



Bruxelles, den 20.7.2021
SWD(2021) 723 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Rapport om retsstatssituationen 2021

Landekapitel om Portugal

Ledsagedokument til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Retsstatssituationen i Den Europæiske Union

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -
{SWD(2021) 718 final} - {SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} -
{SWD(2021) 721 final} - {SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

DA

DA

SAMMENDRAG

Det portugisiske retssystemets effektivitet er stadig en udfordring, navnlig hvad angår domstolene i forvaltnings- og skatteretlige sager. Regeringen iværksætter foranstaltninger til at løfte denne udfordring, navnlig ved at styrke administrative voldgiftscentre og etablere særlige hurtigtarbejdende teams. Der arbejdes også på initiativer til at løse problemet med manglende menneskelige ressourcer og investere i digitalisering. Efter at der gentagne gange er blevet givet udtryk for bekymring med hensyn til sagsfordelingen ved domstolene, tager det øverste domstolsråd skridt til at forbedre sagsbehandlingen gennem øget gennemsigtighed i fordelingsystemet. Der er taget initiativer til at styrke retsvæsenets integritet, navnlig ved at udarbejde adfærdskodekser for retsmedlemmer. De hierarkiske forhold i anklagemyndigheden er fortsat genstand for debat, og emnet er under behandling ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager. En reform af strafferetsplejen drøftes i øjeblikket med henblik på at muliggøre hurtigere behandling af komplekse sager. Det er vigtigt, at disse emner behandles i samråd med alle relevante interessenter og tager højde for europæiske standarder.

Strategien til bekæmpelse af korruption for 2020-2024, som regeringen har godkendt, afventer afstemning i parlamentet. Strategien skal opfylde et længe eksisterende behov for at etablere en solid ramme for bekæmpelse af korruption. Regeringen har fremlagt forslag til foranstaltninger, der skal sikre mere effektiv behandling af komplekse korruptionssager. Der arbejdes på at forbedre resultaterne af efterforskning og retsforfølgelse af korruption, men anklagemyndighederne anser manglen på ressourcer til politi og anklagemyndigheder som et problem. En ny ændring fuldendte reformen af systemet til indberetning af aktiver i 2019, men den gennemsigtighedsenhed, der har fået til opgave at bekræfte oplysningerne, har endnu ikke indledt arbejdet. Selv om svingdørsreglerne, der blev ajourført i 2019, stadig mangler at blive gennemført, drøftes ny lobbylovgivning i parlamentet, og der er planer om at revidere lovgivningen om whistleblowere. Der er stadig kun afsat begrænsede ressourcer til rådet for forebyggelse af korruption. Der er oprettet en mekanisme til bekæmpelse af korruption for at bidrage til forebyggelseskapaciteten. Der har været adskillige henstillinger på nationalt plan om korruptionsrisici, herunder interessekonflikter under covid-19-pandemien.

Medietilsynsmyndigheden har fået udvidet sine kompetencer i overensstemmelse med det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester og omfatter nu også videodelingsplatforme, mediekendskab samt nye indberetnings- og registreringskrav. Regeringen har iværksat mediespecifikke støtteforanstaltninger, der skal begrænse de problemer, medierne står over for i forbindelse med covid-19-pandemien. Den juridiske ramme sikrer beskyttelse af journalister. Ikke desto mindre har der været tilfælde af trusler mod og begrænsninger af journalisters professionelle aktiviteter, herunder en sag om overvågning med henblik på at identificere journalisters kilder, hvor rigsadvokaten iværksatte en undersøgelse under kontrol af det øverste råd for anklagemyndigheden. Interessenterne peger også på manglende systematisk indsamling af data vedrørende trusler mod eller vold mod journalister, navnlig online.

Der er vedtaget foranstaltninger til at forbedre gennemsigtigheden i lovgivningsprocessen og kvaliteten af lovgivningen. Navnlig sigter den nye parlamentariske forretningsorden mod at styrke interessenters deltagelse i lovgivningsprocessen. Regeringens brug af nødbeføjelser under undtagelsestilstanden i forbindelse med covid-19-pandemien var betinget af parlamentets godkendelse og efterfølgende kontrol fra parlamentet, domstolene og ombudsmanden. Covid-19-pandemien og nødforanstaltningerne har haft en indvirkning på

civilsamfundsorganisationernes arbejde, og der er blevet tildelt særlig støtte. En ny lov om offentlige tjenester har til formål at strømline de lovgivningsmæssige rammer. Selv om civilsamfundets råderum anses for at være åbent, opstår der nye udfordringer, navnlig på grund af fjendtlighed og pres mod civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere.

I. RETSSYSTEMET

Det portugisiske retssystem er kendetegnet ved et domstolssystem, som omfatter en forfatningsdomstol, en øverste domstol, retter i første og anden instans, den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, domstole i forvaltnings- og skatteretlige sager i første og anden instans samt en revisionsret¹. Det øverste domstolsråd, det øverste råd for domstole i forvaltnings- og skatteretlige sager og det øverste råd for anklagemyndigheden træffer disciplinærforanstaltninger over for de respektive retsbedsmænd og udøver relevante ledelsesmæssige funktioner. De har desuden kompetence til at udpege, forflytte og forfremme dommere og anklagere. Dommere og anklagere udnævnes af de respektive råd efter en almindelig udvælgelsesprøve og på grundlag af de resultater, de pågældende har opnået på obligatoriske uddannelseskurser i centret for juridiske studier. Anklagemyndigheden er uafhængig af den dømmende magt og arbejder uafhængigt af den udøvende magt. Den har sit eget forvaltningssystem, hvor rigsadvokaten er det højeste organ. Portugal er medlem af Den Europæiske Anklagemyndighed. Advokatsamfundet er en uafhængig, offentligretlig juridisk person, der varetager reguleringsfunktioner som led i sin funktion som offentlig myndighed.

Uafhængighed

Opfattelsen af det portugisiske retsvæsenes uafhængighed anses for at være middel til lav. Blandt virksomhederne er niveauet faldet i 2021, og kun 39 % af virksomhederne betegner retsvæsenets uafhængighed som "rimelig god" eller "meget god", hvilket anses for at være et lavt niveau². Blandt borgerne ses en forbedring i forhold til tidligere år, omend der stadig er tale om et middel niveau. 48 % af borgerne betegner retsvæsenets uafhængighed som "rimelig god" eller "meget god"³. Den faldende tendens siden 2018 er således vendt.

Systemet til sagsfordeling ved domstolene er blevet gransket af det øverste domstolsråd, som har vedtaget foranstaltninger til at forbedre systemets gennemsigtighed. Selv om fordelingen af sager sker elektronisk i et system, der foretager tilfældig fordeling, er manuel fordeling muligt i særlige tilfælde⁴. For at sikre gennemsigtighed i situationer, hvor sager fordeles manuelt, og forebygge uregelmæssigheder har det øverste domstolsråd vedtaget regulativ nr. 269/2021, som fastlægger principper, kriterier, krav og procedurer for

¹ I Portugal findes der domstole i strafferetlige sager, søretter, retter i sager om intellektuel ejendomsret, retter i sager om konkurrence, regulering og tilsyn, centrale forundersøgelsesdomstole, voldgiftsretter og fredsdommere findes, hvis antal og kompetence hovedsagelig er fastlagt i de respektive retssystemer (lov nr. 62/2013 af 26. august og lov nr. 78/2001 af 13. juli).

² Figur 50, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er kategoriseret som følger: meget lav (under 30 % af de adspurgte opfatter retsvæsenets uafhængighed som rimelig god eller meget god), lav (mellem 30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %).

³ Figur 48, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁴ Disse omfatter eksempelvis omfordeling af sager under sygefravær eller med henblik på at udjævne sagsbyrden blandt dommere eller håndtere tilfælde af uforenelighed.

situationer, hvor sagsfordelingen ved domstolene ændres, reduceres eller indstilles⁵. Det nye regulativ sigter mod, på linje med europæiske standarder,⁶ at sikre principperne for den "naturlige dommer", lovlighed, forbud mod overførsel af sager samt domstoles uafhængighed og upartiskhed. Som anført i rapporten om retsstatssituationen 2020⁷ har påstande om indblanding i den tilfældige fordeling af sager ved domstolene fået det øverste domstolsråd til at gennemføre undersøgelser med henblik på at finde frem til eventuelle uregelmæssigheder. Efter en undersøgelse af tilfælde af manuel sagsfordeling ved appeldomstole i perioden 2017 til 2020 fandt det øverste domstolsråd i juli 2020 ingen beviser på uberettiget manuel fordeling og afsluttede undersøgelsen, uden at der blev indledt disciplinærsager⁸. Efter en undersøgelse, hvor der blev påvist uregelmæssigheder i sagsfordelingen ved appelretten i Lissabon i tre sager med indikation af magtmisbrug, besluttede det øverste domstolsråd imidlertid at indlede disciplinærsager mod visse dommere, herunder retsformanden og den tidligere retsformand ved den pågældende domstol⁹. Efter at der på ny var givet udtryk for bekymring over sagsfordelingen ved den centrale forundersøgelssdomstol i Lissabon¹⁰, iværksatte det øverste domstolsråd i april 2021 en ny undersøgelse¹¹, der imidlertid ikke viste tegn på brud på disciplinærreglerne¹².

Der er taget initiativer til at styrke retssystemets integritet. Statutten for anklagemyndigheden og statutten for retsbedsmænd¹³ indeholder regler om forpligtelser og uforenelighed for anklagere¹⁴ og dommere¹⁵. I henhold til de pågældende statutter har det øverste domstolsråd¹⁶ og det øverste råd for anklagemyndigheden¹⁷ kompetence til at kontrollere retsbedsmænds indberetninger af indtægter og aktiver og godkende de nødvendige retlige instrumenter i den henseende. Den 12. januar 2021 godkendte det øverste domstolsråd således et regulativ om indberetningsforpligtelser¹⁸. Den 20. oktober 2020 godkendte det øverste råd for anklagemyndigheden desuden et projekt vedrørende en adfærdskodeks, som var genstand for offentlig høring¹⁹. Den endelige version af adfærdskodeksen er endnu ikke vedtaget. En adfærdskodeks for retsbedsmænd ved domstole i forvaltnings- og skatteretlige sager, der skal fastlægge en ramme for etiske standarder, principper og forpligtelser vedrørende udøvelsen af den dømmende magts funktion samt sikre overholdelse af forpligtelser i forbindelse med indberetning af indtægter og interessekonflikter og i sager, der omhandler institutionelle tilbud og repræsentation,

⁵ Regulativet gælder ikke for domstole i forvaltnings- og skatteretlige sager.

⁶ Ifølge europæiske standarder bør sagsfordelingen følge objektive forudfastsatte kriterier (anbefaling CM/Rec(2010)12 fra Europarådets Ministerkomité, punkt 24).

⁷ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Portugal, s. 3.

⁸ Input fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 4; årsrapport 2020 — det øverste domstolsråd, s. 17.

⁹ Bidrag fra det øverste domstolsråd til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 12.

¹⁰ Der var rejst bekymring i 2019, hvilket førte til en undersøgelse, der dog blev afsluttet i 2019, uden at der blev indledt disciplinærsag.

¹¹ Det øverste domstolsråd, pressemeddelelse af 14. april 2021.

¹² Det øverste domstolsråd, pressemeddelelse af 4. maj 2021.

¹³ Se også rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Portugal, s. 3.

¹⁴ Lov nr. 68/2019 af 27. august 2019, kapitel II, afsnit I.

¹⁵ Lov nr. 67/2019 af 27. august 2019, kapitel II, afsnit I.

¹⁶ Ibid., artikel 149, stk. 1, litra x).

¹⁷ Lov nr. 68/2019 af 27. august 2019, artikel 21, stk. 3, litra a).

¹⁸ I juni 2020 godkendte det øverste domstolsråd et projekt vedrørende en adfærdskodeks. I januar 2021 blev projektet opdelt i to dele — "Adfærdskodeks" og "Etiske regler". Rådet godkendte den første del under betegnelsen "Regulativ om indberetningsforpligtelser" og besluttede at udskyde vurderingen af de "Etiske regler" (input fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 4).

¹⁹ Input fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 4. Jf. også afsnit II.

afventer også godkendelse fra det øverste råd for forvaltnings- og skattedomstolene²⁰. Det øverste råd for domstolene i forvaltnings- og skatteretlige sager har desuden godkendt et projekt vedrørende regulativet om indberetningsforpligtelser for retsbedsmænd ved forvaltnings- og skattedomstole i sager om indtægter, aktiver, interesser, uforenelighed og hindringer samt procedurer og inspektioner²¹. Og i november 2020 fremlagde sammenslutningen af dommere en lang række forslag, der skal styrke retssystemets gennemsigtighed og integritet, herunder bl.a. indberetningskanalerne for både borgere og dommere, navnlig i tilfælde af utilbørlig påvirkning eller forsøg på dette²². Det øverste domstolsråd har endnu ikke behandlet forslagene fra sammenslutningen af dommere.

Ordningen, hvor anklagere modtager instrukser inden for den hierarkiske struktur, er gjort til genstand for retslig prøvelse. Som anført i rapporten om retsstatssituationen 2020²³ indeholder den nye statut for anklagemyndigheden, som trådte i kraft i 2020, bestemmelser, der præciserer grænserne for hierarkisk indgriben i straffesager²⁴. I november 2020 gav en ny bindende forskrift fra rigsadvokaten²⁵ mulighed for at give konkrete instrukser til en underordnet anklager i en straffesag. I henhold til den nye forskrift skal sådanne instrukser altid registreres skriftligt i den tilhørende administrative sagsakt, og det skal sikres, at der er mulighed for at afvise instrukser. Interessenter inden for retsvæsenet har udtrykt bekymring for, at denne forskrift kan kollidere med anklageres interne autonomi og være i direkte modstrid med bestemmelserne i statuten for anklagemyndigheden²⁶. I øjeblikket verserer en sag ved den øverste forfatningsdomstol anlagt af sammenslutningen af anklagere²⁷.

Der pågår drøftelser af reformer af det strafferetlige system for at muliggøre hurtigere behandling af komplekse straffesager. Der pågår drøftelser af behovet for at ændre de strafferetlige regler med henblik på en hurtigere behandling af meget komplekse straffesager²⁸. Der har været eksempler på komplekse sager, navnlig omhandlende korrupsion på højt niveau, hvor lovovertrædelser er blevet forældet, og sigtelser er frafaldet som følge af forsinkelser i efterforskningsfasen og den forberedende fase²⁹. Interessenter har udtrykt bekymring for, at opfattelsen af retssystemets manglende kapacitet til at håndtere betydningsfulde sager kan medføre, at borgerne får en negativ opfattelse af systemet³⁰. På det punkt drøftes en række forslag til en ændring af strafferetsplejereglerne. Navnlig fremlagde regeringen i maj 2021 et forslag for parlamentet om foranstaltninger til at øge effektiviteten af strafferetlig forfølgning og straffesager³¹. De omfatter muligheden for at iværksætte individuelle formelle foranstaltninger³² og under retssagen at forhandle om den maksimale strafferamme, såfremt der aflægges tilståelse med hensyn til de faktiske omstændigheder i

²⁰ Bidrag fra Portugals øverste domstol i forvaltningsretlige sager til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 10.

²¹ Ibid.

²² Associação Sindical dos Juizes Portugueses (2020), *Reforço da Transparência e Integridade na Justiça*.

²³ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Portugal, s. 3.

²⁴ Artikel 97, stk. 4.

²⁵ Forskrift nr. 4/2020, af 25. november.

²⁶ Bidrag fra Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) til rapporten om retsstatssituationen, s. 57-58.

²⁷ Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, pressemeddelelse af 6. april 2021.

²⁸ Bidrag fra Portugals øverste domstolsråd til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 11.

²⁹ Jf. også afsnit II.

³⁰ Ibid.; Oplysninger afgivet i forbindelse med landebesøget i Portugal.

³¹ Jf. også afsnit II.

³² I øjeblikket gælder de samme formelle foranstaltninger for alle typer forbrydelser.

anklageskriftet³³. Derudover pågår der drøftelser vedrørende den retlige organisering af forundersøgelsesdomstolene, navnlig den centrale forundersøgelsesdomstol. I øjeblikket har denne specialiserede domstol, der kun har to fungerende dommere, kompetence til at forberede sager omhandlende kompleks eller organiseret kriminalitet, herunder korrupsion, i hele landet³⁴. Navnlig er domstolens brede kompetence og begrænsede antal dommere en kilde til kritik³⁵. I den forbindelse meddelte det øverste domstolsråd den 4. maj 2021, at rådet var positivt indstillet over for at ændre den centrale forundersøgelsesdomstols nuværende organisation og struktur, dog ikke antallet af dommere³⁶. Der vil fra det øverste domstolsråds side blive fremlagt et formelt forslag vedrørende dette for regeringen³⁷. Den 17. juni 2021 godkendte regeringen et lovforslag, som vil blive forelagt parlamentet med forslag om at opløse forundersøgelsesdomstolen i straffesager i Lissabon og flytte dens beføjelser til den centrale forundersøgelsesdomstol i straffesager. Den foreslåede foranstaltning tager sigte på at øge antallet af dommere ved sidstnævnte domstol (fra to til ni), hvilket vil sikre en rationalisering af ressourcerne og styrke bekæmpelsen af økonomisk og finansiel kriminalitet. Det er vigtigt, at de juridiske reformer gennemføres i samråd med alle relevante interessenter³⁸ og tager højde for de relevante europæiske standarder.

Kvalitet

Der er blevet tilført flere menneskelige ressourcer til retssystemet, men der er stadig problemer. I december 2020 blev der iværksat ansættelsesprocedurer for 40 dommer- og 65 anklagerstillinger³⁹. Interessenter melder dog stadig om en markant mangel på dommere og anklagere⁴⁰. Navnlig oplyser domstolene i skatte- og forvaltningsretlige sager, at det samlede antal dommere ved disse domstole i første instans stadig ligger langt under det niveau, der er fastlagt i den retlige ramme, og at mere end 13 % af stillingerne er ubesatte⁴¹. Ved udgangen af 2019 var 11 stillinger som appeldommer ved domstolene i skatte- og forvaltningsretlige sager stadig ubesatte⁴². Rekrutteringsproceduren til oprettelse af rådgivende råd, der kan bistå dommere, og som har været undervejs i flere år,⁴³ blev iværksat i december 2020⁴⁴. De første rådgivende råd ventes oprettet i september 2021⁴⁵. Rådgiverne skal give teknisk bistand og ekspertise på områderne jura, psykologi, regnskabsvæsen, finans og økonomi. Rådene vil kun

³³ Lovforslag nr. 90/XIV/2 af 5. maj 2021. Interessenternes bidrag til høringen om denne lovgivning kan konsulteres online på parlamentets websted.

³⁴ Lov nr. 62/2013 af 26. august, artikel 116 og 120.

³⁵ Oplysninger afgivet i forbindelse med landebesøget i Portugal.

³⁶ Det øverste domstolsråd, pressemeddelelse af 4. maj 2021.

³⁷ Oplysninger fra det øverste domstolsråd i forbindelse med landebesøget i Portugal. Krav om en mere vidtgående ændring af forundersøgelsesfasen er også blevet drøftet. Den 7. april 2021 meddelte den øverste domstols præsident, at han ville foreslå det øverste domstolsråd en ændring af forundersøgelsesfasen i form af en indsnævring af mulighederne for at iværksætte denne fase, men det øverste domstolsråd har ikke taget officiel stilling til dette.

³⁸ Udtalelse nr. 10 (2007) af 23. november 2007 fra Europarådets rådgivende dommerkomité (CCJE) til Europarådets Ministerkomité om det øverste domstolsråd i samfundets tjeneste, punkt 87; CCJE's udtalelse nr. 23 (2020), Dommerforeningens rolle i at understøtte retsvæsenets uafhængighed, punkt 41.

³⁹ Input fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 5.

⁴⁰ Bidrag fra MEDEL til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 58-59.

⁴¹ Det øverste råd for domstolene i forvaltnings- og skatteretlige sager, årsrapport 2019, s. 35; Bidrag fra Portugals øverste forvaltningsdomstol til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 11. Se også rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Portugal, s. 4.

⁴² Bidrag fra Portugals øverste forfatningsdomstol til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 11.

⁴³ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Portugal, s. 4.

⁴⁴ Input fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 5.

⁴⁵ Oplysninger udleveret af justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Portugal.

blive oprettet ved domstole i første instans. Interessenter peger imidlertid på, at der også er behov for rådgivende råd ved domstole i forvaltnings- og skatteretlige sager⁴⁶, hvor behandlingstiden er længere og sagspuklen større⁴⁷, og hvor teknisk ekspertise er påkrævet i mange sager. Anklagemyndigheden er også i gang med at forberede rekruttering af tekniske rådgivere til at bistå offentlige anklagere⁴⁸. Budgetmæssige begrænsninger har imidlertid hidtil forhindret, at der er kommet gang i rekrutteringsprocessen⁴⁹.

Der iværksættes fortsat foranstaltninger til at forbedre retssystemets kvalitet, navnlig på digitaliseringsområdet. Budgettet til informations- og kommunikationsteknologier i retssystemet steg med 23,4 % i 2021, og der er etableret en særskilt fond til støtte for projekter, der sigter mod at modernisere retssystemet⁵⁰; fonden har et budget på 5,1 mio. EUR⁵¹. Antallet af videokonferencesystemer ved domstolene er steget for at kunne håndtere det voksende antal formelle undersøgelser, der udføres uden fysisk fremmøde⁵². Formelle regler giver allerede mulighed for at anvende digital teknologi ved domstolene i mange situationer i civil-, handels-, forvaltnings- og strafferetlige sager⁵³. Implementeringen af programmet "Justiça + Próxima", som har til formål at modernisere retssystemet, fortsatte i 2020 og 2021⁵⁴. Foranstaltningerne i "Tribunal"-projektet, der handler om administrativ forenkling og optimering af støttefunktioner, er blevet udvidet til flere domstole, og det forventes, at antallet af eksempelvis almindelige domstole og "nærdomstole", der indgår i projektet, vil være 300 inden udgangen af 2021. "Tribunal + 360"-projektet⁵⁵, der sigter mod at indføre fuld digitalisering og et papirløst system ved domstolene, også i forbindelse med fremlæggelse af bevismateriale, er stadig i forberedelsesfasen. I forbindelse med den nationale genopretnings- og resiliensplan har Portugal præsenteret reformen "Digital omstilling i retsvæsenet", som har fokus på at forbedre brugen af digitale værktøjer i retsvæsenet, med særlig vægt på domstole i forvaltnings- og skatteretlige sager⁵⁶. Portugal har fremsendt en anmodning om teknisk bistand til et projekt, der skal bistå justitsministeriet med at fremme landets dagsorden for brugerdrevet modernisering af retsvæsenet og udvikling af centrale politiske strategier⁵⁷.

Covid-19-pandemien har kun påvirket retssystemets funktion i begrænset omfang. I marts 2020 blev frister i ikke-hastende sager ved domstolene suspenderet, og ikke-hastende handlinger blev udsat. Ifølge det øverste domstolsråd har almindelige domstole imidlertid været i stand til at håndtere sagspuklen, og gennemførelsesprocenten har ligget stabilt i hele

⁴⁶ Oplysninger udleveret af justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Portugal.

⁴⁷ Jf. også afsnit I.

⁴⁸ Oplysninger udleveret af justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Portugal.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Der ydes støtte til projekter relateret til udstyr og modernisering af domstole, uddannelse og videnskabelig forskning.

⁵¹ Input fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 5.

⁵² Ibid.

⁵³ Figur 40, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁵⁴ Projektet fokuserer på fire søjler — effektivitet, innovation, nærhed og menneskeliggørelse (rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Portugal, s. 4).

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Input fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 7. Reformen skønnes at koste 267 mio. EUR.

⁵⁷ TSI-projektet "Modernisering af retsvæsenet i Portugal". De omfattede emner er: design og implementering af brugercentrerede tvistbilæggelseskanaler og bredere juridiske/retlige tjenester, digitalisering, digitale kompetencer hos interessenter i retsvæsenet samt tilstedeværelsen, kvaliteten, tilgængeligheden og genanvendeligheden af juridiske data.

2020⁵⁸. Foranstaltninger, der allerede var blevet iværksat under den første undtagelsestilstand, var fortsat gældende,⁵⁹ herunder en lov om en ekstraordinær ordning for retslige procedurer, der trådte i kraft den 19. marts 2020⁶⁰. Loven fastsætter, at vidneafhøringer og retsmøder skal finde sted fysisk under hensyntagen til anbefalingerne i sundhedsministeriets sundhedsmæssige sikkerhedsforanstaltninger. Parlamentet har fremsat forslag om at ændre loven, så det bliver muligt at anvende digitale kommunikationssystemer aktiveret af domstolene i forbindelse med undersøgelser, der kræver parternes fysiske tilstedeværelse⁶¹. Forslaget er stadig under behandling.

Effektivitet

Retssystemets effektivitet er forbedret, men der er stadig udfordringer ved domstolene i forvaltnings- og skatteretlige sager⁶². Portugal ser fortsat forbedringer, hvad angår retssystemets effektivitet, navnlig i civil- og handelsretlige sager, hvor behandlingstiden i første instans konstant har været faldende⁶³. Tendensen til et faldende antal ophobede civil- og handelsretlige sager er også fortsat⁶⁴. I forvaltningsretlige sager er behandlingstiden imidlertid stadig lang trods et konstant fald i de seneste år⁶⁵ og en positiv afgørelsesprocent og nåede op over 840 dage i både første og anden instans⁶⁶. Selv om antallet af verserende forvaltningssager i første instans også er faldet marginalt, er det stadig forholdsvis højt⁶⁷. Dette problem er også genstand for en landespecifik henstilling fremsat i forbindelse med det europæiske semester 2020 om behovet for at øge effektiviteten ved skatte- og forvaltningsdomstolene⁶⁸.

Regeringen tager initiativer til at øge effektiviteten i retssystemet. Portugal er fortsat under skærpet tilsyn af Europarådets Ministerkomité på grund af de uforholdsmæssigt lange sagsbehandlingstider på både det civil- og det forvaltningsretlige område⁶⁹. I den forbindelse vedtog regeringen den 30. oktober 2020 en opdateret, samlet handlingsplan med fremlæggelse af foranstaltninger til bekæmpelse af de uforholdsmæssigt lange sagsbehandlingstider⁷⁰. Desuden styrkes forvaltningsretlige voldgiftscentre, så de udgør et alternativ til domstolene i forvaltnings- og skatteretlige sager, hvorved antallet af indgående og verserende sager ved disse domstole sænkes, og der sikres et effektivt retsmiddel⁷¹. Der er også etableret en midlertidig ordning med incitamenter til afslutning af retssager gældende

⁵⁸ Conselho Superior da Magistratura, *Relatório Anual 2020*, s. 96.

⁵⁹ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Portugal, s. 5.

⁶⁰ Lov 1-A/2020 af 19. marts.

⁶¹ Parlamentets lovforslag 30 XIV om professionel repræsentation af interesser.

⁶² Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Portugal, s. 5.

⁶³ Figur 7, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁶⁴ Figur 15, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁶⁵ Figur 9 og 10, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁶⁶ Figur 13, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁶⁷ Figur 16, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁶⁸ Rådets henstilling af 20. juli 2020 om Portugals nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram 2020.

⁶⁹ H46-20 Vicente Cardoso group mod Portugal (sag nr. 30130/10). Det påpeges, at retssystemets effektivitet ifølge Europarådets anbefalinger er en væsentlig betingelse for retssikkerheden og borgernes tillid til retsstatsprincippet (Europarådets Ministerkomité's anbefaling CM/Rec(2010)12, punkt 30).

⁷⁰ Meddelelse fra Portugal vedrørende sagen Vicente Cardoso mod Portugal (sag nr. 30130/10), DH-DD (2020)952 af 30. oktober 2020.

⁷¹ Input fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 7. Jf. også EU's resultattavle for retlige anliggender 2021, figur 27.

for alle retsområder⁷². Der er også ved at blive vedtaget foranstaltninger for at gøre insolvensbehandlingen mere effektiv⁷³. I forbindelse med den nationale genopretnings- og resiliensplan har Portugal desuden fremlagt reformer og investeringsprojekter, der har til formål at øge retssystemets effektivitet⁷⁴. Som anført i rapporten om retsstatssituationen 2020⁷⁵ er der oprettet særlige hurtigtarbejdende teams, som skal tage sig af sagspuklen ved domstolene i skatte- og forvaltningsretlige sager. Data offentliggjort i 2021 viser, at disse teams i deres første aktive år gjorde det muligt at nå en afgørelse i en tredjedel af de sager, der var anlagt inden 2013, hvilket var mere end de oprindeligt opstillede mål⁷⁶. Interessenter gør dog opmærksom på, at der også bør ske en styrkelse af teams i anden og tredje instans, så der undgås et sagsefterslæb i hele retssystemskæden⁷⁷.

II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Der har ikke været nogen udvikling af betydning i den institutionelle ramme for bekæmpelse af korruption i Portugal siden sidste rapporteringsperiode. Den centrale afdeling for efterforskning og retsforfølgelse (DCIAP), der er oprettet under den offentlige anklagemyndighed, har ansvaret for efterforskning og retsforfølgelse af alvorlige lovovertrædelser, herunder korruption og økonomisk og finansiell kriminalitet, og koordinerer de efterforskninger, der foretages af den nationale enhed for bekæmpelse af korruption (UNCC), der er en efterforskningsenhed under kriminalpolitiet⁷⁸. Med hensyn til forebyggelse af korruption blev der i 2021 oprettet en mekanisme til bekæmpelse af korruption for at bidrage til forebyggelseskapaciteten. Efter der er kommet ny ledelse i revisionsretten, er der blevet udnævnt en ny leder af rådet for forebyggelse af korruption. Rådet for forebyggelse af korruption er en enhed under revisionsretten. Gennemsigthedsmyndigheden, som blev oprettet i 2019, har ansvar for at overvåge og kontrollere indberetninger af aktiver og interesseerklæringer fra indehavere af politiske hverv og højtstående udnævnte embedsmænd, men har endnu ikke påbegyndt sit virke.

Ekspertter og virksomhedsledere opfatter stadig korruptionsniveauet i den offentlige sektor som relativt lavt. I Transparency Internationals korruptionsindeks scorede Portugal i 2020 61 ud af 100, og landet ligger som nr. 10 i EU og nr. 33 globalt⁷⁹. Denne opfattelse har ligget relativt stabilt⁸⁰ i de seneste fem år⁸¹.

⁷² Gennem retshandel, tiltalefrafald, forlig og tilståelse.

⁷³ Bekendtgørelse nr. 126/2021 af 24/6 regulerer domstolsadministratorers direkte søgning i databaser hos skattemyndighederne og socialsikringsmyndighederne, Caixa Geral de Aposentações og løngarantifonden samt matrikel-, handels- og køretøjsregistre, civile registre og andre lignende registre eller arkiver med henblik på at indhente oplysninger om skyldnere, deres aktiver og placeringen af disse.

⁷⁴ Bilag til forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse om godkendelse af vurderingen af Portugals genopretnings- og resiliensplan (COM(2021) 321 final) af 16. juni 2021. Ifølge komponent 18 i genopretnings- og resiliensplanen påtænker Portugal navnlig at oprette specialiserede afdelinger ved domstole i forvaltnings- og skatteretlige sager i anden og tredje instans samt at fremskynde insolvensbehandlingen og tilpasse dem til princippet om "digital betjening som udgangspunkt".

⁷⁵ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Portugal, s. 5.

⁷⁶ Det øverste råd for domstolene i forvaltnings- og skatteretlige sager, årsrapport for 2019, s. 76.

⁷⁷ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Portugal.

⁷⁸ UNCC er en specialiseret operationel enhed, der har ansvar for at efterforske korruption og dermed forbunden kriminalitet som f.eks. bestikkelse eller underslæb med offentlige midler. UNCCs beføjelser dækker hele landet.

⁷⁹ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2020 (2021), s. 2-3. Opfattelsen af korruptionsniveauet er kategoriseret som følger: lavt (eksperters og virksomhedslederes opfattelse af

Den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse for 2020-2024 er blevet godkendt af regeringen og ledsages af et forslag om at revidere de strafferetlige rammer. Efter at være blevet sendt i offentlig høring i oktober 2020⁸² blev strategien godkendt af ministerrådet den 18. marts⁸³. Strategien sigter mod at skabe en sammenhængende og robust ramme for korruptionsbekæmpelse⁸⁴ og omfatter foranstaltninger til bedre sporing, forebyggelse og retsforfølgelse af korruption og til sikring af, at retssystemet kan handle hurtigt og effektivt og pålægge lovovertrædere passende sanktioner. Som et første skridt i gennemførelsen godkendte regeringen den 29. april 2021 en række forslag til ændring af eksisterende lovbestemmelser⁸⁵, navnlig på det strafferetlige område⁸⁶. Oprettelsen af en ny enhed, den nationale korruptionsbekæmpelsesmekanisme, der er uafhængig af regeringen og parlamentet, blev godkendt den 25. maj 2021 ved et regeringslovdekret⁸⁷. Med denne lov godkendes også den generelle ordning for forebyggelse af korruption. Mekanismen vil overvåge gennemførelsen af den forebyggende ramme og pålægge enheder, der ikke overholder reglerne, administrative bøder⁸⁸.

Regeringen har foreslået foranstaltninger til at øge effektiviteten af strafferetlig forfølgning, da der stadig er udfordringer i behandlingen af korruptionssager på højt plan. Afdelingen for efterforskning og retsforfølgelse (DIAP), der er oprettet under den offentlige anklagemyndighed, er fortsat ansvarlig for at efterforske alvorlige lovovertrædelser, herunder korruption på højt plan og økonomisk kriminalitet⁸⁹. Den centrale afdeling for efterforskning og retsforfølgelse (DCIAP) består af 40 af republikkens anklagere, hvoraf syv er dedikeret til efterforskning af korruptionsrelaterede forbrydelser og økonomiske

korruption i den offentlige sektor ligger over 79), relativt lavt (score på 79-60), relativt højt (score på 59-50), højt (score under 50).

⁸⁰ I 2015 var scoren 64, mens den i 2020 er 61. Scoren stiger/falder markant, hvis den ændrer sig med mere end 5 point, forbedres/forringes (ved ændringer på 4-5 point), er relativt stabil (ved ændringer på 1-3 point) i de seneste fem år.

⁸¹ Dataene fra Eurobarometerundersøgelsen af borgeres og virksomheders opfattelse af og erfaring med korruption, som blev indberettet sidste år, opdateres hvert andet år. Det seneste datasæt er Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020) og Flash Eurobarometer-undersøgelse 482 (2019).

⁸² Den offentlige høring løb fra den 3. september 2020 til den 23. oktober 2020 og blev afsluttet med en statuskonference den 21. november 2020, hvor bidragene fra høringen blev fremlagt og drøftet.

⁸³ Ministerrådets beslutning nr. 37/2021, godkendelse af den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse.

⁸⁴ Jf. Europa-Kommissionen, landerapport for Portugal for 2020, SWD(2020) 521 final, s. 64.

⁸⁵ Dette vedrører ændringer af straffeloven, strafferetsplejeloven, selskabsloven, lov nr. 34/87 af 16. juli 1987 (som fastlægger reglerne om indehavere af politiske hvervs ansvar), lov nr. 36/94 af 29. september 1994 (som fastlægger foranstaltninger til bekæmpelse af korruption og økonomisk og finansiel kriminalitet), lov nr. 50/2007 af 31. august 2007 (som fastlægger reglerne om strafansvar for adfærd, der kan påvirke sandheden, loyaliteten og korrektheden i sportskonkurrencer), og lov nr. 20/2008 af 21. april 2008 (som fastlægger reglerne for strafansvar for korruption inden for international handel og i den private sektor).

⁸⁶ Lov nr. 68/2019 af 27. august, artikel 58 — Competence. De omfatter kriminalitetstyper som hvidvask; korruption, underslæb og økonomisk deltagelse i forretningsaktiviteter; skadelig forvaltning af en økonomisk enhed i den offentlige sektor; svig i form af uberettiget opnåelse af eller misbrug af støtte, tilskud eller kreditter; økonomisk og finansiel kriminalitet begået på en organiseret måde ved hjælp af computerteknologi; økonomisk og finansiel kriminalitet med en international eller grænseoverskridende dimension.

⁸⁷ Lovdekret nr. 960/XXII/2021.

⁸⁸ Disse enheder omfatter privatejede virksomheder (bortset fra mikrovirksomheder og små virksomheder), staten, autonome regioner (dvs. Azorerne og Madeira), lokale myndigheder og andre offentligtretlige juridiske personer (den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse for 2020-2024, s. 41).

⁸⁹ Lov nr. 68/2019 af 27. august, artikel 58 — Competence.

og finansielle internationale eller tværnationale overtrædelser⁹⁰. Kriminalpolitiets nationale enhed til bekæmpelse af korruption er specialiseret i efterforskning af økonomisk og finansiell kriminalitet, herunder korruption, og handler under DCIAP's koordinering i forbindelse med efterforskning af komplekse sager⁹¹. Bestræbelserne på at forbedre resultaterne af efterforskning og retsforfølgelse af korruption fortsætter. Alene i 2020 modtog kriminalpolitiet 503 straffesager⁹² og afsluttede 553. Samme år rejste kriminalpolitiet tiltale i 90 korruptionsrelaterede sager⁹³. Hvad angår straffen for korruption, er andelen af betingede domme stadig relativt høj, idet kun 15 % af de personer, der i 2019 blev dømt for korruption, blev idømt fængselsstraffe, mens 54 % fik en betinget dom⁹⁴. Den alvorligste hindring for retsforfølgelse af korruptionsrelaterede sager synes at være den fortsatte mangel på ressourcer i politiet og anklagemyndigheden⁹⁵. Dette resulterer igen i betydelige forsinkelser, f.eks. i efterforsknings- og forundersøgelsesfasen, og navnlig i nogle fremtrædende komplekse korruptionssager, der involverer højtstående embedsmænd, som ikke kunne afsluttes inden forældelsesfristens udløb⁹⁶. Med henblik på at løse dette vedvarende problem har regeringen foreslået foranstaltninger til at fremskynde store anklageskrifter og retssager i henhold til den nationale strategi til bekæmpelse af korruption⁹⁷, selv om strategien ikke specificerer konkrete foranstaltninger med hensyn til tildeling af ressourcer⁹⁸.

Rådet for forebyggelse af korruption (CPC) fortsætter sit arbejde med at forebygge korruption. Rådet udsteder henstillinger til forebyggelse af korruptionsrisici og overvåger henstillingernes gennemførelse. I rapporteringsperioden gennemførte CPC 86 pædagogiske besøg hos offentlige myndigheder i hele landet, navnlig med fokus på myndigheder, der arbejder inden for områder præget af høj risiko samt områder, hvor der er behov for at øge kendskabet til forebyggelse af uregelmæssigheder i brugen af offentlige midler⁹⁹. Under covid-19-pandemien koncentrerede rådet sin indsats om at øge kendskabet til forebyggelse af korruption i sundhedssektoren og inden for budgetgennemførelse, navnlig på lokalt plan. Selv om den nye strategi til forebyggelse af korruption har fokus på behovet for større kapacitet til

⁹⁰ De regionale afdelinger for efterforskning og retsforfølgelse (Coimbra, Évora, Lissabon og Porto) har 36 anklagere. Input fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 9.

⁹¹ Den nationale enhed for bekæmpelse af korruption (UNCC) er i henhold til lovdekret 137/2019 af 13. september en central kriminalefterforskningsenhed med hovedsæde i Lissabon og med kompetence i hele Portugal. Uden for Lissabon udøver de centrale efterforskningsenheder deres beføjelser gennem afdelinger oprettet hos de lokale kriminalefterforskningsenheder. UNCC har 12 forskningsenheder og 106 ansatte, som er kriminalefterforskere.

⁹² Der er tale om nye sager, genåbnede sager og sager, der indleder en selvstændig efterforskning vedrørende kriminalitet, der ikke er registreret af kriminalpolitiet, men af andre myndigheder, normalt anklagemyndigheden.

⁹³ Statistik over kriminalpolitiets korruptionssager i 2019; input fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021, bilag I.

⁹⁴ Oplysninger om 2017-2018 findes i rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Portugal, s. 7. Dataene her vedrører domme i straffesager afsagt ved domstolene i første instans; Input fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021, bilag I. Yderligere oplysninger findes i Generaldirektoratet for retlige anliggenders onlinedatabase (2019), Justice Statistics: Corruption.

⁹⁵ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Portugal, bidrag fra Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) til rapporten om retsstatssituationen, s. 58; Público (2020), "Manglende menneskelige ressourcer forklarer langsommelighed i retsvæsenet i korruptionssager, siger PGR", Público, 6. januar 2020.

⁹⁶ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Portugal.

⁹⁷ Oplysninger udleveret af justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Portugal. Jf. også afsnit I.

⁹⁸ Strategien anerkender behovet for at identificere og analysere årsagerne til forsinkelser i komplekse sager for bedre at kunne tildele ressourcer. Oplysninger udleveret af justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Portugal.

⁹⁹ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Portugal.

forebyggelse af korruption, er de ressourcer, der er tildelt rådet, i øjeblikket stadig begrænsede¹⁰⁰. Det er endnu uvist, om den nyligt oprettede korruptionsbekæmpelsesmekanisme, som vil integrere rådet for forebyggelse af korruption, vil bidrage til at øge kapaciteten til at forebygge korruption¹⁰¹.

Der ses endnu ingen effekt af reglerne om interessekonflikter og de etiske regler trods forbedringerne af systemet for højtstående embedsmænds integritet i 2019. Siden 2019 har der været adfærdskodekser til regulering af etik, interessekonflikter og uforenelighed¹⁰² for statsansatte¹⁰³. For medlemmer af parlamentet gælder også en adfærdskodeks¹⁰⁴, og det parlamentariske udvalg for gennemsigtighed og medlemmernes statut overvåger og håndhæver adfærdskodeksen. I april 2021 nedsatte udvalget en arbejdsgruppe for anvendelse af kodeksen¹⁰⁵ og offentliggjorde retningslinjer for parlamentsmedlemmers modtagelse af gaver og repræsentation samt henstillinger om uforenelighed¹⁰⁶. Der foreligger endnu ingen vurdering af effektiviteten af systemet til forebyggelse af interessekonflikter¹⁰⁷. Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco) hilste disse forbedringer velkommen, men opfordrer til at indføre passende tilsynsmekanismer, herunder sanktioner for upassende handlinger, som der ikke er taget højde for i kodeksen¹⁰⁸. I oktober 2020 blev et udkast til etiske regler for anklagere godkendt. Udkastet er i øjeblikket i offentlig høring¹⁰⁹. Hvad dommere angår blev et regulativ om indberetningsforpligtelser godkendt i sommeren 2020¹¹⁰.

Der er indført nye regler for at harmonisere systemet for angivelse af aktiver for politiske embedsmænd og højtstående embedsmænd. I henhold til de nye bestemmelser, der blev vedtaget i november 2020, er indehavere af politiske poster og højtstående embedsmænd nu forpligtet til i et enkelt dokument at fremlægge en erklæring om deres indkomst, aktiver, interesser, uforenelighed og hindringer¹¹¹. Reformen bebuder desuden oprettelsen af en digital onlineplatform til offentliggørelse af indberetninger med henblik på levering af oplysninger om stillinger, hverv og eksterne aktiviteter udført i mandatperioden og de foregående tre år. Reformen løser imidlertid ikke problemet med mangel på hyppige

¹⁰⁰ De ansatte omfatter: 3 assistenter, 1 rådgiver, 2 konsulenter og 1 underviser.

¹⁰¹ Lovdekret nr. 960/XXII/2021.

¹⁰² Lov nr. 7/93 af 1. marts 1993, artikel 20, stk. 1. Siden 2019 er systemet vedrørende uforenelighed for højtstående embedsmænd blevet revurderet med henblik på at udvide omfanget af uforenelige offentlige funktioner til også at omfatte offentlige virksomheder og andre selskaber, hvor staten har kapitalandele.

¹⁰³ Ministerrådets beslutning nr. 184/2019.

¹⁰⁴ Parlamentets beslutning nr. 210/2019.

¹⁰⁵ I forbindelse med landebesøget i Portugal blev Kommissionen underrettet om, at udvalget har udarbejdet en rapport om anvendelsen af kodeksen, og at der hidtil ikke er konstateret nogen overtrædelse af kodeksen. Rapporten er angiveligt offentliggjort på følgende websted: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/14CTED/GTACC/Paginas/Composicao.aspx>.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ GRECO Fourth Evaluation Round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors — Second Interim Compliance Report Portugal, s. 6.

¹⁰⁸ Ibid. s. 4.

¹⁰⁹ Den offentlige anklager (20. oktober 2020), udkast til adfærdskodeks for retsembedsmænd i det offentlige ministerium — offentlig høring.

¹¹⁰ Jf. også afsnit I.

¹¹¹ Lov 69/2020 af 9. november 2020, artikel 1. Desuden blev der ved lov nr. 69/2020 af 9. november indført offentlig adgang til oplysningerne i interesseregistret i erklæringen "Declaração Única", herunder stillinger, funktioner og aktiviteter, som højtstående embedsmænd og politiske embedsmænd har varetaget under mandatet, samt i de tre foregående år.

indholdsmæssige kontroller af individuelle indberetninger, som anbefalet af GRECO¹¹². GRECO udtrykker også stadig bekymring over manglende sanktioner for mindre brud på indberetningsforpligtelser¹¹³. Den nye gennemsigtighedsenhed, der oprindeligt var planlagt oprettet i 2020 som en del af forfatningsdomstolen¹¹⁴, vil, når den indleder sit virke, få ansvar for at kontrollere indberetningerne fra politiske og ledende embedsmænd¹¹⁵. Enheden er dog endnu ikke i drift, da den mangler både ressourcer og lokaler¹¹⁶.

Selv om svingdørsreglerne stadig mangler at blive gennemført, drøftes ny lobbylovgivning i parlamentet. Svingdørsreglerne blev ajourført i 2019¹¹⁷. Regler om aktiviteter efter et ansættelsesforholds ophør, herunder en karenperiode på tre år, gælder i øjeblikket for politiske og ledende embedsmænd, herunder rådsmedlemmer og bestyrelsesmedlemmer i statsejede virksomheder¹¹⁸. Sanktioner for manglende overholdelse består i et treårigt forbud mod at varetage opgaver i et offentligt embede¹¹⁹. Det er forfatningsdomstolens og anklagemyndighedens opgave at anvende loven. Der er dog stadig ingen enhed, der er ansvarlig for at holde øje med brud på restriktionerne efter et ansættelsesforhold, hvilket skaber bekymring med hensyn til håndhævelsen af restriktionerne¹²⁰. Hvad lobbyvirksomhed angår arbejdes der på at vedtage ny lovgivning, der regulerer lobbyaktiviteter¹²¹. Tre parlamentariske grupper har fremsat forslag til lovgivning, der har til formål at ændre de foreslåede regler¹²², med henblik på at løse de problemer, der førte til præsidentens veto i 2019¹²³. Den parlamentariske proces pågår, men der foreligger ingen oplysninger om tidshorisonten for godkendelse og gennemførelse. Greco har

¹¹² GRECO Fourth Evaluation Round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors — Second Interim Compliance Report Portugal, s. 8.

¹¹³ Ibid., s. 7.

¹¹⁴ Artikel 4 i organisk lov nr. 4/2019 af 13. september 2019 fastsætter, at det er regeringens opgave at afsætte de midler i det foreslåede statsbudget for 2020, under statens almindelige udgifter relateret til forfatningsdomstolen, der er nødvendige til at oprettelse og drift af gennemsigtighedsenheden samt til oprettelse af den lovpligtige elektroniske platform.

¹¹⁵ Det fremgår af artikel 5 i organisk lov nr. 4/2019 af 13. september 2019, at der, så længe gennemsigtighedsenheden ikke er oprettet, skal indsendes individuelle indberetninger med angivelse af indkomst, aktiver og interesser til forfatningsdomstolen, som granskes i medfør af den tidligere ordning.

¹¹⁶ GRECO Fourth Evaluation Round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors — Second Interim Compliance Report Portugal, s. 8.

¹¹⁷ Ved lov nr. 52/2019 af 31. juli 2019 blev der indført en række reformer, herunder bl.a. forbud mod, at bestyrelsesmedlemmer i statsejede virksomheder kan beklæde stillinger i den overtagende enhed eller hos koncessionshaveren i op til tre år fra datoen for salget eller tildelingen af de aktiver, som de er involveret i; og en treårig karenperiode for rådsmedlemmer, hvor de har forbud mod at udføre arbejde som underordnet ansat eller varetage konsulentopgaver i internationale organisationer, som de har etableret institutionelle forbindelser med i deres offentlige embede. Se rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Portugal, s. 9.

¹¹⁸ Lov nr. 52/2019 af 31. juli 2019, artikel 10.

¹¹⁹ Lov nr. 52/2019 af 31. juli 2019, artikel 11, stk. 3.

¹²⁰ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Portugal.

¹²¹ Oplysninger udleveret af parlamentet i forbindelse med landebesøget i Portugal. Jf. også bidrag fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 13-14.

¹²² Lovforslag 253/XIV/1.

¹²³ Det lykkedes ikke at få vedtaget et lovforslag om lobbyvirksomhed, efter at præsidenten henviste et lovforslag, som parlamentet havde vedtaget i juni 2019, til fornyet behandling. Se rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Portugal, s. 9.

understreget behovet for at præcisere omfanget af de tilladte kontakter mellem medlemmer af parlamentet og tredjeparter, som der endnu ikke er taget stilling til¹²⁴.

Det nuværende system til beskyttelse af whistleblowere er under revidering. Den nationale strategi til bekæmpelse af korruption er en forbedring af den retlige ramme for beskyttelse af whistleblowere, der stammer fra 2008,¹²⁵ i form af nye sikkerhedsforanstaltninger, herunder offentlige overholdelsesprogrammer og styrkede indberetnings- og beskyttelsesværktøjer¹²⁶. Rådet for forebyggelse af korruption har ansvaret for at overvåge klagesystemet og henvise klager til rigsadvokaten, der har ansvaret for at efterforske korruptionsrelaterede sager¹²⁷. Anklagemyndigheden forvalter et elektronisk whistleblowingsystem til indberetning af sager, herunder korruption og korruptionsrelaterede forbrydelser begået i den offentlige og den private sektor¹²⁸.

Flere institutioner har gjort opmærksom på behovet for at adressere korruptionsrisici udløst af covid-19-pandemien. I forbindelse med nødforanstaltninger til håndtering af covid-19-pandemien offentliggjorde rådet for forebyggelse af korruption en henstilling om forebyggelse af risici for korruption og korruptionsrelaterede forbrydelser¹²⁹. I henstillingen understreges behovet for, at alle beslutningstagere og embedsmænd opretholder de højeste niveauer af gennemsigtighed, etik og integritet, og de opfordres til at vedtage foranstaltninger til forebyggelse og begrænsning af korruptionsrisici i udøvelsen af deres offentlige hverv¹³⁰. Parlamentet vedtog en beslutning om forebyggelse af risici for korruption og korruptionsrelaterede forbrydelser i forbindelse med covid-19, herunder risici for interessekonflikter, og opfordrede til at sikre gennemsigtighed og integritet inden for specifikke risikoområder som offentlige indkøb, sundhed og infrastruktur¹³¹. Revisionsretten udvikler også en række revisionshandlinger til håndtering af de øgede risici, der er forbundet med brugen af offentlige ressourcer i forbindelse med covid-19-pandemien¹³².

III. MEDIEPLURALISME OG MEDIEFRIHED

Ytrings- og informationsfrihed samt mediefrihed og -pluralisme er beskyttet af forfatningen¹³³. Forfatningens artikel 39 stiller krav om oprettelse af et uafhængigt

¹²⁴ GRECO Fourth Evaluation Round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors — Second Interim Compliance Report Portugal, s. 4.

¹²⁵ Lov nr. 19/2008 af 21. april 2008. Der findes andre spredte regler om whistleblowere ud over den nævnte generelle regel, nemlig dem, der er fastsat i lov nr. 93/99 af 14. juli (vidnebeskyttelse); i lov nr. 83/2017 af 18. august 2017 som ajourført ved lov nr. 58/2020 af 31. august 2020 (artikel 108, stk. 5), i forbindelse med bekæmpelse af hvidvaskning af penge og terrorisme; og i værdipapirloven, lov om kreditinstitutter og finansielle virksomheder samt lov om kollektive investeringsinstitutter.

¹²⁶ Input fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 14-15.

¹²⁷ I 2019 behandlede og analyserede rådet for forebyggelse af korruption 796 henvendelser (783 judicielle henvendelser plus 13 undersøgelsesrapporter), hvilket var en stigning på ca. 31,7 % i forhold til de 604 henvendelser, der blev registreret i 2018.

¹²⁸ I 2019 blev der indledt 249 efterforskninger og 31 forebyggende efterforskninger, mens 787 klager blev sendt til andre enheder, og 896 klager blev lukket.

¹²⁹ Rådet for forebyggelse af korruption (2020), henstilling — forebyggelse af risici for korruption og korruptionsrelaterede forbrydelser som led i indsatsen til bekæmpelse af covid-19-pandemien.

¹³⁰ Denne henstilling er rettet mod alle offentlige organer og enheder og mod alle øvrige enheder, uanset deres art, der deltager i forvaltningen af eller kontrollen med offentlige midler og andre offentlige værdier.

¹³¹ Parlamentets beslutning nr. 4/2021.

¹³² Revisionsretten, risici forbundet med brugen af offentlige ressourcer i forbindelse med håndtering af nødsituationer (covid-19).

¹³³ Artikel 37-38.

tilsynsorgan, der overvåger medievirksomheders aktiviteter inden for radio samt trykte og audiovisuelle medier¹³⁴. Der er vedtaget lovgivning med henblik på gennemførelse af det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester. Straffeloven¹³⁵ beskytter journalister, når de udøver deres aktiviteter, på niveau med andre "beskyttede personer" (dommere, advokater, vidner, sikkerhedspersonale og sportsdommere).

Medietilsynsmyndigheden erhvervede nye kompetencer og styrkede sit samspil med medieinteressenter. Den specifikke lov om oprettelse af medietilsynsmyndigheden (*Entidade Reguladora para a Comunicação Social*, ERC)¹³⁶ har ikke undergået væsentlige ændringer. Medietilsynsmyndighedens beføjelser er imidlertid blevet udvidet i forbindelse med gennemførelsen af det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktivet), i takt med at Portugal ændrede loven om fjernsyn og om on-demand audiovisuelle tjenester i denne forbindelse¹³⁷. De nye kompetencer vedrører bl.a. samarbejde med andre tilsynsmyndigheder i EU, videodelingsplatforme og yderligere indberetnings- og registreringsopgaver (f.eks. lister over udbydere af audiovisuelle on-demand tjenester, udbydere af radio- og TV-tjenester samt udbydere af videodelingsplatformstjenester). Nogle af disse nye kompetencer vil fordrø nye strukturer og tekniske ressourcer. I betragtning af den vigtige rolle, som medietilsynsmyndigheden spiller i mediesektoren, har den styrket sit samspil med de mest relevante interessenter (f.eks. journalisternes erhvervsudvalg, den portugisiske pressesammenslutning og journalistforbundet) og deltager i møderne i det nyligt oprettede rådgivende råd for journalistik¹³⁸. Det rådgivende råd har drøftet de aspekter af den retlige ramme, hvor der er behov for en opdatering.

Som oplyst sidste år sikres gennemsigtigheden i medieejerskab. Som følge af medietilsynsmyndighedens effektive gennemførelse af den specifikke lov¹³⁹, der regulerer gennemsigtigheden af ejerskabet på alle mediemarkeder, herunder online, registrerer observatoriet for mediepluralisme 2021 (MPM 2021) i sin landerapport om Portugal lav risiko på dette område¹⁴⁰. MPM 2021 viser en høj koncentration af nyhedsmedier, navnlig på grund af et begrænset antal spillere, der kontrollerer medieindustrien¹⁴¹. Ikke desto mindre vurderer medietilsynsmyndigheden i en nylig undersøgelse medielandskabet som forskelligartet og pluralistisk¹⁴².

Regeringen har iværksat mediespecifikke støtteforanstaltninger, der skal begrænse mediernes vanskeligheder i forbindelse med covid-19-pandemien. Foranstaltningerne består af en forhåndsftale om køb af en institutionel annoncepakke til en værdi af 15 mio. EUR¹⁴³. Eftersom mere end halvdelen af dette beløb gik til de tre store mediekoncerner, giver dette anledning til visse bekymringer, og interessenter og akademikere opfordres til en debat

¹³⁴ Lov nr. 53/2005, statut for ERC, artikel 6, fastsætter, at "alle enheder, der udøver medieaktiviteter inden for den portugisiske stats jurisdiktion, er underlagt tilsynsrådets overvågning og intervention (...)".

¹³⁵ Artikel 132, stk. 2, litra 1).

¹³⁶ Statut for ERC (lov nr. 53/2005 af 8. november 2005).

¹³⁷ Lov 74/ 2020 af 19. november 2020.

¹³⁸ Oplysninger udleveret af EFR i forbindelse med landebesøget i Portugal.

¹³⁹ Lov 78/2015 af 29. juli.

¹⁴⁰ Landerapport om overvågning af mediepluralisme i Portugal for 2021, s. 11.

¹⁴¹ Der ses høje niveauer for ejerskabskoncentration inden for TV, radio og trykte medier. Det er en udfordring at skaffe komplette, opdaterede oplysninger om onlinemediemarkederne. Jf. landerapporten om overvågning af mediepluralisme i Portugal for 2021, s. 11, 19.

¹⁴² ERC, Tilsynsrapport 2019 (Mediernes gennemsigtighed), s. 241.

¹⁴³ Ibid., s. 12. Lovdekret 20-A/2020 af 6. maj 2020 og ministerrådets beslutning nr. 38-B/2020 af 15. maj 2020.

om en mere retfærdig og vedvarende politik til støtte for kvalitetsjournalistik¹⁴⁴. Bortset fra denne ekstraordinære hjælpepakke er der ingen direkte subsidier til andre medier end public service-medier¹⁴⁵. Interessenter har peget på forværringen af branchens vilkår, idet 30 lokale medievirksomheder er forsvundet siden pandemiens begyndelse, en række mediekoncerner har foretaget budgetnedskæringer¹⁴⁶, og 80 ansatte fra en stor mediekoncern er blevet afskediget på trods af støtte fra staten. Gennemsigtighed i forbindelse med statslig annoncering reguleres¹⁴⁷ fortsat i vid udstrækning, og medietilsynsmyndigheden fører tilsyn med overholdelsen heraf.

Standarderne for beskyttelse af journalister er fortsat høje. Ændringer af straffeloven i 2018 gav journalister større beskyttelse, når de udøver deres aktiviteter. Efter disse ændringer er journalister nu omfattet af de kategorier af erhverv, der har fået forbedret deres beskyttelse, og angreb på journalister betragtes nu som "offentlige forbrydelser", hvilket betyder, at retsforfølgelse ikke afhænger af, om ofre indgiver formelle klager. Den slags angreb er stadig relativt sjældne i Portugal, men interessenter fra mediebranchen peger på manglen på systemisk indsamling af data vedrørende trusler og vold mod journalister. Det kan betyde, at vold, navnlig onlinebaseret vold, er underrapporteret¹⁴⁸. Ifølge MPM 2021 synes lovgivning og retspraksis at beskytte journalister effektivt¹⁴⁹.

Journalister har i den seneste tid stået over for trusler og en begrænsning af deres professionelle aktiviteter. I januar 2021 kom det frem, at fire portugisiske journalister var blevet sat under politiovervågning efter anmodning fra en offentlig anklager, der ønskede at finde frem til journalisternes kilder¹⁵⁰. Afgørelsen var blevet truffet uden retskendelse fra en undersøgelsesdommer. Interessenter udtrykte bekymring over alvoren af denne handle måde og krævede anklagemyndighedens hurtige reaktion for at sikre pressefriheden¹⁵¹. Anklagemyndigheden vurderede, at der ikke var sket noget lovbrud, men rigsadvokaten iværksatte en undersøgelse under kontrol af det øverste råd for anklagemyndigheden. En af journalisterne har indgivet anmeldelse mod den offentlige anklager og de involverede politifolk¹⁵². Det er også blevet rapporteret, at flere journalister blev truet og fornærmet under en protest mod nedlukning¹⁵³. I april 2021 kom der oplysninger frem om et nyt tilfælde af intimidering og trusler mod en journalist¹⁵⁴. Der er blevet indledt strafferetlig efterforskning af de to sager. Interessenter har også udtrykt stærk bekymring over tilfælde af chikane mod journalister på sociale medier — en tendens, der især rammer kvindelige journalister. Europarådets platform for fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed har i den seneste tid registreret to varslinger vedrørende Portugal¹⁵⁵. Den første varsling vedrører ovennævnte overvågningssag og er blevet løst efter et svar indsendt af Portugal i marts

¹⁴⁴ Ibid., s. 17.

¹⁴⁵ Ibid., s. 12.

¹⁴⁶ Journalister uden Grænser, World Press Freedom Index 2021, landerapport for Portugal.

¹⁴⁷ Lov nr. 95/2015 af 17. august 2015.

¹⁴⁸ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Portugal.

¹⁴⁹ Landerapport for 2021 for overvågning af mediepluralisme i Portugal, s. 9.

¹⁵⁰ Landerapport om overvågning af mediepluralisme i Portugal for 2021, s. 16.

¹⁵¹ ERC, pressemeddelelse af 13. januar 2021.

¹⁵² Brev fra Portugals faste repræsentant ved Europarådet af 22. marts 2021.

¹⁵³ Journalister uden Grænser, World Press Freedom Index 2021, landerapport for Portugal.

¹⁵⁴ ERC, pressemeddelelse af 28. april 2021.

¹⁵⁵ Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed — landeprofil Portugal.

2021¹⁵⁶. Den anden varslings vedrører trusler mod og respektløs opførsel over for journalister fra tilhængere af en politisk kandidat¹⁵⁷.

IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRGSMAÅL VEDRØRENDE DEN DEMOKRATISKE KONTROL OG BALANCE

Portugal er en repræsentativ demokratisk republik med en direkte valgt præsident og et etkammerparlament. I det semipræsidentielle system har republikkens præsident, der vælges ved direkte folkeafstemning, store forfatningsmæssige og politiske beføjelser, og kan f.eks. opløse parlamentet¹⁵⁸. Premierministeren har kompetence til at føre regeringens generelle politik og koordinere og målrette alle ministrenes aktiviteter¹⁵⁹. Parlamentet og regeringen deler den lovgivningsmæssige kompetence. Medlemmerne af parlamentet og parlamentsgrupperne, regeringen, de regionale forsamlinger eller en gruppe på mindst 20 000 borgere har ret til at fremsætte lovgivningsinitiativer. Den uafhængige ombudsmand har til opgave at sikre og fremme borgernes grundlæggende rettigheder, frihedsrettigheder og garantier og til at iværksætte prøvelse af loves forfatningsmæssighed.

Parlamentet er gået videre med foranstaltninger til forbedring af gennemsigtigheden i lovgivningen, herunder dennes kvalitet. Den 1. september 2020 trådte nye forretningsordener i kraft, der sigter mod at styrke kvaliteten af den parlamentariske lovgivning og procedures gennemsigtighed samt styrke overholdelsen af de frister, der er fastsat for behandling af lovforslag og dermed også udvide mulighederne for interessenters deltagelse i lovgivningsprocessen¹⁶⁰. Efter de nye regler skal lovforslag fremsat af regeringen ikke alene være ledsaget af undersøgelser og dokumenter, der underbygger dem, men også af interessenters rådgivende udtalelser. De nye regler giver også parlamentets formand ret til at foreslå de øvrige organer med lovgivningsmæssige beføjelser¹⁶¹ en interinstitutionel aftale om fælles retningslinjer for kvaliteten af lovforslag. Denne ret er dog endnu ikke blevet udnyttet. Endvidere offentliggjorde parlamentet i henholdsvis maj og oktober 2020 opdaterede versioner af sin tekniske vejledning om udarbejdelse af lovforslag og sin tekniske vejledning om offentlig høring af interessenter.

Der arbejdes løbende på at implementere værktøjer til forudgående konsekvensanalyse. Regeringens lovgivningsinitiativer underkastes en konsekvensanalyse af de økonomiske omkostninger og fordele ved lovforslaget. Portugal gjorde forudgående konsekvensanalyser til et systematisk værktøj fra begyndelsen af 2017¹⁶². For at understøtte gennemførelsen af konsekvensanalyser af lovgivning har ministerrådet oprettet en teknisk enhed for konsekvensanalyse af lovgivning (UTAIL) under ministerrådets juridiske center (JurisAPP)¹⁶³. Et igangværende projekt¹⁶⁴ hos UTAIL omhandler udviklingen af et system til

¹⁵⁶ Europarådet — varslinger vedrørende mediefrihed.

¹⁵⁷ Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed — landeprofil Portugal.

¹⁵⁸ Artikel 133, litra e), i Portugals forfatning.

¹⁵⁹ Artikel 201 i Portugals forfatning.

¹⁶⁰ Forretningsordenen for republikkens forsamling nr. 1/2020 af 31. august, som trådte i kraft den 1. september 2021.

¹⁶¹ Regeringen, de selvstændige regioners lovgivende forsamlinger og republikkens præsident.

¹⁶² Ministerrådets beslutning nr. 44/2017.

¹⁶³ JurisAPP er et offentligt organ, der er integreret i formandskabet for ministerrådet, men som samtidig er adskilt fra regeringsstrukturen. UTAIL fungerer som et tilsynsorgan, der understøtter gennemførelsen af konsekvensanalyser af lovgivning ved at udvikle konsekvensanalysemetoden, levere teknisk bistand og uddannelse til ministre og andre organisationer i den offentlige forvaltning samt udarbejde en endelig rapport

indsamling af standardiserede statistiske oplysninger om administrationsomkostninger i forbindelse med gennemførelse af lovgivning med henblik på at gøre systemet til konsekvensanalyse af lovgivning mere præcist og effektivt. I øjeblikket er der ikke planer om at afholde offentlige høringer i forbindelse med disse konsekvensanalyser. I henhold til portugisisk ret¹⁶⁵ afholdes der offentlige høringer i forbindelse med de fleste lovgivningsmæssige retsakter, enten i form af direkte høring, hvor det ministerium, der stillet lovforslaget, hører relevante offentlige eller private enheder direkte, eller offentlig høring, hvor lovforslaget offentliggøres på regeringsportalen Portal ConsultaLex¹⁶⁶.

Nødforanstaltningerne, der blev indført i forbindelse med covid-19-pandemien, ophæves gradvist. I 2020 var undtagelsestilstanden i kraft fra den 18. marts til den 3. maj¹⁶⁷. I perioden maj til november 2020 indførte regeringen skiftende grader af alarmberedskab i form af mindre stramme ordninger, der gav regeringen mulighed for at iværksætte restriktive foranstaltninger for at forebygge eller håndtere faresituationer, herunder på folkesundhedsområdet, eller genindføre normale forhold i tilfælde af ekstraordinære omstændigheder¹⁶⁸ på grundlag af den almindelige lovgivning¹⁶⁹. Den 6. november 2020 erklærede republikkens præsident igen undtagelsestilstand, som efterfølgende blev forlænget og forblev i kraft indtil den 30. april 2021¹⁷⁰. Under undtagelsestilstanden fortsatte parlamentet sine forsamlinger, og data viser, at det fortsat udøvede sine normale kontrol- og lovgivningsmæssige aktiviteter¹⁷¹. Fra den 15. marts 2021 gælder en gradvis udfasningsplan.

Brugen af konstitutionel nødret var underlagt parlamentets, domstolenes og ombudsmandens kontrol. Det er republikkens præsident, der erklærer og forlænger undtagelsestilstanden efter høring af regeringen og godkendelse fra parlamentet¹⁷². Regeringen skal også for hver periode med undtagelsestilstand forelægge parlamentet en rapport om undtagelsestilstandens gennemførelse, således at parlamentet kan udøve efterfølgende kontrol med de vedtagne foranstaltninger¹⁷³. Parlamentet analyserer i øjeblikket

for de enkelte konsekvensanalyser. Efter et projekt om konsekvensanalyse af lovgivning er det blevet fastsat udtrykkeligt i lovdekret 169-B/2019, der fastlægger den nye portugisiske regerings organisation, at konsekvensanalyser af lovgivning skal tages i betragtning og relevante afdelinger høres i forbindelse med regeringsmedlemmers stillingtagen under lovgivningsmæssige drøftelser i EU's Ministerråd, og at sådanne konsekvensanalyser er obligatoriske, når det gælder regeringens lovgivningsinitiativer. Dekretet foreskriver også, at konsekvensanalyserne skal dække både økonomiske og ikke-økonomiske aspekter.

¹⁶⁴ Projektet "Standardiserede statistiske oplysninger til bedre regulering (SIBER-projektet)", der støttes af Europa-Kommissionen — GD REFORM.

¹⁶⁵ Lovdekret nr. 274/2009 af 2. oktober 2009.

¹⁶⁶ <https://www.consultalex.gov.pt>.

¹⁶⁷ Se også rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Portugal, s. 13. — Parlamentet har analyseret tre rapporter og godkendt tre beslutninger om den første erklæring om undtagelsestilstand og de to forlængelser heraf (marts til april 2020).

¹⁶⁸ Al lovgivning vedrørende erklæring og forlængelse af katastrofe-, varslings- og beredskabssituationer er samlet i et særligt onlineafsnit i det officielle tidende — <https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas#1>.

¹⁶⁹ Lov nr. 27/2006 om beskyttelse af civilbefolkningen.

¹⁷⁰ Al lovgivning vedrørende erklæringen og forlængelserne af undtagelsestilstanden er samlet i et særskilt onlineafsnit i parlamentets officielle tidende — <https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas#12>.

¹⁷¹ Input fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 20. Statistiske oplysninger om parlamentets kontrol- og lovgivningsaktiviteter kan findes på SE.02.Dezembro2020.Versao.final.pdf (parlamento.pt).

¹⁷² Den Portugisiske Republiks forfatning, artikel 134, litra d), og artikel 138.

¹⁷³ Disse rapporter forelægges udvalget for forfatningsmæssige anliggender, grundlæggende rettigheder, frihedsrettigheder og garantier, som sammen med det specifikke bidrag fra alle de øvrige specialiserede permanente udvalg har ansvar for at vurdere, om regeringens rapporter er i overensstemmelse med præsidentens dekret og regeringens erklæring af undtagelsestilstand. På grundlag af vurderingen udarbejder udvalget et udkast til en parlamentsbeslutning, som godkendes på et plenarmøde.

rapporterne om erklæringen og forlængelserne af undtagelsestilstanden mellem november 2020 og april 2021¹⁷⁴. Der er desuden blevet nedsat et ad hoc-udvalg i parlamentet for at overvåge de vedtagne foranstaltninger til håndtering af covid-19-pandemien. Ombudsmanden har behandlet et stort antal klager vedrørende covid-19-relaterede foranstaltninger¹⁷⁵. Han har i den forbindelse udstedt en række henstillinger til forskellige offentlige myndigheder og anmodet om præcisering,¹⁷⁶ ligesom han har anmodet om prøvelse af forfatningsmæssigheden af en bestemmelse om støtteordningen for detailhandlere¹⁷⁷. Domstole i forvaltnings- og skatteretlige sager er også blevet anmodet om at efterprøve lovligheden af nødforanstaltninger. Navnlig har den øverste forvaltningsdomstol truffet afgørelser i 12 appelsager vedrørende covid-19-relaterede foranstaltninger, hvoraf størstedelen er blevet afvist¹⁷⁸.

Nye udfordringer på vej for civilsamfundet. Selv om civilsamfundets råderum anses for at være åbent¹⁷⁹, ses der tilfælde af fjendtlige handlinger, navnlig fra bestemte politiske partiers og bevægelser side, mod civilsamfundsorganisationer, der er aktive inden for beskyttelse af minoriteter¹⁸⁰. Interessenter oplyser i den forbindelse, at den sociale fred og dialog er aftagende¹⁸¹. I oktober 2020 indledte en række af FN's særlige rapportører en dialog med Portugal om en sag om trusler og chikane mod menneskerettighedsforkæmpere og gentog vigtigheden af at sørge for sikre og mulighedsskabende forhold for alle menneskerettighedsforkæmpere, navnlig menneskerettighedsforkæmpere, der ønsker at fremme ligestilling og ikke-forskelsbehandling og dokumenterer racistisk tale og adfærd og dermed forbundne krænkelse af menneskerettighederne¹⁸². For at styrke politikkerne vedrørende bekæmpelse af racisme og forskelsbehandling har den portugisiske regering nedsat en arbejdsgruppe for forebyggelse og bekæmpelse af racediskrimination på steder, hvor civilsamfundet er repræsenteret¹⁸³. Covid-19-pandemien og de dermed forbundne nødforanstaltninger har også påvirket civilsamfundsorganisationernes aktivitet, hvilket har ført til krav om ekstraordinær offentlig økonomisk støtte¹⁸⁴. I den forbindelse har regeringen og et stort antal kommuner ydet ekstraordinær økonomisk støtte til disse organisationer for at sikre, at de kan fortsætte deres normale arbejde¹⁸⁵.

¹⁷⁴ Se også rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Portugal, s. 13.

¹⁷⁵ Bidrag fra det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner (ENNHRI) til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 267.

¹⁷⁶ Ibid., s. 267-268.

¹⁷⁷ Sagen er endnu ikke afgjort. Henvisningen af sagen den 20. november 2020 kan findes på 2020_11_20_Tribunal_Constitucional.pdf (provedor-jus.pt).

¹⁷⁸ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Portugal.

¹⁷⁹ CIVICUS' rating; som er en skala med fem kategorier: åbent, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket.

¹⁸⁰ Bidrag fra ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 262.

¹⁸¹ CIVICUS, landeprofil — Portugal.

¹⁸² Bidrag fra OHCHR — Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 6; jf. også mandater for den særlige rapportør om udenretslige, summariske eller vilkårlige henrettelser; den særlige rapportør om retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed; den særlige rapportør om situationen for menneskerettighedsforkæmperne og den særlige rapportør om nutidige former for racisme, racediskrimination, fremmedhad og hermed beslægtet intolerance, brev af 23. oktober 2020, AL PRT 1/2020.

¹⁸³ Bidrag fra ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 262; Se også den portugisiske regering, pressemeddelelse af 8. januar 2021.

¹⁸⁴ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Portugal.

¹⁸⁵ Ibid., s. 12.

En ny lov om en statut for forsyningsvirksomheder er blevet godkendt i parlamentet. Efter regeringens lovgivningsinitiativ¹⁸⁶ godkendte parlamentet i april 2021 en ny statut, der giver juridiske personer, der forfølger mål af almen interesse, særlige rettigheder, herunder adgang til specifik finansiering eller skattefritagelse. Der blev rejst bekymring med hensyn til inklusiviteten i den nye lovs formelle høringsproces, som et begrænset antal civilsamfundsorganisationer formelt blev inviteret til at afgive udtalelse om¹⁸⁷, men en bredere interessentdeltagelse var mulig gennem en åben høring¹⁸⁸. Den nye lov har til formål at samle og effektivisere den retlige ramme for juridiske personer, der udnytter statuten for forsyningsvirksomheder, og indfører et system for tilsyn med disses aktiviteter, der varetages af generalsekretariatet for ministerrådets formandskab, og for overholdelse af retlige forpligtelser¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Lovforslag nr. 72/XIV/2.

¹⁸⁷ CIVICUS, landeprofil — Portugal.

¹⁸⁸ Den åbne høring fandt sted fra den 21. oktober 2020 til den 24. november 2020 via den officielle portal www.consultalex.gov.pt.

¹⁸⁹ De juridiske forpligtelser, der gælder for juridiske personer, der er omfattet af loven om forsyningsvirksomheder, er anført i artikel 12 i den nye lov og omfatter bl.a. rapporteringsforpligtelser til generalsekretariatet for formandskabet for ministerrådet, herunder vedrørende aktivitetsrapporten, og forpligtelsen til at samarbejde med nationale, regionale og lokale forvaltninger.

Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge*

* Listen over bidrag, der er modtaget i forbindelse med høringen vedrørende rapporten om retsstatssituationen 2021, findes på

<https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

"Reviewing and supporting Regulatory Impact Assessment (RIA) in Portugal", projekt understøttet af Europa-Kommissionen — DG REFORM.

Associação Sindical dos Juizes Portugueses (2020), *Reforço da Transparência e Integridade na Justiça*.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2021), *Media Pluralism Monitor 2021*.

Civicus (2021), Monitor tracking civic space — Portugal (<https://monitor.civicus.org/country/portugal/>).

Conselho Superior da Magistratura (2021), *Relatório Anual 2020*.

Den offentlige anklager (2020), udkast til adfærdskodeks for retsembedsmænd i det offentlige ministerium — offentlig høring (<https://www.ministeriopublico.pt/pagina/projeto-de-codigo-de-conduta-dos-magistrados-do-ministerio-publico-consulta-publica>).

Den portugisiske regering (2021), *input fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Den portugisiske regering (2021), *ministerrådets beslutning nr. 37/2021 om godkendelse af den nationale strategi til bekæmpelse af korruption* ([Resolução do Conselho de Ministros 37/2021, 2021-04-06 — DRE](#)).

Det Europæiske Forskningsråd (2021), *presmeddelelse af 13. januar 2021*.

Det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner (2021), *bidrag fra det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Det øverste domstolsråd (2020), *årsrapport 2020*.

Det øverste domstolsråd (2021), *bidrag fra det øverste domstolsråd til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Det øverste domstolsråd (2021), *presmeddelelse af 4. maj 2021*.

Det øverste råd for domstolene i forvaltnings- og skatteretlige sager (2021), *årsrapport 2019*.

Direktiv (EU) 2020/1828 om adgang til anlæggelse af gruppesøgsmål til beskyttelse af forbrugernes kollektive interesser og om ophævelse af direktiv 2009/22/EF.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), *presmeddelelse af 13. januar 2021*.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), *presmeddelelse af 28. april 2021*.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), *Tilsynsrapport 2019 (Mediernes gennemsigtighed)*

Europa-Kommissionen (2019), *Flash Eurobarometer-undersøgelse 482: Virksomhedernes holdning til korruption i EU*.

Europa-Kommissionen (2020), *Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Portugal* (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/pt_rol_country_chapter.pdf).

Europa-Kommissionen (2020), *Særlig Eurobarometerundersøgelse 502: Korruption*.

Europa-Kommissionen (2021), *EU's resultattavle for retlige anliggender*.

Europarådet, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (https://www.coe.int/en/web/media-freedom/all-alerts?p_p_id=sojdashboard_WAR_coesojportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&sojdashboard_WAR_coesojportlet_selectedStringFilters=year.2021&sojdashboard_WAR_coesojportlet_selectedCategories=11709562).

Europarådet: Det rådgivende råd for europæiske dommere (CCJE) (2007), *Opinion No.10(2007)to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society* (<https://rm.coe.int/168074779b>).

Europarådet: Det rådgivende råd for europæiske dommere (CCJE) (2020), *Opinion No. 23 on the role of the Associations of Judges in supporting the judicial independence* (<https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-no.-23-on-the-role-of-judicial-associations-2020->).

Europarådet: Ministerkomitéen (2010), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities* (<https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>).

Europarådet: Ministerkomitéen (2018), H46-20 Vicente Cardoso Group mod Portugal (sag nr. 30130/10) — Supervision of the execution of the European Court's judgments CM/Del/Dec(2018)1331/H46-20.

Greco (2021), *Fourth evaluation round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Second Interim compliance report Portugal*.

Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (2021), *bidrag fra Magistrats européens pour la démocratie et les libertés til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Meddelelse fra Portugal vedrørende sagen Vicente Cardoso mod Portugal (sag nr. 30130/10), DH-DD(2020)952.

Media Pluralism Monitor 2021, *Report on Portugal*.

Ministerrådet, *beslutning nr. 184/2019*.

Ministerrådet, *beslutning nr. 44/2017*.

OHCHR (2021), *bidrag til rapport om retsstatssituationen 2021*.

Portugals faste repræsentant ved Europarådet (2021), brev af 22. marts 2021 (<https://rm.coe.int/portugal-reply-en-lisbon-public-prosecutor-puts-the-protection-of-sour/1680a1e03b>).

Portugals øverste forvaltningsdomstol (2021), *bidrag fra Portugals øverste forvaltningsdomstol til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Projektet "Standardiserede statistiske oplysninger til bedre regulering" (SIBER-projektet)" støttet af Europa-Kommissionen — DG REFORM.

Público (2020), "Manglende menneskelige ressourcer forklarer langsommelighed i retsvæsenet i korruptionssager, siger PGR", Público, 6. januar 2020 (<https://www.publico.pt/2020/01/06/sociedade/noticia/falta-recursos-humanos-explica-lentidao-justica-casos-corrupcao-pgr-1899401>).

Revisionsretten (2020), *Risici ved anvendelsen af offentlige midler til håndtering af nødsituationer (covid-19)* (http://img.rtp.pt/icm/noticias/docs/f4/f4128b9356da5f94eb58df98fe9f1f26_e51017edff2ec38b4d9dc71908e515d9.pdf).

Rådet for Den Europæiske Union (2020), *Rådets henstilling af 20. juli 2020 om Portugals nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2020* ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H0826\(22\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H0826(22)&from=EN)).

Rådet for forebyggelse af korruption (2020), Henstilling — Forebyggelse af risici for korruption og korruptionsrelaterede forbrydelser som led i indsatsen til bekæmpelse af covid-19-pandemien.

Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (2021), *pressemeldelse af 6. april 2021*.

Transparency International (2021), *Corruption Perceptions Index 2020*.

Bilag II: Landebesøg i Portugal

Kommissionens tjenestegrene afholdt i maj 2021 virtuelle møder med:

- Advokatforbundet
- Akademiske eksperter
- Den centrale afdeling for strafferetlige foranstaltninger og efterforskning (DCIAP)
- Den parlamentariske forsamlings tjenestegrene
- Den øverste domstol
- Den øverste forfatningsdomstol
- Det øverste domstolsråd
- Det øverste råd for domstolene i forvaltnings- og skatteretlige sager
- Finanstilsynet
- Journalisternes erhvervsudvalg
- Journalistforbundet
- Justitsministeriet
- Kulturministeriet
- Medietilsynsmyndigheden
- NGOD's platform
- Ombudsmanden
- Revisionsretten
- Rigsadvokaten
- Rådet for forebyggelse af korruption
- Sammenslutningen af anklagere
- Sammenslutningen af dommere
- Transparency International — Portugal
- Udenrigsministeriet

* Kommissionen mødtes også med følgende organisationer på en række horisontale møder:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- European Federation of Journalists
- European Partnership for Democracy
- European Youth Forum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights

- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters without Borders
- Transparency International EU.