

Programul Consiliului Europei
„PROMOVAREA UNUI SISTEM DE JUSTIȚIE
PENALĂ BAZAT PE RESPECTAREA DREPTURILOR
OMULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA”
(Componenta 1)



Măsurarea percepției beneficiarilor cu privire la activitatea Oficiului Avocatului Poporului

RAPORT DE STUDIU

Elaborat de:

Veaceslav Batrinescu

Chișinău, 2020

Acest document a fost elaborat în cadrul Programului „Promovarea unui sistem de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor omului în Republica Moldova” finanțat de Guvernul Norvegiei și implementat de Consiliul Europei. Opiniile exprimate în acest document sunt ale autorului și nu reflectă neapărat poziția Consiliului Europei sau a donatorului.

CUPRINS

Introducere	4
Sursele de informații	4
Definirea beneficiarilor OAP	4
METODOLOGIE	5
Instrumentele de măsurare.....	6
REZULTATELE STUDIULUI	7
Încheiere	9

Introducere

Consiliul Europei în prezent implementează Programul „Promovarea unui sistem de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor omului în Republica Moldova” finanțat de Guvernul Norvegiei. Programul își propune să contribuie la sporirea respectării drepturilor omului și a respectării legii în Moldova prin sprijinirea autorităților naționale în dezvoltarea unui sistem de justiție penală funcțional în sensul standardelor europene în domeniul drepturilor omului, bazat pe principiile de umanizare, resocializare și a justiției restaurative.

Acest studiu este elaborat urmare solicitărilor parvenite din partea Oficiului Avocatului Poporului (OAP) pentru a cerceta percepția beneficiarilor fata de activitatea OAP.

Sursele de informații

Legea nr. 52 din 03.04.14 [cu privire la Avocatul Poporului \(Ombudsmanul\)](#) (MO nr.110-114/09.05.14 art.278).

[Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului](#), aprobat prin Legea Nr. 164 din 31.07.2015

[Raportul privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2017](#), elaborat de OAP.

[Raportul privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2018](#), elaborat de OAP.

Studiu cu privire la eficiența și impactul examinării plângerilor asupra beneficiarilor, OAP, Chișinău 2014

Raport de evaluare a necesităților privind capacitățile profesionale și operaționale ale Oficiului Avocatului Poporului, C. Massey, M.A. Nowicki, A. Brighidin, 2019

Definirea beneficiarilor OAP

Caracterul eterogen al beneficiarilor OAP reprezintă o provocare majoră în sensul studierii percepțiilor acestora asupra activității OAP.

În primul rând, în sensul art. 1, alin. 1 Legea nr. 52 din 03.04.2014 **autoritățile publice, organizațiile și întreprinderile**, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, organizațiile necomerciale și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile se încadrează într-un grup țintă specific de abordat. O dată ce Avocatul Poporului contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului prin prevenirea încălcării acestora inclusiv prin perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului, tocmai autoritățile publice subiecți cu drept de inițiativă legislativă constituie grupul țintă cel mai important în evaluarea activității OAP.

În al doilea rând, o dată ce conform legislației Avocatul Poporului asigură respectarea drepturilor și libertăților omului (art. 1, alin. 1 Legea nr. 52 din 03.04.2014), cât și prevenirea încălcării acestora (art. 1, alin. 2 Legea nr. 52 din 03.04.2014), devine clar că în sensul cel mai larg beneficiarii activității OAP sunt toate persoanele care se află pe teritoriul țării, acesta fiind primul (cel mai larg) grup țintă unui eventual studiu în sensul studierii percepțiilor cu privire la activitatea OAP.

Al treilea grup de beneficiari, mai în măsură să se expună despre activitatea OAP sunt **petiționarii**, fiind alt grup țintă distinct al eventualelor studii. Acest grup, totodată, este rezonabil să fie abordat în funcție de **acceptarea** sau **respingerea** cererii de OAP, astfel fiind divizat în două sub-grupuri în cadrul studiului. Acesta deoarece în cazul în care cererea este respinsă (cum se întâmplă cel mai des), petiționarul se poate expune despre un număr limitat de etape de interacțiune cu OAP. Totodată, așa cum arată experiența, în cazul respingerii cererii petiționarul deseori manifestă nemulțumiri, care, este rezonabil de anticipat, pot influența aprecierile acordate.

Alt grup țintă distinct în cadrul studiului, ținând cont de specificul publicului apelant la OAP, îl vor constitui **deținuții**, pentru care este specific modul de acces în sensul realizării interviurilor, astfel această categorie nefiind posibil de abordat în cadrul eșantioanelor cu populația generală.

Participanții la activități de informare/instruire în domeniului respectării drepturilor omului, organizate de OAP, ar fi și ei un grup țintă aparte.

Un grup țină distinct sunt jurnaliștii, prin intermediul cărora OAP poate promova drepturile omului, poate informa despre activitățile sale, poate face presiuni asupra autorităților pentru ca acestea să implementeze recomandările înaintate și să producă schimbări spre bine privind situația drepturilor omului.

Ținând cont de specificul fiecărui din grupurile descrise mai sus în sensul contactului cu OAP cât și accesului la ele pentru interviuare, studiul percepției beneficiarilor cu privire la activitatea OAP s-a limitat doar la reprezentanții autoritățile publice, mass media și a sectorului asociativ.

METODOLOGIE

Acest studiu a vizat trei sub-categorii de beneficiari:

- a) Reprezentanții instituțiilor statului subiecți cu drept de inițiativă legislativă
- b) Reprezentanții organizațiilor societății civile
- c) Reprezentanții mass-media

La momentul lansării studiului în cadrul OAP nu exista un sistem unic de evidență a datelor de contact a beneficiarilor. Astfel, pentru abordarea acestora a fost creată și completată o bază de date care a inclus beneficiarii și datele de contact al acestora, și anume:

- Denumirea sub-diviziunii OAP
- Denumirea instituției publice
- Numele, prenumele executorului - reprezentantului instituției cu care a cooperat pe chestiune cu OAP
- Datele de contact ale executorului (telefon, adresa electronica)
- Tipul beneficiarului – reprezentant al instituției publice, ONG sau mass-media.

Astfel, periodic unificată (lunar sau trimestrial), baza de date va constitui temei pentru selecția și recontactarea beneficiarilor și pe viitor.

Universul studiului: angajați sau conducători ai entităților juridice care au reprezentat entitatea în interacțiunea cu OAP pe parcursul semestrului I al anului 2020, cu excepția interacțiunilor urmare a procesului de examinare a cererilor. În total baza de eșantionare formată conform descrierii mai sus a cumulat 86 persoane.

Mărimea eșantionului: eșantion exhaustiv

Metoda de interviuare: mixtă - chestionar aplicat telefonic (interviu administrat de către interviuator) sau chestionar autocompletat online (link oferit pe adresa electronică respondentului).

Strategia de eșantionare: s-a urmărit realizarea chestionării cu toți participanții, reușindu-se realizarea a 72 interviuri din 86 contacte în total (84% penetrare).

Instrumentele de măsurare

Chestionar precodificat. Acesta vizează două componente: a) aprecierea performanțelor OAP pentru domeniile sale de expertiză și b) aprecierea aspectelor tehnice în interacțiunea beneficiarului cu OAP.

Colectarea de date urmează a fi realizată în mod continuu. Astfel metoda de colectare a datelor, cât și instrumentul de cercetare au fost elaborate în așa mod încât să fie posibil de aplicat de către OAP pe viitor fără a implica expertiză din exterior.

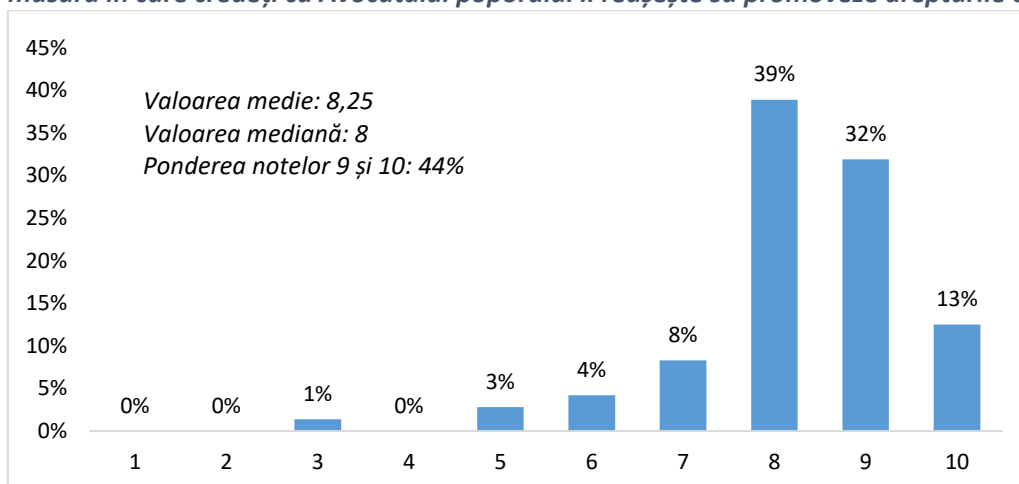
În cazul realizării periodice a studiului este recomandată aplicarea aceleiași strategii de colectare și a acelorași instrumente, pentru a asigura comparabilitatea datelor.

REZULTATELE STUDIULUI

Avocatului poporului îi reușește să promoveze drepturile omului în Republica Moldova, ar fi o primă concluzie în baza răspunsurilor oferite de participanții la studiu. Mai mult de 80% din respondenți au apreciat cu note 8 și mai mari acest aspect pe scala din 10 puncte. Valoarea medie a aprecierilor fiind 8,25. Aproape jumătate (44%) din beneficiarii OAP au apreciat prin note de extrema pozitivă (9-10 puncte).

Aprecieri negative (5 puncte și mai puțin) au acordat doar 4% respondenți.

Figura 1. Vă rugăm să apreciați, pe o scală de la 1 la 10, unde 1 înseamnă foarte rău iar 10 foarte bine măsura în care credeți că Avocatului poporului îi reușește să promoveze drepturile omului



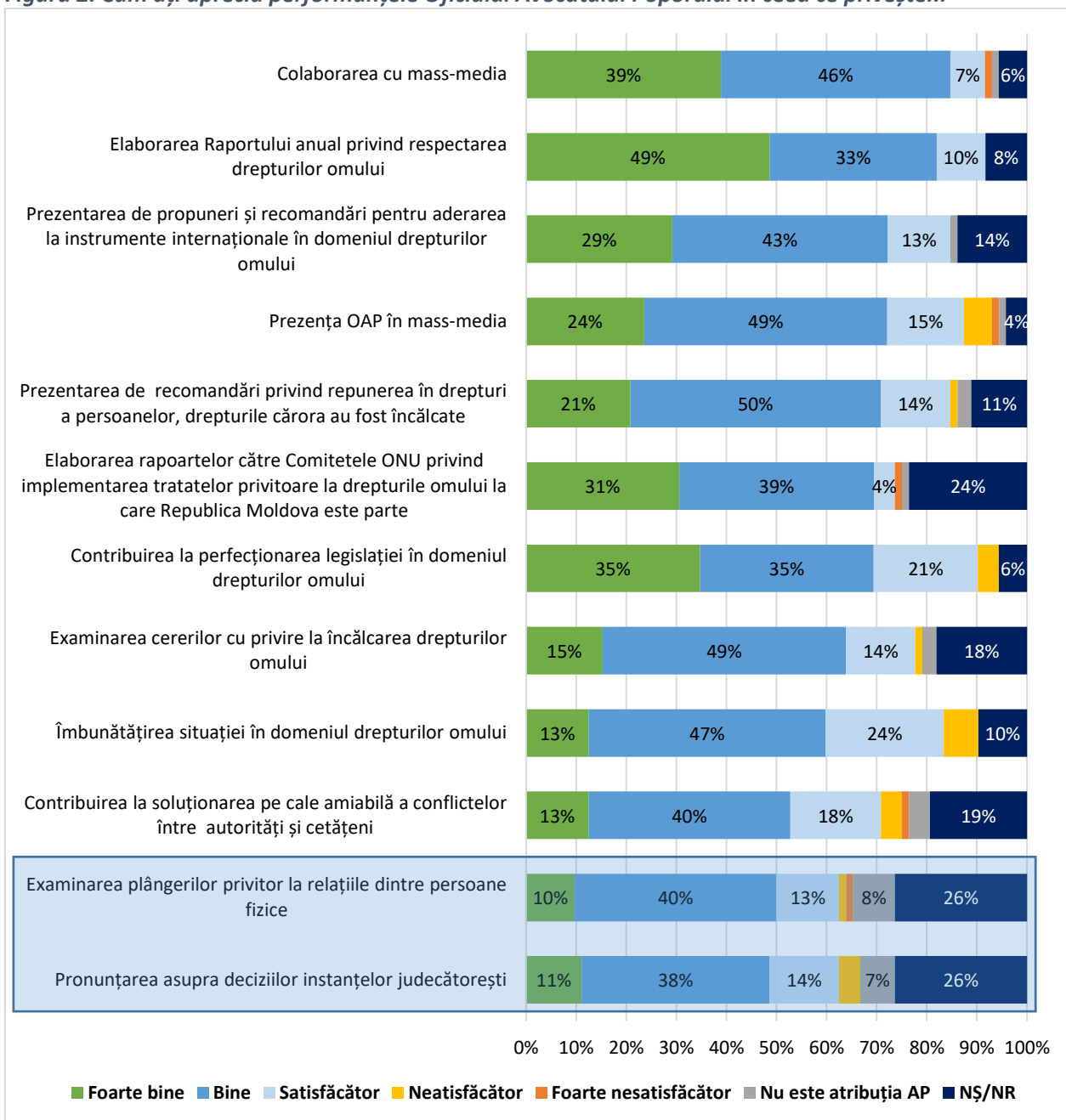
Aprecieria performanței OAP pe direcții de expertiză scoate la iveală două aspecte de notat. O primă concluzie este că, chiar dacă aprecierile pozitive predomină în cazul tuturor domeniilor de activitate a Oficiului, variațiile sunt suficient de mari, încât putem vorbi despre domenii forte și domenii care necesită îmbunătățiri. Domeniile forte, în cazul cărora aprecierile „foarte bine” și „bine” cumulează peste 70% sunt colaborarea cu mass-media, elaborarea Raportului anual privind respectarea drepturilor omului și prezentarea propunerilor și recomandărilor pentru aderarea la instrumentele internaționale în domeniul drepturilor omului, prezența în mass-media (frecvența și favorabilitatea prezentei) și prezentarea de recomandări privind repunerea în drepturi a persoanelor, drepturile cărora au fost încălcate.

Elaborarea rapoartelor către comitetele ONU, perfecționarea legislației în domeniul drepturilor omului și examinarea cererilor cu privire la încălcarea drepturilor omului sunt domeniile cu un nivel moderat de performanță.

Funcția de impact general al întregii activități OAP și a tuturor actorilor activitatea cărora are menirea de a contribui la respectarea drepturilor omului – îmbunătățirea situației în domeniul drepturilor omului – cumulează 60% aprecieri pozitive (foarte bine și bine), 14% au apreciat cu calificativul satisfăcător. Împreună cu acest domeniu este necesară îmbunătățirea performanței OAP și în ceea ce privește contribuția la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor între cetățeni și autorități (53%).

Un al doilea aspect care necesită a fi subliniat ține de o doză sporită de ambiguitate atunci când vorbim despre gradul de informare a beneficiarilor despre atribuțiile OAP. În mod intenționat în lista atribuțiilor spre apreciere în chestionar a fost incluse sintagmele „pronunțarea asupra deciziilor instanțelor judecătorești” și „examinarea plângerilor privitor la relațiile dintre persoane fizice”, atribuții care nicidecum nu îi aparțin OAP, ba dimpotrivă, sunt în contradicție cu misiunea și sarcinile Oficiului. În pofida acestui fapt însă majoritatea beneficiarilor nu au menționat acest lucru, alegând opțiunea „nu este atribuția OAP” (unicul răspuns ferm corect) doar 7% și respectiv 8%. Unul din patru nu a știut ce apreciere să ofere. Restul două treimi din respondenți au oferit aprecieri al acestor atribuții false, ceea ce duce spre concluzia că aceștia nu disting caracterul fals al sintagmelor.

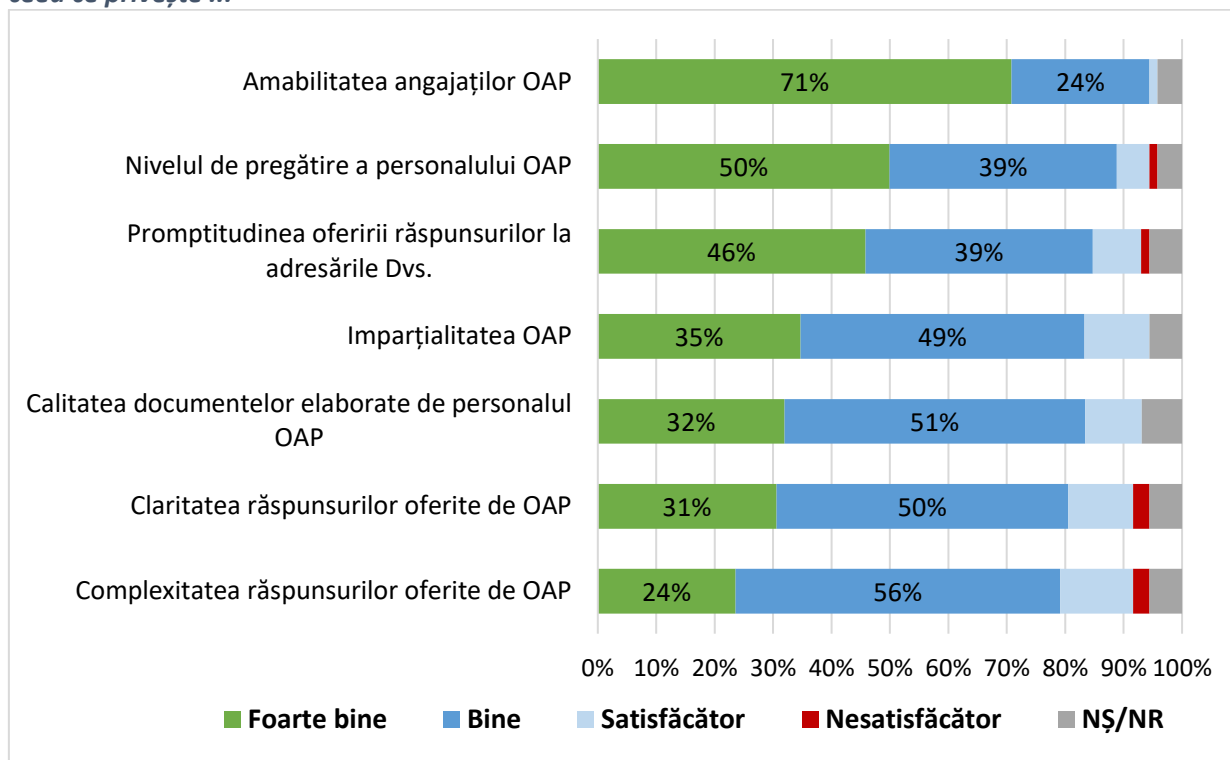
Figura 2. Cum ați aprecia performanțele Oficiului Avocatului Poporului în ceea ce privește...



În ceea ce privește aspectele tehnice de interacțiune cu Oficiul Avocatului Poporului, aprecierile sunt foarte înalte, fiind cuprinse între 80% în cazul complexității răspunsurilor oferite de OAP și 95% aprecieri prin „foarte bine” și „bine” în ceea ce privește atitudinea amabilă a angajaților OAP față de beneficiari.

Totodată trebuie să remarcăm tendința de a atribui aprecieri mai pozitive aspectelor legate de factorul uman (amabilitatea și nivelul de pregătire), și mai puțin (deși la fel predominant pozitiv) aspectelor tehnice (de ex. complexitatea și calitatea răspunsurilor).

Figura 3. Cum ați aprecia experiența Dvs. la ultima Dvs. interacțiune cu Oficiul Avocatului Poporului în ceea ce privește ...



Încheiere

Întru evaluarea complexă a percepției beneficiarilor cu privire la activitatea trebuie să se țină cont de caracterul eterogen al beneficiarilor din perspectiva interacțiunii cu OAP. Se disting 5 categorii de beneficiari, care, din cauza specificului nu pot fi întruniți într-un singur studiu (sondaj), ci necesită abordări dedicate.

În cazul evaluărilor periodice este necesar să fie păstrată continuitate în sensul metodelor și a instrumentelor aplicate.

În cazul beneficiarilor reprezentanți ai instituțiilor publice (cu excepția cazurilor de plângeri pentru încălcarea drepturilor omului), a mass-media și a societății civile se remarcă un nivel sporit de apreciere a performanțelor OAP în general, precum și pe domeniile de expertiză a acestuia. Totuși, unele domenii necesită eforturi de îmbunătățire a performanțelor, și anume domeniile precum contribuirea la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor între autorități și cetățeni, precum și îmbunătățirea situației în domeniul drepturilor omului.

Totodată, studiul a furnizat evidențe despre faptul că beneficiarii în fapt cunosc destul de ambiguu atribuțiile particulare ale OAP.

Este recomandabilă realizarea evaluărilor periodice (de ex. anual), precum și extinderea evaluării și pentru celelalte tipuri de beneficiari.