



Bruxelles, den 30.9.2020  
SWD(2020) 321 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**Rapport om retsstatssituationen 2020  
Landekapitlet om Portugal**

*Ledsagedokument til*

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

**Rapport om retsstatssituationen 2020  
Retsstatssituationen i Den Europæiske Union**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -  
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -  
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -  
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -  
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -  
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -  
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -  
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -  
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

**DA**

**DA**

## SAMMENDRAG

Det portugisiske retssystem har fortsat udfordringer med hensyn til effektivitet, navnlig i forvaltnings- og skattesager. Der er igangsat flere initiativer for at forbedre kvaliteten og effektiviteten i retsvæsenet, og især gennemførelsen af digitale løsninger i alle typer af domstole prioriteres højt. Der er gennemført vigtige reformer for at modernisere retssystemet og afstemme de eksisterende ressourcer med de identificerede behov. Efter påstande om brud på det elektroniske sagsfordelingssystem har det øverste domstolsråd indført disciplinære sanktioner og er i færd med at undersøge eventuelle uregelmæssigheder i sagsfordelingen.

De strafferetlige rammer for korruptionsbekæmpelse er i det store og hele på plads. En national strategi til korruptionsbekæmpelse er under udarbejdelse. Indtil december 2019, hvor regeringen meddelte, at den vil udvikle en national strategi for bekæmpelse af korruption, fandtes der ingen koordineret strategisk tilgang hertil. Politiske og lovgivningsmæssige tiltag blev stort set indført som lappeløsninger for at afhjælpe de forskellige mangler, i takt med at de viste sig. Den specialiserede anklagemyndighed og kriminalpolitiet gør fortsat fremskridt med hensyn til bekæmpelse af korruption. Den begrænsede effektivitet i retsforfølgelsen i korruptionssager skyldes dog manglende ressourcer og ingen specialisering hos de retshåndhævende myndigheder. I 2019 blev der vedtaget en lovgivningspakke om åbenhed i forbindelse med offentlige embeder, formueangivelser og uforenelighed. Den forebyggende indsats er indtil videre begrænset, og rådet for forebyggelse af korruption mangler ressourcer og specialisering og arbejder primært med oplysningsarbejde. Den nyligt oprettede gennemsigtighedsenhed med ansvar for overvågning af og tilsyn med formueangivelser og interessekonflikter har endnu ikke påbegyndt sit arbejde.

Forfatningen garanterer ytrings- og informationsfriheden samt mediefrihed og -pluralisme, og der er tradition for respekt for journalisters redaktionelle frihed. Den regulerende myndighed for audiovisuelle medier — *Entidade Reguladora para a Comunicação Social* (ERC) — anses for at være uafhængig og effektiv. For så vidt angår de resterende områder, der vækker bekymring, betragter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol domme for injurier som værende i strid med ytringsfriheden. Retssystemet indeholder bestemmelser om offentliggørelse af medieejerskab og -finansiering samt om gennemsigtighed i statens reklamekampagner. Begge aspekter overvåges af medietilsynsmyndigheden. Adgang til offentlige myndigheders oplysninger og dokumenter er sikret gennem specifik lovgivning.

For så vidt angår demokratisk kontrol og balance giver systemet med kontrol af forfatningsmæssighed mulighed for forudgående og efterfølgende kontrol og omfatter også undladelse af at lovgive. Ombudsmanden har et omfattende mandat til at sikre de grundlæggende rettigheder, og ubegrundet mangel på samarbejde med ombudsmanden straffes. Der er garantier for gennemsigtighed i lovgivningsprocessen, og interessenter er sikret deltagelse. Det øverste domstolsråd har ret til at stille lovforslag til forbedring af retsvæsenets institutioner. Civilsamfundet og dets aktiviteter fremmes af en gunstig lovgivningsmæssig ramme.

## **I. RETSSYSTEMET**

Det portugisiske retssystem er kendetegnet ved et domstolssystem, som omfatter en forfatningsdomstol, højesteret, domstole i første og anden instans, den øverste forvaltningsdomstol, forvaltnings- og skattedomstolene i første og anden instans samt en revisionsret<sup>1</sup>. Det øverste domstolsråd, det øverste råd for forvaltnings- og skattedomstole og det øverste råd for anklagemyndigheden træffer disciplinærforanstaltninger over for de respektive dommere og udøver relevante ledelsesmæssige funktioner. De har desuden kompetence til at udpege, overføre og forfremme dommere og anklagere. Dommere og anklagere udnævnes af de respektive råd efter en almindelig udvælgelsesprøve og efter de lønklasser, de har opnået under 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 rigsadvokatens kontor er det højeste organ. Advokatsamfundet er en uafhængig, offentligretlig juridisk person, der varetager reguleringsfunktioner som led i sin offentlige myndighedsudøvelse.

### **Uafhængighed**

**Der pågår drøftelser om ændringer i de øverste råds sammensætning.** Det øverste domstolsråd består af præsidenten for højesteret (som er formand), to medlemmer udpeget af republikkens præsident, syv medlemmer valgt af parlamentet og syv dommere valgt af deres kolleger i overensstemmelse med princippet om forholdsmæssig repræsentation<sup>2</sup>. Eftersom de øverste råd har store beføjelser med hensyn til udnævnelser i retsvæsenet og til de ansattes karriere, er det blevet fremhævet, at det er vigtigt at sikre, at de er uafhængige af politisk indflydelse<sup>3</sup>. Et lovgivningsforslag fra 2018 om ændring af sammensætningen af anklagemyndighedens øverste råd<sup>4</sup> for dermed at øge antallet af lægmedlemmer blev afvist i parlamentet, og flertallet af medlemmerne af det øverste råd for anklagemyndigheden er stadig anklagere. Et lignende forslag om ændring af sammensætningen af det øverste domstolsråd blev fremsat uformelt i 2019<sup>5</sup>, men er ikke blevet forfulgt. Selv om forslaget ikke formelt er fremlagt til drøftelse i parlamentet, er det vigtigt, at alle ændringer tager hensyn til Europarådets anbefalinger<sup>6</sup>.

**Det elektroniske system for tildeling af sager ved domstolene er under behandling.** Sager ved både almindelige retter og forvaltnings- og skattedomstole fordeles elektronisk ved hjælp af et system, der tildeler sager vilkårligt i overensstemmelse med en foruddefineret algoritme, som gør det muligt at konsultere fordelingen af sager online. Påstande om brud på systemet

---

<sup>1</sup> Fuldbyrkelse af domme afsagt af straffedomstole, søretter, domstole for intellektuel ejendomsret, konkurrence-, regulerings- og tilsynsretter, centrale forvaltningsdomstole, voldgiftsretter og fredsdommere.

<sup>2</sup> Artikel 218 i Portugals forfatning. På samme måde består det øverste råd for forvaltnings- og skattedomstole af præsidenten for den øverste forvaltningsdomstol (som er formand), to medlemmer udpeget af republikkens præsident, fire medlemmer valgt af parlamentet og fire dommere valgt af deres kolleger. I overensstemmelse med princippet om forholdsmæssig repræsentation.

<sup>3</sup> GRECO, Fourth evaluation round — Evaluation report, punkt 92ff.

<sup>4</sup> I henhold til artikel 22 i statuten for anklagemyndigheden består det øverste råd af rigsadvokaten (som er formand), fire regionale anklagere, syv anklagere valgt af deres kolleger og syv lægmedlemmer (fem valgt af parlamentet og to udpeget af regeringen).

<sup>5</sup> Pressemeddelelse fra det portugisiske folkeparti af 30. august 2019. Formålet med forslaget var at reducere det antal af medlemmer af rådet, som er dommere valgt af kolleger.

<sup>6</sup> GRECO, Fourth evaluation round — Interim compliance report Portugal, punkt 38ff. Se også Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, punkt 27. Se også Domstolens dom af 19. november 2019, AK, forenede sager C-585/18, C-624/18 og C-625/18, præmis 137 og 138.

og indgriben i den vilkårlige fordeling af sager dukkede imidlertid op i begyndelsen af 2020, hvor der blev rejst tiltale mod topdommere i en sag om korrupsion på højt niveau, misbrug af indflydelse og hvidvask af penge. Det øverste domstolsråd har pålagt to af de involverede dommere disciplinære sanktioner<sup>7</sup> og er i øjeblikket også i færd med at undersøge mulige uregelmæssigheder i sagsfordelingen<sup>8</sup>. Det øverste råd drøftede situationen offentligt og fremhævede alvoren af disse påstande og den mulige skade, det kan medføre for borgernes og virksomhedernes opfattelse af retsvæsenet<sup>9</sup>.

### **Det er den brede offentligheds opfattelse, at retsvæsenets uafhængighed er blev mindre.**

I den brede offentlighed er opfattelsen af domstolenes og dommernes uafhængighed gennemsnitlig (40 % betegner den som "rimelig god" eller "meget god"), men denne procent har været faldende siden 2017<sup>10</sup>. Virksomhederne opfatter den som mere positiv (45 % betegner den som "forholdsvis god" eller "meget god"), hvilket er en forbedring i forhold til tidligere år<sup>11</sup>.

### **Der er foretaget ændringer i statuten for anklagemyndigheden og statuten for retsmedsmænd<sup>12</sup>.**

Et af kendetegnene ved de to nye statutter er, det tidligere gældende loft for vederlag til præsidenten for højesteret og statsadvokaten, som knyttede det til premierministerens vederlag, er blevet fjernet. Disse ændringer sikrer dommere og anklagere parallelle karriereforløb. Den nye statut for offentlige anklagere tilpasser også anklagemyndighedens struktur til den nye territoriale opbygning, der blev indført med reformen af retssystemet i 2013 og 2019<sup>13</sup>. Statuten indeholder nu bestemmelser, der præciserer grænserne for hierarkisk indgriben i straffesager<sup>14</sup>. Det øverste domstolsråd, det øverste råd for anklagemyndigheden og de relevante faglige sammenslutninger blev hørt under lovgivningsprocessen.

## **Kvalitet**

### **Der er vedtaget nye reformer af retssystemet og domstolenes specialisering.**

Denne omstrukturering blev gennemført som opfølgning på en evaluering af den brede reform af retssystemet i 2013<sup>15</sup> og skal afhjælpe nogle af de konstaterede mangler<sup>16</sup>. Dette omfattede navnlig genåbningen af 20 retter, der var blevet lukket i forbindelse med reformen i 2013, med det formål at komme tættere på borgerne. Desuden giver den nye reform også mulighed for yderligere specialisering, idet der nedsættes flere specialretter, navnlig i dele af landet,

<sup>7</sup> Højesteret bekræftede den disciplinære sanktion i en appelsag anlagt af en af dommerne.

<sup>8</sup> Pressemeddelelse af 3. marts 2020.

<sup>9</sup> Pressekonference den 3. marts 2020.

<sup>10</sup> Figur 44, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020. Graden af opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er kategoriseret som følger: meget lav (under 30 % af de adspurgte opfatter retsvæsenets uafhængighed som forholdsvis god og meget god), lav (mellem 30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %).

<sup>11</sup> Figur 46, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>12</sup> Lov nr. 68/2019 af 27. august 2019 og lov nr. 67/2019 af 27. august 2019.

<sup>13</sup> Se nedenfor, afsnit I — "Kvalitet".

<sup>14</sup> Spørgsmålet om retssikkerhed med hensyn til undersøgelser har været genstand for en anbefaling fra GRECO, som opfordrede Portugal til at sikre, at reglerne for anklagemyndighedens hierarki beskytter anklagere mod uretmæssig eller ulovlig indblanding fra systemet. GRECO, Fourth evaluation round – Evaluation report Portugal, punkt 163-164.

<sup>15</sup> Lov nr. 62/2013 af 26. august. Formålet med denne reform var trefold: at udvide retskredsens territoriale grundlag, oprette specialretter på nationalt plan og indføre en ny forvaltningsmodel for retskredsen. I 2013 blev 27 domstole omdannet til "nærhedsretter". Antallet af retskredse ("comarcas") blev reduceret til 23 (tidligere 231).

<sup>16</sup> Lovdekret nr. 38/2019 af 18. marts 2019.

hvor der ikke var nogen tidligere, og for opkvalificering af eksisterende domstole. Reformen sigter også mod en bedre fordeling af de eksisterende ressourcer under hensyntagen til domstolenes arbejdsbyrde. Myndighederne forventer, at denne reform får en positiv indvirkning på domstolenes effektivitet. Sideløbende hermed trådte ændringer af statuten for forvaltnings- og skattedomstolene også i kraft<sup>17</sup>. Disse omfatter primært oprettelse af fire nye typer specialiserede afdelinger — afdeling for offentlige indkøb, for sociale anliggender, for skattehåndhævelse og for overtrædelsesprocedurer. De første specialiserede afdelinger vil være operationelle i september 2020 og får sæde i de domstole, der har det største efterslæb<sup>18</sup>.

### **Der gennemføres fortsat foranstaltninger for at fremme digitaliseringen af retssystemet.**

Den civile retsplejelov er f.eks. blevet ændret, således at princippet om "digitalisering som standard" nu gælder i alle civile retssager<sup>19</sup>. Samme princip fandt allerede anvendelse på skatte- og forvaltningsretlige sager. Sagsparter og juridiske rådgivere fremover nu adgang til sagsakterne og kan følge sagens udvikling online. Den anden fase af programmet "*Justiça + Próxima*", der er baseret på fire søjler, nemlig effektivitet, innovation, nærhed og menneskeliggørelse, er ved at blive gennemført. Dette program omfatter projektet "Tribunal + 360°", hvis formål er at sikre en fuldstændig digitalisering og et papirløst system ved domstolene og samtidig forenkle kontakten og kommunikationen mellem borgerne og domstolene. Der indføres også ændringer i domstolenes funktionsmåde for at forenkle borgernes oplevelse, når de er i retten. Myndighederne forventer, at projektet "Tribunal + 360°" er endeligt gennemført inden 2023<sup>20</sup>. Sideløbende hermed udvikles der uddannelsesinitiativer for at gøre dommere og justitssekretærer fortrolige med de nye værktøjer<sup>21</sup>.

**Der pågår drøftelser om retssystemets ressourcer.** De berørte parter har ofte udtrykt bekymring over den begrænsede tildeling af budgetmidler til retssystemet og manglen på materielle og menneskelige ressourcer<sup>22</sup>. For eksempel ligger det samlede antal dommere ved skatte- og forvaltningsdomstole i første instans væsentligt under det, der er fastsat i den retlige ramme, hvilket ifølge de berørte parter bidrager til de effektivitetsproblemer, der er konstateret ved disse retter<sup>23</sup>. Nogle af de bebudede foranstaltninger til forbedring af domstolenes effektivitet er stadig under behandling på grund af budgetmæssige begrænsninger. Dette er tilfældet for oprettelsen af rådgivende kabinetter, som skal bistå dommere — selv om de allerede er indført ved lov, har det øverste råd meddelt, at denne foranstaltning ikke vil kunne gennemføres på grund af mangel på midler<sup>24</sup>. Utilstrækkelige menneskelige og tekniske ressourcer hos anklagemyndigheden er også identificeret som en hindring for en effektiv retsforfølgelse<sup>25</sup>.

<sup>17</sup> Lov nr. 114/2019 af 12. september 2019.

<sup>18</sup> Bekendtgørelse nr. 121/2020 af 22. maj 2020.

<sup>19</sup> Lovdekret nr. 97/2019 af 26. juli 2019.

<sup>20</sup> "*Justiça Próxima 20/23*", <https://justicamaisproxima.justica.gov.pt/medida/tribunal-360o/>.

<sup>21</sup> Kommissionen har ydet støtte til udviklingen og gennemførelsen af reformer i retsvæsenet. Der er udviklet en uddannelsesmodel for domstolspersonale, både med hensyn til de metoder, der anvendes i øjeblikket, og til undervisningsmateriale og anvendte kanaler. Desuden har Portugal anmodet om støtte til at øge sin kapacitet til mere effektivt at retsforfølge internationale forbrydelser (navnlig folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser).

<sup>22</sup> Se f.eks. anklagemyndighedens indlæg til retsårets åbningsmøde den 6. januar 2020. [http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/intervencoes/discurso\\_ano\\_judicial\\_2020.pdf](http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/intervencoes/discurso_ano_judicial_2020.pdf).

<sup>23</sup> Det høje råd for forvaltnings- og skattedomstole (2019), årsrapport 2018.

<sup>24</sup> Pressemeddelelse af 8. april 2019.

<sup>25</sup> Anklagemyndigheden – Porto retskreds (2020), årsrapport 2019, Anklagemyndigheden – Lissabon retskreds (2019), årsrapport 2018.

**Der er truffet en række foranstaltninger for at begrænse COVID-19-pandemiens indvirkning på retssystemets funktion.** I forbindelse med COVID-19-pandemien indførte Portugal nødretstilstand<sup>26</sup>, som senere blev erklæret "katastrofetilstand"<sup>27</sup>. I denne periode blev der vedtaget en række foranstaltninger vedrørende domstolenes funktion, primært i relation til håndhævelse af ordningerne for fjernarbejde og mulighederne for at afholde retsmøder og gennemføre andre sager på afstand. Interessenterne understreger, at de eksisterende digitale værktøjer i høj grad bidrog til at undgå en total lammelse af systemet i denne periode<sup>28</sup>. Selv om fordelingen af haste- og ikke-hastesager aldrig blev indstillet ved domstolene i første instans, blev fristerne i ikke-hastesager suspenderet, og sagsbehandlingen blev udsat. I forbindelse med udfasningen af kriseforanstaltningerne forventes det, at der indføres en række foranstaltninger på retsområdet. Der skal således indføres en midlertidig ordning med reducerede retsafgifter for at gøre det lettere at indgå aftaler i retten og dermed håndtere det eventuelle efterslæb og øgede antal retssager. Desuden vil der blive ansat flere i arbejds- og handelsretterne (dommere og justitssekretærer), da der forventes en stigning i antallet af sager inden for økonomiske og sociale tjenesteydelser.

## **Effektivitet**

**På trods af forbedringer står retssystemet stadig over for udfordringer.** Dette spørgsmål er også genstand for en landespecifik henstilling fremsat i forbindelse med det europæiske semester 2020 om behovet for at højne effektiviteten ved skatte- og forvaltningsdomstolene<sup>29</sup>. Portugal har gjort en indsats for at løse disse problemer med en række foranstaltninger, der skal forbedre domstolenes effektivitet. Der er navnlig oprettet særlige teams, som skal behandle sagsefterslæbet i skatte- og forvaltningsdomstolene<sup>30</sup>. Disse bestræbelser højner i høj grad effektiviteten<sup>31</sup>. Domstolene har dog stadig et forholdsvis stort antal uafsluttede sager, og sagsbehandlingen er forholdsvis langvarig. Disse problemer påvirker navnlig forvaltnings- og skattesager, hvor landet har en af de længste sagsbehandlingstider i EU — over 900 dage for sager i første instans og mere end 1 000 dage i anden instans<sup>32</sup>. Desuden har Portugal fortsat et af de højeste antal verserende forvaltnings-sager, til trods for at afviklingen er steget til over 100 %<sup>33 34</sup>. Effektiviteten ved forvaltnings- og skattedomstolene er også blevet fremhævet af Europarådet<sup>35</sup>.

## **II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION**

Beføjelser til at forebygge, efterforske og retsforfølge i korruptionssager er delt mellem forskellige organer. Den nationale afdeling for efterforskning og retsforfølgelse (DCIAP)

<sup>26</sup> Dekret fra republikkens præsident nr. 14-A/2020 af 18. marts.

<sup>27</sup> Ministerrådets resolution nr. 33-A/2020 af 30. april 2020.

<sup>28</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Portugal.

<sup>29</sup> Rådets henstilling af 20. juli 2020 om Portugals nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2020 kan findes på <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted>.

<sup>30</sup> I de første seks måneder har disse teams løst over 1 600 sager, der var kommet ind i systemet før 2013.

<sup>31</sup> F.eks. faldt behandlingstiden for civil- og handelsretlige sager fra 369 dage i 2012 til 229 dage i 2018 (figur 6 i EU's resultattavle for retsområdet for 2020).

<sup>32</sup> Figur 8, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>33</sup> Figur 12, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>34</sup> Figur 15, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>35</sup> I øjeblikket er Portugal under skærpet tilsyn af Ministerkomitéen på grund af den uforholdsmæssigt lange sagsbehandlingstid ved både civile og forvaltningsmæssige instanser (overtrædelser af artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention) [H46-20 Vicente Cardoso group mod Portugal (sag nr. 30130/10)].

under anklagemyndigheden og den nationale enhed for bekæmpelse af korruption i politiet efterforsker korruptionssager. Revisionsretten spiller også en vigtig rolle i bekæmpelsen af korruption. Rådet for forebyggelse af korruption, der arbejder inden for revisionsrettens rammer og ledes af dennes formand, er den myndighed, der er ansvarlig for koordinering og analyse af korruptionsbekæmpende aktiviteter. Med de nylige revisioner af lovgivningen er der oprettet en ny myndighed for åbenhed i forfatningsdomstolen, som får ansvaret for overvågning og kontrol af offentliggørelse af aktiver. I december 2019 blev der bebudet en national strategi for bekæmpelse af korruption, herunder f.eks. udarbejdelse af en national rapport om bekæmpelse af korruption.

**På Transparency Internationals seneste korruptionsindeks ligger Portugal nr. 62 ud af 100, nr. 10 i EU og nr. 30 på verdensplan<sup>36</sup>.** 94 % af de portugisiske respondenter i den særlige Eurobarometerundersøgelse om korruption i 2020 betragter korruption som udbredt i landet (EU-gennemsnit: 71 %), og 59 % føler sig personligt berørt af korruption i dagligdagen (EU-gennemsnit 26 %). For så vidt angår virksomheder anser 92 % af virksomhederne korruption for at være udbredt (EU-gennemsnit 63), og 53 % mener, at korruption er et problem i forbindelse med deres forretningsvirksomhed (EU-gennemsnit: 37 %)<sup>37</sup>. 34 % af befolkningen mener, at der fældes tilstrækkeligt mange domme i retssager om korruption til at afskrække folk fra korrupt praksis (EU-gennemsnit: 36 %), mens 16 % af virksomhederne mener, at mennesker og virksomheder, der afsløres i forbindelse med bestikkelse af en højtstående tjenestemand, straffes i passende omfang (EU-gennemsnit: 31 %).

**De strafferetlige rammer for korruptionsbekæmpelse er i det store og hele på plads.** Passiv og aktiv bestikkelse i den offentlige og private sektor, misbrug af og handel med indflydelse, underslæb og uretmæssig tilegnelse er ulovligt i henhold til straffeloven<sup>38</sup>. En reform, der blev gennemført i 2015, bragte flere strafferetlige bestemmelser i overensstemmelse med GRECO's anbefalinger, navnlig hvad angår straffen for visse lovovertrædelser<sup>39</sup>.

**En national strategi til korruptionsbekæmpelse er under udarbejdelse.** Regeringen meddelte i december 2019, at en nyligt nedsat arbejdsgruppe skal udarbejde denne strategi. Arbejdsgruppen har bl.a. mandat til at udarbejde en national rapport om bekæmpelse af korruption og revidere rammen for beskyttelse af whistleblowere, forbedre lovgivningen om beskyttelse mod svig, forbedre procedurerne for offentlige indkøb, styrke gennemsigtigheden i finansieringen af politiske partier og sikre, at mellemstore og store virksomheder har udarbejdet planer for korruptionsforebyggende foranstaltninger. Den 3. september iværksatte ministerrådet en offentlig høring om forslaget til strategien for bekæmpelse af korruption<sup>40</sup>. I landerapporten fra det europæiske semester 2020 blev det bemærket, at der er behov for en

<sup>36</sup> Transparency International (2020), Corruption Perceptions Index 2019 .

<sup>37</sup> Flash Eurobarometer 482 (2019).

<sup>38</sup> Artikel 372, 373, 374, 375 og 335 i straffeloven. Artikel 8 (passiv korruption i den private sektor) og 9 (aktiv korruption i den private sektor) i lov nr. 20/2008 af 21. april om fastlæggelse af en strafferetlig ramme for bekæmpelse af korruption i international handel og den private sektor.

<sup>39</sup> GRECO, Third evaluation round, Addendum to the Second Compliance Report on Portugal.

<sup>40</sup> Den foreslåede strategi bygger på syv prioriteter: at forbedre viden, uddannelse og institutionel praksis vedrørende gennemsigtighed og integritet, at forebygge og afsløre korruptionsrisici i den offentlige sektor, at inddrage den private sektor i forebyggelsen og bekæmpelsen af korruption, at styrke samarbejdet mellem offentlige og private organisationer, at sikre en mere effektiv anvendelse af tilgængelige retsmidler samt forbedre behandlingstiden i retssystemet og sanktionernes tilstrækkelighed og effektivitet, at udarbejde og fremme oplysninger af høj kvalitet om korruptionsfænomener, at samarbejde på internationalt plan om bekæmpelse af korruption.

klar strategi for udarbejdelsen af en sammenhængende og solid lovgivningsmæssig og politisk ramme for korruptionsbekæmpelse<sup>41</sup>.

**Anklagemyndigheden bestræber sig på at forbedre sin effektivitet, herunder med hensyn til behandlingen af sager om korruption på højt plan.** Den nationale afdeling for efterforskning og retsforfølgelse (DCIAP) har sammen med de regionale afdelinger (DIAP) hovedansvaret for efterforskning og retsforfølgelse af korruptionssager. For så vidt angår efterforskning er DCIAP kompetent til at behandle sager, der dækker flere regioner, eller som er særligt komplekse<sup>42</sup>. DCIAP foretager den nødvendige koordinering mellem de forskellige afdelinger<sup>43</sup>. DCIAP ledes af en direktør (vicerigsrigsadvokat), der udpeges af rigsadvokaten, tre underdirektører og 31 anklagere og bistås af kriminalpolitiet, som råder over en specialiseret national enhed mod korruption. Der arbejdes på yderligere at afkorte behandlingstiden i retsforfølgelser, bl.a. med hensyn til behandlingen af sager om korruption på højt niveau<sup>44</sup>. Samtidig afsluttes en stor del af de korruptionsrelaterede undersøgelser uden tiltalerejsning. Hvad angår sanktioner for korruption blev kun 10 % af de personer, der blev dømt for korruption, idømt fængselsstraffe, mens 83 % fik en betinget dom. I 2018 blev 12,3 % idømt ubetinget fængselsstraf, mens 73,6 % blev idømt betingede domme<sup>45</sup>. Sammenslutningen af offentlige anklagere har gjort opmærksom på den vedvarende mangel på ressourcer i kriminalpolitiets specialenhed til at spore ulovlige finansielle strømme samt den manglende specialisering blandt offentlige anklagere i forbindelse med efterforskning af økonomisk og finansiell kriminalitet<sup>46</sup>. Ifølge DCIAP kan dette påvirke anklagemyndighedens effektivitet. For at imødekomme behovet for uddannelse og specialisering og dermed styrke de regionale afdelinger for efterforskning og retsforfølgelse, så de kan sikre en mere effektiv behandling af komplekse efterforskninger, forventes der indført visse organisatoriske og kapacitetsopbyggende foranstaltninger<sup>47</sup>.

**Rådet for forebyggelse af korruption (CPC) er den offentlige myndighed, der har ansvar for at udvikle nationale foranstaltninger til forebyggelse af korruption og relaterede lovovertrædelser.** CPC er et uafhængigt organ under Revisionsretten under forsæde af Revisionsrettens formand. CPC's har meget begrænset finansiell og menneskelig kapacitet<sup>48</sup>. CPC's aktiviteter inden for forebyggelse af korruption fokuserer primært på at vejlede om korruptionsrisici og gennemføre oplysningskampagner i skolerne. CPC samarbejder også med forskellige ministerier om at integrere korruptionsplanerne i revisionsøvelser og offentliggør statistikker over behandlingen af korruptionsrelaterede klager, herunder anklageskrifter og endelige domstolsafgørelser<sup>49</sup>.

<sup>41</sup> European Commission, 2020 Country Report Portugal, SWD (2020) 521 final.

<sup>42</sup> Som regel tildeles korruptionssager til den relevante regionale afdeling, medmindre de involverer mere end én retskreds, hvor anklagemyndigheden i så fald kan tildele DCIAP sagen.

<sup>43</sup> Departamento Central de Investigação e Ação Penal - <http://dciap.ministeriopublico.pt/>.

<sup>44</sup> European Commission, 2020 Country Report Portugal, SWD(2020)521 final.

<sup>45</sup> Direção Geral das Políticas da Justiça (2019), Estatísticas de Justiça: Corrupção. Ministério da Justiça. Andre sanktioner omfatter bøder eller samfundsarbejde.

<sup>46</sup> *Público* (2019), "Queixas de corrupção são arquivadas em 94% dos casos", *Público*, Lisboa, 6. juli 2019. Hentet fra <https://www.publico.pt/2019/07/06/sociedade/noticia/queixas-corrupcao-sao-arquivadas94-casos-1878985>.

<sup>47</sup> European Commission, 2020 Country Report Portugal, SWD(2020)521 final.

<sup>48</sup> European Commission, 2019 Country Report Portugal, SWD(2019)1021 final.

<sup>49</sup> Ifølge den årlige aktivitetsrapport for 2019 er antallet af indberettede tilfælde steget med 31,7 %: fra 604 rapporterede tilfælde i 2018 til 796 i 2019 (783 retslige instanser plus 13 revisionsrapporter). Hvad angår de 783 retslige instanser: 389 sager (49,7 %) blev afvist på grund af manglende strafferetligt bevismateriale,



**I 2019 blev der indført nye regler i 2019 for at øge gennemsigtigheden og integriteten i det offentlige liv.** Som reaktion på flere kontroverser, der er rapporteret i medierne, vedrørende familiebånd på højeste myndighedsniveau og i kabinettet, er der i september 2019 trådt nye regler i kraft for politisk udnævnelse af rådgivere og assistenter, højtstående embedsmænd og offentlige ledere<sup>50</sup>. Loven indfører strengere regler for at forebygge nepotisme og interessekonflikter. Tidligere i 2019 blev der lagt sidste hånd på en bredere lovgivningsproces, som tager sigte på forskellige bestemmelser til bekæmpelse af korruption. Processen, der ledes af et parlamentarisk ad hoc-udvalg, som skal styrke gennemsigtigheden i udøvelsen af de offentlige funktioner og oprettet i 2016, førte til revisioner af integritetsrammerne for medlemmer af parlamentet og højtstående embedsmænd, navnlig rettet mod visse aspekter af systemet for offentliggørelse af aktiver og interesser og reglerne vedrørende uforenelighed<sup>51</sup>. Den nye lov indeholder navnlig bestemmelser om oprettelse af en gennemsigtighedsenhed, et nyt organ med ansvar for overvågning og kontrol af erklæringer om aktiver og interesser, der afgives af indehavere af politiske poster og højtstående embedsmænd tilknyttet forfatningsdomstolen. Reformen har til formål at afhjælpe mangler i systemet til kontrol af aktiver, som også var genstand for flere af GRECO's anbefalinger, navnlig for så vidt angår parlamentets medlemmer<sup>52</sup>. Dens fulde omfang og effektivitet er dog ikke vurderet, da enheden endnu ikke har indledt sit arbejde<sup>53</sup>.

**Som led i reformerne i 2019 vedtog parlamentet også en adfærdskodeks for parlamentsmedlemmer.** Dette er den første af sin art i parlamentet<sup>54</sup>. Kodeksen fastslår, at medlemmerne af parlamentet under udøvelsen af deres mandat skal overholde de generelle principper om frihed, uafhængighed, offentlighedens interesse, gennemsigtighed og politisk ansvar. Statutten for medlemmerne af parlamentet er også blevet revideret, idet der er indført nye bestemmelser vedrørende offentlige interesser, gennemsigtighed og politisk ansvar. Statutten for parlamentets medlemmer er også blevet suppleret med nye bestemmelser vedrørende uoverensstemmelser. Generelt kan parlamentets medlemmer ikke forene deres hverv i parlamentet med andre offentlige hverv og således heller ikke være tjenestemænd<sup>55</sup>. Det nylige ændringsforslag har udvidet omfanget af, hvad der kan betragtes som offentlige funktioner, så det nu omfatter stillinger i statsejede virksomheder, andre decentraliserede og/eller selvstændige offentlige enheder, offentlig-private partnerskaber og andre virksomheder, hvor staten ejer aktier<sup>56</sup>. Det parlamentariske udvalg for gennemsigtighed og

---

134 havde tilstrækkeligt strafferetligt bevismateriale (17,1 %), og 260 førte til, at der blev indledt en undersøgelse (33,2 %) (Conselho de Prevenção da Corrupção (2019), årlig aktivitetsrapport).

<sup>50</sup> Lov nr. 78/2009 af 2. september 2009.

<sup>51</sup> Lov nr. 52/2019 af 31. juli 2019. De nye regler omfatter bl.a.: sammenlægning af de tre tidligere separate erklæringer i en enkelt opgørelse over indkomst, aktiver, interesser, hvervsuforenelighed og hindringer, udvidelse af reglerne om oplysningspligt til dommere og anklagere, strengere sanktioner for manglende overholdelse, udvidelse af registret over uforenelighed, udvidelse af reglerne vedrørende gaver og gæstfrihed til at omfatte alle politikere og højtstående embedsmænd. De portugisiske myndigheder har meddelt, at udvalget nu kan afgive en skriftlig udtalelse om interessekonflikter på anmodning af anmelderne eller parlamentets formand, foretage undersøgelser af hændelser i parlamentet, der kan bringe et medlems ære eller værdighed i fare, samt af enhver form for uregelmæssighed eller alvorlig tilsidesættelse af medlemmets hverv, efter anmodning fra medlemmet eller parlamentets formand, og udsende generelle udtalelser og anbefalinger til fremme af god parlamentarisk praksis.

<sup>52</sup> GRECO, Fourth evaluation round – Evaluation report Portugal, punkt 163-164.

<sup>53</sup> I artikel 5 i organisk lov nr. 4/2019 af 13. september hedder det, at indtil oprettelsen af enheden for gennemsigtighed indgives der én enkelt anmeldelse af indkomst, aktiver og interesser til forfatningsdomstolen, som kontrolleres i henhold til den tidligere ordning.

<sup>54</sup> Parlamentets beslutning nr. 210/2019 af 20. september.

<sup>55</sup> Lov nr. 7/93 af 1. marts, art. 20, stk. 1.

<sup>56</sup> Lov nr. 60/2019 af 13. august, som ændrede artikel 20, stk. 1, i lov nr. 7/93 af 1. marts.

medlemmernes statut har erstattet den tidligere etiske komité og fået overdraget dennes beføjelser<sup>57</sup>.

**Der er indført nye regler for at styrke reguleringen af "svingdørsproblemstillingen", men lobbyvirksomhed er fortsat ureguleret.** Ændringerne vedrører statsejede selskabers bestyrelsesmedlemmer, som nu ikke må indtage positioner i overtagende eller koncessionshavende enheder i tre år efter datoen for afhændelsen eller overdragelsen af aktiver, som de har haft del i, samt kabinetsmedlemmer, for hvem der er indført en fortrydelsesfrist på tre år, hvor der er forbud mod funktioner i form af underordnet arbejde eller rådgivning i internationale organisationer, med hvem kabinetsmedlemmerne har etableret institutionelle forbindelser i en offentlig funktion<sup>58</sup>. Der synes dog kun at være ringe overvågning af, hvordan disse restriktioner gennemføres. For så vidt angår lobbyvirksomhed lykkedes det ikke at få vedtaget et lovforslag om lobbyvirksomhed, efter at præsidenten henviste et lovforslag, som parlamentet vedtog i juni 2019, til fornyet behandling<sup>59</sup>. I mellemtiden har nogle parlamentariske grupper fremlagt nyt lovforslag. Behovet for at prioritere COVID-19-relaterede initiativer har ført til en vis forsinkelse i behandlingen af disse forslag.

**Der er indført generelle bestemmelser for offentligt ansatte whistleblowere<sup>60</sup>.** Bestemmelserne foreskriver, at personer, der indberetter overtrædelser, som de får kendskab til under udøvelsen af deres hverv, ikke på nogen måde må lide skade herfor, herunder heller ikke i form af ufrivillig overførsel eller afskedigelse. Disciplinære sanktioner over for whistleblowere anses for at være ulovlige, indtil det modsatte er bevist, hvis de gennemføres i op til et år efter den pågældende opsigelse. Whistleblowere har ret til anonymitet, indtil der rejses tiltale. De har også ret til vidnebeskyttelse. Selv om bestemmelserne som sådan er på plads, har interesserede parter<sup>61</sup> fremhævet, at gennemførelsen i praksis skal styrkes.

### **III. MEDIEPLURALISME**

Forfatningen garanterer ytrings- og informationsfriheden samt mediefriheden og -pluralismen. I Portugal er der en kultur med respekt for journalisternes redaktionelle frihed<sup>62</sup>. Medietilsynsmyndigheden fører tilsyn med medieforetagender<sup>63</sup>.

**Medietilsynsmyndigheden anses for at være uafhængig og effektiv.** Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) er et uafhængigt administrativt organ, der er oprettet i henhold til forfatningen og lovgivningen<sup>64</sup>. ERC's mandat omfatter alle juridiske personer, der udøver medievirksomhed inden for den portugisiske stats jurisdiktion, herunder

---

<sup>57</sup> Lov 60/2019 af august 13, artikel 27, hvor det bestemmes, at dette udvalg har kompetence til at efterprøve tilfælde af parlamentsmedlemmers hvervsuforenelighed, manglende kapacitet og hindringer for deres virke, at undersøge processer vedrørende parlamentsmedlemmernes adfærd og overtrædelser af vedtægten samt fremsætte udtalelser og anbefalinger vedrørende flere aspekter af parlamentsmedlemmernes aktiviteter, herunder vedrørende gaver og gæstfrihed.

<sup>58</sup> Lov nr. 52/2019 af 31. juli.

<sup>59</sup> European Commission, 2020 Country Report Portugal SWD(2020)521 final.

<sup>60</sup> Lov 19/2008 af 21. april.

<sup>61</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Portugal.

<sup>62</sup> Mellem 2019 og 2020 steg Portugal to pladser i Journalister Uden Grænsers internationale pressefrihedsindeks og er nu nr. 10 globalt.

<sup>63</sup> I artikel 6 i lov nr. 53/2005 af 8. november 2005 om oprettelse af den portugisiske medietilsynsmyndighed hedder det, at alle enheder, der udøver medievirksomhed inden for den portugisiske stats jurisdiktion, er underlagt tilsyn og indgriben fra tilsynsrådets side.

<sup>64</sup> Den portugisiske medietilsynsmyndighed, vedtægter for ERC (lov nr. 53/2005 af 8. november 2005).

pressebureauer, aviser, radiostationer og tv-udbydere. ERC udfører de mediereguleringsopgaver, som enheden er tillagt i forfatningen, uafhængigt af instrukser fra de politiske myndigheder. Den skal underrette parlamentet om sine beslutninger og aktiviteter via månedlige og årlige rapporter og årsregnskaber. ERC består af et reguleringsudvalg, et direktorat, et rådgivende råd og en revisor. Reguleringsudvalget, der fastlægger og gennemfører ERC's reguleringsvirksomhed, omfatter en formand, en næstformand og tre bestyrelsesmedlemmer. Fire af de fem medlemmer af reguleringsudvalget vælges af parlamentet, og det femte medlem udpeges ved selvsupplering af de tidligere valgte fire medlemmer. Formanden og næstformanden vælges blandt udvalgets fem medlemmer, som har en mandatperiode på 5 år, som ikke kan forlænges. De udtræder først efter mandatperiodens udløb. ERC's vedtægter indeholder en detaljeret beskrivelse af betingelserne for mandatets ophør og afskedigelse af reguleringsudvalget. Disse bestemmelser sikrer tilsynsmyndighedens uafhængighed i overensstemmelse med målsætningerne i det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester<sup>65</sup>. I henhold til rapporten om overvågning af mediepluralisme i Portugal for 2020 (MPM 2020)<sup>66</sup> er risikoen for, at reguleringsmyndighedens uafhængighed bringes i fare, meget lille.

**Portugal har en omfattende ramme til sikring af gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab<sup>67</sup>.** Forpligtelsen til at oplyse om ejerskab og finansiering af medierne er fastlagt i forfatningen, og det er ERC's ansvar at sikre, at dette sker. Lov nr. 78/2015 af 29. juli 2015 regulerer gennemsigtighed i forbindelse med ejerskab, forvaltning og midler til finansiering af enheder, som udøver medievirksomhed. MPM vurderede i 2020, at der var en lav risiko med hensyn til gennemsigtigheden i medieejerskab i Portugal<sup>68</sup>.

**Der er indført regler for gennemsigtighed i statslig annoncering.** Bestemmelserne om gennemsigtighed i statslige reklamekampagner er fastsat ved lov<sup>69</sup>. Reklamekampagner skal også overholde reglerne for offentlige indkøb<sup>70</sup>, og kontrahenterne er forpligtede til at overvåge gennemførelsen af kontrakter, navnlig med hensyn til eventuelle underleverandørforhold og køb af reklameplads. Lov nr. 95/2015 omfatter også foranstaltninger vedrørende statslig annoncering i regional presse og lokal og regional radio. Loven fastlægger fordelingen af reklamekampagner mellem pressen, radio, tv og digitale medier. Tilsynet med overholdelsen påhviler til ERC, som har en særlig webportal, hvor alle offentlige reklamekampagner lanceres. Uregelmæssigheder eller afvigelser fra lovgivningen skal henvises til Revisionsretten. MPM 2020 fandt ingen dokumentation for uigennemsigtige regler eller uregelmæssigheder med hensyn til statslig annoncering i Portugal for perioden 2018-2019, men journalistsammenslutninger udtrykte betænkelighed vedrørende kriterierne for tildeling af en mediestøttepakke i 2020<sup>71</sup>. Ifølge de portugisiske myndigheder blev

---

<sup>65</sup> Regeringen forelagde gennemførelsen af dette direktiv i juni 2020.

<sup>66</sup> Observatoriet for mediepluralisme 2020.

<sup>67</sup> Det skal i denne forbindelse erindres, at medlemsstaterne i det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester tilskyndes til at vedtage lovgivningsmæssige foranstaltninger, som giver medietjenesteudbydere, der hører under deres jurisdiktion, adgang til oplysninger om deres ejerforhold, herunder de reelle ejere.

<sup>68</sup> Observatoriet for mediepluralisme 2020.

<sup>69</sup> Lov nr. 95/2015 af 17. august 2015.

<sup>70</sup> Lov om offentlige indkøb, lovdekret nr. 18/2008 af 29. januar 2008.

<sup>71</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Portugal. Mediestøttepakken er en ekstraordinær, midlertidig ordning for statens køb af institutionel reklame i løbet af 2020, som indrykkes i tv, radio og trykte medier for at informere borgerne om COVID-19 (input fra Portugal til rapporten om retsstatssituationen 2020). I alt 15 mio. EUR, fordelt på 75 % til nationale medier og 25 % til regionale og lokale medier. Indkøb er fastlagt ved lov (lovdekret 20-A/2020 af 6 fra maj 2020), og betingelserne er

kriterierne for valg af medier og beløb fastsat efter drøftelser med repræsentanter for mediesektoren, og i henhold til disse kriterier skal staten købe tid/plads til institutionel reklame i medier, der tilhører hver gruppe i overensstemmelse med de fastsatte beløb.

**Der er indført beskyttelsesforanstaltninger, som garanterer mediernes uafhængighed og beskytter udøvelsen af journalistisk virksomhed mod statslig indblanding.** Forfatningen forbyder enhver form for indblanding, politisk eller økonomisk, eller nogen form for censur. Journalisters uafhængighed er også fastlagt i statuten for journalister, der blev vedtaget ved lov nr. 1/99 af 13. januar 1999. MPM 2020 vurderede, at der er en lav risiko for politisk indflydelse på medierne<sup>72</sup>.

**Der findes grundlæggende beskyttelsesstandarder for journalister, men injurier kan straffes med fængsel.** Portugals rammer for journalisters beskyttelse er omfattende og veletablerede<sup>73</sup>. Ifølge forfatningen er lovovertrædelser mod journalister, der begås i forbindelse med udøvelsen af deres erhverv, underlagt domstolens kompetence og det uafhængige tilsynsorgan. ERC har således også til opgave at sikre pressefrihed. For så vidt angår grundlæggende beskyttelsesstandarder anslår MPM 2020, at der kun er lav risiko for overtrædelser<sup>74</sup>. Fornærmelser og injurier straffes dog med fængsel<sup>75</sup>, trods Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme, der finder, at dette peger i retning af krænkelse af ytringsfriheden<sup>76</sup>. Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed har ikke udsendt varsler vedrørende Portugal siden sin oprettelse i 2015.

**Adgang til offentlige myndigheders oplysninger og dokumenter er sikret gennem specifik lovgivning.** Formålet med denne lovgivning er at gøre det lettere for journalister at udøve deres hverv. Forfatningen sikrer journalister ret til adgang til informationskilder<sup>77</sup>, men aktindsigt i administrative dokumenter og oplysninger er reguleret af generelle regler<sup>78</sup>. Manglende overholdelse af retten til aktindsigt i administrative dokumenter kan påklages til forvaltningsdomstolene og skattedomstolene. Der kan også indgives klage til den uafhængige kommission for aktindsigt i administrative dokumenter, men udtalelser om klager er ikke bindende for offentlige institutioner.

---

defineret i ministerrådets beslutning nr. 38-B/2020 af 15. maj. Købet er omfattet af reglerne for offentlige indkøb og den retlige ramme for statens institutionelle annoncering (lov nr. 95/2015 af 17. august 2015).

<sup>72</sup> Observatoriet for mediepluralisme 2020.

<sup>73</sup> I denne forbindelse bør det også erindres, at medlemsstaterne i overensstemmelse med de europæiske standarder, der er fastsat i Europarådets anbefaling 2016/4, bør indføre omfattende lovgivningsmæssige rammer, der gør det muligt for journalister og andre medieaktører at bidrage til den offentlige debat effektivt og uden frygt. Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers of Council of Europe, punkt I-2.

<sup>74</sup> Observatoriet for mediepluralisme 2020.

<sup>75</sup> Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2019), Decriminalisation of Defamation – Factsheet. Det skal også bemærkes, at det er muligt at udsætte fuldbyrdelsen af fængselsstraffen i injuriersager, og at dette sker i praksis.

<sup>76</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslog i sin dom af 8. oktober 2019, L.P. og Carvahø mod Portugal (indbringelse nr. 24845/13 og 49103/15), at selv om den bøde, der blev pålagt L.P., var lille, og hans dom ikke gav anledning til en anmærkning på hans straffeattest, havde det forhold, at han blev idømt en strafferetlig sanktion, i sig selv en afdæmpende virkning på udøvelsen af ytringsfriheden. De to indbringelser vedrørte sager anlagt ved de portugisiske retter af to advokater, som fandt, at deres ytringsfrihed var blevet krænkede i forbindelse med udøvelsen af deres erhverv.

<sup>77</sup> Statut for journalister, der blev godkendt ved lov nr. 1/99 af 13. januar 1999, indeholder bestemmelser, der skal sikre denne ret (artikel 8).

<sup>78</sup> Lov nr. 26/2016 af 22. august 2016.

#### **IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRGSMÅL VEDRØRENDE DEMOKRATISK 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 afstemning, betydelige forfatningsmæssige og politiske beføjelser, herunder til at opløse parlamentet<sup>79</sup>. Premierministeren har kompetence til at lede regeringens generelle politik og koordinere og målrette alle ministrenes aktiviteter<sup>80</sup>. Parlamentet og regeringen deler den lovgivningsmæssige kompetence. Medlemmerne af parlamentet og parlamentsgrupperne, regeringen, de regionale forsamlinger og en gruppe på mindst 20 000 borgere har ret til at fremsætte et lovgivningsinitiativ. Den uafhængige ombudsmand har til opgave at sikre og fremme borgernes friheder, rettigheder og garantier og til at iværksætte en forfatningsmæssig prøvelse.

**Forfatningssystemet indeholder bestemmelser til sikring af demokratisk kontrol og balance.** Forfatningsdomstolen kan foretage forudgående<sup>81</sup> eller efterfølgende<sup>82</sup> kontrol af forfatningsmæssigheden og kan også revidere undladelse af at vedtage de nødvendige lovgivningsmæssige foranstaltninger til gennemførelse af forfatningsmæssige normer<sup>83</sup>. Selv om parlamentet og regeringen kan lovgive, er lovgivningsmæssige beføjelser forbeholdt parlamentet på visse områder<sup>84</sup>. Forfatningsdomstolen kan bestemme, at lovgivningsmæssige retsakter fra regeringen, der ikke er resultatet af denne kompetencefordeling, er forfatningsstridige. Desuden kan en gruppe på ti medlemmer af parlamentet anmode om, at lovgivningsmæssige retsakter fra regeringen forelægges parlamentet til revision<sup>85</sup>.

**Lovgivningsprocessen omfatter inddragelse af interessenter, og der er garantier for gennemsigtighed.** I visse tilfælde bestemmer forfatningen, at repræsentanter for civilsamfundet skal inddrages i lovgivningsprocessen. Det øverste domstolsråd og anklagemyndighedens øverste råd har ikke kun ret til at afgive rådgivende udtalelser, men også til at stille lovgivningsmæssige forslag vedrørende effektiviteten og forbedringer af retsvæsenets institutioner<sup>86</sup>. De økonomiske omkostninger og fordele ved et lovforslag fra regeringen skal gøres til genstand for en konsekvensanalyse<sup>87</sup>. Selv om forfatningen giver mulighed for at lade et lovforslag gennemgå en hasteprocedure, hvilket indebærer en nedsættelse af fristerne for drøftelse og behandling af forslaget, er en sådan hasteprocedure betinget af en udtalelse fra det kompetente parlamentsudvalg og en forhandling på plenum.

**Der er anvendt ekstraordinære beføjelser i forbindelse med COVID-19-pandemien.** Portugals præsident indførte nødretstilstand efter høring af statsrådet og regeringen<sup>88</sup> og

<sup>79</sup> Artikel 133, litra e), i Portugals forfatning.

<sup>80</sup> Artikel 201 i Portugals forfatning.

<sup>81</sup> Artikel 278 i Portugals forfatning.

<sup>82</sup> I Portugal skelnes der mellem "abstrakt" og "konkret" revision af forfatningen. Førstnævnte kan udløses af ombudsmanden og rigsadvokaten, mens sidstnævnte også kan udløses af enkeltpersoner.

<sup>83</sup> Artikel 283 i Portugals forfatning.

<sup>84</sup> Artikel 164 og 165 i Portugals forfatning.

<sup>85</sup> Artikel 169 i Portugals forfatning.

<sup>86</sup> Artikel 149, stk. 1, litra i) og j) i lov nr. 21/85 af 30. juli og artikel 21, stk. 2, litra f) og i) i lov nr. 68/2019 af 27. august.

<sup>87</sup> Artikel 55 i lovdekret nr. 169-B/2019 af 3. december 2019. Et lovforslag fra parlamentet skal først gøres til genstand for en kønsspecifik konsekvensanalyse og så vidt muligt ledsages af oplysninger om omkostninger og fordele ved anvendelsen af lovforslaget (artikel 131, stk. 2, litra g) og h), i Den Parlamentariske Forsamlings forretningsorden nr. 1/2007 af 19. juli 2007, som ændret).

<sup>88</sup> Dekret fra republikkens præsident nr. 14-A/2020 af 18. marts 2020.

godkendelse af parlamentet<sup>89</sup>. Nødretstilstanden blev efterfølgende forlænget to gange<sup>90</sup>. Regeringen skal forelægge parlamentet rapporter om anvendelsen af nødretstilstanden<sup>91</sup>, således at parlamentet kan foretage en efterfølgende kontrol af de vedtagne foranstaltninger og i påkommende tilfælde indlede civile eller strafferetlige procedurer for overtrædelse af bestemmelserne i erklæringen om nødretstilstanden<sup>92</sup>.

**Ombudsmanden har vigtige beføjelser til at sikre de grundlæggende rettigheder.** Ombudsmanden ("*Provedor de Justiça*"), der også er den nationale mekanisme til forebyggelse af tortur, blev omakkrediteret til status A af FN's globale alliance af nationale menneskerettighedsinstitutioner (GANHRI)<sup>93</sup>. Institutionens mandat omfatter forsvar og fremme af de grundlæggende rettigheder og friheder for dermed gennem uformelle midler at sikre, at offentlig myndighed udøves retfærdigt og lovligt. Ombudsmanden har ret til at kræve at få udleveret alle oplysninger og foretage alle efterforskninger og undersøgelser, der skønnes nødvendige. Ubegrundet mangel på samarbejde med ombudsmanden udgør en krænkelse af loven. Ombudsmanden har også kompetence til at anmode om en undersøgelse af lovens overensstemmelse med forfatningen (både for handlinger og undladelser) og fremsætte henstillinger til parlamentet. Ombudsmanden aflægger rapport om de offentlige myndigheders respekt for institutionens uafhængighed og integritet i forbindelse med udførelsen af dens opgaver<sup>94</sup>. I 2019 henstillede FN's Komité for Barnets Rettigheder, at Portugal afsætter tilstrækkelige midler til ombudsmandsinstitutionen med henblik på at fremme og beskytte barnets rettigheder<sup>95</sup>.

**De portugisiske love beskytter borgernes deltagelse.** Civilsamfundets råderum anses for at være åbent<sup>96</sup>. I betragtning af civilsamfundets vigtige rolle i gennemførelsen af sociale, kulturelle, miljømæssige, borgerrettede og økonomiske programmer har ngo'er, der arbejder med samarbejde og udvikling, en særlig retlig status<sup>97</sup>. Foreninger, der repræsenterer kvinder, migranter, unge og handicappede samt sammenslutninger, der beskæftiger sig med

<sup>89</sup> Resolution vedtaget af nationalforsamlingen nr. 15-A/2020 af 18. marts 2020.

<sup>90</sup> Dekret fra republikkens præsident nr. 17-A/2020 af 2. april 2020. Dekret fra republikkens præsident nr. 20-A/2020 af 17. april 2020. Nødretstilstanden ophørte den 3. maj 2020. I denne forbindelse blev udøvelsen af flere grundlæggende rettigheder delvist suspenderet — artikel 4 i republikkens præsidents dekret nr. 14-A/2020 indeholder en udtømmende liste over rettigheder, der kan begrænses. Artikel 5 i samme dekret indeholder en liste over rettigheder, der ikke kan berøres af erklæringen om nødretstilstand.

<sup>91</sup> Regeringen har kompetence til at fuldbyrde erklæringen om nødretstilstand og er forpligtet til at underrette republikkens præsident og parlamentet om alle vedtagne retsakter (artikel 17 i lov nr. 44/86 af 30. september 1986 om undtagelsestilstand og nødretstilstand). Artikel 29, stk. 1, i lov nr. 44/86 af 30. september 1986 om undtagelsestilstand og nødretstilstand.

<sup>92</sup> Regeringen har forelagt parlamentet en rapport for hver af de tre perioder af nødretstilstanden (den portugisiske regering — indenrigsministeriet (2020), rapport om anvendelsen af erklæringen om nødretstilstand, fra den 19. marts til den 2. april 2020, rapport om anvendelsen af anden erklæring om nødretstilstand, fra den 3. april til den 17. april 2020, rapport om anvendelsen af den tredje erklæring om nødretstilstand, fra den 18. april til den 2. maj 2020), som er blevet godkendt (nationalforsamlingens beslutning nr. 49/2020 af 5. juni 2020), udkast til nationalforsamlingens beslutning nr. 586/XIV af 23. juli 2020, udkast til nationalforsamlingens beslutning nr. 587/XIV af 23. juli 2020).

<sup>93</sup> Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Sub-Committee on Accreditation (SCA) (2017), Accreditation Report — november 2017.

<sup>94</sup> European Network on National Human Rights Institutions (2020), The rule of law in the European Union — Reports from National Human Rights Institutions.

<sup>95</sup> United Nations Committee on the Rights of the Child (2019), Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Portugal; European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2020), Contribution from FRA for the 2020 Rule of Law Report.

<sup>96</sup> CIVICUS' rating, ratingen er inddelt i fem kategorier, der defineres som: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykket og lukket.

<sup>97</sup> Lov nr. 66/98 af 14. oktober.

miljøbeskyttelse, er også omfattet af specifik lovgivning. De eksisterende rammer synes at sikre civilsamfundsorganisationer et åbent råderum og give dem mulighed for at operere uden særlige risici for deres uafhængighed og sikkerhed<sup>98</sup>. Ngo'er har dog rapporteret om udfordringer med hensyn til adgang til finansiering og et begrænset antal finansieringskilder<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> European Network on National Human Rights Institutions (2020), The rule of law in the European Union — Reports from National Human Rights Institutions.

<sup>99</sup> Se tidligere fodnote.

## **Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge. \***

\*Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen om rapporten om retsstatssituationen 2020 kan findes på (COM-websted).

Anklagemyndigheden — Lissabon retskreds (2019), årsrapport 2018.

Anklagemyndigheden — Porto retskreds (2020), årsrapport 2019.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2019), Decriminalisation of Defamation — Factsheet. [https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation\\_Infographic.pdf](https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf).

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), 2020 Media Pluralism Monitor. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CEPEJ (2018), European judicial systems: efficiency and quality of justice.

CIVICUS (2020), Portugal country profile. <https://monitor.civicus.org/country/portugal/>

*Conselho de Prevenção da Corrupção* (2019), årlig aktivitetsrapport. [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel\\_actv\\_cpc\\_2019.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2019.pdf).

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (2020), Submission to the European Commission in the context of the preparation of the first annual Rule of Law Report.

Den Europæiske Unions Domstol, dom af 19. november 2019, AK , forenede sager C-585/18, C-624/18 og C-625/18.

Den portugisiske regering — indenrigsministeriet (2020), rapport om anvendelsen af erklæringen om nødretstilstand, 19. marts til 2. april 2020.

Den portugisiske regering — indenrigsministeriet (2020), rapport om anvendelsen af den anden erklæring om nødretstilstand, fra den 3. april til den 17. april 2020.

Den portugisiske regering — indenrigsministeriet (2020), rapport om anvendelsen af den tredje erklæring om nødretstilstand, fra den 18. april til den 2. maj 2020.

Den portugisiske regering (2020), Input til rapporten om retsstatssituationen 2020.

Det øverste domstolsråd (2019), pressemeddelelse af 8. april 2019. <https://www.csm.org.pt/2019/04/08/gabinetes-de-apoio-aos-juizes-esclarecimento/>.

Det øverste domstolsråd (2020), pressemeddelelse af 3. marts 2020. <https://www.csm.org.pt/2020/03/03/averiguacao-aos-procedimentos-de-distribuicao-comunicado/>.

Det øverste råd for forvaltnings- og skattedomstole (2019), årsrapport — 2018. [http://www.cstaf.pt/documentos/Relatório\\_CSTAF\\_2018.pdf](http://www.cstaf.pt/documentos/Relatório_CSTAF_2018.pdf).

*Direção Geral das Políticas da Justiça* (2019), *Estatísticas de Justiça: Corrupção*. <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Corrupcao.aspx>.

Europa-Kommissionen (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020), EU's resultattavle for retlige anliggender.

Europa-Kommissionen (2019), 2019 Country Report Portugal, SWD(2019)1021 final.

Europa-Kommissionen (2020), Country report Portugal, SWD(2020)521 final.

Europarådet: Ministerkomitéen (2010), Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.

Europarådet: Ministerkomitéen (2016), CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#\\_ftn1](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1).



Europarådet: Ministerkomitéen (2018), H46-20 Vicente Cardoso group v. Portugal (Application No. 30130/10) — Supervision of the execution of the European Court's judgments CM/Del/Dec(2018)1331/H46-20.

European Network of Councils for the Judiciary (2020), Contribution to the online stakeholder consultation for the 2020 Rule of Law Report.

European Network on National Human Rights Institutions (2020), The rule of law in the European Union — Reports from National Human Rights Institutions.

FN's Komité for Barnets Rettigheder (2019), Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Portugal.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2016-2020), Eurobarometer: perceived independence of the national justice system in the EU among the general public.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2019), Flash Eurobarometer 482 on Businesses' attitudes towards corruption.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020), Special Eurobarometer 502 on Corruption.

Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Sub-Committee on Accreditation (SCA) (2017), Accreditation Report — November 2017.

GRECO (2016), Fourth Evaluation Round — evaluation report on Portugal on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2016), Third Evaluation Round, Addendum to the Second Compliance Report on Portugal.

GRECO (2019), Fourth evaluation round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors — Interim compliance report Portugal.

Partido Popular, pressemeddelelse af 30. august 2019. <https://www.psd.pt/rui-rio-apresentou-medidas-para-a-justica/>.

Portuguese Regulatory Authority for the Media, Statutes of ERC (lov nr. 53/2005 af 8. november). <http://www.erc.pt/download.php?info=YTozOntzOjU6ImFjY2FvIjtzOjg6ImRvd25sb2FkIjtzOjg6ImZpY2hlaXJvIjtzOjM5OiJtZWVpYS9maWN0ZWlyb3Mvb2JqZWNoY29vZmZsaW5lZm1mZ5wZGYiO3M6NjoidGl0dWxvIjtzOjE1OiJtdGF0dXRlcytvZitFUkMiO30=>.

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.

Transparency International (2020), Corruption Perceptions Index. <https://www.transparency.org/en/countries/portugal>.

Transparency International Portugal (2020), skriftligt bidrag til rapporten om retsstatssituationen 2020.

Virtuelt landebesøg i Portugal i forbindelse med rapporten om retsstatssituationen 2020.

## Bilag II: Landebesøg i Portugal

Kommissionens tjenestegrene holdt virtuelle møder i juni 2020 med:

- Akademisk ekspert
- Advokatforeningen
- Den centrale afdeling for strafferetlige foranstaltninger og efterforskning (DCIAP)
- Revisionsretten
- Rådet for forebyggelse af korruption
- Mediemyndigheden
- Det øverste domstolsråd
- Det øverste råd for forvaltnings- og skattedomstole
- Anklagemyndighedens øverste råd
- Finanstilsynet
- Journalisternes erhvervsudvalg
- Journalistforbundet
- Udenrigsministeriet
- Justitsministeriet
- Rigsadvokaten
- Ombudsmanden
- Sammenslutning af anklagere
- Den øverste forvaltningsdomstol
- Højesteret
- Transparency International — Portugal

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

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed
- Det Europæiske Borgerforum
- Free Press Unlimited
- Front-Line Defenders
- ILGA-Europe
- Den Internationale Juristkommission
- Det Internationale Menneskerettighedsforbund
- Internationalt presseinstitut
- Platform for livslang læring
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Journalister uden Grænser
- Transparency International EU