Către:
Consiliul Economic și Social
În atenția dlui Simion Bogdan, Președinte

SCRISOARE DESCHISĂ PRIVIND PROIECTUL HOTĂRÂRII GUVERNULUI PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA HG 861/2018 PENTRU APROBAREA STRATEGIEI NAȚIONALE ÎMPOTRIVA TRAFICULUI DE PERSOANE PENTRU PERIOADA 2018-2022

Stimate dle Președinte,

Centrul de Advocacy și Drepturile Omului (CADO) și ***Asociația Reaching Out*** solicită ***ca proiectul de modificarea și completarea a HG 861/2018 pentru aprobarea Strategiei Naționale împotriva Traficului de Persoane pentru perioada 2018-2022 să primească votul negativ al CES și să se ceară inițiatorului retragerea lui*** deoarece încalcă prevederile HG nr. 775 din 14 iulie 2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare si evaluare a politicilor publice la nivel central, propune un plan de acțiune ireal, ineficient cu număr foarte mare de acțiuni pentru o perioadă foarte restrânsă (maxim 16 luni) și e realizat fără o consultare reală a societății civile.

Precizăm că adoptarea proiectului de modificare a Strategiei Naționale împotriva Traficului de persoane 2018-2022 în forma actuală nu ar îmbunătăți cu nimic situația actuală, dimpotrivă, ar însemna un regres.

E adevărat că actuala Strategie Națională împotriva Traficului de persoane 2018-2020 trebuie modificată, deoarece este un eșec, dovadă că România a devenit în 2019 principala țară de origine pentru victime ale traficului de persoane (cetățeni comunitari) în Uniunea Europeană[1], poziție pe care a menținut-o și în anul 2020. Așadar se dovedește ineficacitatea măsurilor strategice de prevenire și combaterea traficului de persoane adoptate și implementate de către Guvernul României, situație confirmată și de către rapoartele din 2019 și 2020 ale ale Departamentului de Stat SUA care în 2021 a anunțat că România riscă o retrogradare internațională în TIER 3, alături de state care nu au capacitatea de a lupta împotriva traficului de persoane.

Dar orice modificare trebuie făcută în urma unei analize și a consultării cu toți cei implicați în lupta antitrafic și asistența victimelor, deosebit de importante fiind ONG-urile specializate pe drepturi, care monitorizează implementarea Strategiei și oferă rapoarte alternative și ONG-urile furnizoare de servicii pentru victime, care sesizează toate disfuncțiile instituțiilor Statului Român în prelucrarea dosarelor, sprijinirea victimelor astfel încât ele să nu ajungă din nou pe mâna traficanților.

Mai exact, organizațiile semnatare aduc în atenția Consiliului Economic și Social următoarele probleme privind proiectul mai sus menționat:

[1]Comisia Europeană, RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIUAl treilea raport privind progresele înregistrate cu privire la combaterea traficului depersoane (2020) elaborat în temeiul articolului 20 din Directiva 2011/36/UE privindprevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea, victimelor acestuia, 20.10.2020 COM(2020) 661 , accesibil la https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12280-2020-INIT/ro/pdf

1. ***Planului de actiune 2021-2022 care se va întinde pe 16 luni este evident irealizabil, fiind asumate 69 de măsuri, față de precedentul plan, care era elaborat pentru 26 de luni și conținea 61 de masuri.*** De fapt bugetarea acestor acțiuni va fi maxim pentru 12 luni deoarece, acțiunile propuse pentru anul în curs nu sunt cuprinse în bugetele instituțiilor implementatoare, ca urmare, multe dintre ele vor rămâne doar pe hârtie. Așadar, planul este de nerealizat și există un risc concret de nerezolvarea problemelor abordate de strategie și deci la încălcarea articolului 9 al HG nr. 775 din 14 iulie 2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare si evaluare a politicilor publice la nivel central.

2. ***Planul de acțiune s-a făcut prin încălcarea articolului 21 și 20 a HG nr. 775 din 14 iulie 2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare si evaluare a politicilor publice la nivel central, care prevede elaborarea noului plan în baza raportului/rapoartelor de monitorizarea și evaluarea strategiei și planului de acțiune 2018-2020.***

Atragem atenția că nota de fundamentare a proiectului nu cuprinde date rezultate din evaluarea Planului de acțiune finalizat în 2020, care sa includă criteriile de evaluare ale unei politici publice stabilite de Guvernul Romaniei (Hotarare Nr. 775 din 14 iulie 2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central) , respectiv:

a) măsura în care rezultatele implementării politicilor publice corespund cu cele stabilite în etapa de formulare a politicilor publice;
b) raportul dintre costurile obținerii rezultatelor și cele preconizate în etapa de formulare a politicilor publice și precizate în strategia de implementare;
c) respectarea conținutului activităților și a termenelor stabilite în planul de acțiune

Astfel, nu se cunoaște dacă acțiunile din planul precedent au atins rezultatele și indicatori stabiliți, de realizare a problemelor abordate, cum aceste acțiuni au fost cost-eficiente și de impact la îmbunătățirea luptei împotriva traficului de persoane din perspectiva prevenirii și combaterii, câți beneficiari (victime) au accesat serviciile stabilite/dezvoltate, nivelul de cooperare interinstituțională, ce a funcționat sau nu, problemele întâlnite în cursul implementării și de ce unele acțiuni continuă sau altele sunt create. Importanța și necesitatea rapoartelor de monitorizare sunt prevăzute de HG 861/2018 la *capitolul XIII. Proceduri de monitorizare, evaluare, punctul b*, care nu a fost respectat, și anume:

"Rapoartele echipei de monitorizare vor evidenția progresul înregistrat în îndeplinirea obiectivelor Strategiei naționale și, după caz, motivele îndeplinirii parțiale sau neîndeplinirii obiectivelor și vor cuprinde concluzii și recomandări privind posibile măsuri de îmbunătățire a procesului de implementare, respectiv propuneri de îmbunătățire/revizuire a obiectivelor propuse, propuneri de soluții pentru remedierea situațiilor constatate, măsuri de corecție astfel încât evoluția indicatorilor să fie cea scontată."

Problema monitorizării și evaluării strategiei a fost deja subliniată în 2021 de GRETA[2] care menționează că potrivit ANITP până în Noiembrie 2020, Comitetul de Monitorizare a strategiei ***doar s-a întrunit de 6 ori***. Portivit HG 861/2018, ar fi trebuit să fie elaborate rapoarte de monitorizare și transmise semestrial către ANITP care avea obligația de a le solicita. Cu toate acestea pe website-ul ANITP, care asigură

[2] Grupul de Experți prinvind Acțiunile împotriva Traficului de Persoane (GRETA), Consiliul Europei, *Al treilea raport pe țară, Accesul la justiție și remedii eficiente pentru victimele traficului de ființe umane*, România, 2021, https://rm.coe.int/evaluation-report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-conve/1680a2b0f8?fbclid=IwAR0cfRyQ6AlhMEEHDJwkS23Ahof-RwUqwjPamMlKTes-MfvvnBgbXJ8DS6w

secretariatul acestui Comitet, nu a fost publicat nici un raport de monitorizare a strategiei sau de evaluare a Planului de Acțiune 2018-2020.

Deși contextul național în ce privește monitorizarea și evaluarea politicilor publice este îngrijorător, doar 47% din ministere declară că realizează și evaluarea impactului implementării strategiei[3], este inaceptabilă lipsa monitorizării concrete a strategiei deoarece crează un sistem închis de implementare, cu implicare pasivă a instituțiilor implementatoare, transparență redusă și lipsa datelor care să fundamenteze noul plan de acțiune.

3. ***Lipsa reală a consultării cu organizațiile neguvernamentale privind elaborarea proiectului.***

România, în general, a eșuat în stabilirea unui cadrului instituțional corespunzător pentru consultare a ONG-urilor care să contribuie la procesul de luare a deciziilor și în implicarea în elaborarea și punerea în aplicare a reformelor[4], fapt confirmat și prin procesul de elaborare a proiectul mai sus menționat, care potrivit Notei de Fundamentare, ***secția 6- Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului*** de act normativ, se ***arată clar că inițiatorul nu s-a consultat și cu organizațiile neguvernamentale cu privire la acest proiect***.

Astfel, deoarece Strategia și planurile de acțiune sunt printre cele mai importante documente strategice în lupta de reducerea fenomenului traficului de persoane în România în care un rol important îl are și organizațiile negurnamentale menționate în planurile de acțiune ca partenerii ai instituțiilor publice implementatoare, în oferirea de servicii și asistență victimelor, solicităm o consultarea reală și eficientă cu societatea civilă astfel încât societatea civilă să poată aducă viziunea, nevoile reale și practica de la firul ierbii.

Solicitarea noastră este în linie cu principiile complementarității, transparenței și dialogului social care stau la baza elaborării politicilor publice și care presupune, pe de o parte, transparența procesului decizional, iar, pe de altă parte, consultarea membrilor societății civile în cadrul acestui proces. Mai mult, această solicitare răspunde solicitărilor Comisiei Europene pentru statele membre[5], de a asigura cadrul necesar pentru consultarea complexă a societății civile în dezvoltarea de politici publice viabile din punct de vedere tehnic si practic.

4. Propunerea eliminării prevederii care stabilește că *„Comitetul va desemna o echipă de monitorizare formată din reprezentanți, la nivel de experți, ai instituțiilor implicate care va elabora, în acest sens, **chestionare de monitorizare și va efectua vizite de evaluare.*** va afecta obiectivitatea și calitatea monitorizării și evaluării, deoarece se va elimina analiza impactului de la nivel local și central și participarea beneficiarilor în evaluarea strategiei și planului de acțiune, oprtunitatea de a obține rezultate privind nivelul de soluționare a nevoilor reale ale victimelor, instituțiilor locale și centrale, ONG-urile partenere în furnizarea serviciilor de asistență și protecție precum și nivelul concret de combatere a traficului de persoane.

---

[3] Banca Mondială, *Ghidul de monitorizare a strategiilor, iunie 2018,* accesibil lahttp://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2020/09/Ghidul-de-monitorizare-a-strategiilor.pdf

[4] Raportul de țară din 2020 privind Româniacare însoțește documentul Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană si Eurogrup. Semestrul european 2020: evaluarea progreselor înregistrate în ceea ce privește reformele structurale, prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, precum și rezultatele bilanțurilor aprofundate efectuate în temeiul Regulamentului (UE) nr.1176/2011, accesibil la https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european_semester_country-report-romania_ro.pdf

[5] Comunicarea Comisiei COM(2001) 428/ European Governance A White Paper

5. Noua variantă propusă de strategie extinde rolul ANITP *de evaluare și monitorizare, la nivel național, a activității împotriva traficului de persoane, indiferent de tipul instituției care desfășoară activitatea. În acest moment, prin legislația în vigoare* se stabilește clar că acest rol se limitează doar la monitorizarea modului *în care instituțiile statului implementează politicile în domeniul traficului de persoane, precum și a celor din domeniul protecției și monitorizării asistenței acordate victimele acestuia.*

Este o încercare repetată a Ministerului Afacerilor Interne[6] care prin modificări lipsite de claritate poate să își exercite rolul de monitorizare inclusiv asupra organizațiilor neguvernamentale sau entităților private active în domeniul prevenirii traficului de persoane și acordării asistenței victimelor, chiar dacă acestea nu sunt partenerii oficiali ai instituțiilor publice cu responsabilități în implementarea strategiei.

Această propunere de modificare datorită lipsei de claritate cu privire la aplicabilitatea ei, atribuie o competență nelimitată de control ANITP-ului asupra organizațiilor neguvernamentale fiind încalcătă autonomia ONG-urilor în contradicție cu prevederile Directivei Anti-trafic care stipulează, în repetate rânduri, că trebuie să existe o "strânsă cooperare cu organizațiile relevante ale societății civile din acest domeniu" și nicidecum o monitorizare și evaluare a acestora[7], precum și a dispozițiilor Recomandării CM2018(11) al Comitetului de Miniștrii al Consiliului Europei pentru Statele Membre, care stabilește că statul trebuie să asigure un cadru legal și un mediu politic și public favorabil organizațiilor societății civile să desfășoare în mod liber activități, pe bază legală, în concordanță cu legislația și standardele internaționale, pentru a lupta pentru protejarea și promovarea tuturor drepturilor omului și a libertăților fundamentale. De fapt, monitorizarea și evaluarea de către ANITP, în baza proiectului de hotărâre de guvern, reprezintă un risc de limitare a dreptului la liberă asociere a organizațiilor neguvernamentale active în domeniul prevenirii și combaterii traficului de persoane, garantat de Constituția României prin articolul 40.

6. *Probleme de conținut ale proiectul de modificarea și completarea a HG 861/2018 pentru aprobarea Strategiei Naționale împotriva Traficului de Persoane pentru perioada 2018-2022.*

Planul de acțiune propus conține o serie de probleme care afectează calitatea soluțiilor propuse în domeniul prevenirii și combaterii traficului de persoane. Deși lista este extinsă, vom enumera doar câteva probleme:

- Planul de acțiune ***nu menționează surselor bugetare in mod explicit*** in cadrul planului de actiune prezentate de guvern, *conform art . 7 din Regulamentul privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central* (pentru fiecare variantă se precizează bugetul estimat pentru implementarea ei), ceea ce face imposibil de analizat estimarea corectă dar și nivelul de cost eficiență a acțiunilor realizate;

[6] În 2020, MAI propune proiectul de ordin de pentru modificarea și completarea Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției Naționale Împotriva Traficului de Persoane, aprobat prin Ordinul ministrului administrației și internelor nr.220/2012" care reglementează prevederile „Hotărârii 84/2018 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 460/2011 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale Împotriva Traficului de Persoane. Proiectul de Ordin propune ca ANITP să realizeze *evaluarea și monitorizarea, la nivel național, a activității desfășurate în domeniul luptei împotriva traficului de persoane, de către instituțiile publice și organizațiile neguvernamentale.* Ca urame a demersurilor de advocacy a ONG-urilor, MAI a retras proiectul respectiv. Scrisoarea ONG-urilor este accesibilă la http://www.cado.org.ro/uploads/Trafficking/Punct_de_vedere_Proiect_Ordin_MA.pdf

[7] A se vedea Directiva 36/2011/UE (articolele 11(4), 18(2), 19), disponibilă la adresa https://eur-lex.europa.eu/legal content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036.

- *Includerea la surse de finanțare a bugetelor ONG-urilor sau entităților din mediu privat care vor fi partenerii instituțiilor publice implementatoare sau partenere în aplicarea măsurilor, cu toate că Strategia trebuie să cuprindă doar sursele financiare publice nu și cele private.*

- *Lipsa măsurilor de protecție la capitolul 2 Protecția, asistența și reintegrarea socială a victimelor traficului de persoane.* La acest capitol sunt stabilite mai mult serviciile de asistență decât de protecție a victimelor ante/pe parcusul sau post procedurilor judiciare în ciuda numeroaselor rapoarte internaționale și europene care critică guvernul României de numărul limitat de servicii de protecție sau finanțarea acestora[8];

- *Lipsa reglementării legislative a finanțării directe de către guvern a ONG-urilor furnizoare de servciii de asistență și protecție victimelor traficului de persoane sau asigurării surselor financiare de la bugetul de stat pentru finanțarea serviciilor de asistență și protecție* la capitolul 2 privind *Protecția, asistența și reintegrarea socială a victimelor traficului de persoane,* la obiectivul 2.3 *Asigurarea asistenței și protecției specifice principalelor categorii de victime identificate.* Rapoartele privind traficul de persoane 2019 și 2020 SUA menționează că *deși guvernul s-a bazat pe ONG-uri pentru a furniza asistență victimelor, nu a alocat fonduri direct ONG-urilor, ca urmare a unei prevederi legislative care nu permite finanțarea directă. Legea prevede îngrijire psihologică și medicală pentru toate victimele. Cu toate acestea, guvernul nu a oferit mai mult de o ședință de consiliere psihologică și nu a acoperit costul serviciilor medicale;*

- *Lipsa menționării de acțiuni, finanțarea de servicii și indicatori privind asistența și protecția victimelor traficului de persoane care sunt imigranți, solicitanți de azil/refugiați sau copii neacompaniați*;

- *Lispa includerii serviciilor de asistență pentru victimele minore care suferă probleme psihologice sau psihiatrice*;

- *Lipsa de măsuri concrete de combaterea traficului de persoane și asigurarea accesului la justiție a tutror victimelor traficului persoane;*

- Stabilirea de indicatori irelevanti, greu de măsurat sau care nu vor reflecta nivelul de rezolvarea a problemelor identificate;
- Necorelarea cu strategiile instituțiilor publice implementatoarea sau partenere.

Ca urmare a celor menționate mai sus, solicităm:

- ***Consiliului Economic și Social vot negativ pentru proiect pe motive de încălcare a prevederilor HG nr. 775 din 14 iulie 2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare si evaluare a politicilor publice la nivel central;***

- ***Prezentarea de către ANITP a rapoartelor de monitorizare a Strategiei și de evaluare a Planului de Acțiune 2018-2020;***

[8] Raportul privind traficul de personae 2020, Departamentul de Stata al SUA subliniază că „guvernul nu a finanțat suficient serviciile de asistență și protecție, lăsând majoritatea victimelor fără servicii, predispuse să retrăiască trauma și riscând să fie traficate din nou". Acceiași problemă este menționată si de Raportul GRETA 2020, Paragraful 17, accesibil la https://rm.coe.int/evaluation-report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-conve/1680a2b0f8?fbclid=IwAR0cfRyQ6AlhMEEHDJwkS23Ahof-RwUqwjPamMlKTes-MfvvnBgbXJ8DS6w

- ***Retragerea de către Ministerul Afacerilor Interne a proiectului de modificarea și completarea a HG 861/2018 și organizarea Planului de acțiune 2021-2022 și stabilirea unui proces de dezbatere publică, astfel încât consultările cu societatea civilă în ansamblul său să reflecte nu doar bifarea unor exigențe impuse de legislația privind transparența publică, ci un veritabil dialog despre dezvoltarea unei noi strategii pentru perioada 2022-2027, în baza unei evaluării reale a impactului strategiei curente.***

Cu deosebită stimă,

Cerasela Bănică
Președinte
Centrul de Advocacy și Drepturile Omului

Iana Matei
Președinte
Asociația Reaching Out