

## **Discursul doamnei Emily O'Reilly, Ombudsmanul European, la cea de-a 13-a conferință mondială a Institutului Internațional al Ombudsmanului, care a avut loc la Haga, Regatul Țărilor de Jos, în perioada 14-17 mai 2024**

### **Arta Ombudsmanului: Gestionarea opțiunilor și principiilor strategice**

Stimați colegi Ombudsmani,

Este o mare plăcere să mă aflu astăzi aici, în compania atâtor prieteni și colegi din întreaga lume. Aș dori să-mi exprim mulțumirile Institutului Internațional al Ombudsmanului și, în special, gazdei noastre pentru invitația de a vă vorbi în această dimineață.

Ne întâlnim într-un moment de intense perturbări geopolitice, ale căror consecințe nu le poate prevedea nimeni. Fiecare subțiri ce susțin normele și valorile democratice devin și mai fragile pe măsură ce memoria colectivă a originii războaielor-genocide din secolul XX începe să se estompeze.

Ieri am asistat la tentativa de asasinare a prim-ministrului slovac și acum așteptăm consecințele sale politice.

Privim devastarea Gazei și a poporului ei în urma oribilului atac din 7 octombrie asupra Israelului. Asistăm la creșterea urâtă a antisemitismului, la războiul în curs de desfășurare din Ucraina și multiplele conflicte armate din întreaga lume. Asistăm la transformarea migrației în armă, la forțarea cinică a alianțelor între lideri populiști, în timp ce sublima și frumoasa noastră planetă albastră este din ce în ce mai amenințată.

În Statele Unite, asistăm la procesul sordid al unui fost și posibil viitor președinte. Separat, asistăm la înclinația polarizată și conservatoare a Curții Supreme, care dezbate imunitatea prezidențială față de urmărirea penală pentru comportamente care implică acte oficiale în funcție, imunitate despre care fostul președinte pretinde că ar trebui să fie totală.

În acest context, nu am fi oameni dacă nu ne-am pune la îndoială propria noastră valoare ca ombudsmani și măsura în care puterile noastre, în general soft, pot spera vreodată să aibă un impact asupra lumii într-un mod care să poată opri impulsurile antidemocratice, subminarea statului de drept, criza climatică, ca să nu mai vorbim de dorința de neoprit a omului de a provoca moartea semenilor.

Deci, când vorbim despre valorile Ombudsmanului, pun reziliența și credința alături de independență, corectitudine, imparțialitate și încredere. Prin exercitarea acestei reziliențe și a acelei convingeri putem lua decizii cu privire la modul în care ne exercităm rolul și în care facem alegeri precum un artist sau dirijorul unei orchestre, cum ne alegem instrumentele și cum le folosim.

De asemenea, este important să ne încadrăm activitatea într-un mod care să ne permită să facem aceste alegeri strategice cu încredere și cu putere.

În calitate de Ombudsman, văd acest rol ca fiind fundamental legat de prevenirea abuzului de putere. Când cei mai mulți dintre noi auzim această expresie, ne gândim la corupție sau la o administrare defectuoasă foarte gravă, dar un abuz de putere poate fi, de asemenea, lipsa de răspuns din partea unui organism guvernamental la solicitarea unui cetățean sau întârzierea stresantă în soluționarea unei probleme sau neglijența în administrarea unui grant sau a unor fonduri.

Când percepem că rolul nostru este de a da putere cetățeanului neputincios pentru a-i permite să facă față unei administrații puternice de la egal la egal, atunci putem să ne direcționăm și să ne organizăm cu încredere munca pe acest principiu. Putem face alegerile și adopta pozițiile strategice necesare.

De asemenea, văd rolul meu ca unul care protejează administrația de ea însăși. Impulsul instituțional de a-și servi propriile interese poate fi unul puternic, dorința de a se apăra de critici fiind la fel de puternică. Gândirea de grup se poate instala și odată cu ea eșecul de a vedea riscul, de a vedea imaginea de ansamblu.

O administrație se poate concentra pe riscul juridic sau politic fără a lua în considerare pe deplin interesul public mai larg. Este datoria noastră să o îndepărtăm de confortul luării deciziilor în alb-negru și să ajungem la o realitate mai gri, mai dezordonată.

Înainte de a sublinia modul în care instituția Ombudsmanului European își folosește competențele, vreau să reflectez la ceea ce am spus mai devreme despre rolul instituțiilor noastre de tip *soft power* într-o lume învăluită în criză. Cum continuăm să ne afirmăm acest rol atunci când administrațiile sunt distrase sau preocupate de aceste crize?

Recent, instituția mea și-a exprimat îngrijorarea cu privire la întârzierile Comisiei Europene, organul executiv al UE, în soluționarea cererilor privind accesul la documente sau libertatea de informare. La un anumit nivel, ar părea o îngrijorare destul de neimportantă, având în vedere provocările cu care se confruntă în prezent Comisia, de la războiul din Ucraina, criza din Orientul Mijlociu, puterea industrială chineză, următoarele alegeri din SUA, populism etc., etc. Cum reușim să convingem Comisia să se angajeze să respecte termenele legale pentru cererile de acces atunci când există atât de multe lucruri aparent mai importante de care să se preocupe?

Cu toate acestea, când m-am gândit la acest lucru, mi-am dat seama că elementele acelor crize au fost cauzate tocmai de eșecul de a face față anumitor probleme atunci când acestea erau încă mici, permițându-le să crească până la un punct în care au devenit copleșitoare.

Dominația Rusiei asupra unor părți din aprovizionarea cu energie europeană a fost posibilă printr-o abordare de ignorare a lobby-ului și a fenomenului ușii rotative, prin care foștii politicieni sau administratori își folosesc rețelele pentru a promova anumite interese private – în acest caz, companiile energetice rusești. Nimănui nu i-a pasat cu adevărat sau nu a acordat atenție până când Rusia a invadat Ucraina și daunele cauzate de decenii de indiferență față de „lucrurile mărunte” au devenit evidente.

La fel, cu COVID. În 2005 a fost creat Centrul European pentru Prevenirea și Controlul Bolilor (ECDC), titlul său sugerând o echivalență de putere și de capacitate, cu Centrul SUA pentru Controlul Bolilor. De fapt, a fost o agenție slabă și concepută pentru a fi așa, dependentă de sprijinul voluntar și adesea reticent al statelor membre UE pentru a-i oferi informațiile necesare pe care să-și construiască apărări reale împotriva unei posibile pandemii.

Prin urmare, eșecul, în vremuri fără criză, de a face față decalajului dintre titlul înșelător al ECDC și realitatea sa slabă a avut un impact semnificativ asupra crizei care a apărut inevitabil. În apogeul pandemiei, instituția mea a investigat ECDC pentru a-i alerta pe legiuitori cu privire la locul în care se află lacunele, pentru a le permite să le soluționeze prin procesul legislativ.

Aceasta a fost o investigație din proprie inițiativă, care nu a fost determinată de o petiție, ci mai degrabă generată de strategia noastră de a ne folosi puterile pentru a avea un impact maxim, în acest caz prin evidențierea defectelor agenției despre care cetățenii aveau altă impresie decât era în realitate.

Un caz de care ne-am ocupat este cel referitor la mesajele text între președintele Comisiei UE și șeful companiei farmaceutice Pfizer privind achiziția în masă de vaccinuri în timpul COVID, caz în care Comisia a refuzat chiar să recunoască existența unor astfel de mesaje. Comisia a fost dată acum în judecată de către New York Times, iar prejudiciul cauzat reputației sale prin nerezolvarea unei chestiuni „mici” la început a devenit considerabil.

Prin urmare, nu consider că acele cazuri care pot fi considerate acum „mici” sau marginale pe lângă preocupările majore ale UE nu sunt importante, sau că nu sunt relevante pentru imaginea de ansamblu. Crizele rareori au loc peste noapte, ci se dezvoltă de-a lungul anilor, de-a lungul deceniilor, iar noi, ca ombudsmani, suntem adesea implicați în unele părți ale acestui continuum, alertând administrația cu privire la riscurile potențiale de a nu lua măsuri în timp util.

Fără îndoială, mulți dintre noi ne-am întrebat, așa cum și eu am făcut ieri, în timp ce ascultam prezentări despre ceea ce, în acest stadiu, sunt investigații și inițiative în mare parte reactive privind criza climatică, ce ar fi putut face instituțiile noastre în mod proactiv cu decenii în urmă pentru a preveni unele dintre daunele pe care le vedem acum. Nu am văzut ce se întâmplă sau ne-am temut să nu fim acuzați că suntem motivați „politic” să susținem o agendă care atunci, în mod tragic, încă era marginală.

Această viziune, acest sentiment al rolului nostru mai profund a fost exprimat într-un discurs pe care l-am susținut în 2015 cu ocazia celei de-a 20-a aniversări a instituției.

*„O descriere restrânsă a acestei instituții ca organism de soluționare a petițiilor nu reușește, prin urmare, să dea o expresie adecvată rolului său mai profund de integrare a democrației, ca motor al schimbării într-o cultură care încă nu are nivelurile necesare de responsabilitate și transparență adecvate instituțiilor create din cele mai bune idealuri europene.”*

Această claritate a scopului a rezolvat unele dintre problemele legate de prioritizarea cazurilor. În cadrul mandatului meu, am introdus categoria „cazuri de interes public”. Acestea sunt cazuri care prezintă o importanță deosebită pentru public din cauza subiectului vizat sau a gravității presupusei administrări defectuoase.

Printre cazurile recente se numără extinderea accesului public la documentele legate de fondul UE de redresare după pandemie și investigarea procesului decizional care stă la baza autorizării pesticidelor pentru a fi utilizate în agricultura europeană. Ne propunem să investigăm cel puțin 50 de astfel de cazuri în fiecare an.

Ar trebui să subliniez că, întrucât o mare parte din cazurile pe care le soluționează în mod normal un Ombudsman, în domenii precum protecția socială, îngrijirea sănătății, locuințele, nu reprezintă competențe la nivelul UE, tipurile de cazuri tratate de Ombudsmanul European sunt în mod evident diferite uneori ca fond, dar nu ca proces de soluționare.

Dorința de a schimba sistemele și culturile m-a motivat să folosesc mai des atribuția sesizării din oficiu. Putem viza mai precis cazurile de administrare defectuoasă sistemică, fără a ne afecta capacitatea de a soluționa petițiile standard.

Crearea unei echipe strategice de specialitate ne permite să acordăm o atenție deosebită problemelor sistemice pe care le-am identificat. De asemenea, putem interveni rapid asupra altor probleme non-sistemice, uneori prin intermediul unei simple adrese prin care solicităm o explicație pentru o problemă care ne-a atras atenția.

Și da, pentru că exercităm alegerea, pot exista acuzații că acționăm într-un mod „politic”. De fapt, inițiativele și investigațiile noastre se bazează pe criterii precum tipurile de reclamații care se repetă și vor viza întotdeauna aspecte de interes public incontestabil și semnificativ.

Există trei criterii în special pe care le folosesc pentru investigațiile din proprie inițiativă. În primul rând, ca subiectul să fie de interes public semnificativ. Al doilea, că nu dublăm activitatea altui organism de supraveghere și trei, că rezultatele sunt realizabile, că nu folosim resurse în urmărirea unui obiectiv nerealist.

De asemenea, este important să avem claritate cu privire la rolul nostru față de cei care vin la noi pentru a solicita soluționarea problemelor.

Ne este clar că rolul nostru nu este acela de mediator care caută un rezultat negociat, consensual. Suntem mai degrabă în domeniul arbitrajului, adică al judecării, dar al judecării bazate pe un simț visceral al dreptății.

Instituțiile noastre își datorează existența înclinației naturale a statelor administrativ puternice de a ignora uneori dorințele și drepturile cetățenilor pe care îi deservesc. Rolul nostru este de a contesta acest lucru și de a acorda puteri cetățenilor, astfel încât aceștia să poată avea parte de o luptă echitabilă atunci când contestă nedreptatea cu care se confruntă.

Dar acest lucru dă naștere unei dileme familiare; cum să câștigăm încrederea cetățenilor menținând în același timp încrederea instituțiilor pe care le supraveghem? Acest lucru este crucial pentru o instituție care nu are puterea de a emite decizii cu caracter obligatoriu și se bazează pe o autoritate morală intangibilă pentru acceptarea recomandărilor sale dar, trebuie spus, se bazează și pe o administrație care posedă și exercită în egală măsură o conștiință morală.

Luăm măsuri care ne asigură că rămânem pe drumul cel bun. Deși statutul Ombudsmanului European nu este prea restrictiv în ceea ce privește definiția administrării defectuoase, am încercat să fim clari cu privire la ceea ce constituie o bună administrare, prin promovarea unui Cod de bună conduită administrativă și a altor linii directoare.

Interpretarea acestor coduri și linii directoare este încă mai mult artă decât știință, dar ajută la evitarea percepției că deciziile sunt luate în funcție de capriciile personale ale Ombudsmanului.

Avem și garanții procedurale. Păstrăm confidențialitatea propunerilor noastre de soluții până când instituția vizată le-a luat în considerare; transmitem proiectele de răspuns instituțiilor vizate pentru a revizui dosarul înainte de a fi comunicate petenților; evităm să tragem concluzii asupra materialelor asupra cărora niciuna dintre părți nu a avut ocazia să comenteze. Și, desigur, nu soluționăm întotdeauna dosarele în favoarea reclamantilor, oricât de convinși ar fi aceștia că s-a comis o nedreptate.

Instituția noastră acordă, de asemenea, un premiu bienal pentru bună administrare, care celebrează succesele și inovațiile administrației europene, de la îndrumări care ajută organizațiile societății civile să documenteze crimele de război până la crearea unui certificat digital Covid pentru a facilita călătoriile transfrontaliere în timpul pandemiei. Toate acestea contribuie la asigurarea credibilității Ombudsmanului ca instituție imparțială și echitabilă.

În cazurile de dezacord semnificativ cu o instituție, le reamintim cu amabilitate că nu le solicităm să respecte un set străin de valori, ci mai degrabă cu textele care trebuie să fie reperi esențiale în

activitatea lor, cum ar fi Carta drepturilor fundamentale a UE. Facem toate eforturile pentru a vedea și respecta punctul lor de vedere înainte de a emite recomandări care sperăm că, așa cum a spus Abraham Lincoln, vor scoate la iveală partea mai bună a naturii lor.

Dar nu toate problemele se rezolvă doar printr-o viziune clară, o bună judecată și un management atent. De foarte multe ori, cea mai mare provocare constă în schimbarea unei culturi sau a unei mentalități, chiar și în cadrul propriilor noastre instituții.

Culturile administrative urmăresc durabilitatea, predictibilitatea și imparțialitatea, dar asta poate duce la rigiditate, inflexibilitate sau determinarea de a face lucrurile exact așa cum s-au făcut întotdeauna.

Schimbarea culturii necesită timp. Este necesar ca un Ombudsman să folosească abilitățile de proiectare ale unui arhitect, să planifice o strategie, să identifice barierele în calea schimbării culturii și apoi să creeze și să implementeze cele mai eficiente instrumente pentru a înlătura aceste bariere și a realiza schimbarea.

Utilizarea strategică a comunicării, a persuasiunii, este vitală. Suntem influenceri. Un anchetator închide dosarul și apoi începe provocarea critică de a mediatiza activitatea la maximum.

Uneori, o abordare liniștită este mai eficientă decât un tweet scandalos sau un comunicat de presă. Uneori este invers. Ombudsmanul poate alege zgomotul, o șoaptă sau tăcerea, așa cum un dirijor ar putea alege dintre instrumentele aflate în orchestră.

Schimbarea culturală implică, de asemenea, cultivarea de aliați și campioni în interiorul și în afara instituțiilor pentru a conduce reforma, o coaliție de influență pentru a depăși rezistența administrativă sau inerția. Și înseamnă investiții mari de timp și resurse pentru, de exemplu, urmărirea inițiativelor și deciziilor de-a lungul anilor, chiar deceniilor.

În ultimii 10 ani, am efectuat trei anchete din proprie inițiativă asupra modului în care Comisia Europeană a reglementat conflictele de interese inerente funcționarilor care trec de la sectorul public la cel privat, încercând de fiecare dată să împing mai departe schimbarea culturală necesară.

Unele dintre măsurile pe care le recomandăm implică restricții ale libertății funcționarilor publici de a alege o carieră după cum doresc, măsuri cărora li se opune uneori o mentalitate instituțională care minimizează riscurile implicate, cum ar fi corupția și prejudiciul adus reputației.

Cazurile recente care implică migrarea angajaților din autoritățile de reglementare către industriile pe care le reglementează, nu numai că afectează încrederea cetățenilor, dar încurajează un discurs eurosceptic dăunător. Acest lucru se întâmplă atunci când cei însărcinați să decidă asupra unor astfel de mișcări nu reușesc să vadă dincolo de cadrul legal îngust, nu reușesc să acorde atenție imaginii de ansamblu sau pur și simplu o ignoră.

Creșterea gradului de conștientizare a acestor riscuri nu este doar o chestiune de argumentare juridică, ci și de colaborare cu personalul instituțional, precum sindicatele și managerii din conducerea instituțiilor, cu organizațiile specializate ale societății civile, cu mass-media și chiar direct cu cetățenii prin intermediul canalelor de socializare. Ombudsmanul nu este o instanță, dar instanța opiniei publice este un test foarte bun al raționamentului nostru și al valorilor noastre.

Care sunt costurile de oportunitate ale unei concentrări atât de intense pe schimbarea culturii și normelor instituționale? În mod clar, trebuie să echilibrăm resursele și prioritățile. Un bun investigator știe când să se oprească, când să combată impulsul de a inspecta încă un ultim dosar, de a examina încă o ultimă dovadă.

În unele cazuri, trebuie să tragem o linie știind că despăgubirea integrală cerută de petent - cerută uneori chiar și de circumstanțele cazului - ar absorbi timpul și energia prețioase necesare altora.

Există limite obiective pentru ceea ce poate face instituția noastră și nu există o formulă simplă pentru aceste decizii, trebuie să urmărim doar steaua noastră călăuzitoare care este viziunea și misiunea noastră.

Dar, deși este fundamentală, claritatea viziunii nu este suficientă. Mirajele și visele pot avea și ele o anumită claritate. Sunt necesare valori și proceduri organizaționale pentru a oferi un cadru puternic pentru acea viziune, norme de bună guvernare pentru a ne menține fideli misiunii noastre, pentru a stabili priorități și, în esență, pentru a ne menține onești.

Valorile cheie sunt încrederea, transparența, responsabilitatea și integritatea, aceleași valori față de care tragem la răspundere instituțiile publice. Un sistem de bună guvernare care întruchiează aceste valori reprezintă busola morală care ne permite să navigăm printre alegeri strategice și dileme dificile, cu încredere și ușurință.

Fără ele, instituția Ombudsmanului poate deveni rapid o cochilie goală, pierzând atât încrederea cetățenilor, cât și a instituțiilor. Ca instituții într-o oarecare măsură la periferie, nu ne putem baza întotdeauna pe controlul și presiunea publică pentru a menține standarde înalte. Cu alte cuvinte, trebuie să fim buni chiar și atunci când nimeni nu se uită.

Procedurile noastre trebuie să protejeze împotriva alunecării noastre în convingeri proprii necontestate care ne pot compromite misiunea. Trebuie să fim deasupra suspiciunilor, să ne impunem cele mai înalte standarde înainte ca ele să ne fie cerute dacă eșuăm.

Aceasta este o dilemă pentru toate instituțiile noastre, la fel ca și pentru administrații: cum să obținem și să păstrăm o claritate a viziunii morale care, în același timp, promovează și salută provocări, discuții și dezbateri.

Un ultim punct: toate cele de mai sus, gândirea strategică, convingerea, planificarea, prioritizarea, toate acestea pot funcționa numai dacă fiecare dintre noi, ca ombudsmani, lucrăm într-o administrație care acceptă să joace jocul. Funcționează numai dacă, în schimbul faptului că fiecare dintre noi își face munca în mod independent, corect și eficient, administrația ne respectă rolul și pune în aplicare deciziile noastre.

Funcționează doar dacă administrația însăși respectă statul de drept. Funcționează numai dacă și Ombudsmanul respectiv respectă statul de drept în sensul său cel mai deplin și larg.

În mai bine de două decenii în calitate de Ombudsman, la nivel național și european, am fost martori ai Ombudsmanilor excelenți deveniți neputincioși, deoarece administrația nu acceptă supravegherea. Dar am asistat și la ombudsmani capturați de sistemul politic, jucând conștient sau inconștient nu jocul Ombudsmanului, ci jocul celor care i-au numit, schimbându-și valorile pentru a-și menține poziția, evitând conflictul, evitând cazurile sensibile și investigațiile, ținând capul în jos.

Rețele precum IOI la nivel global și Rețeaua Europeană a Ombudsmanilor ne ajută să reflectăm la toate acestea. Învățăm unii de la alții, ne susținem unii pe alții, dar cel mai important, încercăm să ne dăm unul altuia curajul de a merge mai departe, orice ar fi.