



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 20.7.2021
SWD(2021) 723 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

**Raportul din 2021 privind statul de drept
Capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia**

care însoțește documentul

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

**Raportul din 2021 privind statul de drept
Situația statului de drept din Uniunea Europeană**

{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}

REZUMAT

Eficiența sistemului judiciar portughez rămâne o provocare, în special cu privire la instanțele administrative și fiscale. Guvernul ia măsuri pentru a aborda această provocare, în special prin consolidarea centrelor de arbitraj administrativ și crearea de echipe de reacție rapidă. De asemenea, sunt în curs de desfășurare măsuri pentru a aborda deficitul de resurse umane și pentru a investi în digitalizare. Ca urmare a preocupărilor repetate cu privire la repartizarea cauzelor în instanțe, Consiliul Superior al Magistraturii ia măsuri pentru a îmbunătăți gestionarea cauzelor, prin intermediul unei transparențe sporite în sistemul de repartizare. Sunt în curs de desfășurare inițiative de consolidare a integrității sistemului judiciar, în special prin elaborarea unor coduri de conduită pentru magistrați. Relațiile ierarhice din cadrul parchetului continuă să facă obiectul discuțiilor, iar chestiunea este în curs de examinare în cadrul Curții Administrative Supreme. Sunt în curs de dezbatere reforme ale procedurii penale pentru a permite tratarea mai rapidă a cauzelor complexe. Este important ca aceste aspecte să fie abordate în consultare cu toate părțile interesate relevante și să țină seama de standardele europene.

Strategia anticorupție pentru perioada 2020-2024, aprobată de guvern, așteaptă votul în Parlament. Scopul său este de a răspunde unei nevoi de lungă durată de a crea un cadru anticorupție solid. Guvernul a propus măsuri pentru a asigura o tratare mai eficientă a cazurilor complexe de corupție. În timp ce eforturile de îmbunătățire a rezultatelor anchetelor și ale urmăririlor penale în cazurile de corupție continuă, autoritățile de urmărire penală consideră că lipsa de resurse în cadrul poliției și al urmăririi penale reprezintă un motiv de îngrijorare. Reforma din 2019 privind declarația de avere a fost completată printr-o nouă modificare, dar Entitatea pentru transparență mandatată să verifice informațiile divulgate nu este încă operațională. Deși normele privind „ușile turnante” actualizate în 2019 nu au fost puse încă în aplicare, în Parlament se dezbate o nouă legislație privind activitățile de lobby și există planuri de revizuire a legislației privind protecția avertizorilor. Resursele atribuite Consiliului pentru prevenirea corupției rămân limitate. A fost creat un mecanism anticorupție pentru a contribui la capacitatea de prevenire. În timpul pandemiei de COVID-19, riscurile legate de corupție, inclusiv conflictele de interese, au făcut obiectul mai multor recomandări la nivel național.

Autoritatea de reglementare în domeniul mass-mediei și-a extins competențele în conformitate cu Directiva revizuită privind serviciile mass-media audiovizuale pentru a include platformele de partajare a materialelor video, educația în domeniul mass-mediei și noile obligații de raportare și de înregistrare. Guvernul a pus în aplicare măsuri de sprijin specifice mass-mediei pentru a atenua dificultățile cu care se confruntă mass-media din cauza pandemiei de COVID-19. Cadrul legislativ asigură protecția jurnaliștilor. Cu toate acestea, au existat cazuri de amenințări și limitări ale activităților profesionale ale jurnaliștilor, inclusiv un caz de supraveghere care urmărește să identifice sursele jurnaliștilor, cu privire la care Parchetul General a lansat o anchetă care urmează să fie examinată de Consiliul Superior al Ministerului Public. Mai mult, părțile interesate indică lipsa oricărei colectări sistematice de date legate de amenințări sau violență împotriva jurnaliștilor, în special în mediul online.

Au fost adoptate măsuri de îmbunătățire a transparenței procesului legislativ și a calității legislației. În special, noul Regulament de procedură al Parlamentului vizează consolidarea implicării părților interesate în procesul legislativ. Utilizarea competențelor de urgență de către Guvern în timpul stării de urgență în contextul pandemiei de COVID-19 a făcut obiectul unei autorizări din partea Parlamentului și al unui control *ex post* din partea Parlamentului, a instanțelor și a Ombudsmanului. Activitatea organizațiilor societății civile a fost afectată de

pandemia de COVID-19 și de măsurile de urgență, însă a beneficiat de un sprijin specific. O nouă lege privind statutul utilității publice vizează raționalizarea cadrului legislativ. Deși spațiul societății civile este considerat deschis, apar noi provocări, în special din cauza cazurilor de ostilitate și presiune exercitate împotriva organizațiilor societății civile și a apărătorilor drepturilor omului.

I. SISTEMUL JUDICIAR

Sistemul de justiție portughez este caracterizat de un sistem jurisdicțional care cuprinde Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție și instanțele judiciare de primă și de a doua instanță, Curtea Administrativă Supremă și instanțele administrative și fiscale de prim și al doilea grad de jurisdicție, precum și Curtea de Conturi¹. Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Instanțelor Administrative și Fiscale și Consiliul Superior al Ministerului Public exercită o acțiune disciplinară asupra magistraților respectivi și le sunt încredințate funcții de conducere relevante. În plus, acestea au competența de a numi, a transfera și a promova judecătorii și procurorii. Judecătorii și procurorii sunt numiți de consiliul respectiv în urma unui concurs deschis și în conformitate cu notele obținute în cadrul cursurilor de formare obligatorii organizate la Centrul de studii judiciare. Ministerul Public este independent de puterea judecătorească și funcționează în mod autonom față de ramura executivă. Acesta dispune de propriul său sistem de guvernare, în care Parchetul General este cel mai înalt organism. Portugalia participă la Parchetul European. Baroul este o entitate juridică independentă, reglementată de dreptul public și îndeplinește, în exercitarea prerogativelor sale publice, funcții de reglementare.

Independența

Independența percepută a sistemului judiciar în Portugalia se situează, în medie, la un nivel scăzut, fără să se fi identificat o tendință clară în ultimii cinci ani. În 2021, nivelul independenței percepute a sistemului judiciar în rândul întreprinderilor a scăzut, doar 39 % percepend-o ca fiind „destul de bună sau foarte bună”, iar acest nivel este considerat ca fiind scăzut². În rândul publicului larg, nivelul independenței percepute a sistemului judiciar în rândul publicului larg a crescut, rămânând în același timp mediu, 48 % percepend-o ca fiind „destul de bună sau foarte bună”³. Aceasta reprezintă o inversare a tendinței descrescătoare înregistrate începând cu 2018.

Sistemul de repartizare a cauzelor în instanțe a făcut obiectul controlului de către Consiliul Superior al Magistraturii, care a adoptat măsuri de îmbunătățire a transparenței. Deși repartizarea cauzelor se face pe cale electronică, prin intermediul unui sistem care prevede repartizarea aleatorie, repartizarea manuală este posibilă în circumstanțe

¹ Există instanțe penale, instanțe maritime, instanțe de proprietate intelectuală, instanțe în materie de concurență, reglementare și supraveghere, instanțe centrale de instrucție, tribunale de arbitraj și judecătorii de pace, iar numărul și competența acestora sunt stabilite, în principal, în cadrul regimurilor juridice aferente (Legea nr. 62/2013 din 26 august și Legea nr. 78/2001 din 13 iulie).

² Figura 50, ediția din 2021 a tabloului de bord privind justiția în Uniunea Europeană. Percepția cu privire la independența sistemului judiciar corespunde următoarelor categorii: independență foarte scăzută (sub 30 % din respondenți consideră că nivelul de independență a sistemului judiciar este relativ bun și foarte bun); independență scăzută (între 30 % și 39 %), independență medie (între 40 % și 59 %), independență ridicată (între 60 % și 75 %) și independență foarte ridicată (peste 75 %).

³ Figura 48, ediția din 2021 a tabloului de bord privind justiția în Uniunea Europeană.

excepționale⁴. Pentru a asigura transparența situațiilor în care are loc repartizarea manuală și pentru a preveni neregulile, Consiliul Superior al Magistraturii a adoptat Regulamentul nr. 269/2021, care stabilește principiile, criteriile, cerințele și procedurile pentru situațiile de modificare, reducere sau suspendare a repartizării cauzelor în instanțele judecătorești⁵. Noul regulament urmărește, în conformitate cu standardele europene⁶, să asigure principiile judecătorului natural, legalității, interzicerii transferului cauzei, independenței și imparțialității instanțelor. Astfel cum se menționează în Raportul din 2020 privind statul de drept⁷, acuzațiile privind interferența cu repartizarea aleatorie a cauzelor în instanțe au determinat Consiliul Superior să desfășoare investigații cu privire la posibile nereguli. În iulie 2020, în urma unei anchete privind cazurile de repartizare manuală a cauzelor în instanțele superioare din 2017 până în 2020, Consiliul Superior nu a găsit nicio dovadă de repartizare manuală nejustificată și a închis ancheta fără nicio procedură disciplinară⁸. Cu toate acestea, în urma unei anchete în care au fost detectate nereguli în repartizarea cauzelor la Curtea de Apel din Lisabona în trei cauze, cu indicii privind abuzul de putere, Consiliul Superior a decis să inițieze proceduri disciplinare împotriva judecătorilor, inclusiv împotriva președintelui și a fostului președinte al acestei instanțe⁹. În aprilie 2021, după ce au apărut noi preocupări cu privire la repartizarea cauzelor în cadrul Instanței centrale de instrucție din Lisabona¹⁰, Consiliul Superior a dispus o nouă anchetă¹¹, în cadrul căreia nu au fost constatate fapte care să indice existența unor abateri disciplinare¹².

Sunt în curs de desfășurare inițiative de consolidare a integrității sistemului judiciar. Statutul Ministerului Public și Statutul magistraților judicari¹³ consacră norme privind atribuțiile și incompatibilitățile aplicabile procurorilor¹⁴ și judecătorilor¹⁵. În conformitate cu statutele respective, Consiliul Superior al Magistraturii¹⁶ și Consiliul Superior al Ministerului Public¹⁷ au competența de a controla declarațiile de venituri și avere ale magistraților, precum și de a aproba instrumentele juridice necesare în acest sens. În consecință, la 12 ianuarie 2021, Consiliul Superior al Magistraturii a aprobat un regulament privind obligațiile de declarare a averii¹⁸. Consiliul Superior al Ministerului Public a aprobat, de asemenea, un

⁴ Acestea includ, de exemplu, realocarea cauzelor în timpul concediilor medicale sau în scopul asigurării echilibrului dintre numărul de cauze în rândul judecătorilor sau pentru a răspunde incompatibilităților.

⁵ Regulamentul nu se aplică instanțelor administrative și fiscale.

⁶ Conform standardelor europene, repartizarea cauzelor ar trebui să respecte criterii obiective prestabilite [Recomandarea CM/Rec (2010) 12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, punctul 24].

⁷ Raportul din 2020 privind statul de drept, capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia, p. 3.

⁸ Contribuția Portugaliei la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 4; Raportul anual 2020 – Consiliul Superior al Magistraturii, p. 17.

⁹ Contribuție din partea Consiliului Superior al Magistraturii la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 12.

¹⁰ În 2019 au fost exprimate preocupări anterioare, ceea ce a dus la închiderea unei anchete în 2019 fără nicio procedură disciplinară.

¹¹ Consiliul Superior al Magistraturii, Comunicatul de presă din 14 aprilie 2021.

¹² Consiliul Superior al Magistraturii, Comunicatul de presă din 4 mai 2021.

¹³ A se vedea, de asemenea, Raportul din 2020 privind statul de drept, capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia, p. 3.

¹⁴ Legea nr. 68/2019 din 27 august 2019, capitolul II, secțiunea I.

¹⁵ Legea nr. 67/2019 din 27 august 2019, capitolul II, secțiunea I.

¹⁶ *Ibid.*, articolul 149 alineatul (1) litera (x).

¹⁷ Legea nr. 68/2019 din 27 august 2019, articolul 21 alineatul (3) litera (a).

¹⁸ În iunie 2020, Consiliul Superior al Magistraturii a aprobat un proiect pentru un cod de conduită. În ianuarie 2021, proiectul a fost împărțit în două părți – „Cod de conduită” și „Cod deontologic”. Consiliul a aprobat prima parte sub denumirea „Regulament privind obligațiile de declarare” și a decis să amâne aprecierea „Codului deontologic” (contribuția Portugaliei la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 4).

proiect pentru un cod de conduită la 20 octombrie 2020, care a făcut obiectul unei consultări publice¹⁹. Versiunea finală a codului de conduită nu a fost încă adoptată. Un cod de conduită al magistraților din cadrul instanțelor administrative și fiscale, care vizează definirea unui cadru de standarde, principii și obligații în materie de etică în ceea ce privește exercitarea funcției judiciare și respectarea obligațiilor privind declararea veniturilor, interesele contradictorii și chestiunile referitoare la cadourile instituționale și ospitalitate, se află, de asemenea, în așteptarea aprobării de către Consiliul Superior al Instanțelor Administrative și Fiscale²⁰. Consiliul Superior al Instanțelor Administrative și Fiscale a aprobat, de asemenea, un proiect pentru Regulamentul privind obligațiile de raportare ale magistraților din cadrul instanțelor administrative și fiscale cu privire la venituri, avere, interese, incompatibilități și impedimente, precum și privind procedurile și cercetările la fața locului²¹. În plus, în noiembrie 2020, Asociația profesională a judecătorilor a prezentat un set cuprinzător de propuneri pentru a consolida transparența și integritatea în sistemul de justiție, inclusiv, printre altele, consolidarea canalelor de raportare atât pentru cetățeni, cât și pentru judecători, în special cu privire la cazurile sau tentativele de influență necuvenită²². Consiliul Superior al Magistraturii nu a abordat până în prezent propunerile prezentate de Asociația profesională a judecătorilor.

Regimul instrucțiunilor de ordin ierarhic pentru procurori se află sub control jurisdicțional. Astfel cum se menționează în Raportul din 2020 privind statul de drept²³, noul Statut al Ministerului Public, care a intrat în vigoare în 2020, conține dispoziții care clarifică limitele intervenției de ordin ierarhic în procedurile penale²⁴. În noiembrie 2020, o nouă directivă cu caracter obligatoriu din partea Procurorului General²⁵ a stabilit posibilitatea de a emite dispoziții concrete în cadrul procedurii penale către un procuror subordonat. În conformitate cu noua directivă, astfel de dispoziții ar trebui să fie întotdeauna înregistrate în scris, în dosarul administrativ însoțitor, iar posibilitatea de a refuza dispozițiile este asigurată. Părțile interesate din sistemul judiciar și-au exprimat preocuparea cu privire la faptul că această directivă ar putea interfera cu autonomia internă a procurorilor și ar putea fi în contradicție directă cu prevederile Statutului Ministerului Public²⁶. O cauză este în prezent pendinte la Curtea Administrativă Supremă în urma unei acțiuni în justiție introduse de Uniunea procurorilor²⁷.

Sunt în curs de dezbatere reforme ale sistemului de procedură penală pentru a permite tratarea mai rapidă a cauzelor penale complexe. În contextul cauzelor penale considerate de mare complexitate, a fost lansată o discuție cu privire la necesitatea de a modifica normele care reglementează procedura penală, pentru a permite o tratare accelerată a acestor cauze²⁸. Au existat cauze complexe, în special cazuri de corupție la nivel înalt, în cadrul cărora, din cauza întârzierilor în faza de anchetă și instrumentare, infracțiunile s-au prescris și s-a

¹⁹ Contribuția Portugaliei la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 4. A se vedea și secțiunea II.

²⁰ Contribuție din partea Curții Supreme și Administrative portugheze la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 10.

²¹ *Ibid.*

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

²³ Raportul din 2020 privind statul de drept, capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia, p. 3.

²⁴ Articolul 97 alineatul (4).

²⁵ Directiva nr. 4/2020 din 25 noiembrie.

²⁶ Contribuția Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 57-58.

²⁷ Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, comunicatul de presă din 6 aprilie 2021.

²⁸ Contribuție din partea Consiliului Superior al Magistraturii din Portugalia la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 11.

renunțat la acuzațiile penale²⁹. Părțile interesate și-au exprimat preocuparea cu privire la faptul că percepția asupra absenței capacității sistemului de justiție de a soluționa cauze importante poate conduce la o percepție negativă a publicului cu privire la sistem³⁰. În acest context, sunt în curs de dezbatere mai multe propuneri de modificare a normelor care reglementează procedura penală. În special, guvernul a propus Parlamentului, în mai 2021, măsuri de sporire a eficienței urmăririi penale și a proceselor penale³¹. Printre acestea se numără posibilitatea de a organiza măsuri procedurale individuale³² și de a permite negocierea, în faza contencioasă, a limitei maxime a pedepsei care face obiectul mărturisirii faptelor cuprinse în rechizitoriu³³. În plus, există, de asemenea, discuții cu privire la organizarea judiciară a instanțelor de instrucție și, în special, a Instanței centrale de instrucție. În prezent, această instanță specializată, care are doar doi judecători în exercițiu, este competentă pentru instrumentarea cazurilor de criminalitate complexă sau organizată, inclusiv de corupție și are competență pe întregul teritoriu național³⁴. Competențele sale extinse și numărul limitat de judecători reprezintă, în special, o sursă a criticilor³⁵. În acest context, la 4 mai 2021, Consiliul Superior al Magistraturii a anunțat că este în favoarea modificărilor aduse organizării și structurii actuale a Instanței centrale de instrucție, excluzând totuși posibilitatea de a consolida numărul judecătorilor³⁶. Consiliul Superior al Magistraturii va prezenta guvernului o propunere oficială în acest sens³⁷. La 17 iunie 2021, guvernul a aprobat un proiect de lege care va fi prezentat Parlamentului cu propunerea de dizolvare a Instanței penale din Lisabona și de includere a competenței sale în cadrul Instanței penale centrale. Măsura propusă vizează creșterea numărului de judecători repartizați acestei instanțe (de la numărul inițial de doi judecători la nouă judecători), asigurând raționalizarea resurselor și consolidarea luptei împotriva infracțiunilor economice și financiare. Este important ca reformele juridice să fie realizate în consultare cu toate părțile interesate relevante³⁸ și să țină seama de standardele europene relevante.

Calitate

S-au înregistrat creșteri ale resurselor umane alocate sistemului judiciar, dar există în continuare motive de îngrijorare. În decembrie 2020, au fost lansate proceduri de recrutare pentru 40 de judecători și 65 de procurori³⁹. Cu toate acestea, părțile interesate continuă să raporteze un deficit semnificativ de judecători și procurori⁴⁰. În special, instanțele fiscale și

²⁹ A se vedea și secțiunea II.

³⁰ *Ibidem*; Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia.

³¹ A se vedea și secțiunea II.

³² În prezent, aceleași măsuri procedurale se aplică tuturor infracțiunilor.

³³ Propunerea legislativă nr. 90/XIV/2 din 5 mai 2021. Contribuțiile părților interesate la consultarea privind legislația în cauză pot fi consultate online pe site-ul web al Parlamentului.

³⁴ Legea nr. 62/2013 din 26 august, articolele 116 și 120.

³⁵ Informații furnizate în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia.

³⁶ Consiliul Superior al Magistraturii, Comunicatul de presă din 4 mai 2021.

³⁷ Informații primite de la Consiliul Superior al Magistraturii în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia. Au fost discutate, de asemenea, cerințele privind o revizuire mai amplă a fazei de instrumentare. La 7 aprilie 2021, președintele Curții Supreme a anunțat că va propune Consiliului Superior o revizuire a fazei de instrumentare, reducând posibilitățile de declanșare a acestei faze, însă Consiliul Superior nu a adoptat o poziție oficială în acest sens.

³⁸ Punctul 87 din Avizul nr. 10(2007) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, cu tema „Consiliul Judiciar în serviciul societății”, din 23 noiembrie 2007; Punctul 41 din Avizul nr. 23(2020) al CCJE, Rolul asociațiilor judecătorilor în susținerea independenței puterii judecătorești.

³⁹ Contribuția Portugaliei la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 5.

⁴⁰ Contribuție din partea MEDEL la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 58-59.

administrative raportează că numărul total al judecătorilor din tribunalele fiscale și administrative de primă instanță rămâne cu mult sub nivelul stabilit în cadrul juridic, peste 13 % din posturi fiind vacante⁴¹. La sfârșitul anului 2019, 11 posturi pentru funcția de judecător de apel în cadrul instanțelor administrative și fiscale au rămas vacante⁴². Procedura de recrutare pentru crearea de cabinete consultative care să vină în ajutorul judecătorilor, care era pendinte de mai mulți ani⁴³, a fost lansată în decembrie 2020⁴⁴. Se preconizează că primele cabinete consultative vor fi înființate în septembrie 2021⁴⁵, iar consilierii vor oferi asistență tehnică și expertiză în domeniul dreptului, al psihologiei, al contabilității, al finanțelor și al economiei. Cu toate acestea, aceste cabinete vor fi înființate numai în tribunalele de primă instanță, în timp ce părțile interesate subliniază necesitatea de a le extinde la instanțele administrative și fiscale⁴⁶, în cadrul cărora durata lichidării stocului de cauze pendinte și întârzierile în soluționarea cauzelor sunt mai mari⁴⁷, iar expertiza tehnică este necesară într-un număr mare de cauze. Recrutarea de consilieri tehnici pentru a sprijini procurorii este, de asemenea, în curs de pregătire de către Ministerul Public⁴⁸. Cu toate acestea, constrângerile bugetare au împiedicat dezvoltarea procesului de recrutare⁴⁹.

Măsurile de îmbunătățire a calității sistemului de justiție continuă să fie puse în aplicare, în special în ceea ce privește digitalizarea. Bugetul alocat tehnologiilor informației și comunicațiilor în sistemul de justiție a crescut cu 23,4 % în 2021 și există un fond dedicat pentru sprijinirea proiectelor care vizează modernizarea sistemului de justiție⁵⁰, cu un buget alocat de 5,1 milioane EUR⁵¹. Numărul sistemelor de videoconferință din instanțe a crescut, de asemenea, pentru a răspunde numărului tot mai mare de diligențe procedurale desfășurate la distanță⁵². Normele procedurale permit deja utilizarea tehnologiei digitale în instanțe cu privire la un număr semnificativ de legi în cauzele civile, comerciale, administrative și penale⁵³. Punerea în aplicare a programului „Justiça + Próxima”, care vizează modernizarea sistemului de justiție, a continuat, de asemenea, în 2020 și 2021⁵⁴. Măsurile prevăzute în proiectul „Tribunal+”, legate de simplificarea și optimizarea administrativă, au fost, de asemenea, extinse la mai multe instanțe și se preconizează că numărul instanțelor de drept comun, precum instanțele cu competență generală și instanțele de proximitate, va fi de 300 până la sfârșitul anului 2021. Proiectul „Tribunal + 360”⁵⁵, care vizează punerea în aplicare a digitalizării depline și a unui sistem informatizat în instanțe,

⁴¹ Consiliul Superior al Instanțelor Administrative și Fiscale, Raport anual – 2019, p. 35; Contribuție din partea Curții Supreme și Administrative portugheze la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 11. A se vedea, de asemenea, Raportul din 2020 privind statul de drept, capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia, p. 4.

⁴² Contribuție din partea Curții Supreme și Administrative portugheze la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 11.

⁴³ Raportul din 2020 privind statul de drept, capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia, p. 4.

⁴⁴ Contribuția Portugaliei la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 5.

⁴⁵ Informații primite de Ministerul Justiției în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia.

⁴⁶ Informații primite de Ministerul Justiției în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia.

⁴⁷ A se vedea și secțiunea I.

⁴⁸ Informații primite de Ministerul Justiției în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Se acordă sprijin pentru proiecte legate de echipamente și modernizarea instanțelor, formare și cercetare științifică.

⁵¹ Contribuția Portugaliei la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 5.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Figura 40, ediția din 2021 a tabloului de bord privind justiția în Uniunea Europeană.

⁵⁴ Proiectul se axează pe patru piloni – eficiență, inovare, proximitate și umanizare (Raportul din 2020 privind statul de drept, capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia, p. 4).

⁵⁵ *Ibid.*

inclusiv în ceea ce privește prezentarea probelor, se află încă în faza de pregătire. În contextul Planului național de redresare și reziliență, Portugalia a prezentat reforma „Tranziția digitală în justiție”, care se va axa pe îmbunătățirea utilizării instrumentelor digitale în sistemul judiciar, cu un accent deosebit pe instanțele administrative și fiscale⁵⁶. Portugalia a prezentat, de asemenea, o cerere de sprijin tehnic pentru un proiect menit să ajute Ministerul Justiției să promoveze agenda privind modernizarea justiției axată pe utilizator și dezvoltarea unor strategii politice esențiale⁵⁷.

Pandemia de COVID-19 a avut un impact limitat asupra funcționării sistemului de justiție. În martie 2020, termenele în cauzele fără caracter urgent în cadrul instanțelor au fost suspendate, iar legile fără caracter urgent au fost amânate. Cu toate acestea, potrivit Consiliului Superior al Magistraturii, instanțele de drept comun au gestionat bine întârzierile, iar rata de soluționare a cauzelor a rămas stabilă pe parcursul anului 2020⁵⁸. Măsurile deja introduse în timpul primei stări de urgență au continuat să fie în vigoare⁵⁹, precum o lege introdusă la 19 martie 2020 care stabilește un regim excepțional pentru procedurile judiciare⁶⁰. Legea prevede că audierea martorilor și audierile de judecată ar trebui să aibă loc fizic, urmând recomandările măsurilor de securitate sanitară stabilite de Ministerul Sănătății. O propunere a Parlamentului de modificare a legii este încă în curs de adoptare⁶¹, aceasta permițând utilizarea sistemelor de comunicare la distanță activate din instanțe cu privire la diligențele care necesită prezența fizică a părților.

Eficiență

Eficiența sistemului judiciar înregistrează îmbunătățiri, dar există în continuare provocări în instanțele administrative și fiscale⁶². Portugalia continuă să înregistreze îmbunătățiri în ceea ce privește eficiența sistemului judiciar, în special în cauzele civile și comerciale, cu privire la care durata lichidării stocului de cauze pendinte în primă instanță a scăzut în mod constant⁶³. Tendința de reducere a numărului de întârzieri în cauzele civile și comerciale a continuat, de asemenea⁶⁴. Cu toate acestea, în cauzele administrative, durata lichidării stocului de cauze pendinte rămâne ridicată, în pofida unei scăderi semnificative în ultimii ani⁶⁵ și a unei rate pozitive de soluționare, ajungând la peste 840 de zile atât în prima instanță, cât și în a doua instanță⁶⁶. Deși numărul de cauze administrative pendinte în primă instanță a scăzut, de asemenea, ușor, acesta rămâne relativ ridicat⁶⁷. Acest aspect a fost, de asemenea, abordat într-o recomandare specifică fiecărei țări în contextul semestrului

⁵⁶ Contribuția Portugaliei la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 7. Valoarea estimată a acestei reforme este de 267 de milioane EUR.

⁵⁷ Proiectul STI „Modernizarea sectorului justiției în Portugalia”. Temele abordate sunt: conceperea și punerea în aplicare a unor căi de soluționare a litigiilor centrate pe utilizator și a unor servicii juridice/judiciare mai ample, digitalizarea, competențele digitale ale părților interesate din sectorul justiției, precum și disponibilitatea, calitatea, accesibilitatea și reutilizarea datelor cu caracter judiciar.

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

⁵⁹ Raportul din 2020 privind statul de drept, capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia, p. 5.

⁶⁰ Legea nr. 1-A/2020 din 19 martie.

⁶¹ Propunerea legislativă a Parlamentului 30 XIV privind „reprezentarea profesională a intereselor”.

⁶² Raportul din 2020 privind statul de drept, capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia, p. 5.

⁶³ Figura 7, ediția din 2021 a tabloului de bord privind justiția în Uniunea Europeană.

⁶⁴ Figura 15, ediția din 2021 a tabloului de bord privind justiția în Uniunea Europeană.

⁶⁵ Figurile 9 și 10, Ediția din 2021 a tabloului de bord al UE privind justiția.

⁶⁶ Figura 13, ediția din 2021 a tabloului de bord privind justiția în Uniunea Europeană.

⁶⁷ Figura 16, ediția din 2021 a tabloului de bord privind justiția în Uniunea Europeană.

european din 2020, în legătură cu necesitatea de a îmbunătăți eficiența instanțelor fiscale și administrative⁶⁸.

Guvernul ia inițiative pentru a spori eficiența sistemului judiciar. Portugalia rămâne sub supravegherea sporită a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei cu privire la durata excesivă a procedurilor în fața instanțelor civile și administrative⁶⁹. În acest context, la 30 octombrie 2020, guvernul a adoptat un plan de acțiune actualizat și consolidat, prezentând măsuri de combatere a duratei excesive a procedurilor⁷⁰. În plus, centrele de arbitraj administrativ sunt în curs de consolidare, pentru a oferi o alternativă la instanțele administrative și fiscale, reducând astfel numărul de cauze noi și pendinte în aceste instanțe și asigurând o cale de atac eficientă⁷¹. De asemenea, a fost instituit un regim temporar de stimulente pentru soluționarea cauzelor judiciare, aplicabil tuturor instanțelor⁷². Mai mult, sunt în curs de adoptare măsuri menite să sporească eficiența procedurilor de insolvență⁷³. În plus, în contextul Planului național de redresare și reziliență, Portugalia a prezentat reforme și proiecte de investiții care vizează creșterea eficienței sistemului judiciar⁷⁴. După cum se menționează în Raportul din 2020 privind statul de drept⁷⁵, au fost create echipe de reacție rapidă pentru a gestiona întârzierile privind soluționarea cauzelor în cadrul instanțelor fiscale și administrative. Datele publicate în 2021 arată că, în primul an de activitate, aceste echipe au permis soluționarea unei treimi din cauzele care intraseră în sistem înainte de 2013, depășind obiectivele stabilite inițial⁷⁶. Cu toate acestea, părțile interesate atrag atenția asupra faptului că consolidarea echipelor ar trebui să aibă loc și în a doua și a treia instanță, pentru a evita întârzierile privind soluționarea cauzelor în întregul lanț al sistemului de justiție⁷⁷.

II. CADRUL ANTICORUPȚIE

De la ultima perioadă de raportare, nu s-au înregistrat evoluții majore în ceea ce privește cadrul instituțional anticorupție din Portugalia. Departamentul Central de Investigare și Acțiune Penală (DCIAP), înființat în cadrul Ministerului Public, este responsabil de

⁶⁸ Recomandarea Consiliului din 20 iulie 2020 privind Programul național de reformă al Portugaliei pentru 2020 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Portugaliei pentru 2020.

⁶⁹ H46-20 Vicente Cardoso Group/Portugalia (cererea nr. 30130/10). Ar trebui reamintit faptul că, în conformitate cu recomandările Consiliului Europei, eficiența sistemelor judiciare este o condiție esențială pentru securitatea juridică și încrederea publicului în statul de drept [Recomandarea CM/Rec (2010) 12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, punctul 30].

⁷⁰ Comunicarea Portugaliei privind cazul Vicente Cardoso/Portugalia (cererea nr. 30130/10), DH-DD(2020)952 din 30 octombrie 2020.

⁷¹ Contribuția Portugaliei la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 7. A se vedea de asemenea figura 27, ediția din 2021 a tabloului de bord privind justiția în Uniunea Europeană.

⁷² Prin intermediul tranzacției, al retragerii, al acordului și al recunoașterii vinovăției.

⁷³ În special, prin Ordonanța nr. 126/2021 din 24 iunie se reglementează consultarea directă, de către administratorii judiciari, a bazelor de date ale autorității fiscale, securității sociale, Caixa Geral de Aposentações, Fondului de garantare a salariilor, registrelor funciare, comerciale, auto, civile și ale altor registre sau arhive similare, în vederea obținerii informațiilor referitoare la identificarea debitorului și la identificarea și localizarea activelor acestuia.

⁷⁴ Anexă la Propunerea de decizie de punere în aplicare a Consiliului de aprobare a evaluării planului de redresare și reziliență al Portugaliei [COM(2021) 321 final] din 16 iunie 2021. În special, în cadrul componentei 18 din planul de redresare și reziliență, Portugalia are în vedere crearea unor camere specializate la nivelul instanțelor de contencios administrativ și fiscal de al doilea și al treilea grad de jurisdicție, precum și accelerarea procedurilor de insolvență și adaptarea lor la principiul „digital în mod implicit”.

⁷⁵ Raportul din 2020 privind statul de drept, capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia, p. 5.

⁷⁶ Consiliul Superior al Instanțelor Administrative și Fiscale, Raport anual – 2019, p. 76.

⁷⁷ Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia.

investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor grave, inclusiv a corupției și a infracțiunilor economice și financiare, și coordonează anchetele care sunt desfășurate de Unitatea națională de combatere a corupției (UNCC), o unitate de investigare a poliției judiciare⁷⁸. În ceea ce privește prevenirea corupției, a fost înființat în 2021 un mecanism anticorupție pentru a contribui la capacitatea de prevenire. A fost desemnat un nou șef al Consiliului pentru prevenirea corupției, în urma numirii noii conduceri a Curții de Conturi. Consiliul pentru prevenirea corupției își desfășoară activitatea în cadrul Curții de Conturi. Autoritatea pentru transparență, înființată în 2019, are competențe de monitorizare și verificare a declarațiilor de avere și de interese ale titularilor de funcții politice și ale funcționarilor numiți în funcții la nivel înalt, dar nu este încă operațională.

Percepția experților și a cadrelor de conducere din mediul de afaceri este că nivelul corupției din sectorul public rămâne relativ scăzut. În 2020, Portugalia a obținut un punctaj de 61/100 în ceea ce privește indicele de percepție a corupției stabilit de Transparency International și se situează pe locul 10 în Uniunea Europeană și pe locul 33 la nivel mondial⁷⁹. Această percepție s-a menținut la un nivel relativ stabil⁸⁰ în ultimii cinci ani⁸¹.

Strategia națională anticorupție pentru perioada 2020-2024 a fost aprobată de guvern și a fost însoțită de o propunere de revizuire a cadrului juridic în materie penală. După ce a făcut obiectul unei consultări publice în octombrie 2020⁸², strategia a fost aprobată de Consiliul de Miniștri la 18 martie 2021⁸³. Strategia vizează crearea unui cadru anticorupție coerent și solid⁸⁴ și include măsuri pentru o mai bună detectare, prevenire și urmărire penală a cazurilor de corupție, precum și pentru a asigura faptul că sistemul judiciar poate răspunde în timp util și în mod eficient și poate impune sancțiuni adecvate infractorilor. Ca un prim pas în punerea sa în aplicare, guvernul a aprobat, la 29 aprilie 2021, o serie de propuneri de modificare a dispozițiilor juridice existente⁸⁵, în special în domeniul dreptului penal⁸⁶.

⁷⁸ UNCC este unitatea operațională specializată responsabilă cu investigarea infracțiunilor de corupție și a infracțiunilor conexe, precum darea sau luarea de mită sau deturnarea de fonduri publice și are competență la nivel național.

⁷⁹ Transparency International, Indicele de percepție a corupției 2020 (2021), p. 2-3. Percepția cu privire la corupție corespunde următoarelor categorii: nivel de corupție scăzut (percepția în rândul experților și al cadrelor de conducere din mediul de afaceri cu privire la corupția din sectorul public are punctaje de peste 79); nivel de corupție relativ scăzut (punctaje între 79-60), relativ ridicat (punctaje între 59-50), ridicat (punctaje sub 50).

⁸⁰ În 2015, punctajul a fost 64, în 2020 fiind 61. Punctajul crește/scade semnificativ atunci când variază cu mai mult de cinci puncte, se îmbunătățește/se deteriorează (variază cu 4-5 puncte) și este relativ stabil (variază cu 1-3 puncte) în ultimii cinci ani.

⁸¹ Datele Eurobarometru privind percepția și experiența cetățenilor și a întreprinderilor cu privire la corupție, astfel cum au fost raportate anul trecut, sunt actualizate o dată la doi ani. Cel mai recent set de date este Eurobarometrul special 502 (2020) și Eurobarometrul Flash 482 (2019).

⁸² Consultarea publică s-a desfășurat între 3 septembrie 2020 și 23 octombrie 2020 și a culminat cu o conferință de evaluare la 21 noiembrie 2020, în cadrul căreia au fost prezentate și dezbătute contribuțiile consultării.

⁸³ Rezoluția Consiliului de Miniștri nr. 37/2021, Aprobarea Strategiei Naționale Anticorupție.

⁸⁴ A se vedea Comisia Europeană, Raport de țară privind Portugalia, 2020, SWD(2020)521 final, p. 64.

⁸⁵ Acesta se referă la modificările Codului penal, ale Codului de procedură penală, ale Codului societăților comerciale, ale Legii nr. 34/87 din 16 iulie 1987 (care stabilește responsabilitatea aferentă regimului titularilor de funcții politice), ale Legii nr. 36/94 din 29 septembrie 1994 (care stabilește măsurile de combatere a corupției și a criminalității economice și financiare), ale Legii nr. 50/2007 din 31 august 2007 (care stabilește regimul răspunderii penale pentru comportamentele care pot afecta adevărul, loialitatea și corectitudinea competiției și rezultatul acesteia în activitatea sportivă) și ale Legii nr. 20/2008 din 21 aprilie 2008 (care stabilește regimul penal al corupției în comerțul internațional și sectorul privat).

Înființarea unei noi entități, Mecanismul Național Anticorupție, independent de guvern și de parlament, a fost aprobată la 25 mai 2021 printr-un decret-lege adoptat de guvern⁸⁷; prin acest act legislativ, se aprobă, de asemenea, regimul general pentru prevenirea corupției (RGPC). Mecanismul va monitoriza punerea în aplicare a cadrului preventiv și va impune amenzi administrative entităților care nu își respectă obligațiile⁸⁸.

Guvernul a propus măsuri de sporire a eficienței urmăririi penale, întrucât există în continuare provocări în ceea ce privește tratarea cauzelor de corupție la nivel înalt. Departamentul de Investigare și Acțiune Penală (DIAP), înființat în cadrul Ministerului Public, rămâne responsabil de investigarea infracțiunilor grave, inclusiv a corupției la nivel înalt și a infracțiunilor financiare⁸⁹. Departamentul Central de Investigare și Acțiune Penală (DCIAP) este format din 40 de procurori ai Republicii, dintre care șapte sunt dedicați investigării infracțiunilor legate de corupție și a încălcărilor de natură economică și financiară cu caracter internațional sau transnațional⁹⁰. Unitatea Națională de Poliție pentru combaterea corupției din cadrul poliției judiciare este specializată în investigarea infracțiunilor economice și financiare, inclusiv a corupției, și acționează sub coordonarea DCIAP în ceea ce privește investigarea cauzelor complexe⁹¹. Eforturile de îmbunătățire a rezultatelor anchetelor și urmăririlor penale în cazurile de corupție continuă. Numai în 2020, poliția judiciară a primit 503 cauze penale⁹², dintre care 553 au fost finalizate. În același an, poliția judiciară a transmis 90 de propuneri de punere sub acuzare în cauze legate de corupție⁹³. În ceea ce privește aplicarea de sancțiuni pentru infracțiunile de corupție, numărul sentințelor cu suspendare rămâne relativ ridicat, doar 15 % dintre persoanele condamnate pentru corupție primind pedeapsa cu închisoarea în 2019, iar 54 % primind sentințe cu suspendare⁹⁴. Cele mai grave obstacole în calea urmăririi penale a cazurilor de corupție par a se datora lipsei continue de

⁸⁶ Legea nr. 68/2019 din 27 august, articolul 58 - Competența. Acestea includ infracțiuni precum spălarea banilor; corupție, delapidare și participare economică în mediul de afaceri; administrarea prejudiciabilă într-o unitate economică din sectorul public; fraudă în obținerea sau deturnarea unui grant, a unei subvenții sau a unui credit; infracțiuni economice și financiare comise în mod organizat cu ajutorul tehnologiei informatice; încălcări de natură economică și financiară cu o dimensiune internațională sau transnațională.

⁸⁷ Decretul-lege nr. 960/XXII/2021.

⁸⁸ Printre aceste entități se numără societățile private (cu excepția microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici), statul, regiunile autonome (și anume, insulele Azore și Madeira), autoritățile locale și alte persoane juridice de drept public (Strategia națională anticorupție 2020-2024, p. 41).

⁸⁹ Legea nr. 68/2019 din 27 august, articolul 58 - Competența.

⁹⁰ Departamentele Regionale de Investigare și Acțiune Penală (Coimbra, Évora, Lisbon și Porto) numără 36 de procurori ai Republicii. Contribuția Portugaliei la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 9.

⁹¹ Unitatea Națională pentru Combaterea Corupției (UNCC) este, în temeiul dispozițiilor din Decretul-lege nr. 137/2019 din 13 septembrie, o unitate centrală de investigare, cu sediul în Lisabona și cu competență pe întreg teritoriul național. În afara limitelor orașului Lisabona, unitățile centrale de investigare își exercită competențele în temeiul extinderii de competență aflate la baza funcționării unităților deconcentrate de investigare. UNCC are 12 unități de cercetare și 106 de membri ai personalului care sunt anchetatori în materie penală.

⁹² Acestea sunt cauze noi, cauze redeschise și cauze în cadrul cărora este demarată o anchetă autonomă care corespund infracțiunilor care nu au fost înregistrate de organele poliției judiciare, ci de alte organisme, de obicei Parchetul.

⁹³ Mișcarea pentru cazurile de corupție din cadrul poliției judiciare în 2019; Contribuția Portugaliei la Raportul din 2021 privind statul de drept, anexa I.

⁹⁴ Pentru date privind perioada 2017-2018, a se vedea Raportul din 2020 privind statul de drept, capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia, p. 7. Datele cuprinse în acesta se referă la condamnări pronunțate în cauze penale în faza de judecată în cadrul tribunalelor de prim grad de jurisdicție; Contribuție din partea Portugaliei la Raportul din 2021 privind statul de drept, anexa I. Pentru mai multe informații, a se consulta baza electronică de date a Direcției Generale pentru Poliția Judiciară (2019), Statistici în domeniul justiției: Corupția.

resurse la nivelul poliției și al serviciilor de urmărire penală⁹⁵. Acest lucru duce, la rândul său, la întârzieri semnificative, precum în etapele de investigare și de instrumentare, precum și în special în unele cauze de corupție deosebit de complexe care implică funcționari de rang înalt, care nu au putut fi finalizate înainte de expirarea termenului de prescripție⁹⁶. Pentru a depăși această problemă persistentă, guvernul a propus măsuri de accelerare a punerii sub acuzare și a cauzelor de amplex care fac obiectul proceselor din cadrul Strategiei naționale anticorupție⁹⁷, deși strategia nu specifică măsuri concrete în ceea ce privește alocarea de resurse⁹⁸.

Consiliul pentru prevenirea corupției (CPC) își continuă activitățile în domeniul prevenirii corupției. Acesta emite recomandări privind prevenirea riscurilor de corupție și monitorizează punerea în aplicare a acestora. În perioada de raportare, CPC a efectuat 86 de vizite pedagogice la entități publice din întreaga țară, concentrându-se în special asupra entităților care își desfășoară activitatea în domenii cu risc ridicat și în care este necesară sensibilizarea cu privire la prevenirea neregulilor în ceea ce privește cheltuielile publice⁹⁹. În timpul pandemiei de COVID-19, Consiliul și-a concentrat eforturile pe sensibilizarea cu privire la prevenirea corupției în domeniul asistenței medicale și în execuția bugetului, în special la nivel local. În timp ce noua strategie anticorupție subliniază necesitatea de a dispune de mai multe capacități pentru prevenirea corupției, resursele alocate Consiliului rămân, deocamdată, limitate¹⁰⁰. Rămâne de văzut dacă mecanismul anticorupție recent creat, care va include Consiliul pentru prevenirea corupției, va contribui la o creștere a capacității de prevenire a corupției¹⁰¹.

Deși în 2019 au fost introduse îmbunătățiri ale sistemului de integritate pentru funcționarii de rang înalt, impactul normelor privind conflictele de interese și al codurilor deontologice rămâne de văzut. Începând din 2019, există coduri de conduită care reglementează etica, conflictele de interese și incompatibilitățile¹⁰² pentru funcționarii guvernamentali¹⁰³. Există și un cod de conduită pentru membrii Parlamentului¹⁰⁴, iar Comisia parlamentară privind transparența și Statutul membrilor monitorizează și pune în aplicare Codul membrilor. În aprilie 2021, Comisia a creat un grup de lucru privind aplicarea codului¹⁰⁵ și a publicat orientări privind acceptarea cadourilor și ospitalității de către membrii

⁹⁵ Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia; contribuția Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 58; Público (2020), *Lack of human resources explains slowness of justice in corruption cases says PGR* (Lipsa resurselor umane explică lentoarea justiției în cazurile de corupție, afirmă PGR), Público, 6 ianuarie 2020.

⁹⁶ Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia.

⁹⁷ Informații primite de Ministerul Justiției în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia. A se vedea și secțiunea I.

⁹⁸ Strategia recunoaște necesitatea de a identifica și analiza motivele întârzierilor în cauzele complexe, în vederea unei mai bune alocări a resurselor. Informații primite de Ministerul Justiției în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia.

⁹⁹ Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia.

¹⁰⁰ Personalul include: 3 asistenți, 1 consilier și 2 consultanți și 1 profesor.

¹⁰¹ Decretul-lege nr. 960/XXII/2021.

¹⁰² Legea nr. 7/93 din 1 martie 1993, articolul 20 alineatul (1). Începând din 2019, sistemul de incompatibilități pentru funcționarii de rang înalt a fost revizuit pentru a extinde domeniul de aplicare al funcțiilor publice incompatibile la întreprinderile din sectorul public și la orice altă societate în care statul este acționar.

¹⁰³ Rezoluția nr. 184/2019 a Consiliului de Miniștri.

¹⁰⁴ Rezoluția nr. 210/2019 a Parlamentului Republicii.

¹⁰⁵ În contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia, Comisia a fost informată că Comitetul a emis un raport privind aplicarea Codului și că, până în prezent, nu a fost verificată nicio încălcare a Codului. Raportul ar

Parlamentului și recomandări privind incompatibilitățile¹⁰⁶. Cu toate acestea, evaluarea eficacității sistemului de prevenire a conflictelor de interese este încă în curs de elaborare¹⁰⁷. Grupul de state împotriva corupției (GRECO) a salutat aceste îmbunătățiri, dar solicită mecanisme de supraveghere adecvate, inclusiv sancțiuni pentru faptele necorespunzătoare, care nu sunt prevăzute în cod¹⁰⁸. În octombrie 2020, a fost aprobat un proiect de cod deontologic pentru procurori, care face în prezent obiectul unei consultări publice¹⁰⁹. Cu privire la judecători, în vara anului 2020 a fost aprobat un regulament privind obligațiile de declarare¹¹⁰.

Au fost introduse noi norme pentru armonizarea sistemului declarațiilor de avere pentru titularii de funcții politice și funcționarii de rang înalt. În conformitate cu noile dispoziții adoptate în noiembrie 2020, titularii de funcții politice și funcționarii de rang înalt sunt în prezent obligați să prezinte într-un singur document declarația de venituri, avere, interese, incompatibilități și impedimente¹¹¹. Reforma prevede, de asemenea, crearea unei platforme digitale online pentru publicarea declarațiilor, cu scopul de a furniza informații cu privire la posturile, atribuțiile și activitățile externe desfășurate în cursul mandatului și în ultimii trei ani. Cu toate acestea, reforma nu rezolvă absența verificărilor frecvente și de fond ale declarațiilor unice, conform recomandărilor GRECO¹¹². În plus, GRECO este în continuare preocupat de absența sancțiunilor pentru încălcările minore ale obligațiilor de raportare¹¹³. Noua entitate pentru transparență, cu privire la care se preconizase inițial că va fi înființată în 2020 ca parte a Curții Constituționale¹¹⁴, va fi responsabilă, odată ce va deveni operațională, de verificarea declarațiilor titularilor de funcții politice și ale funcționarilor de

trebui publicat pe site-ul web:

<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/14CTED/GTACC/Paginas/Composicao.aspx>.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ GRECO Fourth Evaluation Round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Second Interim Compliance Report Portugal (Runda a patra de evaluare referitoare la prevenirea corupției cu privire la membrii Parlamentului, judecători și procurori – Raport intermediar de conformitate Portugalia), p. 6.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁹ Procuror (20 octombrie 2020), Proiect de cod de conduită pentru magistrații Ministerului Public - Consultare publică.

¹¹⁰ A se vedea și secțiunea I.

¹¹¹ Legea nr. 69/2020 din 9 noiembrie 2020, articolul 1. În plus, Legea nr. 69/2020 din 9 noiembrie a prevăzut accesul public la informațiile conținute în registrul de interese din cadrul „Declaração Única”, inclusiv la posturi, funcții și activități deținute și desfășurate în plus față de mandat, precum și la cele deținute sau desfășurate de către funcționarii politici și publici de rang înalt în ultimii trei ani.

¹¹² GRECO Fourth Evaluation Round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Second Interim Compliance Report Portugal (Runda a patra de evaluare referitoare la prevenirea corupției cu privire la membrii Parlamentului, judecători și procurori – Raport intermediar de conformitate Portugalia), p. 8.

¹¹³ *Ibid.*, p. 7.

¹¹⁴ Articolul 4 din Legea organică nr. 4/2019 din 13 septembrie 2019 prevede că este de competența guvernului să includă în propunerea de buget de stat pentru 2020, în cheltuielile generale ale statului legate de Curtea Constituțională, fondurile necesare pentru crearea și funcționarea entității pentru transparență, precum și pentru crearea platformei electronice prevăzute de lege.

rang înalt¹¹⁵. Cu toate acestea, aceasta nu și-a început încă activitatea din cauza lipsei de resurse și de facilități¹¹⁶.

Deși normele privind „ușile turnante” nu au fost puse încă în aplicare, în Parlament se discută o nouă legislație privind activitățile de lobby. Normele privind „ușile turnante” au fost actualizate în 2019¹¹⁷. Normele postangajare, inclusiv o perioadă de existență a stării de incompatibilitate cu durata de trei ani, se aplică în prezent titularilor de funcții politice și funcționarilor de rang înalt, inclusiv membrilor cabinetului și consiliilor de administrație ale întreprinderilor de stat¹¹⁸. Sancțiunile în caz de neconformitate constau în retragerea dreptului, pentru o perioadă de trei ani, de a exercita atribuții în cadrul unei funcții publice¹¹⁹. Este de datoria Curții Constituționale și a Parchetului să aplice legea. Cu toate acestea, nu există încă nicio entitate responsabilă de monitorizarea încălcărilor restricțiilor postangajare, ceea ce creează preocupări cu privire la punerea lor în aplicare¹²⁰. În ceea ce privește activitățile de lobby, sunt în curs de desfășurare eforturi de adoptare a unei noi legislații care să reglementeze activitățile de lobby¹²¹. Trei grupuri parlamentare au prezentat proiecte legislative¹²² menite să modifice normele propuse pentru a depăși preocupările care au condus la vetoul Președintelui în 2019¹²³. Deși procesul parlamentar este în curs de desfășurare, nu există informații cu privire la calendarul de aprobare și punere în aplicare a acestuia. GRECO a subliniat necesitatea de a clarifica domeniul de aplicare al contactelor permise între membri ai Parlamentului și interesele terților, aspect care nu a fost încă abordat¹²⁴.

Sistemul actual de protecție a avertizorilor este în curs de revizuire. Strategia națională anticorupție prevede îmbunătățirea cadrului juridic pentru protecția avertizorilor, care datează

¹¹⁵ Articolul 5 din Legea organică nr. 4/2019 din 13 septembrie 2019 prevede că, până la înființarea Entității pentru transparență, declarațiile unice de venituri, avere și interese continuă să fie depuse la Curtea Constituțională și verificate în baza regimului precedent.

¹¹⁶ GRECO Fourth Evaluation Round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Second Interim Compliance Report Portugal (Runda a patra de evaluare referitoare la prevenirea corupției cu privire la membrii Parlamentului, judecători și procurori – Raport intermediar de conformitate Portugalia), p. 8.

¹¹⁷ Legea nr. 52/2019 din 31 iulie 2019 a introdus mai multe reforme, inclusiv, printre altele, interdicția ca membrii consiliilor de administrație ale întreprinderilor de stat să dețină funcții în entitățile achizițoare sau concesionare pentru o perioadă de până la trei ani de la data vânzării sau a cesiunii de active în care sunt implicați; și o perioadă de existență a stării de incompatibilitate cu durata de trei ani pentru membrii cabinetelor, în cursul căreia acestora li se interzice să exercite orice activitate subordonată sau funcții de consultanță în cadrul organizațiilor internaționale cu care au stabilit relații instituționale în cadrul unei administrații publice. A se vedea Raportul din 2020 privind statul de drept, capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia, p. 9.

¹¹⁸ Legea nr. 52/2019 din 31 iulie 2019, articolul 10.

¹¹⁹ Legea nr. 52/2019 din 31 iulie 2019, articolul 11 alineatul (3).

¹²⁰ Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia.

¹²¹ Informații primite de Parlament în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia. A se vedea, de asemenea, contribuția Portugaliei la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 13-14.

¹²² Propunerea legislativă nr. 253/XIV/1.

¹²³ Eforturile de promovare a unui proiect de lege care reglementează activitățile de lobby au eșuat, după ce președintele a întors spre reexaminare un proiect de lege aprobat de Parlament în iunie 2019. A se vedea Raportul din 2020 privind statul de drept, capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia, p. 9.

¹²⁴ GRECO Fourth Evaluation Round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Second Interim Compliance Report Portugal (Runda a patra de evaluare referitoare la prevenirea corupției cu privire la membrii Parlamentului, judecători și procurori – Raport intermediar de conformitate Portugalia), p. 4.

din 2008¹²⁵, cu noi garanții, inclusiv programe de conformitate publică și canale de raportare și instrumente de protecție consolidate¹²⁶. Consiliul pentru prevenirea corupției este responsabil de monitorizarea sistemului de plângeri și de trimiterea acestora către procurorul general, care este responsabil de investigarea cazurilor de corupție¹²⁷. Parchetul administrează un sistem electronic de avertizare în interes public pentru raportarea cazurilor, inclusiv a cazurilor de corupție și a infracțiunilor conexe comise în sectorul public și în cel privat¹²⁸.

Mai multe instituții au crescut gradul de conștientizare cu privire la necesitatea de a aborda riscurile de corupție generate de pandemia de COVID-19. În contextul măsurilor de urgență luate ca răspuns la izbucnirea pandemiei, Consiliul pentru prevenirea corupției a publicat o recomandare privind prevenirea riscurilor de corupție și a încălcărilor conexe¹²⁹. Recomandarea subliniază necesitatea ca toți responsabilii de elaborarea politicilor și funcționarii publici să mențină cele mai înalte niveluri de transparență, etică și integritate și a solicitat adoptarea de măsuri pentru prevenirea și atenuarea riscurilor de corupție în exercitarea activităților lor publice¹³⁰. Parlamentul a adoptat o rezoluție referitoare la prevenirea riscurilor de corupție și a infracțiunilor conexe în contextul COVID-19, inclusiv a riscurilor de conflicte de interese, solicitând să se asigure transparența și integritatea în domenii de risc specifice, precum achizițiile publice, sănătatea și infrastructura¹³¹. Curtea de Conturi elaborează, de asemenea, mai multe acțiuni de audit care abordează riscurile sporite legate de utilizarea resurselor publice în contextul pandemiei de COVID-19¹³².

III. PLURALISMUL ȘI LIBERTATEA MASS-MEDIEI

Libertatea de exprimare și de informare, precum și libertatea și pluralismul mass-mediei sunt protejate de Constituție¹³³. Articolul 39 din Constituție prevede înființarea unui organism de reglementare independent, care să monitorizeze activitățile organelor de presă din radio, presa scrisă și mass-media audiovizuală¹³⁴. Au fost adoptate acte legislative pentru transpunerea Directivei revizuite privind serviciile mass-media audiovizuale. Codul penal¹³⁵

¹²⁵ Legea nr. 19/2008 din 21 aprilie 2008. Pe lângă norma generală menționată, există și alte norme dispersate privind avertizorii, și anume cele prevăzute în Legea nr. 93/99 din 14 iulie (protecția martorilor); în Legea nr. 83/2017 din 18 august 2017 astfel cum a fost actualizată prin Legea nr. 58/2020 din 31 august 2020 [la articolul 108 alineatul (5)], în cadrul domeniului de aplicare al combaterii spălării banilor și terorismului; sau în Codul valorilor mobiliare, în Regimul general al instituțiilor de credit și al societăților financiare și în Regimul general al organismelor de plasament colectiv.

¹²⁶ Contribuția Portugaliei la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 14-15.

¹²⁷ În 2019, Consiliul pentru prevenirea corupției a gestionat și a analizat un număr total de 796 de comunicări (783 de comunicări judiciare plus 13 rapoarte de audit), ceea ce reprezintă o creștere de aproximativ 31,7 % față de totalul de 604 de rapoarte înregistrate în 2018.

¹²⁸ În 2019, au fost deschise 249 de anchete și 31 de investigații preventive, în timp ce 787 de plângeri au fost trimise altor entități, iar 896 au fost închise.

¹²⁹ Consiliul pentru prevenirea corupției (2020), Recomandare - Prevenirea riscurilor de corupție și a încălcărilor conexe, ca parte a măsurilor de răspuns la izbucnirea pandemiei de COVID-19.

¹³⁰ Prezentă recomandare se adresează tuturor organismelor și entităților publice, precum și tuturor celorlalte entități, indiferent de natura lor, care intervin în gestionarea sau controlul banilor publici și altor valori publice.

¹³¹ Rezoluția nr. 4/2021 a Parlamentului Republicii.

¹³² Curtea de Conturi, Riscuri privind utilizarea resurselor publice în gestionarea situațiilor de urgență (COVID-19).

¹³³ Articolele 37-38.

¹³⁴ Articolul 6 din Legea nr. 53/2005 privind statutul ERC prevede: „toate entitățile care desfășoară activități de mass-media, aflate sub jurisdicția statului portughez, fac obiectul supravegherii și intervenției consiliului de reglementare (...)”.

¹³⁵ Articolul 132 alineatul (2) litera (l).

oferă protecție jurnaliștilor atunci când își exercită activitățile la același nivel cu alte „persoane protejate” (judecători, avocați, martori, personal de securitate și arbitri sportivi).

Autoritatea de reglementare a mass-mediei a dobândit noi competențe și și-a consolidat interacțiunile cu părțile interesate din domeniul mass-mediei. Legea specifică de instituire a autorității de reglementare a mass-mediei (*Entidade Reguladora para a Comunicação Social*, ERC)¹³⁶ nu a suferit schimbări semnificative. Cu toate acestea, competențele autorității de reglementare a mass-mediei au fost extinse în contextul transpunerii Directivei revizuite privind serviciile mass-media audiovizuale (DSMAV), întrucât Portugalia a modificat Legea privind televiziunea și serviciile audiovizuale la cerere în acest context¹³⁷. Noile competențe vizează, printre altele, cooperarea cu alte autorități de reglementare din cadrul UE, platformele de partajare a materialelor video, precum și sarcinile suplimentare de raportare și de înregistrare (de exemplu, listele furnizorilor de servicii audiovizuale la cerere, ale radiodifuzorilor și ale furnizorilor de platforme de partajare a materialelor video). Unele dintre aceste noi competențe vor necesita noi structuri și resurse tehnice. Având în vedere rolul important pe care îl joacă în sectorul mass-media, autoritatea de reglementare a mass-mediei și-a consolidat interacțiunile cu cele mai relevante părți interesate (de exemplu, Comitetul pentru licențe profesionale pentru jurnaliști, Asociația Presei Portugheze, Uniunea Jurnaliștilor) și participă la reuniunile Consiliului consultativ pentru jurnalism înființat recent¹³⁸. Acest consiliu consultativ a discutat aspecte ale cadrului legislativ care trebuie actualizate.

După cum s-a raportat anul trecut, transparența proprietății asupra mass-mediei este asigurată. Ca urmare a punerii în aplicare efective de către autoritatea de reglementare a mass-mediei a legii specifice¹³⁹ care reglementează transparența proprietății în cadrul tuturor piețelor mass-media, inclusiv online, Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei din 2021 (MPM din 2021), raportul privind situația din Portugalia, înregistrează un risc scăzut în acest domeniu¹⁴⁰. MPM din 2021 raportează un nivel ridicat al concentrării mass-mediei de știri, în special din cauza unui număr limitat de actori care controlează industriile mass-media¹⁴¹. Cu toate acestea, într-un studiu recent, autoritatea de reglementare a mass-mediei evaluează peisajul mass-media ca fiind caracterizat de diversitate și pluralism¹⁴².

Guvernul a pus în aplicare măsuri de sprijin specifice mass-mediei pentru a atenua dificultățile cu care se confruntă mass-media din cauza pandemiei de COVID-19. Aceste măsuri au luat forma achiziționării în avans a unui pachet publicitar instituțional în valoare de 15 milioane EUR¹⁴³. Având în vedere că mai mult de jumătate din această sumă a fost alocată celor trei mari grupuri de mass-media, acest lucru a generat unele preocupări și solicitări din

¹³⁶ Statutul ERC (Legea nr. 53/2005 din 8 noiembrie 2005).

¹³⁷ Legea nr. 74/2020 din 19 noiembrie 2020.

¹³⁸ Informații primite de la ERC în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia.

¹³⁹ Legea nr. 78/2015 din 29 iulie.

¹⁴⁰ Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei (MPM) 2021, raportul privind situația din Portugalia, p. 11.

¹⁴¹ Nivelurile ridicate de concentrare a proprietății pot fi detectate în televiziune, radio și presa scrisă. Obținerea de informații complete și actualizate cu privire la piețele mass-media online reprezintă o provocare. A se vedea Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei (MPM) 2021, raportul privind situația din Portugalia, p. 11 și 19.

¹⁴² ERC, Raportul normativ din 2019 (Transparența mass-mediei), p. 241.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 12. Decretul-lege 20-A/2020 din 6 mai 2020 și Rezoluția nr. 38-B/2020 a Consiliului de Miniștri din 15 mai 2020.

partea părților interesate și a cadrelor universitare cu privire la o discuție privind o politică mai echitabilă și susținută de sprijinire a jurnalismului de calitate¹⁴⁴. În afară de acest pachet excepțional de sprijin, nu există subvenții directe acordate mass-mediei, cu excepția mass-mediei publice¹⁴⁵. Părțile interesate au subliniat înrăutățirea condițiilor de muncă, întrucât 30 de organe de presă locale au dispărut de la începutul pandemiei, au fost puse în aplicare reduceri bugetare de către mai multe grupuri mass-media¹⁴⁶ și 80 de membri ai personalului unui grup mass-media mare au fost concediați, în pofida sprijinului din partea statului. Transparența publicității de stat continuă să fie reglementată în mod cuprinzător¹⁴⁷, supravegherea conformității fiind asigurată de autoritatea de reglementare a mass-mediei.

Standardele pentru protecția jurnaliștilor rămân ridicate. Modificările aduse Codului penal în 2018 le-au oferit jurnaliștilor o mai mare protecție în exercitarea activităților lor. În urma acestor modificări, jurnaliștii au fost incluși în categoriile de profesii cărora li s-a acordat o protecție sporită, iar agresiunile împotriva jurnaliștilor sunt considerate „infracțiuni publice”, nefiind necesară depunerea unei plângeri formale de către victimă pentru ca faptele să fie urmărite penal. Astfel de agresiuni rămân relativ rare în Portugalia, deși părțile interesate din domeniul mass-mediei indică lipsa oricărei colectări sistematice de date legate de amenințări sau violență împotriva jurnaliștilor, ceea ce poate duce la o subraportare a violenței, în special în mediul online¹⁴⁸. Potrivit Raportului MPM din 2021, legislația și jurisprudența par să protejeze în mod eficace jurnaliștii¹⁴⁹.

Jurnaliștii s-au confruntat recent cu unele amenințări și limitări ale activităților lor profesionale. În ianuarie 2021, a fost dezvăluit faptul că patru jurnaliști portughezi au fost plasați sub supraveghere polițienească la cererea unui procuror care a încercat să identifice sursele jurnaliștilor¹⁵⁰. Ordinul a fost emis fără mandat din partea unui judecător de instrucție. Părțile interesate și-au exprimat îngrijorarea cu privire la gravitatea acestei conduite și au solicitat reacția promptă a serviciilor de urmărire penală pentru a asigura libertatea presei¹⁵¹. Deși Ministerul Public a considerat că nu a avut loc niciun fapt ilegal, Parchetul General a lansat o anchetă care urmează să fie examinată de Consiliul Superior al Ministerului Public. Unul dintre jurnaliști a depus o plângere penală împotriva procurorului și a polițiștilor implicați¹⁵². De asemenea, s-a raportat că mai mulți jurnaliști au fost amenințați și insultați în timpul unui protest împotriva limitării mișcării persoanelor¹⁵³. Un nou caz de intimidare și amenințări la adresa unui jurnalist a fost raportat în aprilie 2021¹⁵⁴. În aceste cazuri au fost deschise anchete penale. Părțile interesate și-au exprimat, de asemenea, profunda îngrijorare cu privire la hărțuirea jurnaliștilor pe platformele de comunicare socială, tendință care afectează în special jurnalistele. Platforma Consiliului Europei pentru promovarea protecției

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 17.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 12.

¹⁴⁶ *Reporters without Borders* (Reporteri fără Frontiere), *2021 World Press Freedom Index* (Clasamentul mondial al libertății presei pentru anul 2021), raport de țară privind Portugalia.

¹⁴⁷ Legea nr. 95/2015 din 17 august 2015.

¹⁴⁸ Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia.

¹⁴⁹ Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei (MPM) 2021, raportul privind situația din Portugalia, p. 9.

¹⁵⁰ Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei (MPM) 2021, raportul privind situația din Portugalia, p. 16.

¹⁵¹ ERC, comunicatul de presă din 13 ianuarie 2021.

¹⁵² Scrisoare a Reprezentanței Permanente a Portugaliei pe lângă Consiliul Europei din 22 martie 2021.

¹⁵³ *Reporters without Borders* (Reporteri fără Frontiere), *2021 World Press Freedom Index* (Clasamentul mondial al libertății presei pentru anul 2021), raport de țară privind Portugalia.

¹⁵⁴ ERC, comunicatul de presă din 28 aprilie 2021.

jurnalismului și a siguranței jurnaliștilor a înregistrat două alerte recente cu privire la Portugalia¹⁵⁵. Prima alertă se referă la cazul de supraveghere menționat mai sus și a fost soluționată în urma unui răspuns transmis de Portugalia în martie 2021¹⁵⁶. Cealaltă alertă se referă la amenințări și abuzuri la adresa jurnaliștilor de către susținătorii unui candidat politic¹⁵⁷.

IV. ALTE PROBLEME INSTITUȚIONALE LEGATE DE SISTEMUL DE CONTROL ȘI ECHILIBRU

Portugalia este o republică democratică reprezentativă, cu un președinte ales în mod direct și cu un parlament unicameral. În cadrul regimului semi-prezidențial, președintele republicii, ales prin vot popular direct, are puteri constituționale și politice semnificative, inclusiv competența de a dizolva Parlamentul¹⁵⁸. Prim-ministrul are competența de a direcționa politica generală a guvernului și de a coordona și a orienta acțiunile tuturor miniștrilor¹⁵⁹. Parlamentul și guvernul exercită în comun competența legislativă. Membrii Parlamentului și grupurile parlamentare, guvernul, adunările regionale și un grup de cel puțin 20 000 de cetățeni au drept de inițiativă legislativă. Ombudsmanul independent este însărcinat cu protejarea și promovarea libertăților, drepturilor și garanțiilor cetățenilor și are dreptul de a declanșa procesul de control al constituționalității.

Parlamentul a luat măsuri pentru a îmbunătăți transparența procesului legislativ și calitatea legislației. La 1 septembrie 2020, a intrat în vigoare noul Regulament de procedură, care vizează îmbunătățirea calității legislației parlamentare și a transparenței procedurii, consolidarea respectării termenelor stabilite pentru discutarea proiectelor legislative și, prin urmare, extinderea oportunităților de implicare a părților interesate în procesul legislativ¹⁶⁰. În conformitate cu noile norme, proiectele de lege ale guvernului trebuie să fie însoțite nu numai de studiile și documentele care au stat la baza acestora, ci și de avizele consultative ale părților interesate. Noile norme permit, de asemenea, Președintelui Parlamentului să propună celorlalte organe cu putere legislativă¹⁶¹ un acord interinstituțional privind orientările comune pentru calitatea redactării legislației, chiar dacă această prerogativă nu a fost încă utilizată. În plus, Parlamentul a publicat versiuni actualizate ale ghidului său tehnic de redactare juridică și ale ghidului tehnic privind consultarea publică a părților interesate în mai și, respectiv, octombrie 2020.

Sunt în curs de desfășurare eforturi pentru punerea în aplicare a instrumentelor de evaluare ex-ante a impactului. Inițiativa legislativă a guvernului face obiectul unei evaluări a impactului costurilor și beneficiilor economice ale propunerii legislative. Portugalia a utilizat evaluările impactului ca pe un instrument ex-ante sistematic de la începutul anului 2017¹⁶². Pentru a sprijini punerea în aplicare a evaluării impactului normativ („RIA”), Consiliul de Miniștri a înființat Unitatea tehnică pentru evaluarea impactului legislativ

¹⁵⁵ Consiliul Europei, Platforma pentru promovarea protecției jurnalismului și a siguranței jurnaliștilor – Profil de țară: Portugalia.

¹⁵⁶ Consiliul Europei - alerte privind libertatea mass-mediei.

¹⁵⁷ Consiliul Europei, Platforma pentru promovarea protecției jurnalismului și a siguranței jurnaliștilor – Profil de țară: Portugalia.

¹⁵⁸ Articolul 133 litera (e) din Constituția Republicii Portugheze.

¹⁵⁹ Articolul 201 din Constituția Republicii Portugheze.

¹⁶⁰ Regulamentul de procedură al Adunării Republicii nr. 1/2020 din 31 august, care a intrat în vigoare la 1 septembrie 2021.

¹⁶¹ Guvernul, adunările legislative ale regiunilor autonome, președintele republicii.

¹⁶² Rezoluția nr. 44/2017 a Consiliului de Miniștri.

(UTAIL) în cadrul Centrului juridic al Consiliului de Miniștri (JurisAPP)¹⁶³ În cadrul unui proiect actual¹⁶⁴, UTAIL dezvoltă un sistem de colectare a unui set standardizat de informații statistice privind costurile administrative de reglementare, pentru ca sistemul RIA să devină mai precis și mai eficient. În prezent, nu este prevăzută nicio consultare publică în cadrul procedurii RIA. În temeiul legislației portugheze¹⁶⁵, consultarea publică pentru majoritatea actelor legislative are loc fie prin *consultare directă*, în cadrul căreia ministerul care formulează propunerea se consultă direct cu entitățile publice sau private relevante, fie prin *consultare publică*, în cadrul căreia proiectul de lege este publicat pe Portalul guvernamental ConsultaLEX¹⁶⁶.

Măsurile de urgență adoptate în contextul pandemiei de COVID-19 sunt eliminate treptat. În 2020, starea de urgență a fost în vigoare de la 18 martie la 3 mai¹⁶⁷. Din mai până în noiembrie 2020, guvernul a declarat în diferite ocazii situații de calamitate, alertă și contingență, regimuri mai puțin stricte care permit guvernului să adopte măsuri restrictive pentru a preveni sau a reacționa la situații de pericol, inclusiv în ceea ce privește sănătatea publică, sau să restabilească normalitatea în cazul unor circumstanțe excepționale¹⁶⁸, în temeiul legislației ordinare¹⁶⁹. La 6 noiembrie 2020, președintele republicii a declarat o nouă stare de urgență, care a fost ulterior prelungită și a rămas în vigoare până la 30 aprilie 2021¹⁷⁰. În timpul stării de urgență, Parlamentul a continuat în sesiune, iar datele arată că a continuat să își exercite în mod regulat controlul și activitatea legislativă¹⁷¹. De la 15 martie 2021, a fost instituit un plan de eliminare treptată.

Utilizarea competențelor de urgență a făcut obiectul unui control din partea Parlamentului, a instanțelor și a Ombudsmanului. Declararea stării de urgență și prelungirea acesteia sunt prerogativa președintelui republicii, în urma consultării guvernului și a autorizării de către Parlament¹⁷². Guvernul trebuie, de asemenea, să prezinte

¹⁶³ JurisAPP este un organism public integrat în președinția Consiliului de Miniștri, fiind, totuși, detașat de structura guvernamentală. UTAIL acționează ca organism de supraveghere care sprijină punerea în aplicare a RIA prin dezvoltarea metodologiei de evaluare a impactului, prin furnizarea de asistență tehnică și formare pentru cabinetele ministeriale și alte organizații ale administrației publice și prin elaborarea unui raport final pentru fiecare analiză de evaluare a impactului. În urma unui proiect privind evaluarea impactului normativ, Decretul-lege 169-B/2019, care stabilește organizarea noului guvern portughez, prevede în mod explicit că ar trebui să se țină seama de RIA, iar departamentele relevante ar trebui consultate atunci când membrii guvernului își definesc pozițiile în contextul discuțiilor legislative din cadrul Consiliului UE și are caracter obligatoriu pentru inițiativele guvernamentale. În plus, acest decret prevede că conținutul RIA ar trebui să acopere atât aspectele economice, cât și cele neeconomice.

¹⁶⁴ Proiectul „Standardised Statistical Information for Better Regulation project” („Informații statistice standardizate pentru o mai bună reglementare”) (proiectul SIBER), sprijinit de Comisia Europeană — DG REFORMĂ.

¹⁶⁵ Decretul-lege nr. 274/2009 din 2 octombrie 2009.

¹⁶⁶ <https://www.consultalex.gov.pt>.

¹⁶⁷ A se vedea, de asemenea, Raportul din 2020 privind statul de drept, capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia, p. 13 — Parlamentul a analizat trei rapoarte și a aprobat trei rezoluții referitoare la prima declarație privind regimul de urgență și cele două reînnoiri ale acestuia (martie-aprilie 2020).

¹⁶⁸ Toate actele legislative referitoare la declararea și extinderea situației de calamitate, alertă și contingență au fost compilate într-o secțiune online dedicată a jurnalului oficial — <https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas#1>.

¹⁶⁹ Legea nr. 27/2006 privind protecția civilă.

¹⁷⁰ Toate actele legislative referitoare la declararea și prelungirea stării de urgență au fost compilate într-o secțiune online dedicată a jurnalului oficial — <https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas#12>.

¹⁷¹ Contribuția Portugaliei la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 20. Statistici privind controlul și activitatea legislativă a Parlamentului, disponibile la SE.02.Dezembro2020.Versao.final.pdf (parlamento.pt).

¹⁷² Articolul 134 litera (d) și articolul 138 din Constituția Republicii Portugheze.

Parlamentului un raport cu privire la fiecare perioadă de stare de urgență, cu privire la aplicarea sa, permițând astfel Parlamentului să exercite și un control *ex post* asupra măsurilor adoptate¹⁷³. În prezent, Parlamentul analizează rapoartele referitoare la declararea și prelungirea stării de urgență în perioada cuprinsă între noiembrie 2020 și aprilie 2021¹⁷⁴. În plus, a fost creată o comisie parlamentară *ad-hoc* pentru a monitoriza măsurile adoptate ca răspuns la pandemia de COVID-19. Ombudsmanul a fost, de asemenea, invitat să răspundă unui număr semnificativ de plângeri referitoare la măsurile legate de COVID-19¹⁷⁵. În acest context, Ombudsmanul a emis mai multe recomandări adresate diferitelor autorități publice și a solicitat clarificări¹⁷⁶, solicitând totodată revizuirea constituțională a unei dispoziții privind regimul de sprijin aplicabil comercianților cu amănuntul¹⁷⁷. S-a solicitat, de asemenea, instanțelor administrative și fiscale să examineze măsurile de urgență. În special, Curtea Administrativă Supremă a pronunțat hotărâri cu privire la 12 recursuri referitoare la măsurile legate de COVID-19, majoritatea acestora fiind declarate inadmisibile¹⁷⁸.

Apar noi provocări pentru societatea civilă. Deși spațiul societății civile este considerat deschis¹⁷⁹, au fost înregistrate cazuri de ostilitate și presiune, în special din partea unor partide și mișcări politice, împotriva organizațiilor societății civile active în sprijinul minorităților¹⁸⁰. În acest context, părțile interesate raportează o deteriorare a păcii sociale și a dialogului social¹⁸¹. În octombrie 2020, mai mulți raportori speciali ai ONU au inițiat un dialog cu Portugalia cu privire la un caz de amenințări și hărțuire a apărătorilor drepturilor omului și au reafirmat importanța asigurării unui mediu sigur și propice pentru toți apărătorii drepturilor omului, în special pentru cei care susțin egalitatea și nediscriminarea și documentează discursul și comportamentul rasist, precum și încălcările conexe ale drepturilor omului¹⁸². Pentru a consolida politicile de combatere a rasismului și a discriminării, guvernul portughez a creat un grup de lucru privind prevenirea și combaterea discriminării rasiale, în cadrul căruia este reprezentată societatea civilă¹⁸³. Pandemia de COVID-19 și măsurile de urgență aferente au avut, de asemenea, un impact asupra activității organizațiilor societății

¹⁷³ Aceste rapoarte sunt prezentate Comisiei pentru afaceri constituționale, drepturi, libertăți și garanții, care este responsabilă, împreună cu contribuția specifică a tuturor celorlalte comisii permanente specializate, de analiza conformității rapoartelor guvernului cu decretul președintelui și cu regulamentul guvernului privind starea de urgență. Această apreciere conduce la un proiect de rezoluție a Parlamentului, care este pregătit de comisie și aprobat în ședință plenară.

¹⁷⁴ A se vedea, de asemenea, Raportul din 2020 privind statul de drept, capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia, p. 13.

¹⁷⁵ Contribuția Rețelei europene a instituțiilor naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 267.

¹⁷⁶ *Ibid.*, pp. 267-268.

¹⁷⁷ Cauza este în prezent pendinte. Sesizarea, prezentată la 20 noiembrie 2020, poate fi consultată la 2020_11_20_Tribunal_Constitucional.pdf (provedor-jus.pt).

¹⁷⁸ Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia.

¹⁷⁹ Calificativ acordat de CIVICUS; calificativele sunt acordate conform unei scale care cuprinde cinci niveluri, definite după cum urmează: deschis, restrâns, obstrucționat, reprimat și închis.

¹⁸⁰ Contribuția ENNHRI la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 262.

¹⁸¹ CIVICUS, Profil de țară – Portugalia.

¹⁸² Contribuția OHCHR – Portugalia la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 6; a se vedea, de asemenea, mandatele raportorului special privind execuțiile extrajudiciare, sumare sau arbitrar; raportorul special privind drepturile la libertatea de întrunire pașnică și de asociere; raportorul special privind situația apărătorilor drepturilor omului și raportorul special privind formele contemporane de rasism, discriminare rasială, xenofobie și intoleranță asociată acestora, scrisoarea din 23 octombrie 2020, AL PRT 1/2020.

¹⁸³ Contribuția ENNHRI la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 262; a se vedea, de asemenea, comunicatul de presă al guvernului portughez din 8 ianuarie 2021.

civile, ceea ce a condus la solicitări de sprijin financiar public extraordinar¹⁸⁴. În acest context, guvernul și un număr mare de municipalități au oferit sprijin financiar extraordinar acestor organizații, astfel încât desfășurarea activității obișnuite a acestora să fie garantată¹⁸⁵.

O nouă lege privind statutul utilității publice a fost aprobată în Parlament. La inițiativa legislativă a guvernului¹⁸⁶, Parlamentul a aprobat în aprilie 2021 un nou statut care acordă persoanelor juridice recunoscute ca urmărind obiective de interes general drepturi speciale, inclusiv accesul la finanțare specifică sau scutiri fiscale. Deși au fost exprimate preocupări cu privire la caracterul incluziv al procesului consultativ formal referitor la noua lege, cu privire la care un număr limitat de organizații ale societății civile au fost invitate în mod oficial să își prezinte avizul¹⁸⁷, participarea mai largă a părților interesate a fost posibilă prin intermediul unei consultări publice¹⁸⁸. Noua lege vizează consolidarea și raționalizarea cadrului legislativ aplicabil persoanelor juridice care beneficiază de statutul de utilitate publică și pune în aplicare un sistem de supraveghere a activităților acestora, care urmează să fie pus în aplicare de Secretariatul General al președinției Consiliului de Miniștri, precum și respectarea obligațiilor juridice¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în Portugalia.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸⁶ Propunerea legislativă nr. 72/XIV/2.

¹⁸⁷ CIVICUS, Profil de țară – Portugalia.

¹⁸⁸ Consultarea publică a avut loc în perioada 21 octombrie 2020 - 24 noiembrie 2020, prin intermediul portalului oficial www.consultalex.gov.pt.

¹⁸⁹ Obligațiile juridice aplicabile persoanelor juridice care beneficiază de statutul de utilitate publică sunt enumerate la articolul 12 din noua lege și includ, printre altele, obligații de raportare către Secretariatul General al președinției Consiliului de Miniștri, inclusiv în ceea ce privește raportul de activitate, precum și obligația de a coopera cu administrațiile centrale, regionale și locale.

Anexa I: Lista surselor în ordine alfabetică*

* Lista contribuțiilor primite în contextul consultării pentru Raportul din 2020 privind statul de drept este disponibilă la <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 Juizes Portugueses (2020), *Reforço da Transparência e Integridade na Justiça*.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2021), *Media pluralism monitor 2021*. [Centrul pentru pluralism și libertate în mass-media (2021), Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei 2021]

Civicus (2021), Monitor tracking civic space (Instrumentul de monitorizare a spațiului civic) – Portugalia (<https://monitor.civicus.org/country/portugal/>).

Comunicarea Portugaliei privind cazul Vicente Cardoso/Portugalia (cererea nr. 30130/10), DH-DD(2020)952.

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

Consiliul pentru prevenirea corupției (2020), Recomandare - Prevenirea riscurilor de corupție și a încălcărilor conexe, ca parte a măsurilor de răspuns la izbucnirea pandemiei de COVID-19.

Consiliul Europei: Comitetul de Miniștri (2010), *Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind judecătoria: independență, eficiență și responsabilități* (<https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>).

Consiliul Europei: Comitetul de Miniștri (2018), H46-20 Vicente Cardoso/Portugalia (cererea nr. 30130/10) – *Supervision of the execution of the European Court's judgments* (Supravegherea executării hotărârilor Curții Europene) CM/Del/Dec(2018)1331/H46-20.

Consiliul Europei: Avizul nr. 10 (2007) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, cu tema „Consiliul Judiciar în serviciul societății” (<https://rm.coe.int/168074779b>).

Consiliul Europei: Avizul nr. 23 (2020) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) privind rolul asociațiilor de judecători în sprijinirea independenței sistemului judiciar (<https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-no.-23-on-the-role-of-judicial-associations-2020->).

Consiliul Europei, Platforma pentru promovarea protecției jurnalismului și a siguranței jurnaliștilor (https://www.coe.int/en/web/media-freedom/all-alerts?p_p_id=sojdashboard_WAR_coesojportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&sojdashboard_WAR_coesojportlet_selectedStringFilters=year.2021&sojdashboard_WAR_coesojportlet_selectedCategories=11709562).

Consiliul de Miniștri, *Rezoluția nr. 44/2017*.

Consiliul de Miniștri, *Rezoluția nr. 184/2019*.

Consiliul Uniunii Europene (2020), *Recomandarea Consiliului din 20 iulie 2020 privind Programul național de reformă al Portugaliei pentru 2020 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Portugaliei pentru 2020* ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H0826\(22\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H0826(22)&from=EN)).

Curtea de Conturi (2020), *Riscuri privind utilizarea resurselor publice în gestionarea situațiilor de urgență* (COVID-19) (http://img.rtp.pt/icm/noticias/docs/f4/f4128b9356da5f94eb58df98fe9f1f26_e51017edff2ec38b4d9dc71908e515d9.pdf).

Directiva (UE) 2020/1828 privind acțiunile în reprezentare pentru protecția intereselor colective ale consumatorilor și de abrogare a Directivei 2009/22/CE.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), *comunicatul de presă din 13 ianuarie 2021*.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), *comunicatul de presă din 28 aprilie 2021*.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), *Raportul normativ din 2019 (Transparența mass-mediei)*

Comisia Europeană (2019), *Eurobarometru Flash 482: Atitudinea întreprinderilor față de corupție în UE*.

Comisia Europeană (2020), *Raportul din 2020 privind statul de drept, capitol consacrat situației statului de drept din Portugalia* (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/pt_rol_country_chapter.pdf).

Comisia Europeană (2020), *Eurobarometru special 502: Corupția*.

Comisia Europeană (2021), *Tabloul de bord privind justiția în UE*.

Rețeaua europeană a instituțiilor naționale pentru drepturile omului (2021), *Contribuția Rețelei europene a instituțiilor naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului la Raportul din 2021 privind statul de drept*.

Consiliul European pentru Cercetare (2021), *comunicat de presă din 13 ianuarie 2021*.

GRECO (2021), *Fourth evaluation round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Interim compliance report Portugal* (Runda a patra de evaluare referitoare la prevenirea corupției cu privire la membrii Parlamentului, judecători și procurori - Al doilea raport intermediar de conformitate Portugalia).

Consiliul Superior al Instanțelor Administrative și Fiscale (2021), *Raport anual – 2019*.

Consiliul Superior al Magistraturii (2020), *Raport anual – 2020*.

Consiliul Superior al Magistraturii (2021), *Contribuție din partea Consiliului Superior al Magistraturii la Raportul din 2021 privind statul de drept*.

Consiliul Superior al Magistraturii (2021), *Comunicatul de presă din 4 mai 2021*.

Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (2021), *Contribuție din partea Magistrats européens pour la démocratie et les libertés la Raportul din 2021 privind statul de drept*.

Media Pluralism Monitor (Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei) (2021), *Raport cu privire la Portugalia*.

OHCHR (2021), *Contribuția la Raportul din 2021 privind statul de drept*.

Reprezentanța Permanentă a Portugaliei pe lângă Consiliul Europei (2021), *Scrisoarea din 22 martie 2021* (<https://rm.coe.int/portugal-reply-en-lisbon-public-prosecutor-puts-the-protection-of-sour/1680a1e03b>).

Guvernul portughez (2021), *Contribuția Portugaliei la Raportul din 2021 privind statul de drept*.

Guvernul portughez (2021), *Rezoluția Consiliului de Miniștri nr. 37/2021 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție* ([Resolução do Conselho de Ministros 37/2021, 2021-04-06 - DRE](#)).

Curtea Supremă și Administrativă portugheză (2021), *Contribuție din partea Curții Supreme și Administrative portugheze la Raportul din 2021 privind statul de drept*.

Público (2020), *Lack of human resources explains slowness of justice in corruption cases says PGR* (Lipsa resurselor umane explică lentoarea justiției în cazurile de corupție, afirmă PGR), Público, 6 ianuarie 2020 (<https://www.publico.pt/2020/01/06/sociedade/noticia/falta-recursos-humanos-explica-lentidao-justica-casos-corrupcao-pgr-1899401>).

Procuror (2020), *Proiect de cod de conduită pentru magistrații Ministerului Public - Consultare publică* (<https://www.ministeriopublico.pt/pagina/projeto-de-codigo-de-conduta-dos-magistrados-do-ministerio-publico-consulta-publica>).

Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (2021), *comunicatul de presă din 6 aprilie 2021*.

Proiectul „Standardised Statistical Information for Better Regulation project” („Informații statistice standardizate pentru o mai bună reglementare”) (proiectul SIBER), sprijinit de Comisia Europeană — DG REFORMĂ.

Transparency International (2021), *Indicele de percepție a corupției 2020*.

Proiectul „Review and supporting Regulatory Impact Assessment (RIA) in Portugal” [„Revizuirea și sprijinirea evaluării impactului normativ (RIA) în Portugalia”], proiect sprijinit de Comisia Europeană — DG REFORMĂ.

Anexa II: Vizita de țară în Portugalia

În mai 2021, serviciile Comisiei au organizat reuniuni virtuale cu:

- Autoritatea de reglementare a mass-mediei
- Avocatul Poporului
- Baroul
- Comitetul pentru autorizarea profesională a jurnaliștilor
- Consiliul pentru prevenirea corupției
- Consiliul Superior al Instanțelor Administrative și Fiscale
- Consiliul Superior al Magistraturii
- Curtea Administrativă Supremă
- Curtea de Conturi
- Curtea Supremă de Justiție
- Departamentul central de Investigare și Acțiune Penală (DCIAP)
- Experți din mediul academic
- Inspectoratul General pentru Finanțe
- Ministerul Afacerilor Externe
- Ministerul Culturii
- Ministerului Justiției
- Parchetul General
- Platforma NGOD
- Serviciile Adunării Republicii
- Transparency International – Portugalia
- Uniunea Judecătorilor
- Uniunea Jurnaliștilor
- Uniunea Procurorilor

* Comisia s-a întâlnit, de asemenea, cu următoarele organizații în cadrul mai multor reuniuni orizontale:

- Amnesty International
- Centrul european pentru legislație nonprofit
- Centrul european pentru libertatea presei și a mijloacelor de informare în masă
- Centrul pentru Drepturi Reproductive
- CIVICUS
- Comisia Internațională a Juriștilor
- Comitetul Helsinki -Țările de Jos
- Conferința bisericilor europene
- EuroCommerce
- Federația Europeană a Jurnaliștilor
- Federația Internațională pentru Drepturile Omului
- Forumul Civic European
- Forumul European al Tineretului
- Front Line Defenders
- Fundația Human Rights House
- Human Rights Watch
- ILGA-Europa
- Institutul de Politici Europene pentru o Societate Deschisă

- Institutul Internațional de Presă
- Parteneriatul European pentru Democrație
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporteri fără Frontiere
- Rețeaua Europeană a Federației Internaționale pentru Planificare Familială
- Societatea civilă Europa
- Transparency International EU
- Uniunea Libertăților Civile pentru Europa