

PREMISE METODOLOGICE DE EVALUARE A MECANISMELOR DE GUVERNARE AXATE PE PROTECȚIA DREPTURILOR OMULUI

DOI: 10.5281/zenodo.4269500
CZU: [341.231.14+342.7+342.53](478)

Doctor în filosofie, conferențiar universitar **Rodica CIOBANU**

E-mail: rod.ciobanu@gmail.com

Doctor în drept, cercetător științific **Mariana ROȘCA**

E-mail: roshcam@yahoo.com

Universitatea de Stat din Moldova

METHODOLOGICAL FRAMEWORK FOR THE EVALUATION OF GOVERNANCE'S MECHANISMS FOCUSED ON THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Summary. This article aims to prepare the methodological framework to evaluate the governance mechanisms, in order to substantiate the necessary support for setting up a standardized model of good governance based on human rights protection and on the particularities and realities of the Republic of Moldova. Thus, the main objective is to analyze and develop scientific knowledge, based on the opinion of the citizens of the Republic of Moldova on current governance mechanisms and on four dimensions of good governance: *the rule of law, the degree of responsibility of state institutions, their transparency and citizens' participation.*

Keywords: good governance, human rights, evaluation, public administration.

Rezumat. Acest articol are ca obiectiv argumentarea reperelor metodologice de evaluare a mecanismelor de guvernare, în vederea obținerii materialului brut pentru fundamentarea suportului de configurare a unui model standardizat al bunei guvernări bazate pe protecția drepturilor omului, reieșind din particularitățile și realitățile Republicii Moldova. Astfel, se urmărește investigarea și elaborarea materialelor științifice, în baza opiniei cetățenilor din Republica Moldova privind mecanismele de guvernare actuale, având ca reper patru dimensiuni ale bunei guvernări: *statul de drept, gradul de responsabilitate a instituțiilor de stat, transparența acestora și participarea cetățenilor.*

Cuvinte-cheie: buna guvernare, drepturile omului, evaluare, administrația publică.

INTRODUCERE

Studiul în cauză reprezintă prima etapă în intenția de a valorifica practicile instituite în Republica Moldova în vederea elaborării și fundamentării unei metodologii de evaluare a mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului în viziunea cetățenilor. Exercițiul dat urmărește suprapunerea rezultatelor dintr-o dublă perspectivă, vertical-orizontală și orizontal-verticală, 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 ales pentru cetățenii țării, contribuind la generarea principiilor bunei guvernări, precum și la crearea condițiilor optime pentru desfășurarea acesteia.

În realizarea cercetării a priori prezumăm că autoritățile publice sunt capabile să gestioneze politicile

în temeiul respectării drepturilor fundamentale ale tuturor cetățenilor. În plus, autoritățile publice dețin instrumente și mijloace pentru încurajarea cetățeniei active, dezvoltarea mecanismelor de bună guvernare și protecția juridică atât în domeniul privat, cât și în cel public. Or, buna guvernare cuprinde procesul complex de administrare publică la nivel național și local. În contextul dat, **definim buna guvernare ca fiind ansamblul de calități organizațional-manageriale și personale, din domeniul public, care realizează și exercită guvernarea în numele interesului și binelui cetățenilor, pun în mișcare guvernarea și acționează promovând principiile statului de drept.**

Buna guvernare este un concept polyvalent, cuprinzând *răspunderea* autorităților publice, demonstrând importanța responsabilității structurilor administrative publice pentru deciziile acestora. Buna guvernare mai implică *transparența*, permițând cetățenilor să urmărească cursul actelor administrative în procesul de luare a deciziilor, *participarea* și *statul de drept*. Astfel, studiul calității guvernării axate pe respectarea drepturilor omului joacă un rol important

în luarea deciziilor pentru posibili promotori, în elaborarea de politici de stat, precum și pentru cetățenii Republicii Moldova, în calitate de beneficiari finali ai guvernării. Totodată, este un instrument important pentru identificarea unor domenii cu potențial pentru dezvoltarea societății, contribuind la planificarea strategică a statului. Respectiv, determinarea premiselor metodologice constituie primul pas în planificarea și ulterior în colectarea datelor de teren, acesta fiind și obiectivul principal al articolului în cauză.

REPERE TEORETICE ALE BUNEI GUVERNĂRI

În lumea globalizată asistăm la o tendință obsesivă pentru guvernare, percepută ca acces și deținere a puterii, precum și la dezbateri asupra conceptului de guvernare locală, națională, mondială. Problematika guvernării este o temă de interes pentru politici europene, pentru mediul academic, pentru societatea civilă. În diverse formate ea se regăsește în acorduri internaționale de cooperare, fiind implementată în varii sfere de activitate. În consecință, datorită importanței sale practice, se constituie într-un domeniu de politici de stat, se identifică în acțiuni concrete, precum și în proiecte de cercetare.

Odată intrată în circuitul științific și în limbajul cotidian, aceasta s-a cristalizat ca fiind reperul polivalent al practicilor existente și al exigențelor sporite înaintate instituțiilor, organizațiilor, corporațiilor. Conceptul de „bună guvernare” a devenit o condiționalitate și un instrument de măsurare și evaluare empirică a guvernării asumate. Or, 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, de identificare a acțiunilor orientate spre îmbunătățirea guvernării.

Din punct de vedere noțional, buna guvernare are o vastă arie de aplicabilitate cu încărcătură politică, socială și valorică, care vine să acopere un șir de necesități. Iată de ce se impune evaluarea guvernării de către cetățeni și implementarea practicilor capabile să răspundă așteptărilor acestora. Relevant în contextul dat este studiul *Ghid practic privind transparența și participarea cetățenilor* (2017), realizat de către Consiliul Europei în Republica Moldova. Potrivit studiului, „guvernele pot funcționa eficient numai dacă se bucură de încrederea cetățenilor lor”. Ulterior, se 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” [1].

Reieșind din importanța bunei guvernări pentru bunăstarea cetățenilor unui stat de drept, în ultimele decenii s-a cristalizat necesitatea evaluării instituțiilor publice și funcționarilor acestora, fiind inițiate studii pentru măsurarea bunei guvernări. Pe plan internațional există cel puțin trei instituții pentru măsurarea bunei guvernări, bine cunoscute: Banca Mondială, Universitatea Națiunilor Unite și Asistența pentru Dezvoltare a Comitetului Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică.

Potrivit studiului realizat de către Hădădea și Hințea, conceptul de bună guvernare a fost utilizat mai întâi de Organizația Națiunilor Unite, Uniunea Europeană și Banca Mondială. Respectiv, politicile de bună guvernare (Banca Mondială, FMI, OCDE) erau apreciate inițial în funcție de reformele economice implementate și menținerea stabilității politice [2]. Ulterior, abordarea conceptuală s-a extins, cuprinzând multiple aspecte ce țin de impactul pentru cetățeni. Astfel, în raport cu buna guvernare se regăsesc realități sociale și instituționale precum corupția, eficiența instituțională, integritatea, transparența. De menționat faptul că în raport cu buna guvernare o nouă configurare și redimensionare au obținut drepturile omului, care s-au profilat în calitate de centru de greutate al activității instituțiilor de stat, ca unitate de măsură, criteriu și utilitate.

În conformitate 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, economice și politice frecvente, creșterea corupției, birocrăției 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 [3] 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. Respectiv, buna guvernare se referă la activitatea instituțiilor statului, guvernului și a societății civile, la dezvoltarea capacității de a răspunde și

satisface așteptările cetățenilor în condițiile statului de drept.

Prin urmare, este prioritar să determinăm ce anume urmărim să măsurăm prin evaluarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului din perspectiva cetățenilor. 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, precum și necesitatea depășirii 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, economice și juridice și a le impune în context național, nu pentru că ele nu ar fi bune pentru noi, ci pentru că trebuie cunoscute necesitățile cetățenilor, cerințele acestora față de instituțiile de stat implicate în actul guvernării, dar și pentru că este necesară adoptarea unei politici de ajustare la realitățile autohtone 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 în dezvoltarea socială și economică a țării. Este necesară stabilirea la nivel național a unor standarde de bună guvernare, implementarea și monitorizarea lor prin prisma eficient-ineficient. În acest sens, vom identifica opinii privind democrația și relațiile social-economice drept două structuri ale ordinii sociale contemporane, 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.

Presupunând dimensiuni precum cea economică, socială, 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 consecință, cel puțin trei domenii vaste sunt vizate de buna guvernare:

1. Validarea socială a politicilor de stat orientate spre minimizarea sărăciei și maximizarea capacității instituționale de a oferi condiții egale de dezvoltare și valorificare a potențialului uman în mediul social, politic, juridic și economic actual;

2. Creșterea capacității instituțiilor statului în vederea soluționării prin instrumente juridice a conflictelor sociale și asigurării ordinii sociale;

3. Respectarea drepturilor omului, pluralismului politic, integrității și echilibrului social.

CE ÎNȚELEM PRIN BUNA GUVERNARE?

O bună guvernare, în opinia noastră, se va axa primordial pe crearea unui mediu favorabil manifestării potențialului creator uman (atât în perspectiva dimensiunii sale raționale, cât și sociale), în condiții de maximă și deplină protecție a drepturilor fundamentale ale fiecărui cetățean în parte și a întregii societăți. În acest proces de garantare a drepturilor și libertăților, instituțiile statului joacă un rol esențial, extrem de important atât în calitate de facilitator și promotor al drepturilor, cât și de actor capabil să diminueze 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 apte 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” [4, p. 7]. În raport cu acestea, asigurarea respectării drepturilor omului în Republica Moldova este, în primul rând, sarcina autorităților naționale. Aceste instituții au competențe pe dimensiunea respectivă, sunt investite cu putere și reprezintă entități care pot avea cel mai mare impact în asigurarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

Studiul recent prezentat de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare privind percepțiile asupra drepturilor omului în Republica Moldova relevă că în pofida rolului major al instituțiilor statului în respectarea drepturilor omului, suficient de bine conștientizat de către cetățeni, Parlamentul și Guvernul rămân a fi pe primul loc la capitolul încălcarea drepturilor omului. Circa ⅓ dintre respondenți consideră că instituțiile în cauză încălcă drepturile omului în mare măsură [4, p. 9]. În opinia a peste 62 % din respondenți, alte două insti-

tuții care încalcă drepturile omului sunt Judecătoriile și Poliția [4, p. 23]. Așadar, studiul scoate în evidență o satisfacție redusă a cetățenilor față de calitatea politicilor publice actuale pe dimensiunea respectării și protecției drepturilor omului. Prin urmare, deficiențele și restanțele la incorporarea abordării bazate pe prioritizarea drepturilor, precum și lipsa unei bune guvernări determină percepția negativă a populației privind activitatea instituțiilor de stat și a modului în care sunt respectate drepturile fundamentale.

În aceste condiții se impune evaluarea situației pe 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 de guvernare centrate 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. În conformitate cu tendințele de ultimă oră în contextul proceselor prin care trec state și societăți, evaluarea eficienței mecanismelor actuale de guvernare axate pe protecția drepturilor omului devine extrem de necesară și actuală. Direcționate în această privință sunt și acțiunile în premieră la nivel de țară, precum aprobarea în 2019 de către Guvernul Republicii Moldova 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 2018–2022 [5], 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” [6].

În acest context, sunt relevante studiile de evaluare a activității instituțiilor statului și a politicilor acestora, efectuate în ultimele decenii, care au promovat conceptul de bună guvernare. Dacian, Neamțu, și Hamlin consideră că inițial acest concept a fost folosit de către economiști [7] și politologi [2], mai recent a început să fie utilizat intens de către organizațiile internaționale, cum ar fi Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional, pentru a evalua rezultatele politicilor implementate, ulterior de către Națiunile Unite și Uniunea Europeană, culminând cu adoptarea Cărții Albe și a Cărții Drepturilor Fundamentale în UE [8].

Carta Albă definește cinci principii pentru o bună guvernare: deschidere, participare, răspundere, eficiență, coerență, tuturor fiindu-le aplicabile proporționalitatea și ierarhizarea. Aceste principii sunt reperele unei guvernări democratice și se aplică la toate nivelurile guvernamentale – global, european, național, regional și local. Urmărind implementarea principiilor respective prin politici și instrumente juridice se vor reuși schimbări calitative și transformări sociale importante. În plus, buna guvernare nu trebuie privită doar din punct de vedere conceptual, raportată scopului final. Dezvoltarea umană și creșterea bunăstării

Tabel 1
Definiții ale bunei guvernări [2, p. 20]

Autori	Definiție a conceptului de bună guvernare
UNPD	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”.
USAID	Transparența, pluralismul, implicarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor, reprezentarea și responsabilitatea, concentrându-se pe: consolidarea legislativă, descentralizarea și guvernarea locală democratică, anticorupția, relațiile civil-militare și îmbunătățirea implementării politicilor.
OECD	Buna guvernare are opt caracteristici majore. Este participativă, orientată spre consens, responsabilă, transparentă, receptivă, eficace și eficientă, 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 luate în seamă la luarea deciziilor.
Banca Mondială	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 supremația legilor.

cetățenilor trebuie apreciată și din punct de vedere instrumental și procesual. Cercetătorii Hădădea și Hințea sunt de părere că 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 finanțări echitabile din fondurile publice, *responsabilitatea* celor care gestionează afacerile publice și *transparența* [2].

Diferit de Hădădea și Hințea, alți autori, printre care Johnson și Minis Jr., elaborează o analiză exhaustivă asupra definițiilor bunei guvernări și concluzionează că marea majoritate a cercetătorilor pun în evidență aspecte similare. Printre caracteristicile sau dimensiunile identificate de către Johnson și Minis Jr. drept fundamentare a bunei guvernări se numără:

- *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 veriga de legătură dintre societatea civilă și guvern. Aceasta permite publicului să aprecieze eficacitatea guvernărilor. 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 [9].

Așadar, conceptul de bună guvernare comasează câteva principii și instrumente care, împreună, contribuie la o mai eficientă administrare publică sau guvernare. Respectiv, buna guvernare este un concept multidimensional. Unele definiții identifică patru dimensiuni ale guvernării, altele șase, iar altele opt¹.

În consecință, buna guvernare a fost până acum definită ca fiind o totalitate ori o combinație a următoarelor dimensiuni: responsabilitate, transparență,

¹Notă: Diferențe de definire pot fi consultate [on-line] <http://www.worldbank.org>; <http://www.adb.org>; <http://www.escap.org> (vizitat la 10.07.2020).

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. Eradicarea corupției este uneori abordată ca o dimensiune separată, iar alteori corupția figurează 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 și se consolidează reciproc, de asemenea, ele împărtășesc o legătură semantică.

O contribuție importantă în analiza conceptului de bună guvernare este realizată de Punyaratabandhu, care relevă două caracteristici importante ale ei [10]. 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 Republica Moldova a elaborat în 2018 o declarație de bună guvernare².

Astfel, relațiile de cooperare dintre guvernare, societate civilă și sectorul privat se manifestă drept una esențială. Totodată, autorii preocupați de subiectul în cauză menționează că o societate civilă care susține guvernarea este condiția inerentă creării unei bune guvernări, de aceea în cazul în care relațiile de cooperare sunt slabe ori inexistente apar multiple probleme la nivel de guvernare, participare, implicare civică, drepturi și libertăți etc. În plus, 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. Societatea civilă din Republica Moldova, bunăoară, ar putea să nu fie pregătită suficient pentru a îndeplini atribuția de monitorizare independentă care este

²Notă: La data de 16 februarie 2018, secretarul general al Guvernului Lilia Palii a semnat Declarația privind buna guvernare în temeiul prevederilor art. 16, alin. (1) din Legea nr. 229 din 23.09.2010 pentru a garanta donatorilor externi faptul că Guvernul „dispune de un sistem de management financiar și control a cărui organizare și funcționare permite furnizarea unei asigurări rezonabile precum că fondurile publice alocate în scopul atingerii obiectivelor strategice și operationale au fost utilizate în condiții de transparență, economie, eficiență, eficacitate, legalitate, etică și integritate”.

fundamentul reformelor implementate în alte țări ale lumii. Sau cultura ierarhică tradițională și preferințele valorice ar putea împiedica cetățenii să 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 rămâne a fi ancorată în cultura tradițională, bazată pe unele relații ierarhice, ceea ce semnifică atribuirea și investirea puterii și autorității în funcție de scara ierarhică. Totodată, ierarhia în relațiile sociale este respectată cu obediență, fapt ce creează obstacole libertății de exprimare și echității sociale, reduce semnificativ capacitatea de a evalua obiectiv acțiunile guvernării.

În Republica Moldova multiple reforme s-au produs în baza obligațiilor asumate și sub presiunea instituțiilor donatoare externe, în special după crizele economice, politice și sociale din perioada de independență. Acestea au fost preponderent parte a ofertei guvernamentale, reformele fiind operate de sus în jos (*top-down*). Opiniei cetățenilor i s-a acordat o atenție insignifiantă. Ce fel de guvernare așteaptă sau își doresc cetățenii moldoveni? La fel de importante sunt 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 aceștia exercitarea bunei guvernări? Cum răspund mecanismele de guvernare actuale la necesitatea protecției drepturilor fundamentale ale cetățenilor moldoveni? Care sunt cele mai vulnerabile dimensiuni ale guvernării actuale în opinia cetățenilor? etc.

În concordanță cu aceste multiple chestiuni, prezentul articol vine să determine fundamentele pe care ar putea fi configurată o standardizare a bunei guvernări bazate pe mecanisme de protecție a drepturilor omului reieșind din particularitățile și realitățile Republicii Moldova. Se urmărește investigarea și elaborarea unor studii științifice care să ofere răspunsuri rezonabile, având ca reper identificarea opiniei cetățenilor din Republica Moldova privind mecanismele de guvernare axate pe protecția drepturilor omului.

În scopul identificării răspunsului la întrebările formulate mai sus, centrul de greutate se atribuie percepției cetățenilor, respectiv obiectivul principal al cercetării este de a cunoaște prin intermediul unui sondaj sociologic opinia lor privind cele patru dimensiuni ale bunei guvernări: *statul de drept, gradul de responsabilitate a instituțiilor de stat, transparența acestora și participarea cetățenilor*.

De menționat că studii asemănătoare au fost realizate și în alte state, iar metodele de cercetare s-au axat pe studii cantitative [10] sau au combinat studiul can-

titativ cu cel calitativ [2]. În urma analizei celor mai relevante cercetări de pe mapamond, s-a dedus că metoda cantitativă ar fi cea mai potrivită pentru Republica Moldova, studiul cantitativ planificând să cuprindă un eșantion cât se poate de reprezentativ de persoane la nivel național, inclusiv pe criterii de sex, grupe de vârste, studii.

Astfel, studiul preconizat privind evaluarea mecanismelor de guvernare axată pe protecția drepturilor omului din perspectiva cetățenilor din Republica Moldova este unul complex, constituit din câteva elemente esențiale: ipotezele de cercetare, planificarea eșantionului de cercetare (prezentul articol) și ulterior de colectare a datelor, măsurarea variabilelor și analiza rezultatelor (următorul articol).

Ipotezele de cercetare. Factorul demografic influențează în mare parte atitudinea cetățenilor față de buna guvernare. Vârsta cetățenilor și opinia acestora față de buna guvernare sunt direct proporționale. Persoanele de vârsta a treia, de exemplu, care au trăit experiența sistemului comunist de guvernare, unde practic nu exista libertatea de exprimare sau opinarea critică asupra guvernării, vor fi mai tolerante față de actuala guvernare a Republicii Moldova, dar și vor aprecia mai puțin buna guvernare. De asemenea, aceștia interacționează de obicei mai rar cu instituțiile statului. Generația tânără va manifesta însă un grad sporit de opinii critice, deoarece nu se mai regăsește în tiparele tradiționale ale sistemului comunist marcat de frică, are tangențe directe și mai frecvente cu instituțiile statului.

O altă ipoteză este influența pozitivă a educației asupra atitudinii cetățenilor față de buna guvernare și respectarea drepturilor omului. Cu cât mai înalt este nivelul de educație al cetățenilor, cu atât mai consistent contribuie ei la buna guvernare, deoarece cunosc responsabilitățile guvernării și rolul pro-activ al cetățenilor în responsabilizarea guvernării.

Cea de-a treia ipoteză este că persoanele de genul masculin vor susține mai activ acțiunile bunei guvernări decât femeile, deoarece bărbații dețin mai multe funcții de răspundere în societatea moldovenească decât femeile și, respectiv, au posibilitatea de a interacționa mai des cu instituțiile statului. Astfel, bărbații nu numai că sunt mai inițiați în ce privește activitatea instituțiilor statului, gradul de respectare a drepturilor omului, calitatea serviciilor publice prestate, ci vor susține măsuri de propulsare a bunei guvernări, mai mult ca atât – ei vor avea o atitudine mai critică față de eșecurile guvernamentale și încălcarea drepturilor fundamentale ale cetățeanului.

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 și instituțiile de stat la care se pot adresa atunci când le-a fost lezată una dintre drepturile fundamentale reprezintă un indicator viabil al bunei guvernări. De aici și ipoteza: cu cât mai multe informații și cunoștințe deține cetățeanul de rând, cu atât mai conștient este acesta de drepturile sale fundamentale și cu atât mai mult va susține măsurile orientate spre instituirea unei bune guvernări axate pe drepturile omului.

Gradul de satisfacție și încredere în instituțiile de stat și în reprezentanții instituțiilor publice este invers proporțional atitudinii față de buna guvernare. Un nivel scăzut de satisfacție și de încredere va determina cetățenii să prefere și să fie înclinați să susțină buna guvernare. Or, 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 responsabilizare) 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. 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* [1]. Dimensiunea de transparență a fost examinată 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 abordare a plângerilor, elaborarea deschisă (co-crearea) a politicilor, bugetarea participativă, consultarea publică, petițiile publice. De menționat și faptul că cercetarea a identificat corupția (sub formă de mită, clientelism, conflict de interes, delapidare, fraudă) drept provocare majoră la adresa democrației și a statului de drept. În opinia autorilor, 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 governa” [1, p. 13]. De asemenea, corupția îi face pe autorități vulnerabile și ineficiente în exercitarea atribuțiilor lor, duce la desemnarea persoanelor în funcții publice pe baza favoritismului și

nu în temeiul meritocrației. Studiul respectiv relevă necesitatea elaborării și implementării unor cercetări mai profunde ale bunei guvernări, care ar include mai multe dimensiuni ale conceptului, fapt ce ar permite o analiză integrală a situației din Republica Moldova.

Anume pentru a contribui la soluționarea deficitului științific și empiric este orientat conținutul acestui articol. Accentul pe buna guvernare axată pe drepturile omului face comunitatea mai interesată, îi mobilizează potențialul de furnizare a unor date relevante pentru înțelegerea profundă a situației existente, identificarea unor mecanisme de protecție a drepturilor omului și de instituire a principiilor bunei guvernări. Așadar, modelul de cercetare adoptat se va elabora în baza metodei de instrument și eșantionare, care vor cuprinde patru dimensiuni ale bunei guvernări și vor fi dezvoltate în indicatori ce vor permite evaluarea bunei guvernări bazate pe drepturile omului în Republica Moldova.

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

Colectarea datelor se va efectua prin intermediul unui chestionar sociologic care va conține 23 de indicatori. Suplimentar la datele demografice și socio-economice ale respondenților, prima parte a chestionarului va fi 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 va conține și întrebări ce țin de accesul la informații, de administrații și angajații publici, de nivelul de satisfacție al prestării serviciului public. În consecință, chestionarul de cercetare se va elabora în baza următoarelor dimensiuni: răspunderea autorităților publice în fața cetățenilor, transparența deciziilor asumate, statul de drept și respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor, participarea în procesele democratice.

Pentru o mai bună înțelegere a modului în care funcționează acest instrument, considerăm că este util să oferim o imagine clară a fiecărui indicator, definiția acestuia și informații despre cum poate fi calculat. Studiul Punyaratabandhu reprezintă o sursă consistentă pentru elaborarea actualei cercetări [10]. Analiza modelului de cercetare utilizat de Punyaratabandhu relevă abordări prețioase pentru elaborarea unui studiu asemănător în Republica Moldova. Sunt identificate și unele diferențe contextuale care vor fi adaptate la contextul național autohton. Astfel, în elaborarea

chestionarului se vor considera 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 ale unui stat de drept sumează 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 să nu pună sub semnul întrebării legalitatea acțiunilor guvernamentale. Prin urmare, în chestionar se planifică a include următoarele întrebări/indicatori:

- Ce este, în opinia dvs., 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 drepturile 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?
- Ce măsuri trebuie întreprinse pentru creșterea eficienței activității reprezentanților instituțiilor implicate în guvernare?
- Câtă încredere aveți în reprezentanții instituțiilor publice?
- Reprezentanții cărei instituții încalcă cel mai frecvent drepturile cetățenilor?

Răspunderea se referă la responsabilitatea funcționarilor publici pentru comportamentul lor și la gradul în care își onorează atribuțiile de funcție, fapt ce înseamnă că orice comportament inadecvat este deschis dezbaterilor publice. Respondenții vor fi întrebați dacă acțiunile funcționarilor trebuie să fie supuse dezbaterilor publice sau nu. Chestionarul va fi orientat astfel spre a găsi răspunsul 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?

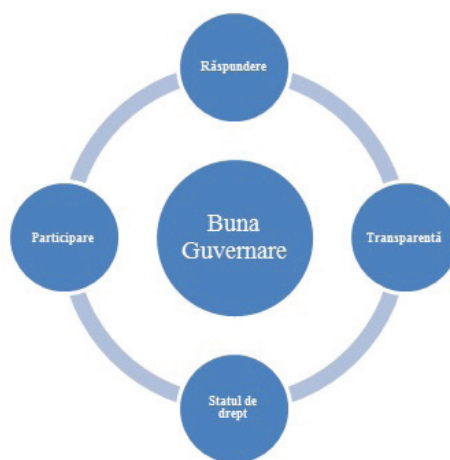


Figura 1. Dimensiunile bunei guvernări.

Sursa: elaborată de autori.

Transparența se referă la disponibilitatea informațiilor de interes public larg și la 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. Întrebările din chestionar cu privire la dimensiunea transparenței vor fi concepute pentru a examina atitudinile respondenților față de activitatea de guvernare și anume dacă aceasta, prin instituțiile sale, ar trebui să pună la dispoziția cetățenilor anumite tipuri de informații, precum și dacă acestea sunt conștiente de drepturile fundamentale ale cetățenilor:

- Din experiența dvs., instituțiile de stat/autoritățile 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 un element cheie al bunei guvernări, în special datorită faptului că cetățenii sunt beneficiarii finali ai politicilor publice, ai guvernării. Abordările participative contribuie la dezvoltarea ideii de apartenență, utilitate socială și realizare a cetățenilor, drept rezultat contribuind la creșterea cooperării dintre cetățeni și instituțiile publice, la creșterea performanței și sustenabilității politicilor publice. Pornind de la situația din Republica Moldova, unde participarea civică și socială în zonele rurale este episodică ori practic absentă, studiul echipei de autori se va axa preponderent pe dimensiunea de participare

politică a cetățenilor, aceasta fiind un indicator care poate fi măsurat indiferent de zona rurală sau urbană din care vine cetățeanul. Astfel, respondenții vor fi chestionați asupra următoarelor aspecte:

- În localitatea dvs., ce posibilități există pentru a participa la luarea deciziilor?

- Ați participat la vreo activitate de luare a deciziei?

- Sunteți interesat să vă implicați 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?

Conchidem că acest articol este elaborat în vederea stabilirii reperelor metodologice de evaluare a mecanismelor de guvernare axată pe protecția drepturilor omului din perspectiva cetățenilor, pentru a colecta material factologic necesar realizării și derulării cercetărilor ulterioare pe dimensiunea bunei guvernări și a protecției drepturilor omului. În temeiul acestui studiu, prin referință la, și prin asumarea celor

patru dimensiuni ale conceptului de bună guvernare se va determina gradul de relevanță a fiecăreia pentru contextul Republicii Moldova și care dintre acestea reflectă opinia cetățenilor asupra actului de guvernare din perspectiva protecției drepturilor omului.

BIBLIOGRAFIE

1. Republica Moldova. Ghid practic privind transparența și participarea cetățenilor. Chișinău, 2017. [on-line] <https://rm.coe.int/handbook-moldova-ron/1680788ff5> (vizitat la 08.07.2020).

2. 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), 2018, p. 18-32.

3. Guceac I. Constituționalismul și statul de drept în Republica Moldova. Realități și perspective. În: Akademos, Revista de știință, inovare, cultură și artă, nr. 3 (46), 2017.

4. PNUD. Percepții asupra Drepturilor Omului în Republica Moldova. Chișinău. 2018. [on-line] https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/percep_ii-asupra-drepturilor-omului-in-republica-moldova.html (vizitat la 08.07.2020).

5. 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, 2018, art. 457.

6. Ministerul Justiției al Republicii Moldova. 2019. Guvernul a decis crearea Consiliului național pentru drepturile omului. Comunicate de presă. [on-line] <http://www.justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=4246> (vizitat la 02.05.2020).

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

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

9. 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 (vizitat la 12.07.2020).

10. [on-line] <http://www.worldbank.org>; <http://www.adb.org>; <http://www.escap.org> (vizitat la 10.07.2020).

11. Punyaratabandhu S. Citizen attitudes toward the Concept of Good Governance: A Survey of the North and Northeast Regions of Thailand. In: NIDA Development Journal 48 (2), p. 2550-73. 2008.

12. Saldomando A. What Is Good Governance? And How Do We Measure It. In: Envío – Internacional. [on-line] <https://www.envio.org.ni/utills/imprimir> (vizitat la 10.07.2020).



Dumitru Bolboceanu. *Perechea potrivită*, 2005, u. p., 81 × 70 cm.