

Titlul analizei impactului (poate conține titlul propunerii de act normativ):	Proiectul Conceptului privind Mecanismul național de referire pentru protecția și asistența victimelor infracțiunilor (proiectul Conceptului MNRV) pentru anii 2020-2030
Data:	13 aprilie 2020
Autoritatea administrației publice (autor):	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (MSMPS)
Subdiviziunea:	Direcția politici de asigurare a egalității între femei și bărbați
Persoana responsabilă și datele de contact:	Micu Svetlana, Tel. 022-26-21-68
Compartimentele analizei impactului	
1. Definirea problemei	
<i>a) Determinați clar și concis problema și/sau problemele care urmează să fie soluționate</i>	
Conceptul MNRV are menirea să soluționeze problemele existente în asigurarea accesului victimelor infracțiunilor la asistență și protecție necesară conform legislației naționale (profilul victimelor în conformitate cu prevederile Legii nr. 137/2016 cu privire la reabilitarea victimelor infracțiunilor) și în actele internaționale și regionale, la care a aderat Republica Moldova. Problemele majore, care urmează fi soluționate: - sistemul existent de protecție socială și servicii publice nu sunt ajustate la nevoile victimelor infracțiunilor; - există bariere procedurale departamentale în acordarea asistenței și protecției victimelor, care nu permit coordonarea efectivă a întregului proces de acordare a asistenței victimei până la reabilitarea socială a acesteia, ținând cont de necesitatea referirii pentru acordarea serviciilor de la structurile subordonate Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (MSMPS) către alte autorități publice centrale și locale, precum și la prestatorii privați; - abordările bazate pe drepturile omului nu sunt încadrate în activitățile zilnice ale prestatorilor de servicii. -	
<i>b) Descrieți problema, persoanele/entitățile afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor colectate și examinate</i>	
Victimele infracțiunilor nu au făcut parte în mod tradițional din categoria beneficiarilor sistemului de protecție socială. Până în anul 2005, ele n-au fost recunoscute în Republica Moldova, ca o categorie vulnerabilă a populației, care are dreptul la asistență gratuită și protecție specială din partea statului.	

Ulterior, sub influența politicilor internaționale, Republica Moldova devenind stat semnatar a început să dezvolte **baza normativă** națională în acest domeniu. Astfel, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat următoarele acte normative: Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane nr. 241/2005; Legea cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie nr. 45/2007; Legea cu privire la reabilitarea victimelor infracțiunilor nr. 137/2016. De asemenea, Guvernul Moldovei a aprobat un șir de acte normative pentru implementarea legislației menționate în acest domeniu.

Legea nr. 137/2016 este primul act legislativ, sfera reglementării căruia acoperă necesitățile victimelor infracțiunilor¹ și stabilește crearea **sistemului unic al serviciilor de suport** acordate acestora. În aceeași ordine de idei, Legea dată precizează faptul că, MSMPS reprezintă autoritatea responsabilă pentru elaborarea și promovarea politicii în domeniul de referință.

Totodată, specificăm faptul că, n-au fost create alte condiții necesare pentru abordarea acestei probleme - MSMPS nu deține resurse umane și financiare necesare pentru administrarea politicilor și crearea serviciilor în domeniu respectiv, în special pentru crearea sistemului unic al politicilor și serviciilor acordate victimelor infracțiunilor. Până în prezent, politicile naționale privind victimele infracțiunilor au evoluat izolat și disproporțional, acestea nefiind alinuate pe deplin cu procesul bugetar și în mare parte au fost realizate în cadrul și cu suportul proiectelor asistenței tehnice internaționale.

De asemenea, o problemă deosebită reprezintă faptul, că acordarea asistenței victimelor depășea cadrul sistemului de protecție socială și mandatul tradițional al MSMPS, prin urmare - necesita soluționarea nu numai a problemelor cooperării interdepartamentale, ci și intersectoriale dintre structurile de stat și organizațiile prestatoare de servicii de diverse forme de proprietate, cu activitate în diferite domenii (social, juridic, economic etc.).

Prin urmare, până în prezent, sistemul existent de protecție socială nu a fost ajustat la nevoile victimelor infracțiunilor, n-au fost depășite barierele procedurale departamentale – pe orizontală în acordarea de asistență victimelor la nivel național, precum și pe verticală – cooperarea dintre structurile/serviciile de la nivel local cu cel național. Ca rezultat, politicile și serviciile pentru victime nu sunt integrate într-un singur sistem, iar serviciile publice disponibile nu corespund cu necesitățile și așteptările victimelor, precum și cu drepturile lor garantate de legislație.

c) Expuneți clar cauzele care au dus la apariția problemei

Nici o țară nu poate fi membră a Uniunii Europene dacă nu recunoaște valorile europene de bază: respect pentru demnitatea și drepturile omului, libertatea, democrația, egalitatea și statul de drept. De asemenea, politicile statelor în acest domeniu se află în vizorul mecanismelor de monitorizare externă în acest

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

domeniu (UNODC, GRETA, Departamentul de Stat al SUA privind Traficul de Persoane etc.).

Republica Moldova a recunoscut valorile europene, a aderat la actele de drept internațional și regional, inclusiv la actele axate pe respectarea drepturilor omului ale victimelor infracțiunilor violente. Astfel, statul a creat baza normativă în domeniu și a dezvoltat careva servicii, cu suportul proiectelor de asistență tehnică internaționale. În plus, sub influența recomandărilor internaționale și cu suportul partenerilor de dezvoltare în anii 2009-2016 în Republica Moldova a fost creat **SNR - Sistemul Național de Referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane** (aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 257-XVI din 5 decembrie 2008). Funcționarea SNR a fost influențată de diverși factori generați de schimbările care au avut loc în țară după elaborarea și aprobarea acestuia. Astfel, evaluările experților naționali și internaționali au identificat următoarele imperfecțiuni în funcționarea SNR:

- evoluția fenomenului traficului de ființe umane, în special – schimbarea profilului statistic al victimei acestui fenomen (creșterea numărului victimelor exploatate în scop de muncă și cerșetorie) și, respectiv, a necesităților victimelor în ceea ce privește protecția și asistența;
- reformele care au loc în domeniul protecției sociale și în domeniile conexe - adoptarea documentelor de politici în domeniile relevante (descentralizarea administrației publice, dezvoltarea mecanismului intersectorial pentru protejarea drepturilor copiilor în situații de risc, crearea mecanismului unic de reabilitare a victimelor infracțiunilor);
- insuficiența resurselor umane dedicate funcționării la nivel local și național a SNR;
- necoresponderea SNR cu totalitatea victimelor infracțiunilor și abordărilor sistemice în corespundere cu Legea 137/2016 cu privire la reabilitarea victimelor infracțiunilor.
- insuficiența resurselor financiare pentru integrarea politicilor și dezvoltarea serviciilor specializate pentru victimele infracțiunilor într-un sistem unic durabil.

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

d) Descrieți cum a evoluat problema și cum va evolua fără o intervenție

Victimele traficului de ființe umane au constituit prima categorie de victime ale infracțiunilor, drepturile cărora au fost stipulate în legislația națională², urmare fiind creat un **model special de colaborare intersectorială**³ (anii 2009-2016) – Sistemul Național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane (**SNR**).⁴ În pofida unor

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.

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 curs de dezvoltare** în organizarea combaterii traficului de ființe umane.⁵ În plus, experții remarcă influența pozitivă a modelului SNR la dezvoltarea întregului sistem de protecție socială.

În contextul celor expuse, **se propune a dezvolta modelul SNR** anterior creat - de colaborare intersectorială în raport cu victimele traficului de ființe umane, excluzând unele deficiențe existente în funcționarea lui și **a racorda acest model conform modelui MNRV** adaptat la nevoile altor categorii de victime ale infracțiunilor, prevăzute în Legea nr. 137/2016.

Conceptul MNRV are menirea să dezvolte colaborarea intersectorială în scopul realizării drepturilor și necesităților victimelor infracțiunilor, ca unul dintre cele mai vulnerabile grupuri ale populației. Astfel de măsuri corespund inclusiv cu Obiectivele Dezvoltării Durabile pentru perioada de până în anul 2030, proclamate de ONU, la care Republica Moldova a aderat și care au menirea de a servi drept temei pentru mobilizarea în comun a resurselor necesare din partea Guvernului și a partenerilor de dezvoltare în contextul unor documente de politici naționale și globale, precum:

- Cadru de Parteneriat ONU – Republica Moldova pentru Dezvoltare Durabilă 2018-2022 (pag. 68)
- Obiectivele de Dezvoltare Durabilă ale Agendei Globale 2030.

Adițional, menționăm că, Conceptul MNRV corespunde pe deplin obligațiilor internaționale ale țării în domeniul drepturilor omului, precum și agendei de reforme pentru asocierea cu Uniunea Europeană (contribuie la implementarea art. 32, lit. (g) al Acordului de Asociere RM-UE).

În cazul în care statul nu va întreprinde măsuri de realizare a intervenției propuse, astfel nu va fi asigurată durabilitatea realizărilor în organizarea protecției și asistenței victimelor infracțiunilor (realizări înregistrate în anii precedenți cu suportul donatorilor străini). Acest fapt, la rândul său, va influența negativ asupra:

- accesului victimelor la serviciile necesare;
- rezultatelor urmăririi penale în contextul crimelor respective;
- eficienței politicilor naționale de prevenire și combatere a crimelor violente;
- imaginii țării la nivel internațional;
- rezultatelor monitorizării externe a implementării obligațiilor internaționale ale Republicii Moldova în acest domeniu;

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/>.

- accesului țării la asistență tehnică internațională în diverse domenii.

e) Descrieți cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate și identificați carențele prevederilor normative în vigoare, identificați documentele de politici și reglementările existente care condiționează intervenția statului

Intervenția statului pe acest domeniu este condiționată de Legea cu privire la reabilitarea victimelor infracțiunilor nr.137/2016, care a proclamat crearea **sistemului unic al serviciilor** de suport acordate victimelor infracțiunilor și a stabilit că MSMPS este responsabil pentru elaborarea și promovarea politicii în sfera dată.

Adițional menționăm că, la momentul elaborării proiectului Conceptului MNRV, au fost adoptate următoarele acte normative care reglementează raporturile în domeniul de referință:

1) Legi:

- Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane nr.241/2005;
- Legea cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie nr.45/2007;

2) Acte normative ale Guvernului:

- Regulamentul de activitate a echipelor teritoriale multidisciplinare din cadrul Sistemului național de referire, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.228/2014;
- Regulamentul privind procedura de repatriere a copiilor și adulților - victime ale traficului de ființe umane, a persoanelor aflate în situație de dificultate, precum și a copiilor neînsoțiți, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.948/2008;
- Regulamentul-cadru cu privire la organizarea și funcționarea Serviciului de asistență și protecție a victimelor traficului de ființe umane și Standardele minime de calitate pentru acest Serviciu, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.898/2015;
- Standardele minime de calitate privind serviciile sociale prestate victimelor violenței în familie, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.1200/2010;
- Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a centrelor de reabilitare a victimelor violenței în familie, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.129/2010;
- Regulamentul de organizare și funcționare a Serviciului de asistență telefonică gratuită pentru victimele violenței în familie și violenței împotriva femeilor și a Standardele minime de calitate, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.575/2017;

3) acte interne ale MSMPS:

- Instrucțiuni privind intervenția structurilor teritoriale de asistență socială în cazurile de violență în familie, aprobate prin ordinul nr.903/2019;

- Ghidul cu privire la identificarea victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane, aprobat prin ordinul nr.33/2012.

De asemenea, reiterăm existența unor acte normative conexe care reglementează anumite aspecte ale drepturilor victimelor și acordarea de asistență acestora, dar nu sunt armonizate cu Legea nr.137/2016 și cu prevederile Conceptului MNRV:

- Legea asistenței sociale nr.547/2003;
- Legea cu privire la serviciile sociale nr.123/2010;
- Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat nr.198/2007;
- Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală nr.1585/1998;
- Legea cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj nr.105/2018;
- Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova nr.200/2010;
- Legea privind azilul în Republica Moldova nr.270/2008;
- Hotărârea Guvernului nr.1276/2018 privind Procedurile de acces la măsurile de ocupare a forței de muncă;
- Lista categoriilor de cetățeni ai Republicii Moldova care beneficiază de înlesniri la eliberarea actelor de identitate, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.210/2014;
- Hotărârea Guvernului nr.1146/2017 cu privire la aprobarea Mecanismului național de gestionare unitară și coerentă a situației în eventualitatea unui aflux sporit de străini;
- Regulamentul Consiliului coordonator interministerial în domeniul prevenirii și combaterii violenței în familie, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.72/2012;
- Hotărârea Guvernului nr.472/2008 cu privire la aprobarea componenței nominale a Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane și Regulamentului Comitetului național;
- Hotărârea Guvernului nr.234/2008 privind aprobarea Regulamentului-cadru al comisiilor teritoriale pentru combaterea traficului de ființe umane;
- Conceptul Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al cazurilor de violență în familie”, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.544/2009.

Urmare a celor expuse, remarcăm faptul că actele normative menționate necesită să fie analizate și armonizate cu reglementările Legii nr.137/2016, inclusiv cu prevederile Conceptului MNRV. Complementar, funcțiile conexe coordonării MNRV urmează a fi reflectate în Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea MSMPS, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.694/2017 și în Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale Asistență Socială, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1263/2016.

2. Stabilirea obiectivelor

a) Expuneți obiectivele (care trebuie să fie legate direct de problemă și cauzele acesteia, formulate cuantificat, măsurabil, fixat în timp și realist)

Scopul fundamental al intervenției propuse constă în realizarea în practică a drepturilor victimelor infracțiunilor, în baza interacțiunii intersectoriale și interdepartamentale.

Conceptul MNRV are următoarele obiective:

- 1) Adaptarea SNR, ca model de cooperare interdepartamentală și intersectorială, la necesitățile victimelor traficului, precum și victimelor altor categorii de infracțiuni, cărora, potrivit legislației, le sunt garantate asistența și protecția gratuită din partea statului;
- 2) Formalizarea juridică a modelului adaptat de cooperare intersectorială - a elementelor conceptuale ale MNRV, care asigură coordonarea interacțiunii intersectoriale a organizațiilor participante;
- 3) Asigurarea integrării pe mai multe nivele - într-un singur sistem:
 - politici de stat și a serviciilor pentru victimele diverselor infracțiuni cu statut juridic diferit, condiționat, printre altele, de participarea victimelor în procesul penal;
 - politici sociale, MNRV și serviciilor pentru victimele infracțiunilor cu politicile și mecanismele de asistență și protecție a altor grupuri social vulnerabile;
 - politicilor și serviciilor pentru victimele infracțiunilor prestate în sectorul social, cu politicile și serviciile oferite victimelor de către alți prestatori de servicii publice (asistență medicală, psihologică, educațională, juridică și de altă natură pentru victime, oferită în afara cadrului sistemului de protecție socială);
 - asigurarea legăturii între MNRV cu politica de stat în domeniul drepturilor omului și mecanismul existent de monitorizare a respectării drepturilor omului.

3. Identificarea opțiunilor

a) Expuneți succint opțiunea „a nu face nimic”, care presupune lipsa de intervenție

În momentul de față, în Moldova funcționează SNR - mecanismul de cooperare pentru asigurarea drepturilor victimelor traficului de ființe umane, care a fost creat cu suportul proiectelor internaționale de asistență tehnică în anii 2009-2016 și a fost instituționalizat prin modificarea Legii nr.241/2005 în luna martie 2018.

Urmare a evaluării implementării Strategiei SNR în anii 2017- 2018 experții au identificat o serie de probleme în funcționarea SNR (se datorează naturii inovatoare), care împiedică accesul victimelor traficului de ființe umane la asistență și protecție necesară. Astfel, SNR nu a fost integrat complet în sistemul național de protecție socială, iar victimele traficului nu au făcut parte în mod tradițional din categoria beneficiarilor acestui sistem. În plus, acordarea de asistență a victimelor depășea cadrul sistemului de protecție socială și necesita

perfecționarea cooperării interdepartamentale și intersectoriale dintre structurile de stat și organizațiile prestatoare de servicii de diferite forme de proprietate, precum și consolidarea rolului societății civile și implementarea unei abordări bazate pe drepturile omului în activitățile zilnice ale specialiștilor.

Mai mult ca atât, neîntreprinderea măsurilor necesare pentru implementarea noii abordări va duce la nerealizarea prevederilor Legii 137/2016 cu privire la reabilitarea victimelor infracțiunilor, prin intermediul căreia Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale a fost desemnat în calitate de autoritate administrativă centrală care elaborează, promovează și participă la realizarea politicii Guvernului în domeniul reabilitării victimelor infracțiunilor.

Opțiunea „a nu face nimic” înseamnă că Guvernul în anii următori nu va întreprinde nimic pentru rezolvarea problemelor existente în funcționarea SNR (în calitate de platformă de dezvoltare a sistemului de reabilitare), care este axat pe abordări și modele inovative de cooperare a diferitor actori și acordare a asistenței victimelor bazată pe principiul respectării drepturilor omului.

b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicând cum acestea ținesc cauzele problemei, cu indicarea noutăților și întregului spectru de soluții/drepturi/obligații ce se doresc să fie aprobate

Proiectul Conceptului MNRV se bazează pe liniile directorii și recomandările comitetelor specializate din platformele UE, CoE, ONU, precum și experiența țărilor dezvoltate și direcțiile de perspectivă ale progreselor înregistrate în domeniul protecției sociale.

De asemenea, proiectul include descrierea modelului MNRV, care urmează a fi creat și reprezintă de fapt un mecanism unic de coordonare a politicilor și serviciilor destinate victimelor infracțiunilor violente. Astfel, principalele elemente ale MNRV sunt stabilite conform recomandărilor teoriei contemporane privind coordonarea și includ:

- descrierea organelor de coordonare de la nivel 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.

Adițional, proiectul Conceptului descrie detaliat cum va fi efectuată integrarea politicilor și serviciilor la toate nivelele a MNRV, care necesită să asigure armonizarea intereselor diferitelor 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 diferitelor infracțiuni (integrarea în interiorul unei categorii de beneficiari ai asistenței sociale);
- b. abordarea asistenței acordate victimelor infracțiunilor în politicile generale de asistență socială oferită altor categorii de beneficiari (integrarea departamentală) ;

- c. victime și alte categorii de beneficiari ai serviciilor publice, inclusiv asistență medicală, psihologică, pedagogică, juridică și altă asistență acordată populației (integrare interdepartamentală/intersectorială).

De asemenea, Conceptul MNRV descrie modalitatea de asigurare a legăturii politicii de stat în contextul victimelor infracțiunilor cu politica de stat în domeniul drepturilor omului, precum și mecanismele interne și externe de monitorizare a respectării drepturilor omului.

Proiectul Conceptului MNRV propune **inovații/elemente noi**, orientate spre reformarea sistemului existent de asistență socială și a întregului sistem de servicii publice, care depășește cadrul MSMPS, în vederea:

- includerii 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;
- îndeplinirii 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;
- reglementării legale a colaborării interdepartamentale și intersectoriale – stabilirea procedurilor comune, obligatorii pentru executare de către toți participanții cooperării, inclusiv a celor care nu sunt în subordinea MSMPS;
- identificării victimelor în afara cadrului procesului penal, ca beneficiari ai asistenței sociale și altor tipuri de servicii publice, cu implementarea principiului ghișeului unic, în vederea creării sistemului de reabilitare în conformitate cu Legea 137/2016;
- educarea cadrelor în spiritul respectării drepturilor omului;
- legătura MNRV cu alte mecanisme naționale în domeniul drepturilor omului.

c) Expuneți opțiunile alternative analizate sau explicați motivul de ce acestea nu au fost luate în considerare

Opțiunea alternativă constă în dezvoltarea separată a politicilor cu privire la victimele infracțiunilor (traficului de ființe umane, violenței în familie și altor infracțiuni violente), serviciilor relevante și modelelor de coordonare/cooperare intersectorială în domeniul de referință, excluzând armonizarea, integrarea și crearea modelului/sistemului unic. Astfel, opțiunea menționată va fi într-un final mai costisitoare și mai puțin eficientă, dat fiind faptul că în Republica Moldova nu este identificat un număr mare a victimelor infracțiunilor violente, reieșind din neantrenarea și altor actori în afara sistemului de drept, în spiritul abordărilor contemporane.

4. Analiza impacturilor opțiunilor

a) Expuneți efectele negative și pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor, care vor sta la baza calculării impacturilor opțiunii recomandate

În momentul de față, mecanismul de cooperare pentru asigurarea drepturilor victimelor traficului de ființe umane reprezintă Sistemul național de referire pentru protecția și asistența victimelor și prezumatelor victime ale traficului de ființe umane (SNR), care a fost creat cu suportul proiectelor internaționale de asistență tehnică pe parcursul anului 2008 și a fost instituționalizat prin lege în luna martie 2018. În același timp, pe parcursul anilor precedenți au fost identificate o serie de probleme în funcționarea SNR. În aceeași ordine de idei specificăm că, victimele infracțiunilor nu au făcut parte în mod tradițional din categoria beneficiarilor sistemului de protecție socială, iar acordarea de asistență a acestora depășea cadrul acestui sistem și necesita soluționarea nu numai a cooperării interdepartamentale, ci și intersectoriale dintre structurile de stat și organizațiile prestatoare de servicii de diferite forme de proprietate. Prin urmare, menționăm necesitatea adaptării sistemului existent de protecție socială la nevoile victimelor infracțiunilor, depășirea barierelor procedurale departamentale în acordarea de asistență, precum și consolidarea rolului societății civile și implementarea unei abordări bazate pe drepturile omului în activitățile zilnice ale specialiștilor.

În cazul în care Guvernul în anii următori nu va întreprinde nimic pentru soluționarea problemelor existente în funcționarea SNR, acest model inovativ, bazat pe drepturile omului, va deveni ireparabil. Astfel, ca efecte negative sociale și economice vom avea:

- deficiențe în accesul victimelor traficului la asistență și protecție necesară;
- reducerea calității urmăririi penale asupra cazurilor traficului de ființe umane și majorarea cazurilor de retrafficare a victimelor traficului;
- deficiențe în ceea ce ține de capacitățile personalului în rezolvarea cazurilor traficului de ființe umane;
- pierderea suportului partenerilor de dezvoltare în optimizarea SNR;
- rezultate negative urmare a monitorizării externe în contextul implementării obligațiilor internaționale ale Republicii Moldova în domeniul anti-traffic;
- declinul imaginii țării la nivel internațional;
- limitarea accesului țării la asistență tehnică internațională în diverse domenii.

Ca efect pozitiv economic putem menționa doar economisirea mijloacelor financiare, aferentă lipsei de nevoie în atragerea surselor bugetare suplimentare.

b¹) Pentru opțiunea recomandată, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

Rezultatele pozitive scontate urmare a implementării Conceptului MNRV sunt descrise detaliat în proiect (23 de rezultate de nivel outcome). Totodată, luînd în considerare categoriile de impact, menționate în tabelul din anexa la prezenta analiză, menționăm că implementarea Conceptului MNRV va avea un impact pozitiv asupra :

- asigurării accesului victimelor infracțiunilor la servicii calitative de protecție socială, medicale și alte servicii publice, conform angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova;
- creșterii calității urmăririi penale pe cazurile traficului de ființe umane, violenței în familie și infracțiunilor violente;
- nivelului criminalității care va fi diminuat, iar securitatea publică urmează a fi îmbunătățită;
- dezvoltării capacităților personalului;
- nondiscriminării.

În plus, considerăm că implementarea Conceptului vă fi sprijinită de partenerii de dezvoltare, dat fiind faptul că, acest document politic corespunde pe deplin obligațiilor internaționale ale țării în domeniul drepturilor omului, precum și agendei de reforme pentru asocierea cu Uniunea Europeană.

Conceptul va fi implementat în trei etape:

- I – anii 2020 -2022;
- II – anii 2023 – 2026;
- III - anii 2027 - 2030.

La prima etapă de implementare a proiectului Conceptului (anii 2020-2022) eforturile vor fi concentrate asupra: schimbărilor structurale și legislative, consolidării mecanismului instituțional pe domeniu atît la nivel național cît și local, în vederea conturării bazei necesare pentru stabilirea sistemului de reabilitare a victimelor infracțiunilor. În primul rînd, trebuie să fie creată o coordonare pe verticală la toate nivelele de guvernare, coordonatorul național al MNRV fiind MSMPS, în cadrul căreia se va crea o unitate specială responsabilă de coordonarea **politicilor** sociale pentru protejarea drepturilor victimelor infracțiunilor, ținînd cont de aspectul interdepartamental și intersectorial al acestei activități. În plus, o unitate specială de coordonare trebuie să fie creată în cadrul organului administrativ subordonat MSMPS - Agenția Națională Asistență Socială (în continuare - **ANAS**), care va fi responsabilă pentru coordonarea de natură operațională/servicii. La nivel local (fiecare raion) trebuie să fie creat un serviciu autonom specializat pentru reabilitarea victimelor infracțiunilor.

La etapa inițială s-au identificat următoarele necesități financiare:

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 protecție 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. 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.

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.

b²) Pentru opțiunile alternative analizate, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

Opțiunea alternativă constă în dezvoltarea separată a politicilor și serviciilor pentru victimele infracțiunilor (traficului de ființe umane, violenței în familie și altor infracțiuni violente). Astfel, menționăm că, nevoile victimelor nu pot fi acoperite de o singură autoritate publică centrală (MSMPS), iar pentru asigurarea accesului victimelor infracțiunilor la asistență și protecție necesară trebuie să fie creat un model de cooperare/coordonare intersectorială.

În momentul de față, un astfel de model – SNR a fost creat doar pentru victimele traficului de ființe umane. Crearea modelelor de cooperare separate pentru alte categorii de victime (victimele violenței în familie și altor infracțiuni) fără adaptarea SNR la necesitățile altor categorii de victime, va impune crearea organelor de coordonare, pregătirea cadrelor/consolidarea capacităților separate, iar într-un final opțiunea menționată va fi mai costisitoare.

În plus, opțiunea alternativă va fi și mai puțin eficientă, dat fiind faptul că în Republica Moldova nu este identificat un număr mare a victimelor infracțiunilor violente. Spre exemplu, numărul victimelor traficului de ființe umane, anual, nu depășește 400 de persoane, însă pentru aceste persoane, conform legislației în vigoare, sunt necesare de a fi create servicii, politici și modele de cooperare/coordonare. Acest factor influențează negativ asupra durabilității rezultatelor scontate ale politicii, inclusiv accesul la servicii de calitate.

De asemenea, remarcăm faptul că dezvoltarea separată a politicilor și serviciilor pentru diferite categorii de victime poate provoca o dezvoltare disproporțională, precum și discriminare în rîndul anumitor categorii de victime.

c) Pentru opțiunile analizate, expuneți cele mai relevante/iminente riscuri care pot duce la eșecul intervenției și/sau schimba substanțial valoarea beneficiilor și costurilor estimate și prezentați presupuneri privind gradul de conformare cu prevederile proiectului a celor vizați în acesta

Riscuri :

- a) resurse financiare interne insuficiente pentru implementarea Conceptului;
- b) procese politice regionale și internaționale nefavorabile care contribuie la schimbarea priorităților politicilor internaționale și regionale;
- c) neincluderea Republicii Moldova în proiecte internaționale și regionale finanțate de partenerii de dezvoltare;
- d) insuficiența politicilor și programelor generale axate pe protecția și promovarea drepturilor omului;
- e) bariere departamentale și birocratice – interese separate ale diferitor autorități publice centrale și locale, stereotipuri stabile.

d) Dacă este cazul, pentru opțiunea recomandată expuneți costurile de conformare pentru întreprinderi, dacă există impact disproporționat care poate distorsiona concurența și ce impact are opțiunea asupra întreprinderilor mici și mijlocii. Se explică dacă sînt propuse măsuri de diminuare a acestor impacturi

Concluzie

e) Argumentați selectarea unei opțiuni, în baza atingerii obiectivelor, beneficiilor și costurilor, precum și a asigurării celui mai mic impact negativ asupra celor afectați

Pledăm pentru promovarea și aprobarea proiectului Conceptului MNRV ca fiind una din cea mai reușită opțiune în atingerea obiectivelor, beneficiilor și costurilor, precum și a asigurării celui mai mic impact negativ asupra celor afectați prin prisma prevederilor Legii nr. 137/2016 cu privire la reabilitarea victimelor infracțiunilor.

5. Implementarea și monitorizarea

a) Descrieți cum va fi organizată implementarea opțiunii recomandate, ce cadru juridic necesită a fi modificat și/sau elaborat și aprobat, ce schimbări instituționale sînt necesare

Realizarea prezentului Concept poate fi susținută prin modificarea următoarelor actelor normative :

- Strategia națională de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2018-2023, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr.461/2018, inclusiv planurile de acțiuni pentru implementarea acesteia;
- Strategia națională de prevenire și combatere a violenței față de femei și a violenței în familie pentru anii 2018-2023, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr.281/2018, precum și planurile de acțiuni pentru implementarea acesteia;

- alte documente de politici care se referă la problematica acordării asistenței și protecției victimelor infracțiunilor.

Adițional, în vederea implementării cu succes a prezentului Concept, se vor elabora/ajusta treptat și aproba în mod stabilit:

- regulamentul/regulamente privind identificarea victimelor infracțiunilor pentru a le asigura accesul la asistența și suport necesar;
- modificarea nomenclatorului serviciilor sociale prin suplinirea acestuia cu centrele /instituțiile care prestează servicii pentru victimele infracțiunilor în cadrul sistemului de asistență socială, precum și celor conexe;
- regulamentele-tip necesare adiționale privind organizarea și funcționarea serviciilor și standardele minime de calitate corespunzătoare;
- ghiduri metodologice/instrucțiuni interdepartamentale privind organizarea la nivel local a combaterii traficului de ființe umane, a violenței în familie și a altor infracțiuni (separat pentru fiecare categorie de victime);
- alte acte normative și documente oficiale în domeniul asistenței și protecției victimelor.

La nivel instituțional menționăm 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).

b) Indicați clar indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea

În calitate de indicatori de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea menționăm:

1) *resursele alocate* – resurse umane și financiare;

2) *rezultatele politicii publice:*

- ✓ Organizațiile de diferite forme de proprietate cu competență în asigurarea protecției, asistenței și suportului victimelor infracțiunilor, care operează la diferite niveluri de administrare, sunt conectate într-un singur mecanism – MNRV;
- ✓ Victimele infracțiunilor se adresează pentru a primi ajutor și beneficiază de asistență și sprijin în cadrul MNRV, folosind potențialul diverselor organizații;
- ✓ Specialiștii organizațiilor participante în MNRV care prin natura activității lor profesionale, intră în contact cu prezumatele victime ale infracțiunilor, asigură identificarea promptă a acestora, cu scopul de a le asigura accesul la asistența și protecția necesară, fără a le supune stigmatizării sau formalităților birocratice excesive, evitând revictimizarea;
- ✓ Prezumata victimă, fără întârzieri nejustificate, este informată despre drepturile sale și cu acordul victimei, este referită imediat la prestatorii de

- servicii publice și private pentru a asigura accesul la asistența și suportul necesar fără vreo discriminare;
- ✓ Victimele infracțiunilor primesc în cadrul MNRV servicii specializate și cu specializare înaltă, altă asistență și suportul necesar, având în vedere natura prejudiciului suferit și necesitățile individuale, până la reabilitarea lor socială completă;
 - ✓ MSMPS și structurile organizaționale care sunt în domeniul de competență ale ministerului dispun de resurse umane specializate pe dimensiunea dată, care asigură gestionarea eficientă a politicii de stat privind victimele infracțiunilor, în mod ciclic și în parteneriat cu toate organizațiile participante la MNRV, precum și managementul operațional a procesului de asistență a victimelor, utilizând metode și instrumente centralizate și descentralizate de coordonare.
 - ✓ Cadrul juridico-normativ al MNRV asigură reglementarea interacțiunii intersectoriale în identificarea, asistența și protecția victimelor infracțiunilor, ținând seama de cadrul conceptual al modelului MNRV stabilit de prezentul Concept;
 - ✓ Sistemul educațional oferă formare pentru lucrul cu victimele infracțiunilor;
 - ✓ Specialiștii organizațiilor participante la MNRV posedă calități morale, cunoștințe și abilități necesare pentru realizarea drepturilor victimelor infracțiunilor în practică;
 - ✓ Organele de coordonare și toate organizațiile care participă în cadrul MNRV dispun de informații fiabile cu privire la funcționarea mecanismului și impactul acestuia asupra realizării drepturilor victimelor infracțiunilor;
 - ✓ Fondurile alocate de la bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale, permit (i) coordonarea eficientă a organizațiilor participante la MNRV și stimularea membrilor EMT, (ii) achiziții publice de servicii de la furnizorii privați, (iii) dezvoltarea de servicii specializate, inclusiv noi și/sau prestate pe termen lung pentru reabilitarea socială a victimelor;
 - ✓ Victimele diferitelor infracțiuni primesc acces la serviciile necesare în cadrul MNRV fără nicio discriminare și indiferent de dorința lor de a depune plângeri sau mărturii în cadrul procesului penal;
 - ✓ În cazurile în care acest lucru este considerat oportun și convenabil, diferite servicii pentru victime sunt oferite „sub același acoperiș”;
 - ✓ Victimele infracțiunilor beneficiază de asistență socială de rînd cu alte categorii de beneficiari ai asistenței sociale;
 - ✓ Dacă este necesar și justificat, victimele sunt referite în mod liber pentru a beneficia de asistență socială în cadrul mecanismelor de protecție a drepturilor copilului, persoanelor cu dizabilități și/sau altor categorii de persoane socialmente vulnerabile;
 - ✓ Serviciile sociale sunt adaptate nevoilor victimelor infracțiunilor;
 - ✓ Identificarea victimei ca beneficiar al asistenței sociale este recunoscută ca temei pentru accesul la alte tipuri de asistență (medicală, juridică, consulară

și altele) atunci când sunt referite către prestatorii de servicii publice care sunt în competența diferitelor autorități administrative centrale sau locale; ✓ Victimele infracțiunilor beneficiază de un serviciu de însoțire/acompaniere socială atunci când participă la procesul penal, precum și atunci când sunt referite la prestatorii de servicii publice care țin de competența altor autorități administrative centrale sau locale; ✓ Victimele infracțiunilor, cetățenii străini, beneficiază de asistență prin diferite mecanisme de protecție – protecție internațională, protecția victimelor, protecția drepturilor copilului etc ; ✓ Victimele infracțiunilor sunt informate despre mecanismele naționale, regionale și internaționale de protecție a drepturilor omului; ✓ Instituțiile naționale pentru protecția și promovarea drepturilor omului sunt implicate în monitorizarea respectării drepturilor victimelor. MSMPS va asigura întocmirea raportului anual de monitorizare și publicarea acestuia până la data de 15 aprilie a anului următor celui de referință.
<i>c) Identificați peste cât timp vor fi resimțite impacturile estimate și este necesară evaluarea performanței actului normativ propus. Explicați cum va fi monitorizată și evaluată opțiunea</i> Rezultatele scontate către anul 2030 urmare a implementării Conceptului MNRV: 1. Conceptul prevede 24 de rezultate (outcomes), care vor fi obținute urmare a implementării sale pînă la sfârșitul anului 2030; 2. Rezultatele vor fi luate în calcul în elaborarea metodologiei de monitorizare și elaborare a raportului anual de monitorizare ; 3. Evaluarea independentă a implementării Conceptului: <i>Intermediară</i> – la mijlocul termenului stabilit de implementare și <i>Finală</i> – în ultimul an de implementare. Adițional, în partea ce ține de monitorizare menționăm că, Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției îi va reveni sarcina de elaborare a rapoartelor anuale cu privire la implementarea Conceptului MNRV.
6. Consultarea
<i>a) Identificați principalele părți (grupuri) interesate în intervenția propusă</i> Prin Ordinul MSMPS nr. 984 din 06.09.2019 a fost instituit Grupul de lucru interministerial pentru elaborarea și definitivarea proiectului Conceptului MNRV, membrii căruia sunt reprezentanți ai autorităților publice centrale și societății civile cu competențe în domeniu.
<i>b) Explicați succint cum (prin ce metode) s-a asigurat consultarea adecvată a părților</i> Consultarea proiectului Conceptului MNRV a avut loc în cadrul a 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).

c) Expuneți succint poziția fiecărei entități consultate față de documentul de analiză a impactului și/sau intervenția propusă (se expune poziția a cel puțin unui exponent din fiecare grup de interese identificat)

Dat fiind faptul că proiectul Conceptului MNRV a fost elaborat în platforma Grupului de lucru interministerial, astfel propunerile de optimizare a proiectului înaintate de către reprezentanții autorităților cu competențe în domeniu au fost acceptate în procesul de definitivare a Conceptului MNRV.

De asemenea, reprezentanții societății civile au susținut proiectul menționat supra, apreciind eforturile MSMPS în conceptualizarea noului mecanism de referire.

Un alt grup de interes – partenerii de dezvoltare (Organizația Internațională pentru Migrație din Moldova, OSCE, Ambasada SUA din Moldova) au reiterat necesitatea promovării Conceptului MNRV, în vederea încadrării tuturor victimelor infracțiunilor în conformitate cu standardele internaționale în vederea respectării drepturilor omului.

Astfel, unanim s-a reiterat importanța promovării Conceptului MNRV în vederea instituirii sistemului unic de reabilitare a victimelor infracțiunilor.

Anexă

Tabel pentru identificarea impacturilor

Categorii de impact	Punctaj atribuit		
	Opțiunea propusă	Opțiunea alternativă 1	Opțiunea alternativă 2
Economic			
costurile desfășurării afacerilor	0	0	0
povara administrativă	-2	-3	0
fluxurile comerciale și investiționale	0	0	0
competitivitatea afacerilor	0	0	0
activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii	0	0	0
concurența pe piață	0	0	0
activitatea de inovare și cercetare	0	0	0
veniturile și cheltuielile publice	0	0	0
cadrul instituțional al autorităților publice	0	0	0
alegerea, calitatea și prețurile pentru consumatori	0	0	0

bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor	0	0	0
situația social-economică în anumite regiuni	0	0	0
situația macroeconomică	0	0	0
alte aspecte economice	0	0	0
Social			
gradul de ocupare a forței de muncă	0	0	0
nivelul de salarizare	0	0	0
condițiile și organizarea muncii	0	0	0
sănătatea și securitatea muncii	0	0	0
formarea profesională	+3	+2	0
inegalitatea și distribuția veniturilor	0	0	0
nivelul veniturilor populației	0	0	0
nivelul sărăciei	0	0	0
accesul la bunuri și servicii de bază, în special pentru persoanele social-vulnerabile	0	0	0
diversitatea culturală și lingvistică	0	0	0
partidele politice și organizațiile civice	0	0	0
sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea	0	0	0
modul sănătos de viață al populației	0	0	0
nivelul criminalității și securității publice	+3	+2	0
accesul și calitatea serviciilor de protecție socială	+3	+2	0
accesul și calitatea serviciilor educaționale	0	0	0
accesul și calitatea serviciilor medicale	+3	+1	0
accesul și calitatea serviciilor publice administrative	+3	0	0
nivelul și calitatea educației populației	0	0	0
conservarea patrimoniului cultural	0	0	0
accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații culturale	0	0	0
accesul și participarea populației în activități sportive	0	0	0
discriminarea	+3	-1	0
alte aspecte sociale	0	0	0
De mediu			
clima, inclusiv emisiile gazelor cu efect de seră și celor care afectează stratul de ozon	0	0	0
calitatea aerului	0	0	0
calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen	0	0	0
biodiversitatea	0	0	0
flora	0	0	0
fauna	0	0	0
peisajele naturale	0	0	0
starea și resursele solului	0	0	0
producerea și reciclarea deșeurilor	0	0	0

utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile	0	0	0
consumul și producția durabilă	0	0	0
intensitatea energetică	0	0	0
eficiența și performanța energetică	0	0	0
bunăstarea animalelor	0	0	0
riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.)	0	0	0
utilizarea terenurilor	0	0	0
alte aspecte de mediu	0	0	0

Tabelul se completează cu note de la -3 la +3, în drept cu fiecare categorie de impact, pentru fiecare opțiune analizată, unde variația între -3 și -1 reprezintă impacturi negative (costuri), iar variația între 1 și 3 – impacturi pozitive (beneficii) pentru categoriile de impact analizate. Nota 0 reprezintă lipsa impacturilor. Valoarea acordată corespunde cu intensitatea impactului (1 – minor, 2 – mediu, 3 – major) față de situația din opțiunea „a nu face nimic”, în comparație cu situația din alte opțiuni și alte categorii de impact. Impacturile identificate prin acest tabel se descriu pe larg, cu argumentarea punctajului acordat, inclusiv prin date cuantificate, în compartimentul 4 din Formular, lit. b¹) și, după caz, b²), privind analiza impacturilor opțiunilor.