

3 de dezembro de 2019

Carta destinada à Comissão das Petições

Apresentação da candidatura de Giuseppe Fortunato ao lugar de Provedor de Justiça Europeu

É com o maior prazer que me encontro nesta audição da Comissão das Petições, aberta a todos os deputados ao Parlamento Europeu, para apresentar a minha candidatura ao lugar de Provedor de Justiça Europeu. É a terceira vez que me é dada esta grande oportunidade, no âmbito de um percurso de vida, de competências desenvolvidas e de experiências adquiridas, que se centrou precisamente na figura específica do Provedor de Justiça. A título introdutório, gostaria de apresentar, em breves palavras, a figura do Provedor de Justiça à luz da minha experiência neste domínio.

Esta introdução será feita em três partes:

- a) Começarei por me apresentar, referindo os estudos realizados, as competências específicas adquiridas e as atividades concretas exercidas;
- b) Em seguida, mostrarei alguns resultados concretos da minha ação como Provedor de Justiça;
- c) Por último, indicarei as primeiras linhas essenciais da ação do novo Provedor de Justiça Europeu, referindo em particular as grandes potencialidades, muito pouco utilizadas, deste papel fundamental no contexto da União Europeia, sabendo que não faltará ocasião para aprofundar estas questões no debate que se seguirá.

-----

Uma brevíssima introdução sobre o papel do Provedor de Justiça torna-se necessária, na medida em que guia todas as considerações, avaliações e escolhas.

Se analisarmos o cerne da legislação, como aparece a figura do Provedor de Justiça? É o aliado competente do cidadão, é o intermediário institucional que favorece as boas relações entre os cidadãos e a administração pública, é o promotor da justiça material na administração pública.

As autoridades públicas, no domínio específico das suas atribuições, devem estar ao serviço do cidadão, pelo que todos os atos e comportamentos da administração pública devem ser sempre céleres, corteses, eficientes, eficazes, justos e, exceto em circunstâncias específicas, transparentes. O Provedor de Justiça deve, por conseguinte, estar apto a resolver concretamente os casos de má administração apresentados pelos cidadãos ou, por estes identificados, e incentivar a administração pública a melhorar a situação. Com a sua intervenção, o Provedor de Justiça procura, em primeiro lugar, transformar o mal-estar, a insatisfação, o sofrimento do cidadão num sorriso; deve, contudo, saber ir mais longe, analisando a raiz do problema nas administrações públicas para evitar que estas situações desagradáveis se reproduzam e para, deste modo, construir uma administração pública mais transparente, mais célere, mais amável, mais eficiente, mais eficaz e mais justa.

O Provedor de Justiça deve ser capaz de vencer a resistência burocrática, que se escuda frequentemente nas interpretações das normas, e propor soluções eficazes.

Para desempenhar esta função com sucesso, o Provedor de Justiça deve dispor de um elevado nível de competência jurídica, sobretudo em matéria de administração pública, para reconhecer as patologias dos atos administrativos e das atividades que não respeitam as leis, e que, para todos os efeitos, são incorretas, e identificar soluções efetivamente viáveis. Sem competência jurídica, corre-se o risco, como já aconteceu em vários casos, de que se abram inquéritos prolongados que não conduzem a qualquer resultado positivo, dando origem a frustração e a sentimento de impotência. As competências jurídicas são

certamente necessárias, mas não são suficientes, pois só com uma experiência adquirida na própria administração pública se pode compreender a dinâmica das suas práticas e orientá-las para uma resolução duradoura do problema.

-----

a) Esta breve, mas necessária, introdução permite compreender as razões claras que motivaram a minha candidatura ao lugar de Provedor de Justiça Europeu mais uma vez, pois os cidadãos europeus ainda não tiveram a oportunidade de ver concretizadas as grandes e justificadas expectativas que envolvem esta figura.

Não é necessário explicar a razão pela qual quero desempenhar as funções de Provedor, pois já as desempenhei e continuo a desempenhar noutro contexto; o meu desejo de o fazer a nível europeu está em conformidade com o compromisso que sempre assumi em relação aos aspetos internacionais específicos da Provedoria de Justiça.

Adquiri, ao longo de muitos anos, experiência e conhecimentos específicos para o exercício das funções de Provedor de Justiça: fui Provedor de Justiça da Campânia, entre junho de 1999 e novembro de 2004, e sou-o novamente desde julho de 2018. Fui presidente da Associação Nacional dos Provedores de Justiça italianos e sempre me ocupei das questões internacionais. Fui presidente de duas redes internacionais de Provedores de Justiça: o balcão único internacional dos Provedores de Justiça (que reúne os Provedores de Justiça dos países membros do Conselho da Europa) e The International Ombudsman (com Provedores de Justiça de todo o mundo).

Entre 2005 e 2012, exerci as funções de autoridade de proteção dos dados e de coordenador do laboratório Privacy Sviluppo, organismo internacional em que participaram 25 autoridades de proteção de dados e cujas atividades incidiram nos aspetos mais inovadores ligados à dignidade, à liberdade e à identidade da pessoa, bem como ao desenvolvimento da vida privada.

Sou advogado, com diversas especializações obtidas em universidades italianas, segui cursos e estágios no estrangeiro, nomeadamente no Parlamento Europeu e em institutos internacionais de Bruxelas, efetuei investigações e fui docente em universidades e institutos públicos, sempre interessado no relacionamento dos cidadãos com a administração pública.

Nas minhas atividades profissionais na administração pública, fui Chefe do Gabinete Jurídico e Legislativo da Vice-Presidência do Conselho de Ministros no Palazzo Chigi, diretor de departamentos jurídicos da jurisdição administrativa e administrador de estruturas sanitárias e hospitalares.

Fui diretor de cursos de mestrado para licenciados e profissionais; selecionei e formei dirigentes da administração pública; na minha vida e nas obras que publiquei procurei aprofundar, em especial, os direitos dos cidadãos e as suas garantias. Lancei o conceito de «civicracia», a democracia completa em que os direitos são efetivamente garantidos. O Provedor de Justiça é um instrumento formidável para implementar de forma plena e correta as relações e o diálogo entre os cidadãos e as instituições. Estou convencido de que não basta respeitar a legalidade, é necessário saber lutar por ela diariamente; um Provedor de Justiça tem o dever de fazer respeitar as leis e os direitos, não só combatendo a má administração, mas também mostrando capacidade para a vencer eficazmente.

b) Passo agora a expor os resultados obtidos no desempenho das minhas funções de Provedor de Justiça. A um Provedor de Justiça devem pedir-se resultados concretos, não uma lista de casos tratados ou declarações de intenções. A atividade de Provedor de Justiça é bem distinta da de um juiz administrativo, que julga a administração pública e determina quem tem razão; o Provedor de Justiça procura formas de evitar a injustiça, encarando

todas as possíveis soluções positivas, mesmo criativas, e fazendo de modo a que a sua intervenção não fique circunscrita ao caso específico, mas combata a injustiça na raiz. Gostaria de apresentar rapidamente 20 exemplos de como se pode ser cortês com todos, mas combater os abusos de forma clara e decisiva para garantir os direitos.

1. Demonstrei claramente, mesmo sem desempenhar as funções de Provedor de Justiça, que sei «domesticar a fera» da administração pública quando esta não respeita as regras. O futuro do funcionamento dos serviços públicos e de cada instituição pública está estreitamente ligado ao facto de a escolha dos candidatos dever recair sobre os mais competentes no seu domínio específico e não sobre aqueles que têm mais recomendações. Não é fácil intervir em matéria de nomeações porque isso significa contestar métodos. Mas foi o que fiz, sobretudo quando a Região da Campânia quis nomear um Provedor de Justiça sem respeitar os procedimentos legais. Tal não aconteceu porque consegui defender a independência da autoridade do Provedor de Justiça e o respeito da lei, com o apoio, nomeadamente, de oito decisões judiciais consecutivas.

2. Depois de ter sido nomeado Provedor de Justiça da Região da Campânia não hesitei em opor-me à nomeação, pelo Conselho Regional, da Autoridade para as Pessoas com Deficiência, tendo também aqui obtido ganho de causa, o que foi comprovado por quatro decisões judiciais consecutivas. Este facto levou a que se desse maior atenção à qualidade dos candidatos e à fundamentação das escolhas. Em toda a Europa as escolhas dos candidatos mais capazes e mais merecedores são objeto de contestação, razão pelo qual o Provedor de Justiça constitui um baluarte para as escolhas adequadas.

3. Enviei convites a todos os municípios tendo em vista a criação dos «Comitati Unici di Garanzia» (comités de garantia a nível municipal, nomeadamente para a proteção da igualdade de oportunidades para as mulheres) e a adaptação a atos legislativos como o regulamento europeu relativo à proteção dos dados pessoais. Graças a um empenhamento contínuo, a ofícios e informações, os municípios adaptaram-se, tendo enviado ao Provedor de Justiça as respetivas deliberações relativas à execução da legislação.

4. Como é óbvio, apliquei a lei relativa à Provedoria de Justiça. No que se refere à área metropolitana de Nápoles (para a qual a lei e o estatuto previam um Provedor de Justiça, embora tal figura não existisse há quatro anos), a minha intervenção enquanto Provedor de Justiça da Campânia levou à publicação de um aviso público tendo em vista a nomeação. Na sequência de protelamentos e diferimentos da área metropolitana de Nápoles, foi necessária nova intervenção da minha parte para a nomeação do Provedor de Justiça, tendo sido exigida uma comparação rigorosa dos currículos dos candidatos, a fim de evitar, uma vez mais, escolhas erradas.

5. A minha atividade contínua e persuasiva de Provedor de Justiça da Campânia produziu um forte aumento da presença das mulheres nos conselhos locais (em cumprimento da lei).

6. Em muitos casos, pus termo a um silêncio duradouro por parte das administrações públicas. Os novos argumentos dos queixosos, depois de a administração ter frequentemente saído de um silêncio persistente, e a ênfase específica colocada em certos aspetos enriqueceram os debates, fazendo surgir soluções, graças à plena utilização dos meus poderes. Em alguns casos, as complexidades burocráticas causam grandes prejuízos

porque não é possível obter as autorizações necessárias; nas minhas funções de Provedor de Justiça pus termo a estas vicissitudes.

7. Três municípios afixaram cartazes que eram terrivelmente prejudiciais à dignidade das mulheres. Estes cartazes foram rapidamente retirados graças à célere intervenção do Provedor de Justiça. Além disso, criei um comité de peritos incumbido de lutar contra a publicidade lesiva da dignidade das mulheres. As administrações públicas não podem ser multiplicadores do inaceitável. A luta contra a violência sexual e as diversas formas de assédio podem também agora valer-se destas vitórias concretas.

8. No exercício das prerrogativas em matéria de acesso aos documentos, a declaração de ilegitimidade da recusa, muitas vezes tácita, permitiu a um grande número de cidadãos ter um acesso rápido a documentos, que lhes era indevidamente recusado. A transparência é a melhor forma de velar pela ausência de interferências ilícitas nos procedimentos administrativos.

9. Um bom resultado foi o obtido no contexto da política florestal e dos incêndios estivais, pois chamei a atenção dos Presidentes das Câmaras para as medidas a tomar, fazendo circular as melhores práticas. Pôde constatar-se o êxito desta ação logo desde o início. As medidas de proteção prosseguiram de forma positiva. Prevenir é sempre melhor que remediar. Dar às administrações públicas sugestões concretas e advertências precisas permite evitar erros.

10. As ilegalidades especulativas cometidas na Campânia, muitas vezes com a conivência de organizações criminosas (a camorra opera na Campânia), foram amplamente combatidas graças às minhas intervenções. O facto de as administrações públicas defenderem atividades especulativas ilegais é censurável em muitos aspetos.

11. Os direitos das pessoas com deficiência não podem ficar no papel. Consegui derrubar dezenas de obstáculos arquitetónicos.

12. O ponto mais importante do meu método comprovado de Provedor de Justiça consiste no seguinte: «abordar o caso específico, resolver situações semelhantes, construir modelos duradouros». Vejamos, por exemplo, como resolvi alguns casos no mundo do ensino. A resolução de problemas específicos deu azo a transformações profundas. Uma queixa ao Provedor de Justiça deve, efetivamente, conduzir à resolução do caso concreto em apreço, mas também a novas e necessárias regras de civilidade. Do ponto de vista do Provedor de Justiça Europeu, este método constitui um poderoso acelerador.

Um resultado importante, por exemplo, foi a notificação do insucesso escolar dos alunos chumbados aos pais antes da sua publicação (antes de exercer as funções de Provedor de Justiça, registaram-se casos de suicídio de alunos que só tomaram conhecimento dos seus maus resultados escolares no momento da afixação das notas). Bastou um recurso num caso específico para mudar a regra, em proveito de todos.

13. Ainda no universo escolar, outro resultado foi a introdução de um limite de peso para os livros que os alunos deviam carregar, obtido na sequência de uma queixa apresentada a justo título por um único rapaz.

14. Neste mesmo contexto, outra realização concreta foi o envio das cadernetas escolares a pais separados não conviventes (anteriormente as cadernetas eram apenas entregues aos pais que tinham a guarda das crianças). Lembro-me bem de Stefano, o jovem pai que, através da sua queixa ao Provedor de Justiça, resolveu o seu problema, mas também o problema de todos os pais e mães que se encontravam na mesma situação de progenitor separado não convivente.

15. A resolução de estas e outras situações específicas deu azo ao estabelecimento de normas nacionais em Itália em resultado da ação do Provedor de Justiça.

A Antonella, uma rapariga que se dirigiu a mim, como Provedor de Justiça, para se queixar dos funcionários do hospital que utilizavam o telemóvel por motivos pessoais diante do pai hospitalizado, para além de receber um pedido de desculpas da direção do hospital, conseguiu que fosse proibida a utilização de telemóveis nos quartos de doentes graves em muitos hospitais.

Agora, verifico regularmente se estas regras oportunas são cumpridas e constato resultados positivos; contudo, antes das minhas intervenções como Provedor de Justiça, a situação era injusta e sem regras.

16. A forte injunção que dei aos órgãos de gestão de parques para ativarem os poderes de dissolução dos conselhos de administração se estes não aprovassem imediatamente os regulamentos relativos à participação dos cidadãos levou estes órgãos a publicarem regulamentos em matéria de participação.

17. Em alguns municípios, consegui mesmo que fosse publicado o regulamento, obrigatório mas inexistente, relativo à participação dos cidadãos.

A lei e o estatuto estabelecem esta obrigação. As associações devem exigí-lo.

18. Quando as diversas autoridades locais não chegam a acordo, muitas vezes os cidadãos não sabem o que fazer. Convoquei as autoridades para uma análise conjunta dos problemas e, por vezes, num curto espaço de tempo, conseguiu-se pôr termos a décadas de trocas de cartas. O Provedor de Justiça deve saber encontrar uma solução sem demora.

19. No Município de Somma Vesuviana, o meu comissário *ad hoc* fez um excelente trabalho em matéria de construção e direito do urbanismo. Este trabalho não só é útil para o município em questão, como servirá de exemplo. Uma obra que descaracterize o meio envolvente não pode ser autorizada.

20. Uma doença grave da burocracia é a surdez. Por vezes, a falta de escuta pode criar um atraso em qualquer coisa que parece não ter importância, mas que cria problemas graves. A título de exemplo, no Município de Benevento, o Provedor de Justiça conseguiu vencer a surdez. Os cidadãos tinham de aguardar meses para obterem um certificado, cuja emissão era essencial para a conclusão de um dossiê importante, vindo assim as suas vidas prejudicadas; esta situação durou até que o Provedor de Justiça da Campânia interveio, tendo obtido resultados positivos.

Uma vez referidos estes 20 exemplos de como tenciono agir, não posso deixar de salientar a forma como o Provedor de Justiça da Campânia incentivou a implementação de iniciativas da União Europeia, como a relativa à Macrorregião do Mediterrâneo. Na União Europeia foram aprovadas estratégias para quatro macrorregiões.

Após um atraso de nove anos devido à incapacidade das autoridades públicas locais para tirarem partido desta importante oportunidade da União Europeia, a Assembleia da Macrorregião do Mediterrâneo, em 9 de novembro de 2018, recorreu unanimemente para o Provedor de Justiça da Campânia como autoridade pública competente. Em resposta a este pedido legítimo e unânime, o Provedor de Justiça adotou o Decreto n.º 9, de 12 de novembro de 2018, que foi publicado no Jornal Oficial da região da Campânia n.º 89, de 29 de novembro de 2018.

Desta importante ação participativa e das experiências concomitantes em prol da participação e das iniciativas positivas da União Europeia, concluo que os cidadãos estão fortemente empenhados em construir uma nova administração pública desde os alicerces, que pertença plenamente aos cidadãos e esteja, por conseguinte, ao seu serviço. A ação da sociedade civil dá-me esperança e o Provedor de Justiça (em particular, o Provedor de Justiça Europeu) é certamente, em toda a Europa, o grande aliado neste processo de construção de uma ligação positiva entre a Europa e os cidadãos.

c) Gostaria de concluir com mais algumas linhas sobre o desejado futuro do Provedor de Justiça Europeu.

Reconheço todos os esforços daqueles que desempenharam estas funções de Provedor de Justiça Europeu ao longo dos anos, mas, por espírito de clareza e verdade, embora respeitando o trabalho realizado, há cinco pontos em relação aos quais, em meu entender, seria o momento de dar um salto qualitativo. Limitar-me-ei a estes cinco pontos, porque me parece claro (e não é necessário acrescentar mais nada) que o meu programa de atividades se centra essencialmente na aplicação em âmbito europeu dos resultados, princípios e métodos de trabalho que já adotei e salientei. Não me parece necessário acrescentar mais nada.

1. O número de queixas ao Provedor de Justiça Europeu é muito reduzido, não chegam a 2200 por ano. A figura do Provedor de Justiça Europeu não é conhecida. Isto deve-se talvez à ausência de mudanças estruturais decorrentes da ação do Provedor de Justiça Europeu e ao facto de as três principais campanhas dirigidas contra três pessoas distintas, contrariamente aos casos por mim evidenciados, terem sido infrutíferas.

2. De entre as queixas mencionadas, menos de 900 são da competência do Provedor de Justiça Europeu. Relativamente à maioria das queixas, o Provedor de Justiça Europeu limita-se, por conseguinte, a enviar a queixa a outra autoridade, frequentemente ao Provedor de Justiça nacional (muitas vezes desnecessariamente, porque o queixoso já se lhe tinha dirigido).

Afigura-se, por conseguinte, necessário solicitar às instituições europeias que indiquem, em cada procedimento e em cada ato, a possibilidade de contactar o Provedor de Justiça Europeu.

3. Não devemos afirmar que as normas por que se rege a administração pública da Comissão Europeia são satisfatórias. O parecer expresso pela Provedora de Justiça Europeia no seu relatório não se baseia em quaisquer dados. As normas da Comissão Europeia devem ser reforçadas em termos de transparência, celeridade, eficácia e justiça. Esta avaliação apressada não tem fundamento, uma vez que o reduzido número de queixas não se deve a uma elevada qualidade da administração da Comissão Europeia, mas sim ao pouco conhecimento da figura do Provedor de Justiça Europeu, bem como à falta de confiança na sua ação, dado o fracasso das suas três campanhas.

4. A ação do Provedor de Justiça Europeu em relação às agências europeias deverá ser bem incisiva. As ações individuais não são suficientes; é necessário que o Provedor de Justiça Europeu torne os procedimentos transparentes.

5. Há que estabelecer uma cooperação quotidiana eficaz entre o Provedor de Justiça Europeu e os deputados ao Parlamento Europeu. Não podemos limitar-nos a documentos e reuniões. É importante afirmar, alto e bom som, que os deputados ao Parlamento Europeu se deparam frequentemente com obstáculos nas suas funções de representantes eleitos em relação às situações que destacam. As perguntas parlamentares evidenciam muitas possibilidades de intervenção concreta por parte do Provedor de Justiça Europeu. Se for eleito para o lugar de Provedor de Justiça Europeu, paralelamente ao processo ordinário de queixas, tratarei automaticamente todas as perguntas como queixas, procurando obter a maior transparência quanto aos factos indicados e atingir o resultado concreto do bom funcionamento da administração pública.

Estou certo de que o Provedor de Justiça Europeu deverá ajudar com competência, experiência, entusiasmo e independência os cidadãos e os deputados europeus, seus representantes, em prol de uma autoridade pública europeia que contribua para melhorar a vida dos cidadãos. Terei o maior prazer de poder aprofundar estes e outros aspetos e responder às perguntas que me forem formuladas. Obrigado.

Giuseppe Fortunato, Provedor de Justiça