planurilor de acțiuni conform celor șase criterii de evaluare sunt următoarele:

- **RELEVANȚĂ:** Părțile interesate au apreciat natura cuprinzătoare a Strategiei, care îi asigură relevanța pe termen lung, și **abordarea 4P**, conținând considerente importante pentru domeniile interconexe de protecție, prevenire și urmărire penală a TFU, cu stabilirea de parteneriate intersectoriale. În același timp, strategia acoperă o gamă extrem de largă de probleme și tinde să realizeze prea multe într-un timp prea scurt, cu resurse foarte limitate.

Abordarea adoptată în procesul de elaborare a strategiei a fost, în mare parte, **inclusivă și participativă** și a primit o evaluare pozitivă din partea actorilor relevanți implicați. În același timp, nu a reflectat suficient perspectiva beneficiarilor finali și a părților interesate/grupurilor țintă de la nivel local. Probleme intersectoriale importante, cum ar fi egalitatea de șanse, drepturile minorităților și incluziunea persoanelor cu dizabilități, nu au fost suficient analizate și integrate la etapa de elaborare a Strategiei.

Deși Strategia se caracterizează printr-o **coerență internă**, în general, încheată, conexiunile logice între diferite nivele (obiective, rezultate așteptate și impact, realizări și activități) ar putea fi consolidate. Cea mai mare carență a Strategiei este **cadrul de monitorizare și evaluare**, în special lipsa predominantă a indicatorilor la nivel de rezultat așteptat, obiectiv și impact, lipsa includerii sistematice a valorilor de referință și ținte și conformarea neesențială la criteriile SMART în formularea indicatorilor de realizare. Aplicarea insuficientă a abordării bazate pe rezultate în procesul de elaborare, implementare și monitorizare a Strategiei/Planurilor de acțiuni relevă o conexiune slabă între eforturile părților interesate, rezultatele așteptate și obținute și impactul în raport cu nevoile/lacunele identificate.

- **COERENȚĂ:** Strategia **se bazează pe eforturile și realizările anterioare** în domeniul de prevenire și combatere a TFU în Republica Moldova, contribuie direct la realizarea a trei ODD și indirect la alte trei ODD și susține implementarea mai multor politici naționale importante, precum și a principalelor recomandări internaționale în domeniul antitrafic. În același timp,

¹⁰² De exemplu, a se vedea Programul social de stat privind combaterea traficului de persoane pentru perioada 2020, adoptat de Cabinetul de miniștri al Ucrainei în 2016 (accesază: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/111-2016-%D0%BF#Text>); Planul național de acțiuni pentru combaterea traficului de persoane 2019-2020, adoptat de Consiliul interinstituțional pentru combaterea traficului de persoane din Georgia în 2018 (accesază: <https://justice.gov.ge/files/Ymkq9KMczHyf.pdf>); Planul național de acțiuni împotriva traficului de ființe umane pentru 2020-2021 al Poloniei (accesază: <https://www.gov.pl/attachment/4746399e-6048-48e3-8233-5c71dcf6a5fc>); Strategia pentru combaterea traficului de ființe umane 2019-2024, Muntenegru, (accesază: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/d/424622.pdf>)

Strategia/Planurile de acțiuni nu iau suficient în considerare politicile în domenii conexe implementate concomitent de către guvern și conțin multiple suprapuneri cu alte strategii, programe și planuri de acțiuni. Activitățile prevăzute în PNA au fost reflectate în mod inconsecvent în planurile operaționale anuale corespunzătoare la nivel de instituție, ceea ce constituie un indiciu al caracterului, în mare parte voluntar, al implementării Strategiei/PAN. Actorii Strategiei/PNA nu au depus eforturi în vederea integrării prevenirii și combaterii TFU în documentele de politici care abordează probleme asociate TFU pentru a consolida progresul spre schimbarea așteptată în acest domeniu.

- **EFFECTIVITATE:** Implementarea PNA a produs un șir de **rezultate importante în toate domeniile și în majoritatea subdomeniilor Strategiei**. Acestea au inclus, *inter alia*, modificări ale legislației și dezvoltarea cadrului normativ de suport și a directivelor; instruirea actorilor relevanți; crearea unui serviciu specializat pentru bărbați - victime și prezumate victime ale TFU; campanii anuale naționale antitrafic pentru informarea și sensibilizarea publicului larg, având o acoperire națională; introducerea și implementarea consecventă a curriculei obligatorii în școli, inclusiv TFU și aspectele conexe; și măsuri pentru îmbunătățirea cooperării interinstituționale și internaționale, în special în domeniul aplicării legii și al angajării în câmpul muncii în condiții de siguranță. Formularea obiectivelor relevante la etapa de elaborare a Strategiei ar fi contribuit la accentuarea acestor realizări.

Datele limitate disponibile din rapoartele naționale și din alte surse consultate demonstrează, de asemenea, că **s-au înregistrat progrese la atingerea majorității rezultatelor așteptate**. Cele mai importante rezultate includ, *inter alia*, o mai bună aliniere a cadrului legislativ la standardele internaționale și noile riscuri legate de traficul de persoane; capacități consolidate ale organelor de drept în combaterea TFU; condiții îmbunătățite și acces la angajare în condiții de siguranță peste hotare; dezvoltarea de noi servicii sociale publice; realizarea investigațiilor financiare, procedurilor de recuperare și confiscare a proprietății în procesul de urmărire penală în cazurile de trafic de persoane; și consolidarea cooperării internaționale în domeniul de aplicare a legii, ocupării forței de muncă și protecției sociale. În același timp, s-au înregistrat progrese neesențiale sau niciun progres în realizarea unor rezultate așteptate importante, majoritatea fiind legate de identificarea și referirea victimelor, în primul rând din cauza tranziției mai lente decât se aștepta de la NRS la MNRV, precum și referitor la mecanismele îmbunătățite de finanțare a activităților antitrafic și colectarea și analiza datelor.

Producerea unui număr considerabil de rezultate imediate și obținerea rezultatelor așteptate corespunzătoare au fost grav afectate de multipli **factori externi negativi**, în special de pandemia COVID-19 și de crizele multiple care decurg din conflictul armat în Ucraina, precum și de reformele administrative în curs de desfășurare și fluctuația mare a personalului în instituțiile guvernamentale cheie. Actorii relevanți ai Strategiei s-au adaptat cât au putut de bine și au continuat munca contrar capacităților, opțiunilor și resurselor disponibile drastic reduse.

- **EFICIENȚĂ:** Deși Strategia a evidențiat necesitatea coordonării eficiente în domeniul antitrafic, Planurile de acțiuni nu au inclus acțiuni suficiente pentru consolidarea funcțiilor de conducere și coordonare operațională, atât la nivel național, cât și la nivel local.

Nu a fost prevăzut **un buget separat** pentru implementarea Strategiei/Planurilor de acțiuni. În consecință, structurile responsabile au implementat activitățile planificate și au obținut rezultatele așteptate, în măsura în care au putut face acest lucru, fără a solicita finanțare suplimentară de la bugetul de stat/local sau cu surse externe. Lipsa alocărilor bugetare pentru colectarea și analiza eficientă a datelor a accentuat problemele legate de monitorizarea și evaluarea corespunzătoare a Strategiei/PNA. Lipsăște transparența și asumarea răspunderii în modul în care sunt alocate și

utilizate resursele pentru implementarea Strategiei/PNA, iar CNCTFU și Direcția coordonare în domeniul drepturilor omului și dialog social nu supraveghează/monitorizează acest aspect al implementării Strategiei/PNA.

Termene de realizare a activităților planificate de PNA 2018-2020 au fost stabilite, în mare parte, în concordanță cu capacitățile actorilor AT, dar numărul mare de activități a fost, cu certitudine, o provocare. Termene de realizare ale activităților PNA 2021-2022 nu au fost suficiente. Prin urmare, peste 80% din activitățile planificate pentru 2018-2020 au fost implementate sau parțial implementate, pe când în 2021-2022, acest număr este estimat (în baza datelor disponibile) la doar aproximativ jumătate din activitățile planificate.

- **IMPACT:** Evaluarea a luat în considerare efectul general al Strategiei față de impactul așteptat (denumit „impact socio-economic”) în cele trei domenii: protecție, prevenire și urmărire penală. Totuși, concluziile conform acestui criteriu sunt limitate de disponibilitatea insuficientă a datelor primare relevante și de aplicabilitatea limitată a datelor statistice colectate în mod constant (de exemplu, numărul victimelor identificate și asistate, numărul cazurilor investigate, hotărâri judecătorești emise etc.), care reflectă tendințele și progresul doar într-o anumită măsură, fiind influențate de o varietate de factori externi.

Evaluarea impactului așteptat al Strategiei/PNA în domeniul **Protecției** este complicată din lipsa datelor consolidate și reprezentative privind rezultatele programelor de reabilitare și reintegrare în raport cu nevoile victimelor și prezumatelor victime ale TFU. Un impact pozitiv poate fi observat cu referire la beneficiarii programelor rezidențiale. Existența în continuare a unor astfel de programe specializate de protecție și asistență de stat pentru această categorie de beneficiari în Moldova (și crearea altor noi) este o realizare evidentă în contextul deficitului mare de resurse. Totuși, alocarea modestă de resurse financiare, precum și limitările serviciilor gratuite garantate de stat, reduc viabilitatea acestor programe și fac ca menținerea unei calități înalte a asistenței să fie permanent dependentă de surse externe. În același timp, diminuarea capacităților EMT locale denotă faptul că protecția și asistența nerezidențială, în special la nivel de raion și comunitate, nu au produs schimbarea așteptată spre asigurarea bunăstării beneficiarilor finali. Reabilitarea și reintegrarea pe termen lung și, în special, monitorizarea beneficiarilor constituie o creanță la expirarea Strategiei.

Impactul eforturilor de creștere a gradului de conștientizare/sensibilizare a populației nu a fost evaluat sistematic de implementatorii Strategiei/PNA și nici nu a fost obiectul cercetărilor/sondajelor în 2019. Au fost obținute unele efecte pozitive în reducerea vulnerabilității, în special prin facilitarea angajării în siguranță și constante peste hotare. Totuși, este puțin probabil ca persoanele mai vulnerabile expuse riscului de TFU să beneficieze de aceste evoluții sau doar de activitățile de sensibilizare. Situația acestora necesită o consolidare considerabilă a sistemelor de protecție socială la nivel local, care depășește într-o măsură mare domeniul de aplicare al politicii antitrafic. În același timp, datele calitative sugerează că investițiile continue în consolidarea capacităților specialiștilor instituțiilor competente au avut un impact pozitiv evident în ceea ce privește domeniul **Prevenirea TFU**.

În domeniul **Pedepsirea**, numărul investigațiilor și condamnărilor în cazurile TFU s-au menținut, în general, la un nivel mai mare decât în anii precedenți, fiind efectuate investigații în cazul unor forme TFU recent criminalizate. Angajamentul consecvent față de eforturile antitrafic manifestat de organele de drept specializate a contribuit la îmbunătățirea răspunsului general al organelor de drept și la protecția drepturilor victimelor în procesul penal. Îmbunătățirea cooperării internaționale în domeniul aplicării legii cu privire la TFU a avut ca rezultat identificarea și salvarea victimelor, și progrese în extrădarea suspecților non-moldoveni. Progresul considerabil în ceea ce privește

arestarea și confiscarea proprietăților dobândite sau utilizate pentru a comite infracțiuni conexe nu a condus la creșterea finanțării activităților antitrafic sau compensarea corespunzătoare a victimelor.

Deși Strategia nu a reflectat impactul „*socio-economic*” așteptat în domeniul stabilirii **Parteneriatului**, este considerat unul din cele mai importante aspecte ale documentului. În același timp, Strategia nu a avut niciun impact asupra coordonării politicii AT în Moldova, iar progresele anterioare realizate în acest domeniu s-au atenuat pe parcursul implementării acesteia. Modelul anterior aprobării Strategiei, în care acest rol fusese asumat de Secretariatul Permanent al CNCTFU, a fost considerat optim de către actorii relevanți, deși era inconsecvent cu Direcția generală a reformei guvernamentale. Situația actuală poate fi privită doar ca temporară, întrucât Direcției coordonare în domeniul drepturilor omului și dialog social îi lipsesc în continuare capacitățile instituționale, expertiză, instrumente tehnice și resurse umane pentru a îndeplini cerințele rolului de raportor național antitrafic *de facto* și este în așteptarea unei noi reforme. Problema desemnării unui raportor național rămâne nesoluționată.

Deși au fost atinse progrese vădite în implementarea Strategiei, majoritatea problemelor pe care le-a identificat în domeniul antitrafic rămân nesoluționate la expirarea acesteia, din cauza naturii lor sistemice, insuficienței eforturilor planificate și implementate, circumstanțelor schimbate, fie a factorilor externi.

- **DURABILITATE:** Combaterea TFU va rămâne, în mod evident, o prioritate pentru Moldova, având în vedere factorii, care ar trebui să contribuie la susținerea unor rezultate așteptate importante, în special în domeniul investigării și urmăririi penale, și al cooperării internaționale. În același timp, durabilitatea este amenințată de un șir de factori ca armonizarea intersectorială ineficientă a cadrului normativ, fluctuația mare a personalului în instituțiile de stat cheie, lipsa instituționalizării anumitor instrucțiuni, cât și a instruirii, creșterea gradului de sensibilizare și activitatea proactivă de informare, precum și deficitul de resurse financiare și factori externi negativi. Pentru asigurarea durabilității pe termen mediu și lung a majorității rezultatelor activităților și rezultatelor așteptate ale Strategiei/PNA va fi nevoie **în continuare de un document de politici distinct în domeniul antitrafic** pentru a mobiliza, motiva și consolida eforturile actorilor relevanți și a servi drept instrument de atragere a fondurilor. Procesul de integrare în UE, cât și examinarea atentă a răspunsului Guvernului RM împotriva traficului de persoane în contextul actual dificil, vor ajuta la menținerea unui nivel adecvat de prioritarizare a acestei probleme în următorii trei până la cinci ani.

5. Recomandări

Fenomenul TFU este multidimensional, ce necesită atenția unui șir de actori statali, neguvernamentali și internaționali care prioritizează, direcționează și coordonează în comun eforturile, precum și atragerea de fonduri pentru realizarea acestora. În contextul actual al Republicii Moldova, **e nevoie în continuare de un document de politici distinct privind prevenirea și combaterea TFU** pentru a menține nivelul de implicare a actorilor relevanți, a susține realizările actuale, a ghida eforturile de consolidare a capacităților și de colectare a datelor, și a avansa cu abordarea problemelor rămase nesoluționate. Această necesitate este susținută de tendințele și riscurile neprevăzute semnificative, în special cele asociate cu fluxul masiv de refugiați/RTT din Ucraina, crizele economice și energetice care sporesc vulnerabilitatea populației și faptul că Moldova a devenit țară de destinație, precum și cu atenția internațională sporită față de problema TFU. În același timp, constrângerile actuale legate de resursele disponibile, numărul mare de priorități concurente, schimbările rapide în contextele internaționale și naționale și termenele nerespectate pentru planificarea bugetară,¹⁰³ denotă imposibilitatea implementării la această etapă a unui alt document de politici comprehensiv, pe termen lung, fiind la fel de profund și amplu ca Strategia.

Un șir de **soluții** ar putea fi sugerate, inclusiv:

1. **Opțiunea 1:** Extinderea Strategiei actuale până în 2025, aliniind-o la prevederile Hotărârii Guvernului nr.386/2020, după caz, și elaborarea unui nou PNA în sprijinul implementării acesteia. Întrucât majoritatea problemelor identificate de Strategie au rămas nesoluționate la expirarea acesteia, și majoritatea obiectivelor și rezultatelor așteptate sunt relevante într-o măsură mare, continuarea utilizării Strategiei ca referință în domeniul antitrafic este justificată. Noul PNA poate fi realizat într-o formă actualizată, pornind de la lecțiile învățate reflectate în acest raport și se poate concentra pe un număr mai mic de priorități identificate de actorii relevanți pentru fiecare subdomeniu. Se pot face referiri la alte documente de politici conexe, care includ intervenții ce se dublează sau în cadrul cărora acțiunile pentru atingerea unor rezultate așteptate ar putea să nu se încadreze în capacitățile actuale ale implementatorilor Strategiei. Această opțiune ar putea, de asemenea, să contribuie la optimizarea tipului și eforturilor actorilor prin faptul că (1) au ajuns deja la un consens cu privire la obiectivele și rezultatele așteptate ale Strategiei; (2) sunt bine familiarizați cu documentul și înțeleg rolul său; (3) elaborarea unui PNA nu va necesita atât de multă muncă ca cea a unui document de politici mai cuprinzător. Acești factori sunt relevanți în contextul în care majoritatea actorilor cheie sunt supraîncărați și dispun de resurse insuficiente.
2. **Opțiunea 2:** În baza Strategiei actuale ca resursă, ar putea fi dezvoltat un document cuprinzător, bazat pe paradigma 4P, pentru o perioadă de cel mult cinci ani, care să acopere un număr mic, dar focusat pe problemele și obiectivele în fiecare domeniu. Dacă o extindere (Opțiunea 1) nu este posibilă, Strategia ar putea fi reformulată într-un program, stabilindu-se un obiectiv prioritar pe domeniu și un obiectiv specific și rezultat așteptat pe subdomeniu, în baza structurii generale a Strategiei actuale ca referință dar eliminând tranzițiile dintre subdomenii. Programul ar trebui să ia în considerare analiza situației bazată pe evidențe, lecțiile învățate și capacitățile reale ale actorilor, precum și să ia în considerare în mod corespunzător prioritățile și acțiunile deja acoperite în alte documente de politici conexe pentru a optimiza resursele și a evita dublarea eforturilor.
3. **Opțiunea 3:** Elaborarea unui plan de acțiuni de doi până la trei ani în sprijinul documentului ulterior de politici naționale privind drepturile omului, concentrându-se exclusiv pe problemele specifice TFU neacoperite de alte documente de politici conexe. Alegerea acestei opțiuni ar putea contribui la optimizarea utilizării resurselor Direcției coordonare în domeniul drepturilor omului și

¹⁰³ Termenul limită pentru depunerea previziunilor financiare pentru următorul exercițiu de planificare bugetară pe termen mediu a fost în septembrie 2022, potrivit unui actor relevant interviuat.

dialog social, va răspunde la preocuparea cu privire la numărul mare de strategii și programe și va permite actorilor să se concentreze asupra unui număr mic de ținte pe termen relativ scurt într-un context schimbător, menținând în același timp angajamentul partenerilor, transparența, coordonarea interinstituțională și atragerea de fonduri.

Următoarele **priorități** urmează a fi luate în considerare pentru perioada următoare de politică:

- **Coordonarea politicilor în domeniul AT.** Aceasta constituie o problema cheie pentru asigurarea durabilității pe termen lung a progreselor realizate în domeniul AT în Republica Moldova și pentru a avansa. Urmează a fi luate decizii, în baza analizelor disponibile și a opiniilor actorilor relevanți, cu privire la menținerea actualei structuri de coordonare, alocarea de resurse mai mari Direcției coordonare în domeniul drepturilor omului și dialog social, sau reformate, inclusiv numirea unui raportor național.
- **Direcționarea resurselor și consolidarea capacităților la nivel local,** de unde provin majoritatea victimelor și prezumatelor victime ale TFU, cu un accent deosebit pe consolidarea formulării și coordonării politicilor orizontale și verticale și sprijinirea eficientă a autorităților locale în implementarea planurilor de acțiuni în domeniul AT, precum și revitalizarea EMD, mai ales în contextul lansării noului MNRV.
- **Consolidarea răspunsului de prevenire, investigare și urmărire penală în cazurile TFU care implică recrutarea și exploatarea online.** GRETA a subliniat tendința de creștere a traficului de ființe umane care are loc în mediul online și/sau facilitat de noile tehnologii,¹⁰⁴ ceea ce are o relevanță deosebită în contextul persoanelor care fug din calea războiului din Ucraina¹⁰⁵ și al utilizării sporite a rețelelor sociale pentru recrutarea victimelor în Moldova.
- **Dezvoltarea sistemelor și capacităților de răspuns la TFU în Moldova ca țară de destinație și de tranzit,** ținând cont de criza refugiaților/RTT din Ucraina, cerințele pentru forța de muncă străină în contextul penuriei severe de forță de muncă și exodului de creiere, agenda de aderare la UE, precum și recomandările internaționale relevante și cele mai bune practici cu privire la aceste probleme.

Se propun un șir de acțiuni pentru îmbunătățirea **conținutului** politicii:

- **Modalități de colectare a datelor, monitorizare și evaluare și îmbunătățite substanțial.** Indicatorii SMART ar trebui stabiliți pentru toate nivelurile de rezultat (rezultatele activităților, rezultate așteptate și obiective), împreună cu valori de referință bazate pe evidențe și ținte realiste, încadrate în timp. Trebuie stabilite cerințe corespunzătoare de colectare a datelor și planificate activități relevante, cu alocarea necesară de finanțare. Indicatorii corespunzători stabiliți în Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2030”, cadrul de cooperare UE-Moldova și alte strategii de bază, precum și cei sugerați în *Directivele pentru dezvoltarea și implementarea unui răspuns național cuprinzător împotriva traficului de persoane*¹⁰⁶ pot fi utilizați ca resursă pentru formularea indicatorilor politici AT. Suportul organizațiilor neguvernamentale specializate și al partenerilor de dezvoltare ar putea fi solicitat pentru a

¹⁰⁴ A se vedea https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/news/-/asset_publisher/fX6ZWufj34JY/content/new-report-on-online-and-technology-facilitated-trafficking-in-human-beings?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fanti-human-trafficking%2Fnews%3Fp_id%3D101_INSTANCE_fX6ZWufj34JY%26p_lifecycle%3D0%26p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_count%3D1

¹⁰⁵ <https://www.osce.org/cthb/516423>

¹⁰⁶ Accesează:

https://www.icmpd.org/file/download/52502/file/Guidelines%2520for%2520the%2520Development%2520and%2520Implementation%2520of%2520a%2520Comprehensive%2520National%2520Anti-Trafficking%2520Response_500%2520kb.pdf

- colecta datele necesare pentru valorile de referință, reperele pe termen mediu și ținte. Actorii relevanți ar trebui, de asemenea, să fie încurajați să treacă de la raportarea bazată pe activitate la raportarea bazată pe rezultate și să includă informații calitative (analize, studii de caz etc.) relevante pentru rezultatele și impactul așteptat al politicii pentru a asigura mai multă profunzime și perspectivă datelor numerice și faptice raportate.
- **Diminuarea domeniului de aplicare a intervențiilor**, care ar spori implementabilitatea documentului, ar permite părților interesate să se concentreze pe un număr mic de domenii prioritare și să asigure un nivel corespunzător de monitorizare, evaluare și urmărire ulterioară. Acest exercițiu ar trebui să implice, de asemenea, eliminarea suprapunerilor între subdomeniile de intervenție și eficientizarea acțiunii în vederea atingerii rezultatelor și obiectivelor așteptate. De exemplu, eforturile de modificare a legislației, consolidarea capacităților instituțiilor și profesioniștilor, colectarea datelor etc. ar putea fi incluse în vederea realizării progreselor în ceea ce privește obiectivele stabilite în cadrul fiecăruia dintre cele 4P, decât pe subdomenii separate.
 - **Analiza profundă a altor documente de politici conexe**, care includ acțiuni ce contribuie la realizarea obiectivelor Strategiei CT în vederea identificării oportunităților de colaborare și optimizare a resurselor, pentru a evita potențiale suprapuneri. Acest lucru este deosebit de important în contextul adoptării de noi documente de politici privind MNRV, combaterea criminalității organizate, migrație și azil, angajarea în câmpul muncii și digitalizarea. De asemenea, este important ca coordonatorul național AT și actorii cheie să pledeze pentru integrarea eforturilor AT în alte strategii, programe și planuri de acțiuni, precum și în cadrul normativ și instrucțiunile relevante, inclusiv în ceea ce privește etica funcționarilor publici, combaterea corupției și achizițiile publice.
 - **O mai mare incluziune și integrare a problemelor intersectoriale**. Aceasta presupune, *inter alia*, un efort mai mare în reflectarea perspectivelor beneficiarilor finali și ale actorilor relevanți la nivel local în documentul de politici, precum și implicarea unui spectru mai larg de organizații pentru persoanele cu dizabilități, organizații pentru drepturile romilor și alți actori relevanți să contribuie la documentul de politici. Documentul de politici trebuie să fie centrat pe victimele și prezumatele victime ale TFU și necesitățile acestora. Un audit privind egalitatea de șanse între femei și bărbați poate fi solicitat din partea unei organizații competente sau partener de dezvoltare pentru a oferi îndrumări referitor la cele mai bune modalități de integrare a egalității de gen în toate intervențiile, cadrul de rezultate și sistemul de monitorizare și evaluare.
 - **Mecanisme mai clare pentru revizuirea politicilor și responsabilitatea actorilor relevanți**. Numărul crescut de riscuri neprevăzute care au afectat implementarea politicilor în ultimii trei ani sugerează că documentele de politici trebuie să fie suficient de flexibile pentru a se adapta circumstanțelor și cerințelor în schimbare. Creșterea eficacității, eficienței și durabilității acțiunilor actorilor relevanți necesită ca sistemul de conducere și coordonare în domeniul AT să fie construit într-un mod care să susțină asumarea responsabilităților și să evite abordarea formală în procesul de implementare.

6. Anexe

Anexa 1 – Documentele revăzute

Anexa 2 – Actorii relevanți intervievați în procesul de evaluare

Anexa 3 – Cartografierea Strategiei/PNA și progresele la zi

Anexa 4 – Agenda și lista participanților la atelierul de validare

Anexa 5 – Compilarea obiectivelor, rezultatelor așteptate, activităților, țintelor și indicatorilor ce se referă la TFU, inclusiv în documentele de politici aprobate recent