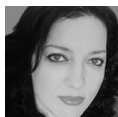


CÂTEVA DISTINCȚII NECESARE PRIVIND EFICACITATEA OMBUDSMANULUI ROMÂN



Drd. Violeta NICULESCU (n. ILIE)

Abstract

The impact that the People's Advocate institution has on society and on human rights has interested this research from the perspective of expanding and diversifying the role of the institution, following the legislative changes in recent years. We asked ourselves whether, for this purpose, an appropriate instrument for measuring the efficiency of the People's Advocate could be identified, taking into account all the variables that determine it. The conclusion is that a correct evaluation must be made on each of the operational levels of the institution and taking into account all determinants.

Keywords: *Romanian Ombudsman, People's Advocate, effectiveness criteria, dynamic evaluation, efficiency.*

1. Stadiul abordărilor actuale ale eficienței unui Ombudsman

Cuantificarea eficienței Ombudsmanului și alegerea criteriilor care să fie folosite pentru a evalua activitatea unei astfel de instituții a mai preocupat cercetători și practicieni, deopotrivă¹. Doctrina a propus criterii de verificare a eficacității² care să ofere puncte de reper în funcție de care să poată fi evaluată eficiența unei instituții de acest tip. Astfel, într-un studiu efectuat de Institutul Democratic Național pentru Afaceri Internaționale (NDI), au fost analizate rezultatele unui sondaj global trimis unui număr de 102 ombudsmani naționali, selectați să răspundă unor întrebări privind eficiența instituției Ombudsmanului. Deși, dintre instituțiile selectate, doar

¹ A se vedea B. Danet, *Towards a Method to Evaluate the Ombudsman Role*, Administration and Society, vol. 10, no. 3, 1978, pp. 335-370; V. Ayeni, *Evaluating Ombudsman Programmes*, The Ombudsman Journal/International Ombudsman Institute, Faculty of Law, University of Alberta, vol. 11, 1993, pp. 67-88; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, International Council on Human Rights Policy. *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions Switzerland*, 2005.

² A se vedea V. Ayeni., *The role and Effectiveness of the Ombudsman institutions*, în Rule of Law Research Series, National Democratic Institute for International Affairs (NDI) & Rights Consortium, pp. 28-29.

24 au contribuit cu propuneri de îmbunătățiri a eficacității instituțiilor Ombudsman, răspunsurile lor au putut fi folosite în conturarea unor criterii.

Criteriile rezultate au fost organizate pe două niveluri, considerate a corespunde fazelor evolutive tipice prin care trece o instituție Ombudsman de la înființare și până la completa sa maturizare. *Primul nivel* acoperă criteriile pe care instituția trebuie să încerce să le îndeplinească în primii ani de la înființare, în timp ce *al doilea nivel* se referă la evoluții instituționale pe termen mediu și lung.

Autorii cercetării au apreciat că există o perioadă inițială de aproximativ cinci-șase ani, când instituția Ombudsmanului trebuie să se afirme energic pentru a demonstra publicului și autorităților publice faptul că este serioasă și credibilă. O instituție Ombudsman nou înființată ar trebui să urmărească îndeplinirea unor *cerințe de nivel 1*, până la sfârșitul celui de-al treilea an sau imediat după aceea. Dacă Ombudsmanul întrunește toate aceste criterii de evaluare, considerate de nivel 1, înseamnă că acea instituție este o autoritate constituțională sau statutară; în activitatea sa, dovedește obiectivitate, imparțialitate și independență funcțională; asigură stabilitate în funcție pentru Ombudsman; deține puteri operaționale și investigative extinse, incluzând posibilitatea de a se sesiza din oficiu; persoana care deține funcția de Ombudsman este o personalitate cu prestigiu și influență personală; instituția are capacitatea de a utiliza metode informale și flexibile pentru a soluționa cazurile; abordarea Ombudsmanul în tratarea problematichilor este proactivă; Ombudsmanul deține abilitate în formularea de recomandări și în alegerea unor acțiuni adecvate de remediere; instituția are capacitatea de a influența însușirea recomandărilor Ombudsmanului; instituția este accesibilă publicului; manifestă promptitudine în reacție; dă dovadă de transparență și deschidere și deține credibilitate în ochii publicului.

Potrivit aceluiași studiu, finalizarea următorului nivel de îndeplinire a criteriilor este de așteptat până în al cincilea sau al șaselea an de existență activă a instituției, când s-ar obține maturitatea instituțională deplină, ceea ce aduce, corespunzător, cerințe mai mari de eficiență.

Studiul este mai amplu, însă ceea ce interesează prezenta cercetare constă în diferențele existente între tipurile de ombudsmani și sistemele constituționale în care activează și care nu au făcut decât să demonstreze că măsurarea eficacității Ombudsmanului nu este o misiune facilă. În plus, sunt de părere autorii, o îngreunează înșiși ombudsmanii care nu au deschidere către o astfel de evaluare. Printre concluziile desprinse din cercetarea NDI s-a numărat aceea că instituțiile Ombudsman se opun ideii de evaluare sistematică, aspect criticat de autori sub argumentul că o astfel de instituție nu se poate aștepta să obțină și să mențină încrederea publicului dacă nu poate demonstra că demersurile sale sunt eficiente.

Ne păstrăm rezervele cu privire la această aserțiune, care ar trebui nuanțată. În opinia noastră, nu orice implicare a Ombudsmanului într-un caz aduce o rezolvare, dar cu siguranță ea conduce la un rezultat. Un prim argument l-ar putea constitui

faptul că demersurile Avocatului Poporului schimbă curenții de autoritate în favoarea persoanei care a petiționat o autoritate publică (și, implicit, în favoarea unui drept fundamental), publicul percepend drept protectivă intervenția instituțională (chiar fără rezultat) care demonstrează că individul nu este lăsat singur în fața unui aparat de stat gata să îl strivească, măcar prin impetuozitatea sa. În sprijinul acestei abordări vin și intervențiile sistemice, multe dintre ele inițiate de Ombudsman în urma unor petiții de același tip care nu și-au putut găsi rezolvare imediată sau în cadrul unui termen legal pentru că presupuneau o reformare de sistem.

2. Avatarurile unui set standardizat de criterii pentru măsurarea eficienței Ombudsmanului

Fără a ne pronunța contra justeții concluziilor cercetării analizate, raportat la anumite ipoteze de lucru, susținem totuși că tema este vastă și comportă multe abordări, iar cercetarea ar trebui să continue cu ipoteze noi. Criteriile de verificare a eficacității propuse de această cercetare sau de altele similare constituie, în opinia noastră, doar un ghid orientativ, ele neputând oferi un set fix de criterii de eficacitate codificate ca fiind mai bune decât altele.

În primul rând, dată fiind dinamica unei astfel de instituții, este prematură o raportare standard la mecanismele Ombudsmanului și rezultatele furnizate de acționarea lor, acestea nefiind proprii oricărui model de Ombudsman. Instituțiile Ombudsmanului național au fost implementate într-o diversitate semnificativă a rolurilor și puterilor conferite. În timp ce unele instituții – care au preluat modelul Ombudsmanului clasic – se limitează la rolul tradițional de gestionare a cazurilor de administrare defectuoasă din partea autorităților, altele – care au evoluat ca Ombudsman hibrid – au un mandat mai extins. În unele țări, Ombudsmanul îndeplinește și rolul de instituție națională pentru Drepturile Omului sau este implicat în lupta anticorupție, în altele, rolul său se reduce la intervenții în soluționarea cazurilor de proastă administrare, unii ombudsmani au un cuvânt de spus și în procedurile judiciare³, alții nu se implică decât în proceduri administrative⁴, unii activează doar în sfera drepturilor publice, alții și în dreptul privat, iar toate aceste diferențe constituie contraargumente privitor la utilizarea unui instrument standardizat de evaluare. Un astfel de instrument ar putea da erori tot mai mari pe măsură ce Ombudsmanul se îndepărtează, ca mod de organizare și funcționare, de schema avută în vedere la stabilirea criteriilor.

Nu este viabilă nici opțiunea de a folosi pentru fiecare tip de Ombudsman un anumit tip de criterii. Desigur, astăzi activitatea unui Ombudsman implicat în

³ Acesta este cazul *JustitieOmbudsman*-ului suedez.

⁴ Spre exemplu, Ombudsmanul danez și majoritatea ombudsmanilor, cazul Ombudsmanului suedez (*JustitieOmbudsman*) fiind atipic și având explicații de ordin istoric.

apărarea drepturilor omului se raportează la Principiile de la Paris, ca standarde ale instituțiilor naționale pentru Drepturile Omului. Principiile de la Veneția sunt considerate și ele standarde ale activității unui Ombudsman clasic (sau nu). Dar toate aceste principii nu alcătuiesc instrumente de măsurare a eficienței Ombudsmanului, prin stabilirea unor criterii de eficacitate, ci, mai curând, constituie „determinanți”⁵ ai activității sale.

3. Câteva distincții privind eficacitatea instituției Avocatul Poporului

Și în ceea ce privește instituția Avocatul Poporului, „mecanismul de funcționare este esențial pentru asigurarea eficacității activității sale”⁶. Dacă ar trebui, totuși, să propunem o distincție *după tipul eficacității*, aceasta s-ar referi cu certitudine la:

- *intervențiile cu eficiență imediat cuantificabilă*: numărul petițiilor tratate, al dosarelor deschise, al sesizărilor din oficiu; îndrumări ale petentului; lămurirea petentului cu privire la o soluție administrativă pe care o contestă, dar care nu este abuzivă sau ilegală; demersuri către autorități administrative care iau rapid măsuri în favoarea petentului/cazului semnalat;

- *intervențiile cu eficiență amplă, care vizează o anume categorie de persoane sau de drepturi*. Acestea sunt, de regulă, declanșate de mai multe petiții care sesizează aceeași problemă sau de o sesizare din oficiu și își ating scopul într-un termen mediu, întrucât implică mai multe autorități de același rang sau de rang diferit, presupun măsuri administrative concertate sau obținerea de remedii legale;

- *intervențiile așa-numite sistemice, cu eficiență remanentă*, care, deși determină o schimbare marcantă în societate, întâmpină rezistența sistemului, depind de compliance autorităților investigate și de cooperarea cu alte organisme ale statului, presupun acțiuni multiple, combinate, de tip proactiv și reactiv, iar rezultatele lor sunt dificil de anticipat și se obțin într-un timp îndelungat.

Suntem însă de părere că, în măsurarea eficienței Ombudsmanului român, va trebui să ținem cont de: *eficiența statică* – rezultată din cuantificarea rezultatelor activității obișnuite și *eficiența dinamică* – ce ar trebui să urmărească: în câte noi arii de interes s-a implicat Avocatul Poporului (de exemplu, odată cu multiplicarea rolului său) sau cât de rapid s-a adaptat în situații excepționale, cum ar fi urgența publică, ce tip de soluții a oferit în aceste situații cu element de noutate și câtă vizibilitate au avut acțiunile sale.

⁵ L. A. Hossu, D.C. Dragoș, *Decentralization of the Ombudsman Institution in Romania: How Effective Is It?*, în *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 13, No. 4, 2013, p. 66.

⁶ A se vedea I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, ed. a II-a, Ed. Cluj-Napoca: Cordial Lex, 2012, p. 238.

Într-un atare demers, identificarea factorilor care determină schimbări în conștienta obișnuită a ombudsmanilor este și ea importantă, din cel puțin două rațiuni:

- *evidențiază efectivitatea legislativă*, prin implicarea Ombudsmanului român în adaptarea cadrului legal astfel încât să corespundă unor situații de excepție, noi, care nu au fost avute în vedere și, respectiv,

- *indică faptul că au fost activate mecanisme de acțiune noi sau noi moduri de a răspunde prin mecanismele existente*, iar acest fapt trebuie luat în calcul la evaluare.

Exempli gratia, urgența publică a pandemiei a atras unele modificări în modul de reacție a Avocatului Poporului: dialogul permanent cu autoritățile care gestionau urgența publică și multiplele *solicitări* adresate direct membrilor Guvernului; *recomandarea în formă prescurtată*, fără referire la un anume dosar; *punctul de vedere exprimat deliberat* de Avocatul Poporului (diferit de cel pe care îl exprimă la solicitarea Curții Constituționale), pentru a se poziționa față de o măsură luată de autoritățile publice, considerată excesivă sau defectuoasă și pentru a atrage atenția, în vederea evitării aceleiași greșeli la viitoare măsuri.

În ceea ce privește numărul de petiții primite de instituția Avocatul Poporului într-un interval de timp dat, suntem de părere că acesta reprezintă un indicator care trebuie monitorizat de Ombudsman, dar nu pentru că ar constitui un indicator de eficiență a instituției. Variațiile acestui indicator sunt influențate de factori exteriori, care nu au legătură cu performanța la nivelul instituției/domeniului în acel interval de timp. În plus, acesta reprezintă un indicator variabil, creșterea sau descreșterea numărului de petiții fiind determinată de factori externi precum: schimbarea legislației; mișcările sociale; sporirea abuzurilor/corupției la nivelul autorităților statului; domeniul de activitate, dacă este unul de interes sau nu. Indicatorul *numărul de petiții primite într-un interval de timp dat* ar putea fi însă valoros pentru: evaluarea nevoii de promovare a instituției ori pentru evaluarea prestigiului/încrăderii instituției în rândul populației, câștigate în timp.

De asemenea, opinăm că orice criterii de evaluare a impactului pe care îl are instituția Avocatul Poporului asupra societății ar trebui să ia în considerare caracterul său de mecanism informal de acces la justiție. În doctrină a fost exprimată ideea că atât Curtea Constituțională, cât, mai ales, Curtea Europeană a Drepturilor Omului au fost instituite ca mecanisme de protecție subsidiară, judecătorului român fiindu-i încredințat, „cel puțin formal, rolul de protector primar al drepturilor fundamentale”⁷. Dezvoltând această idee, am putea vedea în Avocatul Poporului un *protector informal al drepturilor fundamentale*. Desigur, sensul nu ar fi acela că i-ar fi fost încredințat rolul de protector pe cale informală, ci că protecția Avocatului Poporului se exercită în cadrul justiției informale.

Activitatea Ombudsmanului român se împarte în *acțiuni proactivee* și *acțiuni reactive*. În baza rolului său proactiv, Avocatul Poporului acționează ca mecanism

⁷ V. Constantin, *Incertitudini și câteva efectivități*, Universul Juridic, București, 2014, p. 11.

național de prevenție a torturii în locurile de detenție ori monitorizează modul de implementare în România al unor instrumente internaționale privind Drepturile Omului, cum ar fi *inter alia* Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități. Tot astfel, nimic nu se opune ca Avocatul Poporului să urmărească acțiunile autorităților publice implicate în implementarea strategiilor naționale cu impact asupra drepturilor omului.

Apreciem că un instrument adecvat de măsurare a eficienței instituției Avocatul Poporului ar trebui să țină cont de *contribuțiile vizibile*, dar și de *contribuțiile invizibile* pe care instituția le aduce sistemului în care își desfășoară activitatea.

Contribuțiile vizibile se raportează la problematicile soluționate în cadrul dosarelor instituției, soldate cu recomandări însușite de autoritățile publice cărora le-au fost adresate. În privința acestora și a cuantificării eficienței instituției prin prisma obținerii întocmai a rezultatului dorit de petiționar, trebuie subliniat că, pe lângă diligența Avocatului Poporului, este nevoie și de concursul autorităților. Avocatul Poporului are prerogativa de a ancheta și semnală deficiențele de la nivelul autorităților administrației publice, de a analiza cazurile de proastă administrare și de a recomanda măsuri adecvate. Dar, pentru ca aceste măsuri să ajungă să își atingă scopul, într-un stat de drept, este nevoie și de concursul autorităților în cauză. Într-o lucrare care cerceta instituția Ombudsmanului din perspectiva dreptului comparat, autorul sublinia că „în complicatul plan al relației dintre convingere și constrângere în drept, concluzia pe care o impune instituția Ombudsmanului este pledoaria pentru convingere, în dauna constrângerii (chiar mentale)”⁸.

Uneori, soluția la care s-a ajuns în urma demersurilor Avocatului Poporului, deși bună, poate să nu fie în totalitate pe placul petentului. În acest caz, petiționarul trebuie să fie informat – pe înțelesul său – cu privire la cauzele rezultatului obținut, similar modului în care avocații care își desfășoară activitatea în baza Legii nr. 51/1990 privind organizarea profesiei de avocat își lămuresc propriul client că obligația ce le revine este una de diligență, și nu de rezultat, pentru că nu sunt singurii actori implicați în desfășurarea unui proces.

Contribuțiile invizibile nu se referă la faptul că acțiunile Avocatului Poporului nu ar declanșa schimbări perceptibile la nivelul administrației publice sau al societății, în general, ci la faptul că aceste schimbări nu îi sunt atribuite *expressis verbis* Avocatului Poporului. Cercetarea științifică a impactului pe care îl are instituția Avocatul Poporului din România în societate a condus către concluzia că, uneori, autoritățile publice reacționează în sensul celor recomandate de Ombudsman printr-un Raport special sau anual ori printr-o Recomandare, dar reacția autorității nu este prezentată în mod onest, ca transpunere a recomandărilor adresate de Avocatul Poporului⁹. Explicația rezidă în faptul că autoritățile publice nu se

⁸ M. Vlad, *Ombudsmanul în dreptul comparat*, Servo-Sat, Arad, 1998, p. 5.

⁹ În perioada stării de urgență, Avocatul Poporului a adresat ministrului Afacerilor Interne, în calitate sa de președinte al Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență *Recomandarea*

raportează corect la activitatea Avocatului Poporului, nu-i asimilează competențele cu prescripții menite să asigure responsabilizarea și se manifestă adesea defensiv.

În alte cercetări care au făcut referire la eficacitatea Ombudsmanului¹⁰, a fost abordată și problema *responsabilității față de părțile interesate*: persoane care i se adresează Ombudsmanului și autorități.

Suntem de părere că aceasta este o abordare care poate deveni extrem de interesantă când intră în ecuație cu o altă problematică: cea a conștientizării, de către Ombudsman, a propriei eficiențe. Raportul rezultat dintr-o analiză comparativă a modului în care Ombudsmanul își evaluează propriile performanțe și percepția performanței din unghiul părților interesate ar putea oferi indicii prețioase despre gradul de asumare a propriului rol și despre disponibilitatea la o continuă eficiențizare a eforturilor sale față de părțile implicate.

O evaluare a propriilor performanțe se regăsește în informațiile conținute în rapoartele anuale ale ombudsmanilor și ea poate furniza material pentru analize comparative interesante între ombudsmani naționali, inclusiv cu privire la nivelul de conștientizare a propriei eficiențe instituționale.

Cât privește cuantificarea performanței din perspectiva publicului, aceasta este o ecuație cu mai multe necunoscute, *inter alia*, rezonabilitatea așteptărilor, o bună cunoaștere a competențelor Ombudsmanului, interacțiuni proprii cu instituția și rezultatul obținut în urma acestora.

4. Concluzii

Considerăm că analizarea unei instituții de tip Ombudsman pe baza unui set standard de criterii și statistici ar încuraja evaluări false și nu ar reflecta adevărata eficiență a acestei instituții, care se manifestă ca un organism viu și, prin urmare, trebuie înțeleasă și evaluată în dinamică. O cunoaștere științifică a eficacității Ombudsmanului român este îngreunată însă, la momentul actual de dezvoltare,

nr. 6306 din 8 aprilie 2020 privind dreptul la ocrotirea sănătății și dreptul la protecție socială al categoriei persoanelor vulnerabile aflate în îngrijire instituționalizată atrăgând atenția autorităților asupra faptului că niciuna dintre primele șapte ordonanțele militare emise în baza Decretului nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență la nivel național nu făcea referire la măsuri pentru persoanele instituționalizate, fie ele persoane vârstnice, adulți cu dizabilități sau copii. Apariția Ordonanței militare nr. 8/10 aprilie 2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii coronavirusului a ținut cont de Recomandarea Avocatului Poporului nr. 6306/08.04.2020 și a corectat această „scăpare” privind persoanele instituționalizate, în ordonanță fiind incluse prevederi care făceau referire la această categorie vulnerabilă. Nicio referire oficială la acest aspect nu a fost făcută.

Recomandarea poate fi găsită în *Acțiuni ale Avocatului Poporului legate de deciziile privind starea de urgență și starea de alertă*, la adresa web: <http://www.avpoporului.ro/rec/doc11.pdf> [accesat la 15 mai 2020, 13:00].

¹⁰ L.C. Reif, *The ombudsman, good governance, and the international human rights system*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, pp. 367-391.

tocmai de dinamica instituției și de recentele multiplicări ale rolului său, dar credem că este de interes o cercetare viitoare care să aprofundeze această temă, pe fiecare dintre palierele operaționale ale instituției.

O atare cercetare va putea urmări și modul – direct sau indirect – în care eficiența activității desfășurate de instituție este influențată de persoana numită în funcția de Avocat al Poporului, aspect cu privire la care Curtea Constituțională apreciasse că „este garantată de personalitatea celui care exercită funcția, de experiența și de profesionalismul său”¹¹.

Bibliografie

1. Avocatul Poporului, Recomandarea nr. 6306 din 8 aprilie 2020 privind dreptul la ocrotirea sănătății și dreptul la protecție socială al categoriei persoanelor vulnerabile aflate în îngrijire instituționalizată, în *Acțiuni ale Avocatului Poporului legate de deciziile privind starea de urgență și starea de alertă*, la adresa web: <http://www.avpoporului.ro/rec/doc11.pdf> [accesat la 15 mai 2020, 13:00].

2. V. Ayeni., *The role and Effectiveness of the Ombudsman institutions*, în Rule of Law Research Series, National Democratic Institute for International Affairs (NDI) & Rights Consortium, pp. 28-29.

3. V. Ayeni, *Evaluating Ombudsman Programmes*, The Ombudsman Journal/International Ombudsman Institute, Faculty of Law, University of Alberta, vol. 11, 1993, pp. 67-88.

4. V. Constantin, *Incertitudini și câteva efectivități*, Universul Juridic, București, 2014, p. 11.

5. B. Danet, *Towards a Method to Evaluate the Ombudsman Role*, Administration and Society, vol. 10, no. 3, 1978, pp. 335-370.

6. DCC nr. 41/2014 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului României nr. 75/2013 privind constatarea încetării mandatului Avocatului Poporului și preluarea atribuțiilor acestei funcții de către un adjunct al Avocatului Poporului, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 105 din 12 februarie 2014.

¹¹ Decizia Curții Constituționale nr. 41/2014 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului României nr. 75/2013 privind constatarea încetării mandatului Avocatului Poporului și preluarea atribuțiilor acestei funcții de către un adjunct al Avocatului Poporului, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 105 din 12 februarie 2014; în același sens, a se vedea D. Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, colecția Studii juridice, Ed. All Beck, București, 1999, p. 269: „forța unei astfel de autorități depinde și de personalitatea celui care o îndeplinește, observație valabilă, de altfel, pentru toți demnitarii publici reprezentând organe de conducere unipersonale”.

7. L.A. Hossu, D.C. Dragoș, *Decentralization of the Ombudsman Institution in Romania: How Effective Is It?*, în *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 13, No. 4, 2013, p. 66.

8. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, International Council on Human Rights Policy, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions* Switzerland, 2005.

9. L.C. Reif, *The Ombudsman, good governance, and the international human rights system*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, pp. 367-391.

10. D. Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, colecția Studii juridice, Ed. All Beck, București, 1999, p. 269.

11. I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, ed. a II-a, Ed. Cluj-Napoca: Cordial Lex, 2012, p. 238.

12. M. Vlad, *Ombudsmanul în dreptul comparat*, Servo-Sat, Arad, 1998, p. 5.