

Notă informativă
la proiectul Conceptului privind Mecanismul național de referire pentru
protecția și asistența victimelor infracțiunilor pentru anii 2020-2030 și a
Planului de acțiuni pe anii 2020-2022

Denumirea autorului și, după caz a participanților la elaborarea proiectului
Proiectul <i>Conceptului Mecanismului național de referire pentru protecția și asistența victimelor infracțiunilor</i> (proiectul Conceptului) a fost elaborat de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (MSMPS) cu participarea societății civile - A.O. Centrul Internațional „LA STRADA” și Organizației Internaționale pentru Migrație.
Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite
Proiectul Conceptului a fost elaborat în scopul realizării <i>Legii nr. 137/2016 cu privire la reabilitarea victimelor infracțiunilor</i>. Legea dată a proclamat dreptul victimelor unui șir de infracțiuni, precum traficul de ființe umane, violența în familie, tortura, infracțiunile privind viața sexuală etc., la asistența și suportul statului în scopul recuperării fizice, psihologice și sociale¹ și a stabilit că MSMPS este responsabil pentru elaborarea și promovarea politicii în sfera dată, precum și obligațiile acestui minister de a participa la realizarea ei. De asemenea, remarcăm faptul că, conform art. 3, alin. (2) al legii prenotate, MSMPS asigură implementarea prevederilor Legii nr. 137/2016 în cooperare cu Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Finanțelor, Procuratura Generală, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, subdiviziunile teritoriale de asistență socială, alte autorități ale administrației publice centrale și locale, precum și în cooperare cu reprezentanți ai societății civile. De menționat că, victimele traficului de ființe umane au constituit prima categorie de victime ale infracțiunilor, drepturile cărora au fost stipulate în legislația națională² și pentru care în anii 2009-2016 în țară a fost creat un model special de colaborare intersectorială³ – <i>Sistemul Național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane</i>.⁴ În pofida unor probleme și neajunsuri, acest model de colaborare corespunde în general recomandărilor internaționale și nu o singură dată a fost recunoscut de către experții străini ca o bună practică și model pentru alte țări în

¹ Vezi art.2 alin. (3) al Legii nr.137/2016.

² *Legea nr. 241/2005 privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane.*

³ Colaborare între două sau trei sectoare ale societății democratice (de stat, comercial și necomercial).

⁴ *Strategia Sistemului Național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane* (2009-2016), adoptată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 257/2008.

curs de dezvoltare în organizarea combaterii traficului de ființe umane.⁵ În plus, experții remarcă influența pozitivă a modelului dat în dezvoltarea întregului sistem de protecție socială. La baza acestui model stă abordarea sistemică și multidisciplinară, spiritul căreia este transpus și în primul document de politică din domeniu – Strategia națională de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2018-2023 (Hotărârea de Guvern nr. 461/2018).

În contextul celor expuse, se propune de a dezvolta, prin aprobarea oficială și implementarea în practică a măsurilor prevăzute de proiectul Conceptului, modelul anterior elaborat în urma colaborării intersectoriale în raport cu victimele traficului de ființe umane, excluzând unele probleme existente în funcționarea lui și adaptând acest model la nevoile altor categorii de victime ale infracțiunilor, prevăzute în Legea nr. 137/2016.

Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul Conceptului include 5 capitole:

1. Descrierea situației curente și identificarea problemelor;
2. Scopul, obiective și instrumente de realizare a Conceptului;
3. Modelul adaptat al cooperării intersectoriale;
4. Integrarea la toate nivelurile;
5. Monitorizarea implementării Conceptului și evaluarea impactului.

În primul capitol al proiectului Conceptului este fundamentată elaborarea proiectului nominalizat, descrisă situația curentă – sunt analizate realizările și problemele ce țin de implementarea modelului existent de colaborarea intersectorială în raport cu victimele traficului de ființe umane, precum și factorii ce influențează funcționarea acestuia. Această informație este necesară pentru evaluarea implementării pe viitor – separarea realizărilor viitoare de cele anterioare. În plus, ea servește ca bază pentru definirea scopurilor și sarcinilor politicii stabilite în al doilea capitol al proiectului Conceptului.

Al doilea capitol este dedicat scopurilor și obiectivelor Conceptului. Scopul principal al Conceptului reprezintă realizarea drepturilor victimelor infracțiunilor, stipulate de legislație. Pentru obținerea acestui scop este necesară realizarea următoarelor obiective:

⁵ U.S. Department of State, „Trafficking in Persons” Report, 2012, p. 251, <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012>; Compendium of good practices on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Strasbourg: Secretariat of the CoE Convention against THB, 2016, p. 8, <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/home>; Ruth Freedom Pojman „Tips and Insights on the 2018 TIP Report – a Practitioner’s Perspective”, <https://www.traffickingmatters.com/tips-and-insights-on-the-2018-tip-report-a-practitioners-perspective/>.

1) adaptarea modelului existent de colaborare intersectorială în raport cu victimele traficului de ființe umane la noile nevoi în schimbare ale victimelor traficului de ființe umane și nevoile victimelor altor categorii de infracțiuni;

2) asigurarea integrării/unificării într-un sistem unic a politicii de stat și serviciilor pentru victimele diferitor infracțiuni la toate nivelurile.

În acest capitol este de asemenea stabilit termenul de realizare a Conceptului - 10 ani. Un termen atât de îndelungat a fost stabilit având în vedere noutatea și profunzimea sarcinilor, stabilite de Legea nr. 137/2016, care solicită eforturi considerabile la realizarea lor, nu doar prin prisma sectorului de protecție socială, dar și a celorlalte domenii ce au tangență.

În al treilea capitol al proiectului Conceptului sunt descrise detaliat elementele și fixat juridic modelul adaptat de colaborare intersectorială – Mecanismul Național de referire pentru protecția și asistența victimelor infracțiunilor (în continuare – MNRV). În acest capitol este inclusă informația despre beneficiarii și participanții la MNRV, cerințele față de procesele de bază în cadrul MNRV și descrierea elementelor acestuia. Ca beneficiari ai MNRV sunt considerate victimele infracțiunilor, enumerate în Legea nr. 137/2016, iar participanții sunt organele și organizațiile abilitate cu competențe în domeniul acordării protecției, asistenței și suportului victimelor infracțiunilor. Principalele cerințe față de procesul de identificare a victimelor și asigurare a accesului acestora la asistența necesară sunt stabilite pornind de la normele corespunzătoare ale dreptului internațional și național. Principalele elemente ale MNRV sunt stabilite luându-se în considerare recomandările teoriei contemporane privind coordonarea și includ:

- descrierea organelor de coordonare de la nivelul național și local;
- ordinea de creare a cadrului juridico-normativ a MNRV;
- procedeele de dezvoltare a capacităților resurselor umane;
- dezvoltarea comunicării și a managementului informațional;
- aspecte privind finanțarea.

Cel de-al patrulea capitol al proiectului Conceptului este dedicat problemelor integrării la toate nivelele a MNRV, care ar trebui să asigure armonizarea intereselor diferitor grupuri sociale și unificarea într-un sistem unic a politicilor și serviciilor, acordate pentru:

a. o categorie de beneficiari ai asistenței sociale – victime ale infracțiunilor, având în vedere diverse garanții sociale, stabilite pentru victimele diferitor infracțiuni (integrarea unei noi categorii de beneficiari în politicile asistenței sociale);

b. victime ce dispun de profiluri mixte și se încadrează și în alte categorii de beneficiari ai asistenței sociale prin prisma accesului acestora la întregul sistem de asistență socială (integrarea departamentală);

c. victime și alte categorii de beneficiari ai serviciilor publice, care au nevoie de servicii complexe, inclusiv asistență medicală, psihologică, pedagogică, juridică și altă asistență acordată populației (integrare interdepartamentală).

Adițional, Conceptul MNRV are menirea de a asigura legătura politicii de stat față de victime cu politica de stat în domeniul drepturilor omului, precum și cu mecanismele interne și externe de monitorizare a respectării drepturilor omului (integrarea politicii sociale și a politicii în domeniul drepturilor omului).

În capitolul cinci al proiectului Conceptului este definit organul responsabil pentru desfășurarea monitorizării și evaluării implementării Conceptului, sunt fixate termenele corespunzătoare de desfășurare a acestor proceduri, precum și realizată analiza factorilor, de care este necesar să se țină cont la realizarea Conceptului.

În partea ce ține de inovațiile/elemente noi propuse de proiectul Conceptului, menționăm modificările esențiale, orientate spre reformarea sistemului existent de asistență socială și a întregului sistem de servicii publice, care depășește cadrul MSMPS, pentru a asigura:

- includerea victimelor infracțiunilor în numărul beneficiarilor sistemului de asistență socială, ceea ce reclamă revizuirea întregii baze normative din acest domeniu, crearea unor noi tipuri de servicii, inclusiv social-psihologice;

- îndeplinirea de către MSMPS a funcției de coordonare a cooperării interdepartamentale și intersectoriale, ceea ce presupune asumarea de către ministerul respectiv a unor soluții manageriale, obligatorii pentru executare și de către alte ministere și solicită eforturi considerabile pentru implementarea în practică;

- reglementarea legală a colaborării interdepartamentale și intersectoriale – stabilirea procedurilor comune, obligatorii pentru executare de către toți participanții cooperării, inclusiv a celor care nu sunt subordonați MSMPS;

- identificarea victimelor în afara cadrului procesului penal, ca beneficiari ai asistenței sociale și altor tipuri de servicii publice cu implementarea principiului ghișeului unic;

- educarea cadrelor în spiritul respectării drepturilor omului;

- legătura MNRV cu alte mecanisme naționale în domeniul drepturilor omului.

Planul de acțiuni pentru anii 2020-2022 are menirea să asigure implementarea Conceptului MNRV pentru primii 3 ani, urmat ulterior de alte planuri, ce vor asigura etapizat realizarea obiectivelor stabilite. Abordarea etapizată se referă nu numai la noile aspecte de politici de asistență socială reieșind din lărgirea profilului de categorii de beneficiari asistați, ceea ce prezumă modificarea cadrului normativ și a celui operațional pentru profesioniștii din domeniu, consolidării capacităților acestora pe noile dimensiuni, dar și planificării resurselor financiare pentru dezvoltarea sistemului de reabilitare adresat victimelor infracțiunilor.

Fundamentarea economico-financiară

La etapa inițială de implementare a proiectului Conceptului, eforturile vor fi concentrate asupra: schimbărilor structurale și legislative, consolidării mecanismului instituțional pe domeniu atât la nivel național cât și local, în vederea conturării bazei necesare pentru stabilirea sistemului de reabilitare a victimelor infracțiunilor.

Astfel, s-au identificat următoarele necesități financiare:

1. Pentru crearea și consolidarea mecanismului instituțional din domeniul de asistență socială la nivel central și local (prevăzute pentru perioada 2021-2022):

- suplinirea cu o unitate a MSMPS/sectorul de asistență socială – 315,4 mii lei;
- suplinirea cu o unitate a ANAS – 210,1 mii lei;
- suplinirea structurii-tip a organului local de specialitate în domeniul asistenței sociale și protecției familiei cu un nou serviciu autonom specializat pentru reabilitarea victimelor infracțiunilor (1 unitate per fiecare raion) – 8306,7 mii lei.

2. Pentru asigurarea consilierii informaționale a victimelor infracțiunilor cu privire la drepturile sale și serviciile de care pot beneficia:

- elaborarea materialelor informaționale privind reabilitarea victimelor infracțiunii
- 60,0 mii lei.

Urmare a celor expuse, menționăm că, deși MSMPS reprezintă autoritatea administrativă centrală care elaborează, promovează și participă la realizarea politicii Guvernului în domeniul reabilitării victimelor infracțiunilor (conform art. 3, alin. (1) al Legii nr. 137/2016), remarcăm faptul că, competențele atribuite n-au fost însoțite de alocarea resurselor financiare necesare în vederea implementării legii nominalizate. Astfel, fundamentarea financiară sus-menționată rezultă din atribuțiile directe ce-i revin MSMPS, inclusiv prin prisma art.3, alin. (2) al Legii 137/2016 care prevede că, MSMPS asigură implementarea prevederilor legii prenotate în cooperare cu Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Finanțelor, Procuratura Generală, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, subdiviziunile teritoriale de asistență socială, alte autorități ale administrației publice centrale și locale, precum și în cooperare cu reprezentanți ai societății civile.

De asemenea, dezvoltarea nemijlocită a spectrului de servicii necesare pentru a asigura o reabilitare reușită a victimelor infracțiunilor adulte și copiilor, se va realiza inițial prin parteneriatele stabilite dintre autoritățile administrației publice centrale și locale, comunitatea partenerilor de dezvoltare și societatea civilă, din resursele externe. Astfel în CBTM, prin transferuri de la bugetul de stat către bugetele locale, au fost planificate resurse financiare pentru anul 2020 pentru procurarea serviciilor psihologice pentru victimele infracțiunii – 90,0 mii lei. Astfel în trei raioane pilot vor fi inițiate de către autoritățile publice locale inițiativele de procurare a serviciilor psihologice în vederea asigurării procesului

de reabilitare a victimelor infracțiunilor, prin mecanismul achizițiilor publice, atât de la prestatorii publici, precum și privați. În baza analizei procesului de pilotare, finanțarea serviciilor de suport pentru reabilitarea victimelor infracțiunilor ulterior se va efectua în limitele mijloacelor adoptate pentru anii corespunzători în bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale, precum și din resursele asistenței externe.

Remarcăm faptul că, pentru primii 3 ani de implementare a proiectului Conceptului MNRV (anii 2020-2022) sunt necesare mijloace financiare în valoare de 8892,2 mii lei.

În același timp, având în vedere faptul că includerea victimelor infracțiunilor în numărul beneficiarilor sistemului de asistență socială, ocrotirii sănătății și altor servicii publice pentru persoanele social-vulnerabile atrage necesitatea dezvoltării sistemului de servicii publice/servicii de suport acordate victimelor infracțiunilor, este condiționată de atragerea continuă a resurselor umane și financiare suplimentare, iar toate autoritățile centrale ale administrației publice, participante la MNRV, fiind coordonate de MSMPS și susținute de Ministerul Finanțelor vor adopta etapizat măsurile necesare privind creșterea repartizării mijloacelor financiare necesare de la bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale, de atragere a asistenței tehnice din partea partenerilor de dezvoltare, precum și sporirea flexibilității și diversificării formelor mecanismelor de finanțare, inclusiv în baza procurării serviciilor de stat și ale prestatorilor privați de servicii. Menționăm că, acest proces va fi susținut anual de calculele necesare și identificarea posibilităților suplimentare ale bugetului de stat și altor fonduri în vederea asigurării creării sistemului de reabilitare a victimelor infracțiunilor.

Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

Proiectul *Conceptului Mecanismului Național de referire pentru protecția și asistența victimelor infracțiunilor* a fost elaborat în scopul realizării Legii nr. 137/2016 cu privire la reabilitarea victimelor infracțiunilor.

Avizarea și consultarea publică a proiectului

Proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Conceptului este plasat pentru consultare publică pe site-ul: msmps.gov.md/ro/content/transparenta.

Totodată, au avut loc 3 evenimente publice de consultare cu reprezentanții autorităților centrale/locale, precum și alți parteneri cu competențe în domeniu:

1) Atelierul de lucru „Sistemul Național de Referire (SNR) pentru protecția și asistența victimelor și prezumatelor victime ale traficului de ființe umane. Rezultate și perspective de dezvoltare” (14 martie 2019);

2) Atelierul de lucru „Mecanismul național de referire pentru protecția și asistența victimelor infracțiunilor” (30 mai 2019);

3) Ședința grupului de lucru „Consultarea părților interesate privind Proiectul Conceptului Mecanismului național de referire pentru protecția și asistența victimelor infracțiunilor (10 septembrie 2019).

Constatările altor expertize (*Analiza impactului în procesul de fundamentare a proiectului*)

- *Avizul Ministerului Finanțelor (scrisoarea nr. 07/2-17/05 din 11.02.20).*

Luând în considerare, că actualmente este în proces de elaborare CBTM (2021-2023), iar proiectul Planului de acțiuni prevede implementarea unor politici noi care vor avea impact financiar asupra programelor bugetare, se consideră oportun examinarea propunerilor în cadrul CBTM, prin prioritizarea cheltuielilor și politicilor din sector.

Totodată, referitor la majorarea numărului unităților de personal Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale a fost menționat faptul, că în urma analizei datelor privind încadrarea personalului pe parcursul anului 2019 în instituțiile subordonate MSMPS se denotă o tendință constantă de menținere lunară a funcțiilor vacante de circa 10% din efectivul prevăzut (peste 600 unități). În aceste circumstanțe se sugerează necesitatea identificării rezervelor interne, prin redistribuirea unităților de personal, pentru acoperirea cheltuielilor necesare suplinirii cu unitățile de personal corespunzătoare.

De asemenea, în partea ce ține de suplinirea organului local de specialitate în domeniul asistenței sociale și protecției familiei cu un nou serviciu (1 unitate) specializat pentru reabilitarea victimelor infracțiunilor, este de remarcat faptul că conform Legii nr.397/2003 privind finanțele publice locale, competențele proprii ale autorităților publice locale sunt finanțate din contul și în limita veniturilor proprii, defalcărilor de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, stabilite conform legii și transferurilor cu destinație generală, calculate pe bază de formulă.

Concomitent, stabilirea priorităților și utilizarea resurselor financiare disponibile aparține exclusiv autorităților administrației publice locale.

În aceeași ordine de idei, urmează de ținut cont că în conformitate cu prevederile art.4 al Legii nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor *sociale reprezintă domenii proprii de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea*, astfel, cheltuielile aferente acestora se vor finanța din contul veniturilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea.

Suplimentar la aceasta, serviciile sociale au drept scop protecția socială a persoanelor din comunitate în dependență de necesitățile acestora, fiind considerate servicii comunitare. Astfel, în art.9 al Legii nr. 123 din 18 iunie 2010 cu privire la serviciile sociale este stipulat că autoritățile publice locale de nivelul

al doilea planifică tipurile de servicii sociale și identifică mijloacele financiare pentru prestarea acestora în funcție de necesitățile stabilite.

Astfel, se consideră necesar coordonarea proiectului Conceptului și a Planului de acțiuni respectiv cu autoritățile publice locale. De asemenea, Planul de acțiuni urmează a fi revăzut prin prisma termenelor de implementare a acestuia, ținând cont de prevederile proiectului legii pentru modificarea unor acte legislative (număr unic 771/MSMPS/2019).

Suplimentar, calculele anuale salariale anexate, urmează a fi revăzute, în contextul modificărilor operate în actele normative ce țin de majorarea valorilor de referință personalului din sectorul bugetar.

Totodată, luând în considerare atribuțiile funcționale de bază, se consideră necesar de exclus sintagma "Ministerul Finanțelor" din coloana "Instituții responsabile" al Planului de acțiuni.

- *Avizul Cancelariei de Stat (scrisoarea nr. 29-01-3336 din 15.04.2020).*

Analiza de impact asupra proiectului relevă necesitatea realizării în practică a drepturilor victimelor infracțiunilor în vederea instituirii sistemului unic de reabilitare în baza interacțiunii intersectoriale și necesitatea suplinirii personalului atât la nivel central (Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale/Agencia Națională Asistență Socială), precum și la nivel local (structurile teritoriale de asistență socială).

Pentru respectarea normelor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul urmează să plaseze pe pagina sa oficială analiza de impact și proiectul Conceptului propriu-zis, or lipsa acestora face imposibilă implicarea cetățenilor și organizațiilor interesate.

Totodată, referitor la reglementările cu impact asupra bugetului public național, până la înregistrarea proiectului de hotărâre a Guvernului de către Cancelaria de Stat, conform prevederilor pct. 11 subpct. 2¹) lit. b) din Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019, analiza de impact asupra proiectului în cauză urmează a fi consultată prealabil cu Ministerul Finanțelor.

Ministru

Viorica DUMBRĂVEANU