



PARECER DA UGT

SOBRE A PROPOSTA DE DIRECTIVA

RELATIVA À PROTECÇÃO DAS PESSOAS QUE DENUNCIAM INFRAÇÕES AO DIREITO DA UNIÃO

O movimento sindical, incluindo a UGT, há muito que considera que a existência de legislação relativa à protecção de denunciante se reveste de extrema importância não apenas para uma maior eficácia do direito da União Europeia e do direito nacional, mas igualmente para garantir uma protecção eficaz a todos aqueles que denunciam violações à legislação existente e sobretudo àqueles que, como os trabalhadores, se encontram particularmente vulneráveis a retaliações subsequentes à sua actuação.

A necessidade de tal legislação, conforme reconhece a própria Comissão Europeia, é tão mais premente quando consideramos que o quadro legislativo existente é muito diverso de Estado-membro para Estado-membro, protegendo denunciante de diferentes categorias e/ou apenas em determinados sectores.

Nesse sentido, a iniciativa da Comissão Europeia poderia ser encarada como um passo positivo, não fossem as limitações que a mesma contém e que poderão inclusivamente contribuir para agravar as dificuldades com que hoje se defrontam já aqueles que pretendem reportar e que reportam violações (muitas vezes graves, conforme se tem verificado em alguns casos recentemente tornados públicos) à legislação nacional e comunitária.

Com efeito, a proposta apresentada tem deficiências que se nos afiguram inaceitáveis, nomeadamente ao criar um sistema “dual” de protecção, em que aqueles que denunciam violações aos direitos dos trabalhadores, saúde e protecção social têm uma protecção inferior aos que denunciam infrações no quadro dos sectores pré-determinados pelo artigo 1º.

Por outro lado, a proposta avança com um procedimento de denúncias internas no local de trabalho que se pode revelar ineficaz e afastar os trabalhadores de avançarem com qualquer denúncia, sobretudo quando não lhes é garantido o direito de serem acompanhados e representados pelos seus sindicatos.

O texto proposto padece ainda de outras limitações, que vêm sendo igualmente expostas pela Confederação Europeia de Sindicatos (CES), como o facto de não conter uma verdadeira

cláusula de não regressão da protecção já hoje existente em cada Estado-membro ou de o mesmo apenas abranger violações ao direito comunitário, estabelecendo uma fronteira face ao direito nacional que nem sempre será fácil de estabelecer e que, na prática, poderá impedir a denúncia por parte dos trabalhadores.

Numa análise na especialidade, a UGT entende que não poderá, desde logo, deixar de ser aperfeiçoado o âmbito de aplicação material da Directiva, conforme consta do Artigo 1º.

Conforme já referimos, a opção pela inclusão de uma lista fechada de 16 domínios minoriza a necessidade de protecção de quem denuncia violações relativas a domínios fundamentais como a segurança no emprego, segurança e saúde no trabalho, direitos humanos e igualdade, criando uma inaceitável dualidade no sistema e o agravamento de potenciais fragmentações dos sistemas de protecção existentes, no que se nos afigura uma opção contrária ao Artigo 20º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e particularmente gravosa num quadro em que se pretende avançar com a concretização do Pilar Europeu de Direitos Sociais.

Assim, não podemos deixar de subscrever as reivindicações já apresentadas pela CES no sentido de que a base legal para a protecção dos denunciantes seja o Artigo 153º TFUE, que a lista apresentada no Artigo 1º seja uma lista não exaustiva e de que a protecção conferida pela Directiva seja transversal e não restrita a sectores pré-estabelecidos.

No que concerne ao estabelecimento de um procedimento obrigatório de denúncias internas (Capítulo II), e mesmo excluindo o facto de que procedimentos de tal natureza se revelam habitualmente como criadores de dificuldades adicionais à denúncia, a UGT deve reiterar a sua oposição à não inclusão do direito dos trabalhadores serem representados, nas diversas fases do processo pelos seus representantes, nomeadamente os sindicatos, excluindo um aspecto básico da sua protecção que apenas se torna mais gravoso na ausência de uma verdadeira cláusula de não regressão do direito nacional.

Mais se diga que o nº 1 do Artigo 4º, ao estabelecer que “Os Estados-Membros devem, assegurar que, após consultas aos parceiros sociais, se for caso disso, as entidades jurídicas (...) estabeleçam canais e procedimentos internos (...)” vem conferir às entidades empregadoras um poder unilateral de assim o determinar, quando o que se deveria verificar seria que os procedimentos a criar deverão ser estabelecidos mediante consulta e negociação com os sindicatos.

Por outro lado, não deve ser ignorada a prática, cada vez mais comum, de introdução de cláusulas contratuais que inibem o trabalhador de transmitir informação, incluindo aos seus legítimos representantes, o que torna necessário que a Directiva regule esta matéria e preveja o direito inequívoco a que o trabalhador ou trabalhadores se articulem com os seus sindicatos nesta matéria.

Uma nota deve ir igualmente para o Artigo 13º (Condições para a protecção dos denunciantes), o qual tenta, de alguma forma, lidar com o problema – criado pela própria proposta – de uma separação estanque entre denúncias de violação do direito comunitário e nacional, criando um sistema que obstará frequentemente às denúncias e que ficará dependente do entendimento que um tribunal faça, caso a caso, da denúncia realizada pelo trabalhador.

Nesse sentido, entendemos que deveria ser estabelecida expressamente uma protecção mais abrangente do trabalhador denunciante, inclusivamente nos casos em que esteja em causa legislação nacional que implemente legislação comunitária.

Ainda no que concerne à protecção do denunciante, e designadamente no que se refere a protecção contra retaliações prevista no Artigo 15º, a UGT deve assinalar que a inversão do ónus da prova como estabelecida no nº 5 se nos afigura manifestamente insuficiente.

Tal como está, a disposição em análise obrigará o denunciante a apresentar motivos razoáveis e a fundamentar porque entende que o comportamento assumido pelo empregador se trata de uma retaliação em consequência de uma denúncia e, apenas após tal se verifique, deverá quem assumiu o comportamento provar que o mesmo não tem natureza retaliatória.

A finalidade de uma verdadeira inversão do ónus da prova exigirá que o mesmo recaia efectivamente apenas sobre quem pratica o acto retaliatório.

A UGT deve ainda reiterar a sua apreensão, a que já acima aludimos, relativamente ao conteúdo do Artigo 19º (Tratamento mais favorável).

Com efeito, e se tal artigo – e bem – consagra a possibilidade de os Estados-Membros introduzirem disposições mais favoráveis que as estabelecidas pela Directiva, parece-nos estranho – e mesmo inaceitável – que a Comissão não inclua uma disposição, à semelhança do que se verifica noutros normativos, relativa à não regressão da protecção já hoje existente nos diferentes países (em caso de denúncia e quanto à própria intervenção das estruturas

representativas dos trabalhadores no processo), o que poderá levar a interpretações por parte do Tribunal de Justiça da União Europeia que considerem o quadro estabelecido como sendo uma protecção máxima.

Devemos ainda salientar que será essencial, e atendendo ao já referido sobre a reformulação do âmbito material da Directiva, que as disposições a estabelecer nesta sede não se cinjam ao âmbito estabelecido no Artigo 1º.

Numa nota de carácter mais formal, a UGT deve aqui afirmar o seu apoio à Confederação Europeia de Sindicatos quanto ao seu entendimento de que esta proposta foi apresentada em violação do direito comunitário, na medida em que a mesma não foi enviada aos parceiros sociais europeus para consulta prévia, conforme exigiria o Artigo 154º TFUE.

A UGT e a CES rejeitam qualquer entendimento de que, mesmo não sendo a base legal apontada para este normativo o Artigo 153º TFUE (e que, conforme já referimos, o deveria ser), tal consulta não seja obrigatória, na medida em que a Directiva cobre um conjunto de matérias que claramente caem no âmbito legal que obriga à referida consulta (protecção dos trabalhadores, cessação da relação laboral, condições de trabalho).

Face a tudo o exposto, e mesmo considerando que a existência de legislação referente à protecção dos denunciante se nos afigura central, a UGT entende que a proposta apresentada pela Comissão Europeia carece ainda de profundos aperfeiçoamentos em áreas absolutamente centrais (âmbito material, tratamento igualitário em caso de violação de legislação laboral e outras, procedimentos de denúncia e intervenção sindical, protecção de denunciante contra actos retaliatórios, não reversão da protecção já existentes...), sem os quais este normativo dificilmente será eficaz, podendo inclusivamente contribuir para a fragilização de direitos já existentes e para contrariar e agravar a dificuldade de prossecução de objectivos que se visam atingir, como o de uma menor fragmentação dos sistemas de protecção dos denunciante.

Por fim, a UGT não pode deixar de sublinhar que considera como negativo, e independentemente dos motivos que possam ter originado tal facto, o reduzido prazo conferido para a emissão de parecer, numa prática que se vem assumindo como mais frequente do que o desejável e que obsta a uma análise mais aprofundada e a um real envolvimento por parte dos parceiros sociais.

04-09-2018