



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 20.7.2021
SWD(2021) 723 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Zpráva o právním státu v roce 2021 Kapitola o situaci právního státu v Portugalsku

Průvodní dokument ke

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU SOCIÁLNÍMU A HOSPODÁŘSKÉMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Zpráva o právním státu v roce 2021 Situace právního státu v Evropské unii

{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}

SHRNUTÍ

Portugalský soudní systém se nadále potýká s problémy spojenými s nízkou účinností, a to obzvláště v případě správních a daňových soudů. Vláda přijímá k řešení tohoto problému opatření, zejména v oblasti posilování správních rozhodčích center a sestavování týmů pro rychlou reakci. Rovněž jsou přijímána opatření k ošetření deficitu v oblasti lidských zdrojů a investicím do digitalizace. V návaznosti na opakované obavy týkající se přidělování soudních věcí podniká Nejvyšší soudní rada kroky ke zlepšení správy případů prostřednictvím zvýšení transparentnosti systému přidělování věcí. Probíhají iniciativy zaměřené na posílení integrity systému soudnictví, zejména tvorbou kodexů chování soudců. Hierarchické vztahy v rámci státního zastupitelství jsou i nadále předmětem diskuse a tuto otázku posuzuje Nejvyšší správní soud. Jedná se o reformách trestního řízení, které by umožnily včasnější řešení složitých případů. Je důležité, aby se tyto otázky řešily společně se všemi relevantními zúčastněnými stranami, a aby zohledňovaly evropské normy.

Vláda schválila protikorupční strategii na období 2020–2024, která čeká na hlasování v Parlamentu. Jejím cílem je reagovat na dlouhodobou potřebu vytvořit robustní protikorupční rámec. Vláda navrhla opatření k zajištění účinnějšího řešení složitých případů korupce. Přes pokračující úsilí o zlepšení výsledků vyšetřování a stíhání případů korupce považují orgány pověřené stíháním nedostatek zdrojů pro policii a státní zastupitelství za problém. Nová novela dokončila reformu systému majetkových přiznání z roku 2019, avšak Úřad pro transparentnost, který má za úkol ověřovat majetková přiznání, doposud nefunguje. Zatímco pravidla pro úpravu „efektu otáčivých dveří“, která byla aktualizována v roce 2019, je ještě třeba provést, parlament projednává novou právní úpravu lobbingu a existují plány na revizi právní úpravy týkající se oznamovatelů („whistleblowers“). Zdroje přidělené Radě pro předcházení korupci jsou i nadále omezené. K posílení kapacit předcházení korupci byt vytvořen protikorupční mechanismus. Rizika korupce, včetně střetu zájmů, v souvislosti s pandemií COVID-19 byla předmětem několika doporučení na národní úrovni.

Pravomoci regulačního orgánu pro média byly v souladu s revidovanou směrnicí o audiovizuálních mediálních službách rozšířeny tak, aby zahrnovaly platformy pro sdílení videí, mediální gramotnost a nové povinnosti týkající se vykazování a registru. Vláda zavedla zvláštní podpůrná opatření pro média za účelem zmírnění obtíží, kterým média čelí v důsledku pandemie COVID-19. Legislativní rámec zajišťuje ochranu novinářů. Přesto se objevily případy ohrožování a omezování profesní činnosti novinářů, včetně případu sledování s cílem identifikovat informační zdroje novinářů, u kterých zahájilo nejvyšší státní zastupitelství vyšetřování, které povede Nejvyšší rada státního zastupitelství. Zúčastněné strany rovněž poukazují na nedostatek jakéhokoliv systematického shromažďování údajů týkajících se výhrůžek nebo násilí vůči novinářům, zejména v on-line prostředí.

Byla přijata opatření ke zlepšení transparentnosti tvorby právních předpisů a jejich kvality. Konkrétně, cílem nového jednacího řádu parlamentu je posílit zapojení zúčastněných stran do legislativního procesu. Uplatňování pravomoci pro případ nouze vládou během nouzového stavu v souvislosti s pandemií COVID-19 podléhalo schválení parlamentem a následné kontrole ze strany parlamentu, soudů a veřejného ochránce práv. Pandemie COVID-19 a mimořádná opatření měla dopad na fungování organizací občanské společnosti, kterým byla poskytnuta zvláštní podpora. Nový zákon o statutu veřejné služby má za cíl zjednodušení příslušného právního rámce. Přestože prostor občanské společnosti je považován za otevřený, objevují se nové výzvy, a to zejména v souvislosti s případy hostility a nátlaků směřovaných proti organizacím občanské společnosti a ochráncům lidských práv.

I. SYSTÉM SOUDNICTVÍ

Portugalský systém soudnictví je charakteristický svou strukturou, jejíž součástí jsou Ústavní soud, Nejvyšší soud a soudy prvního a druhého stupně, Nejvyšší správní soud a správní a daňové soudy prvního a druhého stupně a Účetní dvůr¹. Nejvyšší soudní rada, Nejvyšší rada správních a daňových soudů a Nejvyšší rada státního zastupitelství mají pravomoc ke kárnému stíhání příslušných soudců a státních zástupců a přísluší jim relevantní řídicí funkce. Dále mají pravomoc navrhnout a překládat soudce a státní zástupce a rozhodovat o jejich povýšení. Soudci a státní zástupci jsou jmenováni příslušnou radou na základě otevřeného výběrového řízení a hodnocení získaného v rámci povinných kurzů odborné přípravy v Centru pro soudní studia. Státní zastupitelství je nezávislé na soudní moci a funguje rovněž nezávisle na moci výkonné. Má svůj vlastní systém správy, na jehož vrcholu stojí Nejvyšší státní zastupitelství. Portugalsko se účastní Úřadu evropského veřejného žalobce. Advokátní komora je samostatný veřejnoprávní subjekt, který v rámci výkonu veřejné moci plní regulační funkce.

Nezávislost

Míra vnímané nezávislosti soudnictví v Portugalsku je průměrná až nízká, přičemž v posledních pěti letech nebyl identifikován žádný zjevný trend. V roce 2021 míra vnímané nezávislosti soudnictví na straně podniků klesla, pouze 39 % podniků ji vnímalo jako „poměrně nebo velmi dobrou“, a je považována za nízkou². Míra vnímané nezávislosti soudnictví na straně veřejnosti vzrostla, přičemž nadále zůstává na průměrné úrovni a 48 % veřejnosti ji považuje za „poměrně nebo velmi dobrou“³. Znamená to obrat klesajícího trendu zaznamenávaného od roku 2018.

Systém přidělování soudních věcí byl předmětem přezkumu ze strany Nejvyšší soudní rady, která přijala opatření ke zlepšení jeho transparentnosti. Přestože přidělování věcí probíhá elektronicky v systému, který zajišťuje náhodné přidělování, ve výjimečných případech je možné provést přidělení manuálně⁴. Za účelem zajištění transparentnosti v situacích, kdy dochází k manuálnímu přidělování, a zabránění vzniku nesrovnalostí přijala Nejvyšší soudní rada nařízení č. 269/2021, které stanoví zásady, kritéria, požadavky a postupy pro situace zahrnující úpravy, omezení nebo pozastavení přidělování soudních věcí⁵. Cílem nového nařízení je v souladu s evropskými normami⁶ zajistit dodržování zásad přirozeného soudce, zákonnosti, zákazu postoupení věci, nezávislosti a nestrannosti soudů. Jak je uvedeno ve zprávě o právním státu pro rok 2020⁷, obvinění z narušení náhodného

¹ Dále existují soudy pro výkon trestních rozsudků, námořní soudy, soudy pro duševní vlastnictví, soudy pro hospodářskou soutěž, regulaci a dohled, centrální vyšetřovací soudy, rozhodčí soudy a smírčí soudy, přičemž jejich počet a působnost stanoví zejména příslušné právní režimy (zákon č. 62/2013 ze dne 26. srpna a zákon č. 78/2001 ze dne 13. července).

² Obrázek 50, srovnávací přehled EU o soudnictví 2021. Úroveň vnímané nezávislosti soudnictví je klasifikována takto: velmi nízká (méně než 30 % respondentů vnímá nezávislost soudnictví jako poměrně dobrou či velmi dobrou), nízká (mezi 30–39 %), průměrná (40–59 %), vysoká (mezi 60–75 %), velmi vysoká (více než 75 %).

³ Obrázek 48, srovnávací přehled EU o soudnictví 2021.

⁴ Mezi tyto případy patří například přerozdělování věcí během pracovní neschopnosti nebo za účelem zajištění rovnováhy v počtu věcí u jednotlivých soudců nebo v reakci na neslučitelnost.

⁵ Nařízení se nevztahuje na správní a daňové soudy.

⁶ V souladu s evropskými normami by se přidělování věcí mělo řídit objektivními předem stanovenými kritérii (doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2010)12, odstavec 24).

⁷ Zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Portugalsku, s. 3.

přidělování soudních věcí vedla Nejvyšší soudní radu k zahájení šetření s ohledem na možné nesrovnalosti. V návaznosti na vyšetřování případů manuálního přidělování věcí u vrchních soudů v letech 2017 až 2020 Nejvyšší soudní rada v červenci 2020 nenalezla žádné důkazy neoprávněného manuálního přidělování a ukončila šetření bez jakéhokoli disciplinárního řízení⁸. V souvislosti s vyšetřováním, kdy byly ve třech případech zjištěny nesrovnalosti při přidělování věcí u lisabonského odvolacího soudu, a kde existovaly náznaky zneužití pravomoci, však Nejvyšší soudní rada rozhodla o zahájení disciplinárního řízení proti soudcům, včetně předsedy a bývalého předsedy daného soudu⁹. V dubnu 2021, poté, co se objevily nové obavy ohledně přidělování věcí u Centrálního vyšetřovacího soudu v Lisabonu¹⁰, nařídila Nejvyšší soudní rada nové vyšetřování¹¹, které neodhalilo žádné skutečnosti poukazující na disciplinární porušení¹².

Pokračují iniciativy zaměřené na posílení integrity systému soudnictví. Statut státního zastupitelství a statut soudců¹³ zakotvují pravidla týkající se povinností a neslučitelnosti platných pro státní zástupce¹⁴ a soudce¹⁵. Podle příslušných statutů mají Nejvyšší soudní rada¹⁶ a Nejvyšší rada státního zastupitelství¹⁷ pravomoc kontrolovat prohlášení o příjmech a majetku soudců a schvalovat k tomu nezbytné právní nástroje. V souladu s tím schválila Nejvyšší soudní rada dne 12. ledna 2021 nařízení o povinnosti podávat prohlášení¹⁸. Nejvyšší rada státního zastupitelství rovněž dne 20. října 2020 schválila projekt kodexu chování, který byl předmětem veřejné konzultace¹⁹. Konečná verze kodexu chování dosud nebyla přijata. Také kodex chování soudců správních a daňových soudů, jehož cílem je stanovit rámec etických norem, zásad a povinností týkajících se výkonu soudní funkce a dodržování povinností týkajících se prohlášení o příjmech, konfliktních zájmech a otázek týkajících se institucionálních nabídek a projevů pohostinnosti, čeká na schválení Nejvyšší radou správních a daňových soudů²⁰. Nejvyšší rada správních a daňových soudů rovněž schválila projekt nařízení o oznamovací povinnosti soudců správních a daňových soudů, co se týče příjmů, majetku, zájmů, neslučitelnosti funkcí a překážek pro výkon funkce, jakož i postupech a kontrolách²¹. V listopadu 2020 navíc profesní sdružení soudců předložilo komplexní soubor návrhů na posílení transparentnosti a integrity systému soudnictví, zahrnující mimo jiné posílení možností podávání oznámení jak ze strany občanů, tak i soudců, a to zejména v případech nepatřičného ovlivňování nebo pokusů o ovlivňování²².

⁸ Údaje získané od Portugalska pro vypracování zprávy o právním státu pro rok 2021, s. 4, Výroční zpráva za rok 2020, Nejvyšší soudní rada, s. 17.

⁹ Příspěvek Nejvyšší soudní rady ke zprávě o právním státu pro rok 2021, s. 12.

¹⁰ Dřívější obavy se objevily v roce 2019, kdy vedly k zahájení vyšetřování ukončeného v roce 2019 bez jakéhokoli disciplinárního řízení.

¹¹ Nejvyšší soudní rada, tisková zpráva ze dne 14. dubna 2021.

¹² Nejvyšší soudní rada, tisková zpráva ze dne 4. května 2021.

¹³ Viz také zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Portugalsku, s. 3.

¹⁴ Zákon č. 68/2019 ze dne 27. srpna 2019, kapitola II, oddíl I.

¹⁵ Zákon č. 67/2019 ze dne 27. srpna 2019, kapitola II, oddíl I.

¹⁶ Tamtéž, čl. 149 odst. 1) písm. x).

¹⁷ Zákon č. 68/2019 ze dne 27. srpna 2019, čl. 21 odst. 3 písm. a).

¹⁸ V červnu 2020 Nejvyšší soudní rada schválila projekt tvorby kodexu chování. V lednu 2021 byl projekt rozdělen na dvě části, a to „kodex chování“ a „etický kodex“. Rada schválila první část pod názvem „Nařízení o oznamovacích povinnostech“ a rozhodla se odložit posouzení „etického kodexu“ (údaje získané od Portugalska pro vypracování zprávy o právním státu pro rok 2021, s. 4).

¹⁹ Údaje získané od Portugalska pro vypracování zprávy o právním státu pro rok 2021, s. 4. Viz též oddíl II.

²⁰ Příspěvek portugalského Nejvyššího správního soudu ke zprávě o právním státu pro rok 2021, s. 10.

²¹ Tamtéž.

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

Nejvyšší soudní rada se dosud návrhy předloženými profesním sdružením soudců nezabývala.

Hierarchický režim udělování pokynů státním zástupcům je předmětem soudního přezkumu. Jak uvádí zpráva o právním státu pro rok 2020²³, nový statut státního zastupitelství, který vstoupil v platnost v roce 2020, obsahuje ustanovení vyjasňující meze hierarchických zásahů do trestních řízení²⁴. V listopadu 2020 zavedla nová závazná směrnice nejvyššího státního zástupce²⁵ možnost vydávat podřízenému státnímu zástupci konkrétní pokyny v trestním řízení. Podle nové směrnice by takové pokyny měly být vždy provedeny písemně, měly by být zaznamenány v doprovodném správním spisu, a je zaručena možnost je odmítnout. Zúčastněné strany z oblasti soudnictví vyjádřily obavy, že tato směrnice může zasahovat do vnitřní autonomie státních zástupců a může být v přímém rozporu s ustanoveními statutu státního zastupitelství²⁶. V současné době probíhá před Nejvyšším správním soudem řízení ve věci žaloby podané Uníí státních zástupců²⁷.

Jedná se o reformách systému trestního řízení, které by umožnily včasnější řešení složitých trestních věcí. V souvislosti s trestními věcmi, které jsou považovány za velmi složité, byla zahájena diskuse o potřebě změnit pravidla upravující trestní řízení s cílem umožnit rychlejší řešení takovýchto věcí²⁸. Vyskytly se složité případy, zejména zahrnující korupci na vysoké úrovni, v nichž byly kvůli průtahům ve vyšetřovací fázi přestupky promlčeny a obvinění byla stažena²⁹. Zúčastněné strany vyjádřily obavy, že vnímání nedostatečné schopnosti systému soudnictví řešit prominentní případy může vést k negativnímu vnímání systému ze strany veřejnosti³⁰. V této souvislosti se projednává několik návrhů na úpravu pravidel upravujících trestní řízení. Vláda konkrétně v květnu 2021 navrhla parlamentu opatření ke zvýšení účinnosti trestního stíhání a trestních řízení³¹. Patří mezi ně možnost využívat individuální procesní opatření³² a v rámci fáze řízení před soudem vyjednat maximální trestní hranici za podmínky přiznání skutečností uvedených v obžalobě³³. Dále probíhají diskuse o organizaci vyšetřovacích soudů, zejména centrálního vyšetřovacího soudu. V současné době má tento specializovaný soud, který má pouze dva jednající soudce, pravomoc vyšetřovat případy složitých nebo organizovaných zločinů, včetně korupce, a jeho působnost se vztahuje na území celého státu³⁴. Zdrojem kritiky jsou zejména jeho široké pravomoci a omezený počet soudců³⁵. V souvislosti s tím Nejvyšší soudní rada dne 4. května 2021 oznámila, že je nakloněna změnám současné organizace a struktury centrálního vyšetřovacího soudu, avšak s vyloučením možnosti navýšit počet soudců³⁶. Nejvyšší soudní

²³ Zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Portugalsku, s. 3.

²⁴ Čl. 97 odst. 4.

²⁵ Směrnice č. 4/2020 ze dne 25. listopadu.

²⁶ Příspěvek Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) ke zprávě o právním státu pro rok 2021, s. 57–58.

²⁷ Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, tisková zpráva ze dne 6. dubna 2021.

²⁸ Příspěvek portugalské Nejvyšší soudní rady ke zprávě o právním státu pro rok 2021, s. 11.

²⁹ Viz též oddíl II.

³⁰ Tamtéž; informace poskytnuté v souvislosti s návštěvou Portugalska.

³¹ Viz též oddíl II.

³² V současné době platí pro všechny trestné činy stejná procesní opatření.

³³ Legislativní návrh č. 90/XIV/2 ze dne 5. května 2021. Příspěvky zúčastněných stran ke konzultacím o těchto právních předpisech lze nalézt on-line na internetových stránkách parlamentu.

³⁴ Zákon č. 62/2013 ze dne 26. srpna, články 116 a 120.

³⁵ Informace poskytnuté v souvislosti s návštěvou Portugalska.

³⁶ Nejvyšší soudní rada, tisková zpráva ze dne 4. května 2021.

rada v tomto ohledu předloží vládě formální návrh³⁷. Dne 17. června 2021 vláda schválila návrh zákona, který bude předložen parlamentu, a který navrhuje zrušení lisabonského soudu pro vyšetřování trestných činů a začlenění jeho pravomocí do pravomocí centrálního soudu pro vyšetřování trestných činů. Navrhované opatření předpokládá zvýšení počtu soudců posledně uvedeného soudu (z předchozích 2 na 9), zajištění racionalizace zdrojů a posílení boje proti hospodářské a finanční kriminalitě. Je důležité, aby se právní reformy prováděly společně se všemi relevantními zúčastněnými stranami³⁸, a aby zohledňovaly příslušné evropské normy.

Kvalita

Lidské zdroje v systému soudnictví byly navýšeny, obavy však přetrvávají. V prosinci 2020 byla zahájena výběrová řízení na pozice 40 soudců a 65 státních zástupců³⁹. Zúčastněné strany však nadále hlásí značný deficit soudců a státních zástupců⁴⁰. Zejména daňové a správní soudy uvádějí, že celkový počet soudců působících u prvostupňových daňových a správních soudů zůstává výrazně pod úrovní stanovenou v právním rámci, přičemž více než 13 % míst je neobsazeno⁴¹. Na konci roku 2019 zůstalo neobsazeno 11 pozic soudce odvolacího a daňového soudu⁴². V prosinci 2020⁴³ bylo zahájeno výběrové řízení za účelem zřízení poradních orgánů podporujících soudce, které čeká na realizaci již několik let⁴⁴. První poradní orgány by měly být funkční od září 2021⁴⁵ a poradci budou poskytovat technickou pomoc a odborné znalosti v oblastech práva, psychologie, účetnictví, financí a ekonomiky. Tyto poradní orgány však budou zavedeny pouze u prvostupňových soudů, přičemž zúčastněné strany zdůrazňují potřebu jejich zavedení také u správních a daňových soudů⁴⁶, kde je dispoziční čas delší a počet nevyřízených případů je vyšší⁴⁷, a u velkého počtu věcí jsou vyžadovány odborné znalosti. Státní zastupitelství rovněž připravuje nábor odborných poradců pro státní zástupce⁴⁸. Rozpočtová omezení však brání rozvoji náborových procesů⁴⁹.

Nadále jsou zaváděna opatření ke zlepšení kvality soudního systému, zejména pokud jde o digitalizaci. Rozpočet vyčleněný na informační a komunikační technologie v systému soudnictví v roce 2021 vzrostl o 23,4 % a vznikl samostatný fond na podporu projektů

³⁷ Informace získané od Nejvyšší soudní rady při návštěvě Portugalska. Rovněž byly projednány výzvy k provedení širší revize vyšetřovací fáze. Dne 7. dubna 2021 předseda Nejvyššího soudu oznámil, že Nejvyšší soudní radě navrhne revizi vyšetřovací fáze, která zúží možnosti jejího zahájení, Nejvyšší soudní rada však v tomto ohledu nepřijala žádné oficiální stanovisko.

³⁸ Stanovisko č. 10(2007) Poradní rady evropských soudců (CCJE) pro Výbor ministrů Rady Evropy o Radách pro justici ve službě společnosti ze dne 23. listopadu 2007, bod 87; stanovisko CCJE č. 23 (2020) Úloha sdružení soudců v podpoře nezávislosti soudnictví, odstavec 41.

³⁹ Údaje získané od Portugalska pro vypracování zprávy o právním státu pro rok 2021, s. 5.

⁴⁰ Příspěvek MEDEL ke zprávě o právním státu pro rok 2021, s. 58–59.

⁴¹ Nejvyšší rada správních a daňových soudů, výroční zpráva 2019, s. 35; Příspěvek portugalského Nejvyššího správního soudu ke zprávě o právním státu pro rok 2021, s. 11. Viz také zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Portugalsku, s. 4.

⁴² Příspěvek portugalského Nejvyššího správního soudu ke zprávě o právním státu pro rok 2021, s. 11.

⁴³ Údaje získané od Portugalska pro vypracování zprávy o právním státu pro rok 2021, s. 5.

⁴⁴ Zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Portugalsku, s. 4.

⁴⁵ Informace získané od Ministerstva spravedlnosti při návštěvě Portugalska.

⁴⁶ Informace získané od Ministerstva spravedlnosti při návštěvě Portugalska.

⁴⁷ Viz též oddíl I.

⁴⁸ Informace získané od Ministerstva spravedlnosti při návštěvě Portugalska.

⁴⁹ Tamtéž.

zaměřených na modernizaci systému soudnictví⁵⁰ s vyčleněným rozpočtem ve výši 5,1 milionu EUR⁵¹. Zvýšil se také počet videokonferenčních systémů používaných soudy, aby bylo možné reagovat na zvyšující se počet procesních úkonů prováděných na dálku⁵². Procesní pravidla již nyní umožňují využití digitální technologie u soudů u značného počtu úkonů v občanských, obchodních, správních a trestních věcech⁵³. V letech 2020 a 2021 pokračovalo také provádění programu „Justiça + Próxima“, jehož cílem je modernizace systému soudnictví⁵⁴. Opatření plánovaná v rámci projektu „Tribunal+“, která se týkají administrativního zjednodušení a optimalizace provozu a dokumentace, byla rovněž rozšířena na větší počet soudů a předpokládá se, že se do konce roku 2021 budou vztahovat na 300 obecných soudů, jako jsou obecné a místní soudy. Projekt „Tribunal + 360“⁵⁵, jehož cílem je úplná digitalizace a bezpapírový systém u soudů, včetně předkládání důkazů, je stále ve fázi příprav. V souvislosti s národním plánem pro oživení a odolnost Portugalsko představilo reformu „Digitální transformace justice“, která se zaměří na zlepšení využívání digitálních nástrojů v systému soudnictví, a to se zvláštním důrazem na správní a daňové soudy⁵⁶. Portugalsko rovněž požádalo o technickou podporu projektu zaměřeného na pomoc ministerstvu spravedlnosti při prosazování agendy uživateli řízené modernizace justice a rozvoji klíčových politických strategií⁵⁷.

Pandemie onemocnění COVID-19 má omezený dopad na fungování soudního systému.

V březnu 2020 byly pozastaveny lhůty v případech, které nebyly naléhavé, a byly odloženy nenaléhavé úkony. Podle Nejvyšší soudní rady se však obecné soudy s nevyřízenými případy vypořádaly dobře a míra vyřizování věcí zůstala po celý rok 2020 stabilní⁵⁸. Opatření zavedená již během prvního nouzového stavu, například zákon ze dne 19. března 2020 stanovující výjimečný režim pro soudní řízení⁵⁹, zůstala i nadále v platnosti⁶⁰. Zákon stanoví, že výsledky svědků a soudní slyšení by měly probíhat fyzicky, v souladu s doporučenými opatřeními pro ochranu zdraví stanovenými ministerstvem zdravotnictví. Návrh parlamentu na změnu zákona, která umožní použití komunikačních systémů na dálku na návrh soudu u úkonů vyžadujících fyzickou přítomnost stran, doposud čeká na schválení⁶¹.

Účinnost

Účinnost systému soudnictví se zlepšuje, ale správní a daňové soudy se stále potýkají s problémy⁶². Portugalsko nadále zaznamenává zlepšení v oblasti účinnosti systému

⁵⁰ Podpora je poskytována projektům týkajícím se vybavení a modernizace soudů, školení a vědeckého výzkumu.

⁵¹ Údaje získané od Portugalska pro vypracování zprávy o právním státu pro rok 2021, s. 5.

⁵² Tamtéž.

⁵³ Obrázek 40, srovnávací přehled EU o soudnictví 2021.

⁵⁴ Projekt je založen na čtyřech pilířích – účinnost, inovace, blízkost a humanizace (Zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Portugalsku, s. 4).

⁵⁵ Tamtéž.

⁵⁶ Údaje získané od Portugalska pro vypracování zprávy o právním státu pro rok 2021, s. 7. Odhadovaná částka potřebná na tuto reformu je 267 milionů EUR.

⁵⁷ Projekt TSI „Modernizace systému soudnictví v Portugalsku“. Mezi zahrnutá témata patří: návrh a implementace způsobů řešení sporů zaměřených na uživatele a širších právních/soudních služeb, digitalizace, digitální kompetence subjektů působících v odvětví soudnictví a dostupnost, kvalita, přístupnost a opětovné použití údajů z oblasti justice.

⁵⁸ Conselho Superior da Magistratura (2021), *Relatório Anual 2020*, s. 96.

⁵⁹ Zákon 1-A/2020 ze dne 19. března.

⁶⁰ Zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Portugalsku, s. 5.

⁶¹ Parlamentní návrh zákona 3 XIV o „Profesionálním zastupování zájmů“.

⁶² Zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Portugalsku, s. 5.

soudnictví, zejména v občanských a obchodních věcech, u nichž se dispoziční doba v prvním stupni neustále zkracuje⁶³. Pokračuje také trend snižování počtu nevyřízených případů v občanských a obchodních věcech⁶⁴. V případě správních věcí však dispoziční doba zůstává dlouhá, a to navzdory soustavnému poklesu evidovanému v posledních letech⁶⁵ a pozitivní míře řešení věcí, přičemž v prvním i druhém stupni přesahuje 840 dní⁶⁶. Přestože počet nevyřízených správních věcí v prvním stupni také nepatrně klesá, je i nadále poměrně vysoký⁶⁷. Tento problém byl i tématem zvláštního doporučení pro tuto zemi v rámci evropského semestru 2020, kde byla zmíněna nutnost zvýšení účinnosti daňových a správních soudů⁶⁸.

Vláda přijímá kroky ke zvýšení účinnosti systému soudnictví. Portugalsko je i nadále pod zvýšeným dohledem Výboru ministrů Rady Evropy z důvodu nepřiměřené délky řízení v občanských i správních věcech⁶⁹. V souvislosti s tím vláda dne 30. října 2020 přijala aktualizovaný a konsolidovaný akční plán, který předkládá opatření k boji proti nepřiměřené délce řízení⁷⁰. Kromě toho jsou posilována správní rozhodčí centra, která mají poskytovat alternativu ke správním a daňovým soudům, a tak snižovat počet nově příchozích a projednávaných věcí u těchto soudů a zajišťovat účinnou nápravu⁷¹. Existuje také dočasný režim pobídek pro ukončování soudních věcí, který se vztahuje na všechny jurisdikce⁷². Dále jsou přijímána opatření ke zvýšení účinnosti insolvenčního řízení⁷³. V kontextu národního plánu oživení a odolnosti pak Portugalsko předložilo reformy a investiční projekty zaměřené na zvýšení účinnosti systému soudnictví⁷⁴. Jak je uvedeno ve zprávě o právním státu pro rok 2020⁷⁵, byly sestaveny týmy rychlé reakce, jejichž posláním je snižovat objemy nevyřízených případů u daňových a správních soudů. Údaje zveřejněné v roce 2021 ukazují, že v prvním roce činnosti tyto týmy umožnily vyřešení jedné třetiny případů, které byly do systému zavedeny před rokem 2013, což překročilo původně stanovené cíle⁷⁶. Zúčastněné strany však

⁶³ Obrázek 7, srovnávací přehled EU o soudnictví 2021.

⁶⁴ Obrázek 15, srovnávací přehled EU o soudnictví 2021.

⁶⁵ Obrázky 9 a 10, srovnávací přehled EU o soudnictví 2021.

⁶⁶ Obrázek 13, srovnávací přehled EU o soudnictví 2021.

⁶⁷ Obrázek 16, srovnávací přehled EU o soudnictví 2021.

⁶⁸ Doporučení Rady ze dne 20. července 2020 k národnímu programu reform Portugalska na rok 2020 a stanovisko Rady k programu stability Portugalska z roku 2020.

⁶⁹ H46-20 Vicente Cardoso group v. Portugalsko (stížnost č. 30130/10). Je třeba připomenout, že podle doporučení Rady Evropy je účinnost systémů soudnictví zásadní podmínkou právní jistoty a důvěry veřejnosti v právní stát (doporučení CM/Rec (2010) 12 Výboru ministrů Rady Evropy, odstavec 30).

⁷⁰ Sdělení Portugalska týkající se věci Vicente Cardoso v. Portugalsko (stížnost č. 30130/10), DH-DD(2020)952 ze dne 30. října 2020.

⁷¹ Údaje získané od Portugalska pro vypracování zprávy o právním státu pro rok 2021, s. 7. Viz také obrázek 27, srovnávací přehled EU o soudnictví 2021.

⁷² Prostřednictvím dohod, stažení a doznání.

⁷³ Konkrétně vyhláška č. 126/2021 ze dne 24. června upravuje přímé nahlížení soudních správců do databází daňové správy, sociálního zabezpečení, Caixa Geral de Aposentações, Garančního fondu mezd, pozemkových obchodních, automobilových, civilních rejstříků a dalších podobných registrů nebo archivů za účelem získání informací týkajících se identifikace dlužníka a identifikace a umístění jeho majetku.

⁷⁴ Příloha návrhu prováděcího rozhodnutí Rady o schválení posouzení plánu oživení a odolnosti Portugalska (COM(2021) 321 final) ze dne 16. června 2021. V rámci složky 18 plánu oživení a odolnosti Portugalsko předpokládá vytvoření specializovaných komor správních a daňových soudů druhého a třetího stupně a také zrychlení insolvenčního řízení a jeho úpravu v souladu se zásadou „standardní digitalizace“.

⁷⁵ Zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Portugalsku, s. 5.

⁷⁶ Nejvyšší rada správních a daňových soudů, výroční zpráva 2019, s. 76.

upozorňují na to, že k posilování týmů by mělo docházet také ve druhém a třetím stupni, aby se předcházelo nevyřízeným případům na všech úrovních systému soudnictví⁷⁷.

II. PROTIKORUPČNÍ RÁMEC

Od předchozího vykazovaného období nedošlo v Portugalsku k žádnému zásadnímu vývoji, pokud jde o institucionální protikorupční rámec. Ústřední odbor pro vyšetřování trestných činů a trestní řízení (DCIAP), zřízený v rámci státního zastupitelství, je odpovědný za vyšetřování a stíhání závažných trestných činů, včetně korupce a hospodářské a finanční trestné činnosti, a koordinuje vyšetřování, která provádí Národní útvar pro boj proti korupci (UNCC), vyšetřovací útvar kriminální policie⁷⁸. Pokud jde o předcházení korupci, v roce 2021 byl zřízen protikorupční mechanismus, který má podporovat kapacity v oblasti prevence. Po nástupu nového vedení Účetního dvora byl jmenován nový předseda Rady pro předcházení korupci. Rada pro předcházení korupci působí v rámci Účetního dvora. Úřad pro transparentnost, zřízený v roce 2019, má pravomoci v oblasti kontroly a ověřování majetkových přiznání a střetu zájmů politických funkcionářů a vysoce postavených nevolených úředníků, zatím však nefunguje.

Odborníci a vedoucí podniků mají za to, že míra korupce ve veřejném sektoru je i nadále relativně nízká. V indexu vnímání korupce za rok 2020 organizace Transparency International získalo Portugalsko 61 bodů ze 100, a obsadilo tak desáté místo v Evropské unii a třicáté třetí místo na světě⁷⁹. Tato vnímaná úroveň je v posledních pěti letech⁸⁰ relativně stabilní⁸¹.

Vláda schválila národní protikorupční strategii na období 2020–2024, ke které byl přiložen návrh na revizi trestněprávního rámce. Po uskutečnění veřejné konzultace ke strategii v říjnu 2020⁸² byla dne 18. března 2021 schválena Radou ministrů⁸³. Strategie si klade za cíl vytvořit soudržný a robustní rámec pro boj proti korupci⁸⁴ a zahrnuje opatření k lepšímu odhalování, prevenci a stíhání korupce a k zajištění toho, aby soudní systém mohl včas a účinně reagovat a ukládat pachatelům přiměřené sankce. Jako první krok při jejím provádění schválila vláda dne 29. dubna 2021 soubor návrhů na změnu stávajících právních ustanovení⁸⁵, zejména v oblasti trestního práva⁸⁶. Dne 25. května 2021 bylo vládním

⁷⁷ Informace získané v souvislosti s návštěvou Portugalska.

⁷⁸ UNCC je zvláštní operační útvar odpovědný za vyšetřování trestných činů korupce a souvisejících trestných činů, jako je podplácení nebo zpronevěra veřejných prostředků, a jeho působnost zahrnuje území celého státu.

⁷⁹ Index vnímání korupce organizace Transparency International 2020 (2021), s. 2–3. Úroveň vnímané korupce je klasifikována takto: nízká (hodnocení vnímané úrovně korupce ve veřejném sektoru ze strany odborníků a vedoucích podniků nad 79), relativně nízká (hodnocení mezi 79–60), relativně vysoká (hodnocení mezi 59–50), vysoká (hodnocení pod 50).

⁸⁰ Údaje Eurobarometru o vnímání korupce a zkušenostech občanů a podniků, jak byly uvedeny v loňském roce, se aktualizují každý druhý rok. Nejnovější soubor údajů pochází ze zvláštního průzkumu Eurobarometr č. 502 (2020) a bleskového průzkumu Eurobarometr č. 482 (2019).

⁸¹ V roce 2015 bylo hodnocení 64, zatímco v roce 2020 je to 61. Hodnocení se výrazně zvýší/sníží, pokud dojde ke změně více než pět bodů, zlepší/zhorší (při změně v rozmezí 4–5 bodů), je relativně stabilní (při změně v rozmezí 1–3 body) v posledních pěti letech.

⁸² Veřejná konzultace probíhala v období od 3. září 2020 do 23. října 2020 a vyvrcholila vyhodnocující konferencí dne 21. listopadu 2020, kde byly příspěvky ke konzultaci představeny a projednány.

⁸³ Usnesení Rady ministrů č. 37/2021, kterým se schvaluje národní protikorupční strategie.

⁸⁴ Viz Evropská komise, zpráva o Portugalsku za rok 2020, SWD (2020) 521 final, s. 64.

⁸⁵ Jedná se o změny trestního zákoníku, trestního řádu, obchodního zákoníku, zákona č. 34/87 ze dne 16. července 1987 (kterým se stanoví režim odpovědnosti politických funkcionářů), zákona č. 36/94 ze dne

legislativním nařízením⁸⁷ schváleno zřízení nového subjektu, národního protikorupčního mechanismu, který je nezávislý na vládě a parlamentu; toto nařízení rovněž schvaluje obecný režim pro předcházení korupci. Mechanismus bude sledovat provádění preventivního rámce a ukládat správní pokuty subjektům, jež nedodržují předpisy⁸⁸.

Vláda navrhla opatření ke zvýšení účinnosti trestního stíhání, jelikož stále přetrvávají problémy při řešení případů korupce na vysoké úrovni. Odbor pro vyšetřování a trestní řízení (DIAP), zřízený v rámci státního zastupitelství, zůstává odpovědný za vyšetřování závažných trestných činů, včetně korupce a finanční trestné činnosti na vysoké úrovni⁸⁹. Ústřední odbor pro vyšetřování trestných činů a trestní řízení (DCIAP) se skládá ze 40 státních zástupců, z nichž sedm se věnuje vyšetřování trestných činů souvisejících s korupcí a hospodářských a finančních mezinárodních či nadnárodních protiprávních jednání⁹⁰. Národní útvar pro boj proti korupci v rámci kriminální policie se specializuje na vyšetřování hospodářské a finanční trestné činnosti, včetně korupce, a při vyšetřování složitých případů jeho činnost koordinuje DCIAP⁹¹. Pokračují snahy o zlepšení výsledků vyšetřování a stíhání korupce. Kriminální policie za rok 2020 obdržela 503 trestních případů⁹² a dokončila 553 případů. Ve stejném roce kriminální policie předala 90 návrhů na obžalobu v případech souvisejících s korupcí⁹³. Pokud jde o ukládání sankcí za trestné činy korupce, zůstává udělování podmíněných trestů na relativně vysoké úrovni, přičemž pouze 15 % osob odsouzených za korupci bylo v roce 2019 odsouzeno k trestu odnětí svobody a 54 % bylo odsouzeno k podmíněnému trestu odnětí svobody⁹⁴. Nejzávažnější překážky stíhání případů souvisejících s korupcí se zdají být důsledkem nepřetržitého nedostatku zdrojů na straně

29. září 1994 (kterým se stanoví opatření pro boj proti korupci a hospodářské a finanční kriminalitě), zákona č. 50/2007 ze dne 31. srpna 2007 (kterým se stanoví režim trestní odpovědnosti za jednání, které může ovlivnit pravdivost, věrnost a správnost soutěže a jejích výsledků ve sportovní činnosti) a zákona č. 20/2008 ze dne 21. dubna 2008 (kterým se stanoví trestní režim korupce v mezinárodním obchodu a soukromém sektoru).

⁸⁶ Zákon č. 68/2019 ze dne 27. srpna, článek 58 – Působnost. Patří sem trestné činy, jako je praní špinavých peněz; korupce, zpronevěra a ekonomická účast na podnikání; škodlivá správa ekonomické jednotky veřejného sektoru; podvod při získávání nebo zpronevěře dotace, podpory či úvěru; hospodářské a finanční trestné činy spáchané organizovaným způsobem za pomoci počítačové technologie; hospodářská a finanční protiprávní jednání s mezinárodním nebo nadnárodním rozměrem.

⁸⁷ Legislativní nařízení č. 960/XXII/2021.

⁸⁸ Mezi tyto subjekty patří soukromé společnosti (s výjimkou mikropodniků a malých podniků), stát, autonomní oblasti (tj. Azory a Madeira), místní orgány a další právnické osoby veřejného práva (národní protikorupční strategie 2020–2024, s. 41).

⁸⁹ Zákon č. 68/2019 ze dne 27. srpna, článek 58 – Působnost.

⁹⁰ Regionální odbory pro vyšetřování trestných činů a trestní řízení (Coimbra, Évora, Lisabon a Porto) mají 36 státních zástupců. Údaje získané od Portugalska pro vypracování zprávy o právním státu pro rok 2021, s. 9.

⁹¹ Národní útvar pro boj proti korupci (UNCC) je v souladu s podmínkami DL 137/2019 ze dne 13. září ústředním útvarem pro vyšetřování trestné činnosti se sídlem v Lisabonu a působností na celém území státu. Mimo území Lisabonu vykonávají ústřední vyšetřovací jednotky své pravomoci prostřednictvím vzdálených jednotek sídlících v prostorách decentralizovaných jednotek vyšetřování trestných činů. UNCC má 12 výzkumných jednotek a 106 zaměstnanců, kriminalistů.

⁹² Jde o nové případy, znovuotevřené případy a případy, u kterých je zahajováno nezávislé vyšetřování, a které odpovídají trestným činům, jež nebyly zaznamenány orgány kriminální policie, ale jinými orgány, obvykle státním zastupitelstvím.

⁹³ Posun případů kriminální policie souvisejících s korupcí v roce 2019; údaje získané od Portugalska pro vypracování zprávy o právním státu pro rok 2021, Příloha I.

⁹⁴ Údaje za roky 2017–2018 naleznete ve zprávě o právním státu 2020, kapitole o stavu právního státu v Portugalsku, s. 7. Zde uvedené údaje odkazují na odsouzení v trestních věcech ve fázi soudního řízení u soudů prvního stupně; údaje získané od Portugalska pro vypracování zprávy o právním státu pro rok 2021, Příloha I. Další informace naleznete v internetové databázi generálního ředitelství pro politiku spravedlnosti (2019), Statistiky spravedlnosti: Korupce.

policie a státních zastupitelství⁹⁵. To má pak za následek značná zpoždění, například ve fázi vyšetřování, a zejména v některých prominentních složitých případech korupce zahrnujících vysoce postavené úředníky, které nebylo možné uzavřít před uplynutím promlčecí doby⁹⁶. S cílem vyřešit tento přetrvávající problém navrhla vláda opatření k urychlení rozsáhlých obvinění a soudních řízení v rámci národní protikorupční strategie⁹⁷, ačkoliv tato strategie nespécifikuje konkrétní opatření týkající se přidělování zdrojů⁹⁸.

Rada pro předcházení korupci pokračuje ve své činnosti v oblasti předcházení korupci. Vydává doporučení k předcházení rizikům korupce a sleduje jejich provádění. Ve sledovaném období uskutečnila Rada pro předcházení korupci 86 vzdělávacích návštěv veřejných subjektů v celé zemi, přičemž se zaměřila zejména na subjekty, které působí ve vysoce rizikových oblastech, a u kterých je potřeba zvyšovat povědomí o předcházení nesrovnalostem ve veřejných výdajích⁹⁹. Během pandemie COVID-19 soustředila Rada své úsilí na zvyšování povědomí o předcházení korupci ve zdravotnictví a při plnění rozpočtu, a to zejména na místní úrovni. Přestože nová protikorupční strategie zdůrazňuje potřebu navýšit kapacity v oblasti předcházení korupci, prostředky přidělené Radě zůstávají prozatím omezené¹⁰⁰. Teprve se uvidí, zda nedávno vytvořený protikorupční mechanismus, který má Radu pro předcházení korupci integrovat, přispěje k navýšení kapacit pro předcházení korupci¹⁰¹.

Přestože v roce 2019 byla zavedena vylepšení systému integrity pro úředníky na vysoké úrovni, dopad pravidel pro střet zájmů a etických kodexů se teprve projeví. Od roku 2019 platí pro vládní úředníky¹⁰² kodexy chování upravující etiku, střety zájmů a neslučitelnosti¹⁰³. Co se týče členů parlamentu, platí rovněž kodex chování¹⁰⁴, a parlamentní výbor pro transparentnost a statut člena sleduje a prosazuje poslanecký kodex. V dubnu 2021 výbor vytvořil pracovní skupinu pro uplatňování kodexu¹⁰⁵ a zveřejnil Pokyny pro přijímání darů a projevů pohostinnosti poslanci parlamentu a doporučení pro případy neslučitelnosti¹⁰⁶. Posouzení účinnosti systému předcházení střetům zájmů však dosud neproběhlo¹⁰⁷. Skupina států proti korupci (GRECO) tato vylepšení uvítala, ale požaduje zavedení odpovídajících

⁹⁵ Informace získané v souvislosti s návštěvou Portugalska, příspěvek Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) ke zprávě o právním státu pro rok 2021, s. 58, Público (2020), „Nedostatek lidských zdrojů vysvětluje pomalou spravedlnost v případech korupce, říká PGR“, Público, 6. ledna 2020.

⁹⁶ Informace získané v souvislosti s návštěvou Portugalska.

⁹⁷ Informace získané od Ministerstva spravedlnosti při návštěvě Portugalska. Viz též oddíl I.

⁹⁸ Strategie uznává potřebu identifikovat a analyzovat důvody zpoždění ve složitých případech za účelem lepšího rozdělování zdrojů. Informace získané od ministerstva spravedlnosti při návštěvě Portugalska.

⁹⁹ Informace získané při návštěvě Portugalska.

¹⁰⁰ Personál zahrnuje: tři asistenty, jednoho poradce a dva konzultanty a jednoho učitele.

¹⁰¹ Legislativní nařízení č. 960/XXII/2021.

¹⁰² Usnesení Rady ministrů č. 184/2019.

¹⁰³ Zákon č. 7/93 ze dne 1. března 1993, čl. 20 odst. 1. Od roku 2019 byl systém neslučitelnosti funkcí vysoce postavených úředníků přezkoumán a rozsah neslučitelných veřejných funkcí byl rozšířen tak, aby zahrnoval veřejné podniky a jakékoliv jiné společnosti, ve kterých je stát akcionářem.

¹⁰⁴ Usnesení parlamentu republiky č. 210/2019.

¹⁰⁵ V rámci návštěvy Portugalska byla Komise informována o tom, že výbor vydal zprávu o uplatňování kodexu, a že doposud nebylo ověřeno žádné porušení kodexu. Zpráva by měla být zveřejněna na internetových stránkách: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/14CTED/GTACC/Paginas/Composicao.aspx>.

¹⁰⁶ Tamtéž.

¹⁰⁷ GRECO, čtvrté kolo hodnocení ohledně předcházení korupci u členů parlamentu, soudců a státních zástupců – druhá průběžná zpráva o plnění, Portugalsko, s. 6.

kontrolních mechanismů, včetně sankcí za nezákonná jednání, které nejsou v kodexu stanoveny¹⁰⁸. V říjnu 2020 byl schválen návrh etického kodexu státních zástupců, který je v současné době předmětem veřejné konzultace¹⁰⁹. Co se týče soudců, v létě 2020 bylo schváleno nařízení o oznamovacích povinnostech¹¹⁰.

Byla zavedena nová pravidla pro harmonizaci systému majetkového přiznání politiků a vysoce postavených úředníků. Podle nových ustanovení přijatých v listopadu 2020 mají političtí funkcionáři a vysoce postavení nevolení úředníci povinnost předložit v jednom dokumentu prohlášení o příjmech, majetku, zájmech, neslučitelnosti funkcí a překážkách pro výkon funkce¹¹¹. Reforma rovněž předpokládá vytvoření on-line digitální platformy pro zveřejňování prohlášení s cílem poskytovat informace o pracovních místech, povinnostech a externích činnostech vykonávaných během funkčního období a předchozích tří let. Reforma však neřeší nedostatek častých a věcných kontrol jednotlivých prohlášení, jak doporučuje skupina GRECO¹¹². Společnost GRECO je nadále znepokojena nedostatečnými sankcemi za drobná porušení ohlašovacích povinností¹¹³. Nový Úřad pro transparentnost, který měl být původně zřízen v roce 2020 jako součást Ústavního soudu¹¹⁴, bude po zahájení svého fungování odpovědný za ověřování prohlášení předkládaných politickými činiteli a vysoce postavenými veřejnými činiteli¹¹⁵. Z důvodu nedostatku zdrojů a vybavení však doposud nezahájil svou činnost¹¹⁶.

Zatímco pravidla pro úpravu „efektu otáčivých dveří“ je stále třeba provést, v parlamentu se projednává nová legislativa týkající se lobbingu. Pravidla pro úpravu „efektu otáčivých dveří“ byla aktualizována v roce 2019¹¹⁷. Pravidla na období po skončení pracovního poměru, včetně tříletého přechodného období, se v současné době vztahují na politické a vysoce postavené veřejné činitele, včetně členů vlády a rad státních společností¹¹⁸. Sankce za jejich nedodržení spočívají v tříletém zákazu výkonu veřejné funkce¹¹⁹. Nový

¹⁰⁸ Tamtéž, s. 4.

¹⁰⁹ Státní zástupce (20. října 2020), návrh kodexu chování soudců ve veřejné službě – veřejná konzultace.

¹¹⁰ Viz též oddíl I.

¹¹¹ Zákon 69/2020 ze dne 9. listopadu 2020, článek 1. Kromě toho zákon 69/2020 z 9. listopadu stanovil přístup veřejnosti k informacím obsaženým v registru zájmů v rámci „Declaração Única“, včetně pracovních míst, funkcí a činností vykonávaných zároveň s mandátem, jakož i těch vykonávaných vysoce postavenými veřejnými činiteli a politickými činiteli ve třech předchozích letech.

¹¹² GRECO, čtvrté kolo hodnocení ohledně předcházení korupci u členů parlamentu, soudců a státních zástupců – druhá průběžná zpráva o plnění, Portugalsko, s. 8.

¹¹³ Tamtéž, s. 7.

¹¹⁴ Článek 4 základního zákona č. 4/2019 ze dne 13. září 2019 stanoví, že je úkolem vlády, aby do návrhu státního rozpočtu na rok 2020 zahrnula do obecných nákladů státu vztahujících se k Ústavnímu soudu finanční prostředky nezbytné pro vytvoření a fungování Úřadu pro transparentnost, jakož i pro vytvoření elektronické platformy stanovené zákonem.

¹¹⁵ Článek 5 základního zákona č. 4/2019 ze dne 13. září 2019 stanoví, že až do zřízení Úřadu pro transparentnost se jednotlivá prohlášení o příjmech, majetku a zájmech podávají u Ústavního soudu a jsou kontrolována podle předchozího režimu.

¹¹⁶ GRECO, čtvrté kolo hodnocení ohledně předcházení korupci u členů parlamentu, soudců a státních zástupců – druhá průběžná zpráva o plnění, Portugalsko, s. 8.

¹¹⁷ Zákon č. 52/2019 ze dne 31. července 2019 zavedl několik reforem zahrnujících mimo jiné zákaz členů představenstva státních společností zastávat funkce v subjektech nabývajících či zcizujících majetek, a to po dobu tří let od data prodeje nebo udělení majetku, na nichž se podíleli, a tříleté přechodné období vztahující se na členy vlády, během kterého platí zákaz výkonu jakékoliv závislé činnosti či poradenství v mezinárodních organizacích, s nimiž navázali ve veřejné funkci institucionální vztahy. Viz zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Portugalsku, s. 9.

¹¹⁸ Zákon č. 52/2019 ze dne 31. července 2019, článek 10.

¹¹⁹ Zákon č. 52/2019 ze dne 31. července 2019, čl. 11 odst. 3.

zákon má uplatňovat ústavní soud a státní zastupitelství. Stále však neexistuje žádný subjekt odpovědný za sledování porušení omezení po skončení pracovního poměru, což vyvolává obavy ohledně jeho vymáhání¹²⁰. Pokud jde o lobování, pokračuje úsilí o přijetí nových právních předpisů upravujících činnosti lobbistů¹²¹. Tři parlamentní skupiny předložily návrhy právních předpisů¹²² s cílem změnit navrhovaná pravidla tak, aby byly vyřešeny problémy, které v roce 2019 vedly k vetu prezidenta¹²³. Zatímco proces v parlamentu probíhá, nejsou k dispozici žádné informace o harmonogramu schvalování a provádění předpisu. Skupina GRECO zdůraznila, že je třeba vyjasnit rozsah přípustných kontaktů mezi členy parlamentu a třetími zájmovými stranami, kterým je třeba se zabývat¹²⁴.

Stávající systém ochrany oznamovatelů se reviduje. Národní protikorupční strategie předpokládá zlepšení právního rámce pro ochranu oznamovatelů z roku 2008¹²⁵ a zahrnuje nová ochranná opatření, včetně programů dodržování norem a posílených možností oznamování a ochranných nástrojů¹²⁶. Rada pro předcházení korupci je odpovědná za sledování systému stížností a jejich postoupení nejvyššímu státnímu zástupci, který odpovídá za vyšetřování případů souvisejících s korupcí¹²⁷. Státní zastupitelství spravuje elektronický oznamovatelský systém pro hlášení případů, včetně korupce a souvisejících trestných činů ve veřejném i soukromém sektoru¹²⁸.

Několik institucí zvyšovalo povědomí o potřebě zabývat se riziky korupce způsobenými pandemií COVID-19. V souvislosti s mimořádnými opatřeními reagujícími na vypuknutí pandemie zveřejnila Rada pro předcházení korupci doporučení o předcházení rizikům korupce a souvisejícím porušováním¹²⁹. Doporučení zdůrazňuje potřebu, aby všichni činitelé s rozhodovací pravomocí a veřejní činitelé udržovali nejvyšší možnou úroveň transparentnosti, etiky a integrity, a volá po přijetí opatření k prevenci a zmírňování rizik korupce při výkonu jejich veřejných funkcí¹³⁰. Parlament přijal usnesení o předcházení rizikům korupce a souvisejícím porušováním v souvislosti s pandemií COVID-19 včetně rizik střetu zájmů, požadující zajištění transparentnosti a integrity v konkrétních rizikových

¹²⁰ Informace získané při návštěvě Portugalska.

¹²¹ Informace získané od parlamentu při návštěvě Portugalska. Viz také informace získané od Portugalska pro vypracování zprávy o právním státu pro rok 2021, s. 13–14.

¹²² Legislativní návrh 253/XIV/1.

¹²³ Návrh zákona o regulaci činnosti lobbistů se nepodařilo prosadit, neboť prezident vrátil návrh zákona původně schválený parlamentem v červnu 2019 k novému projednání. Viz zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Portugalsku, s. 9.

¹²⁴ GRECO, čtvrté kolo hodnocení ohledně předcházení korupci u členů parlamentu, soudců a státních zástupců – druhá průběžná zpráva o plnění, Portugalsko, s. 4.

¹²⁵ Zákon č. 19/2008 ze dne 21. dubna 2008. Kromě uvedeného obecného pravidla existují ještě další pravidla pro ochranu oznamovatelů, například ta, která stanoví zákon č. 93/99 ze dne 14. července (ochrana svědků); zákon č. 83/2017 ze dne 18. srpna 2017 ve znění zákona č. 58/2020 ze dne 31. srpna 2020 (v čl. 108 odst. 5), v rámci působnosti v oblasti boje proti praní peněz a terorismu; nebo kodex cenných papírů, obecný režim úvěrových institucí a finančních společností a obecný režim podnikání v oblasti kolektivního investování.

¹²⁶ Informace získané od Portugalska pro vypracování zprávy o právním státu pro rok 2021, s. 14–15.

¹²⁷ V roce 2019 Rada pro předcházení korupci zpracovala a analyzovala celkem 796 sdělení (783 soudních sdělení a 13 zpráv o auditu), což představuje nárůst o přibližně 31,7 % ve srovnání s celkovým počtem 604 zpráv zaregistrovaných v roce 2018.

¹²⁸ V roce 2019 bylo zahájeno 249 šetření a 31 preventivních šetření, přičemž 787 stížností bylo zasláno jiným subjektům a 896 bylo uzavřeno.

¹²⁹ Rada pro předcházení korupci (2020), doporučení – Předcházení rizikům korupce a souvisejícím porušováním jako součást opatření reagujících na pandemii COVID-19.

¹³⁰ Toto doporučení je určeno všem veřejným orgánům a subjektům a všem ostatním subjektům bez ohledu na jejich povahu, které zasahují do správy nebo kontroly veřejných financí a dalších veřejných hodnot.

oblastech, jako jsou veřejné zakázky, zdraví a infrastruktura¹³¹. Účetní dvůr rovněž vyvíjí několik auditních opatření, která se zabývají zvýšenými riziky při využívání veřejných zdrojů v souvislosti s pandemií COVID-19¹³².

III. PLURALITA A SVOBODA SDĚLOVACÍCH PROSTŘEDKŮ

Svoboda projevu a informací, jakož i svoboda a pluralita médií jsou chráněny ústavou¹³³. Článek 39 ústavy nařizuje zřízení nezávislého regulačního orgánu, který monitoruje činnost sdělovacích prostředků v rozhlase, tisku a audiovizuálních formátech¹³⁴. Byla přijata legislativa k provedení revidované směrnice o audiovizuálních mediálních službách. Trestní zákoník¹³⁵ poskytuje novinářům ochranu při výkonu jejich povolání srovnatelnou s jinými „chráněnými osobami“ (soudci, právníci, svědci, bezpečnostní pracovníci a sportovní rozhodčí).

Regulační úřad pro média získal nové pravomoci a posílil své interakce se zúčastněnými stranami v oblasti médií. Konkrétní zákon zřizující regulační orgán pro média (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, ERC)¹³⁶ nezaznamenal významné změny. V souvislosti s provedením revidované směrnice o audiovizuálních mediálních službách však došlo k rozšíření pravomocí regulačního orgánu pro média, neboť Portugalsko v souvislosti s tím upravilo zákon o televizi a audiovizuálních službách na vyžádání¹³⁷. Nové pravomoci zahrnují mimo jiné spolupráci s dalšími regulačními orgány v EU, platformy pro sdílení videa a další úkoly týkající se ohlašování a registru (např. seznamy poskytovatelů audiovizuálních služeb na vyžádání, provozovatelů vysílání a platforem pro sdílení videa). Některé z těchto nových pravomocí budou vyžadovat zavedení nových struktur a nové technické prostředky. Vzhledem k důležité roli, kterou v mediálním odvětví hraje, posílil regulační úřad pro média své interakce s nejdůležitějšími zúčastněnými stranami (např. Výbor pro profesionální licenci novinářů, Portugalská tisková asociace, Unie novinářů) a účastní se schůzí nedávno zřízené Poradní rady pro žurnalistiku¹³⁸. Tato poradní rada projednávala body legislativního rámce, které je třeba aktualizovat.

Jak bylo uvedeno v loňském roce, transparentnost vlastnictví médií je zajištěna. Díky tomu, že regulační úřad pro média účinně provedl zvláštní zákon¹³⁹, který upravuje transparentnost vlastnictví na všech mediálních trzích, včetně on-line, udává nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků pro rok 2021 ve zprávě o Portugalsku v této oblasti nízké riziko¹⁴⁰. Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků pro rok 2021 uvádí vysokou úroveň koncentrace zpravodajských médií, a to zejména z důvodu omezeného

¹³¹ Usnesení parlamentu republiky č. 4/2021.

¹³² Účetní dvůr, Rizika při využívání veřejných zdrojů pro řešení mimořádných událostí (COVID-19).

¹³³ Články 37–38.

¹³⁴ Zákon č. 53/2005, statut Regulačního úřadu pro média, článek 6, stanoví: „každý subjekt, který je činný v oblasti hromadných sdělovacích prostředků v působnosti portugalského státu, podléhá dohledu a pravomoci regulační rady (...)“.

¹³⁵ Čl. 132 odst. 2 bod 1.

¹³⁶ Statut Regulačního úřadu pro média (zákon č. 53/2005 ze dne 8. listopadu 2005).

¹³⁷ Zákon 74/2020 ze dne 19. listopadu 2020.

¹³⁸ Informace získané od Regulačního úřadu pro média při návštěvě Portugalska.

¹³⁹ Zákon č. 78/2015 ze dne 29. července.

¹⁴⁰ Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků pro rok 2021, zpráva o Portugalsku, s. 11.

počtu aktérů ovládajících mediální průmysl¹⁴¹. V nedávné studii nicméně regulační úřad pro média vyhodnotil mediální prostředí jako různorodé a pluralitní¹⁴².

Vláda zavedla zvláštní podpůrná opatření pro média za účelem zmírnění obtíží, kterým média čelí v důsledku pandemie COVID-19. Tato opatření měla podobu předběžného nákupu balíčku institucionální reklamy v hodnotě 15 milionů EUR¹⁴³. Vzhledem k tomu, že více než polovinu této částky získaly tři hlavní mediální skupiny, zúčastněné strany a akademici vyjádřili určité obavy a potřebu diskuse o spravedlivější a udržitelnější politice na podporu kvalitní žurnalistiky¹⁴⁴. Kromě tohoto mimořádného podpůrného balíčku neexistují žádné přímé dotace pro jiná než veřejnoprávní média¹⁴⁵. Zúčastněné strany upozornily na zhoršení pracovních podmínek, neboť od začátku pandemie ukončilo činnost 30 místních mediálních organizací, několik mediálních skupin provedlo škrty v rozpočtech¹⁴⁶ a navzdory podpoře poskytnuté státem bylo propuštěno 80 zaměstnanců velké mediální skupiny. Transparentnost státní reklamy je i nadále komplexně upravena¹⁴⁷, přičemž regulační úřad pro média zajišťuje dohled nad dodržováním předpisů.

Ochrana novinářů je stále na vysoké úrovni. Změny trestního zákoníku z roku 2018 poskytují novinářům při výkonu jejich povolání větší ochranu. V důsledku těchto změn byli novináři zařazeni do kategorie povolání, kterým je poskytována zvýšená ochrana, a útoky na novináře jsou považovány za „veřejné trestné činy“, k jejichž stíhání není vyžadována formální stížnost oběti. Takovéto útoky jsou v Portugalsku relativně vzácné, ačkoli zúčastněné strany z mediální oblasti poukazují na nedostatek jakéhokoli systematického shromažďování údajů týkajících se výhrůzek nebo násilí vůči novinářům, což může vést k nedostatečnému informování o násilí, zejména v on-line prostředí¹⁴⁸. Podle nástroje pro sledování plurality sdělovacích prostředků pro rok 2021 se zdá, že legislativa a právní věda poskytují novinářům účinnou ochranu¹⁴⁹.

Novináři v nedávné době čelili určitým hrozbám a omezením svých profesionálních činností. V lednu 2021 vyšlo najevo, že čtyři portugalští novináři byli na žádost státního zástupce usilujícího o identifikaci jejich zdrojů vystaveni policejnímu dohledu¹⁵⁰. Tento pokyn byl vydán bez příkazu vyšetřujícího soudce. Zúčastněné strany vyjádřily obavy ohledně závažnosti tohoto jednání a vyzvaly k rychlé reakci státního zastupitelství za účelem zaručení svobody tisku¹⁵¹. Zatímco státní zastupitelství se domnívalo, že nedošlo k žádnému protiprávnímu jednání, nejvyšší státní zástupce zahájil vyšetřování, které provede Nejvyšší rada státního zastupitelství. Jeden z dotčených novinářů podal na státního zástupce a zapojené policisty trestní oznámení¹⁵². Také bylo ohlášeno, že několik novinářů se během protestů

¹⁴¹ Vysoká úroveň koncentrace vlastnictví je sledována v oblasti televizních, rozhlasových a tištěných sdělovacích prostředků. Získat úplné a aktuální informace o on-line mediálních trzích je obtížné. Viz nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků pro rok 2021, zpráva o Portugalsku, s. 11 a 19.

¹⁴² Regulační úřad pro média, Zpráva o regulaci za rok 2019 (Transparentnost médií), s. 241.

¹⁴³ Tamtéž, s. 12. Legislativní nařízení 20-A/2020 ze dne 6. května 2020 a usnesení Rady ministrů č. 38-B/2020 ze dne 15. května 2020.

¹⁴⁴ Tamtéž, s. 17.

¹⁴⁵ Tamtéž, s. 12.

¹⁴⁶ Reportéři bez hranic, světový index svobody tisku za rok 2021, zpráva o Portugalsku.

¹⁴⁷ Zákon č. 95/2015 ze dne 17. srpna 2015.

¹⁴⁸ Informace získané v souvislosti s návštěvou Portugalska.

¹⁴⁹ Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků pro rok 2021, zpráva o Portugalsku, s. 9.

¹⁵⁰ Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků pro rok 2021, zpráva o Portugalsku, s. 16.

¹⁵¹ Regulační úřad pro média (ERC), tisková zpráva ze dne 13. ledna 2021.

¹⁵² Dopis stálého zástupce Portugalska při Radě Evropy ze dne 22. března 2021.

proti omezení volného pohybu osob setkalo s výhrůžkami nebo urážkami¹⁵³. V dubnu 2021 byl oznámen nový případ zastrašování a vyhrožování novináři¹⁵⁴. V případech bylo zahájeno vyšetřování trestného činu. Zúčastněné strany také vyjádřily silné znepokojení nad obtěžováním novinářů na sociálních sítích, což je trend, který postihuje zejména novinářky. Platforma Rady Evropy na podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinářů v nedávné době zaznamenala v případě Portugalska dvě oznámení¹⁵⁵. První oznámení se týká výše uvedeného případu sledování a bylo vyřešeno na základě odpovědi, kterou Portugalsko předložilo v březnu 2021¹⁵⁶. Druhé oznámení se týká vyhrožování a zneužívání novinářů příznivci politického kandidáta¹⁵⁷.

IV. DALŠÍ INSTITUCIONÁLNÍ OTÁZKY TÝKAJÍCÍ SE SYSTÉMU BRZD A PROTIVAH

Portugalsko je republika se zastupitelskou demokracií, přímo voleným prezidentem a jednokomorovým parlamentem. Přímě volený prezident má v tomto poloprezidentském systému značné ústavní a politické pravomoci, včetně pravomoci rozpustit parlament¹⁵⁸. Předseda vlády má pravomoc řídit všeobecnou politiku vlády a koordinovat a směřovat činnosti všech ministrů¹⁵⁹. Parlament a vláda sdílejí normotvornou pravomoc. Právo podat legislativní podnět přísluší členům parlamentu a jejich klubům, vládě, regionálním zastupitelstvům a skupinám alespoň 20 000 občanů. Úkolem nezávislého veřejného ochránce práv (ombudsmana) je chránit a podporovat svobody, práva a záruky občanů; rovněž má právo iniciovat přezkum ústavnosti.

Parlament přijal opatření ke zlepšení transparentnosti tvorby právních předpisů a jejich kvality. Dne 1. září 2020 vstoupil v platnost nový jednací řád, jehož cílem je posílit kvalitu parlamentních právních předpisů a transparentnost postupů, podpořit dodržování termínů stanovených pro diskusi o návrzích právních předpisů, a tím také rozšířit příležitosti pro zapojení zúčastněných stran do procesu tvorby právních předpisů¹⁶⁰. Podle nových pravidel musí být k vládním návrhům zákona přiloženy nejen studie a dokumenty, které sloužily jako jejich podklady, ale také poradní stanoviska zúčastněných stran. Nová pravidla rovněž umožňují předsedovi parlamentu navrhopat ostatním orgánům s legislativní pravomocí¹⁶¹ interinstitucionální dohodu o společných pokynech pro kvalitu návrhů právních předpisů, ačkoliv tato výsada doposud nebyla využita. Parlament navíc v květnu a v říjnu 2020 zveřejnil aktualizované verze své technické příručky pro navrhování právních předpisů a technické příručky pro veřejné konzultace se zúčastněnými stranami.

Pokračuje úsilí o implementaci nástrojů posuzování dopadů *ex-ante*. Legislativní podněty vlády podléhají posouzení dopadů legislativních návrhů z hlediska hospodářských nákladů a přínosů. Portugalsko učinilo z posouzení dopadů nástroj systematického posouzení *ex-ante* od začátku roku 2017¹⁶². Na podporu provádění hodnocení dopadů regulace („RIA“)

¹⁵³ Reportéři bez hranic, světový index svobody tisku za rok 2021, zpráva o Portugalsku.

¹⁵⁴ Regulační úřad pro média (ERC), tisková zpráva ze dne 28. dubna 2021.

¹⁵⁵ Platforma Rady Evropy na podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinářů – profil Portugalska.

¹⁵⁶ Rada Evropy – Výstrahy v oblasti svobody médií.

¹⁵⁷ Platforma Rady Evropy na podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinářů – profil Portugalska.

¹⁵⁸ Čl. 133 písm. e) Ústavy Portugalské republiky.

¹⁵⁹ Článek 201 Ústavy Portugalské republiky.

¹⁶⁰ Jednací řád Shromáždění republiky č. 1/2020 ze dne 31. srpna, který vstoupil v platnost dne 1. září 2021.

¹⁶¹ Vláda, zákonodárna shromáždění autonomních regionů, prezident republiky.

¹⁶² Usnesení Rady ministrů č. 44/2017.

zřídila Rada ministrů v rámci Právního centra Rady ministrů (JurisAPP)¹⁶³ technickou jednotku pro posuzování dopadů legislativy (UTAIL). V rámci aktuálního projektu¹⁶⁴ jednotka UTAIL vyvíjí systém pro shromažďování standardizovaného souboru statistických informací o administrativních regulačních nákladech, aby byl systém RIA přesnější a účinnější. V současné době se v rámci postupu RIA nepředpokládají žádné veřejné konzultace. V souladu s portugalským právem¹⁶⁵ probíhají veřejné konzultace většiny právních aktů buď v podobě *přímé konzultace*, kdy navrhující ministerstvo provádí konzultace přímo s příslušnými veřejnými nebo soukromými subjekty, nebo jako *veřejné konzultace*, kdy je návrh aktu zveřejněn na vládním portálu ConsultaLex¹⁶⁶.

Mimořádná opatření přijatá v souvislosti s pandemií COVID-19 se postupně ruší. V roce 2020 platil nouzový stav v období od 18. března do 3. května¹⁶⁷. V období od května do listopadu 2020 vláda několikrát vyhlásila stav živelní katastrofy, výstrahy či mimořádné události, tedy méně přísné režimy, které vládě umožňují přijímat omezující opatření za účelem předcházení nebezpečné situaci nebo jejího řešení, včetně případů ohrožení veřejného zdraví, nebo obnovení běžného stavu v případě výjimečných okolností¹⁶⁸, a to na základě běžné právní úpravy¹⁶⁹. Dne 6. listopadu 2020 vyhlásil prezident republiky další nouzový stav, který byl poté prodloužen a zůstal v platnosti až do 30. dubna 2021¹⁷⁰. Parlament během nouzového stavu pokračoval v zasedání a údaje ukazují, že nadále pravidelně vykonával svou kontrolní a legislativní činnost¹⁷¹. Od 15. března dochází k postupnému rozvolňování.

Uplatňování mimořádných pravomocí podléhalo kontrole parlamentu, soudů a veřejného ochránce práv. Vyhlášení a prodloužení nouzového stavu je výsadou prezidenta republiky, která podléhá konzultaci s vládou a schválení parlamentem¹⁷². Vláda musí rovněž parlamentu předložit za každé období nouzového stavu zprávu o jeho uplatňování, což

¹⁶³ JurisAPP je veřejný orgán integrovaný do předsednictví Rady ministrů, který je však oddělen od vládních struktur. Jednotka UTAIL působí jako orgán dohledu podporující provádění systému RIA tím, že vypracovává metodiky posuzování dopadů, poskytuje technickou podporu a školení ministerským kabinetům a dalším organizacím veřejné správy a zpracovává závěrečné zprávy jednotlivých analýz posuzování dopadů. Legislativní nařízení 169-B/2019, které stanoví organizaci nové portugalské vlády, v návaznosti na projekt týkající se posuzování dopadů regulace výslovně stanoví, že RIA je třeba zohlednit a dále konzultovat příslušná oddělení, když členové vlády definují své postoje v kontextu legislativních diskusí v Radě EU, a že je povinné pro vládní iniciativy. Toto nařízení dále stanoví, že obsah RIA by měl zahrnovat jak ekonomické, tak i jiné aspekty.

¹⁶⁴ Projekt „Standardizované statistické informace pro lepší regulaci (projekt SIBER)“ podporovaný Evropskou komisí – GŘ REFORM.

¹⁶⁵ Legislativní nařízení č. 274/2009 ze dne 2. října 2009.

¹⁶⁶ <https://www.consultalex.gov.pt>.

¹⁶⁷ Viz také zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Portugalsku, s. 13 – parlament analyzoval tři zprávy a schválil tři usnesení vztahující se k prvnímu vyhlášení nouzového režimu a jeho dvěma obnovením (březen až duben 2020).

¹⁶⁸ Veškeré právní předpisy týkající se vyhlášení a prodloužení stavu živelní katastrofy, výstrahy či mimořádné události byly shromážděny ve vyhrazené online sekci úředního věstníku – <https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas#1>.

¹⁶⁹ Zákon č. 27/2006 o civilní ochraně.

¹⁷⁰ Veškeré právní předpisy týkající se vyhlášení a prodloužení stavu živelní katastrofy, výstrahy či mimořádné události byly shromážděny ve vyhrazené on-line sekci úředního věstníku – <https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas#12>.

¹⁷¹ Údaje získané od Portugalska pro vypracování zprávy o právním státu pro rok 2021, s. 20. Statistiky o kontrolní a legislativní činnosti Parlamentu jsou k dispozici na SE.02.Dezembro2020.Versao.final.pdf (parlamento.pt).

¹⁷² Ústava portugalské republiky, čl. 134 písm. d) a článek 138.

parlamentu umožňuje vykonávat také následnou kontrolu přijatých opatření¹⁷³. Parlament v současné době analyzuje zprávy týkající se vyhlášení a prodloužení nouzového stavu v období od listopadu 2020 do dubna 2021¹⁷⁴. Kromě toho byl zřízen parlamentní výbor *ad hoc*, který monitoruje opatření přijatá v reakci na pandemii COVID-19. Také veřejný ochránce práv reagoval na značný počet stížností týkajících se opatření souvisejících s onemocněním COVID-19¹⁷⁵. V souvislosti s tím veřejný ochránce práv vydal několik doporučení různým veřejným orgánům a vyžádal si poskytnutí objasnění¹⁷⁶, přičemž také požadoval ústavní přezkum jednoho ustanovení podpůrného režimu vztahujícího se na maloobchodníky¹⁷⁷. Ke kontrole mimořádných opatření byly povolány také správní a daňové soudy. Nejvyšší správní soud konkrétně rozhodl o 12 odvoláních týkajících se opatření souvisejících s onemocněním COVID-19, z nichž většina byla prohlášena za nepřipustné¹⁷⁸.

Objevují se nové výzvy pro občanskou společnost. Přestože je prostor občanské společnosti považován za otevřený¹⁷⁹, byly zaznamenány případy hostilit a nátlaku vůči organizacím občanské společnosti působícím v oblasti podpory menšin, a to zejména ze strany některých politických stran a hnutí¹⁸⁰. Zúčastněné strany v souvislosti s tím hlásí zhoršení sociálního smíru a dialogu¹⁸¹. V říjnu 2020 zahájilo několik zvláštních zpravodajů OSN dialog s Portugalskem v souvislosti s případem hrozeb a obtěžování obránců lidských práv, a opětovně zdůraznilo důležitost zajištění bezpečného a příznivého prostředí pro všechny obránce lidských práv, zejména ty, kteří obhajují rovnost a zákaz diskriminace a dokumentují rasistické projevy a chování, a související porušování lidských práv¹⁸². Za účelem posílení politik boje proti rasismu a diskriminaci zřídila portugalská vláda pracovní skupinu pro prevenci a boj proti rasové diskriminaci, ve které je zastoupena i občanská společnost¹⁸³. Pandemie COVID-19 a související mimořádná opatření měla rovněž dopad na činnost organizací občanské společnosti, který vedl k výzvám k poskytnutí mimořádné veřejné finanční podpory¹⁸⁴. V souvislosti s tím vláda a vysoký počet obcí těmto organizacím poskytly mimořádnou finanční podporu, aby byla zajištěna jejich práce¹⁸⁵.

¹⁷³ Tyto zprávy se předkládají Výboru pro ústavní záležitosti, práva, svobody a záruky, který spolu s konkrétními příspěvky všech ostatních specializovaných stálých výborů provádí analýzu souladu vládních zpráv s nařízením prezidenta a s vládní úpravou nouzového stavu. Z tohoto posouzení vychází návrh usnesení parlamentu, který připravuje výbor a který je schvalován na planárním zasedání.

¹⁷⁴ Viz také zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Portugalsku, s. 13.

¹⁷⁵ Příspěvek Evropské sítě vnitrostátních institucí pro lidská práva ke zprávě o právním státu pro rok 2021, s. 267.

¹⁷⁶ Tamtéž, s. 267–268.

¹⁷⁷ Příslušná věc je v současnosti projednávána. Doporučení, předložené dne 20. listopadu 2020, lze nalézt na 2020_11_20_Tribunal_Constitucional.pdf (provedor-jus.pt).

¹⁷⁸ Informace získané v souvislosti s návštěvou Portugalska.

¹⁷⁹ Hodnocení CIVICUS; dle hodnocení je prostor na stupnici pěti kategorií definován jako: otevřený, zúžený, omezený, potlačovaný a uzavřený.

¹⁸⁰ Příspěvek Evropské sítě vnitrostátních institucí pro lidská práva ke zprávě o právním státu pro rok 2021, s. 262.

¹⁸¹ CIVICUS, Profil Portugalska.

¹⁸² Příspěvek Úřadu vysokého komisaře OSN pro lidská práva ke zprávě o právním státu v Portugalsku pro rok 2021, s. 6; viz také mandáty zvláštního zpravodaje pro otázky mimosoudních, sumárních a svévolných poprav, zvláštního zpravodaje pro právo na svobodu pokojného shromažďování a sdružování, zvláštního zpravodaje pro situaci obránců lidských práv a zvláštního zpravodaje pro současné formy rasismu, rasové diskriminace, xenofobie a související nesnášenlivosti, dopis ze dne 23. října 2020, AL PRT 1/2020.

¹⁸³ Příspěvek Evropské sítě vnitrostátních institucí pro lidská práva ke zprávě o právním státu pro rok 2021, s. 262, viz také tisková zpráva portugalské vlády ze dne 8. ledna 2021.

¹⁸⁴ Informace získané v souvislosti s návštěvou Portugalska.

¹⁸⁵ Tamtéž, s. 12.

Parlament schválil nový zákon o statutu veřejné služby. Na základě vládního legislativního podnětu¹⁸⁶ schválil Parlament v dubnu 2021 nový statut přiznávající právnickým osobám, které sledují cíle obecného zájmu, zvláštní práva, včetně přístupu ke zvláštnímu financování nebo osvobození od daně. Ačkoliv zazněly obavy ohledně inkluzivnosti formálního konzultačního procesu k tomuto novému zákonu, neboť k předložení stanoviska byl formálně vyzván omezený počet organizací občanské společnosti¹⁸⁷, možnost otevřené konzultace zajistila širší zapojení zúčastněných stran¹⁸⁸. Nový zákon má za cíl konsolidovat a zefektivnit legislativní rámec uplatňovaný na právnické osoby požívající statut veřejné služby a zavádí se jím systém dohledu nad jejich činností, který bude vykonávat generální sekretariát předsednictví Rady ministrů, a dodržování zákonných povinností¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Legislativní návrh č. 72/XIV/2.

¹⁸⁷ CIVICUS, Profil Portugalska.

¹⁸⁸ Otevřená konzultace proběhla v období od 21. října 2020 do 24. listopadu 2020 prostřednictvím oficiálního portálu www.consultalex.gov.pt.

¹⁸⁹ Zákonné povinnosti vztahující se na právnické osoby požívající statut veřejné služby jsou uvedeny v článku 12 nového zákona a mimo jiné zahrnují povinnost podávat zprávy generálnímu sekretariátu předsednictví Rady ministrů, včetně zpráv o činnosti, a povinnost spolupracovat s ústředními, regionálními a místními správami.

Příloha I: Seznam zdrojů v abecedním pořadí*

* Seznam příspěvků přijatých v rámci konzultace ke zprávě o právním státu pro rok 2020 je k dispozici na stránce <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>.

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

Centrum pro pluralitu a svobodu médií (2021), *Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků pro rok 2021*.

Civicus (2021), Nástroj pro sledování občanského prostoru – Portugalsko (<https://monitor.civicus.org/country/portugal/>).

Sdělení Portugalska týkající se věci VICENTE CARDOSO v. Portugalsko (stížnost č. 30130/10), DH-DD(2020)952.

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

Rada pro předcházení korupci (2020), doporučení – Předcházení rizikům korupce a souvisejícím porušováním jako součást opatření reagujících na pandemii COVID-19.

Rada Evropy: Výbor ministrů (2010), *doporučení CM/Rec(2010)12 Výboru ministrů členským státům o soudcích: nezávislost, účinnost a odpovědnost* (<https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>).

Rada Evropy: Výbor ministrů (2018), H46 — 20 Vicente Cardoso group v. Portugalsko (stížnost č. 30130/10) — Dohled nad výkonem rozsudků Evropského soudního dvora CM/Del/Dec(2018)1331/H46–20.

Rada Evropy: Poradní rada evropských soudců (CCJE) (2007), *stanovisko č. 10(2007) pro Výbor ministrů Rady Evropy o Radách pro justici ve službě společnosti* (<https://rm.coe.int/168074779b>).

Rada Evropy: Poradní rada evropských soudců (CCJE) (2020), *stanovisko č. 23 k úloze sdružení soudců v podpoře nezávislosti soudnictví* (<https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-no.-23-on-the-role-of-judicial-associations-2020->).

Rada Evropy, Platforma na podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinářů (https://www.coe.int/en/web/media-freedom/all-alerts?p_p_id=sojdashboard_WAR_coesoportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&sojdashboard_WAR_coesoportlet_selectedStringFilters=year.2021&sojdashboard_WAR_coesoportlet_selectedCategories=11709562).

Rada ministrů, *usnesení č. 44/2017*.

Rada ministrů, *usnesení č. 184/2019*.

Rada Evropské unie (2020), *doporučení Rady ze dne 20. července 2020 k národnímu programu reformy Portugalska na rok 2020 a stanovisko Rady k programu stability Portugalska na rok 2020* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32020H0826%2822%29>).

Účetní dvůr (2020), *Rizika při využívání veřejných zdrojů pro řešení mimořádných událostí (COVID-19)* (http://img.rtp.pt/icm/noticias/docs/f4/f4128b9356da5f94eb58df98fe9f1f26_e51017edff2ec38b4d9dc71908e515d9.pdf).

Směrnice (EU) 2020/1828 o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/ES.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), *tisková zpráva ze dne 13. ledna 2021*.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), *tisková zpráva ze dne středa 28. dubna 2021.*

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), *Zpráva o regulaci za rok 2019 (Transparentnost médií)*

Evropská komise (2019), *bleskový průzkum Eurobarometr č. 482, Postoje podniků ke korupci v EU.*

Evropská komise (2020), *zpráva o právním státu pro rok 2020, kapitola o stavu právního státu v Portugalsku* (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/pt_rol_country_chapter.pdf).

Evropská komise (2020), *zvláštní průzkum Eurobarometr č. 502, Korupce.*

Evropská komise (2021), *Srovnávací přehled EU o soudnictví.*

Evropská síť národních institucí pro lidská práva (2021), *příspěvek Evropské sítě národních institucí pro lidská práva ke zprávě o právním státu pro rok 2021.*

Evropská rada pro výzkum (2021), *tisková zpráva ze dne 13. ledna 2021.*

GRECO (2021), *Čtvrté kolo hodnocení ohledně předcházení korupci u členů parlamentu, soudců a státních zástupců – druhá průběžná zpráva o plnění, Portugalsko.*

Nejvyšší rada správních a daňových soudů (2021), *výroční zpráva za rok 2019.*

Nejvyšší soudní rada (2020), *výroční zpráva za rok 2020.*

Nejvyšší soudní rada (2021), *příspěvek Nejvyšší soudní rady ke zprávě o právním státu pro rok 2021.*

Nejvyšší soudní rada (2021), *tisková zpráva ze dne 4. května 2021.*

Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (2021), *příspěvek Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) ke zprávě o právním státu pro rok 2021.*

Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků (2021), *zpráva o Portugalsku.*

Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva (2021), *příspěvek ke zprávě o právním státu pro rok 2021.*

Stálý zástupce Portugalska při Radě Evropy (2021), *dopis ze dne 22. března 2021* (<https://rm.coe.int/portugal-reply-en-lisbon-public-prosecutor-puts-the-protection-of-sour/1680a1e03b>).

Portugalská vláda (2021), *příspěvek Portugalska ke zprávě o právním státu pro rok 2021.*

Portugalská vláda (2021), *usnesení Rady ministrů č. 37/2021, kterým se schvaluje národní protikorupční strategie* ([Resolução do Conselho de Ministros 37/2021, 2021-04-06 - DRE](https://www.portugal.gov.pt/pt/magistrado/resolucao-do-conselho-de-ministros-37-2021)).

Portugalský Nejvyšší správní soud (2021), *příspěvek portugalského Nejvyššího správního soudu ke zprávě o právním státu pro rok 2021.*

Público (2020), „Nedostatek lidských zdrojů vysvětluje pomalou spravedlnost v případech korupce, říká PGR“, Público, 6. ledna 2020 (<https://www.publico.pt/2020/01/06/sociedade/noticia/falta-recursos-humanos-explica-lentidao-justica-casos-corrupcao-pgr-1899401>).

Státní zástupce (2020), *návrh kodexu chování soudců ve veřejné službě – veřejná konzultace* (<https://www.ministeriopublico.pt/pagina/projeto-de-codigo-de-conduta-dos-magistrados-do-ministerio-publico-consulta-publica>).

Sindicato dos Magistrados do Ministério Público(2021), *tisková zpráva ze dne 6. dubna 2021.*

Projekt „Standardizované statistické informace pro lepší regulaci (projekt SIBER)“ podporovaný Evropskou komisí – GŘ REFORM.

Transparency International (2021), *Index vnímání korupce za rok 2020.*

Projekt „Přezkum a podpora hodnocení dopadů regulace (RIA) v Portugalsku“ podporovaný Evropskou komisí – GR REFORM.

Příloha II: Návštěva Portugalska

Útvary Komise uspořádaly v květnu 2021 virtuální jednání s těmito účastníky:

- akademičtí odborníci
- Advokátní komora
- Ústřední odbor pro vyšetřování a trestní řízení (DCIAP)
- Účetní dvůr
- Rada pro předcházení korupci
- Regulační úřad pro média
- Nejvyšší soudní rada
- Nejvyšší rada správních a daňových soudů
- Generální inspekce financí
- Komise pro novinářské průkazy
- Unie novinářů
- Soudcovská unie
- Ministerstvo kultury
- Ministerstvo zahraničních věcí
- Ministerstvo spravedlnosti
- Úřad Nejvyššího státního zastupitelství
- Veřejný ochránce práv
- Platforma NGOD
- Unie státních zástupců
- Shromáždění republiky
- Nejvyšší správní soud
- Nejvyšší soud
- Transparency International Portugalsko

* Komise se na řadě horizontálních jednání setkala rovněž s těmito organizacemi:

- Amnesty International
- Centrum pro reprodukční práva
- CIVICUS
- Unie pro občanské svobody v Evropě (Civil Liberties Union for Europe)
- Civil Society Europe
- Konference evropských církví (Conference of European Churches)
- sdružení EuroCommerce
- Evropské středisko pro právní záležitosti neziskového sektoru (European Center for Not-for-Profit Law)
- Evropské středisko pro svobodu tisku a sdělovacích prostředků (European Centre for Press and Media Freedom)
- Evropské občanské fórum (European Civic Forum)
- Evropská federace novinářů
- Evropské partnerství pro demokracii
- Evropské fórum mládeže
- Front Line Defenders
- Nadace Human Rights House
- Human Rights Watch
- evropská pobočka Mezinárodní asociace leseb a gayů (ILGA-Europe)

- Mezinárodní výbor právníků (International Commission of Jurists)
- Mezinárodní federace pro lidská práva (International Federation for Human Rights)
- Evropská síť mezinárodní federace pro plánované rodičovství
- Mezinárodní tiskový institut (International Press Institute)
- Nizozemský helsinský výbor
- Institut evropské politiky nadace Open Society
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reportéři bez hranic
- Transparency International EU