



avocatul
poporului
OMBUDSMAN

07 noiembrie 2025

nr. 04-3/73-2314

la nr. _____

din _____

**Doamnei Lilia DABIJA,
Secretar general
adjunct al Guvernului**

**Cancelaria de Stat
lilia.curajos@gov.md**

Opinie

***privind aprobarea Setului de măsuri pentru realizarea concluziilor din
raportul final cu privire la implementarea Convenției Consiliului European
privind lupta împotriva traficului de ființe umane de către Republica
Moldova (runda a IV-a de evaluare)
(număr unic 825/CS/2025)***

Avocatul Poporului a examinat proiectul Setului de măsuri pentru realizarea concluziilor din raportul final cu privire la implementarea Convenției Consiliului European privind lupta împotriva traficului de ființe umane de către Republica Moldova remis spre avizare.

Proiectul setului de măsuri pentru realizarea concluziilor Grupului de experți privind combaterea traficului de persoane (GRETA) bazate pe raportul final cu privire la implementarea Convenției Consiliului European privind lupta împotriva traficului de ființe umane de către Republica Moldova (runda a IV-a de evaluare) a fost elaborat de către Secretariatul Permanent al Comitetului Național pentru combaterea traficului de ființe umane din cadrul Cancelariei de Stat responsabil de monitorizarea implementării tratatului menționat supra.

Printre principalele măsuri se numără: Consolidarea coordonării instituționale; Protecția vulnerabililor, în special a copiilor; Îmbunătățirea identificării și asistenței victimelor; Asigurarea investigării eficiente și sancționarea; Facilitatea accesului la despăgubiri și drepturi legale; Prevenirea traficului prin măsuri sociale și economice.

Aprobarea acestui set de măsuri este imperativă pentru realizarea concluziilor GRETA și pentru îmbunătățirea sistematică a luptei împotriva traficului de ființe umane în Republica Moldova. Implementarea lor va conduce la o reacție integrată, mai eficientă a autorităților, protejând drepturile

Oficiul Avocatului Poporului
str. Calea Ieșilor 11/3
mun. Chișinău, MD-2069
Republica Moldova



și demnitatea victimelor, respectând angajamentele internaționale și prevenind infracțiunile.

Abordarea structurală a setului de măsuri include în calitate de responsabili autoritățile publice centrale cu competențe pe domeniul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane implicând în procesul de realizare partenerii de dezvoltare și reprezentanții societății civile.

Implementarea setului de măsuri va contribui la elaborarea raportului solicitat de către GRETA până la data de 20 iunie 2027.

Examinând Setul de măsuri pentru realizarea concluziilor din raportul final cu privire la implementarea Convenției Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane de către Republica Moldova, Avocații Poporului vin cu următoarele constatări și sugestii/recomandări:

I. Asigurarea fundamentării financiare a măsurilor propuse

Toate acțiunile incluse în Setul de măsuri ar trebui însoțite de estimări clare privind costurile de implementare și de identificarea surselor de finanțare. Lipsa acoperirii financiare riscă să afecteze fezabilitatea măsurilor propuse, limitând eficiența și impactul real al acestora.

Exemplu: Consolidarea coordonării (pct.1)

GRETA, solicită, în mod distinct, **alocarea de fonduri suficiente** pentru implementarea activităților anti-traffic, pe lângă creșterea frecvenței reuniunilor Comitetului Național și majorarea numărului de angajați ai Cancelariei de Stat. Observăm că acțiunile planificate nu includ o măsură specifică pentru "alocarea de fonduri suficiente" pentru implementarea activităților anti-traffic, deși aceasta este o componentă distinctă și esențială a recomandării GRETA.

Consolidarea comisiilor teritoriale (pct.8)

Acțiunea de la pct. 8.1.1 acoperă excelent punctul ce se referă la "formare și orientare". Însă, observăm că lipsește o acțiune specifică pentru alocarea de "resurse financiare suplimentare" și pentru "îmbunătățirea monitorizării activităților lor".

Recomandare:

- Includerea unor măsuri specifice în Setul de acțiuni care să garanteze alocarea de fonduri suficiente și resurse financiare suplimentare atât la nivel central (pentru implementarea generală și funcționarea structurilor de coordonare), cât și la nivel teritorial (pentru consolidarea comisiilor locale).
- Adițional, este imperativă introducerea unei rubrici separate pentru fiecare măsură în documentul de planificare, în care să fie indicate obligatoriu sursa de finanțare, cuantumul estimativ al resurselor necesare pentru realizarea acțiunii.



Aceste acțiuni vor asigura o planificare bugetară transparentă și vor spori responsabilitatea în vederea implementării eficiente a Setului de măsuri.

II. De desemnarea mecanismului independent la nivel național

Consolidarea Oficiului Avocatului Poporului (pct.9.1)

Avocații Poporului **nu susțin** propunerea de la punctul 9.1.1 referitoare la desemnarea în calitate de mecanism de monitorizare a Oficiului Avocatului Poporului. Se concretizează că standardele naționale și cele internaționale privind Instituțiile Naționale a Drepturilor Omului prevăd expres că menirea Instituției Naționale de protecție a drepturilor omului este promovarea drepturilor omului și supravegherea autorităților privind modul în care acestea asigură drepturile omului.

Astfel, în conformitate cu prevederile Alianței Globale a Instituțiilor Naționale a Drepturilor Omului, care făcând trimitere la Rezoluția Adunării Generale a ONU nr.48/134 din 20 decembrie 1993 cu privire la principiile referitoare la Statutul Instituțiilor Naționale (Principiile de la Paris), Instituția Națională a Drepturilor Omului (Oficiul Avocatului Poporului Ombudsmanul), este o instituție care, deși, este instituită de stat, este independentă față de celelalte instituții guvernamentale, iar această independență se relevă inclusiv la posibilitatea reală de a a-și dirija de sine stătător activitatea în cadrul raporturilor interne și externe.

La fel, instituția Ombudsmanului reprezintă o formă suplimentară de protecție extrajudiciară a drepturilor omului și libertăților fundamentale. Rolul său primordial constă în protejarea drepturilor oricărei ființe umane în relațiile sale cu autoritățile publice și în special, supraveghează activitatea autorităților publice în ce privește realizarea obligațiilor pozitive și negative în partea ce ține de garantarea drepturilor omului și libertăților fundamentale. Mai mult ca atât, specificul activității Ombudsmanului este evidențiat prin acordarea unei protecții prin investigarea plângerilor și propunerea remedierii încălcărilor constatate. Cu alte cuvinte, instituția națională a drepturilor omului oferă protecție în sensul asigurării unei proceduri juste și corecte din partea autorităților publice în raport cu orice persoană.

Prin Legea nr.52/2014 sunt prevăzute și garanțiile de independență ale Ombudsmanului, care prevede că Instituția Avocatul Poporului este autonomă și independentă față de orice autoritate publică, persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și față de orice persoană cu funcție de răspundere de toate nivelurile. Avocatul Poporului nu poate fi supus niciunui mandat imperativ sau reprezentativ. Nimeni nu îl poate obliga pe Avocatul Poporului să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor sale.



Este de menționat că instituția Ombudsmanului este cea care acționează în mod independent împotriva cazurilor de administrare defectuoasă și a presupuselor încălcări ale drepturilor omului și libertăților fundamentale¹. Totodată, standardele prevăd că Ombudsmanul decide și selectează singur cazurile, pe care le consideră necesar a fi examinate, inclusiv asupra modului de intervenire pe cazurile individuale, sau problemele sistemice.

În lumina circumstanțelor expuse, o astfel de atribuție nu poate fi instituită ca obligație pentru Avocatul Poporului, având în vedere prevederile din Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), precum și standardele internaționale consacrate de Principiile de la Paris și Principiile de la Veneția², care sugerează că Instituția Ombudsmanului trebuie să fie independentă, imparțială, autonomă și să aibă mandat clar de monitorizare a respectării drepturilor omului.

Recomandare: Consolidarea în mod obiectiv și rezonabil a Comitetului Național pentru combaterea traficului de ființe umane³, iar în componența acestuia să fie examinată oportunitatea includerii Ombudsmanilor ca membri observatori, fără drept de a lua decizii.

Elimina restricțiile privind efectuarea de inspecții inopinate (pct.2)

Avocatul Poporului salută promovarea modificării legislației pentru a elimina restricțiile privind efectuarea de inspecții neanunțate, astfel încât inspectorii muncii să poată fi implicați activ în prevenirea traficului și exploatarea copiilor, inclusiv în agricultură. Prin urmare, recomandăm la pct.2.2.1 includerea unei mențiuni concrete, elaborarea proiectului de lege de modificare și completare pentru a realiza această măsură solicitată de GRETA.

Recomandare: Includerea în Setul de măsuri a unei acțiuni concrete "elaborarea proiectului de lege de modificare și completare" a legislației relevante pentru a permite din punct de vedere legal inspecțiile neanunțate ale muncii.

III. Formare și sensibilizare

Formare și sensibilizare (pct.10)

Acțiunea de la punctul 10.2.1 este prea restrânsă, vizând doar profesorii (cadrele didactice). Lipsește acțiunea specifică pentru profesioniștii din

¹ Principiile ce țin de Protecția și Promovarea Instituției Ombudsmanului (Principiile de la Veneția) Adoptate de Comisia de Veneția în cadrul celei de a 118-a Sesiuni Plenare (Veneția, 15-16 martie 2019)

² <https://ombudsman.md/principiile-de-la-venetia-set-de-linii-directoare-privind-standardele-internationale-referitoare-la-activitatea-institutiilor-ombudsmanilor/>

³ <https://www.antitrafic.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=52&t=/Comitetul-national-pentru-combaterea-traficului-de-fiinte-umane/Componenta&>



domeniul protecției copilului, precum și alți profesioniști care lucrează cu copiii, care erau vizați distinct în această recomandare (separat de cea de la pct.10.1). De asemenea, ar fi binevenit includerea la pct.10.3.1 riscurile și manifestările evidențiate de GRETA.

Recomandare:

Extinderea formării pentru a include "profesioniștii din domeniul protecției copilului" și "alți profesioniști care lucrează cu copiii".

Completarea conținutului materialelor cu riscurile/manifestările specifice indicate de GRETA. Formarea continuă a profesorilor în privința recunoașterii semnelor traficului de copii și intervenția educațională sigură.

La acțiunea 10.3.1 propunem elaborarea materialelor accesibile persoanelor cu dizabilități și în limba minorităților naționale (acolo unde limba minoritară este utilizată în mod predominant).

Măsurile propuse și indicatorii de monitorizare vor contribui la creșterea calității și relevanței formării prin utilizarea celor mai recente și specializate informații, asigurând în același timp incluziunea și accesibilitatea la informație pentru toți.

Incriminarea utilizării serviciilor (pct.20)

Acțiunea specifică de la pct.20.1.1 este una generală și nu acoperă partea ce se referă la "sensibilizarea ofițerilor de poliție și a procurorilor" din recomandarea GRETA privind importanța urmării penale pe art. 165¹ din Codul Penal al republicii Moldova ca o măsură importantă în combaterea traficului de persoane.

Recomandare: Includerea unei acțiuni specifice pentru "sensibilizarea ofițerilor de poliție și a procurorilor" privind importanța urmării penale pe art. 165¹ din Codul Penal.

O asemenea măsură este necesară pentru asigurarea că instrumentul legislativ existent (Art. 165¹ CP) este folosit la potențialul său maxim ca o măsură importantă în combaterea traficului de persoane.

Traficul facilitat de TIC (pct.21)

Recomandarea GRETA la punctul (3) se referă la "educație mediatică și digitală de înaltă calitate" ca măsură de prevenire implicit, pentru public/tineri. Observăm că acțiunea de la pct. 21.1.3 este direcționează doar către personalul Ministerului Afacerilor Interne, nu și către public.

Avocații Poporului subliniază că o strategie eficientă necesită intervenție atât la nivel de aplicare a legii (MAI), cât și la nivel de prevenire (public).

Recomandare: Extinderea măsurilor de "educație mediatică și digitală de înaltă calitate" către publicul larg, în special către tineri.



Specializarea ofițerilor de urmărire penală și a ofițerilor de investigație (pct.5.1.3)

La acțiunea 5.1.3 recomandăm examinarea oportunității constituirii, la nivelul fiecărui inspectorat raional, a unui ofițer specializat pentru cazurile de minori victime ale traficului. Introducerea unui modul obligatoriu de instruire pentru ofițerii specializați, privind interviuarea copilului victimă.

Recomandarea Avocatului Poporului pentru drepturile copilului vizează specializarea (la nivel local) și instruirea specifică (interviuvarea copilului victimă).

Instruirea avocaților care acordă asistență juridică victimelor infracțiunilor (pct. 6)

La acțiunea 6.1.1. propunem elaborarea unui modul de formare specială pentru avocați privind reprezentarea copilului victimă a traficului, precum și colectarea probelor, evaluarea prejudiciului, despăgubiri și dreptul la reparație.

Scopul acestei recomandări este de a crește eficacitatea și calitatea intervenției juridice în numele copiilor victime. O reprezentare juridică specializată este esențială pentru a maximiza șansele victimei de a obține justiție, protecție adecvată și reparația completă a prejudiciului suferit.

III. Acoperirea grupurilor vulnerabile specifice

Copii expuși riscului TFU (pct.2.3)

Recomandare: Elaborarea unui program de formare continuă obligatorie pentru specialiștii din ATAS/STAS privind identificarea timpurie a traficului de copii și referirea promptă către servicii de asistență.

Diaspora moldovenească (pct.12)

Recomandarea GRETA vizează 4 grupuri: femei, copii, tineri și romi. Acțiunile planificate se concentrează exclusiv pe comunitatea romă. Componentele "femei", "copii" și "tineri" ca grupuri vulnerabile distincte nu sunt abordate la pct.12.1.1. și 12.1.2.

La pct. 12.4.1 lipsesc măsuri specifice pentru cetățenii moldoveni deja aflați în străinătate, prin cooperare bilaterală concretă pentru protecția acestora. Ar fi binevenită o rețea de sprijin în țările de destinație, cu includerea Ministerului Afacerilor Externe prin intermediul consulatelor responsabile de implementare.

Recomandare: Includerea de măsuri specifice pentru prevenirea traficului în rândul femeilor, copiilor și tinerilor ca grupuri vulnerabile distincte.

Crearea unei "rețele de sprijin în țările de destinație", cu implicarea activă a Ministerului Afacerilor Externe prin intermediul consulatelor.



Acțiunea va contribui la asigurarea unui mecanism eficient, la nivel diplomatic și consular, pentru identificarea, asistența și protecția rapidă a victimelor și a cetățenilor expuși riscului în statele de destinație, facilitând repatrierea sigură sau reintegrarea locală.

Prevenirea exploatării prin muncă (pct.13)

Recomandarea GRETA cere sensibilizarea a două grupuri: angajatori și lucrători străini. Avocații Poporului atestă o lipsă de aliniere între grupurile vizate de GRETA și cele din Setul de măsuri, care vizează Poliția de Frontieră. Deși utilă, acțiunea specifică de la pct. 13.4.1 nu acoperă grupurile țintă solicitate/evidențiate. De asemenea, nu sunt incluse măsurile pentru stabilirea unor cerințe clare de raportare în cazul depistării cazurilor presupuse de TFU.

Recomandare: Includerea unor acțiuni de sensibilizare pentru angajatori și lucrători străini și stabilirea unor "cerințe clare de raportare" a cazurilor suspecte de TFU.

Această măsură este esențială pentru a asigura că instituțiile care identifică indicii de exploatare știu exact cum, către cine și în ce format trebuie să transmită informațiile, facilitând astfel intervenția promptă și demararea urmăririi penale.

Prevenire TFU (Solicitanți de azil și refugiați) (pct.14)

Considerăm că acțiunea specifică de la pct.14.3.1 este generală și nu subliniază importanța acordării unei atenții sporite comunităților și grupurilor care prezintă un risc semnificativ mai mare de a deveni victime ale TFU, cu accent sporit pe comunitățile roma și copiii neînsoțiți.

Recomandare: Specificarea acțiunilor de sensibilizare pentru a acorda o atenție sporită comunităților roma și copiii neînsoțiți din rândul solicitanților de azil și refugiaților.

Recomandarea are ca obiectiv asigurarea că măsurile de prevenire a TFU nu sunt doar generale, ci sunt adaptate la nevoile și riscurile specifice ale celor mai vulnerabile subgrupuri de solicitanți de azil și refugiați, maximizând astfel eficacitatea măsurilor de protecție.

Dezincriminarea persoanelor care practică prostituția (pct. 15)

Recomandarea GRETA se concentrează pe o problemă de aliniere legislativă și de respectare a angajamentelor internaționale.

Nu există nicio acțiune concretă în proiect în vederea implementării acestei recomandări, spre exemplu, elaborarea unui proiect de lege în acest sens. Prin urmare, considerăm că recomandarea GRETA este ignorată la pct.15.1.

Recomandare: Includerea unei acțiuni concrete, cum ar fi "elaborarea unui proiect de lege în acest sens".



Protecția persoanelor cu dizabilități (pct.16)

Acțiunea specifică de la pct.16.2.1 acoperă "personalul centrelor rezidențiale " dar exclude "tutorii legali", care au un rol crucial în viața persoanelor cu dizabilități și care adesea pot să nu fie angajați ai centrelor, menționați de către GRETA în recomandarea sa.

Recomandare:

Includerea în programele de formare și a "tutorilor legali" pentru asigurarea că persoanele responsabile direct de îngrijirea și deciziile privind persoanele cu dizabilități (indiferent de locul de îngrijire) sunt capabile să recunoască semnele TFU și să acționeze corespunzător.

De asemenea, propunem ca materialele difuzate în domeniul prevenirii traficului de ființe umane să fie accesibile persoanelor cu dizabilități (exemplu format Braille, limbaj ușor de înțeles, video cu subtitrare și interpretare în limbajul semnelor, etc.). Această măsură este îndreptată spre asigurarea că informațiile vitale de prevenire ajung efectiv la persoanele cu dizabilități, care sunt un grup cu risc sporit de TFU.

Finanțarea serviciilor de asistență (pct.18)

Acțiunea specifică de la pct.18.2.1 acoperă planificarea generală. Lipsesc componenta specifică solicitată de GRETA "inclusiv prin utilizarea veniturilor confiscate din infracțiunile legate de trafic de ființe umane" care va asigura o finanțare adecvată pentru centrele care asistă și protejează victimele și presupusele victime ale traficului de persoane.

Recomandare: Includerea unei măsuri specifice privind "utilizarea veniturilor confiscate din infracțiunile legate de trafic de ființe umane" pentru a finanța serviciile de asistență a victimelor.

Această măsură va crea o legătură directă între combaterea infracțiunilor (confiscare) și asistența victimelor, oferind o sursă de finanțare dedicată, suplimentară celei bugetare generale. În plus, prin aceasta centrele vor fi consolidate în oferirea de servicii de înaltă calitate, pe termen lung.

Persoanele LGBTI (pct.25)

La acțiunile specifice de la pct. 25.1 și 25.2 nu sunt menționate „măsurile adecvate” pentru a aborda vulnerabilitățile identificate ale persoanelor LGBTI, așa cum a solicitat GRETA.

Recomandare: Specificarea în Setul de măsuri a acțiunilor concrete care vor fi întreprinse pentru a aborda vulnerabilitățile identificate ale persoanelor LGBTI cu implicarea organizațiilor societății civile.

Acest grup poate fi vizat de traficanți din cauza stigmatizării, dificultăților de angajare și acces limitat la servicii de sprijin. Recomandarea este imperioasă din perspectiva asigurării că Setul de măsuri nu se limitează la



recunoașterea vulnerabilității, ci stabilește un mecanism de protecție funcțional. Implicarea OSC-urilor este crucială, deoarece acestea dețin expertiza necesară și sunt adesea prima linie de contact cu persoanele LGBTI victime sau expuse riscului.

În concluzie, Avocații Poporului apreciază că, în linii mari, setul de acțiuni elaborat este conform recomandărilor GRETA. Totuși, se subliniază că anumite puncte critice sunt acoperite doar parțial și necesită o atenție suplimentară. Domeniile cheie care necesită ajustare, în opinia Avocaților Poporului, vizează finanțarea adecvată; grupuri vulnerabile țintă identificate de GRETA (femei, copii, tineri, persoane LGBTI, solicitanți de azil și refugiați, în special copiii neînsoțiți și romii); Sensibilizare și formare extinsă pentru a include profesioniștii cheie (avocați, ofițeri specializați), tutorii legali și publicul larg (educație digitală).

Avocații Poporului insistă asupra examinării observațiilor detaliate și integrarea recomandărilor formulate în setul de măsuri pentru a asigura coerența și eficiența acestora.

De asemenea, recomandă o măsură procedurală esențială pentru buna guvernare: asigurarea consultării cu organizațiile societății civile și a altor actori relevanți în procesul de finalizare și implementare a Setului de măsuri.

Prin integrarea acestor corecții și prin consultarea extinsă, se urmărește transformarea acestui document într-un instrument eficient în prevenirea și combaterea traficului de ființe umane.

Cu respect,

**Ceslav PANICO,
Avocatul Poporului (Ombudsmanul)**

**Vasile COROI,
Avocatul Poporului pentru drepturile copilului**

Ex.: Muntean Igor
060002655
Liliana Dubenco

Oficiul Avocatului Poporului
str. Calea Ieșilor 11/3
mun. Chișinău, MD-2069
Republica Moldova