

**MINISTERUL EDUCAȚIEI ȘI CERCETĂRII AL RM  
UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA**

**STUDIU INTEGRAT  
ASUPRA GUVERNĂRII ȘI DREPTURILOR OMULUI  
ÎN REPUBLICA MOLDOVA**

**Autori:  
CIOBANU Rodica, IORDANOV Iordanca-Rodica,  
MOCANU Veronica, ROȘCA Mariana**

**Chișinău – 2021**

Recomandat de **Consiuliul Științific** al USM, proces verbal nr.4 din 04.11.2021

### **Recenzenți științifici:**

**ARAMĂ Elena**, doctor habilitat în drept, profesor universitar

**GUCEAC Ion**, doctor habilitat în drept, academician

Publicarea lucrării este susținută financiar de Suedia prin intermediul proiectului „O justiție pentru un mediu protejat și comunități durabile în Republica Moldova, implementat de AO EcoContact. Opiniile exprimate nu reflectă neapărat poziția Suediei sau a organizațiilor donatoare.

Tipar: Bons Offices SRL

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții din Republica Moldova  
Studiu integrat asupra guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova/  
Ciobanu Rodica, Iordanov Iordanca-Rodica, Mocanu Veronica, Roșca Mariana;  
recenzenți științifici: Aramă Elena, Guceac Ion; Ministerul Educației și Cercetării  
al RM, Universitatea de Stat din Moldova, Asociația Obștească "EcoContact".  
Chișinău: S. n., 2021 (Bons Offices SRL). – 117 p.: fig., tab.  
Cuprins paral.: lb. rom., engl. – Referințe bibliogr.: p. 115-117 (32 tit.).  
Apare cu sprijinul financiar al Suediei. – 50 ex.  
ISBN 978-9975-87-889-0.  
342.72/.73(478):303.4  
S 93

© Rodica Ciobanu, Iordanca-Rodica Iordanov,  
Veronica Mocanu, Roșca Mariana 2021  
© Universitatea de Stat din Moldova, 2021  
© Asociația Obștească "EcoContact", 2021



# **STUDIU INTEGRAT ASUPRA GUVERNĂRII ȘI DREPTURILOR OMULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA**

**Autori:**

**Ciobanu Rodica, Iordanov Iordanca-Rodica,  
Mocanu Veronica, Roșca Mariana**

Lucrarea a fost elaborată în contextul realizării proiectului instituțional Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului (cifru:20.80009.1606.15). Conținutul lucrării reflectă rezultatele cercetărilor realizate de autori în câteva etape: - evaluarea situației de moment prin elaborarea și aplicarea a două chestionare, direcționate spre cunoașterea opiniei cetățenilor cu referire la practica de guvernare din Republica Moldova și respectarea drepturilor omului, și cea a funcționarilor printr-un exercițiu de autoevaluare cu referire la capacitatea instituțiilor de stat de a asigura buna guvernare și respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor; - documentarea asupra cercetărilor alternative directe și tangențiale asupra problemelor ce au fost incluse și preoretizate în dependență de necesități și metode de cercetare utilizate; - analiza și interpretarea rezultatelor obținute; - formularea concluziilor, recomandărilor și a priorităților de cercetare pentru perioada imediat următoare.

Lucrarea este structurată în cinci compartimente, fiecare dintre acestea fiind dependente și conexe cercetărilor orientate spre identificarea mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe drepturile omului.

*Publicarea lucrării este susținută financiar de Suedia prin intermediul proiectului „O justiție pentru un mediu protejat și comunități durabile în Republica Moldova”, implementat de AO EcoContact. Opiniile exprimate nu reflectă neapărat poziția Suediei sau a organizațiilor donatoare.*

# CUPRINS

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| PRELIMINARII                                                                               | 6   |
| I. CONTEXTUALIZAREA CERCETĂRII                                                             | 12  |
| II. REPERE TEORETICO-METODOLOGICE A STUDIULUI                                              | 20  |
| 2.1. Delimitări teoretice                                                                  | 21  |
| 2.2. Ce înțelegem prin buna guvernare?                                                     | 25  |
| 2.3. Cadrul metodologic de măsurare a guvernării axate pe drepturile omului                | 33  |
| III. CUNOAȘTEREA ȘI EVALUAREA GUVERNĂRII ȘI A DREPTURILOR OMULUI ÎN RM: OPINIA CETĂȚENILOR | 46  |
| 3.1. Guvernarea și statul de drept                                                         | 47  |
| 3.2. Responsabilitatea guvernării                                                          | 56  |
| 3.3. Transparența guvernării                                                               | 62  |
| 3.4. Participarea                                                                          | 66  |
| IV. BUNA GUVERNARE ȘI DREPTURILE OMULUI DIN PERSPECTIVA FUNCȚIONARILOR                     | 70  |
| 4.1. Profilul socio-profesional al funcționarilor                                          | 72  |
| 4.2. Atitudini personale despre buna guvernare                                             | 74  |
| 4.3. Eficacitatea guvernării                                                               | 80  |
| 4.4. Transparența și participarea                                                          | 83  |
| 4.5. Procesul democratic și controlul corupției                                            | 87  |
| V. ABORDĂRI SECTORIALE CU PRIVIRE LA DREPTURILE OMULUI ÎN CONTEXTUL BUNEI GUVERNĂRI        | 90  |
| CONCLUZII                                                                                  | 104 |
| RECOMANDĂRI                                                                                | 107 |
| RESURSE BIBLIOGRAFICE                                                                      | 115 |

# CONTENT

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| PRELIMINARIES                                                                                                 | 9   |
| I. CONTEXTUALIZATION OF THE RESEARCH                                                                          | 12  |
| II. THEORETICAL-METHODOLOGICAL LANDMARKS OF THE RESEARCH                                                      | 20  |
| 2.1. Theoretical delimitations                                                                                | 21  |
| 2.2. What do we mean by good governance?                                                                      | 25  |
| 2.3. Methodological framework of measuring governance focused on human rights                                 | 33  |
| III. KNOWLEDGE AND ASSESSMENT OF GOVERNANCE AND OF HUMAN RIGHTS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: CITIZENS' OPINION | 46  |
| 3.1. Governance and the rule of law                                                                           | 47  |
| 3.2. Governance responsibility                                                                                | 56  |
| 3.3. Governance transparency                                                                                  | 62  |
| 3.4. Participation                                                                                            | 66  |
| IV. GOOD GOVERNANCE AND HUMAN RIGHTS FROM THE OFFICIALS' PERSPECTIVE                                          | 70  |
| 4.1. Socio-professional profile of the officials                                                              | 72  |
| 4.2. Personal attitudes on good governance                                                                    | 74  |
| 4.3. Governance efficiency                                                                                    | 80  |
| 4.4. Transparency and participation                                                                           | 83  |
| 4.5. The democratic process and corruption control                                                            | 87  |
| V. SECTORAL APPROACHES ON HUMAN RIGHTS IN THE CONTEXT OF GOOD GOVERNANCE                                      | 90  |
| CONCLUSIONS                                                                                                   | 110 |
| RECOMMENDATIONS                                                                                               | 113 |
| BIBLIOGRAPHY RESOURCES                                                                                        | 115 |

## PRELIMINARII

Procesele de schimbare și transformare parcurse de societățile contemporane au cunoscut o nouă dinamică și dimensiune în condițiile provocărilor la care sunt expuse continuu în contextul societății cunoașterii și al tehnologiilor de vârf. O mare provocare este și pandemia, care a determinat statele să-și revizuiască formula în care se realizează guvernarea și modul în care sunt asigurate drepturile și libertățile fundamentale.

Pandemia a pus la încercare statele, guvernările, cetățenii, a pus semne de întrebare asupra formelor de organizare socială, miza fiind menținerea și eficiența sistemelor democratice. Și o mai mare încercare Covid-19 a devenit pentru statele cu democrații tinere. Chiar și în atare condiții, fiind necesară asigurarea eficienței și a funcționalității guvernării, realizate în spiritul valorilor democratice și al protecției drepturilor omului, eforturile au fost canalizate spre lupta cu pandemia și nu pe priorități anterioare.

Chiar de la instituirea măsurilor de urgență, în multiple contexte au fost auzite voci care indicau încălcări flagrante ale drepturilor și libertăților fundamentale. În raport cu această situație dificilă, acceptând principiul moral al celui mai mic rău, totuși, fundamentul pe care au fost construite sistemele democratice contemporane nu trebuie să fie pus la încercare. Corespunzător acestor circumstanțe, are loc reafirmarea și confirmarea relevanței cercetărilor și evaluărilor continui pe dimensiuni precum: guvernarea, democrația și drepturile omului în condițiilor societăților actuale aflate în continuă schimbare și supuse tranzițiilor spre tehnologizare și digitizare.

Studiul de față, inițiat la finele anului 2020, și-a propus să identifice și să înainteze reperele direcțiilor de reformare, orientate spre modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului în spațiul Republicii Moldova, printr-o formulă comparativă și integrată de analiză. În acest sens, a fost elaborată metodologia de realizare a cercetării, cu includerea în conținut a priorităților asumate, dar care nu au prevăzut și aspecte ce au fost profilate de criza pandemică. În schimb, în interpretarea rezultatelor, dar și în vederea coerenței, continuității și relevanței derulării în continuare a cercetării, se vor lua în calcul și problemele evidențiate în această perioadă, în care au fost luate decizii cu impact asupra eficienței

și transparenței guvernării, bunăstării cetățenilor, asupra gradului de protecție a cetățenului, precum și a responsabilității asumate de guvernare și cetățeni.

În acest context, indicăm că, pe lângă problemele identificate până la inițierea studiului, s-au profilat și multe altele, ce au scos în evidență vulnerabilități, carențe, lacune, care, în perioada imediat următoare, trebuie luate în considerare, pentru a determina traseul de dezvoltare a societăților și a revizui fundamentul social-statal, ce se referă nu doar la ameliorarea calității guvernării prin furnizarea de servicii de calitate și satisfacerea necesităților cetățenilor, dar și la măsuri de reconstruire a relației dintre guvernare și cetățeni, prin acțiuni concrete, capabile să contribuie la creșterea încrederii cetățenilor Republicii Moldova în capacitatea și rolul protector al statului, prin intermediul autorităților reprezentative.

Această lucrare este rezultat al implementării programului de realizare a proiectului Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului. În conținut sunt sintetizate opiniile cetățenilor și ale funcționarilor cu privire la guvernare, statul de drept și drepturile omului. Conținutul studiului este o analiză integrată și comparativă, prin care se oferă răspunsuri cu referire la faptul dacă există diferențe substanțiale ori chiar divergente dintre aceste două categorii de respondenți și pentru a înțelege problemele reale existente și direcțiile, pașii de acțiune, în vederea identificării indicatorilor calitativi de modernizare a guvernării, prin prioritizarea protecției drepturilor omului în Republica Moldova.

Datorită acestei modalități de evaluare și analiză comparativă, s-a reușit evidențierea punctelor de convergență și de divergență dintre cetățeni și autorități (prin intermediul opiniilor funcționarilor), convergență nu doar în ceea ce privește înțelegerea esenței guvernării realizate prin prisma principiilor de bună guvernare, dar și în raport cu implicarea și gradul de protecție a drepturilor de către autorități, la fel printr-o dublă perspectivă. Ca rezultat, perspectiva de abordare oferă o mai bună înțelegere a acțiunilor și direcțiilor de investigare, în vederea beneficiului social al studiului realizat.

Studiul cuprinde, într-o formulă sintetică, și rezultatele post-chestionare, ale discuțiilor și abordărilor sectoriale, organizate pentru a determina prioritățile de moment, astfel încât să poate fi concepută și formulată o viziune clară asupra modului în care poate fi realizată modernizarea guvenăării. Dezbaterile publice au fost posibile datorită disponibilității reprezentanților unor instituții, interesați de a contribui la creșterea calității actului de guvernare și de asigurare a protecției drepturilor cetățenilor. Pe această dimensiune, subliniem contribuția membrilor mediului academic (profesori și studenți ai Facultății de Drept, Universitatea de Stat din Moldova), a Consiliului Superior al Procurorilor, reprezentanților Ministerului Afacerilor Interne, a președintelui Colegiului Disciplinar al judecătorilor, a reprezentanților Inspecției Judiciare, reprezentanților Asociațiilor profesionale ale procurorilor și judecătorilor, reprezentanților ONG-urilor specializate (EcoContact și PromoLEX), care au facilitat abordarea sectorială a problemelor identificate.

## PRELIMINARIES

The processes of change and transformation undergone by contemporary societies have experienced a new dynamic and dimension in the conditions of challenges to which they are continuously exposed in the context of the knowledge society and cutting-edge technologies. A major challenge is the pandemic that has led states to revise the formula of realizing the governance and the way fundamental rights and freedoms are guaranteed.

The pandemic has tested states, governments, citizens, has questioned the forms of social organization, the maintenance and the efficiency of democratic systems being the stake. And a greater test has become Covid-19 for states with young democracies. Even in such conditions, being necessary to ensure the efficiency and functionality of the government, achieved in the spirit of democratic values and of the protection of human rights, efforts have been channeled towards the fight against the pandemic and not on previous priorities.

Even since the imposition of emergency measures, voices have been heard in multiple contexts indicating flagrant violations of fundamental rights and freedoms. In relation to this difficult situation, accepting the moral principle of *the least evil*, yet the foundation on which contemporary democratic systems have been built must not be tested. Corresponding to these circumstances, there is a reaffirmation and a confirmation of the relevance of continuous research and evaluation on such dimensions as: governance, democracy and human rights in the conditions of today's changing societies and subject to transitions to technology and digitization.

The present study, initiated at the beginning of 2020, aimed to identify and advance the landmarks of reform directions, oriented towards the modernization of governance mechanisms focused on human rights protection in the Republic of Moldova, through a comparative and integrated analysis formula. In this sense, the methodology for conducting the research was developed, including in the content the assumed priorities, but which did not provide for aspects that were profiled by the pandemic crisis. Instead, in the process of interpretation of the results, but also for the coherence, continuity and relevance of further research, will be taken

into account the problems highlighted during this period, in which have been taken decisions with an impact on the efficiency and transparency of the governance, on the welfare of citizens, the degree of protection of the citizen, as well as on the responsibility assumed by the government and the citizens.

In this context, we find that, in addition to the problems identified before the initiation of the study, there were many other problems that have pointed out vulnerabilities, deficiencies, gaps, which, in the next period, must be taken into account to determine the path of development of societies and to review the social-state foundation, that refer not only to improving the quality of government by providing qualitative services and meeting the needs of citizens, but also by promoting measures to rebuild the relationship between government and the citizens through concrete actions, able to contribute to increasing public confidence of the citizens of the Republic of Moldova in the capacity and the protective role of the state, through representative authorities.

This paper is the result of the implementation of the program of execution of the project *Modernization of governance mechanisms focused on the protection of human rights*. The content summarizes the views of citizens and officials on governance, the rule of law and human rights. The content of the study is an integrated and comparative analysis that provides answers with reference to whether there are substantial or even divergent differences between these two categories of respondents and to understand the real problems and directions, action steps to identify qualitative indicators of modernization of government by prioritizing the protection of human rights in the Republic of Moldova.

Thanks to this way of evaluation and comparative analysis, it was possible to highlight the points of convergence and divergence between citizens and authorities (through the opinions of officials), convergent not only in terms of understanding the essence of governance achieved through the principles of good governance, but also in relation with the involvement and the degree of protection of rights by the authorities, also through a dual perspective. As a result, the approach perspective provides a better understanding of the actions and of the directions of investigation



for the social benefit of the study.

The study also includes, in a concise form, the post-questionnaire results of the sectoral discussions and approaches, organized to determine the current priorities, so that a clear vision can be conceived and formulated on how the modernization of governance can be achieved. Public debates have been possible due to the availability of representatives of some institutions interested in contributing to increasing the quality of the act of governance and in ensuring the protection of citizens' rights. On this dimension, we emphasize the contribution of members of academia (professors and students of the Faculty of Law, State University of Moldova), of the Superior Council of Prosecutors, representatives of the Ministry of Internal Affairs, the president of the Disciplinary Board of Judges, representatives of the Judicial Inspection, representatives of professional associations of prosecutors and judges, representatives of specialized non-governmental organizations (EcoContact and PromoLEX), that facilitated the sectoral approach of the identified issues.

## I. CONTEXTUALIZAREA CERCETĂRII

Printre multiplele provocări la care sunt expuse societățile, cele care sunt raportate relației dintre stat și cetățean devin resimțite cu o deosebită acuitate în condițiile statelor cu democrații tinere. Unități de măsură a bunei guvernări fiind gradul de bunăstare și satisfacție a cetățenilor, condițiile de viață, gradul de dezvoltare economică, stabilitatea, existența și eficiența instrumentelor și mecanismelor de asigurare și respectare a drepturilor și libertăților fundamentale.

Spre regret, în ultimii ani, cu referire la situația din Republica Moldova, rapoartele internaționale și cercetările naționale indică o guvernare cu instituții ineficiente și corupte, o țară cu exod mare de populație, dezvoltare economică slabă și nivel scăzut de asigurare a drepturilor omului. În prezent, în Republica Moldova la toate compartimentele indicate sunt remarcate carențe, atât în raport cu gradul de eficiență a instituțiilor puterii de stat, cât și la nivel de implicare și spirit civic, la nivel de practici juridice, precum și la compartimentul cercetări științifice fundamentale a mecanismelor de creșterea a gradului de democratizare a societății prin cunoașterea practicilor de bună guvernare și formularea modelelor de teoretico-aplicative axate pe drepturile omului și adaptate contextului național. Cu atât mai complicat a fost anul 2020 și 2021, marcați de pandemia de Sars-Cov-2, pentru întreaga omenire, nu doar pentru Republica Moldova. „A fost perioada în care a fost testată capacitatea statelor de pe glob de a face față unei crize de sănătate publică fără precedent, cu respectarea drepturilor și libertăților fundamentale”<sup>1</sup>.

În condițiile RM, consolidarea mecanismelor de protecție a drepturilor omului și a capacităților de funcționare a instituțiilor puterii de stat în conformitate cu principiile bunei guvernări nu a încetat a fi, în continuare o prioritate națională. De la Declarația de independență și până în prezent Republica Moldova la capitolul bună guvernare, stat de drept, democrație mai rămâne spațiu de analiză, evaluare, acțiune. Relevăm că, pe lângă faptul că cercetările științifice multidisciplinare cu referire la eforturile și evoluția democrației în RM și a relațiilor dintre Republica Moldova și

---

1. Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în RM în anul 2020. Disponibil: <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/04/Raport-2020-FINAL-RED.pdf>

Uniunea Europeană indică modeste realizări în contextul valorificării oportunităților de modernizare politico-juridică și socio-economică a țării, mai sesizăm și abordări segmentate, înguste care nu au reușit a fi cristalizate într-o concepție unică, într-o viziune integrată care implimentată la nivel național ar indica mecanismul sigur de tranziție a țării la standarde și modele democratice funcționale și eficiente.

Luând în considerare că componenta asigurării drepturilor omului și provocarea instituționalizării unei guvernări transparente, responsabile, eficiente și receptive este crucială pentru Republica Moldova în vederea validării pe plan național și internațional a eforturilor de democratizare asumate, se impune analiza și promovarea modalităților de modernizare a guvernării, precum și implementarea practicilor existente de protecție a drepturilor omului. Raportată necesităților de modernizare prin dezvoltare și democratizare, studiul ce vizează evaluarea eficienței și funcționalității activității autorităților prin testarea satisfacției beneficiarilor (persoane fizice și persoane juridice), a modului în care este percepută guvernarea în calitate de garant al drepturilor și libertăților fundamentale, precum și prin prisma modului în care este percepută asigurarea și livrarea de bunuri de către subiecții activ implicați în guvernare, urmărește identificarea direcțiilor de analiză și a acțiunilor necesare în vederea construirii unei societăți în care cu adevărat principiile statului de drept și cele ale bunei guvernări sunt la ele acasă.

La nivel global, dar și pe plan european în direcția realizării bunei guvernări și drepturilor omului nu s-a încetat de a fi depuse eforturi continui de consolidare a capacităților instituționale de a asigura eficiența, transparența, responsabilitatea etc. Prin Agenda 2030<sup>2</sup>, adoptată în 2015, au fost stabilite Obiectivele de Dezvoltare Durabilă, în baza cărora au fost orientate politicile de dezvoltare din țările-membre ale Organizației Națiunilor Unite. În vederea necesității dezvoltării unor guvernări eficiente în baza supremației legii, țările membre ONU și-au asumat „dezvoltarea instituțiilor eficiente, transparente și responsabile la toate nivelurile” (ținta 16.6) și „asigurarea unui proces de luare a deciziilor sensibil la necesități, inclusiv, participativ și reprezentativ la toate nivelurile” (ținta

---

2. Agenda 2030. Disponibil: <https://sdgs.un.org/2030agenda>

16.7)<sup>3</sup>. Republica Moldova, raliată acestor obiective și-a asumat implicit implementarea acestor priorități la nivel național.

La nivel local, ca rezultat al evaluării inițiativei de reformare a administrației publice, în particular a serviciului public, derulată în 2005, s-a considerat necesar un document strategic, care să includă acțiuni consolidate *axate mai mult pe cetățean, mai cuprinzătoare și mai coordonate*, care să răspundă așteptărilor tot mai mari a cetățenilor. Ca rezultat, *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* reflectă angajamentul de a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile democratice europene. Astfel se accentuează necesitatea existenței unor „instituii ale statului eficiente și moderne”<sup>4</sup> în calitate de premisă obligatorie pentru accelerarea dezvoltării social-economice a Republicii Moldova și crearea unei economii de piață eficiente. În același timp, începând cu anul 2012, RM este țară membră a parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă (PDG)<sup>5</sup>, care are înscrise printre principiile de bază transparența, deschiderea către cetățeni și o colaborare mai bună cu societatea civilă.

Pentru Republica Moldova, procesul de tranziție la standarde europene a devenit prelungit în timp și incert. Fiecare campanie electorală se dovedește a fi caracterizată de dezbateri critice asupra fostelor guvernări și vine cu multiple promisiuni care seamănă speranță cetățenilor într-un viitor apropiat, ce va aduce schimbarea, fiecare scrutin electoral fiind un indicator al gradului de implicare, dar și al gradului de speranță într-o posibilitate ori șansă de modernizare a țării. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2021, aprobată prin Hotărârea Guvernului 911 din 25 iulie 2016<sup>6</sup> indică că „Reforma administrației publice este o precondiție pentru realizarea oricărei alte reforme în orice sector (...). Continuitatea, durabilitatea și impactul tuturor inițiativelor de reformă, care implică resurse umane și financiare considerabile, este incert fără a avea un corp de funcționari motivați și profesioniști, care

---

3. Ibidem.

4. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Disponibil: [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/strategia\\_de\\_reforma.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/strategia_de_reforma.pdf)

5. <https://www.egov.md/ro/transparența/guvernul-deschis>

6. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Disponibil: [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/strategia\\_de\\_reforma.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/strategia_de_reforma.pdf)

aplică în activitatea sa procedurile de bună guvernare”, iar „modernizarea administrației publice este un deziderat al întregii societăți, indiferent de oscilațiile sondajelor de opinie. Modernizarea unei țări însă nu este posibilă fără reformarea graduală și constantă, la toate nivelurile, atât pe verticală, cât și pe orizontală a tuturor componentelor politice și sociale ale statului”.

În Republica Moldova sunt studii și documente guvernamentale axate pe consolidarea mecanismelor de protecție a drepturilor omului, din care nu pot fi deduse și identificate cauzele ce stau în spatele deficiențelor și nici acțiuni de sustenabilitate a activității de protecție a drepturilor omului pentru viitor, ori acțiunile prezentate sunt pe termen scurt. Mai mult, constatăm, cu regret, pe de o parte lipsa de interes și implicare a instituțiilor de cercetare în furnizarea de opinii pertinente, pe de altă parte, marginalizarea și neglijarea mediului academic ca forță motrică de politici și idei, în al treilea, o opinie publică dominantă în Republica Moldova după care guvernarea *nu răspunde intereselor cetățenești, ci intereselor personale a persoanelor implicate în guvernare*. În atare condiții, crearea unui suport științific, bazat pe date empirice, este esențial pentru realitățile Republicii Moldova, iar analiza și promovarea studiilor pe dimensiunile scoase în evidență, urmăresc sincronizarea cercetărilor științifice cu practici juridice existente, orientate spre stimularea procesului de modernizare a activității instituțiilor puterii de stat și creșterea gradului de respectare a drepturilor omului. Cercetarea ar contribui la revalorizarea științei și reconsiderarea aportului cercetătorilor la actul de guvernare, implicându-i drept parteneri și nu observatori dezinteresați, la sensibilizarea societății asupra propriei valori civice, prin cultivarea spiritului civic și a implicării atitudinale și participării.

Cercetările incluse în acest studii au fost realizate în contextul proiectului de cercetare „Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului”, prin care se urmărește ca impact social creșterea gradului de respectare a drepturilor omului și îmbunătățirea mecanismului de guvernare. Prin cercetările propuse a fost inițiată identificarea și scoaterea în evidență a problemelor și deficiențelor cu referire la buna guvernare și drepturile omului în RM, cunoașterea bunelor practici de bună guvernare și determinarea perspectivelor reale

de adoptare la contextul național, precum și a căilor de îmbunătățire a situației la compartimentele sus menționate.

În mod particular, studiul realizează prezentarea și evaluarea datelor obținute în rezultatul măsurării percepției cetățenilor, din perspectiva performanței și calității serviciilor publice, asupra unei guvernări bazate pe respectarea drepturilor omului. Concomitent, pentru a determina factorii potențatori necesari pentru crearea unui sistem de administrație publică eficientă, responsabilă, credibilă, transparentă și deschisă în relația cu beneficiarii serviciilor oferite, a fost aplicat testul de verificare a calității de bună guvernare, propus de Comisia Europeană prin „Cartea albă privind guvernarea europeană”, în formulă adaptată, cu scopul identificării perspectivelor de îmbunătățire a funcționalității instituțiilor puterii de stat, racordării la standardele europene de guvernare eficientă și implimentarea bunelor practici.

Cercetarea a fost realizată în perioada în care la nivel global statele au fost plasate în condițiile unei confruntări cu pandemia provocată de SARS-CoV-2, care a pus la încercare nu doar guvernele, dar și cetățenii și a determinat o formulă în care drepturile omului au fost restricționate. În atare condiții, buna guvernare și drepturile omului au fost supuse unei noi provocări, chiar și în statele cu tradiții democratice instituite și cu mecanisme funcționale de protecție. Printre marile încercări cărora autoritățile Republicii Moldova trebuiau să facă față a fost asigurarea dreptului de acces la servicii publice, la informații de interes public, dreptul de participare la luarea deciziilor, dreptul la muncă și la un trai decent, dreptul la libera circulație, la libertatea exprimării și a întrunirilor, cărora „nu întotdeauna le-au făcut față”<sup>7</sup>.

Studiul de față nu a prevăzut, la etapa inițială, o formulă inedită de transfer a activităților tradiționale, inclusiv și a celei de cercetare, în format online, de măsuri instituite la nivel local și mondial de restricționare a drepturilor și libertăților. Cu atât mai mult, netradițională a fost de la declanșarea pandemiei și activitatea de guvernare, precum și stilul de viață obișnuit a devenit unul distinct și diferit. Din aceste considerente datele obținute în rezultatul cercetării realizate prin utilizarea instrumentelor

---

7. Ibidem., p.3.

TIC, în format online, sunt conjugate și cu provocări, probleme, dimensiuni care au fost profilate de pandemie. Cercetarea în cauză își propune să scoată în evidență, ținând cont de particularitățile socio-politice și economice a Republicii Moldova și a efortului de reformare a instituțiilor de stat în vederea beneficiului cetățeanului ce au fost întreprinse în vederea creșterii calității guvernării și sporirii gradului de asigurare a drepturilor și libertăților fundamentale. Or, Republica Moldova în perioada imediat următoare are mai multe priorități (de natură economică, socială, ecologică, politică, juridică), dintre care ameliorarea calității guvernării în conformitate cu principiile bunei guvernări, înlăturarea curențelor și problemelor cu care se confruntă (probleme de integritate, profesionalism, lipsă de responsabilitate și transparență decizională ș.a.) necesită măsuri strategice, bazate pe așteptări, pe politica pașilor mici direcționată spre edificarea cu adevărat a unei societăți democratice în care drepturile și libertățile umane sunt prioritare.

Provocarea cea mare atât pe termen scurt, cât și mediu este structurarea și determinare mecanismului eficient care să susțină dorința de a avea la nivel național o *guvernare bună*, continuă și eficientă, indiferent de schimbările, provocările ce pot să existe (socio-culturale, economice, de mediu ș.a.). Corespunzător acestui obiectiv, cunoașterea percepției și așteptărilor cetățenilor, a opiniilor funcționarilor despre gradul de asigurare a drepturilor sunt considerate unități primare, fundament de evaluare și de determinare a direcțiilor în care la nivel național este necesar a fi depuse eforturi, care sigur că nu pot fi văzute ca acțiuni dispersate, singulare ori epizodice, ci acțiunii și eforturi sistemice, integrate în care sunt implicați și factorii de decizie (în sensul de guvernare) și cetățenii. Cunoașterea și înțelegerea problemelor cu care se confruntă cetățenii precum și a modului în care aceștea percep guvernarea este esențială la etapa de inițiere a unui **proiect de țară de modernizare**.

Pentru a cunoaște la etapa inițială direcția de derulare a cercetărilor au fost luate în considerare următoarele aspecte supuse evaluării:

- Măsurarea percepției cetățenilor asupra bunei guvernări și drepturilor omului cu referire la modul de înțelegerea a bunei guvernări, identificarea problemelor cetățenilor în raport cu guvernarea, a



modului în care guvernarea oferă suficiente instrumente de protecție și respectă drepturile și libertățile cetățenilor și care sunt măsurile necesare pentru creșterea eficienței guvernării; gradul de încredere în guvernare, precum și răspunderea, transparența, participarea;

- Măsurarea opiniei actorilor implicați în guvernare, reprezentanți a instituțiilor de stat, cu referire la modul de înțelegerea a bunei guvernări, a problemelor cetățenilor în raport cu guvernarea, a capacității guvernării de a asigura protecția drepturilor, a gradul de eficiența și responsabilitate, a opiniei cu referire la transparență și participare, precum și controlul corupției;
- Măsurarea ori evaluarea convergențelor de opinie și a discrepanțelor/divergențelor dintre răspunsurile oferite de funcționari și cele ale cetățenilor, urmărind opiniile expuse la întrebări similare și printr-o raportare în exterior, la alte cercetări realizate la nivel național.

Toate cele trei aspecte integrate în conținutul cercetării reflectă principiile reformei administrației publice incluse în *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* și sunt conforme principiilor bunei guvernări recunoscute și aplicate la nivelul Uniunii Europene prin *Carta Albă a Guvernării*<sup>8</sup> și prin *Ghidul privind calitatea administrației publice*<sup>9</sup>, documente aprobate de Comisia Europeană, și principiile pentru guvernare la nivel local<sup>10</sup>, recomandate de Consiliul Europei.

La moment, se simte necesitatea unui salt decisiv, un efort consolidat în direcția nu doar a revizuirii reformelor inițiate și eșuate, a impedimentelor care au încetinit ori poate chiar deturnat procesul de democratizare a societății, a reformelor și strategiilor naționale de consolidare a statului de drept și democrației, dar și pentru elaborarea unor studii ce ar oferi o evaluare retrospectiv-prospectivă pentru o clarificare asupra direcției în care trebuie strategic să fie orientate politicile de stat, ținându-se cont

---

8. *Carta Albă a Guvernării*. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:l10109&from=RO>

9. *Ghidul privind calitatea administrației publice*. Disponibil: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&lang-Sel=&pubType=434>

10. <https://www.worldbank.org/en/country/moldova/publication/briefing-book>



de cerințele aflate în continuă creștere a cetățenilor și de schimbările continue ce au loc la nivel de state și societăți. În acest exercițiu de loc ușor, de reconsiderare a relației dintre guvernare și cetățeni, se reclamă construirea unui parteneriat capabil să contribuie la dezvoltarea unei societăți democratice, bine guvernate și cu un grad sporit de protecție a persoanei.

## II. REPERE TEORETICO-METODOLOGICE A STUDIULUI

Studiul în cauză înglobează constatări și analize ale datelor obținute ca rezultat materializat al valorificării practicilor instituite în condițiile actuale ale Republicii Moldova, în intenția de determinare a mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului necesare a fi implementate în viziunea cetățenilor, în calitate de beneficiari finali, și în cea a funcționarilor, reprezentanți ai instituțiilor/autorităților în calitate de furnizori de servicii. Exercițiul dat urmărește suprapunerea rezultatelor dintr-o dublă perspectivă (vertical-orizantal și orizantal-vertical) prin aplicarea metodei comparative și a analizei critice pentru a identifica fundamentul configurării reperelor ghidului de bună guvernare axate pe respectarea drepturilor omului la nivel național, prin studiul practicilor de bună guvernare implementate în experiența internațională. Acest subiect prezintă interes pentru specialiști (teoreticieni și practicieni) din diverse domenii de activitate, dar mai mult decât orice pentru cetățenii țării, contribuind la generarea principiilor bunei guvernări, dar și la crearea condițiilor optime pentru desfășurarea activității acesteia.

În realizarea cercetării apriori prezumăm că autoritățile publice sunt capabile să gestioneze politicile în temeiul respectării drepturilor fundamentale a tuturor cetățenilor. În plus, autoritățile publice dețin instrumente și mijloace pentru încurajarea cetățeniei active și a dezvoltării mecanismelor de bună guvernare și protecție juridică atât în domeniul privat, cât și cel public. Astfel, buna guvernare cuprinde procesul complex de administrare publică la nivel național și local. În conținutul dat, ***definim buna guvernare ca fiind ansamblul de calități organizațional-manageriale și personale, din domeniul public, care realizează, exercită guvernarea în numele interesului și binelui cetățenilor, pun în mișcare guvernarea și acționează promovând principiile statului de drept.*** Buna guvernare, ca concept este unul polivalent, cuprinzând *răspunderea* autorităților publice, demonstrând importanța responsabilității structurilor publice administrative pentru deciziile acestora. În același timp, aceasta implică *transparență*, permițând cetățenilor să urmărească cursul actelor administrative în procesul de luare a deciziilor, dar și *participarea*, și *statul de drept*. Astfel, studiul calității

guvernării axate pe respectarea drepturilor omului joacă un rol important în luarea deciziilor pentru potențiali promotori, în elaborarea de politici de stat, dar și pentru cetățenii Republicii Moldova, în calitate de beneficiari finali ai guvernării. În același timp, este un instrument important pentru identificarea unor domenii cu potențial pentru dezvoltarea societății, contribuind la planificarea strategică a statului. Respectiv determinarea premizelor metodologice reprezintă primul pas în planificarea, colectarea datelor de teren, analiza și interpretare rezultatelor obținute.

### **2.1. Delimitări teoretice**

În lumea globalizată asistăm la o tendință obsesivă pentru guvernare, percepută și ca acces și deținere a puterii, precum și la dezbateri asupra conceptului de guvernare locală, națională, mondială. Problematika guvernării este temă de interes pentru politici europene, pentru mediul academic, pentru societatea civilă, se regăsește în formate diverse în acorduri internaționale de cooperare, dar și implementată în varii domenii de activitate. În rezultat, datorită importanței sale practice se constituie într-o arie de politici de stat, se identifică în acțiuni concrete, dar și în proiecte de cercetare, nu în formula unei probleme de natură tehnică, ci în cea a unui subiect de interes pentru toți actorii sociali.

Odată ce a intrat în circuitul științific și în limbajul cotidian, aceasta s-a cristalizat ca fiind reperul polivalent al practicilor existente și pretențiilor în creștere înaintate instituțiilor, organizațiilor, corporațiilor. Conceptul „bună guvernare” a devenit o condiționalitate și un instrument de măsurare și evaluare empirică a guvernantei asumate. Astfel, în condițiile actuale se profilează și nevoia de a oferi probe/dovezi ale necesității creșterii eficienței și eficacității instituțiilor de stat, a impactului real al politicilor de stat în diverse domenii de activitate, dar și de identificare a acțiunilor orientate spre îmbunătățirea guvernantei.

Din punct de vedere noțional buna guvernare are o vastă arie de aplicabilitate cu încărcătură politică, socială și valorică, care vine să acopere o arie largă de necesități, deaceia și se impune evaluarea guvernării de către cetățeni și implementarea practicilor capabile să răspundă așteptărilor acestuia. În această ordine de idei relevant este studiul realizat de către Consiliul Europei în Republica Moldova „Ghid practic privind transparența

și participarea cetățenilor”. Conform acestui studiu „guvernele pot funcționa eficient numai dacă se bucură de încrederea cetățenilor lor”. Ulterior, studiul subliniază că „profesionalismul și integritatea guvernelor și a administrațiilor locale, precum și capacitatea acestora de a funcționa într-o manieră transparentă, receptivă și responsabilă vor duce fără îndoială la servicii consolidate, îmbunătățite și echitabile pentru cetățeni. Prin urmare, reprezentanții naționali și locali aleși trebuie să acționeze ca modele/exemple în domenii precum deontologia profesională, transparența și luarea deciziilor în mod participativ”<sup>11</sup>. Reieșind din importanța bunei guvernări pentru bunăstarea cetățenilor oricărui stat de drept, în ultimele decenii s-a cristalizat din ce în ce mai des necesitatea evaluării instituțiilor publice și funcționarilor acestora. Astfel răspunzând cerinței în creșterea de calitate și de eficientizare a serviciului public și care ar putea să răspundă cât mai rapid necesităților cetățenilor, organizațiile internaționale, centre de cercetare, organizațiile neguvernamentale ș.a. au inițiat studii pentru măsurarea bunei guvernări. În această ordine de idei, pe plan internațional există cel puțin trei inițiative pentru măsurarea bunei guvernări, bine cunoscute: Banca Mondială, Universitatea Națiunilor Unite și Asistența pentru dezvoltare a Comitetului Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică.

Studiul realizat de către Hădădea și Hințea confirmă că conceptul de bună guvernare a fost utilizat mai întâi de organizațiile internaționale (de exemplu Națiunile Unite, Uniunea Europeană, Banca Mondială). Respectiv, politicile de bună guvernare implementate (Banca Mondială, Fondul Monetar Internațional (FMI), Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE)) inițial, erau apreciate în dependență de reformele economice implementate și menținerea stabilității politice<sup>12</sup>. Spre deosebire de perioada de început, ulterior aria conceptuală s-a extins, cuprinzând multiple valențe de impact pentru cetățenii statelor. Astfel, în raport cu buna guvernare se regăsesc realități sociale și instituționale

11. Republica Moldova. Ghid Practic Privind Transparența și Participarea Cetățenilor. Chișinău 2017. Disponibil: <https://rm.coe.int/handbook-moldova-ron/1680788ff5>

12. Hădădea, I. C., Hințea, C. E. Evaluarea Actului de Guvernare la nivel local din perspectiva bunei guvernări. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*, nr. 2 (43), p. 18–32, 2018.

precum: corupția, eficiența instituțională, integritatea, transparența. De menționat este și faptul că în raport cu buna guvernare au obținut o nouă configurare și redimensionare și drepturile omului, care s-au profilat în calitate de centru de greutate al activității instituțiilor de stat, ca unitate de măsură, ca criteriu și ca utilitate.

În concordanță cu tendințele de ultimă oră la nivel internațional, în context național, în perioada de după independență prin concursul organismelor internaționale au fost inițiate procese reformatoare, orientate spre democratizarea societății moldovenești, spre promovarea valorilor statului de drept, spre creșterea actului de conducere etc. Totuși din considerente de instabilitate politică, crize sociale, de mediu, economice și politice frecvente, creșterea corupției, birocratie etc., care continuă să fie un impediment serios în implementarea principiilor și standardelor de bună guvernare, se înregistrează și încălcări ale drepturilor fundamentale, consfințite în Declarația Universală a Drepturilor Omului. Multiplele probleme identificate la nivel național indică necesitatea unui stat inovațional<sup>13</sup> cu instituții inteligente, capabile să promoveze mecanisme noi de conducere, să creeze platforme sociale de implicare civică și cetățenie participativă, cu instrumente și mecanisme pentru asigurarea și respectarea drepturilor omului. Consecutiv, buna guvernare se referă la activitatea instituțiilor statului, guvernului și a societății civile, și dezvoltarea capacității de a răspunde și satisface așteptările cetățenilor în condițiile statului de drept.

Astfel, în vederea atingerii scopului propus, prioritar este să determinăm ce urmărim să măsurăm, într-un caz, prin evaluarea guvernării prin prisma gradului de protecție a drepturilor omului din perspectiva cetățenilor, în altul, prin evaluarea opiniilor funcționarilor cu referire la guvernare și drepturile omului. Pentru a crește gradul de democratizare a societății, a contribui la stabilitatea și integritatea acesteia, nimeni probabil nu poate nega necesitatea depășirii contradicțiilor existente, înregistrate și mediatizate la nivel de activitate instituțională, dar și necesitatea depășirii

---

13. Guceac, I. Constituționalismul și statul de drept în Republica Moldova. Realități și perspective. În: *Revista de știință, inovare, cultură și artă*. Academos. Nr.3, 2017.

nivelului de sărăcie, de dezintegrare socială și instituțională etc. În același timp, destul de dificil pare a fi preluarea unor standarde și principii ale bunei guvernări existente și funcționale în alte contexte social-politice, de mediu, economice și juridice și de a le impune în context național, nu pentru că ele nu ar fi bune pentru noi, ci pentru că este necesară cunoașterea necesităților cetățenilor, cerințelor acestora înaintate față de instituții de stat implicate în actul de guvernare, dar și pentru că este necesară adoptarea unei politici de ajustare la realitățile RM și de implementare inteligentă și treptată în practica de guvernare.

Experiențele de evaluare, implementate în mediul internațional, ale bunei guvernări au scos în evidență faptul că o guvernare ineficientă este un impediment al dezvoltării sociale, ecologice și economice a țării. Astfel este necesară stabilirea la nivel național a unor standarde de bună guvernare, implementarea acestora și monitorizarea din prisma eficient-ineficient. În acest sens, vom identifica opinii ce menționează că democrația și relațiile social-economice sunt două structuri ale ordinii sociale contemporane, totodată și faptul că pe lângă multe alte avantaje pe care ni le oferă, identificarea mecanismelor de asigurare a securității juridice a persoanei trebuie să fie o prioritate la nivel de țară, și la nivel de persoană.

Presupunând dimensiuni precum cea economică, socială, ecologică, politică, juridică, axiologică etc. buna guvernare face referință în primul rând la un stat cu instituții capabile să asigure stabilitatea, să respecte legea și să ofere șanse egale cetățenilor de a le fi protejate și respectate drepturile. În rezultat, cel puțin trei vaste domenii sunt vizate de buna guvernare:

1. Validarea socială a politicilor de stat orientate spre minimalizarea sărăciei și maximizarea capacității instituționale de a oferi condiții egale de dezvoltare și valorificare a potențialului uman în domeniile social, ecologic, politic, juridic și economic actual;
2. Creșterea capacității instituțiilor statului ca prin instrumente juridice să soluționeze conflicte sociale și să asigure ordinea socială;
3. Respectarea drepturilor omului, pluralismului politic, integrității și echilibrului social.

## **2.2. Ce înțelegem prin buna guvernare?**

O bună guvernare, în opinia noastră, primordial se va axa pe crearea unui mediu favorabil manifestării potențialului creator uman (atât din perspectiva dimensiunii sale raționale, cât și sociale), în condiții de maximă și deplină protecție a drepturilor fundamentale a fiecărui cetățean al statului în parte și a tuturor, luați împreună. În acest proces de garantare a drepturilor și libertăților, instituțiile statului au un rol esențial, extrem de important atât în calitate de facilitator și promotor al drepturilor, cât și ca un actor capabil de a diminua considerabil disponibilitatea, accesibilitatea, acceptabilitatea și calitatea acestora. În conformitate cu criteriul disponibilității, sistemul de instrumente și mecanisme de asigurare a drepturilor ar trebui să fie oferit de instituții capabile să livreze în principiu serviciile de rigoare, care vor include disponibilitatea, accesibilitatea, acceptabilitatea, calitatea ș.a. „Disponibilitatea presupune existența în principiu a instituțiilor care livrează servicii din domeniul unui sau altui drept. Accesibilitatea presupune că, în cazul în care există instituții care livrează servicii, acestea trebuie să fie accesibile pentru titularul de drepturi fără discriminare. Accesibilitatea, include patru direcții, care se intersectează: nediscriminarea, accesibilitatea fizică, accesibilitatea economică, accesibilitatea informațională. Acceptabilitatea se referă la faptul că serviciile urmează să ia în considerare specificul cultural sau de context al titularului de drepturi, astfel încât acesta să poată accepta serviciile propuse, să beneficieze de ele. Calitatea este elementul care dă substanță drepturilor sociale și economice. Nu este suficient ca serviciile să fie disponibile, accesibile și acceptabile. Dacă acestea sunt de o calitate proastă și ineficiente, toate eforturile pentru crearea lor sunt în zadar”<sup>14</sup>. În raport cu acestea, asigurarea respectării drepturilor omului în Republica Moldova este, în primul rând, sarcina autorităților naționale. Aceste instituții au competențe pe această dimensiune, sunt investite cu putere și sunt entități care pot aduce cel mai mare impact în asigurarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

---

14. PNUD. *Percepții asupra Drepturilor Omului în Republica Moldova*. Chișinău. 2018, p.7. Disponibil: [https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective\\_governance/percep\\_ii-asupra-drepturilor-omului-in-republica-moldova.html](https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/percep_ii-asupra-drepturilor-omului-in-republica-moldova.html)



Studiul prezentat de PNUD privind percepțiile asupra drepturilor omului în Republica Moldova, relevă că necătând la faptul că rolul instituțiilor statului în respectarea drepturilor omului este unul major și suficient de bine conștientizat de către cetățeni, totuși se consideră că Parlamentul și Guvernul rămân a fi pe primul loc la capitolul încălcarea drepturilor omului. Conform rezultatelor obținute, circa două treimi din respondenți consideră că respectivele instituții încalcă drepturile omului în mare măsură<sup>15</sup>. În opinia a peste 62% din respondenți, alte două instituții care încalcă drepturile omului, sunt Judecătoriile și Poliția<sup>16</sup>. Respectiv, acest studiu scoate în evidență o satisfacție redusă a cetățenilor față de calitatea politicilor publice actuale pe dimensiunea respectarea și protecția drepturilor omului. Prin urmare, deficiențele și restanțele la încorporarea abordării bazate pe preoretizarea drepturilor precum și lipsa unei bune guvernări determină percepția negativă a populației în privința activității instituțiilor de stat și a modului în care sunt respectate drepturile fundamentale.

În aceste condiții se impune evaluarea situației la moment din perspective duble (cea a reprezentanților instituțiilor de stat și cea a cetățenilor), pentru a obține o viziune de ansamblu, a studia atitudinea cetățenilor față de guvernare prin prisma evaluării mecanismelor actuale de guvernare axate pe protecția drepturilor omului și a oferi soluții în direcția creșterii gradului de eficiență a instituțiilor de stat prin instrumentele bunei guvernări și a mecanismelor de protecție a drepturilor omului. Cu toate ca Republica Moldova a semnat și ratificat cele mai importante acorduri și tratate internaționale privind drepturile omului, implementarea acestora este anevoioasă. Corespunzător tendințelor de ultimă oră în contextul proceselor prin care trec state și societăți, evaluarea eficienței mecanismelor actuale de guvernare axată pe protecția drepturilor omului devine extrem de necesară și actuală. Direcționate în această privință sunt și acțiuni concrete care au loc la nivel de țară, precum aprobarea în 2019 de către Guvernul RM a proiectului elaborat de Ministerul Justiției, în temeiul art. 2-4 din Hotărârea Parlamentului nr. 89/2018 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii

---

15. Ibidem, p.9.

16. Ibidem, p.23.



2018–2022<sup>17</sup>, instituirea Consiliului național pentru drepturile omului și Secretariatului permanent pentru drepturile omului. „Consiliul este un organ consultativ al Guvernului creat în scopul asigurării unui mecanism eficient de elaborare și evaluare a implementării documentelor de politici în domeniul drepturilor omului. De asemenea, acesta va monitoriza implementarea tratatelor internaționale din domeniul drepturilor omului la care Republica Moldova este parte, precum și respectarea angajamentelor asumate”<sup>18</sup>.

În această ordine de idei relevante sunt studiile de evaluare a activității instituțiilor statului, dar și a politicilor acestora, din ultimele decenii, care au preferat introducerea conceptului de bună guvernare. Dacian, Neamțu, și Hamlin consideră că inițial acest concept a fost folosit de către economiști, făcând referință la F. Arib<sup>19</sup> și politologi, iar mai recent a început a fi folosit intens de către organizații internaționale, cum ar fi Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional, pentru a evalua rezultatele politicilor implementate, și ulterior și de către Națiunile Unite și Uniunea Europeană, culminând cu adoptarea Cărții Albe și a Cărții Drepturilor Fundamentale în UE<sup>20</sup>. Carta Albă<sup>21</sup> definește cinci principii pentru o bună guvernare: deschidere, participare, răspundere, eficiență, coerență, tuturor fiindu-le aplicabile proporționalitatea și ierarhizarea. Toate aceste principii sunt reperele unei guvernări democratice și se aplică la toate nivele guvernamentale – global, european, național, regional și local. Urmărind implementarea tuturor acestor principii prin politici și instrumente juridice se vor reuși schimbări calitative și transformări sociale importante. Mai mult, buna guvernare nu trebuie privită doar din punct de vedere conceptual, raportată scopului final - dezvoltarea umană

17. Hotărârea Parlamentului nr. 89/2018 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018–2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 295-308, art. 457, 2018.

18. Ministerul Justiției al Republicii Moldova. 2019. Guvernul a Decis Crearea Consiliului Național Pentru Drepturile Omului. Comunicate de presă. Disponibil: <http://www.justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=4246>

19. Arib, F. Organisations Economiques Internationales et Gouvernance. In: Problemes economiques ,2839, 2004.

20. Neamțu, B., Dacian, D., Hamlin, R. E. Law in Action: Case Studies in Good Governance. Institute for Public Policy and Social Research. Michigan: East Lansing. 2011, 424 p.

21. Carta Albă a Guvernării. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:10109&from=RO>

și creșterea bunăstării cetățenilor trebuie apreciată și din punct de vedere instrumental și procesual. În opinia autorilor Hădădea și Hințea cea mai exhaustivă și relevantă definiție a bunei guvernări este prezentată de către Banca Mondială, dat fiind faptul că aceasta include: dimensiunea statului de drept pentru a garanta securitatea cetățenilor; bună administrare cu finanțării echitabile din fondurile publice, responsabilitatea celor care gestionează afacerile publice și transparența<sup>22</sup>.

**Tabel 1. Definiții ale bunei guvernări**

| <b>Autori</b>         | <b>Definiție a conceptului de bună guvernare</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>UNPD</b>           | Caracterizată ca „participativă, transparentă, responsabilă, eficientă și echitabilă, promovează statul de drept, se asigură că prioritățile economice, sociale, economice se bazează pe consensul de conducere în societate și că vocile cele mai sărace și cele mai vulnerabile sunt auzite în procesul decizional, luând în considerare alocarea resurselor de dezvoltare”.                        |
| <b>USAID</b>          | Transparența, pluralismul, implicarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor, reprezentarea și responsabilitatea, concentrându-se pe: consolidarea legislativă, descentralizarea și guvernanta locală democratică, anticorupția, relațiile civil-militare și îmbunătățirea implementării politicilor.                                                                                          |
| <b>OECD</b>           | Buna guvernare are opt caracteristici majore. Este participativă, orientată spre consens, responsabilă, transparentă, receptivă, eficientă și echitabilă și incluzivă și respectă statul de drept. Aceasta asigură că problema corupției este redusă la minimum, sunt luate în considerare opiniile minorităților și că vocile celor mai vulnerabili din societate sunt audiate în luarea deciziilor. |
| <b>Banca Mondială</b> | Incluziunea și responsabilitatea stabilite în trei domenii-cheie: selecția, responsabilizarea și înlocuirea autorităților (voce și responsabilitate, stabilitate și lipsă de violență, eficiența reglementărilor instituțiilor, gestionarea resurselor, respectarea instituțiilor, legile și interacțiunile dintre actorii din societatea civilă și politica), controlul corupției și domnia legilor. |

Sursa: Hădădea, Ionuț Cătălin, Călin Emilian Hințea. 2018. „Evaluarea Actului de Guvernare La Nivel Local Din Perspectiva Bunei Guvernări”. Revista Transilvană de Științe Administrative 2(43): 18–32, p. 20.

22. Hădădea, I. C., Hințea, C. E. *Operă citată*.

Diferit de Hădădea și Hințea, alți autori printre care Johnson și Minis Jr., elaborează o analiză exhaustivă asupra definițiilor bunei guvernări, și ajung la concluzia că marea majoritate a autorilor pun în evidență aspecte similare. Printre caracteristicile sau dimensiunile identificate de către Johnson și Minis Jr. sunt atribuite fundamentării bunei guvernări, care cuprind:

- *Legitimitatea* - cetățenii acceptă autoritatea publică a celor de la putere, recunosc existența unui set de reguli, mecanisme, proceduri de sancționare.

- *Răspunderea* - aflată în dependență de legitimitatea deținătorilor puterii care vor fi percepuți drept legitimi dacă răspund în fața cetățenilor. Responsabilitatea este asigurată prin intermediul proceselor de selectare a celor de la guvernare și prin intermediul procedurilor publice de luare a deciziilor, iar rezultatele acestor procese sunt supravegheate și discutate de către publicul larg.

- *Eficiența* - este în special o dimensiune tehnică, și se referă la capacitatea administrațiilor publice de a transforma eficient resursele publice în servicii și infrastructură, care să corespundă priorităților determinate de interesul public. Performanța și procedurile transparente sunt aspectele cheie ale unei gestiuni publice eficiente.

- *Disponibilitatea informației*: fluxul de informații, deschiderea este cheia de legătură dintre societatea civilă și guvern. Aceasta permite publicului să aprecieze eficacitatea celor de la guvernare. Iar capacitatea publicului de a participa și de a-i responsabiliza pe cei de la guvernare depinde de disponibilitatea informațiilor legale, procedurilor și rezultatelor activității<sup>23</sup>.

Astfel, conceptul de bună guvernare comasează câteva principii și instrumente care luate împreună contribuie la o mai bună și mai eficientă administrare publică sau guvernare. Respectiv, buna guvernare este un concept multidimensional. Unele definiții identifică patru dimensiuni ale guvernantei, altele șase, iar altele opt <sup>24</sup>.

23. Johnson, R.W., H.P. Minis Jr. Toward Democratic Decentralization: Approaches to Promoting Good Governance. *Research Triangle Institute*. 1996. Disponibil: [https://www.rti.org/sites/default/files/resources/Toward\\_demo\\_decen.pdf](https://www.rti.org/sites/default/files/resources/Toward_demo_decen.pdf)

24. Notă: Diferențe de definire pot fi consultate la: Disponibil: <http://www.worldbank.org>; <http://www.adb.org>; <http://www.escap.org>

În rezultat, buna guvernare a fost până acum definită ca fiind o totalitate ori o combinație a următoarelor dimensiuni: responsabilitate, transparență, participare, statul de drept, calitatea reglementărilor, stabilitatea politică, sensibilitate, consens, echitate și incluziune. În această ordine de idei menționăm că în configurația tangențelor conceptuale ale bunei guvernări apare și noțiunea de corupție. Astfel, eradicarea corupției este uneori abordată ca o dimensiune separată, iar alteori corupția este, în general, prezentă în condițiile raportării bunei guvernări la principiile statului de drept. Aceste dimensiuni (responsabilitate, transparență, participare, statul de drept, calitatea reglementărilor, stabilitatea politică, sensibilitate, consens, echitate și incluziune) se completează reciproc și se consolidează reciproc, de asemenea, ele împărtășesc și o legătură semantică.

O contribuție importantă în analiza conceptului de bună guvernare este realizată de S. Punyaratabandhu. Aceasta examinează literatura privind buna guvernare și relevă două caracteristici importante ale acesteia <sup>25</sup>. În primul rând, buna guvernare se bazează pe relații de cooperare și susținere reciprocă între trei părți interesate: *guvernarea, societatea civilă și sectorul privat*. În al doilea rând, buna guvernare este o construcție normativă, formulată în baza unor valori. Aceste valori, s-au constituit în timp și, de obicei, sunt formulate de instituțiile internaționale donatoare, pentru a asigura utilizarea eficientă a asistenței financiare pentru dezvoltarea țărilor beneficiare. Anume din acest motiv și Republica Moldova a elaborat o declarație de bună guvernare în 2018<sup>26</sup>.

Astfel, existența relațiilor de cooperare dintre guvernare, societatea civilă și sectorul privat se manifestă ca una esențială. În același timp,

---

25. Punyaratabandhu, S. Citizen Attitudes toward the Concept of Good Governance: A Survey of the North and Northeast Regions of Thailand. *NIDA Development Journal* 48(2): 2550–73. 2008.

26. *Notă*: La data de 16 februarie 2018, Secretarul General al Guvernului Lilia Palii a semnat Declarația privind buna guvernare în teiul prevederilor art.16, alin.(1) din Legea nr.229 din 23.09.2010 pentru a garanta donatorilor externi despre faptul ca Guvernul „dispune de un sistem de management financiar și control a carui organizare și funcționare permite furnizarea unei asigurari rezonabile precum ca fondurile publice alocate în scopul atingerii obiectivelor strategice și operationale au fost utilizate în condiții de transparenta, economicitate, eficienta, eficacitate, legalitate, etica și integritate”

autorii preocupați de subiectul în cauză, menționează că o societate civilă care susține guvernarea în realizarea reformelor este o condiție necesară pentru crearea unei bune guvernări, deaceia și în condițiile în care relațiile de cooperare sunt slabe ori inexistente apar multiple probleme la nivel de guvernare, participatie, implicare civică, drepturi și libertăți etc. Mai mult ca atât, atunci când există o disonanță culturală, când tradițiile și valorile unei societăți civile diferă de normele impuse din exterior, scopurile urmărite, obligațiile asumate față de cetățeni, dar și față de organisme internaționale riscă să nu se respecte. De exemplu, societatea civilă din Republica Moldova ar putea să nu fie suficient de pregătită pentru a îndeplini funcția de monitorizare independentă care este fundamentul reformelor implementate în alte țări ale lumii. Sau, cultura ierarhică tradițională și preferințele valorice ale cetățenilor pot să nu susțină normele democratice încorporate de către donatorii externi. Or, responsabilitatea, transparența, participarea, statul de drept presupun o societate democratică, egalitară, și participativă. La acest capitol, Republica Moldova încă mai rămâne a fi ancorată în cultura tradițională, bazată pe unele relații ierarhice, ceea ce semnifică atribuirea și investirea puterii și autorității în dependență de scara ierarhică. În același timp ierarhia în relațiile sociale este urmată cu obediență. Această situație reprezintă o barieră a libertății de exprimare și echității sociale, respectiv reduce semnificativ capacitatea de a evalua obiectiv acțiunile guvernării.

În Republica Moldova multiple reforme au avut loc în baza obligațiilor asumate în fața partenerilor și sub influența cerințelor instituțiilor donatoare externe, în special după crizele economice, problemele de mediu, politice și sociale din perioada de după independență, acestea au fost în mare măsură parte a ofertei guvernamentale, reformele fiind operate de sus în jos (*top-down*). Însă o atenție redusă a fost acordată opiniei cetățenilor. Ce fel de guvernare așteaptă sau își doresc cetățenii moldoveni? La fel de importante, sunt și cunoașterea valorilor și atitudinilor lor față de semnificațiile conceptului de bună guvernare? Sunt acele valori și atitudini favorabile dezvoltării Republicii Moldova și în beneficiul cetățenilor? Susțin aceștea exercitarea bunei guvernări? Cum răspund mecanismele de guvernare actuale la necesitatea protecției drepturilor fundamentale ale cetățenilor moldoveni? Care sunt cele mai critice dimensiuni ale guvernării

actuale în opinia cetățenilor? etc.

În concordanță cu aceste multiple interogații, studiul realizat vine să determine fundamentele pe care ar putea fi configurată o standartizare a bunei guvernări bazate pe mecanisme de protecție a drepturilor omului reieșind din particularitățile și realitățile Republicii Moldova.

În temeiul acestui conținut se urmărește, investigarea și elaborarea materialelor științifice care să ofere răspunsuri la multiplele întrebări, având ca reper identificarea opiniei cetățenilor din Republica Moldova privind mecanismele de guvernare axată pe protecția drepturilor omului, dar și luând în considerare bunele practici existente, ce pot fi valorificate în direcția unui salt calitativ pe dimensiunea guvernare și drepturile omului. Bunele practici fiind considerate „o filosofie, politică, proces și/sau strategie cu caracter inovator care generează un impact pozitiv, rezolvă o problemă și/sau creează noi oportunități”<sup>27</sup>.

---

27. Apud. Nicolescu C.E., Murgescu D.M. Bunele practici – vector de dezvoltare a administrației publice Românești. In: *Studii de știință și cultură*, anul VI, nr.1(20) martie 2010. P.143-155.

### 2.3. Cadrul metodologic de măsurare a guvernării axate pe drepturile omului

Cu scopul de a identifica răspunsul la întrebările formulate mai sus, centrul de greutate este atribuit percepției cetățenilor, respectiv obiectivul principal al cercetării este de a cunoaște prin intermediul unui sondaj sociologic opinia acestora privind 4 dimensiuni ale bunei guvernări: *statul de drept, gradul de responsabilitate a instituțiilor de stat, transparența acestora și participarea cetățenilor*.

De menționat este faptul că studii asemănătoare au fost realizate până la moment și în alte state, iar metodele de cercetare sau axate pe studii cantitative<sup>28</sup> sau altele au combinat studiul cantitativ cu cel calitativ<sup>29</sup>. Din analiza acestor studii, dar și din analiza studiilor relevante existente și disponibile de acces din Republica Moldova, adoptarea metodei cantitative este considerată oportună pentru o astfel de cercetare. Studiul cantitativ urmărește să includă un eșantion reprezentativ de persoane din Republica Moldova. Eșantionul fiind unul reprezentativ la nivel național și pe criterii de sex, grupe de vârste, studii.

Astfel, studiul privind evaluarea mecanismelor actuale de guvernare axată pe protecția drepturilor omului din perspectiva cetățenilor din Republica Moldova este unul complex și este constituit din câteva elemente importante de cercetare: ipotezele de cercetare, planificarea cercetării, colectarea datelor, măsurarea variabilelor și analiza rezultatelor.

În raport cu măsurarea opiniei cetățenilor au fost formulate câteva *ipoteze*: una, cea după care *factorul demografic* influențează în mare parte atitudinea cetățenilor față de buna guvernare. Astfel vârsta cetățenilor și opinia acestora față de buna guvernare sunt direct proporționale. De exemplu, persoanele de vârsta a treia, care au trăit experiența sistemului comunist de guvernare, unde practic nu exista dreptul de a exprima public și critic opinia despre guvernare, vor înainta mai puține solicitări față de actuala guvernare a Republicii Moldova, dar și vor aprecia mai puțin importanța implementării principiilor de bună guvernare. Aspect determinat de gradul de interacțiune redus cu instituțiile statului și

---

28. Punyaratabandhu, S. *Operă citată*.

29. Hădădea, I. C., Hințea, C. E. *Operă citată*.



funcționarii acestora, în virtutea vârstei și fiind mai puțin activi social și economic. Însă generația tânără și cu vârstă medie, va manifesta un grad sporit de opinii critice, deoarece aceștia nu se mai regăsesc în tiparele tradiționale a societăților autoritare și de frică ale sistemului comunist. Datorită oportunităților de călătorie vor fi la curent cu facilitățile de care se bucură cetățenii altor state, datorită capacității de a valorifica oportunitățile societății informaționale sunt informați despre bunele practici existente în alte state, dar și sunt cei care au tangențe directe și mai frecvente cu instituțiile statului.

O altă ipoteză este *influența pozitivă a educației asupra susținerii cetățenilor* față de buna guvernare și respectarea drepturilor omului. Astfel, cu cât mai înalt este nivelul de educație al cetățenilor cu atât mai mare este suportul acestora față de buna guvernare, deoarece aceștia cunosc cel mai bine responsabilitățile guvernării, dar și a rolului pro-activ al cetățenilor în responsabilizarea guvernării față de acțiunile întreprinse.

O a treia ipoteză este ca persoanele implicate în activități de management, cu funcții vor susține mai mult acțiunile orientate spre buna guvernare în societatea moldovenească, datorită posibilității de a interacționa mai des cu instituțiile statului. Astfel, această categorie de cetățeni nu numai că cunosc mai bine situația reală a activității instituțiilor de stat și gradul de respectare a drepturilor omului, precum și calitatea serviciilor publice prestate, dar și vor susține și încuraja măsurile orientate spre îmbunătățirea situației, optând pentru o mai bună guvernare, mai mult ca atât ei vor fi mai critici față de eșecurile guvernamentale și încălcarea drepturilor sale fundamentale.

Informarea corectă și cunoștințele adecvate despre guvernare joacă un rol primordial în formarea opiniei publice și a atitudinilor față de guvernare. Frecvența cu care se citesc ziarele, de exemplu, este un indicator relevant al accesării informației. Iar măsura în care cetățenii își cunosc drepturile, dar și instituțiile de stat la care se pot adresa în cazul în care le-a fost lezat unul dintre drepturile fundamentale, reprezintă un indicator viabil al bunei guvernări. Astfel, o altă ipoteză este că cu cât mai multe informații și cunoștințe deține cetățeanul cu atât mai conștient este acesta despre drepturile sale fundamentale și cu atât mai mult acesta va susține măsurile



orientate spre instituirea unei bune guvernări axate pe drepturile omului.

Gradul de satisfacție și încredere în instituțiile de stat, dar și în reprezentanții instituțiilor publice este invers proporțional atitudinii privind buna guvernare. Astfel, un nivel scăzut de satisfacție și de încredere vor determina ca cetățenii să prefere și să fie înclinați mai mult să susțină buna guvernare. Explicația aici este că un nivel sporit de satisfacție și de încredere reduce semnificativ necesitatea de a monitoriza guvernarea. Respectiv, nivelul scăzut al satisfacției și încrederii generează necesitatea de a monitoriza permanent guvernarea, dar și de a o ține în vizor (prin mecanisme de control și răspundabilizare) în cazul abuzurilor sau acțiunilor ilicite și în detrimentul respectării drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

Analiza studiilor realizate asupra bunei guvernări relevă că acestea au un caracter național și fiecare țară identifică și decide asupra dimensiunilor bunei guvernări implementate, care și sunt studiate. În Republica Moldova, de exemplu, în 2017 un studiu s-a focusat pe dimensiunea de transparență și participare a cetățenilor și a finalizat cu elaborarea unui *Ghid practic*<sup>30</sup>. Dimensiunea de transparență a fost analizată prin prisma câtorva indicatori: accesul la informații, datele deschise, divulgarea: declararea averii și conflictul de interes, auditul extern și respectarea codului de conduită a funcționarului public. Iar implicarea activă a cetățenilor a fost studiată prin prisma: mecanismelor de tratare a plângerilor, elaborarea deschisă (co-crearea) politicilor, bugetarea participativă, consultarea publică, petițiile publice. De menționat și faptul că cercetarea a identificat corupția (sub forma de mită, clientelism, conflict de interes, delapidare, fraudă) drept provocare majoră la adresa democrației și a statului de drept. Autorii consideră că corupția „determină luarea unor decizii și o alocare a resurselor care nu reflectă interesele cetățenilor și concentrează puterea politică în mâinile unui cerc restrâns. La rândul său, acest lucru face ca liderii politici și instituțiile să își piardă legitimitatea și încrederea populației, ceea ce determină scăderea capacității de a guverna”<sup>31</sup>. De asemenea, corupția face ca autoritățile să devină vulnerabile, ineficiente și ineficace în exercitarea

---

30. Republica Moldova. Ghid Practic Privind Transparența și Participarea Cetățenilor. Chișinău 2017. Disponibil: <https://rm.coe.int/handbook-moldova-ron/1680788ff5>

31. Ibidem, p.13.

atribuțiilor lor, precum și poate duce la desemnarea persoanelor în funcții publice pe baza favoritismului și nu în temeiul meritocrației. Astfel, acest studiu relevă necesitatea elaborării și implementării unor cercetări mai profunde ale bunei guvernări care ar include și mai multe dimensiuni ale conceptului, fapt ce ar permite o analiză completă a situației reale existente în Republica Moldova.

Anume pentru a contribui la soluționarea acestui deficit științific și empiric este orientată cercetarea în cadrul proiectului *Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului*. Accentul pus pe buna guvernare realizată prin preoretizare pe protecția drepturilor omului face comunitatea mai interesată și cu un potențial de furnizare a unor date relevante pentru înțelegerea mai bună a situației existente și în identificarea unor mecanisme de protecție a drepturilor omului și de instituire a principiilor bunei guvernări în Republica Moldova. Or, la moment datele indică încălcări flagrante ale drepturilor omului, situație devenită și mai problematică pe perioada de pandemie. Constatarea de bază inclusă în *Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în RM în anul 2020* este că „în anul 2020, în Republica Moldova, s-au produs multiple încălcări ale drepturilor omului și au fost impuse limitări exagerate care au condus la afectarea unor libertăți și a proceselor democratice la noi în țară. Criza COVID-19 a condus la adâncirea sărăciei, creșterea inegalităților, discriminări structurale și consolidate și la înrăutățirea situației privind drepturile omului. (...). În gestionarea pandemiei de COVID-19, autoritățile, în linii mari, nu au ținut cont de abordări bazate pe drepturile omului”<sup>32</sup>.

Prin cercetarea ***Studiu privind percepția cetățenilor asupra bunei guvernări axate pe drepturile omului*** ne-am propus măsurarea percepției cetățenilor asupra bunei guvernări axate pe respectarea drepturilor omului și de a propune o interpretare a datelor obținute, din perspectiva performanței și calității serviciilor publice pentru determinarea factorilor potențatori necesari pentru crearea unui sistem de administrație publică eficientă, responsabilă, credibilă, transparentă și deschisă în relația cu beneficiarii serviciilor oferite.

32. Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în RM în anul 2020. p.4.  
Disponibil: <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/04/Raport-2020-FINAL-RED.pdf>

Astfel, modelul de cercetare adoptat, a fost elaborat în baza metodei de instrument și eșantionare, care vor cuprinde 4 dimensiuni ale bunei guvernări și care vor fi dezvoltate în indicatori care vor permite evaluarea bunei guvernări bazate pe drepturile omului în Republica Moldova.

**Tabel 2. Model studiu**

| <b>Metodă</b> | <b>Analiza de date</b>      |
|---------------|-----------------------------|
| Instrument    | Grila de analiză            |
| Instrument    | 4 dimensiuni, 23 indicatori |
| Eșantionare   | Platforma on line           |

*Sursa:* Adaptat în baza modelului elaborat de Hădădea, Ionuț Cătălin, and Călin Emilian Hîntea. 2018. „Evaluarea Actului de Guvernare La Nivel Local Din Perspectiva Bunei Guvernări”. *Revista Transilvană de Științe Administrative* 2(43): 18–32. p.21.

Elaborarea instrumentului de cercetare și a eșantionului presupune analiza studiilor relevante, elaborarea chestionarului de colectare a datelor, elaborarea platformei on line de colectare a datelor și stabilirea dimensiunilor bunei guvernări axate pe drepturile omului și a indicatorilor corespunzători.

Astfel colectarea datelor s-a realizat prin intermediul unui chestionar sociologic on line, care conține un număr de 23 indicatori. Suplimentar la datele demografice și socio-economice/profesionale ale respondenților, prima parte a chestionarului a fost concepută pentru a elucida atitudinea cetățenilor față de buna guvernare, dimensiunile guvernării, precum și opiniile lor cu privire la caracteristicile dorite ale guvernării. A doua parte a chestionarului conține și întrebări ce țin de accesul la informații, dar și administrațiile și angajații publici, precum și nivelul de satisfacție al prestării serviciului public. Astfel, chestionarul de cercetare a fost structurat în baza următoarelor dimensiuni: răspunderea autorităților publice în fața cetățenilor, transparenta deciziilor asumate, statul de drept și respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor, implicare/participarea în procesele democratice.

Pentru o mai bună înțelegere a modului în care funcționează acest instrument de evaluare, considerăm că este util să oferim o imagine clară a fiecărui indicator, definiția acestuia și informații despre cum poate fi calculat. Studiul realizat de S. Punyaratabandhu reprezintă o sursă

de interes pentru cercetare<sup>33</sup>. Analiza modelului de cercetare utilizat de Punyaratabandhu relevă abordări interesante în elaborarea unui studiu asemănător și în Republica Moldova. Însă sunt identificate și unele diferențe contextuale care sunt luate în considerație și adaptate contextului național autohton. Astfel, în elaborarea chestionarului au fost considerate necesare a fi incluse următoarele dimensiuni ale bunei guvernări:

*Statul de drept*, care se referă la oferta cadrului legal și a reglementării puse în aplicare în mod imparțial de funcționari publici necorupți sau integri, asigurând respectarea principiilor statului de drept. Elementele de bază a unui stat de drept sunează dimensiunile de egalitate în fața legii, combaterea practicilor de corupție, precum și considerații mai subtile precum legalitatea și corectitudinea guvernului, astfel încât cetățenii de rând nu ar trebui să pună sub semnul întrebării legalitatea acțiunilor guvernamentale. Astfel, în chestionar au fost incluse următoarele întrebări/indicatori:

- Ce este în opinia Dvoastră buna guvernare?
- Mecanismele de guvernare actuale sunt axate pe protecția drepturilor fundamentale ale cetățenilor?
- Care sunt cele mai frecvente probleme în raport cu reprezentanții guvernării în Republica Moldova?
- După părerea Dvs, reprezentanții guvernării respectă drepturilor fundamentale ale cetățenilor?
- Din experiența Dvs. de relaționare cu instituțiile de stat / autoritățile publice v-au fost încălcate drepturile fundamentale?
- Dacă v-au fost încălcate drepturile, indicați care anume?
- Care credeți, sunt măsurile ce trebuiesc întreprinse pentru creșterea eficienței activității reprezentanților instituțiilor implicați în guvernare?
- Câtă încredere aveți în reprezentanții instituțiilor publice?
- Reprezentanții cărei instituții încalcă cel mai frecvent drepturile cetățenilor?

---

33. Punyaratabandhu, S. Operă citată.

*Răspunderea*, care se referă la faptul că funcționarii publici sunt responsabili de comportamentul lor, și de gradul în care își onorează atribuțiile de funcție, fapt ce înseamnă că comportamentele neadecvate sunt deschise dezbaterilor publice. Respondenții au fost întrebați despre atitudinea lor asupra faptului dacă, în opinie personală, acțiunile funcționarilor trebuie să fie supuse dezbaterilor publice sau nu. Astfel întrebările formulate sunt orientate spre identificarea răspunsurilor la următoarele întrebări:

- Cum apreciați îndeplinirea obligațiilor de serviciu de reprezentanții guvernării (instituțiilor de stat)?
- Cum apreciați capacitatea guvernării (instituțiilor de stat / autorităților publice) de a soluționa problemele cetățenilor?
- Considerați că reprezentanții guvernării (instituțiilor de stat / autorităților publice) își onorează adecvat obligațiunile față de cetățeni?
- Care este gradul de responsabilitate a reprezentanților guvernării față de cetățeni?
- Ce așteptări aveți de la guvernare (instituțiile de stat / autorităților publice) în relațiile cu cetățenii ?

*Transparența* se referă la disponibilitatea informațiilor de interes publicului larg și claritatea normelor, reglementărilor și deciziilor guvernamentale. Disponibilitatea informațiilor ajută cetățenii să ia decizii în cunoștință de cauză și să evalueze performanța guvernului. Claritatea regulilor și procedurilor guvernamentale, comunicată în formule clare și limbaj ușor de înțeles, reduce incertitudinea și poate preveni abuzurile în activitatea funcționarilor publici. Astfel, întrebările din chestionar cu privire la dimensiunea transparenței au fost concepute pentru a examina atitudinile respondenților față de activitatea de guvernare și anume dacă acestea (în sensul de instituții) ar trebui să pună la dispoziția cetățenilor anumite tipuri de informații și dacă sunt conștienți de drepturile fundamentale ale cetățenilor:

- Din experiența Dvs., instituțiile de stat / autorităților publice sunt destul de deschise pentru cetățeni?
- Instituțiile de stat / autoritățile publice informează cu regularitate

cetățenii despre activitățile sale?

- Din ce surse vă informați cel mai frecvent despre activitatea instituțiilor de stat / autorităților publice ?
- Cum credeți, sunt necesare măsuri de creștere a gradului de transparență a instituțiilor de stat/ autorităților publice?

*Participarea* este apreciată ca elementul cheie a bunei guvernări, în special datorită faptului că cetățenii sunt beneficiarii finali ai politicilor publice, a guvernării. Abordările participative contribuie la dezvoltarea ideii de apartenență, utilitate socială și realizare a cetățenilor, și drept rezultat contribuie la creșterea cooperării dintre cetățeni și instituțiile publice, dar și creșterea performanței și sustenabilității politicilor publice. Considerând situația din Republica Moldova unde participarea civică și socială în zonele rurale este epizodică ori practic absentă, în elaborarea cercetării în cauză ne-am axat mai mult pe dimensiunea de participare politică a cetățenilor, deoarece acesta este un indicator care poate fi măsurat indiferent de zona rurală sau urbană din care vine cetățeanul. Astfel, respondenții au fost chestionați asupra următoarelor aspecte:

- În localitatea dvs., ce posibilități există pentru a participa la luarea deciziilor?
- A-ți participat la vre-o activitate de luare a deciziei?
- Sunteți interesat de a Vă implica în careva acțiuni de luare a deciziilor?
- În opinia Dvs., care sunt cele mai eficiente acțiuni pentru implicare și participare la luarea de decizii?
- Ce acțiuni de monitorizare a activității instituțiilor de stat cunoașteți?

Astfel, cadrul teoretico-metodologic de evaluare a mecanismelor de guvernare axată pe protecția drepturilor omului din perspectiva cetățenilor este unul indispensabil pentru colectarea materialului factologic, necesar realizării și derulării cercetărilor ulterioare pe dimensiunea bunei guvernări și a protecției drepturilor omului în RM. În temeiul acestui studiu, prin referință la, și prin asumarea celor patru dimensiuni ale conceptului de bună guvernare s-a determinat gradul de relevanță a fiecăruia pentru contextul Republicii Moldova și care dintre acestea reflectă opinia cetățenilor asupra

actului de guvernare din perspectiva protecției drepturilor omului.

În cel de-al doilea caz, prin **Studiul privind asigurarea de către autoritățile publice din Republica Moldova a bunei guvernări axate pe drepturile omului** în evaluarea opiniei funcționarilor prin prisma indicatorilor de bună guvernare (*Participarea și răspunderea; Stabilitatea politică și absența violenței/a terorismului; Eficacitatea guvernării; Calitatea reglementărilor; Statul de drept; Controlul corupției*) a modului în care este realizată guvernarea. În baza rezultatelor obținute a fost inițiată identificarea problemelor existente și propuse recomandări ce au fost supuse dezbaterilor în discuții publice la foruri științifice naționale și internaționale, precum și oferite spre evaluare, soluționare și implementare autorităților de resort. În vederea evaluării calității de bună guvernare în Republica Moldova ca reper de realizare a fost utilizată Carta Albă.

**Tabel 3. Model studiu**

| <b>Metodă</b> | <b>Analiza de date</b>                                                                                                                                                           |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Instrument    | Grila de analiză                                                                                                                                                                 |
| Instrument    | 4 dimensiuni, 24 indicatori                                                                                                                                                      |
| Eșantionare   | Angajați ai Ministerului Afacerilor Interne<br>Angajați ai Procuraturii<br>Angajați ai Administrației Naționale a Penitenciarelor<br>Reprezentanți ai Asociațiilor de judecători |

*Sursa:* Adaptat în baza modelului elaborat de Hădădea, Ionuț Cătălin, and Călin Emilian Hîntea. 2018. „Evaluarea Actului de Guvernare La Nivel Local Din Perspectiva Bunei Guvernări”. *Revista Transilvană de Științe Administrative* 2(43): 18–32. p.21.

Colectarea datelor s-a realizat prin intermediul unui chestionar aplicat online, care conține un număr de 24 indicatori. În vederea identificării eșantionului s-a ținut cont de particularitățile de funcționare a instituțiilor și a interacțiunilor directe și frecvente pe care cetățenii le au cu reprezentanții acestora. Astfel, în rezultatul adresării către Ministerul Afacerilor Interne, Consiliul Superior al Procurorilor și Administrația Națională a Penitenciarelor și prezentării obiectivelor urmărite prin cercetare, reprezentanții acestora s-au arătat deschiși pentru colaborare și de a facilita obținerea datelor pentru studiu. Ca rezultat, au fost semnate



parteneriate care reflectă particularitățile fiecărei instituții și acordul reciproc al părților de a contribui la realizarea studiului și de a face schimb de experiențe și date obținute în rezultatul activităților de cercetare, studiilor, evaluărilor realizate de către fiecare dintre părți. Suplimentar, au fost stabilite colaborări cu asociațiile profesionale ale judecătorilor și procurorilor, cu scopul de a extinde aria de realizare a cercetării și pentru a implica reprezentanți ai instituțiilor implicați direct în activități de aplicare a dreptului.

Suplimentar, la datele demografice și profesionale ale respondenților, prima parte a chestionarului a fost concepută, pe de o parte, pentru a elucida modul în care funcționarii percep buna guvernare și modul în care aceasta răspunde necesităților cetățenilor, pe de altă parte, dacă se realizează autoevaluarea instituțională prin raportare la buna guvernare și drepturile omului. La fel în chestionar, prin intermediul întrebărilor s-a urmărit determinarea gradului în care sunt practicate în cadrul instituțiilor publice mecanisme de bună guvernare și identificarea acestora, la fel și gradul de acoperire legislativă.

A doua parte a chestionarului conține și întrebări ce se referă la gradul de transparență decizională și accesul la informații utile în activitatea profesională, gradul de interacțiune a instituției publice cu mediul academic și de deschidere și accesibilitate. Suplimentar, un bloc de întrebări importante se referă la gradul de democratizare și controlul corupției, ori așa s-a indicat în raport cu cadrul teoretic de analiză aceasta (corupția) apare ca un indicator important al practicării ori nepracticării bunei guvernări.

Ca rezultat, în vederea elucidării modul de funcționare a instrumentului de evaluare s-a considerat necesar de a fi incluse în chestionar următoarele dimensiuni: atitudinile personale ale funcționarilor, eficacitatea guvernării și calitatea reglementărilor, transparența și participarea, procesul democratic și controlul corupției.

Primul bloc de întrebări a fost construit pentru a cunoaște atitudinile personale ale funcționarilor care prin indicatorii incluși au urmărit determinarea modului în care este percepută activitatea personală și a celorlalți reprezentanți ai instituției publice cu referire la :



- cele mai dificile probleme cu care se confruntă cetățenii din Republica Moldova;
- opinia funcționarilor cu referire la modul de înțelegere a bunei guvernări;
- dacă Republica Moldova poate fi caracterizată drept stat bine guvernat;
- dacă reprezentanții guvernării respectă drepturile fundamentale ale cetățenilor;
- gradul de încredere pe care îl au funcționarii în instituții ale statului;
- opinii cu referire la instituții care încalcă cel mai frecvent drepturile cetățenilor;
- gradul de realizare a obligațiilor de serviciu de către funcționari;
- capacitatea instituției de a răspunde necesităților cetățenilor;
- gradul de responsabilitate a funcționarilor.

Al doilea bloc de întrebări, se raportau dimensiunii ce a vizat *eficacitatea guvernării, calitate reglementărilor și drepturile omului*. În raport cu această dimensiune, prin indicatorii incluși ne-am propus să aflăm:

- dacă instituția în care activează funcționarul poate fi caracterizată a fi conformă principiilor de bună guvernare;
- dacă asigură protecția drepturilor fundamentale;
- care sunt mecanismele de bună guvernare practicate;
- care sunt cele mai frecvente probleme pe care le întâlnesc cetățenii în interacțiunea cu instituția publică pe care funcționarul respondent o reprezintă;
- care sunt cele mai frecvente probleme (pretenții) înaintate de cetățeni față de instituția publică;
- dacă cadrul legal este adecvat și suficient pentru a asigura buna guvernare.

Cel de-al treilea bloc de întrebări din chestionar au fost formulate în raport cu dimensiunea de *transparență și participare*, prin intermediul căreia s-a obținut informații cu referire la:

- frecvența consultărilor în instituție;

- gradul de colaborare a instituției cu mediul academic;
- dacă sunt utilizate instrumente de mediatizare a activității instituționale;
- gradul de accesibilitate a instituției pentru cetățeni;
- transparența agendei de lucru și a deciziilor organelor de conducere.

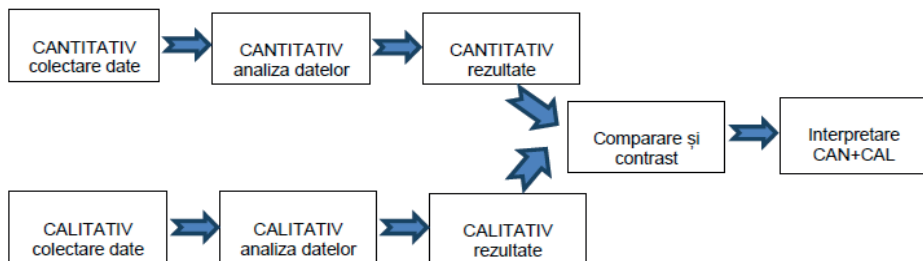
Și al patrulea bloc de întrebări inclus în chestionar a fost *Procesul democratic și controlul corupției*. Indicatorii acestei dimensiuni se refereau la:

- cunoașterea problemelor cu care se confruntă funcționarul;
- modul în care se realizează în instituția publică angajarea și promovarea funcționarilor;
- dacă este susținută și motivată participarea și implicarea funcționarilor în procesul decizional;
- dacă sunt cunoscute și înregistrate în instituții cazuri de corupție;
- dacă sunt dispuși funcționarii să declare cazurile de corupție și modul în care ar face acest lucru;

La etapa inițială de acumulare a datelor pentru studiu, un prim pas a fost realizarea separată a două cercetări: una, percepția cetățenilor asupra guvernării și drepturilor omului, alta a funcționarilor. În cazul studiului percepției cetățenilor, datele au fost culese prin metode cantitative. Pentru colectarea informațiilor de la funcționari, s-a urmat metoda calitativă.

Al doilea pas metodologic rezultatele obținute au fost comparate utilizând modelul de convergență pentru a formula concluzii și recomandări care ar fi deduse dintr-o abordare integrată (*Figura 1.*).

**Figura 1. Triangulare – modelul de convergență**



Sursa: Creswell & Plano Clark, 2007: 63-4

În rezultat, prin dubla perspectivă de măsurare a opiniei cetățenilor și a funcționarilor s-a urmărit realizarea unei cercetări comparative (cantitativ și calitativ) în vederea identificării tangențelor/compatibilităților și a diferențelor/divergențelor perceptive dintre rezultatele obținute pentru fiecare dintre măsurările realizate. Astfel, din punct de vedere metodologic, la etapa suprapunerii rezultatelor obținute, în vederea realizării unei cercetări de tip integrat optim pentru o abordare mixtă<sup>34</sup>, fapt ce permite combinarea datelor, precum și evaluarea aspectelor care se suprapun și a celor distincte cu referire la buna guvernare și drepturile omului.

De cele mai multe ori cercetările se realizează în mod separat, fără a realiza contextualizarea problemei cercetate, dar și fără suprapunerea perspectivelor diverse asupra problemelor (a cetățenilor și a funcționarilor, spre exemplu așa cum ne-am propus noi). Or, în opinia noastră nu este posibil de realizat practic schimbări substanțiale fără o implicare a tuturor membrilor societății atât a cetățenilor cât și a instituțiilor și funcționarilor angajați. Prin această dublă perspectivă de abordare se urmărește obținerea dublului avantaj: - *la nivel de cetățeni* - care sunt beneficiarii finali a acțiunilor de modernizare a guvernării; - *la nivel de funcționari* – în vederea schimbării calitative a organizării și funcționării instituțiilor în conformitate cu principiile bunei guvernări și drepturile omului, precum și a imaginii instituționale și personale a funcționarilor.

Prin intermediul unei astfel de abordări, prin analiza comparativă, s-a urmărit nu doar cunoașterea modului în care este percepută și înțeleasă buna guvernare axată pe protecția drepturilor omului și identificarea problemelor, dar și identificarea preferințelor ori existenței unor tendințe de schimbare, determinarea direcțiilor de acțiune în perioada imediat următoare în realizarea cercetărilor pentru structurarea modelului de modernizare a mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului.

---

34. În acest sens facem referință la modalități de realizare a cercetărilor prin strategii de analiză integrate având ca reper valorificarea potențialului abordărilor metodologice mixte. Ca sursă teoretică indicăm: Castro, F.G., Kellison, J.G., Boyd, S.J. Kopak, A. A Methodology for Conducting Integrative Mixed Methods Research and Data Analyses. In: *Journal of Mixed Methods Research*, 2010 Sep. 20; 4(4): 342–360. doi: 10.1177/1558689810382916

### III. CUNOAȘTEREA ȘI EVALUAREA GUVERNĂRII ȘI A DREPTURILOR OMULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA: OPINIA CETĂȚENILOR

Așa cum s-a menționat în compartimentul precedent, vor fi inițial analizate rezultatele obținute în cadrul fiecărui studiu separat. Astfel, ***Studiul privind percepția cetățenilor asupra bunei guvernări axate pe drepturile omului*** a fost realizat on line, eșantionul fiind unul de disponibilitate și deschidere pentru participare la cercetare. Dacă analizăm profilul respondențelor, atunci prioritar sesizăm o deschidere mare din partea persoanelor cu media de vârstă cuprinsă între 20-40 ani (68,7%) precum și persoanele cu studii superioare (66,9 %). Pornind de la premisa că cetățenii cu vârstă tânără și cu studii superioare mai mult utilizează platforme online de comunicare și interacționează mai des cu instituțiile și autoritățile statului, sunt mai informați cu privire la activitatea acestora, sunt mai activi din punct de vedere civic, fapt care determină înaintarea ipotezei precum că tinerii sunt interesați în proporție mai mare de schimbări pozitive în Republica Moldova cu referire la guvernare și protecția drepturilor și libertăților fundamentale. În același timp se observă un interes mult mai mare a femeilor (69,8 %) pentru modul în care este realizată guvernarea în Republica Moldova și sunt protejate drepturile fundamentale, decât cel al bărbaților (30,2 %). În aceeași ordine de idei, însă trebuie să menținem drept reper faptul că chestionarul a fost realizat în format online, și astfel tinerii sunt respondenții cei mai activi în mediul on line.

**Tabel 4. Profilul socio-demografic al cetățenilor**

|    |          |                       |        |
|----|----------|-----------------------|--------|
| 1. | Afilieră | Membru ONG/ Asociații | 9,6 %  |
|    |          | Afilieră politică     | 3,9 %  |
|    |          | Nici o afilieră       | 86,5 % |
| 2. | Vârsta   | Pînă la 20            | 16,4 % |
|    |          | Între 20-40           | 68,7 % |
|    |          | Între 40-60           | 10,7 % |
|    |          | Mai mult de 60        | 4,3 %  |
| 3. | Genul    | feminin               | 69,8 % |
|    |          | masculin              | 30,2 % |

|    |        |                            |        |
|----|--------|----------------------------|--------|
| 4. | Studii | Medii (școală, liceu)      | 11,4 % |
|    |        | Profesionale (colegiu; ȘPT | 21, 7% |
|    |        | Superioare                 | 66,9 % |
|    |        | Fără studii                | 0      |

### 3.1. Guvernarea și statul de drept

#### ➤ *Definirea guvernării*

A fost inițiată cercetarea dimensiunii ce se referă la guvernare și statul de drept prin evaluarea modului în care este definită buna guvernare de către cetățeni și cum sunt prioritzate caracterele esențiale atribuite acesteia. Din datele obținute (Tabel 5.) vedem că pentru cetățenii Republicii Moldova prioritară este respectarea legilor și a drepturilor omului, după care urmează activitatea eficientă a instituțiilor și responsabilitatea de care dau dovadă actorii implicați în guvernare. Ca temei pentru această preferință a cetățenilor pot fi procesele recente prin care a trecut Republica Moldova, în special crizele politice, dar și multiplele voci care anunțau încălcări flagrante ale drepturilor omului, inclusiv a dreptului la viață (cum ar fi cazul A. Brăguța, în Republica Moldova și G. Floyd, în Statele Unite ale Americii), care se regăsesc în studii ce indică că situația privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova, mai degrabă s-a înrăutățit în 2020 în comparație cu anii precedenți<sup>35</sup> și rapoartele privind respectarea drepturilor și libertăților omului care constată că în Republica Moldova drepturile omului se încalcă fie sistematic, fie ocazional<sup>36</sup>. Astfel, în cazul în care autoritățile publice se orientează spre implimentarea principiilor de bună guvernare, acestea urmează să dezvolte în mod prioritar acțiuni orientate spre asigurarea respectării legilor și a drepturilor omului, ori acest domeniu este văzut de cetățeni drept un atribut indispensabil al bunei guvernări. Totodată, însă remarcăm că chiar dacă respondenții au prezentat pentru celelalte opțiuni un număr mai mic de formule acceptate

35. *Studiu percepții asupra drepturilor omului în RM*. Disponibil: [http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/07/DO\\_raport\\_raport\\_OAP-2.pdf](http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/07/DO_raport_raport_OAP-2.pdf)

36. Se poate face referință la: *Rapoartele anuale ale Oficiului Avocatului poporului*. Disponibile la: <http://ombudsman.md/rapoarte/anuale/>; *Raportul de țară privind drepturile și libertățile omului*. Disponibil: <https://md.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/210/MOLDOVA-2019-HUMAN-RIGHTS-REPORT-RO.pdf>

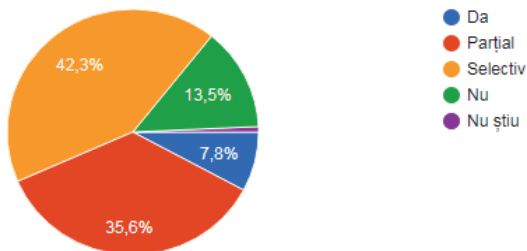
de definire, totuși versiunile de răspunsuri prezentate în chestionar se înscriu în opiniile împărtășite de cetățeni, fapt care ne determină să reținem că instituțiile publice, în cazul în care optează pentru implementarea principiilor de bună guvernare, trebuie să țină cont în egală măsură și de prestarea unei activități eficiente, demonstrarea responsabilității în contextul îndeplinirii atribuțiilor, capacitate de soluționarea problemelor, integritate, precum și implementarea în cadrul activităților a principiului transparenței și asigurarea accesului la informații de interes public.

**Tabel 5. Ierarhia opiniilor cu referire la buna guvernare**

| În opinia Dvoastră BUNA GUVERNARE este? |                                                       | Ierarhia definirii |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------|
| în primul rand                          | Respectarea legilor și a drepturilor omului           | 69%                |
| în al doilea                            | Activitate eficientă a instituțiilor de stat          | 65%                |
| în al treilea                           | Responsabilitate                                      | 62%                |
| în al patrulea                          | Capacitate de soluționare a problemelor cetățenilor   | 58%                |
| în al cincilea                          | Integritate                                           | 51%                |
| în al șaselea                           | Transparență și acces la informații de interes public | 47%                |

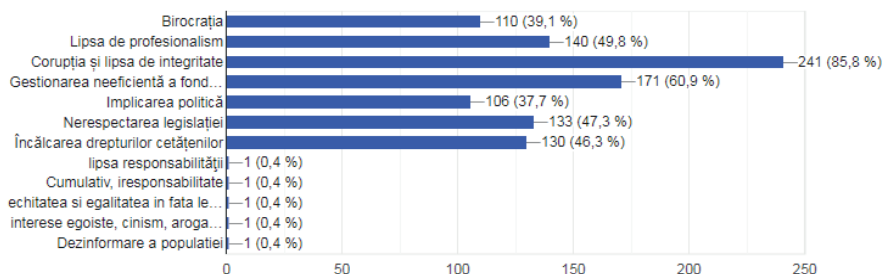
➤ **Mecanismele actuale de guvernare** (*Mecanismele de guvernarea actuale sunt axate pe protecția drepturilor fundamentale ale cetățenilor?*)

La întrebarea dacă mecanismele actuale de guvernare sunt preoretizate pornind de la drepturile și libertățile cetățenilor sesizăm că doar un număr mic de persoane sunt cele care împărtășesc această opinie (7,8 %). În rest, cei mai mulți sunt de părerea că fie parțial (35,6%), fie selectiv (42,3%), fie sunt destul de categorici, considerând că guvernarea nu este cea care funcționează în vederea asigurării drepturilor cetățenilor (13,5%). Analizând răspunsurile respondenților la această întrebare în cumul cu răspunsul dat de cetățeni la întrebarea anterioară, constatăm că axarea mecanismelor de guvernare pe protecția drepturilor fundamentale ale cetățenilor este un deziderat nerealizat al cetățenilor, fapt care trebuie să determine instituțiile publice în dezvoltarea de acțiuni imediate pe acest segment.



➤ **Frecvența problemelor cetățenilor în raport cu guvernarea**  
*(Care sunt cele mai frecvente probleme în raport cu reprezentanții guvernării din RM ?)*

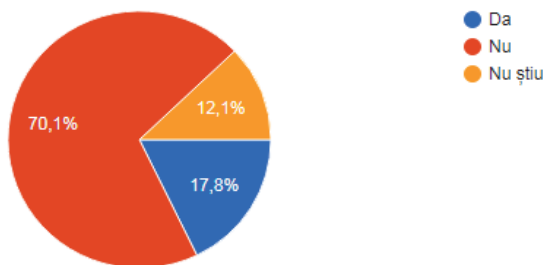
Printre cele mai frecvente probleme sesizate, pe care le indică cetățenii în raport cu guvernarea, putem menționa corupția. Dacă încercăm să suprapunem rezultatele obținute de noi în acest studiu, vom vedea că aceeași problemă este scoasă în evidență și de alte studii care indică că respectarea drepturilor omului în Republica Moldova este substanțial afectată de corupție. Astfel studiul *Percepții asupra drepturilor omului în Republica Moldova* indică că circa 94% respondenți au susținut această afirmație, din care 56,3% au oferit răspunsul în foarte mare măsură<sup>37</sup>. În aceeași ordine de idei remarcăm și indicarea de cetățeni a problemelor legate de gestionarea neeficientă a fondurilor publice, nerespectarea legislației, încălcarea drepturilor omului. Referința care se face la drepturile omului, în nenumărate rânduri, se prezintă drept o problemă și preocupare necesară a fi abordată de autorități, fapt ce ne determină să reconfirmăm necesitatea asumării în mod stringent a acțiunilor la acest capitol.



37. *Studiul Percepții asupra drepturilor omului în Republica Moldova*. Disponibil: [http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/07/DO\\_raport\\_raport\\_OAP-2.pdf](http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/07/DO_raport_raport_OAP-2.pdf)

➤ **Respectarea drepturilor omului de către guvernare.** (*După părerea Dvoastă, reprezentanții guvernării respectă drepturile cetățenilor?*)

În momentul în care folosim termenul guvernare ne referim la instituții de stat care au sarcini asumate în virtutea statutului său și sunt chemate să asigure condiții adecvate de dezvoltare a personalității umane. Instituțiile de stat au un rol major în promovarea și respectarea drepturilor omului, dar și una dintre principalele sarcinile asumate. Ca rezultat al examinării răspunsurilor obținute la această întrebare prin suprapunere cu răspunsurile la întrebarea precedentă constatăm că în mare parte este susținută poziția prin care guvernarea nu respectă drepturile fundamentale și este considerată a fi afectată de birocrație și lipsă de profesionalism, dar și puțin interesată de a contribui la creșterea calității guvernării axate pe protecția drepturilor omului. „Birocratismul funcționarilor publici face ca informația cu privire la drepturile omului să fie inaccesibilă și este una din piedicile majore în accesul la informare. (...) afirmație menționată în ponderi mai mari de către respondenții din mediul urban, persoanele de 30-44 ani, cei cu nivel socio-economic înalt”<sup>38</sup>. Printre principalele instituții considerate responsabile și capabile de a contribui la îmbunătățirea situației în domeniul respectării drepturilor omului se indică Parlamentul, Guvernul, ministerele și departamentele acestora. Pe locul doi în îmbunătățirea situației este plasată Președenția, urmată de instituții de drept (procuratura, judecătoriile, avocatura).



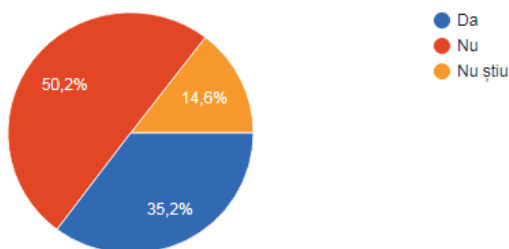
38. Studiul Percepții asupra drepturilor omului în Republica Moldova. Disponibil: [http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/07/DO\\_raport\\_raport\\_OAP-2.pdf](http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/07/DO_raport_raport_OAP-2.pdf)



➤ **Experiența interacțiunilor cu guvernarea** (*Din experiența Dvs de relaționare cu instituții de stat/autorități publice v-au fost încălcate drepturile ?*)

Răspunsurile oferite de cetățeni indică opinii împărțite. Practic jumătate dintre respondenți afirmă că în interacțiunile cu instituțiile de stat nu le-au fost încălcate drepturile (50.2%), iar 35.2% afirmă că le-au fost încălcate anumite drepturi. Având în vedere răspunsurile indicate la această întrebare, dar și părerile relativ negative asupra activității instituțiilor publice și mecanismelor de protecție a drepturilor omului prezentate de cetățeni în cadrul acestui chestionar, putem să considerăm că cetățenii își formează atitudini în raport cu activitatea instituțiilor publice prin intermediul experiențelor avute de alți concetățeni ori prin intermediul informațiilor cu care se operează în spațiul public al Republicii Moldova. Drept urmare, acțiunile care se impun a fi realizate în vederea îmbunătățirii activității instituțiilor publice trebuie orientate și spre îmbunătățirea imaginii acestora, ori cetățenii rămân cu impresii alimentate de alți actori, de tipul mass-media, colegi, prieteni, etc.

Un subiect discutabil și problematic care se relevă, credem că, este în raport cu răspunsurile oferite de cei care nu cunosc dacă le-au fost ori nu încălcate anumite drepturi (14.6%). În opinia noastră, nivelul de informare și cunoaștere de către persoanele ce se înscriu în numărul respondenților ce nu știu dacă le-au fost încălcate drepturile, sugerează necesitatea unor măsuri orientate spre identificarea celor mai accesibile, populare și credibile surse de informare a cetățenilor Republicii Moldova cu referire la drepturile și libertățile pe care le au conform legislației în vigoare. Or, cunoașterea drepturilor și libertățile este un prim pas spre respectarea drepturilor altor persoane cât și nepermiterea acțiunilor din partea reprezentanților unor instituții de a acționa în detrimentul cetățeanului și de a comite abuzuri.



➤ **Drepturi încălcate de către guvernare.** (*Dacă v-au fost încălcate drepturile, specificați care drepturi anume v-au fost încălcate.*)

Primul aspect identificat la această întrebare a chestionarului este că fiecare a treia persoană în rezultatul interacțiunii cu instituții de stat / autorități semnalează încălcări ale drepturilor. Ca rezultat al sistematizării răspunsurilor oferite la această întrebare cele mai frecvente drepturi încălcate, menționate de respondenți, sunt cele care se referă la drepturile și libertățile fundamentale, prevăzute de Constituția RM, printre acestea, în dependență de frecvența cu care apare, se indică:

- Dreptul la opinie;
- Dreptul de acces la informație;
- Dreptul la un mod de viață decent;
- Dreptul la muncă și protecție social;
- Dreptul la ocrotirea sănătății;
- Dreptul la un mediu sănătos;
- Dreptul la educație;
- Dreptul la viață privată;
- Dreptul la libera circulație;
- Dreptul de vot și de a fi ales.

De rând cu acestea sunt menționate și alte forme de manifestare a încălcărilor comise de reprezentanți a instituțiilor și probleme specifice pe care le-au avut. În acest caz este indicat:

- În mai multe rânduri specificată încălcarea dreptului la un proces echitabil;
- Repetitiv menționat că reprezentanți ai instituțiilor (ofițer de

urmărire penală și acuzatorul de stat) au mușamalizat cauze penale în favoarea inculpatului (exemple „chiar dacă legea nu e de partea lor, dacă au portmoneul plin, li se face dreptate”; „la noi cine are bani, are și dreptate”);

- Repetat indicată nesoluționarea cauzei în termen rezonabil;
- Dreptul de a beneficia de servicii publice de calitate;
- Acțiuni de șantaj, filaj și presiune din parte reprezentanților instituțiilor/autorităților.

Întâlnim și cetățeni care au indicat o experiență de relaționare pe parcursul căreia le-au fost încălcate mai multe drepturi:

- „Dreptul la apărare, dreptul la un trai decent (...) dreptul la condiții de muncă decentă”;
- „Dreptul la desfășurarea activității de întreprinzător, dreptul de acces la informație, dreptul de a beneficia de o atitudine corectă din partea angajaților entităților cu care am interacționat, etc.”;
- „Am fost discriminat pe criterii de opinie, mi-a fost încălcat dreptul la proprietate, emise hotărâri ilegale în privința unui dosar în care am fost vizat”;
- „În calitate de cetățean al Republicii Moldova indic: nerespectarea de către organele MAI a prezumției nevinovăției de către ofițerul de urmărire penală, fabricarea la comandă a dosarelor penale pe numele meu”;
- „Dreptul la vot - prin anularea rezultatelor alegerilor municipale din Chișinău în 2018; dreptul la informație - Președinția nu răspunde la întrebările opoziției care interesează pe fiecare cetățean - răspunsul standard este „Președinția nu comentează”- ceea ce ne insultă pe noi, cetățenii; Dreptul la ocrotirea sănătății – măsuri ineficiente în pandemie, nici măcar nu se face dezinfecție prin locurile comune ale blocurilor cu bolnavi de Covid-19” etc.

Generalizând asupra celor constatate, vom indica că pe unele dimensiuni s-au acutizat, s-a accentuat încălcarea unor drepturi în perioada în care s-a realizat cercetarea și aceasta se datorează și faptului că studiul a fost realizat (la etapa de acumulare a datelor) în perioada de pandemie, ceea ce și a influențat în unele cazuri creșterea nemulțămirilor

cetățenilor datorită restricțiilor instituite la nivel național.

➤ Încrederea de care se bucură **instituțiile** (*Câtă încredere aveți în reprezentanții următoarelor instituții?*)

Odată constatat faptul că cetățenii sunt conștienți de rolul pe care îl au instituțiile în protecția drepturilor, ne-am propus să cunoaștem care dintre instituții se bucură de cea mai mare încredere. Din datele de mai jos opiniile cetățenilor mai mult sunt pe dimensiunea puțină încredere, slabă și lipsa de încredere. Pe primele locuri la capitolul lipsei de încredere se plasează Președenția, Parlamentul și Guvernul, urmate cu mici diferențe de Procuratură, Poliție și judecătoria. Astfel, considerăm că având aceste rezultate se confirmă, odată în plus, necesitatea revizuirii modalităților în care funcționează și comunică cu cetățenii instituțiile publice. Odată ce marea majoritate a respondenților au indicat că nu au încredere în instituția Prezidențială și Parlamentară, acestea se impun probabil drept cele mai deficitare din perspectiva funcțională și îndeplinirii sarcinilor asumate în fața cetățenilor, chiar dacă acestea sunt în raport electoral direct cu cetățenii odată la 4 ani.

| Câtă încredere aveți în reprezentanții următoarelor instituții ? |                                       |       |        |       |                 |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------|--------|-------|-----------------|
| Instituția                                                       | Gradul de încredere de care se bucură |       |        |       |                 |
|                                                                  | Foarte multă                          | Multă | Puțină | Slabă | Nu am încredere |
| Președenție                                                      | 2,5                                   | 5%    | 18,2   | 23,8  | 50,5%           |
| Parlament                                                        | 0,3%                                  | 1,8%  | 32,4%  | 37%   | 28,5%           |
| Guvern                                                           | 0,7%                                  | 4,3%  | 35,2%  | 31,6% | 28,2%           |
| Primării                                                         | 1.4%                                  | 15.7% | 37%    | 27.4% | 18.5%           |
| Procuratură                                                      | 1%                                    | 14.6% | 30.6%  | 26.8% | 27%             |
| Poliție                                                          | 0,7%                                  | 13.1% | 37.4%  | 25.3% | 23.5%           |
| Judecătoria                                                      | 1.4%                                  | 16%   | 31,6%  | 27.4% | 23.6%           |
| Alte instituții                                                  | 1%                                    | 10%   | 47.7%  | 28.1% | 13.2%           |

➤ **Frecvența încălcărilor comise de reprezentanții instituțiilor de stat.**

Cel mai frecvent, în opinia cetățenilor, drepturile fundamentale sunt încălcate de Președenție, Poliție, Parlament și Guvern. De remarcat este

faptul că practic prevalează răspunsurile care fac referință la încălcări comise de către toate instituțiile trecute în revistă (uneori). Luând în considerare și alte studii la care s-a făcut referință mai sus, sesizăm că se păstrează aprecierile cu conotație negativă a sistemului de protecție a drepturilor omului și a activității instituțiilor de stat. Totodată se menține aprecierea relativ joasă a modului în care majoritatea instituțiilor asigură respectarea drepturilor omului în Republica Moldova. Remarcăm totuși că aceste date au fost colectate în perioada în care în Republica Moldova autorități și instituții politice erau reprezentate de funcționari numiți în funcție de fosta guvernare. Rezultatele acestui chestionar însă pot fi considerate drept reper în vederea evitării unor greșeli majore și de actuala guvernare, ori cetățenii au o părere formată despre aceste instituții, care pentru a fi schimbată necesită multiple eforturi. În astfel de situații, acțiuni de redresare a situației sunt necesare, ori cetățenii își pot forma păreri similare și cu referire la actuala guvernare, în cazul în care acțiunile de protecție a drepturilor nu vor fi pe măsura așteptărilor cetățenilor.

| <b>Reprezentanții cărei instituții încalcă cel mai frecvent drepturile fundamentale?</b> |           |          |        |           |         |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|--------|-----------|---------|
| Instituția                                                                               | Permanent | Frecvent | Uneori | Niciodată | Nu știu |
| Președenție                                                                              | 28.8%     | 32.7%    | 26%    | 2.5%      | 10%     |
| Parlament                                                                                | 15.6%     | 37.7%    | 37.4%  | 1.8%      | 7.5%    |
| Guvern                                                                                   | 17%       | 35%      | 39.5%  | 2.1%      | 6.4%    |
| Primării                                                                                 | 10.8%     | 27%      | 51.6%  | 4.6%      | 6%      |
| Procuratură                                                                              | 15%       | 29%      | 42.2%  | 5.3%      | 8.5%    |
| Poliție                                                                                  | 16.3%     | 41.6%    | 36.3%  | 1.8%      | 4%      |
| Judecătoria                                                                              | 15.4%     | 29.5%    | 38.4%  | 7,1%      | 9.6%    |
| Alte instituții                                                                          | 8.5%      | 23.4%    | 43.2%  | 1.8%      | 23,1%   |

### 3.2. Responsabilitatea guvernării

O componentă importantă a guvernării este responsabilitatea cu care aceasta își onorează misiunea de a satisface nevoi și așteptări ale societății. Dincolo de misiunea sa, se apreciază și gradul de responsabilitate cu care guvernarile, prin implicare, contribuie la schimbări continue pe diverse dimensiuni ale organizării sociale, determinând dezvoltarea durabilă, creșterea calității vieții, asigurarea dreptului la un mediu de viață sănătos, oferă suficiente instrumente de protecție etc.

În drept, tradițional se operează cu două formule, cea de responsabilitate și de cea de răspundere, dar este conturată distincția dintre acești termeni, deaceia vom aduce câteva explicații succinte. Pentru început, contextualizând răspunderea în calitate de reper și criteriu de apreciere a guvernării, nu putem să analizăm și să determinăm formula în care este percepută de către cetățeni, dacă nu realizăm o tratare prin implicit a răspunderii în formula extinsă a responsabilității în calitate de principiu moral, după care fiecare persoană este răspunzătoare pentru propriile fapte. „Responsabilitatea presupune un factor intelectual care constă în capacitatea persoanei de a înțelege ceea ce face, precum și de a distinge între caracterul periculos al unor fapte și caracterul nepericulos al altor fapte, și un factor volitiv, reprezentând puterea psihică a unei persoane de a se conduce singură, de a fi stăpan pe propriile sale acțiuni.”<sup>39</sup>

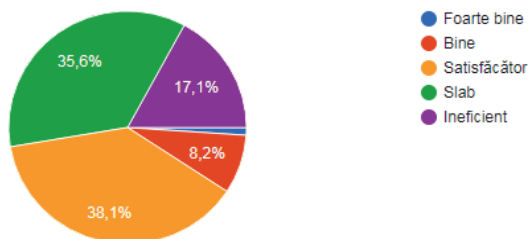
De menționat este și că în prezent, responsabilitatea a luat noi valențe în condițiile în care s-a constatat un deficit de responsabilitate a guvernarilor, în general, și a persoanelor implicate în actul de guvernare, în particular. În calitate de principiu moral responsabilitatea se concretizează în formula juridică a răspunderii. „În general, răspundere înseamnă că o persoană sau o autoritate trebuie să explice și să justifice propriile sale acțiuni. (...) Responsabilitatea este un instrument în a demonstra dacă principii ca respectarea legii, deschiderea, transparența, imparțialitatea și egalitatea în fața legii sunt respectate. Responsabilitatea este esențială pentru consolidarea unor valori ca eficiența, încrederea sau previzibilitatea în administrația publică.”<sup>40</sup> Atunci când vorbim despre guvernare prin

39. Preda M. *Drept administrativ*. Partea generală. Ediția a IV-a. București: Editura Lumina Lex, 2006. p. 290.

40. *Principiile Europene în administrația publică*. Disponibil: <http://www.sig-maweb.org/publications/39560474.pdf>

raportare la responsabilitate, luăm în calcul două dimensiuni în care trebuie canalizată înțelegerea acesteia: - contextualizarea responsabilității la condițiile în care este exercitată/realizată guvernarea; - părgihii sociale, juridice, economice de responsabilizare și de atragere la răspundere. Deci, nu mai vorbim despre o formulă abstractă, ci una concretă prin care este realizată guvernarea. Ca rezultat, responsabilitatea, primar este o atitudine pe care o are un funcționar, în raport, nu doar cu funcția pe care o deține, dar și cu societatea în ansamblu.

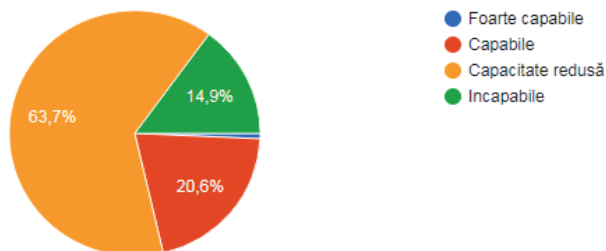
➤ **Opinia cetățenilor despre exercitarea atribuțiilor de funcție**  
*(Cum apreciați îndeplinirea obligațiilor de serviciu de reprezentanții guvernării?)*



Din răspunsurile oferite de cetățeni, vedem că doar un număr mic de respondenți consideră că obligațiunile de serviciu ale reprezentanților guvernării sunt îndeplinite foarte bine (1,1%) și bine (8,2%). 35,6% consideră că persoanele implicate în activitatea publică nu își onorează obligațiunile de serviciu, ceea ce impune măsuri de identificare a modului în care au fost ocupate funcțiile publice, care este gradul de pregătirea profesională a acestora, și care sunt modalitățile în care poate fi redresată, schimbată situația.

În raport cu acest indicator, se profilează cu necesitate opțiunea pentru evaluarea modului în care este încurajat profesionalismul în instituții publice, dar și acțiuni de evaluare a modului în care sunt îndeplinite obligațiunile de serviciu. În particular, se indică necesitatea identificării reperelor de creștere a profesionalismului și performanței funcționarilor prin măsuri de evaluare, monitorizare și formare a agnajaților din instituții de stat.

- **Capacitatea de a răspunde necesităților cetățenilor** și de a soluționa problemele pe care le au (*Cum apreciați capacitatea guvernării (instituții și autorități) de a soluționa problemele cetățenilor?*)

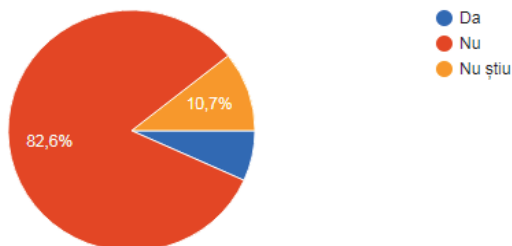


Spre regret, constatăm că opinia dominantă este că guvernarea în Republica Moldova este apreciată ca având o capacitate redusă de a soluționa problemele cetățenilor (63,7%) și chiar incapabilă (14,9%). Această atitudine explică lipsa de încredere a cetățenilor în guvernare, identificată în studiu. La fel, remarcăm că capacitatea scăzută a guvernării de a soluționa problemele cetățenilor poate împiedica și procesul de instituționalizare a bunei guvernări, ori buna guvernare implică inclusiv capacitatea statului de a soluționa într-o manieră ridicată problemele cu care se confruntă cetățenii. Astfel, pentru a schimba această paradigmă mai multe acțiuni se pot impune drept necesare, printre acestea pot fi nominalizate cel puțin următoarele:

- Identificarea problemelor reale cu care se confruntă cetățenii și clarificarea așteptărilor acestora vizavi de modalitățile de soluționare;
- Evaluarea capacității instituțiilor publice în soluționarea problemelor identificate;
- Dezvoltarea acțiunilor de soluționare a problemelor cetățenilor și de verificare a atitudinilor cetățenilor față de soluțiile propuse;
- Implimentarea pe scară largă a acțiunilor de îmbunătățire a funcționării instituțiilor publice și reacție la problemele cetățenești identificate.

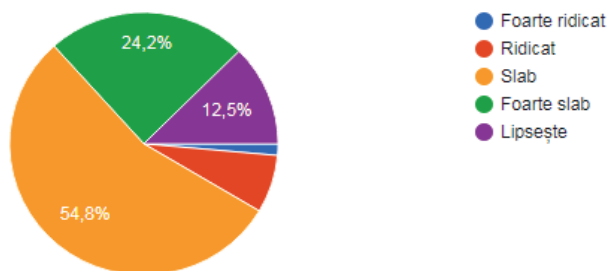


- **Modul în care își onorează obligațiunile** (*Considerați că reprezentanții guvernării (instituții de stat/autorități publice) își onorează adecvat obligațiunile față de cetățeni?*)



Lipsa de încredere și de capacități este completată și de opinii dominante prin care se consideră că reprezentanții guvernării nu-și onorează adecvat obligațiunile față de cetățeni (82,6%). Din numărul total, doar 6,8 % de respondenți au dat un răspuns afirmativ, iar 10,7% că nu știu dacă reprezentanții guvernării își onorează adecvat obligațiunile.

- **Gradul de responsabilitate față de cetățeni** (*Care este gradul de responsabilitate a reprezentanților guvernării față de cetățeni?*)



Întrebați despre gradul de responsabilitatea a reprezentanților guvernării în raport cu cetățenii, răspunsurile oferite indică că mai mult de jumătate (54.8%) fac referință la o responsabilitate scăzută, completată cu una ce indică foarte slabă (24.2%), ceea ce face ca balanța să fie înclinată spre a concluziona că mai degrabă, în opinia cetățenilor, reprezentanții guvernării nu sunt responsabili și nu și-au asumat guvernarea în interes public și în numele eficienței. Doar 1.4% consideră că reprezentanții guvernării dau dovadă de grad ridicat de responsabilitate. Ca rezultat,

sunt necesare pârgii și măsuri de responsabilizare a funcționarilor, fie prin intermediul instruirilor, fie prin instrumente disciplinare, cum ar fi codurile de deontologie profesională care ar fi revizuite periodic, reieșind din dinamica instituțională și socială, ajustată la zi solicitărilor cetățenilor, fie prin alte acțiuni ce ar crește gradul de responsabilitate a funcționarilor.

➤ **Așteptările cetățenilor** (*Ce așteptări aveți de la guvernare în relațiile cu cetățenii?*)

În contextul cercetării, urmărind identificarea direcțiilor de modernizare a guvernării în Republica Moldova, cunoașterea așteptărilor cetățenilor a fost determinată de necesitatea încadrării acestora în formula fie a unui model teoretic de analiză, fie a unei schițe de proiect de țară de modernizare, fie a unui ghid practic. Întrebarea aceasta a generat răspunsuri care, în cea mai mare parte dintre cazuri, au vizat arii de îmbunătățire a calității guvernării prin creșterea profesionalismului funcționarilor, dar și prin instrumente și mecanisme de control. Practic avem două tendințe:

Una, care reflectă o atitudine sceptică cu referire la posibilitatea schimbărilor pozitive în Republica Moldova. Opiniile expuse au fost de natură să indice dezamăgirea totală a cetățenilor în guvernare. Printre părerile expuse ce se încadrează în această categorie menționăm răspunsuri precum:

- Nu mai am nici o speranță;
- De la actualii - nimic. De unde nu-i, nici Dumnezeu nu cere;
- Nu am nici o așteptare (speranță) în viitorul previzibil;
- Deja nici nu mai aștept;
- Să-și dea demisia.

Alta, cea care exprimă optimism și indică mari așteptări în raport cu guvernarea. În acest caz cetățenii indică:

- Mari speranțe, fiindcă a-și dori ca totul să se facă în folosul oamenilor, nu în scopuri politice ori personale, precum și implementarea deciziilor luate;
- Respectarea drepturilor și libertăților fundamentale și a legislației naționale;
- Buna gestiune a resurselor, lupta cu corupția, eliminarea birocrăției;
- Funcționari responsabili, creșterea calității vieții, activitate

transparentă și în interesul cetățenilor;

- Asumarea de angajamente, integritate, neimplicare politică;
- Primatul dreptului și bunăstarea cetățenilor.

Concomitent celor două formule mai pronunțate și opozabile, se indică cu exactitate faptul că cetățenii își doresc o guvernare realizată în baza principiilor de bună guvernare, deoarece cu o mare frecvență se face referință la necesitatea respectării legii și a drepturilor omului, transparentă, eficiență, lipsa corupției și integritatea profesională, implicare, receptivitate și responsabilitate etc. – toate așteptările cetățenilor reflectând speranța în schimbări pozitive, astfel încât să beneficieze de servicii de calitate, să se facă auziți, să crească calitatea vieții și să aibă o viață decentă și demnă în Republica Moldova.

O problemă pronunțată formulată de cetățeni este în raport cu calitățile personale și profesionalismului funcționarilor, profilându-se astfel o revizuire a formulei în care funcționarii își exercită atribuțiile de servicii și interacționează cu cetățenii.

### 3.3. Transparența guvernării

Alături de responsabilitate, transparența reprezintă o altă caracteristică esențială a guvernării. În opinia autorilor transparența „reprezintă fundamentul democrației și principalul mijloc în combaterea corupției și ineficienței. (...) transparența implică circulația liberă a informației și disponibilitatea acestora celor care sunt vizați de deciziile în cauză și implementarea acestora. Informația este comprehensivă și furnizată în forme și prin mijloace ușor inteligibile.”<sup>41</sup> Astfel, transparența urmărește două obiective<sup>42</sup>: - respectă interesul public și limitează administrarea lipsită de eficiență și corupția; - este esențială pentru respectarea drepturilor individuale.

Atât la nivel național, cât și european, continuu se pune problema promovării transparenței și a guvernării deschise. La reuniunea a 35-a a *Congresului Autorităților Locale și regionale al Consiliului Europei*<sup>43</sup> s-a recomandat monitorizarea și implementarea eficace a măsurilor de asigurare a transparenței la nivel local și regional. Articolul 15 din *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene* indică: „În scopul promovării unei bune guvernări și asigurării participării societății civile, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii Europene acționează respectând în cel mai înalt grad principiul transparenței”<sup>44</sup>.

Autoritățile din RM, după semnarea în 2012 a *Declarației de principii privind Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă* au întreprins măsuri orientate spre transparentizarea activității instituțiilor publice. Totuși, în opinia Transparency International-Moldova expusă în raportul *Guvernarea deschisă în RM: probleme pe ordinea de zi*<sup>45</sup>, sunt sesizate mai

41. Șaptefrați T., Buna guvernare: caracteristici, dimensiuni și metode de evaluare. În: *Administrarea publică*, nr.3/2015, P.24. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/Buna%20guvernare%20caracteristici%2C%20dimensiuni%20si%20metode%20de%20evaluare.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Buna%20guvernare%20caracteristici%2C%20dimensiuni%20si%20metode%20de%20evaluare.pdf)

42. *Principiile Europene în administrația publică*. Disponibil: <http://www.sig-maweb.org/publications/39560474.pdf>

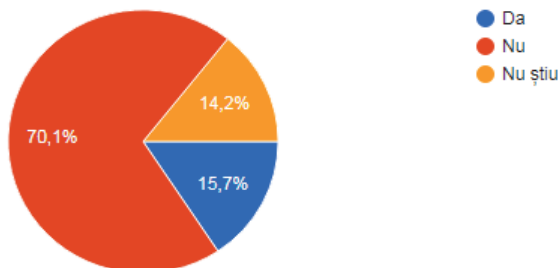
43. *Recomandarea 424 (2018)1*. Disponibil: <https://rm.coe.int/transparen-ta-si-guvernarea-deschisa-raportor-andreas-galster-germania-/1680a00eba>

44. *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene*. Disponibil: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0020.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0020.01/DOC_3&format=PDF)

45. <https://www.transparency.md/2021/05/19/guvernarea-deschisa-in-republica-moldova-ce-probleme-raman-pe-ordinea-de-zi/>

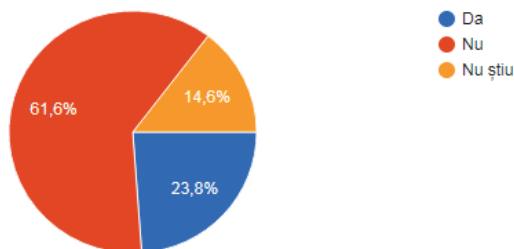
multe probleme la capitolul transparență. Printre acestea se face referință la îngrădirea accesului la informații cu caracter public, transparența decizională, combaterea corupției. Datele obținute din chestionarul aplicat susțin aceste afirmații.

- **Gradul de deschidere a instituțiilor** și autorităților către cetățeni  
(Din experiența Dvs instituțiile/autoritățile sunt destul de deschise pentru cetățeni?)



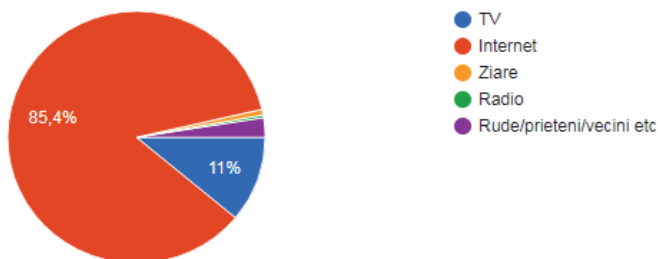
Răspunsurile obținute constată că cetățenii consideră că instituțiile/autoritățile nu sunt destul de deschise, ceea ce prin implicit va determina menținere atitudinilor negative față de activitatea acestora. Or, necunoașterea întotdeauna determină scepticism cu referire la activitatea pe care o are instituția și eficiență în soluționarea problemelor. Mai mult, lipsa de transparență în procesele decizionale provoacă, creșterea gradului de neîncredere în instituții de stat. Astfel, se impune drept imperativă sarcina de a iniția acțiuni de deschidere a autorităților publice către cetățeni. Din această perspectivă se recomandă îmbunătățirea capacității funcționarilor de a comunica cu cetățenii, dar și instituționalizarea de instrumente deschise de comunicare, precum platforme on line de comunicare directă, verificarea statutului satisfacerii cererii înaintate de cetățeni, implimentarea mecanismelor de monitorizare a calității serviciilor oferite.

- Opinii cu referire la **frecvența informării** (*Instituțiile de stat/autoritățile informează cu regularitate cetățenii despre activitățile sale?*)



Spre desosebire de răspunsurile cu referire la gradul de deschidere, atunci când este pusă în discuție frecvența informațiilor oferite, sesizăm o creștere a celor care consideră că sunt informați cu regularitate despre activitatea instituțiilor /autorităților (23,8%). În același timp se păstrează practic constant numărul celor care *nu cunosc* (14,6%). Cele 61,6% de respondenți care consideră că cetățenii nu sunt informați cu regularitate ne determină să afirmăm că totuși problema transparenței este una care trebuie să se regăsească printre prioritățile instituțiilor/autorităților pentru a identifica măsuri, instrumente de management public mai transparent.

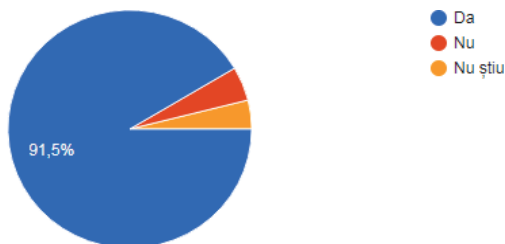
- **Sursele de informare** (*Din ce surse vă informați cel mai frecvent despre activitatea instituțiilor de stat/autorităților?*)



Sursa de informare și veridicitatea informațiilor sunt esențiale în societatea actuală. Acest subiect s-a dovedit a fi discutabil și controversat în perioada de pandemie, atunci când au fost luate mai multe decizii ale Comisiei Extraordinare de Sănătate Publică care au restricționat accesul

în instituții, decizii care au nemulțumit cetățenii pentru faptul că nu mai puteau să-și soluționeze problemele cu care se confruntau, dar și termenii de soluționare s-au extins. Concomitent, în raport cu sursa de informare și veridicitatea informațiilor cu care se opera s-a aprofundat fenomenul **fake news-ului**, care a evidențiat rolul major al instituțiilor în valorificarea avantajelor folosite de societatea informațională pentru combaterea falsurilor și informarea veridică și transparența decizională. De aceea în vederea cunoașterii preferințelor asupra canalelor de informare, care în consecință ar putea fi un izvor util fie pentru diversificarea surselor prin care sunt informați cetățenii, fie schimbarea canalului în dependență de preferințele acestora, astfel încât să se reușească creșterea transparenței instituționale precum și satisfacerea necesității și dreptului de a fi informat al cetățeanului. Constatăm că cea mai importantă sursă de informare pentru cetățenii Republicii Moldova despre activitatea instituțiilor de stat/autorităților este internetul (85,4%) urmat de instituții media (TV-11%).

- Necesitatea de **creștere a gradului de transparență** (*Cum credeți, sunt necesare măsuri de creștere a gradului de transparență a instituțiilor de stat/autorităților publice?*)



În opinia respondenților sunt necesare acțiuni care ar determina transparentizarea activității instituțiilor de stat și a autorităților publice. Faptul că practic în unanimitate este împărtășită această opinie (91,5%) indică că cetățenii sunt interezați de actul de guvernare și își doresc ca instituțiile și autoritățile să fie mai aproape de societate, că oamenii sunt preocupați de modul în care aceștea își onorează atribuțiile de funcție, și contribuie la creșterea calității vieții, protecției și siguranța cetățenilor etc.

Astfel, una dintre concluziile importante pentru acest caz este că guvernarea trebuie nu doar să se angajeze, dar și să realizeze acțiuni concrete pentru a face mai multe progrese în domeniul transparenței.

### 3.4. Participarea

Așa cum transparența și responsabilitatea sunt apreciate ca definitorii pentru o guvernare bună, la fel și participarea se încadrează în aceeași viziune dat fiind faptul că prin aceasta se promovează egalitatea și drepturile tuturor cetățenilor de a se implica în activitățile politice, economice și sociale, cât și se promovează creșterea bunăstării cetățenilor. „Democrația participativă trebuie consolidată ca un proces, în care toți oamenii, nu doar cetățenii, participă la conducerea afacerilor publice, la nivel local, regional, național și european.”<sup>46</sup>

Participarea activă a cetățenilor în administrarea proceselor publice este esențială. În opinia autorului Aseminei R. „Participarea este un concept care implică atât o dimensiune subiectivă – implicarea, cât și o dimensiune obiectivă – integrarea. Implicarea se realizează prin atitudini, aspirații, cunoștințe, convingeri, anticipări, angajări, iar integrarea prin acțiuni și interacțiuni. Participarea răspunde nevoii umane de securitate afectivă și de apartenență, dar și o orientare individuală și socială.”<sup>47</sup>

Cel mai apropiat termen corelativ pentru participare este transparența. Potrivit experților, o colaborare eficientă între societatea civilă și autoritățile publice locale și descentralizarea sau guvernarea transparentă ar contribui la îmbunătățirea standardelor de trai și la dezvoltarea zonelor rurale din Republica Moldova. Luând în considerare importanța participării, care în fond răspunde necesității de apartenență a persoanei, au fost formulate întrebări orientate spre determinarea posibilităților de participare, și a gradului de implicare a cetățenilor.

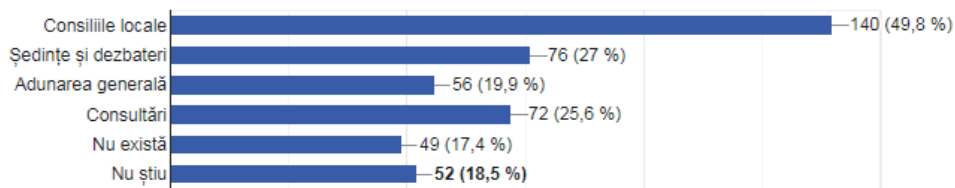
---

46. Consiliul Europei, APCE, Rezoluția 1746 (2010) *Democrația în Europa: criză și perspective*. Disponibilă: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17882&lang=en>

47. Aseminei R. Economia social –delimitări conceptuale. În: *Revista de economie socială*. Vol 2, nr.1/2012, p.15.



- Existența **posibilităților de participare** (În localitatea Dvs., ce posibilități există pentru a participa la luarea deciziilor?)

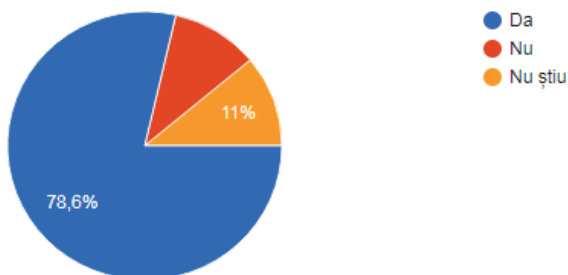


Constatăm că, în general, există posibilități de participare, ieșind în evidență Consiliile locale, ședințele de dezbateri și consultările publice. Dintre formele existente de participare Consiliile locale (49.8 %), ședințe și dezbateri (27 %), adunarea generală (19.9 %), consultări (25, 6%), 17,4 % afirmă că în localitățile din care vin nu există posibilități de participare, iar 18,5 % nu cunosc dacă există ori nu, iar aproximativ 1,6 % consideră că toate posibilitățile de participare sunt mimate. Mai mult, unii cetățeni consideră că chiar dacă există multiple posibilități de participare, din motiv că persoanele implicate în guvernare nu au gradul de pregătire adecvat și necesar pentru implicarea în activitatea publică, aceștea sunt incapabili de a crea condiții favorabile pentru participare, iar alții consideră că sunt necesare mult mai multe formule de participare, în particular fiind necesare întâlnirile frecvente cu cetățenii.

Întrebați dacă au participat la luarea deciziilor (*Ați participat la vreo activitate de luare a deciziilor ?*) se înregistrează un număr destul de mic al celor care au fost implicați. Din numărul total, în cadrul consiliilor locale au participat 15.3%, la ședințe de dezbateri 20.3 %, la adunări generale 15.3%, consultări 23.5 %, în rest ceilalți fie au indicat că nici nu cunosc despre existența unor posibilități de implicare în luarea deciziilor, fie că nu au participat.

- În schimb la întrebarea care reflectă **disponibilitatea de implicare** (*Sunteți interesat de a vă implica în careva acțiuni de luare a deciziilor?*) vedem că cetățenii sunt dispuși (78,6%) de a se implica și a participa la soluționare problemelor cu care se confruntă. Au afirmat că nu își doresc să participe la luarea deciziei 10,3%, și că la moment nu știu dacă își doresc acest lucru 11%. Faptul că este atestată dorința de

implicare în soluționarea problemelor comunităților și a cetățenilor este un semn bun în vederea creării oportunităților de implicare a cetățenilor și valorificării posibilităților și capacităților acestora.



Iar printre cele mai eficiente acțiuni pentru implicare/participare și luarea deciziilor în opinia respondenților se înscrie participarea la ședințe 70.5%, înaintarea petițiilor, formularea avizelor și scrisorile publice – 42%, proteste pașnice, conferințe de presă -33.8%.

Cu referire la cunoașterea acțiunilor de monitorizare a activității instituțiilor de stat/a autorităților unii nu cunosc dacă există, alții opinează existența acțiunilor de monitorizare, dar acestea sunt considerate lipsite de eficiență. Totodată putem sesiza o formulă diversificată de monitorizare în răspunsurile oferite, pe care le sistematizăm în:

- măsuri de autoevaluare și control;
- măsuri de monitorizare prin intermediul societății civile și a instituțiilor media;
- monitorizare de către organisme internaționale;
- monitorizare prin intermediul instituțiilor de drept (CNA, ANI, ș.a.)

Prin cele patru dimensiuni și indicatori evaluați, **concluzionăm** că cetățenii Republicii Moldova exprimă o atitudine critică față de guvernare, modul în care aceasta își exercită atribuțiile, și în mod special a modului în care sunt respectate drepturile cetățenilor de către reprezentanții instituțiilor și autorităților. În corespundere cu cele identificate se confirmă repetat faptul că în Republica Moldova, așa cum vedem a fi percepută situația de către cetățeni, sunt necesare măsuri de modernizare a guvernării în conformitate cu bunele practici instituite la nivel european și internațional, care să răspundă necesităților cetățeanului și să asigure

protecția drepturilor fundamentale ale acestuia.

În acest sens, este necesară o guvernare cu un nivel de pregătire corespunzător standardelor actuale: profesioniști, onești, integri, neutri din punct de vedere politic. Calitatea guvernării este în raport direct de dependență de calitățile personale și profesionale a celor care exercită actul de guvernare, deaceea premisa unei transformări reale a guvernării se află în dependență de calitatea celor implicați în guvernare, iar din altă perspectivă ea se află în raport cu rolul activ al cetățeanului implicat și responsabil, capabil să facă presiune asupra factorilor de decizie prin participare, prin atitudine critică, prin cunoașterea drepturilor și libertăților de care trebuie să se bucure și de care trebuie să beneficieze.

#### IV. BUNA GUVERNARE ȘI DREPTURILE OMULUI DIN PERSPECTIVA FUNCȚIONARILOR

În contextul dreptului comunitar, cadrul normativ privind funcția publică a fost influențată de adoptarea de către Comisia Europeană a Cărții Albe cu privire la reforma administrativă încă din martie 2000. Acest document a evidențiat principiile administrației publice la nivel european, punându-se accent pe calitatea serviciilor oferite, independența funcționarilor, angajarea, răspunderea acestora pentru toate faptele săvârșite, eficiența și transparența serviciului public prestat de către cetățeni europeni.

La 13 septembrie 2000 a fost adoptat *Codul bunei cuviințe în administrația publică* (The Code of Good Administrative Behavior), care a fost conceput în calitate de instrument de lucru pentru personalul instituțiilor europene care interacționează cu publicul, dar și care urma să transpună în practică principiile cuprinse în *Cartea Albă*, inclusiv principiile de bună guvernare.

Din perspectiva instituțiilor publice, buna guvernare este pocesul prin care autoritățile publice desfășoară activități de interes public, gestionează resurse publice și garantează respectarea drepturilor omului într-o manieră liberă de orice abuz și corupție, acordând o atenție deosebită principiilor statului de drept. Cu toate acestea, există un consens, potrivit căruia prin buna guvernare înțelegem guvernarea care se bazează pe respectarea legilor și aplicarea regulamentelor; presupune asumarea deplină a răspunderii față de membrii societății; permite participarea echitabilă a tuturor factorilor interesați în elaborarea și formularea politicilor și deciziilor politice; permite și solicită participarea cetățenilor la buna funcționare a instituțiilor publice; este transparentă; asigură integritatea reprezentanților administrației publice; livrează servicii publice în mod eficient.

Principiile de bună guvernare promovate spre instituționalizare în domeniul public nu trebuie confundate cu termenii de eficiență din business, sau cu populismul din politic. Buna guvernare implică realizarea cu succes a sarcinilor delegate de cetățeni în așa fel încât acestea să corespundă la maxim așteptărilor acestora.

În același context, însă remarcăm că buna guvernare în sectorul public este caracterizată și prin capacitatea instituțiilor de a-și îndeplini cu profesionalism sarcinile propuse. Buna guvernare nu este un sistem definit prin „a face ceea ce oamenii doresc sau cred cel mai bine”, ci mai degrabă unul care plasează responsabilități specifice pentru a maximiza șansa ca obiectivele instituției să fie atinse, având în același timp îndatoriri față de toate părțile interesate.

Părțile interesate pentru serviciile publice includ guvernul, contribuabilii, autoritățile de reglementare și personalul, cetățenii, companiile și partenerii din sectorul public, băncile, creditorii și concurenții. În consecință, guvernarea este definită în mod util ca „permisiunea de a guverna”. Buna guvernare nu ține de proprietate, ci de administrare.

Testul pentru guvernanțele moderne constă în identificarea modalităților în care acestea pot ajuta sectorul public pentru ca acesta să funcționeze mai bine în viitor. Este vorba despre mult mai mult decât structuri, responsabilități și alinieri. Este vorba de a folosi un *etos* mai larg, de a mobiliza intenția comună atât a instituțiilor, cât și a cetățenilor pentru a face ceea ce trebuie mai eficient, într-un mod transparent și acceptat de cetățeni. Provocarea guvernelor moderne, constă deci în identificarea formelor în care instituțiile publice - pot deveni mai solidare și de succes într-o lume plină de provocări, în care guvernarea este înțeleasă prin prisma unui proces continuu de dezvoltare, a unor provocări continue determinate de migrațiune, exod de populație, crize, pandemii și schimbări climatice, și a unei tendințe de a prezenta performanțe bune, dar și demonstra eficiență și responsabilitate în față cetățenilor.

Chiar dacă în activitatea sa instituțiile publice sunt dirijate de o varietate largă de principii și prevederi legale, impulsul principal în direcționarea activității acestora este determinat de cetățeni. Pentru a fi cuantificat în acțiuni (impulsul din partea cetățenilor), se impune drept necesară conștientizarea problemelor și apoi identificarea soluțiilor. Având în vedere premisa enunțată prin studiul realizat am urmărit suprapunerea printr-un exercițiu de comparare a atitudinilor autorităților în coraport cu cele ale cetățenilor, în așa fel încât prin eforturi comune să se contribuie la demararea acțiunilor de îmbunătățire a guvernării în conformitate cu necesitățile la zi.

#### 4.1. Profilul socio-profesional al funcționarilor

În vederea obținerii datelor cu referire la asigurarea de către autoritățile din Republica Moldova a unei guvernări conforme principiilor înscrise în Cartea Albă, cu accent pe drepturile omului, au fost înaintate mai multe demersuri către instituții de drept cu propuneri de dezvoltare a colaborărilor dintre mediul academic și acestea pentru a facilita cercetarea și de a participa la identificarea problemelor la care sunt necesare soluții și determinarea mecanismelor de modernizare a guvernării din perspectivă conjugată: cea a cetățenilor, a mediului academic și a funcționarilor (mediului profesional). La prima etapă a solicitărilor inițiate către instituții, cercetătorii s-au confruntat cu lipsa de deschidere a acestora, chiar reticență. La etapa doi au fost făcute solicitări în vederea organizării întâlnirilor cu reprezentanți ai instituțiilor pentru a prezenta obiectivele care au fost formulate în raport cu cercetarea în cauză și avantajele în urma cunoașterii unor opinii obiective și clare asupra realităților din țară. Ca rezultat, au fost semnate acorduri de colaborare dintre Laboratorul de Cercetări Științifice (LCȘ) „Drept Public Comparat și E-guvernare” în cadrul căruia se realizează proiectul *Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului* cu Consiliul Superior al Procurorilor, cu Ministerul Afacerilor Interne, un acord trilateral dintre LCȘ, Asociația judecătorilor *Vocea Justiției* și Asociația Procurorilor *Onoare și Demnitate* și un Acord cu Asociația Judecătorilor din Republica Moldova. Concomitent, în temeiul acordurilor de colaborare existent dintre Universitatea de Stat din Moldova și Agenția Națională a Penitenciarelor s-a convenit, în comun acord, asupra implicării reprezentanților acestei instituții în cercetare. Astfel, rezultatele ce se conțin în acest studiu au fost obținute de la angajații organelor procuraturii, angajați ai Ministerului de Interne, angajații Agenției Naționale a Penitenciarelor și reprezentanți ai sistemului judecătoresc.

Tabelul nr. 6, reflectă profilul demografic și socio-profesional al participanților la cercetare, reprezentanți ai autorităților menționate *supra*. Participanții la studiu (respondenții) au o experiență de muncă în cadrul instituțiilor indicate diferențiată, numărul cel mai mare a acestora fiind cu o experiență cuprinsă între 10 și 20 de ani, în mare parte fiind

tineri cu vârsta de până la 40 de ani (71.1 %), cei mai mulți fiind angajați prin concurs (65.8 %) și supuși evaluărilor (92.1 %). Printre motivele ce determină și motivează activitatea în cadrul instituției fiind pe primul loc satisfacția de la activitatea profesională (63.2 %), urmată de posibilitatea de creștere profesională (60.5%) și ceea ce este important și relevant pentru studiul dat - utilitatea pentru cetățeni. La fel, trebuie să luăm în considerare și faptul că un factor motivant pentru activitate, indicat de funcționari este și salariul cu care sunt remunerați (44.7%). Din cele indicate concluzionăm că în instituțiile date există potențial profesional relativ tânăr, care este motivat să activeze în instituții publice și care își doresc ca activitatea prestată să fie în beneficiul cetățenului.

| <b>Tabel 6. Profilul demografic și socio-profesional al funcționarilor</b> |                      |                                                |         |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------------------------------------|---------|
| 1.                                                                         | Experiența de lucru  | De la 1 până la 5 ani                          | 29%     |
|                                                                            |                      | De la 5 până la 10                             | 10.5%   |
|                                                                            |                      | De la 10 până la 20                            | 44.8 %  |
|                                                                            |                      | De la 20 până la 30                            | 15.7%   |
| 2.                                                                         | Vârsta               | Între 20-40                                    | 71, 1 % |
|                                                                            |                      | Între 40-60                                    | 28,9 %  |
|                                                                            |                      | Mai mult de 60                                 | 0 %     |
| 3.                                                                         | Genul                | feminin                                        | 39,5 %  |
|                                                                            |                      | masculin                                       | 60,5 %  |
| 4.                                                                         | Modul de angajare    | Prin concurs                                   | 65,8 %  |
|                                                                            |                      | Prin recomandare                               | 2,6 %   |
|                                                                            |                      | Ales                                           | 2,6 %   |
|                                                                            |                      | Numit în funcție                               | 8,9 %   |
| 5.                                                                         | Supuși evaluării     | Da                                             | 92,1 %  |
|                                                                            |                      | Nu                                             | 7,9 %   |
| 6.                                                                         | Criterii de evaluare | Capacități comunicaționale                     | 55,3 %  |
|                                                                            |                      | Capacitatea de a lua decizii                   | 76,3%   |
|                                                                            |                      | Calitatea activității profesionale             | 86,8 %  |
|                                                                            |                      | Capacitatea de a lucra în colectiv             | 84,2 %  |
|                                                                            |                      | Capacitatea de a îndeplini în termen sarcinile | 89,5 %  |
|                                                                            |                      | Integritatea profesională                      | 86,8 %  |
|                                                                            |                      | Altele                                         | 31,6 %  |

|    |                        |                                     |        |
|----|------------------------|-------------------------------------|--------|
| 7. | Motivația profesională | Salariul                            | 44,7 % |
|    |                        | Prestigiul funcției                 | 26,3 % |
|    |                        | Interese personale                  | 2,6 %  |
|    |                        | Creșterea în carieră                | 60,5 % |
|    |                        | Satisfacția muncii                  | 63,2 % |
|    |                        | Consider că pot fi util cetățenilor | 55,3 % |

#### **4.2. Atitudini personale despre buna guvernare**

Pentru a determina natura mecanismelor de modernizare a guvernării în Republica Moldova axată pe protecția drepturilor omului importante sunt opiniile cu referire la realitățile din țară nu doar din perspectiva beneficiarilor finali ai guvernării, dar și a celor care sunt prestatori de servicii publice. În raport cu acest fapt atitudinile pe care le au funcționarii instituțiilor publice contează într-un exercițiu de asumare a schimbării acceptate de toți actorii. Astfel, parcurgând opiniile funcționarilor cu referire la cele mai acute și frecvente probleme pe care le au cetățenii Republicii Moldova, pe primele 4 locuri sunt menționate: instabilitatea politică (78.9 %), corupția (78.9 %), probleme economice (76.3%), sărăcia (73.7 %). În afară de acestea funcționarii mai consideră că pentru cetățeni mai sunt problematice calitatea guvernării, care este una proastă (47.4 %) și exodul populației (emigrarea - 50 %).

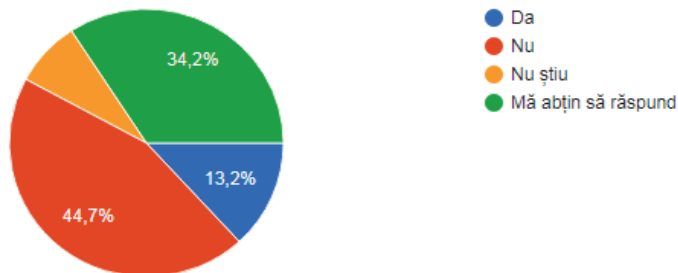
Venind cu solicitarea de a aprecia modul în care definesc ori înțeleg buna guvernare, respondenții au indicat că prioritar aceasta se referă la respectarea de către funcționari a legilor și a drepturilor omului (73.7 %), activitatea eficientă a instituțiilor și integritatea funcționarilor (65.8 %), cât și cadrul legal adecvat (60.5 %). De remarcat este și faptul că respondenții sunt conștienți de faptul că pentru o guvernare bună și eficientă sunt necesare persoane responsabile, precum și de instituții transparente. Un factor care poate să influențeze negativ activitatea instituțiilor este lipsa de stabilitate politică în țară.



**Tabel 7. Ierarhia opiniilor cu referire la buna guvernare**

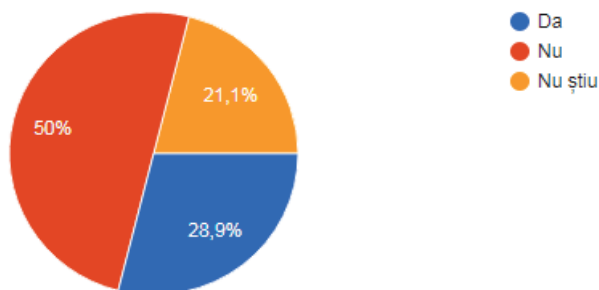
| În opinia Dvoastră BUNA GUVERNARE este? |                                              | Ierarhia definirii |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| în primul rand                          | Respectarea legilor și a drepturilor omului  | 73.7%              |
| în al doilea                            | Activitate eficientă a instituțiilor de stat | 65.8%              |
|                                         | Integritatea                                 |                    |
| în al treilea                           | Cadrul legal adecvat                         | 60.5%              |
| în al patrulea                          | Responsabilitatea funcționarilor             | 57.9%              |
| în al cincilea                          | Transparența                                 | 52.6%              |
| în al șaselea                           | Stabilitatea politică                        | 50%                |

- În vederea **cunoașterii opiniei funcționarilor** cu referire la prezența în condițiile Republicii Moldova a **principiilor de bună guvernare** la întrebarea: *Credeți că RM poate fi caracterizată drept stat bine guvernat?* răspunsurile au luat o configurație ce indică mai degrabă lipsa de asumare de răspundere pentru o opinie personală cu referire la acest subiect. Răspunsul **NU ȘTIU** pentru care au optat 7,9 % dintre cei chestionați, cumulat cu cel de 44,7 % a celor care răspund categoric că Republica Moldova nu este un stat bine guvernat, demonstrează că jumătate din funcționari sunt conștienți de situația reală din instituții și ar fi orientați spre recunoașterea necesității revizuirii formulei în care este realizată guvernarea în prezent. Pozițiile prezentate de reprezentanții funcționarilor publici la această întrebare trebuie să determine autoritățile să dezvolte acțiuni cu implicarea funcționarilor în procesul de guvernare și redimensionare a activităților, ori odată ce aceștia indică în mod expres că buna guvernare nu este caracteristică pentru Republica Moldova, probabil aceștia au și o viziune cu privire la perspectiva de schimbare a lucrurilor.



- **Respectarea drepturilor fundamentale** de către reprezentanții guvernării (*După părerea Dvoastră, reprezentanții guvernării respectă drepturile fundamentale ale oamenilor?*)

Configurația răspunsurilor indică că jumătate dintre respondenți opinează că reprezentanții guvernării nu respectă drepturile fundamentale, iar 21.1 % care afirmă că nu cunosc, mai degrabă ar putea fi catalogate ca răspunsuri prin care s-a încercat eschivarea de la un răspuns afirmativ ori negativ în cunoaștere de cauză. Răspunsul la această întrebare, oferite de către reprezentanții instituțiilor publice coincide în mare măsură cu răspunsurile oferite de către cetățeni (70.1%), beneficiari ai serviciilor publice, fapt care ne determină să înaintăm ipoteza precum că drepturile fundamentale rămân totuși o problemă pentru Republica Moldova și ar trebui să constituie o preocupare a guvernării din perspectiva îmbunătățirii instrumentelor de protecție a cetățeanului.



- O întrebare importantă, dar și subiect mult discutat în spațiul public, este cea care se referă la **gradul de încredere în instituții** (*Câtă încredere aveți în reprezentanții următoarelor instituții?*)

Spre deosebire de răspunsurile primite de la cetățeni, respondenții funcționari publici sunt de părerea că cele mai multe încălcări sunt admise de judecătorii, opinii care sunt în contradictoriu cu cele date de cetățeni, ori cetățenii contestă în special acțiunile Președenției și Poliției, exprimându-și prioritar neîncrederea în aceste două instituții. Constatăm, astfel că existența unor răspunsuri în contradictoriu, poate servi drept temei suplimentar de cercetare. În același context, atragem atenția asupra faptului că instituția prezidențială rămâne a fi inclusă în lista instituțiilor care se

bucură de încredere scăzută atât din partea cetățenilor în eșantion larg, cât și din partea funcționarilor. Având în vedere rezultatele chestionarelor realizate, stabilim că guvernarea, pe de o parte trebuie să depună efort în investigarea cauzelor care determină cetățenii să aibă încredere scăzută în instituțiile menționate, iar pe de altă parte în cazul în care demarează acțiuni de îmbunătățire a activității acestor instituții, urmează să aducă la cunoștință acțiunile realizate.

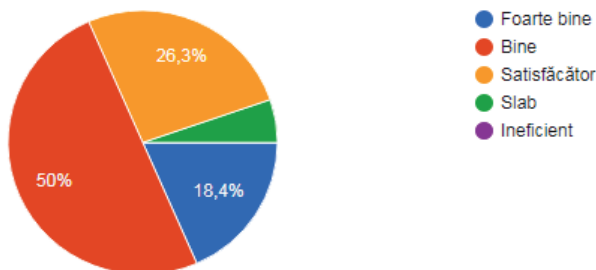
| <b>Câtă încredere aveți în reprezentanții următoarelor instituții ?</b> |                                              |              |               |              |                        |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------|---------------|--------------|------------------------|
| Instituția                                                              | <b>Gradul de încredere de care se bucură</b> |              |               |              |                        |
|                                                                         | <b>Foarte multă</b>                          | <b>Multă</b> | <b>Puțină</b> | <b>Slabă</b> | <b>Nu am încredere</b> |
| <b>Președinție</b>                                                      | 5.3%                                         | 21.1 %       | 36.8%         | 10.5%        | 26.3%                  |
| <b>Parlament</b>                                                        | 5.3%                                         | 15.7%        | 36.8%         | 21.1 %       | 21.1 %                 |
| <b>Guvern</b>                                                           | 15.8%                                        | 13.1%        | 31.6%         | 23.7%        | 15.8%                  |
| <b>Primării</b>                                                         | 5.3%                                         | 21.1 %       | 39.4%         | 21.1 %       | 13.1%                  |
| <b>Procuratură</b>                                                      | 2.6%                                         | 21.1 %       | 47.4%         | 13.1%        | 15.8%                  |
| <b>Poliție</b>                                                          | 21.1 %                                       | 36.8%        | 23.7%         | 13.1%        | 5.3%                   |
| <b>Judecătorii</b>                                                      | 2.6%                                         | 18.4%        | 39.5%         | 18.4%        | 21.1%                  |
| <b>Alte instituții</b>                                                  | 5.3%                                         | 7.9%         | 65.7%         | 15.8%        | 5.3%                   |

Rugați să-și expună opinia cu referire la reprezentanții cărei instituții încalcă cel mai frecvent drepturile cetățenilor, respondenții funcționari publici, indică că Primăriile ar fi instituțiile care încalcă permanent drepturile cetățenilor. Un număr mare de opinii expuse în răspunsurile oferite de funcționari, indică și asupra faptului că sunt și alte instituții, decât Președinția, Parlamentul, Guvernul, Procuratura, Poliția, care frecvent încalcă drepturile cetățenilor, fapt care ar trebui să servească drept premisă pentru realizarea ulterioarelor cercetări, în așa fel încât prin ele să se stabilească problemele de organizare și funcționare în raport nemijlocit cu instituții concrete, și nu formule generale și inoperante în unele cazuri.

| Reprezentanții cărei instituții încalcă cel mai frecvent drepturile cetățenilor? |                                       |          |        |           |         |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------|--------|-----------|---------|
| Instituția                                                                       | Gradul de încredere de care se bucură |          |        |           |         |
|                                                                                  | Permanent                             | Frecvent | Uneori | Niciodată | Nu știu |
| <b>Președenție</b>                                                               | 5.3                                   | 18.4     | 47.3   | 13.2      | 15.8    |
| <b>Parlament</b>                                                                 | 2.6                                   | 21       | 44.8   | 15.8      | 15.8    |
| <b>Guvern</b>                                                                    | 5.3                                   | 29       | 39.4   | 15.8      | 10.5    |
| <b>Primării</b>                                                                  | 23.7                                  | 47.4     | 15.8   | 13.1      | -       |
| <b>Procuratură</b>                                                               | 7.9                                   | 31.6     | 39.5   | 13.1      | 7.9     |
| <b>Poliție</b>                                                                   | 7.9                                   | 26.4     | 50     | 13.1      | 2.6     |
| <b>Judecătoria</b>                                                               | 10.5                                  | 31.7     | 36.8   | 7.9       | 13.1    |
| <b>Alte instituții</b>                                                           | 26.4                                  | 47.3     | 15.8   | 10.5      | -       |

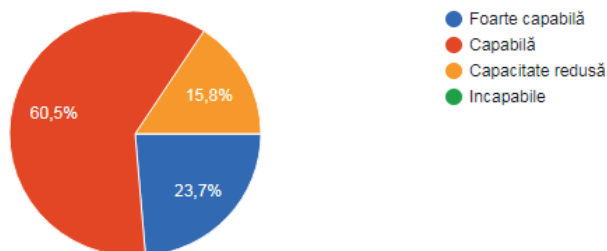
➤ **Atitudinea față de atribuțiile de funcție** (*Cum apreciați îndeplinirea obligațiilor de serviciu de angajații instituției în care activați?*)

50% din respondenți sunt de părerea că își îndeplinesc bine obligațiile de serviciu și doar 5.3 % consideră că slab fac față acelor sarcini care le sunt înaintate. Într-o astfel de conjunctură, odată ce rezultatele chestionarului indică totuși că există probleme în contextul asigurării drepturilor fundamentale și acestea nu sunt cauzate de capacitatea de îndeplinire a obligațiilor funcționarilor, fapt care implică necesitatea unor investigații suplimentare legate de cauzele care determină guvernarea slabă, constată de cetățeni. În același timp atragem atenția asupra părerilor în contradictoriu în ceea ce privește răspunsul la această întrebare, ori cetățenii constată totuși că lipsa de profesionalism persistă, fiind menționată drept o problemă pentru autoritățile publice din țară.



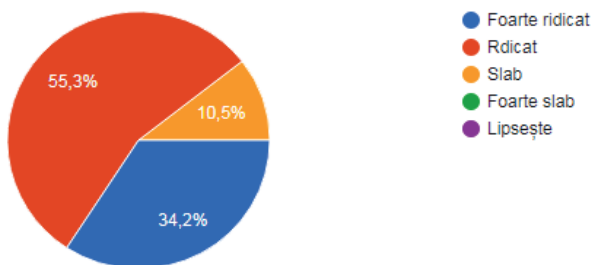
➤ **Capacitatea instituțională de a răspunde necesităților cetățenilor** (*Instituția în care activați este capabilă de a soluționa problemele cetățenilor ?*)

15,8% din respondenți au menționat totuși că instituția din care fac parte are o capacitate redusă în soluționarea problemelor cetățenilor. Astfel, în cazul în care ne propunem în calitate de prioritate instituționalizarea unor realități axate pe principiile de bună guvernare, sunt necesare cercetări suplimentare orientate să identifice cauzele care au determinat ca instituțiile publice să nu dispună de capacitate suficientă în a satisface problemele cetățenilor. Astfel, trebuie cercetată capacitatea funcțională a instituțiilor, capacitatea de valorificare a resurselor (umane, materiale, financiare, informaționale) în așa fel încât să se stabilească dacă acestea înregistrează sau nu deficiențe, și care este mecanismul prin care acestea ar putea fi depășite, pentru a determina reperele constituirii unui management eficient al instituțiilor publice din Republica Moldova.



➤ **Gradul de responsabilitate** (*Care este gradul de responsabilitate a reprezentanților instituției în care activați față de cetățeni ?*)

Cu referire la această întrebare, reprezentanții instituțiilor publice, funcționarii participanți în procedura de chestionare, au remarcat într-un procent considerabil și apreciabil, faptul că gradul de responsabilitate a reprezentanților instituției în care activează față de cetățeni este ridicat (55,3%/) și foarte ridicat (34,2%), fapt ce ne determină să credem că în mare măsură problemele legate de implementarea principiilor de bună guvernare sunt determinate de lipsa de resurse și poate mai puțin de atitudinea iresponsabilă a funcționarilor față de sarcinile înaintate și de lipsa de profesionalism.

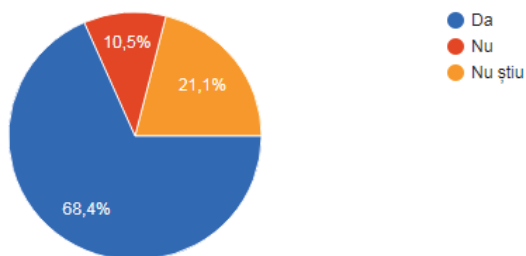


### 4.3. Eficacitatea guvernării

O altă dimensiune inclusă în chestionar s-a referit la **Eficacitatea guvernării**, calitatea reglementărilor și drepturile omului cu 5 indicatori.

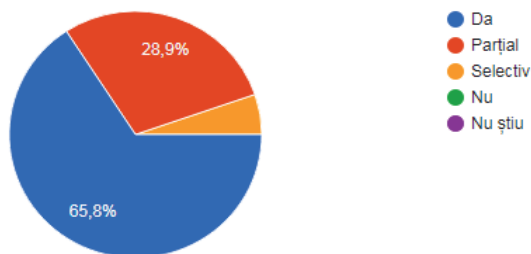
- Conformitatea activității instituțiilor cu **principiile bunei guvernări** (*Credeți că instituția în care activați poate fi caracterizată a fi conformă cu principiile bunei guvernări?*)

În proporție de 68.4 % dintre reprezentanții instituțiilor publice sunt de părerea că instituția în care activează poate fi caracterizată a fi conformă cu principiile bunei guvernări. Analizând răspunsurile primite, remarcăm discrepanțe față de răspunsurile care au fost prezentate de cetățeni, ori aceștia indică că Republica Moldova nu poate fi caracterizată *drept un stat axat pe promovarea principiilor de bună guvernare în activitatea instituțiilor sale*.



- Gradul de **asigurare a protecției drepturilor fundamentale** (*Instituția în care activați asigură protecția drepturilor fundamentale ?*)

Potrivit respondenților, 65.8 % dintre funcționarii publici chestionați consideră că instituția în care activează asigură protecția drepturilor fundamentale, ceea ce reprezintă o situație opusă față de ceea ce consideră cetățenii, ori aceștia consideră în proporție de 70.1% că *drepturile fundamentale* nu sunt asigurate de către instituțiile de stat. Având în vedere deficiențele identificate, constatăm necesitatea de a determina cauzele care stau în spatele unei discrepanțe atât de mari de opinii, urmând a fi considerat inclusiv elementul legat de cunoștințele generale ale cetățenilor și funcționarilor publici cu referire la drepturile omului. Or, drepturile omului sunt respectate în măsura în care sunt cunoscute și devin cunoscute doar în măsura în care sunt însușite. Propagarea cunoștințelor în ceea ce privește respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă un domeniu esențial de activitate a autorităților statale. A devenit o necesitate ca fiecare persoană să posede cunoștințe suficiente, utile pentru a conștientiza problemele cu care se confruntă, pentru a-și revendica drepturile încălcate, precum și pentru a cultiva și promova toleranța, respectul și încrederea pentru instituții, și între membrii societății.



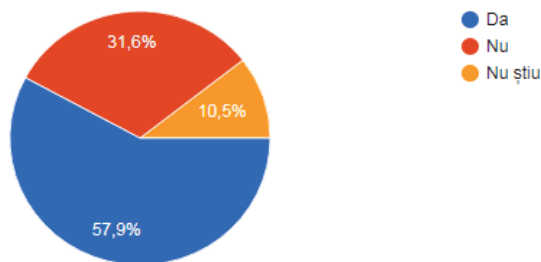
➤ **Mecanismele de bună guvernare** practicate (*Ce mecanisme de bună guvernare se practică în instituția publică din care faceți parte?*).

Conform rezultatelor chestionării, funcționarii publici din instituțiile participante în cadrul sondajului sunt de părere că cele mai frecvente mecanisme de bună guvernare practicate în instituțiile din care fac parte includ: acțiuni orientate spre asigurarea transparenței activității instituțiilor publice, implicarea cetățenilor în activitățile decizionale a instituției, promovarea în activitatea instituțiilor a principiilor de integritate, respectarea legilor, profesionalismul, respectarea drepturilor omului și

responsabilității. La fel, implementarea tehnologiilor informaționale în activitatea instanțelor de judecată a fost menționată drept un mecanism ce contribuie la implementarea bunei guvernări. Printr-o suprapunere a rezultatelor înregistrate cu cele opt dimensiuni ale bunei guvernări, constatăm totuși că instituțiile publice din Republica Moldova, prin exemplul celor implicate, urmează să mai implementeze mecanisme de bună guvernare orientate spre consens, dezvoltarea capacității de receptivitate, eficacitate și eficiență, echitate și promovarea supremației legii.

- Cele mai frecvente **probleme formulate de cetățeni** în raport cu instituția sunt:

Funcționarii din instituțiile participante în cadrul chestionarului, au indicat că cele mai frecvente **probleme formulate de cetățeni** în raport cu instituția pe care o reprezintă sunt cele legate de calitatea proastă a cadrului normativ (55,3 %), birocrația (42,1 %), corupția și lipsa de integritate (6, 8 %), precum și implicarea politică. Analizând răspunsurile oferite de cetățeni și cele oferite de către funcționari la această întrebare, stabilim totuși că printre problemele cu care se confruntă cetățenii în interacțiunile cu instituțiile publice sunt în mod indubitabil corupția și lipsa de integritate, birocrația, nerespectarea legislației, nerespectarea drepturilor cetățenilor. Răspunsurile prezentate ilustrează caracteristicile proprii sistemului de criză de guvernare. Astfel, în cazul în care instituțiile vizate în acest studiu intenționează să dezvolte acțiuni de îmbunătățire, acestea cu siguranță trebuie dezvoltate în așa fel încât prin realizarea acestora să se contribuie la schimbarea de paradigme.



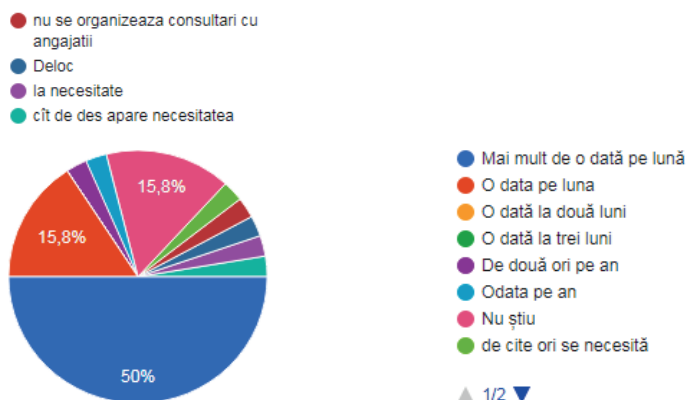
- **Calitatea legislației** (*Legislația din domeniul Dvstră de activitate este adecvată și suficient de bună pentru a asigura buna guvernare ?*)



Potrivit datelor obținute, 57,9% din funcționarii chestionați sunt de părerea că legislația este adecvată și suficient de bună pentru a asigura buna guvernare. Remarcăm totuși un procent mare de respondenți (31,6 %) care au rezerve față de calitatea legislației. Analizând rezultatele chestionarului în ansamblu, stabilim totuși că cadrul legal poate crea impedimente în implimentarea politicilor de bună guvernare. Această idee a fost susținută și în cadrul discuțiilor cu reprezentanții sistemului judecătoresc care au afirmat că legislația procesuală este învechită și nu corespunde așteptărilor cetățenilor. Printre problemele de ordin legislativ sesizate în *domeniul justiție* se fac remarcate în special următoarele: existența în cadrul prevederilor de procedură a unor formalități judiciare care consumă timp și implică realizarea unor proceduri birocratizate, termeni de procedură imposibili a fi respectați, garanții sociale insuficiente pentru personalul judecătoresc, mecanisme de realizare a justiției învechite, cetățenilor nu li se poate oferi posibilitatea de a beneficia de condiții necesare pentru a-și apăra drepturile de la distanță, etc. În același timp, pe dimensiunea activității procuraturii se indică presiuni mari din partea societății și a factorului politic, precum și deficiențe legislative care se manifestă ca impedimente în activitatea instituției.

#### 4.4. Transparența și participarea

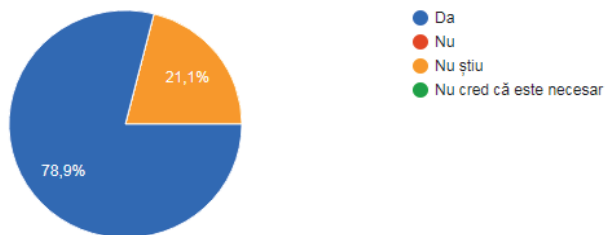
##### ➤ **Frecvența consultărilor** (*Cât de des se organizează în cadrul instituției consultări cu angajații?*)



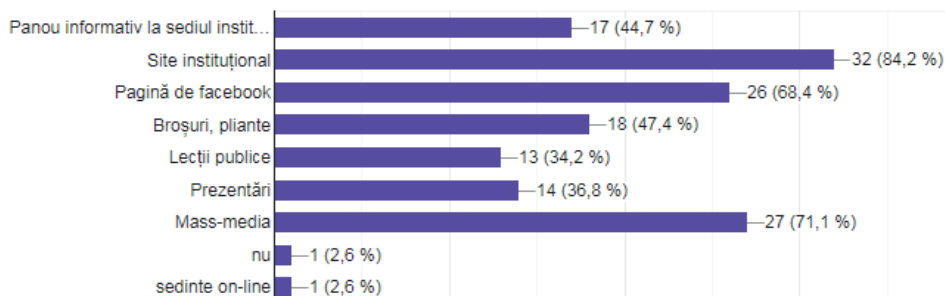
50 % din funcționarii chestionați au indicat că în cadrul instituțiilor din care fac parte sunt organizate consultări cu angajații cel puțin odată pe lună. În aceeași ordine de idei însă remarcăm și procentajul relativ mare de răspunsuri care indică că ei nu cunosc dacă în instituția din care fac parte se organizează consultări cu angajații (15.8%) și alți 15.8% din angajați care menționează că astfel de consultări nu sunt organizate. Având în vedere rezultatele prezentate, se consideră oportună evaluarea practicilor de consultare și implicare în procesele decizionale a tuturor angajaților și stabilirea perspectivelor de redresare prin instruirea personalului implicat în managementul instituțiilor publice asupra dimensiunilor managementului public modern cu accent pe necesități de organizare a consultărilor, ședințe cu întreg personalul, a prezenta modalitățile de organizare a acestor ședințe, precum și monitoriza progresele înregistrate de instituțiile deschise spre implicare în acțiuni de creștere a transparenței instituționale prin eficientizarea comunicării interne.

➤ **Colaborarea cu mediul academic** (*Instituția pe care o reprezentați, colaborează cu mediul academic în contextul procesului de elaborare/luare a deciziilor ?*)

Reprezentanții instituțiilor participante la chestionare au indicat în proporție de 78.9% precum că instituția din care fac parte colaborează cu mediul academic. În aceeași ordine de idei 21.1% din persoanele chestionate au menționat că nu știu despre existența unor colaborări cu mediul academic. Astfel, pentru a facilita colaborarea dintre mediul academic și cel profesional se recomandă dezvoltarea unor acțiuni de informare a întregului personal despre formele și rezultatele colaborării cu mediul academic. Ori prin aceste informări se poate contribui la impulsivitatea unor colaborări suplimentare și preluarea și de către alți angajați a bunelor practici de comunicare cu mediul academic, precum și valorificarea în activitatea practică a inovațiilor juridice.



➤ **Asigurarea vizibilității**/Mediatizarea activităților (*Instituția pe care o reprezentați utilizează instrumente de mediatizare a activității ?*)

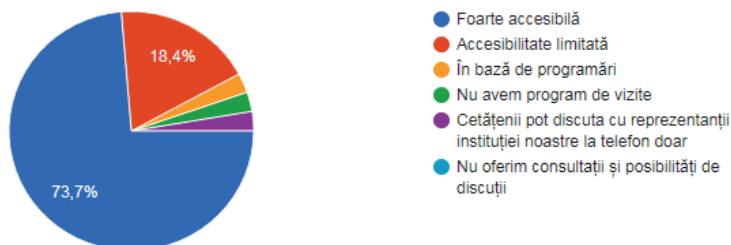


84.2 % din respondenți au menționat că instituția pe care o reprezintă utilizează sit-ul instituțional, pagina de facebook (68.4%), broșuri, pliante (47.4%), panoul informativ (44.7%) în calitate de instrument de mediatizare a activității. Utilizarea unei game largi de instrumente de promovare a activității demonstrează interesul instituțiilor publice pentru transparentizarea activității pe care o realizează. În același timp, dacă luăm în considerare opiniile expuse de cetățeni, considerăm că aceste instrumente utilizate pentru a mediatiza activitatea pe care o realizează instituțiile totuși sunt ineficiente ori nevalorificate corespunzător, dat fiind atitudinile negative pe care le au cetățenii față de instituțiile publice și față de angajații acestora. Deaceia considerăm necesare și oportune măsuri de creștere a eficienței instrumentelor utilizate, precum și direcționarea acestora spre punerea în valoare a acțiunilor și a rezultatelor înregistrate în domeniul de competență printr-o comunicare externă competentă și profesionistă.

➤ **Gradul de accesibilitate a instituției** (*Cât de accesibilă pentru cetățeni este instituția pe care a reprezentați?*)

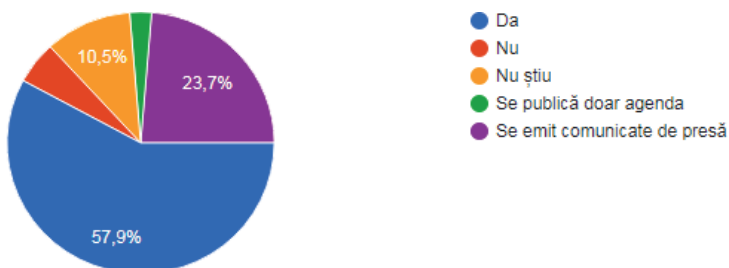
73.7% din respondenți au menționat că instituția în care activează este foarte accesibilă. Totodată, remarcăm că 18.4% din respondenți consideră că instituția din care fac parte se caracterizează drept una cu accesibilitate limitată, indicând în proporție de 2.6 % despre neexistența programului de vizite. Rezultatele obținute, indică că instituțiile vizate în prezentul studiu ar trebui să identifice cauzele care determină unii angajați să considere

că acestea se caracterizează drept instituții cu accesibilitate limitată și probabil dezvoltate acțiuni orientate spre deschidere.



➤ **Publicarea agendei** (*Autoritatea publică din care faceți parte, publică agenda ședințelor și rezultatele acestora ?*)

Un element care caracterizează capacitatea instituției de a fi transparentă și accesibilă cetățenilor, dar și personalului angajat în instituție, este legat de publicarea agendelor ședințelor realizate în cadrul instituției, precum și a deciziilor adoptate. Remarcăm însă că cercetarea realizată denotă că 10.5% nu știu dacă agenda instituțiilor din care fac parte se publică. Astfel, pentru a spori transparența și deschiderea spre cetățeni, dar și demonstra utilitate în contextul serviciilor oferite, instituțiile publice urmează a verifica acțiunile legate de publicarea informațiilor cu privire la activitatea curentă a instituției, considerând inclusiv informarea publicului despre evenimentele care urmează a fi realizate, dar și despre cele care au fost realizate cu menționarea rezultatelor atinse.



## 4.5. Procesul democratic și controlul corupției

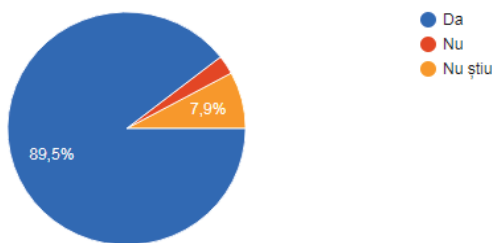
Calitatea de funcționar a unei instituții de stat, este cea care aduce după sine multiple cerințe, dar și presiuni, solicitări ale societății. În același timp, instituțiile de stat sunt implicate major în procesele prin care trece societatea, fapt ce nu permite, sub nici o formă, distanțarea de probleme ale mediului socio-politic în care își realizează misiunea. La fel, mai există și multiplele priovocări cărora sunt expuse atât persoanele cât și instituțiile și societățile, cărora trebuie să se facă față. Toate împreună și fiecare în parte marchează eficiența, funcționalitatea, randamentul activităților profesionale în cadrul instituțiilor de stat și care sunt completate și de probleme de natură internă, de eficiența activității manageriale practicate, de instrumente de control și motivare etc. În raport cu aceste aspecte au fost formulate mai multe întrebări care urmău să ne ofere o viziune clară asupra realității unor schimbări plauzibile în formatul actual de activitatea. Toate acestea se regăsesc în întrebările care și-au propus identificarea problemelor intrene sesizate de funcționari, motivația acestora, forme de angajare și promovare etc.

### ➤ Probleme interne

În vederea determinării particularităților activității și atmosferei de muncă în cadrul instituției de apartenență, respondenților le-a fost adresată întrebare ce se referă la cunoașterea situației cu referire la discriminare, violență, trafic de influență, conflicte etc. În 47.4% de răspunsuri se afirmă că nu au fost sesizate astfel de cazuri în instituții. În 21.1% - situații de conflict; similar și numărul de persoane care au afirmat că nu cunosc (21.1%), trafic de influență (15.8 %) și discriminare (10,5 %).

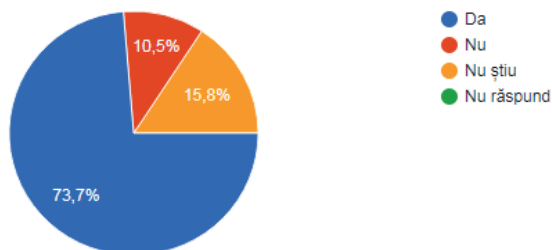
### ➤ Modul de angajare *(Angajarea și promovarea în cadrul instituției din care faceți parte este organizată în baza unor proceduri clar reglementate ?)*

Doar 2.6 % din respondenți afirmă că nu există proceduri clare de angajare și promovare în cadrul instituției. În temeiul răspunsurilor obținute la această întrebare considerăm important faptul că în marea majoritate a cazurilor funcționarii angajați în instituții de stat sunt la curent cu procedurile după care pot crește profesional și avansa în carieră.



- **Motivația funcționarilor** (*În instituția din care faceți parte este susținută inițiativa angajaților și participarea la luarea deciziilor?*)

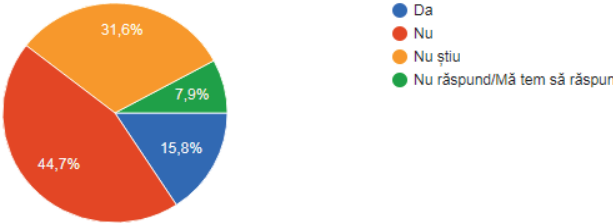
73,7% din respondenți afirmă că în instituțiile în care activează este susținută inițiativa angajaților și participarea la luarea deciziilor. Remarcăm, însă existența a 10,5% din respondenți care prezintă răspunsuri negative și 15,8% care nu cunosc despre existența procedurilor de implicare a personalului în procesul de luare a deciziilor. Astfel, constatăm că efortul instituțiilor la capitolul motivarea și susținerea angajaților din instituții publice mai poate fi consolidat, astfel încât să obținem o formulă de implicare activă a acestora în dezvoltarea capacității decizionale și creșterea eficienței domeniului de activitate de apartenență.



- Opinii cu referire la **acțiuni de corupere ori trafic de influență** (*Ați auzit sau ați urmărit în cadrul instituției din care faceți parte cazuri de corupere și/sau influențare a deciziilor ?*)

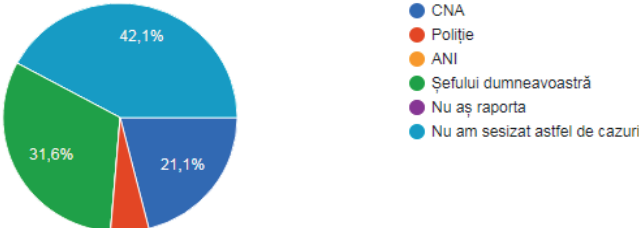
44,7% din angajați nu au sesizat în cadrul instituțiilor participante la chestionare, cazuri de corupere și/sau influențare a deciziilor, 31,6% nu știu ce să răspundă la această întrebare și 15,8% prezintă răspunsuri afirmative la întrebarea formulată. Corespunzător răspunsurilor, se confirmă opinii împărtășite de cetățeni în chestionarul aplicat, fapt ce impune în continuare acțiuni de evaluare și monitorizare a personalului

instituțiilor publice orientat spre creșterea calității profilului acestora, precum și acțiuni de combatere a acțiunilor de corupere și de influențare a deciziilor.



➤ **Atitudini personale față de acțiuni de corupție** (În cazul în carea ați sesiza acte de corupție în instituția pe care o reprezentați , cui ați raporta problema?)

În general, respondenții indică disponibilitatea de a denunța cazurile sesizate de corupție, ceea ce ne face să presupunem că acestea au atitudine negativă față de acțiunile de corupție și sunt deschiși de a colabora în direcția dezrădăcinării acestui fenomen. Dintre funcționarii care au participat la chestionar au anunțat că vor declara la poliție 5.3%. În cazul în care ar sesiza acte de corupție în instituția din care fac parte, 31.6% din angajați ar raporta problema șefului, iar 21.1% sunt dispuși să anunțe CNA. Remarcăm, totodată tendința a 42.1% de respondenți, care indică de altfel un număr apropiat de răspunsuri și la întrebarea anterioară (44.7%) care susțin că nu au sesizat astfel de cazuri. Ca rezultat, considerăm existență în instituții a unei tendințe sănătoase și responsabile a angajaților față de măsurile de eradicare a corupției, necesare a fi aplicate în raport cu persoanele ce o practică.



## V. ABORDĂRILE SECTORIALE CU PRIVIRE LA DREPTURILE OMULUI ÎN CONTEXTUL BUNEI GUVERNĂRI

Rezultatele obținute prin aplicarea celor două chestionare (1. *Studiu privind percepția asupra guvernării axate pe drepturile omului*; și 2) *Studiu privind asigurarea de către autoritățile publice din RM a Bunei guvernări axate pe drepturile omului*) la cea de-a doua etapă au fost supuse dezbaterilor publice în cadrul mai multor evenimente științifice cu invitarea spre participare a instituțiilor publice care au acceptat să contribuie la realizarea studiului. Activitățile au fost organizate cu scopul de a identifica, prin plasarea pe agendă, a mai multor subiecte de interes public, care au fost formulate în temeiul datelor obținute prin chestionare.

Avansând ideea că datorită diversității formulelor și a domeniilor preocupate de analiza teoretică a guvernării (care a devenit un concept cheie de organizare social-politică și administrativă), se impune ca necesară și valorificarea dimensiunii aplicativ-evaluative. Vastitatea cadrului problematic formulat, suscitată de condițiile actuale în care este exercitată guvernarea și gradul de protecție a drepturilor omului, în mod implicit plasează în prim plan problemele ce se configurează ca priorități pentru avansarea spre identificarea factorilor ce ar permite un salt calitativ în ceea ce privește guvernarea și drepturile omului în Republica Moldova.

Un prim pas în această direcție a fost realizat prin intermediul seminarului științific *Priorități ale cercetării mecanismelor de guvernare axate pe drepturile omului* în cadrul căruia au fost ajustate obiectivele și scopul acțiunilor în perioada imediat următoare, care se regăsesc în conținutul compartimentelor de bază din cercetare. Printre acestea menționăm:

- **Standardizarea metodologiei cercetării**, care prioritar se identifică a fi una de natură interdisciplinară, care trasează tratarea guvernării prin triplă perspectivă: - în calitate de *concept*, pentru a determina conținutul referențial asupra căruia se insistă, dar și pentru a accentua relevanța și utilitatea operațională a acestuia; - în calitate de proces, care înglobează dimensiuni, precum cea politică, instrumentală, tehnică și valorică și care determină funcționalitatea guvernării; - *ca finalitate*, prin care este evaluată eficiența și eficacitatea guvernării și



măsurat gradul de satisfacție al cetățenilor<sup>48</sup>.

- **Cercetarea și evaluarea procesului de democratizare** în Republica Moldova, cu scopul identificării etapelor, particularităților și schimbărilor suportate. Or, „printre multiplele provocări la care sunt expuse societățile, cele care sunt raportate relației dintre instituții de stat și cetățeni, devin resimțite cu o deosebită acuitate în condițiile statelor cu democrații tinere”<sup>49</sup>.
- Vastitatea cadrului problematic formulat, suscitată de condițiile actuale în care este exercitată guvernarea și gradul de protecție a drepturilor omului, în mod implicit plasează în prim plan problemele ce țin de **valorile constituționale fundamentale**. În contextul dat, drepturile social-economice se manifestă, indică profesorul Elena Aramă<sup>50</sup>, în calitate de indicator al posibilităților individului, dar și al statului, de a produce și repartiza bunuri necesare existenței umane. Or, drepturile și libertățile fundamentale trebuie să fie nu doar proclamate în Constituție, dar și înzestrate cu instrumente sigure de protecție, dintre care în mod tradițional sunt indicate separația puterilor, controlul constituționalității legilor etc. Mergând pe această linie de gândire, este necesară și analiza jurisprudenței constituționale cu privire la protecția drepturilor social-economice a persoanelor, libertatea lor<sup>51</sup>.
- **Revizuirea formulei în care sunt asigurate drepturile fundamentale de către guvernare** în condiții de criză, ceea ce a determinat lărgirea ariei de cercetare a dreptului la un mediu neprimejdios. „În acest sens este necesar de creat nu doar un cadru legislativ adecvat, dar și mecanisme de asigurare a dreptului omului la participare în procesul decizional eficiente și potrivite, ținând cont de

---

48. Ciobanu R. Conceptualizarea mecanismelor de modernizare a guvernării axate pe drepturile omului. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*. Chișinău: Art Poligraf, 2021, p.96-114.

49. Ciobanu R., Arama E. Fundamentele guvernării și drepturilor omului în contextul social-juridic actual al RM: În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*. Chișinău: Art Poligraf, 2021, p.5.

50. Aramă E. Revendicarea drepturilor social-economice în contextul jurisprudenței constituționale. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*.

51. Guceac I. Determinante ale libertății politice. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*. Chișinău: Art Poligraf, 2021. p.74-96.

capacitățile și condițiile socio-economice ale țării<sup>52</sup>.

- Accentuarea **rolului organelor administrației publice centrale și locale** în realizarea în condițiile Republicii Moldova a bune guvernări și în asigurarea instrumentelor eficiente de protecție a cetățeanului. „Dintre cele trei puteri ale statului, puterea executivă este cel mai frecvent prezentă în viața cetățenilor.”<sup>53</sup> Astfel, punerea în atenție în dezbateri științifice a problemelor de guvernare și cea a drepturilor omului, printr-o abordare sectorială ar fi o pistă favorabilă creșterii gradului de obiectivitate a abordărilor încadrate în cercetări și în vederea determinării soluțiilor pe termen lung.
- **Argumentarea necesității de modernizare a justiției**, în particular prin utilizarea **instrumentelor de digitizare**. Un regim contemporan democratic impune cerințe față de calitatea și eficiența justiției – într-o abordare de organizare și funcționare a autorităților și instituțiilor publice și a instanțelor judecătorești, finalitatea fiind calitatea actului de justiție și încrederea societății în această componentă a puterii de stat<sup>54</sup>.
- Determinarea reperelor de apreciere a **profesionalismului funcționarilor** în concordanță cu standardele profesionale naționale și internaționale, în vederea identificării unor criterii clare de angajare și promovare în funcție.

---

52. Iordanov R., Punga I., Participarea civilă în procese decizionale de mediu în contextul crizei declanșate de Covid-19. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*. Chișinău: Art Poligraf, 2021. p.196-218.

53. Chisari-Lungu O., Atribuțiile organelor administrației publice centrale și locale pe perioada de pandemie generată de virusul Covid-19. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*. Chișinău: Art Poligraf, 2021. p.238-249.

54. Negru A., Josan C. Proceduri de alegere a reprezentanților societății civile în organele de administrare a justiției. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*. Chișinău: Art Poligraf, 2021; Creciu N. Criterii de evaluare a calității și eficienței activității inspecției judiciare. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*. Chișinău: Art Poligraf, 2021; Mocanu V. Reziliența electronică în domeniul judiciar: cerințe a timpului și expresie a bunei guvernări. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*. Chișinău: Art Poligraf, 2021.

În consecință, au fost stabilite priorități clare de cercetare orientate spre identificarea posibilităților reale de modernizare a mecanismelor de guvernare axate pe protecția Drepturilor Omului în Republica Moldova.

Cea de-al doua activitate de discuție a rezultatelor înregistrate a fost cea realizată sub genericul ***Repere etice pentru o carieră juridică de succes***, prin intermediul căreia s-a urmărit identificarea reperelor etice în activitatea profesională a judecătorilor și a direcțiilor de reformare și modernizare a justiției. Multiplele reforme inițiate fie au eșuat, fie nu a fost duse până la capat, fie doar inițiate pentru a fi înlocuite cu altele. Ca rezultat s-a ajuns în situația în care sectorul justiției este **contestat pe multiple planuri**: politic, social, juridic, dar cel mai grav este și din punct de **vedere valoric**, ceea ce se încadrează într-o viziunea mult mai largă și accentuează un aspect esențial pentru spațiul juridic național – conștientizarea necesității re-valorizării dreptului, în general, și a sistemului judecătoresc în particular. Mai mult ca atât, nu poate fi pusă în discuție justiția ca valoare în sine, în condițiile în care aceasta nu doar că nu se bucură de încredere, dar și este caracterizată ca lipsită de eficiență. Incontestabil este că instanțele de judecată trebuie să corespundă anumitor criterii de calitate și de eficiență precum și că există la moment multiple vulnerabilități ale sistemului și sunt necesare eforturi conjugate de identificare a cailor de eficientizare. În aceste condiții este necesar un efort orientat spre salt calitativ, sunt necesare implicații multiple: atât voință internă cât și implicare și expertiză pertinentă externă.

În concordanță cu aceste constatări, pe agendă dezbaterilor a fost incluse așa probleme ca:

- ***Eficiența și calitatea*** Justiției în RM, cu accent pe unele dimensiuni care ar necesita perfecționare la nivel național: cu privire la calitate (comunicarea profesională; argumentarea juridică; asigurarea transparenței și consensualității în formarea organelor de autoadministrare a justiției; gestionarea dinamică a volumului de muncă a judecătorilor etc.) și cu privire la eficiență (colaborarea interinstituțională; promovarea rolului proactiv al instanțelor în unele domenii; fortificarea culturii juridice, erodarea corupției, transparența etc.);

- ***Rolul Asociațiilor profesionale*** în promovarea standardelor profesionale, în special accentuându-se indispensabilitatea exercitării justiției de către persoane cu un nivel înalt de demnitate și integritate, dar și despre rolul asociațiilor profesionale ale judecătorilor de a proteja drepturile și imaginea judecătorilor, inclusiv în caz de lipsă de reacție din partea organelor de autoadministrare judecătorească. Principiul colegialității și cel al solidarității sunt considerate la fel de importante în contextul statutului judecătorului, de rând cu independența și imparțialitatea judiciară. A fost accentuat rolul judecătorilor și al mediului universitar în elaborarea și interpretarea normelor de etică judiciară. Asemenea valoare precum este umanismul este considerată una substanțială pentru etica judiciară, iar loialitatea judecătorului se poate manifesta doar în raport cu Legea, în direcția garantării drepturilor omului. Au fost puse accente privind necesitatea respectării standardelor etice în conduită nu doar de către judecători, ci și de alți reprezentanți ai profesiilor juridice;
- ***Performanță și impedimente*** în activitatea Colegiului Disciplinar. A fost semnalat faptul că CSM, Colegiul Disciplinar, Inspekția Judiciară, sunt suprasolicitați cu sesizări care, în realitate, nu vizează aspecte de etică și/sau de disciplină judiciară, ci mai degrabă exprimă dezacordul cu privire la hotărârile judecătorești. În același timp, a fost accentuată și existența unor lacune în legislație, care sunt impedimente majore pentru activitatea eficientă a Colegiului Disciplinar, precum și s-a reiterat nivelul înalt de responsabilitate de care trebuie să dea dovadă judecătorul, acest aspect fiind necesar de luat în calcul în momentul preocupării pentru cariera juridică. În acest sens, s-a accentuat necesitate revizuirii programelor de studiu în cadrul Facultăților de drept cu accent pe dezvoltarea capacității de gândire critică, a simțului responsabilității profesionale și a educării culturii juridice în temeiul valorilor fundamentale ale dreptului;
- ***Rolul Inspekției Judiciare*** în modernizarea justiției naționale, printr-o incursiune asupra modului de organizare și de funcționare a

entității, axându-se, prioritar, pe derularea procedurii disciplinare în privința judecătorilor, au fost semnalate lacune în legislație, care generează dificultăți în activitatea inspectorilor judiciari. S-a discutat și despre recente modificări intervenite în *Legea cu privire la răspunderea judecătorilor* și în *Legea cu privire la statutul judecătorului*, prin instituirea răspunderii materiale a judecătorilor și, corespunzător, a dreptului de regres al statului împotriva judecătorilor. Volumul mare de lucru a fost enunțat ca fiind o provocare destul de serioasă pentru inspectorii judiciari și un impediment pentru creșterea eficienței acesteia. Inspectia judiciară națională, deținând competențe de analiză, verificare și control în domenii particulare de manifestare a justiției și bucurându-se de autonomie funcțională, are un rol substanțial în asigurarea bunei autoguvernări judiciare. Astfel prin implicit, eficiența justiției este în dependență, chiar dacă mijlocită, de eficiența și funcționalitatea Inspecției Judiciare;

- **Perspectivile științifice ale cercetării** și identificării criteriilor de stabilire a performanței inspecției judiciare ș.a. , au elucidat perspective științifice de sporire a performanței Inspecției Judiciare naționale. Prin prisma câtorva criterii de calitate și de eficiență, au fost lansate propuneri privind posibila perfecționare a activității entității vizate, cum ar fi: componența substanțială și numerică a Inspecției Judiciare, pregătirea profesională și socială a inspectorilor judiciari, comunicarea profesională, comunicarea publică etc.

Generalizând, asupra opiniilor expuse de participanții la evenimentul științific indicăm: - Opinii comune cu referire la oportunitatea dezbaterilor publice pe subiecte cu referire la eficiența și calitatea justiției prin participarea mediului academic, societății civile și reprezentanților sistemului judecătoresc. Evenimentul științific a fost estimat drept o platformă de discuții, cu o puternică notă de continuitate, din discursurile participanților fiind relevate domenii care ar putea constitui subiecte de discuții și dezbateri pe viitor; - Opiniile expuse în discuții, relevă că, de fapt, participanții la masa rotundă au menționat domenii comune care ar trebui perfecționate, în direcția eficientizării justiției. Au fost generalizate

câteva dintre dificultățile și provocările cu care se confruntă sistemul judiciar național, cum ar fi: pierderea în timp a încrederii populației în justiție; lipsa unei comunicări eficiente dintre reprezentanții diferitor profesii juridice; lipsa de uniformitate în acțiunile și comportamentele judecătorilor etc.; - S-a accentuat în repetate rânduri, rolul substanțial al comunicării profesionale și interprofesionale în identificarea dificultăților cu care se confruntă justiția națională și a modalităților de depășire a impedimentelor și soluționare a problemelor pentru a contribui la modernizarea justiției naționale; - Participanții au reiterat, din diferite perspective, utilitatea organizării unor asemenea platforme de discuții și dezbateri, cu oportunitatea lărgirii domeniilor reprezentative ale profesiilor juridice și diversificării tematicilor, în funcție de prioritățile actuale de modernizare a justiției ca serviciu public, în contextul general al actului de guvernare axat pe protecția Drepturilor Omului;

Concluzia generală formulată, a accentuat importanța platformelor de dezbateri și dialog. Or, este importantă participarea și implicarea tuturor profesioniștilor dreptului în promovarea principiilor și valorilor statului de drept, asigurarea protecției drepturilor omului în RM, precum și formarea unei generații de juriști cu o pregătire bună pentru o carieră profesională de succes.

Evenimentul care a fost conceput într-un format similar celui precedent, a fost dedicat analizei rolului procuraturii în promovarea unei guvernări axate pe drepturile omului. *„Justiția penală bazată pe respectarea drepturilor omului în Republica Moldova: Standarde profesionale și etice*, a fost organizată cu participarea mediului academic, reprezentanților Procuraturii, a asociațiilor profesionale **și** al Consiliului Superior al Procurorilor. **În raport cu această activitatea ne-am propus:**

1. Să punem în discuție rezultatele obținute în chestionar;
2. Identificarea dificultăților cu care se confruntă Procuratura națională, ca parte a sistemului Justiției și găsirea unor soluții efective, prin intermediul unei platforme de comunicare între exponenți ai teoreticienilor și exponenți ai practicienilor în drept.

Participanții la discuții au apreciat pozitiv și ca necesare dezbaterile publice organizate de mediul academic, care permit menținerea unui



climat stabil și continuu de colaborare între Facultatea de Drept cu autorități și instituții de stat, cu reprezentanți ai societății civile, în vederea fortificării conexiunii inerente între practica judiciară și doctrina judiciară, ambele fiind repere ale unui stat de drept. ***O justiție penală bazată pe drepturile omului*** poate caracteriza cu adevărat un stat de drept. În contextul tematicii mesei rotunde, a fost evidențiat rolul substanțial al organelor Procuraturii în promovarea justiției, în protejarea drepturilor omului și utilitatea organizării unor întruniri reprezentative comune pentru soluționarea, din perspectivă teoretică și practică, a problemelor cu care se confruntă societatea actuală, în domeniul justiției penale. În acest plan, printre altele, constituie reper standardele europene privind drepturile omului, axate pe principiile umanizării, resocializării și justiției restaurative. Eforturile Procuraturii trebuie consolidate și orientate spre aceea ca drepturile omului, supremația legii și societatea democratică să nu fie numai vorbe. Constatările că sectorul justiției – inclusiv pe segmentul respectării drepturilor omului întâmpină diverse dificultăți și provocări, experimentate de către practicieni și sesizate de către teoreticieni necesită soluții urgente, care să fie implementate în Republica Moldova.

În opinia Președintelui Consiliului Superior al Procurorilor (Dna Motuzuc Angela), sunt necesare ***măsuri de protecție sporită a drepturilor omului*** și fortificării pregătirii profesionale a reprezentanților profesiilor juridice. Din perspectiva statutului juridic, procurorii au un rol activ în realizarea actului de justiție, interiorizarea standardelor etice fiind o premisă indispensabilă îndeplinirii acestui rol. În elucidarea rolului procurorilor în apărarea drepturilor persoanei în situații de urgență a fost amintit Avizul nr.15 (2020) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) – Rolul procurorilor în situații de urgență, în special atunci când se confruntă cu o pandemie. Încrederea societății în Justiție este influențată direct de încrederea în organele statului, deci, și de încrederea în instituția Procuraturii, respectarea legii în toate ariile de funcționare a Procuraturii fiind primordială. Aspectele enunțate constituie o preocupare a Consiliul Superior al Procurorilor, care este constantă în abordările privind fortificarea statului procurorilor, aplicarea corectă a măsurilor de răspundere disciplinară, dar și a măsurilor de stimulare a procurorilor, întru consolidarea culturii responsabilității și a integrității

instituționale.

O altă dimensiune a discuțiilor a pus în vizor **rolul reprezentanților societății civile** în procesul de funcționare a Procuraturii. Interacțiunea dintre instituția Procuraturii, prin intermediul Consiliului Superior al Procurorilor, al asociațiilor procurorilor – și societatea civilă ar trebui să se bazeze pe câteva principii de bază: legalitatea, coordonarea aportului fiecărui subiect al interacțiunii, independența fiecărei părți a procesului de interacțiune, în limitele prevăzute de legislație. Sinergia acțiunilor este un reper extrem de important în asigurarea unei cooperări profesionale eficiente, ceea ce prezumă că toți subiecții implicați ar trebui să fie motivați, în activitate, de scopuri și obiective comune. Scopul comun, acțiunile comune concertate, schimbul reciproc de informații, comportamentul participanților, ar fi în măsură a coagula colaborarea efectivă între reprezentanții organelor procuraturii și reprezentanții societății civile. Printre formele eficiente de cooperare între Procuratură și instituțiile societății civile au fost menționate: participarea la elaborarea și implementarea unor proiecte comune, organizarea unor evenimente comune, asistență metodologică, consultativă etc.

Unul dintre subiectele discutabile a fost cel care s-a referit la **independența și imparțialitatea**, în calitate de elemente ale statutului procurorului. În activitatea profesională, procurorii trebuie inevitabil să respecte standarde etice de conduită, între independență și imparțialitate fiind o legătură indisolubilă. A fost evidențiat rolul actelor internaționale pertinente, cum ar fi: Liniile directoare privind rolul procurorilor (Havana,1990), Recomandarea nr.19(2000) a Comitetului de Miniștri către Statele Membre cu privire la rolul Procuraturii în sistemul justiției penale, Raportul Comisiei de la Veneția privind Standardele Europene referitoare la independența sistemului judiciar (Veneția, 17-18 decembrie 2010), Avizele Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni. Cu toate că în societate există percepția că între independența funcțională a procurorului și ierarhia existentă în organizarea Procuraturii ar exista anumite contradicții, s-a remarcat că este o percepție eronată. Ierarhia în sistemul Procuraturii există în majoritatea statelor europene și nu trebuie interpretată drept un atentat la independența procurorului, or, în activitatea decizională, procurorul este independent.



Despre **valoarea Procuraturii** în realizarea justiției penale s-a menționat că independența și imparțialitatea procurorilor ar trebui examinate în contextul general al independenței și imparțialității justiției. Din această perspectivă, a fost argumentată necesitatea acordării procurorilor a statutului de magistrat, deci – și garantarea inamovibilității acestor actori ai justiției, fără de care independența funcțională a procurorilor nu poate fi asigurată efectiv. Nu se optează neapărat pentru unificarea procurorilor și a judecătorilor într-un corp comun, precum este în sistemul juridic al României, ci pentru fortificarea statutului procurorului în sistemul juridic național – al Republicii Moldova, prin garantarea efectivă a independenței și a inamovibilității acestei categorii de profesioniști. A fost lansată opinia privind indispensabilitatea creării, pe lângă Consiliul Procurorilor, a unui centru analitic, care să acorde suport membrilor noi desemnați în cadrul Consiliului, pentru a contribui la uniformizarea practicii, la asigurarea coerenței și continuității realizării dreptului și la consolidarea experienței în domeniu.

Cu referire la **starea de fapt în Procuratură** și perspectivele evoluției acesteia, prin prisma respectării drepturilor omului, s-a menționat că instituția, în pofida faptului că este în plin proces de reformare a Justiției în general și a organelor Procuraturii în special, s-a remarcat că, în realizarea nemijlocită a atribuțiilor, procurorii se confruntă cu dificultăți specifice, cum ar fi: indicii cantitativi; îngrijorare față de o posibilă sentință de achitare în cauza penală instrumentată; lipsa unei independențe funcționale efective ș.a. A fost expusă necesitatea continuării colaborării în domeniu, atât cu actorii din sfera justiției, cât și cu reprezentanții societății civile, pentru a găsi soluții reale în vederea consolidării efective a independenței funcționale a procurorilor. De asemenea, s-a invocat necesitatea intervenției cu anumite modificări și completări legislative, întru consolidarea statului procurorilor și acordarea acestora a statutului de magistrat.

Nu mai puțin important, în condițiile tehnologiilor informaționale actuale, s-a considerat al avea **instituțiile media în susținerea proiectelor de modernizare** a instituției procuraturii și de creștere a credibilității acesteia în societate. Printre aspectele importante și problematice înaintate în raport cu acest subiect au fost multiplele

amenințări la adresa securității umane, în particular *fake news*. Fenomenul *fake news*, cunoscut peste tot în lume, reprezintă o preocupare actuală a Procuraturii naționale, care depune efort întru contracararea acestui fenomen, în colaborare cu alte autorități și instituții publice naționale și internaționale. S-a reiterat că Internetul, în calitate de mijloc de propagare a informației, înglobează și folosește toate mecanismele specifice, în parte, mass-media, televiziunii, radioului și presei, prin aceasta având o categorie largă și variată de destinatari. Impactul pozitiv al Internetului nu poate fi negat, acesta manifestându-se în diverse domenii: sănătate, economie, agricultură, educație etc. În același timp, efectele negative nu pot fi nici ele neglijate – cu referire la: activități pasibile a aduce atingere datelor cu caracter personal; difuzarea materialelor cu caracter obscen, xenofob; criminalitatea economică; încălcarea dreptului de proprietate intelectuală; anumite riscuri noi (război cibernetice, terorism cibernetice, noutăți false etc.). Astfel, este necesară o colaborare mai mare dintre procuratură și instituțiile media, colaborarea onestă, corectă și în avantajul cetățenilor Republicii Moldova.

O altă discuție sectorială a fost cea care a implicat reprezentanți ai Ministerului Afacerilor Interne. Cu genericul „*Profesionalismul și standardele etice în activitatea angajaților MAI. Repere de promovare a drepturilor omului în Republica Moldova*”, s-au reunit la dezbateri cercetători, reprezentanți ai Ministerului Afacerilor Interne, al Academiei de Poliție „Ștefan cel Mare”, studenți, masteranzi și doctoranzi. Apreciat evenimentul drept un parteneriat orientat spre fortificarea eforturilor pentru creșterea profesionalismului specialiștilor în drept și accentuarea rolului valorilor eticii profesionale în contextul consolidării încrederii publice în autoritățile statului în general, și în organele de poliție în special. Prin accentuarea faptului că elementul primordial al unei autorități publice îl reprezintă **resursele umane**, este necesară elaborarea și implementarea programe de management al carierei polițistului, acestea fiind în măsură a fortifica imaginea instituției și a eficientiza per ansamblu activitatea desfășurată în direcția protecției ordinii publice și a securității publice – valori inerente ale unui stat de drept. Secretarul general al MAI (Dl Erhan I.), a menționat că în ultimii cinci ani au fost depuse eforturi

în vederea modernizării instituției, creșterii gradului de transparență și a profesionalismului angajaților. indispensabilitatea sporirii pregătirii profesionale a resurselor umane ale ministerului, prin promovarea instruirilor continue și a colaborărilor, a schimburilor de experiență în domenii de interes profesional. O atenție sporită a fost atrasă criteriilor de evaluare a angajaților MAI, care sunt continuu revizuite.

Necesitatea instruirii inițiale și continue a polițiștilor, în vederea formării competențelor profesionale vizează indispensabilitatea promovării unei colaborări sistematice a mediului academic cu lucrătorii poliției, cu scopul ajustării programelor de studii la necesitățile practice în domeniu și implicării în implementarea unor proiecte de dezvoltare comune.

Consistența programelor de pregătire a viitorilor profesioniști pe acest segment revine colaborării permanente a instituțiilor de învățământ superior cu beneficiarii finali, aceasta conturând prioritățile și finalitățile procesului de formare inițială.

Un subiect de pe agenda discuțiilor s-a referit la **riscurile profesionale**, la care este expus polițistul în Republica Moldova, inclusiv problema surmenajului. A fost abordată atitudinea cetățenilor cu referire la polițiști, considerându-se că uneori aceasta este eronată, pentru că nu se i-au în considerare capacitățile profesionale ale polițiștilor, integritatea, imaginea imperfectă, în raport cu realitatea. Au fost enunțate un șir de riscuri la care sunt expuși polițiștii, problematica statutului funcției, unele aspecte problematice la nivelul gestionării funcției etc., aspecte care trebuie considerate într-un proiect de modernizare, nu doar orientat spre remedierea imaginii polițistului, dar și prin instituirea unor garanții efective în exercitarea funcției de polițist – în special la nivel de implementare.

Au fost puse în discuție și **standardele etice** în conduită, a integrității profesionale, a incoruptibilității, promovarea culturii comunicării, asigurarea unui climat moral-psihologic adecvat la locul de muncă. În vederea atenționării asupra modului în care au evaluat și s-au modificat standardele de etică profesională au fost trecute în revistă acte normative care au fost adoptate de la independența RM până în prezent.

La nivel național și instituțional, au fost adoptate acte normativ-

juridice în domeniul integrității lucrătorului în organele poliției, al căror rol este de a încuraja climatul de integritate pe această dimensiune profesională, iar combaterea corupției rămâne una dintre priorități. De asemenea, a fost relevată valoarea prevenției, în raport cu acțiunile de sancționare, precum și a parteneriatelor, a colaborărilor profesionale cu autorități și instituții publice și cu asociații obștești.

Pentru a face totalizările asupra opiniilor pertinente expuse în cadrul discuțiilor sectoriale și a rezultatelor obținute prin chestionare în cadrul seminarului științific *„Mecanisme de guvernare axate pe drepturile omului: realizări, perspective și impedimente”* au fost evaluate critic **și prospectiv starea de fapt și de drept a realităților din țară.**

Cercetările realizate au accentuat faptul că buna guvernare sau cea guvernare bazată pe protecția drepturilor omului, este un concept examinat multidimensional în cadrul proiectului și un subiect actual nu doar pentru Republica Moldova, ci și la nivel global, dat fiind faptul că societatea de ansamblu este afectată de crize, căutarea soluțiilor fiind un imperativ al prezentului. În calitate de principiu de bază, echipa de cercetare și-a propus identificarea acelor mecanisme de guvernare, aplicabile la nivel național, care să răspundă într-o manieră democratică necesităților și așteptărilor membrilor societății. Astfel, se urmărește înlăturarea impedimentelor existente în promovarea bunei guvernări și protejării și garantării drepturilor omului. Valoarea studiilor sporește inclusiv grație coordonării acestora, dar și a rezultatelor științifice obținute cu cele propagate la nivel european și internațional. Un rol aparte, în tot acest proces, atât din punct de vedere teoretic, cât și practic, atât din perspectivă juridico-politică, cât și social, cultural și ideologic, îl are promovarea solidarității în relația dintre stat și cetățean, prin responsabilizare reciprocă în contextul detectării și implementării celor mai eficiente mecanisme de bună guvernare.

Unele rezultate preliminare au fost incluse în lucrarea colectivă ***Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova***, care a fost evaluată de specialiști recunoscuți la nivel național și regional. Cu referire la rezultatele înregistrate, doctorul habilitat R. Grecu a menționat că, „din punctul de vedere al conținuturilor, tematicile sunt de maximă actualitate și cuprind

domenii de cercetare la fel de variate, cum ar fi: promovarea solidarității sociale în identificarea și realizarea mecanismelor de guvernare; reformarea sistemului justiției; modificarea procedurilor de selectare a reprezentanților societății civile în organele justiției; adaptarea sistemului justiției și al administrației publice centrale și locale în condiții de reziliență; asigurarea securității economice ca valoare fundamentală a societății democratice prin prisma dreptului contravențional; restricționarea unor drepturi ale cetățenilor în perioada stării de urgență; participarea civilă în procese decizionale de mediu în contextul crizei declanșate de Covid-19 etc<sup>55</sup>. A fost relevat și faptul că acele concluzii care au fost formulate au atât valoare teoretică, cât și valoare metodologică accentuată.

Avocatul Promo LEX, Vieru Vadim<sup>56</sup>, și-a expus convingerea privind faptul că recomandările cercetătorilor ar trebui să fie examinate și implementate de către factorii decizionali din domeniile vizate, întru soluționarea unor probleme, dificultăți existente cu referire la identificarea și punerea în aplicare a mecanismelor de bună guvernare și cu referire la protecția prioritară a drepturilor omului.

---

55. Grecu R. Recenzie la lucrarea colectivă Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în RM. În: Revista de filosofie, sociologie și Științe Politice. Nr. 1 (185), 2021, p.182-194.

56. Vieru V., Opinie expusă în cadrul seminarului științific *Mecanisme de guvernare axate pe drepturile omului: realizări, perspective și impedimente*". Disponibil: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_etrju2wa9k&t=121s](https://www.youtube.com/watch?v=_etrju2wa9k&t=121s)

## CONCLUZII

Cercetarea realizată a scos în evidență faptul că în Republica Moldova, la capitolul guvernare în conformitate cu principiile bunei guvernări, mai există carențe, fiind necesare acțiuni în vederea instituirii și implementării în formulă adaptată a practicilor existente la nivel european.

Sistematizările operate au arătat că, dintre dimensiunile bunei guvernări, atât pentru cetățeni cât și pentru funcționari ai instituțiilor de stat, drepturile omului sunt o prioritate și percepute ca indispensabile pentru o guvernare bună, accentuându-se necesitatea unei guvernări deschise și transparente, cu un rol esențial pentru respectarea drepturilor individuale.

De asemenea, se identifică, pe fondalul crizei pandemice, amplificarea încălcărilor comise pe dimensiunea drepturi fundamentale. Astfel, determinarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului și implementarea acestora în actul de guvernare per ansamblu și în activitatea fiecărui funcționar este o prioritate orientată spre îmbunătățirea calității actului administrativ și decizional.

Comparând răspunsurilor oferite de către cetățeni în calitate de public general și răspunsurile oferite de către funcționarii publici din cadrul organelor Procuraturii, angajații Ministerului Afacerilor Interne, angajații Administrației Naționale a Penitenciarelor și reprezentanți ai sistemului judecătoresc, în pofida diferențelor de rol funcțional, s-au înregistrat un șir de opinii convergente, printre care una ce necesită atenție sporită este cea care recunoaște că Republica Moldova nu este un stat caracterizat prin bună guvernare, precum și persistența problemelor în ceea ce privește asigurarea protecției drepturilor omului, instituții publice cu capacități funcționale deficitare, sistem birocratic, cadru normativ incapabil să asigure necesitățile cotidiene ale cetățenilor. Pe această dimensiune sunt necesare măsuri integrate și strategice, care să ofere nu doar soluții pentru îmbunătățirea calității guvernării prin implementarea practicilor de bună guvernare, dar și creșterea profesionalismului personalului instituțiilor, precum și apropierea acestora de interesele cetățenilor.

Astfel, în Republica Moldova este necesară nu doar fortificarea

instrumentelor de protecție a drepturilor omului, dar și conștientizarea dependenței directe a calității guvernării de calitatea resursei umane și a profesionalismului celor implicați în guvernare.

Rezultatele cercetării, totuși, înregistrează unele diferențe de opinii între cele prezentate de cetățeni și funcționarii publici din instituțiile participante, acestea referindu-se, în special, la atitudinea față de actele de corupție, deschiderea și transparența instituțiilor publice din care fac parte, calitatea îndeplinirii obligațiilor de serviciu și nominalizarea instituțiilor care cel mai frecvent încalcă drepturile omului. Respondenții dintre funcționari publici sunt de părerea că cele mai multe încălcări sunt admise de judecătorii, opinii care sunt în contradictoriu cu cele date de cetățeni; or, cetățenii contestă, în special, acțiunile Președinției și ale Poliției, neavând încredere, prioritar, în aceste două instituții.

Având în vedere problemele sesizate de ambele categorii de respondenți (corupția, calitatea proastă a cadrului normativ, nerespectarea drepturilor omului, birocrăția, lipsa integrității profesionale, gestionarea inefficientă a fondurilor) suntem de părerea că situația Republicii Moldova se caracterizează mai mult ca o situație de criză de guvernare, decât stat caracterizat prin bună guvernare. Drept urmare, acțiunile care urmează a fi întreprinse la această etapă trebuie orientate spre un format conjugat: - pe de o parte spre depășirea crizei de guvernare; - pe de altă parte, spre implementarea mecanismelor de bună guvernare.

Rolul instituțiilor statului în respectarea drepturilor omului este suficient de bine conștientizat de către populație. Pe de altă parte, însă, respondenții consideră că instituțiile de vârf ale statului, de rând cu organele de forță, sunt cele care, în majoritatea cazurilor, încalcă drepturile omului și deosebit de puțin contribuie la realizarea și protecția acestora.

Semnificativ este și faptul că este reliefat și un grad redus de cunoaștere a sistemului de protecție a drepturilor omului și a politicilor de stat în acest domeniu. În acest caz, considerăm oportune și necesare acțiuni cu scop de informare a cetățenilor cu privire la drepturile lor. În acest sens, creșterea culturii juridice a cetățenilor este un îmbold în direcția conștientizării drepturilor și îndatoririlor și un instrument de îngrădire a abuzului din partea reprezentanților autorităților.



Un rol important în promovarea și respectarea drepturilor omului, așa cum s-a menționat, îl au instituțiile statului, alte instituții și organizații care activează pe teritoriul Republicii Moldova, iar cele mai indicate în îmbunătățirea situației sunt Parlamentul, Guvernul, ministerele și departamentele acestora. Totodată, potrivit studiului, aceste instituții sunt și cele care încalcă, în mare măsură, drepturile omului. În opinia respondenților, mai frecvent drepturile omului sunt încălcate de către reprezentanții instituțiilor statului și mai puțin de persoanele particulare. În ce privește respectarea drepturilor omului, un rol major revine instituțiilor de drept, primăriilor și autorităților administrației publice locale, la nivel de raion; drept urmare, acțiunile de implementare a practicilor de bună guvernare urmează a fi orientate, în mod prioritar, spre acestea.

Astfel, profesionalismul, responsabilitatea și integritatea funcționarilor sunt o garanție *a priori* pentru instituirea unei guvernări ce și-a formulat ca prioritate protecția drepturilor omului.

În opinia autorilor, datele ce sunt incluse în conținut pot fi utilizate de către instituțiile publice participante la realizarea studiului, drept instrument de evaluare, ce poate servi drept imbold în dezvoltarea acțiunilor de îmbunătățire a activității, de creștere a eficienței funcționale a instituției și a acțiunilor de modernizare și de perfecționare a managementului instituțional, pornind de la standarde actuale existente.



## RECOMANDĂRI

În procesul de dezvoltare a acțiunilor de depășire a crizei de guvernare și de implementare a bunei guvernări, se recomandă considerarea experiențelor atinse deja și studierea practicilor altor state de implementare a principiilor de bună guvernare.

Evaluarea situației în raport cu nivelul de cunoaștere, de respectare și de apărare a drepturilor omului în Republica Moldova a scos în evidență anumite lacune și provocări conexe acestor aspecte, iar, în acest context, este deosebit de important gradul de informare a populației despre drepturile acestora în diverse domenii ale vieții.

Având în vedere rezultatele prezentate de chestionar, constatăm că, pentru eradicarea problemelor identificate, sunt necesare acțiuni orientate spre întărirea stabilității, independenței și eficienței instituțiilor care garantează democrația și statul de drept, precum și a mecanismelor de protecție a drepturilor omului.

Ținând cont de cadrul problematic al Republicii Moldova, caracterizat prin deficiențe în livrarea serviciilor de guvernare, se propune instituționalizarea în politicile publice a „Dreptului la bună guvernare” și dezvoltarea pârghiilor de asigurare a acestuia.

Din perspectivă științifică, se propune drept sarcină determinarea dimensiunii juridice a „Dreptului la bună guvernare”, în așa fel, încât să se ofere suport metodologic autorităților publice în dezvoltarea politicilor de realizare.

Având în vedere faptul că cetățenii au indicat că buna guvernare include acțiunile instituțiilor publice orientate spre respectarea legilor și a drepturilor omului, activitatea eficientă a instituțiilor și responsabilitatea acestora, se impune drept necesară detalierea din perspectivă teoretico-practică a conținutului acestor elemente și înaintarea recomandărilor de reformare a politicilor publice în acest sens.

Discrepanțele de viziuni și prezentarea în format diferit a cadrului de funcționare a instituțiilor publice, implică necesitatea demarării unor acțiuni orientate spre consolidarea unei culturi a dialogului social și civic în societate, prin creșterea gradului de informare și conștientizare a cadrului

social de problemă.

Rezervele în asigurarea drepturilor omului determină necesitatea realizării unor acțiuni ample de evaluare a domeniilor problematice și constatarea elementelor care facilitează realizarea încălcărilor drepturilor fundamentale, implicând, totodată, dezvoltarea unor acțiuni de eradicare a cadrului teoretic și normativ deficitar.

Proiectarea unor campanii de informare, educație juridică și sensibilizare, elaborarea de ghiduri/materiale informative cu privire la domeniul drepturilor omului se impun drept acțiuni necesare a fi incluse în lista de priorități ale instituțiilor publice.

Implementarea în practica instituțiilor publice a activităților de evaluare continuă, ori exercițiile de evaluare reprezintă surse de informații care contribuie la diagnosticarea problemelor, cadru de prezentare a viziunilor cetățenilor cu privire la activitatea instituțiilor, dar și sursă de inspirație pentru dezvoltarea ulterioarelor acțiuni de îmbunătățire și de apropiere de așteptările cetățenilor.

În vederea soluționării problemelor stringente, dar și pentru implementarea recomandărilor în cel mai eficient mod, este oportună implicarea strategică a reprezentanților mediului academic, care ar contribui la creșterea impactului și a relevanței contribuțiilor științifice inovative în modernizarea guvernării axate pe drepturile omului. Pe această dimensiune, se apreciază ca necesară dezvoltarea unei platforme eficiente de comunicare interinstituțională, capabilă de a reuni reprezentanți ai guvernării, ai organelor de drept, ai mediului academic, ai societății civile, pentru a identifica soluții la multiplele probleme cu care se confruntă Republica Moldova.

Pe aceeași dimensiune, din punct de vedere pragmatic, este necesară extinderea colaborărilor dintre centrele de cercetare cu profil juridic la nivel național, capabile de a se implica în elaborarea de politici publice pe dimensiunea guvernare și drepturile omului.

Sușținerea mediului academic, în vederea realizării cercetărilor asupra problemelor locale, prin aplicare instrumentelor eficiente, recunoscute la nivel global și adaptarea celor mai bune practici la nivel național este o necesitate.

Reconsiderarea profilului experților la nivel național, cu accent major pe specialiști naționali - competenți, profesioniști și cu pregătire corespunzătoare cerințelor la zi, ce ar fi capabil să contribuie la creșterea eficienței politicilor de guvernare în baza principiilor de bună guvernare în Republica Moldova – este, la fel, un imperativ.

## CONCLUSIONS

The research has highlighted that there are still shortcomings in terms of governance in accordance with the principles of good governance in the Republic of Moldova, requiring actions in order to establish and implement in an adapted formula the existing practices at European level.

The systematizations made have shown that, among the dimensions of good governance, both for citizens and officials of state institutions, human rights are a priority and are perceived as indispensable for good governance, emphasizing the need for open and transparent governance, with a key role for the observance of individual rights.

Also, against the background of the pandemic crisis, the amplification of the violations committed on the dimension of fundamental rights is identified. Thus, the determination of governance mechanisms focused on the protection of human rights and their implementation in the governance act as a whole and in the activity of each official is a priority aimed at improving the quality of the administrative and decision-making act.

Comparing the answers given by citizens as general public and the answers given by civil servants within the Prosecutor's Office, employees of the Ministry of Internal Affairs, employees of the National Administration of Penitentiaries and representatives of the judiciary, despite the differences in the functional role, there were a series of convergent opinions, among which one that needs greater attention refers to the fact that the Republic of Moldova is not a state characterized by good governance, that there are problems in terms of ensuring the protection of human rights, public institutions with poor functional capacity, bureaucratic system, legal framework incapable of ensuring the daily needs of citizens. On this dimension integrated and strategic measures are needed to provide not only solutions to improve the quality of governance by implementing good governance practices, but also to increase the professionalism of the staff of the institutions, as well as bringing them closer to the interests of citizens.

Thus, in the Republic of Moldova it is necessary not only to strengthen the instruments of human rights protection, but also to become aware of the direct dependence of the quality of government on the quality of human resources and the professionalism of those involved in governance.

The results of the research, however, show some differences of opinion between those presented by citizens and civil servants in the participating institutions, referring, in particular, to the attitude towards acts of corruption, openness and transparency of public institutions to which they belong, the quality of service and the nomination of institutions that most frequently violate human rights. Respondents from civil servants are of the opinion that most violations are admitted by judges, opinions that are in contradiction with those given by citizens; citizens especially challenge the actions of the Presidency and the Police, not trusting, in priority, these two institutions.

Given the problems identified by both categories of respondents (corruption, poor quality of the legal framework, non-respect for human rights, bureaucracy, lack of professional integrity, inefficient management of funds) we believe that the situation in Moldova is more like a crisis of governance than the state characterized by good governance. As a result, the actions to be taken at this stage must be geared in a joint format: - on the one hand, to overcoming the governance crisis; - on the other hand, to the implementation of good governance mechanisms.

The role of state institutions in respecting human rights is sufficiently well known by the population. On the other hand, the respondents consider that the top institutions of the state, along with law enforcement agencies, are the ones that in most cases violate human rights and contribute very little to their realization and protection.

It is also significant that there is a low level of knowledge of the system of protection of human rights and of state policies in this field. In this case, we consider appropriate and necessary to promote actions in order to inform citizens about their right. In this regard, increasing the legal culture of citizens is an impetus for raising awareness of rights and duties and a tool to curb abuse by government officials.

An important role in promoting and respecting human rights, as mentioned, is played by state institutions, other institutions and organizations operating in the Republic of Moldova, and the most suitable to improve the situation are the Parliament, the Government, ministries and their departments. At the same time, in the opinion of the respondents, these

institutions are also the ones that largely violate human rights. According to respondents, human rights are more often violated by representatives of state institutions and less by individuals. Law enforcement institutions, town halls and authorities of public administration at the district level also have a major role to play in respecting human rights; as a result, actions to implement good governance practices should be directed to these entities. Thus, the professionalism, the responsibility and integrity of officials are an *a priori* guarantee for the establishment of a government that has made the protection of human rights its priority.

According to the authors, the data included in the content can be used by the public institutions participating in the study, as an evaluation tool, which can serve as an impetus for the development of actions to improve the activity, to increase the functional efficiency of the institution and for the modernization and improvement of institutional management, starting from current existing standards.

## RECOMMENDATIONS

In the process of developing actions to overcome the crisis of governance and of implementation of good governance, it is recommended to consider the experiences already achieved and study the practices of other states in the field of implementation of the principles of good governance.

The assessment of the situation in relation to the level of knowledge, respect and defence of human rights in the Republic of Moldova has highlighted certain gaps and challenges related to these issues, and, in this context, the degree of information of the population about their rights in various areas of life is particularly important.

Given the results presented by the questionnaire, we find that, in order to eradicate the problems identified, actions are needed to strengthen the stability, the independence and the efficiency of the institutions that guarantee democracy and the rule of law, as well as the mechanisms for the protection of human rights.

Taking into account the problematic framework of the Republic of Moldova characterized by deficiencies in the delivery of government services, it is proposed to institutionalize in public policies the `Right to good governance` and the development of levers to ensure this right.

From a scientific perspective, it is proposed as a task to determine the legal dimension of the `Right to good governance` in such a way as to provide methodological support to public authorities in the development of implementation policies.

Given the fact that the citizens indicated that good governance includes the actions of public institutions oriented towards the observance of laws and human rights, the efficient activity of the institutions and their responsibility, it is necessary to detail from a theoretical-practical perspective the content of these elements and to launch recommendations of reforming public policies in this regard.

The discrepancies of visions and the presentation in a different format of the functioning framework of public institutions imply the need to start actions aimed at consolidating a culture of social and civic dialogue in society, by increasing the information and awareness of the social framework of the issue.

The reservations in ensuring human rights determine the need to carry

out comprehensive actions to assess problem areas and find elements that facilitate the implementation of fundamental rights violations, while involving the development of actions to eradicate the poor theoretical and normative framework.

It is necessary to design campaigns of information, of legal education and awareness, to develop guides / informative materials on the field of human rights as a list of priorities of public institutions.

The implementation in the practice by public institutions of continuous evaluation activities or of evaluation exercises represent sources of information that contribute to diagnosing problems, a framework for presenting citizens' views on the activity of institutions, but also a source of inspiration for developing further actions, in order to improve and to approach to the citizens' expectations.

In order to solve pressing problems, but also to implement the recommendations in the most efficient way, it is appropriate to strategically involve representatives of academia, which would help increase the impact and the relevance of innovative scientific contributions in modernizing human rights-based governance. On this dimension, it is considered necessary to develop an efficient inter-institutional communication platform, able to bring together representatives of the government, law enforcement entities, of academia and civil society, to identify solutions to the many problems facing the Republic of Moldova.

On the same dimension, from a pragmatic point of view, it is necessary to expand collaborations between research centres with legal profile at the national level, able to get involved in the development of public policies on the dimension of government and human rights.

Supporting the academic environment is needed, in order to conduct research on local issues, by applying globally recognized effective tools and adapting best practices at the national level.

The reconsideration of the profile of experts at the national level, with a major focus on national specialists - competent, professionals and with appropriate training for current requirements, which would be able to contribute to increasing the efficiency of governance policies based on the principles of good governance in the Republic of Moldova – is also an imperative.



## REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. *Agenda 2030*. Disponibil: <https://sdgs.un.org/2030agenda>.
2. Arib, F. Organisations Economiques Internationales et Gouvernance. In: *Problemes economiques* ,2839, 2004.
3. Aseminei, R. Economia social –delimitări conceptuale. În: *Revista de economie socială*. Vol 2, nr.1/2012.
4. *Carta Albă a Guvernării*. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:l10109&from=RO>.
5. Castro, F.G., Kellison, J.G., Boyd, S.J. Kopak, A. A Methodology for Conducting Integrative Mixed Methods Research and Data Analyses. In: *Journal of Mixed Methods Research*, Sep. 20; 4(4): 342–360. 2010.
6. Chițulescu, C. Aspecte privind reforma administrativă în România. În: *Revista Economica*, nr.1 (79) 2012. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/Aspecte%20privind%20reforma%20administrativa%20in%20Romania.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Aspecte%20privind%20reforma%20administrativa%20in%20Romania.pdf).
7. Ciobanu,, R. (coord.) *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*. Chișinău: Art Poligraf, 2021.
8. *Consiliul Europei, APCE, Rezoluția 1746 (2010) Democrația în Europa: criză și perspective*. Disponibil: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17882&lang=en>.
9. Creswell, J.W., Plano Clark, V.L., *Designing and conducting mixed methods research*, Thousand Oaks, CA: Sage. 2007.
10. *Ghidul privind calitatea administrației publice*. Disponibil: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&langSel=&pubType=434>.
11. Grecu, R. Recenzie la lucrarea colectivă Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în RM. În: *Revista de filosofie, sociologie și Științe Politice*. Nr. 1 (185), 2021, p.182-194
12. Guceac, I. Constituționalismul și statul de drept în Republica Moldova. Realități și perspective. În: *Revista de știință, inovare, cultură și artă*. Academos. Nr.3, 2017.
13. Hădădea, I. C., Hințea, C. E. Evaluarea Actului de Guvernare la nivel local din perspectiva bunei guvernări. În: *Revista Transilvană de*

*Științe Administrative*, nr. 2 (43), p. 18–32, 2018.

14. Hotărârea Parlamentului nr. 89/2018 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018–2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 295-308, art. 457, 2018.
15. Johnson, R.W., H.P. Minis Jr. Toward Democratic Decentralization: Approaches to Promoting Good Governance. *Research Triangle Institute*. 1996. Disponibil: [https://www.rti.org/sites/default/files/resources/Toward\\_demo\\_decen.pdf](https://www.rti.org/sites/default/files/resources/Toward_demo_decen.pdf).
16. Ministerul Justiției al Republicii Moldova. 2019. Guvernul a Decis Crearea Consiliului Național Pentru Drepturile Omului. *Comunicate de presă*. Disponibil: <http://www.justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=4246>
17. Neamțu, B., Dacian, D., Hamlin, R. E. *Law in Action: Case Studies in Good Governance*. Institute for Public Policy and Social Research. Michigan: East Lansing. 2011, 424 p.
18. Nicolescu, C. E., Murgescu, D. M. Bunele practici – vector de dezvoltare a administrației publice Românești. În: *Studii de știință și cultură*, anul VI, nr.1(20) martie 2010. P.143-155.
19. PNUD. *Percepții asupra Drepturilor Omului în Republica Moldova*. Chișinău. 2018, p.7. Disponibil: [https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective\\_governance/percep\\_ii-asupra-drepturilor-omului-in-republica-moldova.html](https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/percep_ii-asupra-drepturilor-omului-in-republica-moldova.html).
20. Preda, M. *Drept administrativ*. Partea general. Ediția a IV-a. București: Editura Lumina Lex, 2006. p. 290.
21. *Principiile Europene în administrația publică*. Disponibil: <http://www.sigmaweb.org/publications/39560474.pdf>.
22. Punyaratabandhu, S. Citizen Attitudes toward the Concept of Good Governance: A Survey of the North and Northeast Regions of Thailand. *NIDA Development Journal* 48(2): 2550–73. 2008.
23. *Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în RM în anul 2020*. Disponibil: <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/04/Raport-2020-FINAL-RED.pdf>.
24. *Raportul de țară privind drepturile și libertățile omului*. Disponibil:

<https://md.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/210/MOLDOVA-2019-HUMAN-RIGHTS-REPORT-RO.pdf>.

25. *Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în RM în anul 2020*. p.4. Disponibil: <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/04/Raport-2020-FINAL-RED.pdf>.
26. *Recomandarea 424 (2018)1*. Disponibil: <https://rm.coe.int/transparența-si-guvernarea-deschisa-raportor-andreas-galster-germania-/1680a00e0ba>.
27. *Republica Moldova. Ghid Practic Privind Transparența și Participarea Cetățenilor*. Chișinău, 2017. Disponibil: <https://rm.coe.int/handbook-moldova-ron/1680788ff5>
28. Șaptefrați, T., Buna guvernare: caracteristici, dimensiuni și metode de evaluare. În: *Administrarea publică*, nr.3/2015, P.24. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/Buna%20guvernare%20caracteristici%2C%20dimensiuni%20si%20metode%20de%20evaluare.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Buna%20guvernare%20caracteristici%2C%20dimensiuni%20si%20metode%20de%20evaluare.pdf).
29. *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*. Disponibil: [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/strategia\\_de\\_reforma.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/strategia_de_reforma.pdf).
30. *Studiul percepției asupra drepturilor omului în RM*. Disponibil: [http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/07/DO\\_raport\\_raport\\_OAP-2.pdf](http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/07/DO_raport_raport_OAP-2.pdf).
31. *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene*. Disponibil: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0020.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0020.01/DOC_3&format=PDF).
32. Vieru, V., *Opinie expusă în cadrul seminarului științific Mecanisme de guvernare axate pe drepturile omului: realizări, perspective și impedimente*. Disponibil: <https://www.youtube.com/watch?v=etrju2wa9k&t=121s>.





