



23.6.2017

PROJETO DE RELATÓRIO

sobre as medidas legítimas para proteger os denunciantes que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos
(2016/2224(INI))

Comissão dos Assuntos Jurídicos

Relatora: Virginie Rozière

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	8
ANEXO: LISTA DE ENTIDADES OU PESSOAS SINGULARES DE QUEM O RELATOR RECEBEU CONTRIBUIÇÕES.....	9

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre as medidas legítimas para proteger os denunciantes que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos (2016/2224(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Tratado da União Europeia, nomeadamente o artigo 2.º,
- Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente o artigo 11.º,
- Tendo em conta a Diretiva (UE) 2016/943 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativa à proteção de *know-how* e de informações comerciais confidenciais (segredos comerciais) contra a sua aquisição, utilização e divulgação ilegais,
- Tendo em conta a sua resolução, de 25 de novembro de 2015, sobre as decisões fiscais antecipadas e outras medidas de natureza ou efeitos similares¹,
- Tendo em conta a sua resolução, de 6 de julho de 2016, sobre as Decisões fiscais e outras medidas de natureza ou efeito similares (TAXE 2)²,
- Tendo em conta a sua resolução, de 23 de outubro de 2013, sobre a criminalidade organizada, a corrupção e o branqueamento de capitais: recomendações sobre medidas e iniciativas a desenvolver³,
- Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 6 de junho de 2011, intitulada «Luta contra a corrupção na UE» (COM(2011)0308),
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 5 de julho de 2016, sobre medidas futuras destinadas a reforçar a transparência e a combater a elisão e a evasão fiscais (COM(2016)0451),
- Tendo em conta o plano de ação de luta contra a corrupção do G20, nomeadamente o respetivo guia sobre uma legislação destinada a proteger os autores de denúncias,
- Tendo em conta o relatório da OCDE, de março de 2016 sobre uma proteção eficaz dos autores de denúncias,
- Tendo em conta a decisão da Provedora de Justiça que encerra o inquérito de iniciativa OI/1/2014/PMC sobre a denúncia de irregularidades,
- Tendo em conta a recomendação CM/Rec(2014)7 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, de 30 de abril de 2014, sobre a proteção dos autores de denúncias,
- Tendo em conta o princípio n.º 4 da recomendação da OCDE sobre a conduta ética no

¹ Textos Aprovados da mesma data, P8_TA(2015)0408.

² Textos Aprovados da mesma data, P8_TA(2016)0310.

³ JO C 208 de 10.6.2016, p.89.

serviço público,

- Tendo em conta o artigo 52.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Jurídicos e os pareceres da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, da Comissão do Controlo Orçamental, da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, da Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar, Comissão da Cultura e da Educação, Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, da Comissão dos Assuntos Constitucionais (A8-0000/2017),
- A. Considerando que a União Europeia tem como objetivo o respeito da democracia e do Estado de Direito e, neste sentido, garante a liberdade de expressão dos cidadãos;
 - B. Considerando que a transparência e a participação dos cidadãos fazem parte das evoluções e dos desafios a enfrentar pelas democracias no século XXI;
 - C. Considerando que os denunciantes desempenham um papel importante na sinalização de atos ilegais ou repreensíveis, lesivos do interesse público;
 - D. Considerando que vários casos mediatizados de denunciantes demonstraram que a ação destes permite dar a conhecer disfuncionamentos graves ao público e às autoridades políticas; que estes disfuncionamentos foram então objeto de medidas corretivas;
 - E. Considerando que a ação dos denunciantes se revelou útil em muitos domínios, como a saúde pública, a fiscalidade, o ambiente, a proteção dos consumidores, a luta contra a corrupção e o respeito dos direitos sociais;
 - F. Considerando que, em muitos casos, os autores de denúncias são objeto de represálias, de medidas de intimidação e de tentativas de pressão, para os impedir ou dissuadir de fazer uma denúncia ou para os sancionar por terem feito uma denúncia;
 - G. Considerando que muitos Estados-Membros não garantem a proteção dos autores de denúncias, enquanto que outros introduziram programas avançados para a sua salvaguarda; que daqui resulta uma proteção fragmentada dos denunciantes na Europa, que lhes gera dificuldades quando pretendem conhecer os seus direitos e as modalidades de denúncia, bem como uma incerteza jurídica nas situações transfronteiras;
 - H. Considerando que a Comissão não propôs medidas legislativas adequadas para proteger de modo eficaz os autores de denúncias de irregularidades na União;
 - I. Considerando que o Parlamento Europeu apelou repetidamente à proteção dos autores de denúncias na União;
 - J. Considerando que existem princípios já bem estabelecidos por organizações internacionais, como o Conselho da Europa e a OCDE, bem como jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem;

Papel dos denunciantes e necessidade de os proteger

1. Solicita à Comissão que apresente antes do final deste ano uma proposta legislativa

horizontal destinada a proteger de forma eficaz os autores de denúncias na União Europeia; salienta que existem atualmente várias bases jurídicas possíveis que permitem à União agir nesta matéria; exorta a Comissão a considerar todas estas possibilidades para propor um instrumento coerente e eficaz;

2. Entende-se por denunciante qualquer pessoa que comunique ou revele informações sobre um facto ilícito, ilegal ou lesivo do interesse público, no contexto da sua relação de trabalho, seja no setor público, seja no setor privado, no âmbito de uma relação contratual ou da sua atividade sindical ou associativa;
3. Considera que as informações sobre crimes graves contra o interesse público incluem, sem se lhes limitar, os casos de corrupção, os conflitos de interesses, a utilização ilícita de fundos públicos, as ameaças para o ambiente, a saúde, a segurança pública, a segurança nacional e a proteção da vida privada e dos dados pessoais, a elisão fiscal, a violação dos direitos dos trabalhadores e outros direitos sociais, assim como as violações dos direitos humanos;
4. Sublinha que, já desde há vários anos, o papel dos denunciantes na revelação de crimes graves contra o interesse público tem demonstrado a sua importância e que estes se revelam uma fonte crucial para o jornalismo de investigação, bem como para uma imprensa independente;
5. Constata com preocupação que os autores de denúncias continuam a ser alvo de processos civis e penais em vários Estados-Membros, ao passo que os meios existentes para a sua defesa, o seu acompanhamento e a sua proteção são inexistentes ou pouco eficazes; realça, além disso, que as disparidades entre Estados-Membros conduzem a uma incerteza jurídica e a riscos de tratamento não equitativo;
6. Afirma que a proteção dos denunciantes é fundamental para a correta aplicação das competências da União Europeia;
7. Exorta os Estados-Membros a promoverem o papel positivo dos denunciantes, nomeadamente através de campanhas de sensibilização;

Mecanismo de denúncia

8. Verifica que um dos entraves à ação dos denunciantes reside na falta de mecanismos claramente identificados para lançar o alerta; sublinha que esta ausência redundando no silêncio de muitos autores de denúncias; manifesta-se preocupado face às pressões e às represálias exercidas sobre os denunciantes, sempre que estes contactam a pessoa errada ou a entidade indevida no interior da organização a que pertencem;
9. Destaca que a credibilidade de uma denúncia e a sua validade devem poder ser avaliadas, em parte, de acordo como mecanismo utilizado para a fazer; considera que é necessário instituir um sistema coerente que permita denúncias dentro e fora organização;
10. Insta a Comissão a estudar um sistema em patamares que permita a notificação da denúncia dentro e fora da organização; salienta que, para este efeito, cumpre definir procedimentos claros; considera que as entidades patronais deveriam ser encorajadas a instituir procedimentos de denúncia internos e que, dentro de cada organização, deve

existir uma pessoa encarregada de recolher as denúncias; entende que há que associar os representantes dos trabalhadores à designação da pessoa responsável para este efeito;

11. Considera que o denunciante deverá recorrer, prioritariamente, aos mecanismos de divulgação da própria organização ou às autoridades competentes; sublinha, no entanto que, na ausência de resposta favorável no seio da organização, ou caso se verifique uma situação de perigo para o denunciante ou seja urgente divulgar uma informação, este último deve ter a possibilidade de recorrer a organizações não governamentais ou à imprensa;
12. Considera que a denúncia de irregularidades no exterior da organização sem passar primeiro por uma fase interna não pode constituir motivo para invalidar a denúncia, processar o denunciante ou recusar a sua proteção;

Proteção em caso de denúncia

13. Manifesta a sua preocupação face aos riscos incorridos pelos denunciante no seu local de trabalho e, nomeadamente, os riscos de represálias, diretas ou indiretas, por parte da respetiva entidade patronal e de pessoas que trabalham para, ou em nome, desta última; salienta que estas represálias se traduzem, na maior parte das vezes, numa exclusão, no abrandamento ou na estagnação na carreira, ou até mesmo num despedimento, bem como em situações de assédio moral; realça que estas represálias travam a ação dos autores de denúncias; considera que é necessário introduzir medidas de proteção contra estas práticas de desestabilização; entende que as represálias devem ser objeto de uma penalização e de sanções eficazes; sublinha que, a partir do momento em que é reconhecido o estatuto de denunciante a uma pessoa, devem ser anuladas todas as medidas tomadas contra ela;
14. Manifesta-se preocupado com a prática da «lei da mordaza», que consiste em instaurar processo ou ameaçar um denunciante com um processo judicial, no intuito, não de o condenar, mas de o levar à autocensura ou à exaustão financeira, moral e psicológica;
15. Recorda o risco de processos penais e civis incorrido pelos denunciante; salienta que estes constituem, com muita frequência, a parte mais fraca nos casos de processos; considera necessário prever uma inversão do ónus da prova no que respeita às represálias e às pressões exercidas contra os denunciante; advoga que a confidencialidade deve ser garantida ao longo de todo o processo;
16. Considera que a possibilidade de o denunciante efetuar uma denúncia anónima pode permitir a transmissão de informações que não seriam comunicadas noutras circunstâncias; sublinha, neste contexto, que devem ser instituídos mecanismos de denúncia anónima claramente enquadrados;
17. Salienta que uma pessoa não deve perder o benefício da proteção apenas porque cometeu um erro de apreciação dos factos ou porque a ameaça contra o interesse público não se materializou, desde que, no momento da denúncia, tenha tido motivos razoáveis que a tenham levado a crer na sua veracidade;

Acompanhamento dos autores de denúncias

18. Realça o papel dos sindicatos no acompanhamento e na ajuda a prestar aos denunciante

nas suas diligências no seio da respetiva organização;

19. Salienta que, para além dos riscos profissionais, os denunciantes têm de fazer face a riscos psicológicos e financeiros; considera que há que prever apoio psicológico e assistência judiciária para os denunciantes que a solicitarem, assim como uma assistência financeira em casos de necessidade devidamente justificada e uma indemnização em caso de prejuízos de índole profissional comprovados, que deve ser prevista a título cautelar em caso de processo civil;
20. Insta os Estados-Membros a criarem um órgão independente encarregado de recolher as denúncias, verificar a sua credibilidade e orientar os denunciantes nas suas diligências, nomeadamente face à ausência de resposta favorável no seio da respetiva organização;
21. Exorta a Comissão a propor a criação de um órgão análogo a nível europeu para coordenar as ações dos Estados-Membros, designadamente em situações transfronteiras; considera que este organismo deve também ter a possibilidade de recolher as denúncias, verificar a sua credibilidade e orientar as denunciantes sempre que a resposta dada pelo Estado-Membro do denunciante seja manifestamente inadequada; considera que o mandato do Provedor de Justiça Europeu poderá ser alargado para desempenhar esta função;
22. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Há já vários anos que o papel primordial desempenhado pelos denunciantes na revelação de violações graves do interesse público foi evidenciado por uma sucessão de escândalos em domínios tão variados como a proteção da saúde pública, o ambiente ou a evasão fiscal. Atualmente, a proteção dos denunciantes é um dos meios privilegiados para proteger o interesse público e incentivar um comportamento ético e responsável nas instituições públicas e privadas. As proteções oferecidas, quando existem, são ainda muito insuficientes e demasiado fragmentadas para oferecer um enquadramento coerente na União Europeia, cuja ação se limita, de momento, à proteção setorial.

A relatora considera que a União Europeia deve agir, através de um instrumento legislativo horizontal, de forma consentânea com os seus objetivos em matéria de democracia, pluralismo de opiniões e liberdade de expressão. Atendendo a que diversas bases jurídicas possíveis se oferecem à Comissão Europeia para propor tal instrumento, esta deveria avançar nesta via o mais rapidamente possível.

Muitas normas internacionais já foram desenvolvidas no tocante à proteção dos autores de denúncias, as quais deveriam servir de base à legislação europeia. Em conformidade com essas normas, a definição de denunciante deverá ser suficientemente ampla, de molde a abranger um máximo de situações e, assim, proteger os trabalhadores tanto do setor privado como do setor público, mas também os consultores ou os trabalhadores independentes. Por outro lado, essa definição não se pode limitar apenas às denúncias de factos contrários à lei e deve também abranger as revelações de um ato lesivo do interesse público. Devem ser instituídos mecanismos de denúncia claros no seio das organizações, de forma a permitir as denúncias a nível interno. Estes não podem, no obstante, ser o único meio, pelo que há que autorizar a denúncia a uma instituição independente ou ao público. A nível europeu, cumpre instituir um órgão especificamente consagrado ao aconselhamento, à orientação e à recolha das denúncias de irregularidades.

Para proteger da melhor maneira as pessoas que decidem fazer uma denúncia, deve ser garantida a proteção da confidencialidade e introduzida a inversão do ónus da prova. Por último, o apoio financeiro e psicológico, bem como uma compensação por danos permitiria completar o dispositivo, ao mesmo tempo que deviam ser previstas sanções eficazes contra aqueles que procuram impedir o denunciante de falar.

ANEXO: LISTA DE ENTIDADES OU PESSOAS SINGULARES DE QUEM O RELATOR RECEBEU CONTRIBUIÇÕES

A seguinte lista é elaborada a título meramente facultativo, sob a responsabilidade exclusiva do relator. O relator recebeu das seguintes entidades ou pessoas singulares contribuições aquando da preparação do presente relatório:

Entidade e/ou pessoa singular
UNI Europa
FIRST-CISL
Federação Europeia de Jornalistas
Eurocadres
Transparência Internacional - França
Transparência Internacional
Representação dos sindicatos finlandeses junto da UE
CCI Paris-Ile de France
Ascent-EU - Good Governance, Anti-Corruption & Rule of Law Consultant
CADRES CFDT
EBU
Gabinete de Bruxelas dos Sindicatos Suecos
Representação dos sindicatos finlandeses junto da UE