

PROVEDOR DE JUSTIÇA



**PROVEDOR DE JUSTIÇA  
O GARANTE DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS**

CONFERÊNCIA REALIZADA NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
EM 27 DE ABRIL DE 2010

Trinta e seis anos volvidos sobre o seu aparecimento, o **Provedor de Justiça** continua a afirmar-se como garante da justiça administrativa em Portugal e como baluarte da promoção e protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos perante a actuação dos poderes públicos nacionais.

Espera-se que, nas páginas que se seguem, o leitor possa encontrar informação de interesse sobre esta instituição e um ponto de partida para uma reflexão mais profunda sobre a sua história, a sua missão e os novos desafios e perspectivas a que, no futuro, terá de dar resposta.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

**PROVEDOR DE JUSTIÇA**  
**O GARANTE DOS DIREITOS**  
**FUNDAMENTAIS**



CONFERÊNCIA REALIZADA NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
EM 27 DE ABRIL DE 2010



Título – Provedor de Justiça: O Garante dos Direitos Fundamentais

Edição – Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação

Design e paginação - Pedro Lages

Impressão - Cromotema

Tiragem – 200 exemplares

Depósito legal – 326065/11

ISBN – 978-972-8879-07-5

## ÍNDICE

### 05 NOTA INTRODUTÓRIA

Provedor de Justiça

*Conselheiro Alfredo José de Sousa*

### 33 PALAVRAS DE ABERTURA

Vice-Presidente da Assembleia da República

*Deputado Vera Jardim*

### CONFERENCISTAS

#### 39 *Álvaro Gil-Robles*

Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa (1995-2006)

**Los *Ombudsman* de los Estados Miembros y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**

#### 49 *Rafael Ribó*

Presidente da Região Europeia do Instituto Internacional do *Ombudsman*  
e Síndic da Catalunha

**A Função do *Ombudsman*: prevenção e reparação das acções ou omissões ilegais dos poderes públicos face aos cidadãos. Prevenção e reparação de injustiças**

### 67 PALAVRAS DE ENCERRAMENTO

Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*Deputado Osvaldo de Castro*





**NOTA INTRODUTÓRIA DO PROVIDOR DE JUSTIÇA**  
***Conselheiro Alfredo José de Sousa***



# A ACTIVIDADE INTERNACIONAL DO PROVIDOR DE JUSTIÇA

## NOVAS PERSPECTIVAS PARA UM PARADIGMA SECULAR

### I – O Provedor de Justiça e a tutela dos direitos humanos em Portugal

A figura do Provedor de Justiça foi introduzida em Portugal ainda antes da Constituição de 1976. Surgiu por via do Decreto-Lei n.º 212/75, de 21 de Abril, inspirado, por seu turno, num Plano de Acção do Ministério da Justiça aprovado em Conselho de Ministros no dia 20 de Setembro de 1974.

O órgão assim criado viria a merecer consagração constitucional no artigo 24.º da versão originária da Lei Fundamental, hoje convertido em artigo 23.º desde a primeira revisão constitucional (Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro).

A instituição do Provedor de Justiça português inspirou-se no modelo do *Ombudsman* escandinavo instituído na Suécia dos primórdios do século XIX (1809). Tal figura viria a expandir-se a outros territórios, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, estendendo-se primeiro à Finlândia, em 1919, e em seguida aos cinco continentes, sob uma diversidade de estatutos e designações, mas sempre com um paradigma comum: o do *Ombudsman* como tributo do princípio da separação de poderes e do controlo do poder parlamentar sobre o poder executivo, na esteira dos movimentos nascentes do constitucionalismo liberal, disseminado pelos autores iluministas. Por esta via, as democracias europeias reforçariam o controlo administrativo de uma Administração Pública crescentemente mais abrangente e complexa.

Assistiu-se, pois, à criação de uma instituição totalmente independente dos tradicionais poderes do Estado, que, tendo o paradigma sueco como modelo de referência, tem vindo, nas últimas décadas, a ser enraizada nos mais diversos países, sob as mais diversas formas, adaptando-se a cada contexto jurídico-constitucional de modo singelo e peculiar, o que lhe proporciona uma configuração multiforme, conformada às realidades de cada país e às funções que o poder legislativo lhe comete. Por isso, assume diversas denominações e âmbitos de actuação, indo desde os *Ombudsman* nacionais (como o *Defensor del Pueblo*, em Espanha, ou o *Médiateur de la République*, em França), aos *Ombudsman* regionais (como o *Difensore Civico*, em Itália, ou o *Protecteur du Citoyen*, no Quebec), a par de *Ombudsman* parlamentares sectoriais (como o *Ombudsman* para as Forças Armadas, na Alemanha).

Paralelamente, foi-se verificando um fenómeno de «internacionalização» do *Ombudsman*, consagrado paulatinamente no próprio plano internacional, nomeadamente na União Europeia, sob a veste de Provedor de Justiça Europeu (artigos 20.º, n.º 2, alínea d), 24.º e 228.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e artigo 43.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia).

Longe de se poder falar de um modelo ideal de *Ombudsman*, existem, todavia, traços característicos, um denominador comum, que o distingue de outros órgãos afins, designadamente, das autoridades administrativas independentes, das comissões parlamentares de petições ou, mesmo, dos órgãos judiciais. É um órgão independente dos poderes do Estado, que recebe queixas dos cidadãos contra as ilegalidades, abusos ou arbitrariedades dos poderes públicos, o «defensor do povo», baluarte da defesa e promoção dos direitos, liberdades e garantias e de outras situações jurídicas subjectivas, em suma, um órgão de garantia dos direitos fundamentais perante os poderes públicos que desempenha um papel de primordial importância ao serviço dos cidadãos enquanto mediador entre a sociedade civil e o Estado.

No caso português, estamos perante um *Ombudsman* vocacionado para o controlo da legalidade e da justiça administrativas, para a supervisão da boa administração e, mais em geral, para a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos perante os poderes públicos.

Trata-se, além disso, de um *Ombudsman* com legitimidade democrática, porquanto eleito pelo Parlamento por maioria qualificada de 2/3 dos deputados.

A consagração constitucional do Provedor de Justiça nos Princípios Gerais da Parte I do texto constitucional, relativa aos direitos e deveres fundamentais, confere a este órgão do Estado uma protecção acrescida. Ao invés da simples garantia institucional, o Provedor de Justiça vem consagrado no quadro dos valores constitucionais como um direito das pessoas, beneficiando assim do regime geral dos direitos fundamentais e do regime especial dos direitos, liberdades e garantias. A esta luz, emergente do escopo constitucional que lhe é conferido, o Provedor de Justiça é, *de jure*, um órgão constitucional de garantia dos direitos fundamentais e, mais em geral, dos direitos humanos.

A actividade fundamental do Provedor de Justiça enquadra-se no comando do artigo 23.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, segundo o qual «os cidadãos podem apresentar queixas por acções ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças». Assim, a sua intervenção, regra geral, parte de um pedido configurado como queixa.

Paralelamente, os artigos 4.º e 24.º, n.º 1 do Estatuto do Provedor de Justiça conferem-lhe uma importante capacidade de actuação por iniciativa própria, isto é, independente de queixa, com base nos factos que, por qualquer meio, cheguem ao seu conhecimento.

Seja qual for o caso, nos termos da Constituição e da lei, a matriz estruturante da actuação do Provedor de Justiça passa sempre pela defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos.

Para tanto, e como se antecipou há pouco, assiste-lhe, entre outros, o poder de emitir recomendações, ainda que sem natureza vinculativa, com vista à correcção de actos ilegais ou injustos dos poderes públicos (artigo 23.º, n.º 1, da Constituição e artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto).

Veja-se que, em regra, o âmbito de actuação do Provedor de Justiça se recorta em torno da noção de «poderes públicos», entendidos estes de forma ampla, como os serviços da Administração Pública (directa, indirecta e autónoma, bem como

central, regional e local), as entidades administrativas independentes e as concessionárias de serviços públicos ou de exploração de bens do domínio público.

Além disto, o artigo 2.º, n.º 2, do Estatuto prevê também a possibilidade de o âmbito de actuação do Provedor de Justiça se estender às relações entre particulares, mas somente quando impliquem uma especial relação de domínio e esteja em causa a protecção de direitos, liberdades e garantias.

Para o exercício da sua missão, são múltiplas as competências e poderes que a lei comete ao Provedor de Justiça enquanto órgão constitucional de tutela dos direitos fundamentais. Sinteticamente, nos termos dos artigos 20.º, 21.º, 23.º e 33.º do Estatuto, o Provedor de Justiça pode:

- Dirigir recomendações aos órgãos competentes, com vista à correcção de actos ilegais ou injustos dos poderes públicos ou à melhoria dos respectivos serviços (recomendações administrativas); Caso a administração não actue de acordo com as suas recomendações, ou se esta se recusar a prestar a colaboração solicitada, o Provedor de Justiça pode dirigir-se à Assembleia da República, expondo os motivos da sua tomada de posição;
- Assinalar as deficiências de legislação que verificar, emitindo recomendações para a sua interpretação, alteração ou revogação, ou sugestões para a elaboração de nova legislação (recomendações legislativas);
- Requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade de normas, bem como a apreciação e verificação de inconstitucionalidade por omissão, nos termos da Constituição;
- Emitir parecer, a solicitação da Assembleia da República, sobre quaisquer matérias relacionadas com a sua actividade. O Provedor de Justiça pode ainda, a fim de tratar de assuntos da sua competência, tomar parte nos trabalhos das comissões parlamentares competentes, quando o julgar conveniente e sempre que estas solicitem a sua comparência;
- Promover a divulgação do conteúdo e da significação de cada um dos direitos e liberdades fundamentais, bem como da finalidade da instituição do Pro-

vedor de Justiça, dos meios de acção de que dispõe e de como a ele se pode fazer apelo;

- Intervir na tutela dos interesses colectivos ou difusos quando estiverem em causa entidades públicas;
- Efectuar, com ou sem aviso, visitas de inspecção a todo e qualquer sector da actividade da administração, central, regional e local, designadamente, serviços públicos e estabelecimentos prisionais civis e militares, ou a quaisquer entidades sujeitas ao seu controlo;
- Proceder a todas as investigações e inquéritos que considere necessários ou convenientes;
- Procurar, em colaboração com os órgãos e serviços competentes, as soluções mais adequadas à tutela dos interesses legítimos dos cidadãos e ao aperfeiçoamento da acção administrativa.

No acervo do trabalho que o Provedor de Justiça vem desenvolvendo com vista ao aperfeiçoamento da actuação administrativa nos seus diversos domínios, destacam-se as recomendações legislativas, que permitem uma intervenção de índole mais sistemática, aplicável à multitude de casos que possam cair sob a previsão normativa abstracta em causa.

O conjunto das recomendações, legislativas e administrativas, emitidas pelo Provedor de Justiça encontra-se disponível no seu sítio de *Internet*, em <http://www.provedor-jus.pt/recomendacoes.php>.

Um indicador da eficácia da intervenção do Provedor de Justiça é o que respeita ao grau de sucesso obtido no exercício da sua magistratura de influência, das opiniões emitidas, das recomendações formuladas, do impacto na comunidade das decisões por si proferidas e de que a comunicação social, com frequência, tem dado projecção. A credibilidade do Provedor de Justiça e o grau de eficácia da sua actuação aferem-se pela intervenção assertiva junto dos poderes públicos que fiscaliza, formulando sugestões com vista à melhoria dos serviços públicos e exercendo a sua magistratura de influência no sentido de uma boa administração o que implica, não

raras vezes, reformas legislativas do Estado e a alteração do modo de actuação das instituições públicas e seus trabalhadores o que passa, outrossim, por uma mudança de cultura cívica. Quanto mais ele possa contribuir para o melhor funcionamento da Administração Pública, para diminuir as razões de queixa dos cidadãos, mais útil e eficaz se revelará a sua função.

Importa salientar que o Provedor de Justiça não tem apenas uma função correctiva ou reparadora das ilegalidades ou das injustiças praticadas pelos poderes públicos mas, também, uma inabalável função preventiva de actos ou omissões que sejam susceptíveis de lesar a esfera jurídica dos cidadãos e uma eficaz tutela dos seus direitos fundamentais.

Com vista ao aperfeiçoamento da acção administrativa, o Provedor de Justiça propôs à Assembleia da República, em Abril de 2010, no quadro do reconhecimento do direito a uma boa administração, previsto no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a adopção de um Código de Boa Conduta Administrativa, inspirado em iniciativa similar do Provedor de Justiça Europeu. Com esta iniciativa, pretendeu-se reunir num enunciado claro, conciso e acessível, os princípios gerais da boa administração por que se deve pautar e conformar a conduta «...dos órgãos e serviços da Administração Pública e respectivos agentes, nas suas relações com os cidadãos...», ali se afirmando os valores fundamentais do serviço público, a garantia dos direitos dos cidadãos e as normas relativas à conduta que estes esperam dos trabalhadores da Administração Pública. Com este acervo de princípios pretende-se sistematizar e simplificar condutas com o objectivo de satisfazer o melhor possível os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Em cumprimento do disposto no artigo 23.º do seu Estatuto, em Junho de 2010 o Provedor de Justiça entregou pessoalmente ao Presidente da Assembleia da República o Relatório anual da sua actividade, ao mesmo tempo que manifestou inteira disponibilidade para comparecer na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias aquando da apreciação do Relatório.

Por outro lado, com o objectivo de promover a divulgação e a dinamização da acção do Provedor de Justiça, dos meios de acção de que dispõe e de como a ele se pode fazer apelo, foi assinado um Protocolo de Cooperação entre o Provedor

de Justiça e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, visando uma actuação conjunta e concertada no sentido de divulgar, junto das populações, a missão e atribuições do Provedor de Justiça, sobretudo no interior do país onde o acesso à informação é mais difícil. Os municípios aderentes ao Protocolo disponibilizam, aos munícipes, a utilização gratuita de computadores para o acesso ao sítio do Provedor de Justiça na *Internet*, com vista à apresentação de queixa electrónica através do formulário ali existente, tendo sido enviados folhetos informativos da missão e atribuições do Provedor de Justiça, subordinados ao tema «O Provedor de Justiça na Defesa do Cidadão», para divulgação nos serviços de atendimento ao público das câmaras municipais que aderiram ao Protocolo de Cooperação supra referido.

## **II – A actividade internacional do Provedor de Justiça**

Um aspecto significativo da actividade do Provedor de Justiça é a sua crescente dimensão internacional. Para tanto tem contribuído, em primeira linha, a cooperação com instituições homólogas, quer a nível bilateral, quer em fóruns internacionais, sempre com vista ao reforço da protecção e promoção dos direitos humanos, bem como à disseminação mais ampla possível da figura do *Ombudsman*.

A propósito, e como já se mencionou, desde o seu aparecimento na Suécia do início do século XIX, a instituição do *Ombudsman* conheceu uma ampla evolução, tanto substantiva como geográfica, estando hoje implementada, com vários modelos e designações, em cerca de 140 países, ao mesmo tempo que surge consagrada no próprio plano internacional, nomeadamente no âmbito da União Europeia.

Também determinante para a actividade internacional do Provedor de Justiça tem sido o paulatino reconhecimento aos *Ombudsman* de um papel específico no quadro do sistema internacional de protecção e promoção dos direitos humanos.

Num movimento potenciado, também, pela evolução substantiva que esta instituição conheceu, o *Ombudsman* afirma-se hoje como interlocutor e parceiro de relevo para as entidades internacionais actantes em matéria de direitos humanos, oferecendo-lhes uma perspectiva isenta e fiel da realidade nacional, bem como apoiando e dando continuidade à sua acção no plano interno.

No caso do Provedor de Justiça português, esta função de elo de ligação entre o plano nacional e o sistema internacional de direitos humanos releva também, e em larga medida, do seu estatuto de Instituição Nacional de Direitos Humanos – qualidade que acumula com a de *Ombudsman*, à semelhança do que sucede noutros países, como a vizinha Espanha.

### **1. O Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional Direitos Humanos**

O conceito de Instituição Nacional de Direitos Humanos designa uma multitude de instituições administrativas (isto é, não judiciais ou parlamentares) vocacionadas para a promoção e protecção dos direitos humanos. *Grosso modo*, fala-se em dois tipos de Instituição: as Comissões de Direitos Humanos e os *Ombudsman*.

Em 1993, com a Resolução n.º 48/134, de 20 de Dezembro, a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu um conjunto de princípios relativos ao estatuto destas Instituições, definindo aspectos da sua composição, competência e funcionamento e garantias de imparcialidade e pluralismo. Ficaram conhecidos como os «Princípios de Paris» e são hoje considerados o padrão de referência mínimo a respeitar por todas as Instituições Nacionais de Direitos Humanos, numa óptica de plena independência e eficácia da sua actuação.

Também em 1993, foi constituído o Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Protecção dos Direitos Humanos (ICC), cuja missão principal passa por apreciar a conformidade destas Instituições com aqueles Princípios, através de um processo de acreditação e re-acreditação de que podem resultar três classificações: A (plenamente conforme), B (alguns aspectos não conformes) e C (não conforme).

A comunidade internacional reconhece às Instituições Nacionais de Direitos Humanos acreditadas com estatuto A um papel fulcral na efectivação de sistemas nacionais robustos de protecção e promoção dos direitos humanos.

Tal como para os *Ombudsman*, também elas são consideradas parceiros essenciais pelas entidades internacionais actantes em matéria de direitos humanos.

Esta importância é especialmente evidente no quadro das Nações Unidas, onde lhes vem sendo reconhecido um conjunto específico de direitos de participação nalgumas instâncias, *maxime* no Conselho de Direitos Humanos, como sejam a apresentação de documentos próprios, a assistência a reuniões e a intervenção oral autónoma.

Regressando à realidade específica do Provedor de Justiça português, este detém, desde 1999, a qualidade de Instituição Nacional de Direitos Humanos portuguesa acreditada com estatuto A.

Importa ter presente que, como a doutrina vem assinalando, é hoje notória a existência, na actividade dos *Ombudsman*, de uma componente de direitos humanos, ainda que nem sempre explícita e directa. Mesmo nas instituições de cunho mais clássico, com mandatos delineados essencialmente em termos de justiça administrativa, haverá pelo menos uma atenção ao quadro normativo internacional de direitos humanos enquanto elemento orientador e interpretativo.

No caso do Provedor de Justiça português, a vertente de direitos humanos está patente na actividade que tem desenvolvido, por exemplo, em matéria de direito do sistema penitenciário e direitos dos reclusos e em matéria de direitos das crianças, idosos e pessoas com deficiências.

A dimensão de direitos humanos manifesta-se também, no plano orgânico, na forma como se encontra definido o elenco dos seus poderes, com inclusão do poder de recomendação – *maxime* de recomendação legislativa – e o poder de iniciativa junto do Tribunal Constitucional.

Estas duas prerrogativas, em especial, aliadas à capacidade de intervenção por iniciativa própria, permitem ao Provedor de Justiça contribuir para o maior alinhamento possível da legislação e prática portuguesas com o direito internacional em matéria de direitos humanos, bem como com as recomendações emitidas pelos órgãos internacionais de monitorização do respeito por esses direitos.

Por outro lado, o conhecimento e experiência adquiridos pelo Provedor no exercício das suas funções permitem-lhe fornecer às entidades internacionais uma perspectiva imparcial e detalhada da situação dos direitos humanos em Portugal, habilitando-se, assim, a desempenhar a sua missão de modo mais informado.

É, por isso, no cotejo destes dois papéis – o de *Ombudsman* e o de Instituição Nacional de Direitos Humanos – que se encontrará a exacta medida daquela que tem sido a sua intervenção no sistema internacional de direitos humanos.

No plano nacional, o papel do Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos portuguesa plenamente conforme com os Princípios de Paris confere-lhe um direito de participação, em razão das matérias discutidas, nos trabalhos da recém-criada Comissão Nacional para os Direitos Humanos. Esta entidade de natureza governamental funciona na dependência do Ministério dos Negócios Estrangeiros e visa uma melhor coordenação interministerial tanto no que se refere à preparação da posição de Portugal nos organismos internacionais em matéria de direitos humanos, como no que respeita ao cumprimento das obrigações assumidas nessa matéria.

## **2. A cooperação bilateral com instituições homólogas**

Uma parte importante da actividade internacional do Provedor de Justiça prende-se com o desenvolvimento de laços de cooperação e diálogo com instituições homólogas de outros países, quer na qualidade de *Ombudsman*, quer na qualidade de Instituição Nacional de Direitos Humanos.

No plano bilateral, a colaboração reveste variadas formas, consoante as necessidades sentidas em cada momento concreto, indo desde o apoio no tratamento de queixas dos nacionais do outro Estado, à troca de informações e experiências, à dinamização de eventos e publicações conjuntas, passando ainda pela organização de visitas de trabalho recíprocas, entre outras.

A cooperação com os homólogos estrangeiros tem por vezes sido formalizada mediante celebração de Protocolos e Acordos de Cooperação, como sucedeu já com o Defensor do Povo de Espanha (2002), a Comissária para os Direitos Humanos do Parlamento da Ucrânia (2008) e a Pessoa Autorizada do Parlamento do Uzbequistão para os Direitos Humanos (2010).

Entre os contactos bilaterais desenvolvidos na última década é de destacar:

- A cooperação mantida com os Provedores em exercício de funções no espaço lusófono, que se detalhará mais adiante, e que é marcada pela particular proximidade histórico-cultural e linguística entre os respectivos países.

- Os contactos regulares mantidos com o Comissariado contra a Corrupção de Macau, marcados, também eles, por uma particular proximidade histórico-cultural e linguística. Mais concretamente: a visita à Provedoria de Justiça do Comissário contra a Corrupção de Macau, Cheong U, no dia 15 de Maio de 2004; a visita da Adjunta do Comissário, Endy Tou, a 6 de Outubro de 2006; a participação de Provedor-Adjunto português na Conferência Internacional organizada em Macau e Pequim, de 16 a 21 de Outubro de 2007, sobre o tema «*Ombudsman* e a Legalidade da Administração – Intercâmbio Internacional entre a China e os Países Lusófonos»; e a visita do actual Comissário contra a Corrupção de Macau, Fong Man Chong, em 30 de Junho de 2010.
- No espaço ibérico, a manutenção de um estreito relacionamento com o *Defensor del Pueblo* de Espanha, o *Raonador del Ciutadà* do Principado de Andorra e alguns Provedores regionais, em particular o *Síndic de Greuges* da Catalunha. São de referir, a este título: a celebração do já mencionado Protocolo de Cooperação com o *Defensor del Pueblo*, assinado no contexto de um Encontro de *Ombudsman* Ibéricos promovido em Cáceres, de 4 a 6 de Março de 2002; a reunião com o *Defensor del Pueblo* de Espanha, Enrique Múgica Herzog, e o *Raonador del Ciutadà* de Andorra, Pere Canturri de Montanya, em Madrid, nos dias 2 a 4 de Março de 2005; a visita de trabalho à *Defensoria del Pueblo* espanhola, em Madrid, nos dias 4 a 6 de Abril de 2005; a visita ao Provedor de Justiça português do *Síndic de Greuges* da Catalunha, Rafael Ribó, entre 6 e 7 de Fevereiro de 2006; a visita do Provedor de Justiça português a esta instituição, em Barcelona, nos dias 13 a 16 de Maio de 2007; a deslocação a Madrid, para participar na celebração do 25.º aniversário do *Defensor del Pueblo* espanhol, no dia 22 de Junho de 2007; a visita conjunta ao Provedor de Justiça de Portugal do *Defensor del Pueblo* e do *Raonador del Ciutadà*, nos dias 23 e 24 de Junho de 2008; a participação de Provedor-Adjunto português na celebração do 10.º aniversário do *Raonador del Ciutadà*, em Andorra, nos dias 1 a 3 de Outubro de 2008; nova visita ao Provedor de Justiça de Portugal do *Defensor del Pueblo* Espanhol, no dia 9 de Abril de 2010; e a participação do *Síndic de Greuges* da Catalunha no evento de 27 de Abril de 2010 que deu origem à presente publicação.
- A visita ao *Wali Al Madhalim* de Marrocos nos dias 14 a 16 de Outubro de 2010. O encontro incluiu uma reunião de trabalho com o actual *Wali Al Ma-*

*dhalim*, Moulay M'Hamed Iraki; uma reunião com o Presidente do Conselho Consultivo dos Direitos Humanos de Marrocos, Ahmed Herzenni; e uma reunião com o Presidente da Instância Central de Prevenção da Corrupção, Abdesselam Abouddrar, bem como alguns outros dirigentes da organização, cuja Assembleia Plenária o *Wali Al Madhalim* integra.

- Noutras latitudes mais distantes, as visitas do Embaixador da República do Uzbequistão a Portugal, nos dias 22 de Setembro de 2009, 12 de Maio de 2010 e 10 de Novembro de 2010, nesta última, acompanhado pela Pessoa Autorizada do Parlamento do Uzbequistão para os Direitos Humanos, Sayora Rashidova, tendo em vista a celebração do Acordo de Cooperação *supra* referido, entre a mesma e o Provedor de Justiça.
- A cooperação com a Comissária para os Direitos Humanos do Parlamento da Ucrânia, formalizada no Protocolo de Cooperação já mencionado, e que incluiu: uma visita ao Provedor de Justiça por parte da Comissária, Nina Karpachova, no dia 19 de Novembro de 2007; a participação do Provedor de Justiça na Conferência Internacional «Modernos Desafios para os Direitos Humanos e Liberdades», organizada em Kiev, no dia 14 de Abril de 2008; e a visita ao Provedor de Justiça por parte do Embaixador da Ucrânia em Portugal, Rostylav Tronenko, acompanhado por uma delegação, no dia 9 de Março de 2010.
- O desenvolvimento de contactos com o Comissário para os Direitos Humanos da Federação Russa, Vladimir Lukin, concretizados em duas visitas deste ao Provedor de Justiça de Portugal – a primeira em 4 de Junho de 2004 e a segunda em 7 de Julho 2005 – a que acresceu uma visita a Moscovo, entre 31 de Maio e 4 de Junho de 2006, a convite daquele Comissário.

Naturalmente que, para lá destes laços de cooperação, outros se foram forjando ao longo dos últimos anos, através de contactos mais ou menos pontuais, de que são exemplo:

- As visitas de outros homólogos ao Provedor de Justiça de Portugal, como por exemplo o *Ombudsman* do Reino da Tailândia, em 18 de Outubro de 2004; o *Médiateur* Federal da Bélgica, nos dias 30 de Junho e 1 de Julho de 2005; e o *Ombudsman* da Coreia, em 9 de Dezembro de 2005;

- A participação do Provedor de Justiça português em reuniões, conferências e seminários dinamizados por outros *Ombudsman*, por vezes em conjunto com outras entidades estrangeiras e internacionais, tais como: o seminário «A Intervenção do *Ombudsman* entre os Princípios da Legalidade e a Boa Administração», realizado em Sofia, nos dias 17 e 18 de Setembro de 2007, ao abrigo do projecto *Eunomia* do *Ombudsman* grego e com o acolhimento do *Ombudsman* búlgaro; a Conferência «Liberdade – Verdade – Justiça», realizada no dia 15 de Maio de 2008, na Polónia, por ocasião do 20.º aniversário do Comissário para a Protecção dos Direitos Civis desse país; e a Conferência «Os Direitos Humanos Hoje: Princípios Universais e Garantias Regionais», organizada no dia 1 de Fevereiro de 2010, em Paris, pelo *Médiateur* da República Francesa, em colaboração com as Universidades *Panthéon-Assas* e *John Hopkins*.

### **3. Os fóruns de cooperação entre *Ombudsman***

Passando ao plano multilateral, é saliente a participação do Provedor de Justiça em diversos fóruns internacionais de cooperação entre *Ombudsman*, nos quais Provedores, Defensores do Povo, Promotores, Mediadores e outras instituições similares se reúnem, colaboram e partilham saberes, experiências e boas práticas, numa óptica de reforço mútuo e promoção de sinergias.

#### **a) A cooperação com o Provedor de Justiça Europeu e a Rede Europeia de Provedores de Justiça**

É de assinalar a cooperação mantida na União Europeia com o Provedor de Justiça Europeu e com os Provedores dos Estados-membros e países candidatos, designadamente, por via da Rede Europeia de Provedores de Justiça.

Criada em 1996, esta Rede constitui um importante mecanismo de diálogo entre os vários *Ombudsman* nacionais, e entre eles e o *Ombudsman* Europeu, dinamizando-se sob a sua égide vários seminários, um boletim informativo periódico, um fórum interactivo na *Internet* e ainda um serviço noticioso electrónico diário.

Tem, igualmente, sido representado nos seminários bienais de Agentes de Ligação designados por cada *Ombudsman*, o último dos quais, realizado em Estrasburgo, nos dias 6 a 8 de Junho de 2010.

O Provedor de Justiça tem, regra geral, assegurado presença nos seminários bienais de *Ombudsman* dos Estados-membros da União Europeia e dos países candidatos, o último dos quais realizado em Paphos, nos dias 5 a 7 de Abril de 2009. Tem, igualmente, sido representado nos seminários bienais de Agentes de Ligação, designados por cada *Ombudsman*, o último dos quais, realizado em Estrasburgo nos dias 6 a 8 de Junho de 2010.

Do mesmo modo, tem participado noutros eventos dinamizados sob a égide da actividade do homólogo europeu, como por exemplo o seminário que este organizou em conjunto com os *Médiateurs* da Bélgica, sobre «Os Provedores de Justiça contra a Discriminação», nos dias 19 a 21 de Setembro de 2001, em Bruxelas. Nesse evento, o Provedor de Justiça português proferiu uma intervenção sobre o tema «*Ombudsman* e o sistema penitenciário» (mais tarde publicada em «*Les Ombudsman contre la Discrimination*», Gabinete de Publicações das Comunidades Europeias, 2002).

No dia 27 de Setembro de 2010 o Provedor de Justiça de Portugal assistiu, em Bruxelas, à cerimónia comemorativa do 15.º aniversário da criação do Provedor de Justiça Europeu, data que foi assinalada com a apresentação do novo logotipo do Provedor Europeu e da Rede Europeia de *Ombudsman*.

De assinalar, também, a visita ao nosso país do Provedor de Justiça Europeu, Nikiforos Diamandouros, em 21 e 22 de Outubro de 2004, a qual incluiu, para além da reunião com o Provedor de Justiça português, audiências com outras entidades e, bem assim, uma Conferência na Faculdade de Direito de Lisboa dedicada ao tema «Direitos Fundamentais na União Europeia e o Provedor de Justiça Europeu».

É de observar que, no espaço de marcada proximidade geográfica e afinidade histórico-cultural que é a União Europeia, unido de maneira singular por políticas harmonizadas e uma zona de livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais, a cooperação no domínio dos direitos fundamentais é especialmente significativa e, dir-se-ia mesmo, necessária. Dela depende, desde logo, uma resposta mais eficaz e expedita às dificuldades dos cidadãos que, no exercício da sua liberdade de circulação, entrem em contacto com os poderes públicos de um outro Estado-membro. Por outro lado, ela contribui para que os *Ombudsman* europeus se convertam em instrumentos mais precisos de promoção da correcta implementação e aplicação do Direito da União Europeia – em especial, dos aspectos com relevância em matéria de direitos fundamentais.

Pense-se, muito particularmente, no seu papel de garantes da plena efectivação dos direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, designadamente o direito à boa administração. Não é despidendo notar, neste contexto, o estatuto jurídico reforçado que assiste hoje àquele instrumento da União, ao qual o Tratado de Lisboa veio atribuir valor jurídico igual ao dos Tratados.

### **b) A Federação Ibero-americana de *Ombudsman* (FIO)**

Noutras latitudes, o Provedor de Justiça é membro fundador da Federação Ibero-americana de *Ombudsman* (FIO), criada em 1995, em Cartagena das Índias, Colômbia, com um objectivo tríplice de cooperação, de troca de experiências e de promoção, difusão e reforço da instituição do *Ombudsman* naquela área geográfica.

Na actividade da FIO, para além dos esforços de difusão de informação sobre direitos humanos, nomeadamente direitos das mulheres, é ainda de destacar o meritório trabalho desenvolvido na área da formação, por intermédio de um Acordo de Cooperação com a Universidade de Alcalá, o qual se traduziu, entre outros, numa ampla e permanente oferta formativa virtual para os funcionários das instituições-membro e na elaboração conjunta de Relatórios sobre Direitos Humanos.

A intervenção do Provedor de Justiça na FIO tem procurado ser atenta e activa, desde logo no que toca à participação nas reuniões anuais de membros, entre as quais se destaca:

- O VI Congresso Anual, realizado em Porto Rico, entre 5 e 8 de Dezembro de 2001, e durante o qual o Provedor de Justiça português foi pela primeira vez eleito Vice-Presidente da FIO;
- O VII Congresso Anual, organizado pela primeira vez em Lisboa, nos dias 18 a 20 de Novembro de 2002, com o apoio do Presidente da Assembleia da República. Este evento contou com a participação de 120 membros das instituições homólogas da América Latina, Espanha e Andorra, para além do Provedor de Justiça Europeu e do Vice-Presidente para a Europa do Instituto Internacional de *Ombudsman*. Foram debatidas questões relativas ao tema «*Ombudsman*: novas competências, novas funções», tendo os trabalhos culminado numa publicação com o mesmo título, datada de 2002;

- O VIII Congresso Anual, decorrido no Panamá, entre 18 e 21 de Novembro de 2003, no qual o Provedor de Justiça português foi reeleito como Vice-Presidente da FIO;
- O XIV Congresso Anual, realizado em Madrid, entre 28 e 29 de Outubro de 2009, no qual o Provedor de Justiça voltou a ser eleito para o cargo de Vice-Presidente da FIO, desta feita para o biénio 2009-2011.

Para além da presença nas reuniões de membros, o contributo do Provedor português tem passado também pela adesão a algumas iniciativas que se vão dinamizando, em particular a produção de estudos detalhados sobre a situação do nosso país com vista a integrarem os relatórios anuais da FIO sobre diferentes temáticas de Direitos Humanos (por exemplo, imigração, protecção da saúde, sistema penitenciário, educação...).

A este respeito importa lamentar, apesar da constituição alargada da FIO – onde se integram hoje *Ombudsman* de âmbito nacional, estatal, regional, autónomo e provincial de 18 países – a ausência do Brasil, país de inegável importância no seio do espaço ibero-americano e cuja integração, nessa medida, se afigura determinante para uma mais plena representatividade e eficácia da acção da FIO.

### **c) Associação de *Ombudsman* do Mediterrâneo (AOM)**

Ainda no plano regional, o Provedor de Justiça integra a Associação de *Ombudsman* do Mediterrâneo (AOM), criada em 2008, em Marselha, França, e que se dedica à promoção e defesa da democracia, do Estado de Direito e da paz social no espaço do Mediterrâneo, bem como a assegurar o respeito pelos textos internacionais de direitos humanos.

O Provedor de Justiça fez-se representar, desde a primeira hora, nos encontros dos *Ombudsman* dos países da Bacia do Mediterrâneo, de cuja institucionalização nasceria a AOM, crente na relevância da cooperação que aqui se realiza.

Assim, mais recentemente, o Provedor de Justiça participou ou fez-se representar nos seguintes eventos:

- Inauguração da sede da AOM, seguida de Conferência Internacional subordinada ao tema «Que papel para as redes internacionais e regionais de *Om-*

*budsman* na promoção e desenvolvimento destas instituições?», realizadas no dia 4 de Novembro de 2009, em Tânger;

- 3.º Encontro da AOM, subordinado ao tema «Transparência nos serviços públicos – que papel para o *Ombudsman*?», nos dias 14 e 15 de Dezembro de 2009, em Atenas;
- 4.º Encontro da AOM, subordinado ao tema «Imigração e Direitos Humanos: um desafio para as instituições de *Ombudsman*?», nos dias 14 e 15 de Junho de 2010, em Madrid.

#### **d) O Instituto Internacional do *Ombudsman* (IOI) e o Instituto Europeu do *Ombudsman* (EOI)**

Adicionalmente, o Provedor de Justiça é membro do Instituto Internacional do *Ombudsman* (IOI) e do Instituto Europeu do *Ombudsman* (EOI).

Estabelecido em 1978, o IOI constitui a única organização com vocação global para a cooperação entre *Ombudsman*. Os seus membros incluem não só os *Ombudsman* propriamente ditos (membros institucionais), mas também outras pessoas ou agências que, não detendo essa qualidade, estejam interessadas ou envolvidas em actividades com ela relacionadas (membros associados). A par dos encontros e iniciativas organizados a nível mundial, existe uma actividade descentralizada por seis Regiões – entre as quais a da Europa, onde o Provedor de Justiça português se enquadra.

Tendo em consideração a importância desta cooperação com vocação universal, que visa agregar todos os *Ombudsman* do mundo na prossecução de objectivos comuns inerentes à sua actividade, o Provedor de Justiça fez-se representar na Conferência Europeia do IOI, realizada entre 3 e 5 de Outubro de 2010 em Barcelona, sob o tema «Europa, uma sociedade aberta».

No tocante à participação do Provedor de Justiça português no quadro do IOI, interessa recordar a organização, em Julho de 2002, de uma reunião informal e sectorial, em língua portuguesa, espanhola e francesa, subordinado ao tema «As relações entre *Ombudsman* nacionais e *Ombudsman* regionais / locais e sectoriais», a qual contou com a participação de *Ombudsman* da Bélgica, Espanha, França, Itália e Portugal.

### **e) A Rede Europeia de Provedores da Criança (ENOC)**

A nível sectorial, é de mencionar a participação do Provedor de Justiça na Rede Europeia de Provedores da Criança (ENOC), criada em 1997, em Trondheim, Noruega, e integrada hoje por 37 instituições independentes de direitos das crianças oriundas de 29 países.

O mandato da ENOC é facilitar a promoção e protecção dos direitos da criança, como formulados na respectiva Convenção das Nações Unidas, com vista à melhoria das condições de vida de todas as crianças na Europa. Para atingir este objectivo, a ENOC recorre, designadamente, à partilha de informação, abordagens e estratégias, ao apoio da criação e fortalecimento de instituições de defesa dos direitos da criança e ao apoio de actividades de promoção dos direitos da criança junto de órgãos europeus e internacionais.

Neste quadro, o Provedor de Justiça tem tido ocasião de colher interessantes elementos de reflexão e inspiração para o seu próprio trabalho em prol dos direitos da criança, bem como de partilhar, com os demais membros, a sua experiência neste campo, as iniciativas dinamizadas e a estrutura orgânica especializada desenvolvida, designadamente, no que respeita à criação da Linha da Criança e do mais recente Núcleo da Criança, do Idoso e do Portador de Deficiência.

A mais recente participação na ENOC verificou-se na Conferência Anual, dedicada ao tema «Ouvindo as crianças e envolvendo-as na promoção e implementação dos seus direitos», realizada em Estrasburgo, nos dias 7 a 9 de Outubro de 2010.

### **f) A cooperação no espaço lusófono. O projecto de uma Rede de *Ombudsman* no espaço da CPLP.**

Ao mesmo tempo que participa nestes fóruns de cooperação, o Provedor de Justiça português tem vindo também a promover a conjugação de esforços e troca de experiências no espaço lusófono, com vista à disseminação da figura do Provedor de Justiça no seio da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Note-se que, nesta data, para além de Portugal, somente Angola e Timor têm Provedores nomeados. Em Cabo Verde e Moçambique, a figura encontra-se prevista na legislação, mas ainda não tem implementação prática.

A promoção da instituição do *Ombudsman* nos países da CPLP, nomeadamente no Brasil, e da cooperação entre os Provedores já em exercício de funções corresponde a um objectivo que o Provedor de Justiça se propõe prosseguir com o maior dinamismo possível durante o seu mandato.

Neste contexto, são de realçar as iniciativas que na última década suscitaram a interacção entre o Provedor de Justiça português e os Provedores e outras entidades actuautes em matéria de direitos humanos dos países da CPLP:

- Pouco após a independência de Timor-Leste, entre 12 e 15 de Junho de 2002, deslocação de um colaborador do Provedor de Justiça português àquele país, com vista a participar num Simpósio dirigido à discussão da lei de criação do Provedor dos Direitos do Homem e Justiça de Timor-Leste;
- Participação de colaborador do Provedor de Justiça na iniciativa «Comunidade das Democracias», realizada em Timor-Leste, entre 10 e 14 de Maio de 2004;
- Participação de Provedor-Adjunto português no X Encontro Nacional de Ouvidores/ *Ombudsman* e I Colóquio Luso-Brasileiro de Ouvidores, dinamizado pela Associação Brasileira de Ouvidores, em João Pessoa, nos dias 21 a 23 de Junho de 2004, e subordinado ao tema «A Ouvidoria/*Ombudsman* na Defesa dos Direitos da Pessoa Humana»;
- Organização, pelo Provedor de Justiça português, do II Colóquio Luso-Brasileiro de Ouvidores Públicos/Provedor de Justiça, em Lisboa, entre 30 e 31 de Maio de 2005, dedicado à questão das Ouvidorias Públicas. Este encontro contou, para além da participação de Ouvidores Públicos do Brasil, com a presença do Provedor de Justiça de Angola, do Comissário contra a Corrupção de Macau, da Defensora-Adjunta de Espanha e do Presidente da FIO;
- Participação no X Encontro Nacional de Ouvidores/*Ombudsman*, promovido pela Associação Brasileira de Ouvidores, em Florianópolis, nos dias 29 a 3 de Outubro de 2005;
- Visita de membro da Provedoria de Justiça de Angola ao Provedor de Justiça português, nos dias 10 a 14 de Abril de 2006;

- Participação no Workshop Internacional «Mandato e Função do Provedor de Justiça – *Ombudsman*», que decorreu em Luanda, entre 11 a 13 de Outubro de 2006, por promoção do Provedor de Justiça de Angola, em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos;
- Visita ao Provedor de Justiça do Provedor dos Direitos do Homem e Justiça de Timor-Leste, Sebastião Ximenes, nos dias 24 e 25 de Outubro de 2006;
- Visita ao Provedor de Justiça da Provedora-Adjunta de Angola, Maria da Conceição Almeida Sango, entre 16 e 18 de Abril de 2007;
- Visita ao Provedor de Justiça do Ouvidor Municipal de São Paulo, João dos Santos Melo, em 3 de Outubro 2007;
- Visita ao Provedor de Justiça de delegação do Provedor de Justiça de Angola, chefiada por Makaia Castelo José, entre 8 e 11 Abril de 2008;
- Visita ao Provedor de Justiça da Ouvidora-Geral da União, Dra. Eliana Pinto, entre 30 de Março e 2 de Abril de 2008;
- Visita ao Provedor de Justiça do Provedor de Justiça de Angola, Paulo Tjipilica, acompanhado de uma delegação da Assembleia Nacional de Angola, chefiada por Milton Malheiro Dias da Silva, nos dias 17 e 18 de Julho de 2008;
- Participação do Provedor de Justiça no I Fórum Internacional de Ouvidorias/*Ombudsman*/Defensores del Pueblo/Provedores de Justiça, organizado pela Ouvidoria-Geral da União do Brasil, Eliana Pinto, nos dias 10 a 12 de Novembro de 2009, em Brasília, sobre o tema o «Fortalecimento da Democracia Participativa». Neste evento, foi proferido um discurso sobre a experiência do Provedor de Justiça no nosso país, em intervenção intitulada «O Provedor e Justiça, conquista consolidada da democracia em Portugal, após o 25 de Abril de 1974»;
- No seguimento deste Fórum, a Ouvidora-Geral da União do Brasil organizou, no dia 13, um encontro entre os representantes dos países de língua portu-

guesa, onde foi reafirmado o propósito, já expresso em encontros anteriores, de constituir uma Associação de *Ombudsman* de Língua Portuguesa;

- Participação de Provedor-Adjunto português na III Assembleia Geral da Associação de *Ombudsman*, Mediadores ou Provedores de Justiça Africanos, realizada em Luanda, nos dias 13 a 15 de Abril de 2010, sob o tema «*Ombudsman* ou Provedor de Justiça e a Boa Governação»;
- Participação de Provedor-Adjunto português num conjunto de seminários sobre «Provedoria e Cidadania», dinamizados pela Fundação Antigo Liceu Gil Eanes, em colaboração com este órgão do Estado, com o propósito contribuir para a instalação da instituição Provedor de Justiça naquele país. Os seminários tiveram lugar em Lisboa, no dia 18 de Junho de 2010, em São Vicente, no dia 2 de Novembro de 2010, e na Praia, no dia 4 de Novembro de 2010;
- Nova visita ao Provedor de Justiça do Provedor dos Direitos Humanos e Justiça de Timor-Leste, no dia 14 de Outubro de 2010;
- Visita ao Provedor de Justiça do Provedor de Justiça de Angola, Paulo Tjipilica, no dia 2 de Dezembro de 2010. Para além da troca de informações sobre as duas instituições, esta reunião teve como principal objectivo fazer um ponto da situação dos trabalhos de dinamização da instituição do Provedor de Justiça nos países da CPLP. Do encontro resultou o envio de uma carta de ambos os Provedores ao Presidente da CPLP, apelando aos seus bons ofícios para dinamizar a criação e efectiva implementação de *Ombudsman* em todos os países da CPLP.

#### **4. Os fóruns de cooperação entre Instituições Nacionais de Direitos Humanos**

À semelhança do que sucede entre *Ombudsman*, também as Instituições Nacionais de Direitos Humanos dispõem de fóruns específicos de cooperação entre si.

O *supra* mencionado ICC é uma associação que congrega Instituições de todo o mundo, agrupadas em quatro regiões – África, América, Europa e Ásia e Pacífico – incluindo como membros votantes as Instituições acreditadas com estatuto A e como membros não votantes as Instituições acreditadas com estatuto B.

Para lá da troca escrita de informações e comentários sobre várias questões atinentes aos direitos humanos, a cooperação no quadro do ICC inclui a realização de Assembleias Gerais anuais e Conferências Internacionais bienais, bem como de outros encontros de âmbito regional.

Paralelamente à organização geográfica adoptada pelo ICC, outros encontros e iniciativas de cooperação vão surgindo, frutos das perspectivas e desígnios de cooperação dinamizados, em cada momento, pelas próprias Instituições.

Neste domínio específico, destacaria, na última década, os seguintes encontros:

- 2.<sup>a</sup> Conferência Mediterrânea das Instituições Nacionais de Direitos Humanos, realizada em Atenas, entre 1 e 3 de Novembro de 2001;
- 1.<sup>o</sup> Encontro de Instituições Nacionais de Direitos Humanos Árabe-Ibero-Americano, dinamizado pelo Conselho de Direitos Humanos de Marrocos, em Casablanca, nos dias 12 e 13 de Outubro de 2010, e que culminou com a decisão de criar um Comité de Acompanhamento e Coordenação da cooperação neste espaço, formado por representantes de Marrocos, Qatar, Portugal, Espanha, Equador e México, incluindo como observadores representantes da Palestina e da Nicarágua.

## **5. A interacção com os sistemas internacional e regional de direitos humanos**

### **a) Nações Unidas**

Nas Nações Unidas, o Provedor de Justiça dialoga com o Alto Comissariado para os Direitos Humanos, sendo também chamado a contribuir com informação e comentários para a actividade dos mecanismos de monitorização como a Revisão Periódica Universal, os Comités estabelecidos nos Tratados e os titulares dos mandatos de Procedimentos Especiais.

Um exemplo significativo e recente desta colaboração encontra-se na participação do Provedor de Justiça no exercício da Revisão Periódica Universal relativo a Portugal. Conhecido pela sigla inglesa «UPR», este mecanismo consiste numa avaliação realizada sob a égide do Conselho de Direitos Humanos, em que se examina a situação global de direitos humanos em cada Estado-membro da ONU. No caso português,

o exame decorreu durante a 6.<sup>a</sup> sessão do UPR, entre 2009 e 2010, estando agora em curso a fase de implementação das recomendações dirigidas a Portugal. No âmbito deste exame, um representante do Provedor de Justiça assistiu às reuniões do grupo de trabalho interministerial responsável pela preparação do relatório nacional, facultando informação pertinente sobre a actividade do Provedor de Justiça sobre os assuntos em análise. Ao abrigo da qualidade de Instituição Nacional de Direitos Humanos acreditada com estatuto A, o Provedor de Justiça esteve representado nas duas reuniões decorridas em Genebra, primeiro no Grupo de Trabalho UPR e depois no Conselho de Direitos Humanos, nesta segunda instância com direito – efectivamente exercido – de intervenção oral.

Um dos pontos assinalados nessa intervenção foi a importância de o Estado Português diligenciar no sentido da ratificação do Protocolo Opcional à Convenção das Nações Unidas Contra a Tortura, bem como da designação do Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura português, conforme previsto naquele instrumento. Sobre este assunto, o Provedor de Justiça veiculou já aos Ministérios competentes a sua inteira disponibilidade para assumir tal função, considerando que esta função se justifica tanto pelas competências já atribuídas a este órgão do Estado, como pelo trabalho amplo e sustentado que ao longo dos anos este tem desenvolvido em matéria de sistema prisional e direitos dos reclusos.

### **b) Conselho da Europa**

Quanto ao Conselho da Europa, é de sublinhar a cooperação profícua com o Comissário para os Direitos Humanos e os demais *Ombudsman* e Instituições Nacionais de Direitos Humanos europeus, designadamente por via de Mesas Redondas e, mais recentemente, de uma Rede de Pessoas de Contacto designadas por cada Provedor. Regra geral, o Provedor de Justiça português tem assegurado participação nas Mesas Redondas de *Ombudsman* Europeus com o Comissário para os Direitos Humanos, a última das quais foi realizada no dia 11 de Abril de 2007, em Atenas.

Acresce a participação na IV Mesa Redonda entre aquele Comissário e as Instituições Nacionais Europeias para a Promoção e Protecção dos Direitos Humanos, que decorreu em Atenas, entre 27 e 28 de Setembro de 2006.

O Provedor de Justiça tem ainda participado noutros eventos e iniciativas dinamizados sob a égide do Conselho da Europa, como por exemplo a Conferência

de lançamento do programa do Conselho da Europa «Construir uma Europa para e com as Crianças», organizada no Mónaco, de 3 a 6 de Abril de 2006; o 3.º Fórum do Conselho da Europa para o Futuro da Democracia, realizado em Estocolmo, nos dias 12 a 15 de Junho de 2007; e, mais recentemente, o Curso de Formação em Educação para os Direitos Humanos com Crianças, organizado nos dias 3 a 5 de Dezembro de 2009, em Helsínquia.

Ademais, o Provedor de Justiça tem sido auscultado no âmbito das consultas e visitas ao nosso país realizadas pelo Comissário para os Direitos Humanos e outros órgãos do Conselho da Europa, contribuindo assim para um diagnóstico mais completo da situação de direitos humanos em Portugal.

Neste contexto, e limitando a enunciação a datas mais recentes, em 2003, o Provedor de Justiça recebeu em Lisboa representantes de Comitês do Conselho da Europa e o Comissário para os Direitos do Homem, no âmbito da visita oficial ao nosso país, para preparação do seu relatório sobre a situação dos direitos humanos em Portugal. Do mesmo passo, foram recebidas em anos subsequentes delegações do Grupo de Estados Contra a Corrupção – GRECO (17 de Novembro de 2005), da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância – ECRI (5 de Abril de 2006), e do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura – CPT (14 de Janeiro de 2008).

### **c) União Europeia**

Neste âmbito, é de destacar a progressiva sedimentação de laços de colaboração com a Agência dos Direitos Fundamentais (FRA), estabelecida em 2007, com o objectivo de proporcionar às instituições e autoridades da UE e seus Estados-membros, no âmbito da aplicação do Direito da União, assistência e competências no domínio dos direitos fundamentais, bem como apoiá-los na adopção de medidas e na definição de acções apropriadas.

Na colaboração do Provedor de Justiça português com a Agência dos Direitos Fundamentais, sobressaem o envio de elementos informativos sobre a actividade do Provedor de Justiça português e a participação em alguns eventos dinamizados pela Agência, como:

- O encontro com as Instituições Nacionais de Direitos Humanos dos Estados-membros, seguido de um Simpósio sobre os mecanismos institucionais

de protecção, promoção e monitorização dos Direitos Fundamentais na UE (Viena, 6 e 7 de Maio de 2010);

- A 3.<sup>a</sup> Conferência de Direitos Fundamentais, dedicada ao tema «Assegurando Justiça e Protecção para Todas as Crianças» (Bruxelas, 7 e 8 de Dezembro de 2010).

Ainda no plano da União Europeia, verificam-se situações de interacção com outras instituições, por exemplo a Comissão Europeia, em relação à qual se regista a recente participação deste órgão do Estado no 5.º Fórum Europeu sobre Direitos da Criança, dinamizado por aquela instituição em Bruxelas, no dia 14 de Outubro de 2010.

#### **d) OSCE**

O Provedor de Justiça tem também tido ocasião de interagir com a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), tanto através do envio de elementos destinados a informar o trabalho desta organização, como pela participação em alguns eventos por ela promovidos, como o Seminário Anual da OSCE sobre Migração e Integração, realizado em Varsóvia, entre 11 e 13 de Maio de 2005.

### **III. Conclusão**

Trinta e seis anos volvidos sobre o seu aparecimento, o Provedor de Justiça continua a afirmar-se como garante da justiça administrativa em Portugal e como baluarte da promoção e protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos perante a actuação dos poderes públicos nacionais.

Ao mesmo tempo, e de forma mais lata, ele assume-se hoje como órgão de direitos humanos, apoiando e dinamizando no nosso país a acção das entidades internacionais actuantes nessa matéria.

Como se viu, tal evolução foi fruto da própria evolução substantiva da figura do *Ombudsman* – na qual o Provedor de Justiça encontra a sua matriz genética – bem como da assunção simultânea do estatuto de Instituição Nacional de Direitos Humanos portuguesa plenamente conforme com os Princípios de Paris.

Num caso como noutro, as solicitações de índole internacional que se apresentam ao Provedor de Justiça não têm cessado de crescer em extensão e diversidade, reclamando um contínuo labor de inovação e expansão, não só no que respeita à multidisciplinaridade dos conhecimentos, mas também, e de forma expressiva, no que toca aos recursos humanos, logísticos e financeiros empregues.

No texto que precede procurou-se dar nota dos vários contextos em que tais solicitações vêm emergindo.

Falou-se, nomeadamente, no desígnio de cooperação entre *Ombudsman* de todo o mundo, tanto no plano bilateral, como por intermédio de uma multiplicidade de fóruns multilaterais de cooperação com âmbitos materiais e geográficos variados.

Foi justamente desse desígnio de cooperação que nasceram a presente publicação e o seminário que lhe deu origem. Aos dois assistiu o propósito primeiro de contribuir para o reforço do conhecimento mútuo entre as instituições participantes e da atenção dedicada pelo público em geral à figura do *Ombudsman*.

Espera-se que, nas páginas que se seguem, o leitor possa encontrar informação de interesse sobre esta instituição e um ponto de partida para uma reflexão mais profunda sobre a sua história, a sua missão e os novos desafios e perspectivas a que, no futuro, terá de dar resposta.



**PALAVRAS DE ABERTURA**  
**VICE-PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
*Deputado Vera Jardim*



**Senhor Provedor**  
**Senhores Conferencistas**  
**Minhas Senhoras e Meus Senhores**

Uma palavra de boas-vindas a todos à Assembleia da República e, em especial, aos conferencistas de hoje – Senhores Álvaro Gil-Robles e Rafael Ribó – personalidades do país vizinho que ocupam ou ocuparam lugares de destaque na defesa dos direitos humanos.

Do Senhor Gil-Robles conheço bem a sua actuação como Comissário dos Direitos Humanos do Conselho da Europa, de cuja Assembleia Parlamentar faço parte desde 1996 e que é a instituição mais antiga da Europa, criada no pós-guerra, e cuja missão é a defesa do Estado de Direito, da democracia e dos direitos humanos.

O Senhor Gil-Robles ocupou aí o cargo de Comissário dos Direitos Humanos, tendo sido a primeira personalidade escolhida, quando da criação do cargo e tendo-lhe emprestado o vigor da sua personalidade e dos seus ideais humanistas.

Fê-lo, designadamente, a propósito das medidas a adoptar por alguns países no pós-Setembro de 2001 quanto aos métodos da investigação do crime de terrorismo, com violação da liberdade e garantias das pessoas, de forma a honrar o compro-

misso do Conselho da Europa com a defesa sem transigência dos princípios das Convenções europeias nesta matéria.

O Senhor Rafael Ribó actual provedor da Catalunha (Síndico de Agravos, assim se denomina aí), foi designado em 2004 Presidente da Região europeia do Instituto Internacional do *Ombudsman*.

Ao Senhor Provedor, que está na sua casa, pois dela recebe a legitimidade, com o mandato electivo, para a prossecução do objecto constitucional da sua actividade, saúdo o magistrado ilustre e militante do Estado de Direito e da democracia e da defesa dos direitos dos cidadãos.

### **Minhas Senhoras e Meus Senhores:**

Os dois temas escolhidos para esta conferência são de enorme actualidade.

O primeiro advém da existência hoje dum espaço europeu de segurança, justiça e liberdade em que a Carta de Direitos Fundamentais constitui, acto fundador dum novo patamar da cidadania europeia, o sonho dos pais instituidores da Europa do pós-guerra.

Para dar apenas um exemplo, porventura dos que mais especialmente interessam, à acção dos «*Ombudsman*» refiro o artigo 41 relativo «ao direito a uma boa administração, nela se compreendendo o direito dos cidadãos a verem tratados de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável, os assuntos que lhes digam respeito.»

Este direito (que inclui o direito a audição prévia em caso de acção desfavorável, o direito de acesso aos documentos, o direito a uma fundamentação dos actos) implica, necessariamente, um conjunto de deveres que impendem sobre os titulares de cargos públicos e agentes públicos, o que vem sendo, aliás, repetidamente, exigido por muitas organizações internacionais (ONU, OCDE, Conselho da Europa) sobretudo a partir da década de 90.

Este conjunto de deveres que impendem sobre a Administração Pública, constituem, no fundo, um verdadeiro código de boa «*governance*» do Estado.

Aproveito, a propósito, para saudar a iniciativa do Senhor Provedor de Justiça de elaboração de uma proposta, enviada recentemente à Assembleia da República, para um Código de Boa Conduta da Administração Pública, que constitui uma concretização e densificação dos princípios fundamentais pelos quais deve reger-se a actividade da Administração – igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé.

E, para além, naturalmente, dos preceitos constitucionais relativos aos direitos fundamentais e normativas da Carta dos Direitos Fundamentais, estes códigos elaborados a partir dos princípios já referidos constituem guia de orientação fundamental para a actividade dos *Ombudsman* dos Estados-membros.

O segundo tema não é menos aliciante ao pôr a questão da prevenção e reparação das acções ou omissões ilegais dos poderes públicos face aos cidadãos, mas também a prevenção e reparação de injustiças.

Esse objecto de actuação do Provedor encontra-se, claramente enunciado, no preceito constitucional que constitui a matriz para a actuação do nosso Provedor. O artigo 23.º da Constituição expressamente estabelece que as reclamações do Provedor serão as necessárias «a prevenir e a reparar injustiças.»

E no artigo que define as funções do Provedor refere-se, expressamente, o asseguramento da justiça e legalidade do exercício dos poderes públicos.

Esta disposição tem, entre nós, razões históricas bem precisas.

A reivindicação da existência dum Provedor de Justiça vem, entre nós, dos tempos anteriores à instauração do Estado de Direito em Portugal – antes do 25 de Abril de 1974 e situava-se na defesa dos direitos humanos e na luta de muitos contra a arbitrariedade e injustiça do Poder de então.

Já no I Congresso de Advogados, realizado no período final da ditadura (1972), esta era uma das reivindicações mais emblemáticas – a criação da figura do Provedor.

Isso explica, aliás, que mesmo antes da Constituição de 1976, tenha sido criada a figura do Provedor e designado o seu primeiro titular, precisamente, por acção

dum dos advogados mais empenhados na luta pelos direitos, liberdade e garantias dos cidadãos (juntamente com José Magalhães Godinho e Almeida Ribeiro, este Bastonário de então) o Primeiro-Ministro da Justiça no período pós 25 de Abril – Francisco Salgado Zenha.

E tal reivindicação constava também das conclusões do Congresso da Oposição Democrática de 1973, realizado em Aveiro.

No plano de acção do Ministério da Justiça, de 20 de Setembro de 1974, já constava a criação do *Ombudsman*, para assegurar justiça e legalidade da Administração.

Mas não é por constituir adquirido constitucional entre nós, que tem menos interesse o tema.

No fundo, trata-se nas decisões do Provedor de emitir, não somente um juízo de legalidade, mas também, e até sobretudo, de justiça (princípio enunciado no artigo 1.º do Estatuto do Provedor). E esse juízo, bem mais difícil de ajudar do que o de simples legalidade, pode conduzir e tem conduzido ao apontar de deficiências na legislação e à emissão de recomendações para a sua alteração ou revogação, ou para a elaboração de nova legislação (artigo 20.º do Estatuto do Provedor).

Juízo difícil, mas que torna a actividade do Provedor muito mais rica e interventiva, diferenciando-a, claramente, da dos típicos órgãos de justiça.

### **Minhas Senhoras e Meus Senhores:**

É tempo agora de terminar e não entrar no domínio dos ilustres conferencistas. Muito mais poderia, mas não devo, dizer sobre os temas desta Conferência.

A minha função é tão-somente, a de abrir os trabalhos, dar-vos as boas vindas e desejar-vos a todos, conferencistas e demais participantes, um bom e profícuo trabalho à volta de temas tão relevantes, como são os de hoje. Bom trabalho e muito obrigada pela vossa atenção.



**LOS *OMBUDSMAN* DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y LA CARTA  
DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA**

***Álvaro Gil-Robles***



## **LOS OMBUDSMAN DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA**

**Exmo. Sr. Vice-Presidente de la Asamblea de la República**  
**Exmo. Sr. Provedor de Justiça**  
**Señoras y Señores**

Quisiera iniciar estas palabras agradeciendo a la Asamblea de la República y al Provedor de Justiça el gran honor que me han hecho invitándome a pronunciar esta conferencia y, además, a hacerlo en el seno de la institución que representa la voluntad popular.

Por una doble razón este es un momento muy particular para mí.

De una parte porque considero a Portugal también como mi patria, pues nací en esta ciudad de Lisboa y pasé una parte inolvidable de mi infancia en Estoril; y esos son años que marcan para siempre los recuerdos y la personalidad de quien tuvo la suerte de vivirlos en un entorno tan maravilloso, y con la alegría que da el permanecer ajeno a las dificultades que rodeaban entonces la vida familiar.

En segundo lugar, porque después de muchos años, nuevamente me encuentro confrontado con la institución del *Ombudsman* a la que he dedicado no pocos años de mi vida, unos como estudiante de la misma en el ámbito académico y otros como actor directo de su puesta en marcha en la España democrática de los años ochenta.

Además, porque cuando me cupo el honor de redactar el anteproyecto de ley del Defensor del Pueblo, una de los antecedentes que tuve más presente fue el del Proveedor de Justicia, pues siempre he mantenido que la ley que lo instituyó dio un giro fundamental a la hasta entonces burocrática institución del *Ombudsman*, introduciendo entre sus funciones emblemáticas, la defensa de los derechos fundamentales de las personas.

Comprenderán por tanto, que por todos estos motivos hoy es un día que tiene un especial significado para mí, aunque naturalmente intentare dejar aparcadas por un momento «*as miñas saudades*», para entrar en el tema que nos ocupa.

## **I – Unos antecedentes que no deben ignorarse**

1. Cuando en el artículo 6.º del Tratado de Lisboa se afirma que «La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adoptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados» se está dando, por fin, un paso fundamental en la construcción política de Europa que aun no ha sido apreciado en toda su importancia y aun menos en sus efectos prácticos.

Los derechos fundamentales de las personas, los derechos humanos para decirlo en términos comúnmente utilizados, pasan a ser definitivamente parte del acervo comunitario, derecho propio de la Unión, y no meramente una declaración de buenas intenciones con efectos puramente indicativos.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a partir de la entrada en vigor del Tratado, la aplicara en aquellos casos en que fuere necesario cuando enjuicie actos, acuerdos, o resoluciones de los órganos de la Unión, además del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a la que venía acudiendo hasta el presente. Es, además, un texto que no solo recoge todo lo esencial del CEDH, sino que lo enriquece extraordinariamente poniéndolo al día.

Y aun cuando no todo lo que en la Carta se recoge, tiene el carácter de reconocimiento de derechos individuales, por cuanto también se incluyen la pro-

clamación de valores y principios que han de informar la acción de la Unión Europea, lo cierto es que ha irrumpido en el espacio europeo con valor de norma de obligado cumplimiento, terminando con el valor puramente declarativo que la había lastrado hasta el presente.

2. Por su parte los *Ombudsman* en su larga trayectoria de expansión por Europa desde su origen en Finlandia, como bien sabemos, han presentado un desigual perfil en cuanto a sus competencias e incluso la polémica ha acompañado en no pocas ocasiones su introducción en cada uno de los países en los que hoy son una realidad.

En concreto el debate ha girado en torno a si el *Ombudsman*, sea cual fuere el nombre que recibiese en cada país, debería ser una simple autoridad independiente, elegida por el Parlamento, cuyas competencias se limitasen en lo esencial a controlar la mala administración, en su más estricto sentido, o por el contrario también podría intervenir y pronunciarse sobre posibles violaciones de derechos fundamentales de las personas atribuibles a los poderes públicos. Durante años, toda una corriente doctrinal consideró que esta última actividad era competencia exclusiva de los tribunales de justicia.

Así pues, el *Ombudsman*, por decirlo en términos excesivamente simples pero que ejemplifican lo que quiero decir, debería ocuparse de problemas tales como los retrasos en el pago de las pensiones, por ejemplo, y no de la posible detención ilegal por parte de la policía, o unos posibles malos tratos practicados por unos agentes de la autoridad. Desde luego en ningún caso entrar en el ámbito de las fuerzas armadas, y menos aun en el del buen o mal funcionamiento de la Justicia.

No creo exagerar absolutamente nada si digo que esa tendencia a la banalización de la institución del *Ombudsman*, sufre en Europa un cambio de rumbo fundamental a partir de la llegada de la democracia a la Península Ibérica y muy especialmente con el ejemplo de Portugal que, como en tantas otras cosas, nos precedió a los españoles en la senda de la libertad.

Efectivamente las normas que instituyen el *Ombudsman* en Portugal, el Provedor de Justiça, dejan claro desde el primer momento, que en el ámbito de sus competencias entra el aceptar e investigar las quejas no solo por el mal funcionamiento ordinario de la Administraciones públicas, sino también las violaciones

de los derechos fundamentales de las personas. Incluso pudiendo acudir ante el propio Tribunal Constitucional.

En mi país seguimos esta misma senda y el artículo 54 de la Constitución reconoce la doble función de control del Defensor del Pueblo con respecto a todas las administraciones, incluidas la militar y la de Justicia, en todo el ámbito del Estado; así como más tarde los diferentes Estatutos de Autonomía encomendaran también esta doble función, en su ámbito competencial específico, a los diferentes *Ombudsman* autonómicos.

Otros países europeos han ido poco a poco extendiendo su ámbito competencial siguiendo esta misma dirección y, desde luego, prácticamente todos aquellos que recuperaron la democracia y la libertad con la caída del muro de Berlín.

Así pues, creo que hoy en día aquella primera visión pacata de las funciones del *Ombudsman*, típicamente anglosajona, ha sido totalmente superada, incluso en la propia Francia, para reconocer a esta institución un papel activo en la defensa y protección de los derechos fundamentales de las personas.

## **II – El impacto real de la Carta de los Derechos Fundamentales**

¿Y cuál sería el reto, si de reto pudiéramos hablar, que plantearía la Carta de los Derechos Fundamentales a los *Ombudsman* europeos?

Sería interesante analizar en primer lugar la posición del *Ombudsman* de la Unión Europea, pues para el se ha convertido en un texto de extraordinaria importancia a la hora de analizar las quejas que se presenten fundadas en la vulneración de los derechos en ella reconocidos; o adoptar las iniciativas de oficio que considere oportunas con respecto a la actuación de los órganos de la Unión.

O al menos yo lo creo así, dado que la Carta es ya «derecho de la Unión» y además el artículo primero bis del Tratado de Lisboa afirma que

«La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos

humanos, incluidos los derechos de las minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

Son dos referentes de imposible ignorancia por parte del *Ombudsman* europeo y al mismo tiempo título de legitimación indiscutible para fiscalizar las decisiones y resoluciones de los órganos y administración comunitaria. De hecho el propio Defensor del Pueblo europeo advierte que considera supuestos de mala administración también las violaciones de derechos fundamentales de las persona, como no podía ser de otra manera.

No obstante es una lástima que el artículo 43 de la Carta responda aun en su redacción, que no en su espíritu obviamente, al ya superado concepto de las funciones clásicas del *Ombudsman*. Este «espíritu del pasado» parece seguir presente en el ánimo de los redactores, pues declara que todo ciudadano o persona que resida en un Estado miembro

«tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.»

La referencia a «mala administración» parece anclar a la institución en el ámbito competencial previo a la entrada en vigor de la propia Carta, cuando lo lógico es que se hubiese dicho en este artículo que tenemos derecho los ciudadanos europeos a someter al *Ombudsman* «los casos fundados en la vulneración de los derechos contemplados en esta Carta, así como los de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios ... ».

Hubiese sido una magnífica ocasión para dejar las cosas perfectamente claras, y no perpetuar un terreno de innecesaria confusión.

Finalmente, y con respecto a la exclusión que el art. 43 hace del Tribunal de Justicia y del de Primera Instancia «en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales», se pudiera plantear una duda que creo interesante tratar.

Esta exclusión, ¿es absoluta y total, en cuanto pudiera entenderse que las Instituciones jurisdiccionales comunitarias quedarían fuera del control del *Ombudsman*, o admite matizaciones?

En mi opinión creo que es muy importante dejar claro que esta previsión del art.43 ha de entenderse en relación con lo dispuesto en el art. 47 de la Carta, el cual proclama el derecho a una tutela judicial efectiva que incluye el derecho que toda persona tiene a que su causa sea «oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley.»

Creo, por tanto, que la referencia del art. 43 a la exclusión de control de los órganos comunitarios del control del *Ombudsman* cuando actúen en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, no incluye los supuestos de mal funcionamiento de la Administración judicial, es decir de la oficina judicial en sí misma y del cumplimiento de sus deberes de funcionarios, de las personas a su servicio. Caso contrario las dilaciones indebidas, entre otros supuestos, serían incontrolables dejando vacío de contenido el derecho a ser oído en un plazo razonable y a obtener una tutela judicial realmente eficaz. Es decir, creando un excepcional espacio de impunidad en el caso concreto de una administración comunitaria, lo que obviamente es contrario no solo al espíritu, sino también a la letra de los Tratados y la Carta de los Derechos Fundamentales.

Esta es al menos la interpretación que se ha hecho en España en cuanto a la competencia del Defensor del Pueblo para fiscalizar el buen funcionamiento de la Administración de Justicia.

En lo que respecta a los *Ombudsman* nacionales y para no entrar en un imposible estudio de cada una de las instituciones, me parece que en lo que respecta a las de nuestra Península Ibérica, la cuestión no arroja muchas dificultades.

Tanto la Carta como los Tratados comunitarios son ya derecho propio de los Estados y los ciudadanos los pueden invocar cuando presenten quejas ante la institución del *Ombudsman*, formalmente cuando se trate de asuntos relacionados con la ejecución por las administraciones nacionales del derecho comunitario.

Pero yo daría un paso más. En realidad no podemos olvidar que el art. 1.º del Tratado de Lisboa está hablando de valores comunes a todos los Estados miembros,

lo que significa que estos han de fundar en ellos su acción normativa y de administración. De esta forma se convierten también en un referente para el *Ombudsman* a la hora, no solo de tramitar las quejas individuales, sino muy especialmente a la hora de desarrollar su importantísima función de «recomendar» a las autoridades, instituciones y poderes públicos los cambios o adaptaciones normativas imprescindibles para que los derechos universales reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales y en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, no se queden en papel mojado.

Digamos pues, que este acerbo de legislación supranacional en materia de protección de los derechos fundamentales de las personas, se convierte así en título de legitimación para la acción nacional del Defensor del Pueblo o el Proveedor de Justicia, por solo citar los dos ejemplos que todos los presentes tenemos más cercanos.

Pero desarrollar convenientemente esta afirmación, queridos amigos, sería materia de otra conferencia, y hoy ya les he fatigado bastante con mi discurso.





**A FUNÇÃO DO *OMBUDSMAN*: PREVENÇÃO E REPARAÇÃO  
DAS ACÇÕES OU OMISSÕES ILEGAIS DOS PODERES  
PÚBLICOS FACE AOS CIDADÃOS.  
A PREVENÇÃO E REPARAÇÃO DE INJUSTIÇAS**

***Rafael Ribó***



**A FUNÇÃO DO OMBUDSMAN: PREVENÇÃO E REPARAÇÃO  
DAS ACÇÕES OU OMISSÕES ILEGAIS DOS PODERES  
PÚBLICOS FACE AOS CIDADÃOS.  
A PREVENÇÃO E REPARAÇÃO DE INJUSTIÇAS**

Quero, antes de mais, **agradecer o convite formulado pela Assembleia da República Portuguesa e pelo meu amigo Alfredo José de Sousa**, Provedor de Justiça de Portugal, que me permite participar nestas sessões. Agradeço a sua amabilidade por me ter recebido hoje de manhã na sede da sua instituição para podermos trocar experiências.

Peço desculpas pelo meu pobre português, idioma em que vou ler esta apresentação. Sei que vou torturar o público, mas, pelo menos, fá-lo-ei com sensibilidade.

Para mim, é uma honra estar hoje aqui na Assembleia da República Portuguesa com o meu bom amigo Álvaro Gil-Robles, com quem já há muitos anos trabalho pela defesa dos direitos.

Desejo ainda fazer, nestes agradecimentos, uma **homenagem ao anterior Provedor de Justiça, Henrique Nascimento Rodrigues**, ao qual me unia uma forte amizade e com quem aprendi muito nas reuniões que tivemos em Lisboa e em Barcelona. O seu falecimento é uma grande perda para Portugal e para todos nós.

Segundo Henrique Nascimento Rodrigues, no Prefácio da obra *O Exercício do Direito de Queixa como Forma de Participação Política* (2005), existem sete razões para compreender a confiança que os cidadãos têm vindo a depositar no *Ombudsman*:

«imparcialidade, capacidade de pressão, competência de actuação, reparação de injustiças, aconselhamento, última alternativa e confiança/prestígio. Destas sete razões, sobressai nitidamente a imagem do Provedor de Justiça como instância de reparação de injustiças.»

I. Introdução. II. Prevenção e reparação de injustiças. III. Conceito de Boa Administração. IV. Direito à Boa Administração e o *Ombudsman*. V. Códigos de boas práticas administrativas. VI. Quadro Normativo do *Ombudsman* da Catalunha: O Estatuto e a nova Lei.

## I. Introdução

Antes de mais, gostaria de esclarecer o título da minha conferência. Será, assim, possível compreender a minha interpretação sobre o pedido que me foi efectuado pelo Provedor de Justiça.

Primeiro: **diferenciar entre ilegalidades e injustiças** mediante a utilização do conceito de má administração que abrange um conjunto de actuações que, mesmo sendo legais, podem manifestamente ser injustas.

Segundo: é preciso ter em conta que **existem outras instituições**, mais poderosas do que o *Ombudsman*, como o poder judicial, para combater as ilegalidades.

Terceiro: existe uma **complexa e diversa relação entre o *Ombudsman* e o poder judicial**, consoante os ordenamentos jurídicos. A Suécia é provavelmente o Estado que permite uma maior incidência do *Ombudsman* sobre o poder judicial. Note-se que, durante o ano de 2006, a intervenção do *Ombudsman* sueco implicou a reabertura de 25 processos judiciais.

No caso do Síndic de Greuges, pode-se intervir na própria administração da justiça e colaborar de forma fluida com o poder judicial para combater dilações procedimentais.

Sem dúvida, o ponto de partida para prevenir e reparar as acções e omissões ilegais é a observância do princípio da legalidade.

O princípio da legalidade alude ao Estado de Direito, ao império da lei como expressão da vontade popular e constitui o parâmetro da actuação da administração, que deve actuar com total submissão à lei e ao Direito.

Neste contexto, a **actuação dos *Ombudsman* serve para recordar às administrações a sujeição da sua actividade ao princípio da legalidade** e à Constituição. Contudo, esta actuação não se esgota na simples identificação da norma violada. Muito pelo contrário, frequentemente, vai mais longe, porque fornece propostas sobre como **garantir, de forma apropriada, uma boa administração**.

Esta capacidade articula-se, numa vertente formal, com a faculdade de recomendar **às Administrações a adopção de medidas de natureza organizativa ou a aprovação de critérios interpretativos**, quando se entenda que, da aplicação de uma norma vigente resulte um efeito injusto ou um prejuízo desnecessário.

Sem prejuízo da forma que as recomendações venham a adoptar, cabe salientar que as instituições dos ***Ombudsman* ultrapassam o simples controlo da legalidade das actuações das administrações públicas** que se incluem no seu âmbito de actuação, quer numa vertente preventiva, quer numa vertente reparadora, de forma a garantir o direito à boa administração.

No que respeita ao controlo da legalidade, a actuação dos *Ombudsman* sustenta-se na legislação, na Declaração Universal dos Direitos do Homem – âmbitos em que a actuação dos tribunais desempenha um papel muito importante – e nos procedimentos administrativos.

Os *Ombudsman* têm de **lembrar a necessidade de observância da lei** nos procedimentos.

Exemplos desta necessidade são a exigência do combate contra as ilegalidades urbanísticas, ou o respeito pelo sentido, conteúdo e finalidade de instrumentos legais, tais como os registos públicos. Em casos extremos, em que a violação da legalidade resulta, por exemplo, da falta de colaboração ou de corrupção, o *Ombudsman* tem de recorrer ao poder judicial, ao Ministério Público.

## II. Prevenção e reparação de injustiças

A própria evolução e as modalidades de *Ombudsman* surgem neste sentido. **O rei da Suécia criou, em 1809, esta figura para lutar contra a má ad-**

**ministração, tendo-se difundido**, no século XX, primeiro pela Escandinávia, Nova Zelândia e continente europeu. Aos poucos foi-se alargando o seu campo de actuação.

O Provedor de Justiça de Portugal e o **Síndic de Greuges, por exemplo, criados nos anos 70**, desenvolvem também um trabalho de supervisão da Administração Pública, sempre desenvolvendo esforços para erradicar a má administração, antes mesmo do reconhecimento explícito e específico do direito à boa administração.

Para prevenir injustiças, ultrapassando os limites da estrita legalidade, os *Ombudsman* **podem adquirir gradualmente maiores dimensões de actuação**, sendo um dos seus exponentes, a capacidade de propor soluções às **queixas relacionadas com o acesso à informação pública**.

Classicamente defende-se que a publicidade, como forma de transparência, é um sinónimo de democracia (Kant: «aquilo que não pode ser público é injusto.»).

Actualmente, as **novas tecnologias** e os avanços nos direitos permitem ter mais conhecimentos e informação, bem como uma maior participação, para além do simples exercício do direito de voto.

E as pessoas, de todas as idades e condições, podem ser cada vez mais protagonistas da vida pública. Neste caso, a função do *Ombudsman* em favor da transparência e do acesso à informação, é de valor incalculável.

Hoje em dia, o acesso à informação pública é cada vez mais necessário para o bom funcionamento da democracia. O acesso do cidadão à informação pública é também um instrumento fundamental ao serviço da transparência e da prevenção da corrupção, além de ser um elemento indispensável para que a participação dos cidadãos seja efectiva e real.

Face às atitudes de obstrucionismo e de arbitrariedade da Administração quando esta recusa pedidos de acesso à informação pública, os *Ombudsman* podem fornecer exemplos de boas práticas para ultrapassar estes obstáculos e para que **as pessoas cedam à informação desejada, sem serem vulnerados outros direitos**. Trata-se de um trabalho pedagógico contínuo que, paulatinamente, ajude

a modificar a cultura, a maneira de actuar das administrações relativamente a esta questão, numa vertente governativa e de estrita actividade administrativa.

Informação e transparência para as pessoas que estão em lista de espera para uma consulta hospitalar; para as pessoas que aguardam há longo tempo por medidas de acção social; para as pessoas que querem inscrever o seu filho numa escola pública; para as pessoas que precisam de um andar num prédio de habitação social. Todos estes são exemplos reais de queixas.

Uma das queixas mais frequentes é **a falta de resposta** aos requerimentos de acesso à informação, dirigidos à Administração Pública. Nestes casos, é necessário lembrar à Administração que tem a obrigação de responder expressamente a estes pedidos. Caso o acesso seja negado, esta decisão deve ser fundamentada legalmente.

Também são frequentes as queixas contra a Administração Pública que nega **o acesso à informação com fundamento diferente do previsto no enquadramento jurídico** ou em resultado de uma interpretação extensiva não concordante com o espírito da Lei.

A boa prática que provém das recomendações do *Ombudsman* implica que a Administração Pública **não possa exigir a fundamentação da finalidade da consulta** da informação, nem alegar razões de oportunidade para negar o direito de acesso. Além disso, deverá interpretar restritivamente as causas de indeferimento previstas legalmente.

Quando a denegação do acesso à informação pública resulte da existência de **dados pessoais**, a boa prática que os *Ombudsman* têm de propor é a de que a Administração Pública facilite a consulta da documentação pública e, caso afecte a intimidade da vida privada, não sendo, por isso, permitida, considere a possibilidade de permitir o acesso parcial ou o anonimato, mediante o processo de expurgo, de forma a permitir aceder à parte de documentação não afectada pela proibição.

**No caso dos eleitos locais**, considero que o direito de acesso à informação pública é inerente ao exercício do direito de participação política. Nos casos em que a administração local negue o acesso à informação pública com fundamento na protecção

da intimidade da vida privada, será preciso tentar que esta perceba que a excepção tem de ser compatibilizada com o dever de sigilo por parte dos vereadores. Nestes casos, uma boa prática será possibilitar, de acordo com o princípio da proporcionalidade, uma comunicação parcial dos documentos, uma vez eliminados os aspectos afectados pelo direito à intimidade da vida privada, direito que só prevalece quando o acesso à informação for manifestamente externo à função de controlo e fiscalização política.

Outro exemplo da capacidade que têm os *Ombudsman* para prevenir ou reparar injustiças, para além do estrito controlo da legalidade, é a possibilidade de orientar a Administração Pública – através de difusão de boas-práticas – no sentido de tornar efectivos os **instrumentos ao serviço da transparência e da prevenção da corrupção**.

Assim, por exemplo, o *Ombudsman* pode indicar à **Administração a necessidade de ser proactiva** na difusão da informação, de maneira coerente e facilmente acessível, para que as pessoas possam tê-la ao seu alcance e possam avaliar a gestão pública.

No âmbito onde a **actividade da administração é discricionária, expressar a necessidade de transparência ou** publicitar a tomada de decisões públicas e dos seus fundamentos são propostas de actuação que os *Ombudsman* podem sugerir à Administração Pública para, definitivamente, reduzir a percepção dos cidadãos de que um acto administrativo, no exercício de um poder discricionário, é injusto.

**Um aspecto muito relevante respeita os mecanismos do ónus da prova: apesar da presunção de veracidade**<sup>1</sup> das denúncias dos agentes da autoridade ser ilidível – podendo ser destruída mediante prova em contrário – frequentemente os cidadãos mostram-se inábeis para produzir tal prova. Outra boa prática que os *Ombudsman* podem incorporar nas suas posições com o objectivo de favorecer a transparência e reforçar uma maior fundamentação da actuação administrativa é a de exigir que, para além das declarações dos agentes, possam ser aceites todos os meios probatórios possíveis em relação aos factos denunciados.

Também é importante caminhar para a atribuição de competências ao *Ombudsman* no âmbito do «*clinical judgement*» como existe no Reino Unido. É o domínio da transparência e da informação no mundo da saúde.

---

<sup>1</sup> Nota da tradução: afigura-se que o autor se refere à figura da garantia administrativa (Decreto-Lei n.º 74/75, de 21 de Fevereiro).

Outra prática que os *Ombudsmen* podem difundir é a **instalação de dispositivos de videovigilância nos centros policiais e penitenciários** com respeito pela intimidade, para evitar abusos e garantir a transparência em actuações públicas que poderiam violar os direitos fundamentais, tanto das pessoas detidas, como dos funcionários responsáveis pelo seu controlo.

Em última análise, poderíamos mencionar outras propostas para evitar resultados injustos produzidos pelas actuações da Administração, eventualmente discriminatórios, como, por exemplo, pedir **que as administrações unifiquem os critérios de gestão do recenseamento**, de forma a evitar situações de desigualdade no acesso aos direitos ou às prestações, consoante o município onde residam as pessoas em questão. Também vale a pena lembrar que é preciso **eliminar as discriminações em função do sexo no acesso à função pública** e que a Administração tem de adoptar medidas para as mulheres não serem discriminadas nos procedimentos concursais por causa **de gravidez ou maternidade**. Isto pode ser útil na prevenção de situações injustas. Eu próprio trabalho actualmente, na Catalunha, com queixas de discriminação por causa de gravidez que me foram apresentadas.

E, finalmente, poderíamos citar o exemplo democrático e funcional que seria a Administração Pública deixar de pedir documentos e certidões emitidos pelas mesmas administrações que os solicitam.

### III. Conceito de Boa Administração

O **conceito de boa administração como princípio que rege a actividade das administrações públicas e, posteriormente, como direito das pessoas, com efeitos jurídicos é, fundamentalmente, de construção jurisprudencial**, fruto dos acórdãos do **Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e dos tribunais** de justiça das Comunidades Europeias.

No quadro das jornadas da comemoração do XXV aniversário da Lei do Síndic, que tiveram lugar no dia 27 de Março de 2009 sobre o direito à boa administração, **Sabino Cassese, professor catedrático de direito administrativo e magistrado do Tribunal Constitucional italiano**, sublinhou a existência do

**conteúdo variável do conceito de boa administração**, que constitui, assim, **um somatório heterogéneo de valores, princípios e regras**, e discursou sobre a diversidade deste conceito, para além de ter analisado a sua eficácia e vinculação jurídica.

1. O catedrático Cassesse acentuou que **há certos «core principles»** como o direito ao acesso, o direito a ser ouvido, o direito a obter uma decisão fundamentada ou o direito de defesa mediante tribunal. Esta parte da boa administração coincide, na sua maioria, com a «*rule of law*» e com o princípio de legalidade entendido no seu sentido mais amplo, no âmbito administrativo («*due process of law*»). Integra os direitos procedimentais com relevância externa e, por conseguinte, accionáveis, com eficácia jurídica plena. Esta é a parte mais desenvolvida da boa administração, a qual é sancionada por regras.
2. Existe ainda, uma **segunda parte que inclui os princípios de imparcialidade**, razoabilidade, equidade, objectividade, coerência, proporcionalidade e ausência de discriminação. Também esta parte possui uma relevância externa mas, frequentemente, não se articula de forma procedimental.

São, portanto, princípios positivados e também juridicamente accionáveis quando se verifica a sua violação, por acção ou por omissão da Administração, durante o desenvolvimento das suas competências ou durante o exercício do poder que legitima a sua actuação.

3. Finalmente, a boa administração inclui **regras menores**, como o dever de cortesia, ou de resposta escrita. Estas regras são incluídas frequentemente em instrumentos jurídicos não vinculativos, ou «*softlaw*», normalmente não exigíveis administrativa ou judicialmente.

**Esta riqueza e diversidade do conteúdo do conceito de boa administração determinam a existência de vários órgãos de controlo.** Assim, a parte mais desenvolvida encontra-se consagrada nas normas, sendo o controlo da conformidade da actuação administrativa efectuada pelos tribunais, permitindo aos *Ombudsman* lembrar quais são os deveres legais. A parte

menos desenvolvida encontra-se nos códigos de boa conduta como aquele que apresentarei de seguida.

Também é preciso manifestar que **o reconhecimento do direito à boa administração implica uma mudança de perspectiva na abordagem das relações entre as Administrações e os cidadãos:**

- O ponto de vista deixa de se centrar na actuação da Administração. Agora trata-se de saber se são respeitados os direitos das pessoas.
- **O modo especial de encarar a questão é a relação da pessoa com a Administração.**
- O cidadão é, portanto, o centro e o padrão da organização e da actuação administrativas, entendendo o direito à boa administração, não só como um conjunto de *standards* dirigidos à Administração, mas também como os deveres dos cidadãos. Deveres que podem incluir, entre outros, o comportamento correcto em relação aos vários serviços e actuações públicas. Cito, por exemplo, a pedagogia do *Ombudsman* face ao fenómeno do «*nimby*».<sup>2</sup>

O conceito de boa administração foi contemplado **pela primeira vez como um direito das pessoas na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a 7 de Dezembro de 2000<sup>3</sup>, cuja eficácia jurídica foi reconhecida no Tratado de Lisboa**, com o qual a União Europeia proclama que os direitos, as liberdades e os princípios da Carta têm o mesmo valor jurídico que os tratados.<sup>4</sup>

O Senhor Vice-Presidente da Assembleia da República – Vera Jardim – já falou do conteúdo do direito à boa administração no Tratado. Eu não vou repetir o que já foi dito.

2 Nota da tradução: acrónimo da expressão «not in my back yard».

3 Nota da tradução: Cfr. artigo 41.º. A versão integral encontra-se em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pt:PDF>.

4 Nota da tradução: a nova redacção do artigo 6.º do Tratado da União, introduzida pelo Tratado de Lisboa dispõe que: 1. «A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados.» in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:PT:PDF>.

## IV. Direito à Boa Administração e o *Ombudsman*

A **independência**, a **objectividade**, a **neutralidade**, a **capacidade de persuasão** e a argumentação fundamentada são as características próprias dos *Ombudsman* que têm de ser preservadas para que os cidadãos se dirijam a esta Instituição e para que estes a identifiquem como sendo uma instância de reparação das injustiças, como um organismo onde podem apresentar as suas queixas sobre as acções ou omissões, ilegais ou injustas, dos poderes públicos.

É preciso preservar estas características, além de encorajar a acessibilidade e explicar o que são os *Ombudsman*. Assim, as pessoas poderão saber que se trata de uma Instituição onde podem exercer os seus direitos de participação cidadã mediante a formulação de queixas, as quais são a expressão das suas opiniões, e mediante mecanismos de colaboração da própria instituição.

Para alcançar todos estes objectivos, a instituição do *Ombudsman* constituiu-se como uma ferramenta de defesa dos direitos, de controlo da Administração. Ferramenta que também **inclui a função de controlo da má administração, função inerente ao Ombudsman**, desde a configuração da instituição em 1809, reflectida na Constituição sueca.

Como afirmei no início, **numa perspectiva correctora, quando o Ombudsman** lembrar às Administrações que têm de submeter a sua actividade ao princípio de legalidade, pode não se limitar à simples identificação da regra violada, indo, frequentemente, mais longe, propondo mecanismos de actuação apropriados para garantir a boa administração.

Assim, podemos concluir que, para o *Ombudsman*, **uma boa administração informa, escuta e responde**, actua com transparência, estimula a participação dos cidadãos, gere com rigor e assume com plenitude as suas próprias responsabilidades.

A delimitação deste conceito de boa administração e a compilação destas resoluções **deu lugar à elaboração de um Código de Boas Práticas Administrativas cuja difusão**, para além de outros objectivos, tem de servir como instrumento preventivo contra as ilegalidades e injustiças que sofrem as pessoas.

## V. Códigos de boas práticas administrativas

### Aprovação

O Parlamento Europeu, a 6 de Setembro de 2001, aprovou o Código de Boa Conduta Administrativa,<sup>5</sup> dirigido às instituições e aos órgãos da União Europeia, com o intuito de concretizar na prática, o direito à boa administração previsto na Carta de Direitos Fundamentais.

Este documento foi elaborado a partir da proposta redigida pelo Provedor Europeu, naquela altura, Jacob Söderman, que desenvolveu um conceito amplo do direito a uma boa administração, nos termos descritos na Carta, tomando em consideração os princípios de Direito Administrativo europeu contidos nas decisões do Tribunal de Justiça, inspirando-se, também, no direito dos Estados-Membros. Este inclui princípios como:

- A ausência de discriminação, abuso de poder;
- Princípio da proporcionalidade;
- Outros direitos de natureza mais procedimental, como o dever de fundamentação ou o dever de celeridade na decisão.

O Síndic elaborou, em Março de 2009, um Código de Boas Práticas Administrativas, dirigido a todos os organismos que se encontram no seu âmbito de actuação e, também, aos cidadãos em geral. Este Código baseia-se, em grande parte, no conteúdo e na sistemática do Código de Boa Conduta Administrativa europeu, mas também incorpora outros princípios não recolhidos por este último, dado o conteúdo variável do direito à boa administração, como bem salientou Sabino Cassese. Como exemplo destas diferenças sublinhe-se a consagração do princípio de participação das pessoas nos processos públicos ou o direito à reparação por danos patrimoniais.

A aprovação deste Código tem a sua base no reconhecimento do direito à boa administração previsto no Estatuto de Autonomia da Catalunha e na função atribuída ao Síndic como garante da boa administração. No próximo dia 17 de Maio, o Código será discutido no Parlamento.

---

<sup>5</sup> Congratulo-me por saber que o Provedor de Justiça já apresentou um projecto de Código.

## **Estrutura**

Neste Código, o princípio de legalidade enquadra todos os outros princípios e encontra-se presente em todos os seus desenvolvimentos.

A formulação destes princípios é necessariamente genérica, tendo-se considerado apropriado completá-los com uma compilação de boas práticas originadas pelas recomendações que, ao longo dos últimos vinte e cinco anos, o Síndic foi dirigindo às Administrações como garantia da boa administração. Trata-se, pois, de uma selecção de práticas que são originadas em casos concretos. Estas foram formuladas com carácter geral e têm, conseqüentemente, uma aplicação geral.

## **Finalidade**

A finalidade de elaboração do Código é a de unir os esforços de todos os poderes públicos implicados na garantia da boa administração para melhorar, em última instância, o serviço que se oferece às pessoas.

Permitir ao Síndic que possa detectar situações de má administração, pode ser um instrumento que estimule a boa administração ao serviço dos funcionários públicos e das pessoas, as quais são as últimas beneficiárias. Nesta perspectiva, o Código pretende desempenhar também uma função pedagógica para todos os seus destinatários, sobre a forma de relacionamento entre a Administração e as pessoas.

O Síndic compromete-se a zelar pela garantia do seu respeito, com um intuito que vai para além do simples controlo e da supervisão, mediante a colaboração com todas as administrações implicadas.

Compromete-se também à sua manutenção e actualização e a desenvolver todas as actuações necessárias para a sua difusão.

Nesta sequência algumas administrações, como câmaras municipais, aprovaram já Códigos semelhantes.

## **VI. Quadro Normativo do Síndic da Catalunha: O Estatuto e a nova Lei**

Quero finalmente sublinhar as novidades do Estatuto e da nova lei, para partilhar experiências com outras instituições.

### **1. Estatuto de Autonomia da Catalunha de 2006**

Estabelece a figura do Síndic como uma instituição de defesa dos direitos dos cidadãos, como uma instituição independente, e com um âmbito de supervisão que se estende até aos organismos de natureza privada que prestem serviços públicos, para não reduzir garantias em função da natureza (pública ou privada) da entidade com a qual o cidadão entrou em contacto:

- Isto permite que a instituição do Síndic possa desempenhar um trabalho de defesa dos direitos, naqueles casos em que se têm produzido processos de privatização dos serviços públicos (electricidade, gás, água) e também nos casos de outras modalidades de prestação de serviços.

Relativamente às funções, o Estatuto de Autonomia da Catalunha reforça a posição do Síndic como instituição de defesa dos direitos atribuindo-lhe o poder de accionar o controlo de constitucionalidade e de respeito pelo Estatuto através do Conselho de Garantias Estatutárias:<sup>6</sup>

- Ferramenta muito forte nas mãos do Síndic: pode intervir também no trabalho do legislador quando se trata da defesa dos direitos.

Também o estatuto do Síndic de Greuges é reforçado e consolidado com a nova norma institucional básica catalã:

- O estabelecimento de uma maioria reforçada como garantia do consenso necessário entre as forças políticas, o mandato e o reconhecimento da actuação imparcial e independente, assim como as prerrogativas de inviolabilidade e não mobilidade, são elementos de grande transcendência que possuem um amplo efeito na eficácia da instituição e no seu trabalho de controlo das administrações.

---

<sup>6</sup> Nota de tradução: O Conselho de Garantias Estatutárias é, nos termos do n.º 1 do artigo 76.º do Estatuto da Catalunha, a instituição da Generalitat que zela pela adequação das disposições da Generalitat, ao Estatuto e à Constituição. [www.gencat.cat/generalitat/cas/estatut/titol\\_2.htm#a76](http://www.gencat.cat/generalitat/cas/estatut/titol_2.htm#a76). Cf. ainda, o n.º 2 do artigo 78.º do Estatuto da Catalunha.

Este quadro normativo não tem que se separar do importante avanço que significa o Estatuto conter pela primeira vez um catálogo de direitos, obrigações e princípios reitores, entre os quais o facto de o Síndic de Greuges ser uma das garantias directas destes direitos.

- Entre estes princípios podemos salientar o que diz respeito ao direito à boa administração sobre o qual já me pronunciei;
- Direitos sociais: o Estatuto de Autonomia da Catalunha contém um importante catálogo de direitos de carácter social.

## 2. A Lei n.º 24/2009, de 23 de Dezembro, do Síndic de Greuges

- A lei regula de forma pormenorizada as funções do Síndic e recolhe as novidades introduzidas pelo Estatuto;
- Reforça o estatuto pessoal e as prerrogativas do Síndic;
- Define as suas relações com o poder judicial e com a administração periférica do Estado na Catalunha;
- Reforça os mecanismos de controlo pelos administrados;
- Permite o acesso por via telemática aos arquivos da administração;
- Define as modalidades de colaboração para resolução de problemas e a melhoria dos circuitos administrativos;
- Enfatiza a coordenação e a colaboração com as outras instituições dos *Ombudsman* tanto a nível estadual/espanhol como a nível catalão, nomeadamente, a colaboração com os defensores locais da cidadania;
- Outorga novas funções, como aquela que atribui ao Síndic de Greuges a condição de **Autoridade Catalã para a Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, no quadro do Protocolo das Nações Unidas.**

A lei estabelece mecanismos para garantir uma adequada estrutura, organização e funcionamento do Síndic além de lhe atribuir ferramentas para procurar a resposta das administrações, as quais são objecto de supervisão.

Entre estas ferramentas é preciso salientar as medidas previstas pela lei, perante a falta de colaboração ou impedimento:

- a) Convocar as pessoas responsáveis pelos actos em análise para realizar uma avaliação conjunta;

- b) Informar da falta de colaboração ou do impedimento à Comissão do Síndic de Greuges para que esta, se assim o julgar conveniente, obrigue à comparência das pessoas responsáveis pelos actos objecto da investigação;
- c) Apresentar-se nas dependências onde estiverem os processos objecto de análise para poder examiná-los.

É uma concepção do *Ombudsman* crítico e que investiga, mas que também colabora com a Administração para obter a solução dos problemas.

Por fim faço um convite final: no próximo mês de Outubro celebra-se, em Barcelona, a Assembleia do IOI para discutir a Europa como sociedade aberta e a prevenção da tortura.

Espero contar com as contribuições dos portugueses.





**PALAVRAS DE ENCERRAMENTO  
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ASSUNTOS  
CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

*Deputado Osvaldo de Castro*



**Senhor Vice-Presidente da Assembleia da República,  
Senhores membros do Governo,  
Senhor Provedor de Justiça,  
Senhoras e Senhores Deputados,  
Ilustres Convidados, Senhoras e Senhores,**

A Conferência que hoje aqui nos reuniu, na Casa da Democracia e sob o signo da necessidade de garantia dos direitos fundamentais, permitiu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, a que tenho a honra de presidir, acolher, pela primeira vez desde a sua eleição, o Senhor Provedor de Justiça, Conselheiro Alfredo José de Sousa, esperando que seja a primeira de muitas reuniões.

Creio que fizemos uma boa estreia.

Vossa Excelência, Senhor Provedor, teve aliás também a virtude de ter aqui feito estar connosco um espanhol nascido em Lisboa. Percebe-se bem porque nasceu em Lisboa: havia uma ditadura em Espanha. Seu pai era um lutador contra essa ditadura, Gil-Robles pai. Muitos dos mais novos não terão ouvido falar nele, eu sou ligeiramente mais velho, ligeiramente mais novo que V. Exa., mas ouvi falar. Todos os portugueses que lutaram contra o fascismo ouviram falar de seu pai, por quem tenho uma grande admiração.

Saliento, também, a presença do Síndic da Catalunha, que nos presenteou com outra excelentíssima intervenção. Foram ambas muito vivas e estou convicto de que, em condições outras, mesmo de logística, teriam propiciado um debate ainda mais interessante.

Creio que V. Exa. teve um grande critério de escolha, que sei se manterá no futuro. Quero dizer-lhe que esta será sempre uma casa aberta para o Provedor de Justiça. Foi sempre, mas V. Exa. está talvez mais habituado do que anteriores Provedores a vir à Assembleia, porque já o fazia enquanto Presidente do Tribunal de Contas. Assim vai continuar a ser, espero eu.

É especialmente honroso que esta nossa primeira reunião conjunta nos tenha dado a oportunidade de colher a experiência e os ensinamentos de dois ilustres representantes da função de mediador do cidadão perante os poderes públicos – os Senhores Professores Doutores Álvaro Gil-Robles, Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa entre 1995 e 2006, e Rafael Ribó, Presidente da Região Europa do Instituto Internacional do *Ombudsman* e Síndic da Catalunha. É certo que a figura do *Ombudsman* – o Provedor, como defensor e mandatário dos cidadãos – tem origens remotas, não sendo uma conquista do nosso tempo e nem sequer puramente do constitucionalismo. O defensor dos cidadãos perante os poderes públicos, o mediador das queixas destes cidadãos pelo incumprimento da lei por parte do Estado, o procurador do povo perante a má administração é, mais do que tudo, um *acquis* da humanidade.

Contudo, o modelo de *Ombudsman* de hoje nasceu na Suécia, pela mão de Carlos II, Rei que, obrigado a exilar-se na Turquia, no início do século XVII, viu no «Gabinete de Justiça Suprema» daquele país, *o garante* do respeito, pelos funcionários públicos, da Lei Islâmica, a inspiração para a criação de um serviço semelhante que, na Suécia, pudesse garantir a obediência à lei, chefiado por um «procurador-geral de elevada estatura intelectual e moral.»

Nessa sequência, a consagração constitucional da figura de um *Ombudsman* para a Justiça, em 1809, a eleger pelo Parlamento sueco de entre pessoas com reconhecida capacidade jurídica e integridade moral, com atribuições fundamentais de protecção dos cidadãos contra os erros da administração, é o acto de génese do

perfil moderno do Provedor de Justiça nos países europeus, instituição independente do Parlamento, mas, no caso português, eleita por este.

Foi este modelo escandinavo que a nossa Constituição democrática acolheu, muito embora ainda antes da sua consagração constitucional, em 1975, a lei ordinária o tivesse instituído como órgão do Estado, distinto e independente do Parlamento, embora designado por este, por maioria qualificada e inamovível.

A sua consagração na Constituição de 1976 (artigo 23.º) na parte geral de todos os direitos fundamentais e não estritamente dos direitos, liberdades e garantias –, tornando-o órgão de garantia desses direitos *fundamentais* –, e as suas atribuições no sistema de fiscalização da constitucionalidade das normas – fazendo dele o órgão de garantia da Constituição –, constituem o seu ADN e são reveladores da sua extrema importância no nosso sistema jurídico-constitucional.

Órgão de defesa dos cidadãos em face dos poderes públicos, o Provedor de Justiça vê a sua actuação abranger toda a actividade dos serviços da administração pública, das Forças Armadas, dos institutos públicos, das empresas públicas, das empresas privadas em funções públicas – com uma única excepção, apesar de tudo aqui já discutida e ainda a discutir, a dos actos de natureza judicial – é o chamado «Provedor plurifuncional». Do mesmo modo, a sua vocação inclui a faculdade de assinalar deficiências da legislação, emitindo recomendações para o seu suprimento.

De natureza informal e independente, a função conjugada do Provedor na apreciação das queixas dos cidadãos e o seu papel no processo de fiscalização da constitucionalidade das normas, conferem à sua actuação uma eficácia directa e não apenas recomendatória, ouso até dizer, parecendo compensar a inexistência constitucional da figura da acção directa de constitucionalidade da titularidade dos cidadãos.

Com jurisdição universal sobre todos os poderes públicos e sobre todas as esferas da actividade pública, o Provedor, «ouvidor» das queixas dos cidadãos e seu mediador perante esse poderes públicos, tem, aliás, sido inspirador da criação de diversas figuras privadas, constituindo aí um mecanismo de auto-regulação (Provedores dos ouvintes, dos telespectadores, dos leitores de jornais, dos telefones, do turismo, etc.) e um potencial conciliador, como mediador de

conflitos, para além de ter dado também origem a provedores colectivos, *entre aspas*, para áreas sectoriais como a CADA ou a CNPD.

No que toca ao acesso aos documentos administrativos dos cidadãos, mesmo quando em suporte informático, nós temos um grande avanço, com estas duas instituições, a CADA e a CNPD, sendo que esta intervém, apenas, quando estamos a falar de interconexão de bases de dados e a propósito do núcleo fundamental de reserva da intimidade da vida privada e que, designadamente à CNPD estão atribuídas competências para dar pareceres vinculativos em matérias relevantes.

Hoje os cidadãos acedem com muito mais facilidade àquilo que outrora eram considerados os segredos da administração. Tudo o que estiver «*on-line*» está acessível, e não estou apenas a falar da Administração Pública. Tal como em Barcelona, também naquilo que são as empresas privadas, com funções públicas de autoridade, as concessionárias, entre outras, são acessíveis desde os vencimentos até ao projectos, desde que não se violem segredos comerciais, de concorrência, e evidentemente, desde que seja respeitado o segredo de justiça.

No mesmo sentido, o Provedor de Justiça Europeu e o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa têm como missão fundamental respectivamente a apreciação de queixas sobre má administração nas instituições e nos organismos da União Europeia e a defesa e a promoção dos direitos humanos perante os poderes públicos dos Estados-membros.

A Justiça e o Parlamentarismo europeus devem pois justa homenagem aos *Ombudsman* aqui presentes e aos demais cuja nobre função hoje aqui se recordou. Uma homenagem especial é devida ao anterior Provedor de Justiça português, Dr. Nascimento Rodrigues, que durante nove anos exerceu esta importante função e que nos deixou há poucos dias.

O meu especial agradecimento, que reitero, aos conferencistas espanhol e da Catalunha, ao Senhor Provedor de Justiça, Conselheiro Alfredo José de Sousa, pelo desafio que nos lançou para a realização desta Conferência.

De acordo, aliás, com o artigo 23.º do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de Abril e sucessivamente alterado, para além do relató-

rio de actividades anualmente apresentado pelo Senhor Provedor à Assembleia da República, «(...) o Provedor de Justiça pode tomar parte nos trabalhos das comissões parlamentares competentes, quando o julgar conveniente ou sempre que estas solicitem a sua presença.»

Vossa Excelência sabe, Senhor Provedor de Justiça, que, sempre que o entender, pode vir à Comissão de Assuntos Constitucionais, onde será recebido com o maior orgulho e honra. Trata-se para nós tão só de uma questão de agenda.

Deixem-me terminar deixando, apenas, uma nota final.

Queria agradecer aos funcionários, que foram inúmeros, quer os que trabalham na Comissão, quer os do Protocolo, quer outros que trabalharam para a organização desta sessão, bem sabendo eu que eles estão com a cabeça numa outra situação que ocorre pela primeira vez no nosso país e que é inédita: uma greve no Parlamento português.

Apesar de tudo, como eu sempre considerei, e é assim que deve ser considerado, mantêm-se profissionais até ao fim, estão aqui, mesmo sabendo que, amanhã, vão passar por uma situação por que nunca passaram. Quero agradecer-lhes o empenho e o profissionalismo.

Muito obrigado a todos.

Muito obrigado a V. Exa., Senhor Provedor de Justiça e aos Ilustres conferencistas.

(Nota: a presente intervenção acolhe também as partes ditas de improviso e oralizadas pelo interveniente).









## **Provedoria de Justiça**

Rua do Pau de Bandeira, 7-9 | 1249-088 Lisboa

Telefone: 213 92 66 00 | Fax: 213 96 12 43

<http://www.provedor-jus.pt> | [provedor@provedor-jus.pt](mailto:provedor@provedor-jus.pt)