



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.7.2021
SWD(2021) 723 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

**2021 års rapport om rättsstatsprincipen
Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Portugal**

Följedokument till

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

**2021 års rapport om rättsstatsprincipen
Rättsstatssituationen i EU**

{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}

SAMMANFATTNING

Effektiviteten i det portugisiska domstolsväsendet är fortfarande en utmaning, särskilt inom förvaltnings- och skattedomstolarna. Regeringen vidtar åtgärder för att ta itu med denna utmaning, framför allt genom att stärka centrum för skiljedomar i förvaltningsrättsliga mål och inrätta snabbinsatsgrupper. Dessutom vidtas åtgärder för att ta itu med personalbristen och investera i digitalisering. Till följd av upprepade farhågor om mål- och ärendefördelningen bland domstolarna vidtar höga domstolsrådet åtgärder för att förbättra mål- och ärendehantering genom en ökad insyn i fördelningssystemet. Initiativ tas för närvarande för att stärka domstolsväsendets integritet, särskilt genom upprättande av uppförandekoder för domare. De hierarkiska förhållandena inom åklagarmyndigheten diskuteras fortfarande, och frågan behandlas för närvarande vid Högsta förvaltningsdomstolen. Diskussioner pågår om att reformera det straffrättsliga förfarandet för att möjliggöra en snabbare handläggningstid för komplexa ärenden. Det är viktigt att dessa frågor behandlas i samråd med alla berörda parter och med hänsyn tagen till europeiska standarder.

Parlamentet kommer att rösta om strategin för korruptionsbekämpning för perioden 2020–2024, som regeringen har antagit. Strategin syftar till att tillgodose ett behov, som har funnits sedan länge, av att inrätta ett kraftfullt regelverk för korruptionsbekämpning. Regeringen har föreslagit åtgärder för att säkerställa en mer effektiv hantering av komplexa korruptionsärenden. Arbetet fortsätter med att öka målgenomströmningen vad gäller utredningar och åtal i korruptionsärenden, men åklagarmyndigheterna anser att bristen på resurser inom polisen och på åklagarsidan är ett problem. Reformen 2019 av systemet för redovisning av tillgångar fullbordades genom en ny ändring, men enheten för transparens som har i uppdrag att kontrollera redovisningar har ännu inte inlett sin verksamhet. Bestämmelserna om svängdörrar, vilka uppdaterades 2019, har fortfarande inte genomförts, men i parlamentet diskuteras för närvarande en ny lobbingslagstiftning och planer finns på att se över visselblåsarlagstiftningen. Rådet för korruptionsbekämpning saknar fortfarande resurser. En mekanism för korruptionsbekämpning har inrättats för att bidra till den förebyggande kapaciteten. Flera nationella rekommendationer har getts i fråga om korruptionsrisker, inbegripet intressekonflikter, under covid-19-pandemin.

Medietillsynsmyndighetens befogenheter har utökats i linje med det ändrade direktivet om audiovisuella medietjänster till att innefatta videodelningsplattformar, mediekompetens samt nya rapporterings- och registreringsskyldigheter. Regeringen införde särskilda stödåtgärder för medierna för att lindra de svårigheter som media möter på grund av covid-19-pandemin. I regelverket garanteras skydd av journalister. Journalister har dock blivit föremål för hot och begränsningar i sin yrkesutövning, och i ett fall övervakades journalister i syfte att identifiera deras källor. Riksåklagarens kansli har inlett en utredning i ärendet, vilken ska granskas av höga rådet för allmänna åklagarmyndigheten. Berörda parter har även påpekat att det saknas en systematisk insamling av data rörande hot eller våld mot journalister, framför allt på nätet.

Åtgärder har vidtagits för att öka insynen i beslutsfattandet och lagstiftningens kvalitet. Parlamentets nya arbetsordning syftar framför allt till att göra berörda parter med delaktiga i lagstiftningsprocessen. Regeringens användning av särskilda befogenheter under undantagstillståndet i samband med covid-19-pandemin godkändes av parlamentet och blev föremål för en efterhandskontroll utförd av parlamentet, domstolarna och ombudsmannen. Covid-19-pandemin och nödåtgärderna har påverkat arbetet inom det civila samhällets organisationer, och särskilt stöd har getts. Det finns en ny lag om allmännyttans ställning som syftar till att harmonisera regelverket. Det civila samhällets utrymme anses vara öppet, men

nya utmaningar uppstår, särskilt på grund av fientligheter och påtryckningar gentemot det civila samhällets organisationer och människorättsförsvarare.

I. DOMSTOLSVÄSENDE

Det portugisiska domstolsväsendet består av författningsdomstolen, Högsta domstolen och de allmänna domstolarna i första och andra instans, Högsta förvaltningsdomstolen och förvaltnings- och skattedomstolarna i första och andra instans samt revisionsrätten¹. Höga domstolsrådet, höga rådet för förvaltnings- och skattedomstolarna och höga rådet för allmänna åklagarmyndigheten vidtar disciplinära åtgärder mot respektive domare och har relevanta ledningsuppgifter. De har även befogenhet att utse domare och åklagare, flytta dem till annan tjänst och befordra dem. Domare och åklagare utnämns av respektive råd efter ett allmänt uttagningsprov och på grundval av de betyg som de erhållit vid de obligatoriska utbildningskurserna vid centret för rättsliga studier. Allmänna åklagarmyndigheten är oberoende i förhållande till den dömande makten och handlar självständigt i förhållande till den verkställande makten. Den har ett eget styrningssystem där riksåklagarens kontor är det högsta organet. Portugal deltar i Europeiska åklagarmyndigheten. Advokatsamfundet är ett oberoende juridiskt offentligt organ vars myndighetsutövning omfattar tillsyn.

Oberoende

Oberoendet inom det portugisiska domstolsväsendet uppfattas i genomsnitt som lågt, och ingen tydlig trend har identifierats de senaste fem åren. Företagens uppfattning om domstolsväsendets oberoende försämrades under 2021 och anses ligga på en låg nivå. Endast 39 % ansåg att oberoendet var ”ganska bra” eller ”mycket bra”². Allmänhetens uppfattning om domstolsväsendets oberoende förbättrades men fortsatte att ligga på en genomsnittlig nivå, där 48 % uppfattade oberoendet som ”ganska bra” eller ”mycket bra”³. Detta är en vändning på den nedåtgående trend som har noterats sedan 2018.

Systemet för mål- och ärendefördelning bland domstolarna granskades av höga domstolsrådet, som har vidtagit åtgärder för att öka insynen. Mål- och ärendefördelningen sker elektroniskt genom ett system som slumpmässigt fördelar målen och ärendena, men de kan även fördelas manuellt i undantagsfall⁴. För att säkerställa insyn i fall där manuell fördelning förekommer och förebygga oegentligheter har höga domstolsrådet antagit förordning nr 269/2021 som innehåller de principer, kriterier, krav och förfaranden som ska tillämpas när mål- och ärendefördelningen bland de allmänna domstolarna ska ändras, minskas eller stoppas⁵. Syftet med den nya förordningen är att säkerställa principerna om naturlig domstol, legalitet, förbud mot överföring av mål samt oberoende och opartiska

¹ Domstolar för verkställighet av brottmålsdomar, sjörättsdomstolar, immaterialrättsdomstolar, konkurrens-, reglerings- och tillsynsdomstolar, centrala förundersökningsdomstolar, skiljedomstolar och fredsdomstolar finns, och deras antal och behörighet fastställs i huvudsak i deras respektive domstolsregler (lag nr 62/2013 av den 26 augusti och lag nr 78/2001 av den 13 juli).

² Diagram 50, Resultattavlan för rättskipningen i EU 2021. Uppfattningen om domstolsväsendets oberoende kategoriseras enligt följande: mycket låg (mindre än 30 % av de tillfrågade anser att domstolsväsendets oberoende är ganska bra eller mycket bra), låg (30–39 %), genomsnittlig (40–59 %), hög (60–75 %), mycket hög (mer än 75 %).

³ Diagram 48, Resultattavlan för rättskipningen i EU 2021.

⁴ Här avses exempelvis omfördelning av mål och ärenden vid sjukledighet eller för att säkerställa balans i domarnas arbetsbörda eller åtgärda oförenligheter.

⁵ Förordningen omfattar inte förvaltnings- och skattedomstolar.

domstolar, i linje med europeiska standarder⁶. Såsom anges i 2020 års rapport om rättsstatsprincipen⁷ inledde höga domstolsrådet utredningar av eventuella oriktigheter på grund av påstådda överträdelser inom systemet med slumpmässig mål- och ärendefördelning bland domstolarna. I juli 2020 konstaterade höga domstolsrådet, efter att ha undersökt fall av manuell mål- och ärendehantering bland överdomstolar mellan 2017 och 2020, att det inte fanns några bevis för någon ogrundad manuell fördelning och avslutade undersökningen utan att inleda några disciplinära förfaranden⁸. Höga domstolsrådet beslutade emellertid att inleda disciplinära förfaranden mot domare, däribland rättens ordförande och den före detta ordföranden vid appellationsdomstolen i Lissabon, efter en utredning där det i tre fall konstaterades föreliggande oriktigheter vid ärende- och målfördelningen vid nämnda domstol samt tecken på maktmissbruk⁹. Till följd av nya farhågor om mål- och ärendefördelningen vid den centrala förundersökningsdomstolen i Lissabon¹⁰ begärde höga domstolsrådet i april 2021 en ny utredning¹¹, där det inte framkom några omständigheter som tydde på att disciplinära överträdelser skulle ha gjorts¹².

Initiativ pågår för att stärka domstolsväsendets integritet. Allmänna åklagarstadgan och domarstadgan¹³ innehåller bestämmelser om åklagares¹⁴ och domares¹⁵ uppgifter och de oförenligheter som de kan ställas till svars för. Enligt dessa stadgar är höga domstolsrådet¹⁶ respektive höga rådet för allmänna åklagarmyndigheten¹⁷ behöriga att kontrollera domares inkomst- och tillgångsdeklarationer och anta de rättsliga instrument som krävs för detta. Den 12 januari 2021 antog höga domstolsrådet således en förordning om deklarationsskyldigheter¹⁸. Den 20 oktober 2020 antog höga rådet för allmänna åklagarmyndigheten dessutom ett förslag till uppförandekod, som blev föremål för offentligt samråd¹⁹. Den slutliga versionen av uppförandekoden har ännu inte antagits. Det finns en uppförandekod för domare vid förvaltnings- och skattedomstolarna som syftar till att fastställa en ram för etiska standarder, principer och uppgifter i fråga om utövandet av domstolsfunktionen och fullgörandet av skyldigheterna när det gäller inkomstdeklaration och motstridiga intressen samt i frågor rörande institutionella tjänster och institutionell service. Även denna uppförandekod väntar på antagande vid höga rådet för förvaltnings- och skattedomstolarna²⁰. Höga rådet för förvaltnings- och skattedomstolarna har dessutom antagit ett förslag till förordning om rapporteringsskyldigheter för förvaltnings- och

⁶ Enligt europeiska standarder bör mål- och ärendefördelningen ske utifrån objektiva och på förhand fastställda kriterier (rekommendation CM/Rec(2010)12 från Europarådets ministerkommitté, punkt 24.

⁷ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen: Landskapitel om rättsstatssituationen i Portugal, s. 3.

⁸ Bidrag från Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 4; årsrapport 2020 – höga domstolsrådet, s. 17.

⁹ Höga domstolsrådets bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 12.

¹⁰ Tidigare farhågor hade framförts under 2019, vilket föranledde en undersökning som avslutades 2019 utan att några disciplinära förfaranden inleddes.

¹¹ Höga domstolsrådet, pressmeddelande av den 14 april 2021.

¹² Höga domstolsrådet, pressmeddelande av den 4 maj 2021.

¹³ Se även 2020 års rapport om rättsstatsprincipen: Landskapitel om rättsstatssituationen i Portugal, s. 3.

¹⁴ Lag nr 68/2019 av den 27 augusti 2019, kapitel II, avsnitt I.

¹⁵ Lag nr 67/2019 av den 27 augusti 2019, kapitel II, avsnitt I.

¹⁶ Se ovan, artikel 149.1 x.

¹⁷ Lag nr 68/2019 av den 27 augusti 2019, artikel 21.3 a.

¹⁸ I juni 2020 antog höga domstolsrådet ett förslag till uppförandekod. I januari 2021 delades förslaget in i två delar – ”Uppförandekod” och ”Etisk kod”. Rådet antog den första delen under benämningen ”Förordning om deklarationsskyldigheter” och beslutade att skjuta upp antagandet av ”Etisk kod” (bidrag från Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 4).

¹⁹ Bidrag från Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 4. Se även avsnitt II.

²⁰ Bidrag från Portugals högsta förvaltningsdomstol till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 10.

skattedomstolarnas domare i fråga om inkomst, tillgångar, intressen, oförenligheter och hinder samt förfaranden och inspektioner²¹. I november 2020 lade yrkessammanslutningen av domare dessutom fram en bred uppsättning förslag för att öka insynen och integriteten inom domstolsväsendet, vilket bland annat innebär att förbättra rapporteringskanalerna för såväl medborgare som domare, framför allt i fråga om fall av otillbörlig påverkan eller försök till sådan²². Höga domstolsrådet har än så länge inte behandlat förslagen från yrkessammanslutningen av domare.

Systemet med hierarkiska instruktioner till åklagare är för närvarande föremål för rättslig prövning. Såsom anges i 2020 års rapport om rättsstatsprincipen²³ innehåller den nya allmänna åklagarstadgan, som trädde i kraft 2020, bestämmelser som klargör gränserna för hierarkiskt ingripande i brottmålsprocesser²⁴. I november 2020 kom ett nytt bindande direktiv från riksåklagaren²⁵ om att konkreta order får ges till en underordnad åklagare i straffrättsliga förfaranden. Det nya direktivet innebär att sådana order alltid bör registreras skriftligen i handlingarna i ärendet och att order får vägras. Berörda parter inom domstolsväsendet har uttryckt farhågor om att direktivet kan inverka menligt på åklagarnas oberoende och stå i direkt strid med den allmänna åklagarstadgan²⁶. Just nu prövas ett mål vid Högsta förvaltningsdomstolen till följd av en talan som väckts av åklagarnas fackförening²⁷.

För närvarande diskuteras reformer av det straffrättsliga systemet för att möjliggöra en snabbare handläggningstid för komplexa brottmål. När det gäller mycket komplexa brottmål har en diskussion inletts om huruvida straffprocessreglerna behöver ändras, för att möjliggöra en kortare handläggningstid för sådana ärenden²⁸. Det har förekommit fall av komplexa ärenden, framför allt om korruption på hög nivå, där brotten har preskriberats och de straffrättsliga åtalen har lagts ner på grund av dröjsmål under utrednings- och förundersökningsfasen²⁹. Berörda parter har uttryckt oro över att den uppfattade kapacitetsbristen inom domstolsväsendet för att handlägga uppseendeväckande ärenden kan leda till att allmänheten får en negativ uppfattning om systemet³⁰. Flera förslag behandlas för närvarande för att ändra straffprocessreglerna i detta avseende. Framför allt föreslog regeringen åtgärder för parlamentet i maj 2021 för att effektivisera lagföringen och brottmålsprocesserna³¹. Bland annat föreslås individuella processuella åtgärder³² och att det under domstolsförfarandet ska kunna förhandlas om det högsta straffvärdet förutsatt att ett erkännande görs av omständigheterna i åtalet³³. Vidare pågår för närvarande diskussioner om förundersökningsdomstolarnas och framför allt den centrala förundersökningsdomstolens organisation. Denna specialdomstol, som endast har två vikarierande domare, är i nuläget behörig att genomföra förundersökning av ärenden som rör komplex eller organiserad

²¹ Se ovan.

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

²³ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen: Landskapitel om rättsstatssituationen i Portugal, s. 3.

²⁴ Artikel 97.4.

²⁵ Direktiv nr 4/2020 av den 25 november.

²⁶ Bidrag från Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 57 och 58.

²⁷ Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, pressmeddelande av den 6 april 2021.

²⁸ Bidrag från höga domstolsrådet i Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 11.

²⁹ Se även avsnitt II.

³⁰ Se ovan. Information som lämnats i samband med landsbesöket i Portugal.

³¹ Se även avsnitt II.

³² I dagsläget tillämpas samma processuella åtgärder på samtliga brott.

³³ Lagstiftningsförslag nr 90/XIV/2 av den 5 maj 2021. Berörda parter bidrag till samrådet om denna lagstiftning finns online på parlamentets webbplats.

brottslighet, däribland korruption, och har behörighet på hela det nationella territoriet³⁴. Den har särskilt kritiserats för dess omfattande behörighet och det begränsade antalet domare³⁵. Mot denna bakgrund meddelade höga domstolsrådet den 4 maj 2021 att det ställde sig positivt till förändringar av den centrala undersökningsdomstolens befintliga organisation och struktur, men dock inte till en eventuell ökning av antalet domare³⁶. Höga domstolsrådet kommer att lägga fram ett formellt förslag för regeringen i detta avseende³⁷. Den 17 juni 2021 antog regeringen ett lagförslag som kommer att läggas fram för parlamentet. Lagförslaget innebär att brottmålsdomstolen i Lissabon ska upplösas och att dess befogenheter ska övertas av den centrala brottmålsdomstolen. Den föreslagna åtgärden syftar till att öka antalet domare vid den sistnämnda domstolen (från tidigare två till nio domare) och att på så sätt rationalisera resursutnyttjandet och stärka kampen mot ekonomisk och finansiell brottslighet. Det är viktigt att dessa rättsliga reformer genomförs i samråd med alla berörda parter³⁸ och med hänsyn tagen till relevanta europeiska standarder.

Kvalitet

Domstolväsendet har fått mer personal, men problem återstår. I december 2020 inleddes förfaranden för att rekrytera 40 domare och 65 åklagare³⁹. Det fortsätter dock att komma in rapporter från berörda parter om en stor brist på domare och åklagare⁴⁰. Framför allt uppger skatte- och förvaltningsdomstolarna att det totala antalet domare vid skatte- och förvaltningsdomstolar i första instans kraftigt understiger den nivå som fastställs i regelverket och att över 13 % av tjänsterna inte är tillsatta⁴¹. I slutet av 2019 fanns elva lediga tjänster vid kansliet för appellationsdomare vid förvaltnings- och skattedomstolarna⁴². Rekryteringsförfarandet för att inrätta rådgivande kabinett som ska avlasta domarna, vilket var flera år försenat⁴³, inleddes i december 2020⁴⁴. Enligt planen ska de första rådgivande kabinetterna inrättas i september 2021⁴⁵, och rådgivarna kommer att tillhandahålla tekniskt stöd och expertis inom områdena för juridik, psykologi, redovisning, finanser och ekonomi. Kabinetterna kommer dock endast att inrättas vid domstolar i första instans. Berörda parter framhåller emellertid att de behöver inrättas även vid förvaltnings- och skattedomstolarna⁴⁶,

³⁴ Lag nr 62/2013 av den 26 augusti, artiklarna 116 och 120.

³⁵ Information som lämnats i samband med landsbesöket i Portugal.

³⁶ Höga domstolsrådet, pressmeddelande av den 4 maj 2021.

³⁷ Information som mottagits från höga domstolsrådet i samband med landsbesöket i Portugal. Diskussioner har även förts om krav på en större översyn av förundersökningsfasen. Högsta domstolens ordförande meddelade den 7 april 2021 att han skulle föreslå en ändring av förundersökningsfasen för höga rådet, vilken innebär färre möjligheter att utlösa denna fas, men höga rådet har ännu inte intagit någon officiell ståndpunkt i avseendet.

³⁸ Yttrande nr 10 (2007) från Europarådets rådgivande råd med europeiska domare (CCJE) till Europarådets ministerkommitté, *Council for the Judiciary in the service of society*, den 23 november 2007, punkt 87 och CCJE:s yttrande nr 23 (2020), *The role of associations of judges in supporting judicial independence*, punkt 41.

³⁹ Bidrag från Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 5.

⁴⁰ Bidrag från Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 58 och 59.

⁴¹ Höga rådet för förvaltnings- och skattedomstolarna, årsrapport 2019, s. 35 och bidrag från Portugals högsta förvaltningsdomstol till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 11. Se även 2020 års rapport om rättsstatsprincipen: Landskapitel om rättsstatssituationen i Portugal, s. 4.

⁴² Bidrag från Portugals högsta förvaltningsdomstol till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 11.

⁴³ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen: Landskapitel om rättsstatssituationen i Portugal, s. 4.

⁴⁴ Bidrag från Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 5.

⁴⁵ Information som mottagits från justitieministeriet i samband med landsbesöket i Portugal.

⁴⁶ Information som mottagits från justitieministeriet i samband med landsbesöket i Portugal.

där målgenomströmningen och eftersläpningen av mål är större⁴⁷, och teknisk expertis behövs i ett stort antal ärenden. Dessutom är allmänna åklagarmyndigheten i färd med att förbereda rekryteringen av tekniska rådgivare som ska hjälpa de allmänna åklagarna⁴⁸. Rekryteringsprocessen har dock hindrats av budgetbegränsningar⁴⁹.

Fortsatta åtgärder vidtas för att förbättra domstolsväsendets kvalitet, särskilt i fråga om digitalisering. Den avsatta budgeten för informations- och kommunikationsteknik inom domstolsväsendet ökade med 23,4 % under 2021. Vidare har det inrättats en särskild fond för att stödja projekt som syftar till att modernisera domstolsväsendet⁵⁰, vilken har försett med en budget på 5,1 miljoner euro⁵¹. Antalet videokonferenssystem vid domstolarna har också ökat, för att svara mot det ökade antalet förfaranden som genomförs på distans⁵². Förfarandereglerna tillåter redan användning av digital teknik vid domstolarna i ett stort antal förfaranden i civilrättsliga och handelsrättsliga mål, förvaltningsmål och straffrättsliga mål⁵³. Genomförandet av programmet ”Justiça + Próxima”, som syftar till att modernisera domstolsväsendet, fortsatte också under 2020 och 2021⁵⁴. De planerade åtgärderna i projektet ”Tribunal+”, som handlar om en administrativ förenkling och optimering av backoffice, har dessutom utökats till att omfatta fler domstolar. Projektet förväntas omfatta 300 allmänna domstolar, som domstolar med allmän behörighet och lokala domstolar, i slutet av 2021. Projektet ”Tribunal + 360”⁵⁵, som syftar till att införa fullständig digitalisering och ett papperslöst system vid domstolarna, inbegripet för ingivande av bevisning, befinner sig fortfarande i förberedelsefasen. När det gäller den nationella planen för återhämtning och resiliens har Portugal presenterat reformen ”Digitaliseringen av domstolsväsendet”, som kommer att inriktas på att förbättra användningen av digitala verktyg inom domstolsväsendet, med särskild tonvikt på förvaltnings- och skattedomstolarna⁵⁶. Portugal har även begärt tekniskt stöd för ett projekt som syftar till att hjälpa justitieministeriet att göra framsteg i den nationella planen för en användarcentrerad modernisering av domstolsväsendet och i framtagandet av viktiga policystrategier⁵⁷.

Covid-19-pandemin har haft en begränsad påverkan på domstolsväsendets funktion. I mars 2020 förlängdes tidsfristerna i icke brådskande mål och ärenden, och icke brådskande förfaranden sköts upp. Enligt höga domstolsrådet har de allmänna domstolarna dock kunnat hantera eftersläpningar av mål, och avslutandegraden förblev stabil under hela 2020⁵⁸. De åtgärder som infördes redan under det första undantagstillståndet bibehölls⁵⁹, till exempel

⁴⁷ Se även avsnitt I.

⁴⁸ Information som mottagits från justitieministeriet i samband med landsbesöket i Portugal.

⁴⁹ Se ovan.

⁵⁰ Stöd ges till projekt som rör utrustning och modernisering av domstolar samt utbildning och vetenskaplig forskning.

⁵¹ Bidrag från Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 5.

⁵² Se ovan.

⁵³ Diagram 40, Resultattavlan för rättskipningen i EU 2021.

⁵⁴ Projektet är inriktat på fyra pelare – effektivitet, innovation, närhet och humanisering (2020 års rapport om rättsstatsprincipen: Landskapitel om rättsstatssituationen i Portugal, s. 4).

⁵⁵ Se ovan.

⁵⁶ Bidrag från Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 7. Reformen beräknas kosta 267 miljoner euro.

⁵⁷ Projektet för tekniskt stöd ”Modernisering av det portugisiska rättsområdet”. Projektet omfattar följande teman: utformning och genomförande av användarcentrerade tvistlösningsmekanismer och ett bredare utbud av rättsliga tjänster/domstolstjänster, digitalisering, digital kompetens bland berörda parter på rättsområdet samt tillgång till, kvalitet på samt åtkomlighet och återanvändbarhet av rättsliga data.

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

⁵⁹ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen: Landskapitel om rättsstatssituationen i Portugal, s. 5.

lagen av den 19 mars 2020 om införande av en undantagsordning för domstolsförfaranden⁶⁰. Enligt denna lag bör fysiska vittnesförhör och rättegångar hållas, i enlighet med rekommendationerna i de hälsoskyddsåtgärder som hälsovårdsministeriet har fastställt. Parlamentet har ingett ett förslag om ändring av lagen, vilket ännu inte har antagits⁶¹. Enligt detta är det tillåtet att använda fjärrkommunikationssystem som aktiveras av domstolarna i mål som kräver att parterna finns fysiskt närvarande.

Effektivitet

Effektiviteten inom domstolsväsendet har förbättrats, men utmaningar kvarstår vid förvaltnings- och skattedomstolarna⁶². Effektiviteten i det portugisiska domstolsväsendet fortsätter att förbättras, framför allt i civilrättsliga och handelsrättsliga mål, där en konsekvent minskning har skett av handläggningstiden i första instans⁶³. Antalet eftersläpade mål i civilrättsliga och handelsrättsliga ärenden har också fortsatt att minska⁶⁴. Handläggningstiden är dock fortfarande lång i förvaltningsmål, trots en konstant minskning de senaste åren⁶⁵ och en positiv avgörandefrekvens, och överstiger 840 dagar i såväl första som andra instans⁶⁶. Antalet pågående förvaltningsmål i första instans har också minskat marginellt, men är fortfarande förhållandevis högt⁶⁷. Denna fråga har också tagits upp i en landsspecifik rekommendation som lades fram inom den europeiska planeringsterminen 2020, i fråga om behovet av en ökad effektivitet inom skatte- och förvaltningsdomstolarna⁶⁸.

Regeringen tar initiativ för att effektivisera domstolsväsendet. Portugal står fortfarande under förstärkt tillsyn av Europarådets ministerkommitté på grund av den orimligt långa handläggningstiden vid såväl tviste- som förvaltningsdomstolar⁶⁹. Regeringen antog en uppdaterad och konsoliderad handlingsplan i detta avseende den 30 oktober 2020, vilken innehåller åtgärder för att bekämpa de orimligt utdragna förfarandena⁷⁰. Dessutom görs en förstärkning av centrumen för förvaltningsrättsliga skiljeförfaranden för att de ska utgöra ett alternativ till förvaltnings- och skattedomstolarna och för att på så sätt minska antalet inkommande och pågående mål vid dessa domstolar och säkerställa ett effektivt rättsmedel⁷¹. Det finns även ett tillfälligt incitamentsystem för att avsluta rättsliga ärenden, vilket tillämpas på samtliga domstolar⁷². Det vidtas även åtgärder för att effektivisera

⁶⁰ Lag 1-A/2020 av den 19 mars.

⁶¹ Parlamentets lagförslag nr 30 XIV om fackmannamässigt företrädande av intressen.

⁶² 2020 års rapport om rättsstatsprincipen: Landskapitel om rättsstatssituationen i Portugal, s. 5.

⁶³ Diagram 7, Resultattavlan för rättskipningen i EU 2021.

⁶⁴ Diagram 15, Resultattavlan för rättskipningen i EU 2021.

⁶⁵ Diagrammen 9 och 10, Resultattavlan för rättskipningen i EU 2021.

⁶⁶ Diagram 13, Resultattavlan för rättskipningen i EU 2021.

⁶⁷ Diagram 16, Resultattavlan för rättskipningen i EU 2021.

⁶⁸ Rådets rekommendation av den 20 juli 2020 om Portugals nationella reformprogram 2020 med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2020.

⁶⁹ H46-20 Vicente Cardoso Group mot Portugal (ansökan nr 30130/10). Det bör påminnas om att i enlighet med Europarådets rekommendationer är effektiva domstolsväsenden en nödvändig förutsättning för rättssäkerhet och för att allmänheten ska ha förtroende för rättsstaten (rekommendation CM/Rec(2010)12 från Europarådets ministerkommitté, punkt 30.

⁷⁰ Meddelande från Portugal rörande mål Vicente Cardoso mot Portugal (ansökan nr 30130/10), DH-DD(2020)952, den 30 oktober 2020.

⁷¹ Bidrag från Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 7. Se även diagram 27 i 2021 års resultattavla för rättskipningen i EU.

⁷² Genom uppgörelse, återkallande, överenskommelse och erkännande.

insolvensförfarandena⁷³. Dessutom har Portugal presenterat reformer och investeringsprojekt i syfte att effektivisera domstolsväsendet, inom ramen för den nationella planen för återhämtning och resiliens⁷⁴. Såsom anges i 2020 års rapport om rättsstatsprincipen⁷⁵ har det inrättats snabbinsatsgrupper som ska ta itu med eftersläpade mål och ärenden vid skatte- och förvaltningsdomstolarna. Enligt uppgifter som offentliggjordes 2021 ledde dessa grupper till att en tredjedel av de mål och ärenden som hade kommit in i systemet före 2013 kunde avslutas under det första verksamhetsåret, vilket är mer än de ursprungliga målen⁷⁶. Berörda parter uppmärksammar emellertid det faktum att grupperna även bör stärkas i andra och tredje instans, för att undvika eftersläpade mål och ärenden i domstolsväsendet som helhet⁷⁷.

II. REGELVERK FÖR KORRUPTIONSBEKÄMPNING

Det har inte skett någon större utveckling när det gäller det institutionella regelverket för korruptionsbekämpning i Portugal sedan den senaste rapporteringsperioden. Den centrala avdelningen för utredningar och brottmål (DCIAP), som inrättats vid riksåklagarmyndigheten, ansvarar för att utreda och lagföra grova brott, däribland korruption samt ekonomiska och finansiella brott, och samordnar de utredningar som görs av den nationella enheten mot korruption (UNCC), som är en utredningsenhet vid kriminalpolisen⁷⁸. När det gäller korruptionsbekämpning inrättades en korruptionsbekämpande mekanism 2021 som ska bidra till den förebyggande kapaciteten. En ny ordförande har utsetts för rådet för förebyggande av korruption, till följd av revisionsrättens nya ledning. Rådet för förebyggande av korruption verkar under revisionsrätten. Myndigheten för transparens, som inrättades 2019, har befogenhet att övervaka och kontrollera redovisningar av tillgångar och intresseförklaringar som lämnas in av politiska befattningshavare och högt uppsatta tjänstemän som har tillsatts genom utnämning. Myndigheten har dock fortfarande inte inlett sin verksamhet.

Uppfattningen bland experter och företagsledare är att korruptionen inom den offentliga sektorn fortfarande är relativt låg. I Transparency Internationals korruptionsindex 2020 fick Portugal 61/100 poäng, och hamnar därmed på 10:e plats i Europeiska unionen och på 33:e plats globalt sett⁷⁹. Denna uppfattning har varit relativt stabil⁸⁰ de senaste fem åren⁸¹.

⁷³ I särskilt uppsatt beslut nr 126/2021 av den 24 juni regleras domstolshandläggares direkta konsultation av databaser tillhörande skattemyndigheten, socialförsäkringsmyndigheten, Caixa Geral de Aposentações, lönegarantifonden, mark-, handels-, fordons- och folkbokföringsregistret samt andra liknande register eller arkiv, för att få information om gäldenärens identitet samt identifierings- och lokaliseringssuppgifter om dennes tillgångar.

⁷⁴ Bilaga till förslaget till rådets genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Portugals återhämtnings- och resiliensplan (COM(2021) 321 final) av den 16 juni 2021. Inom ramen för del 18 i återhämtnings- och resiliensplanen avser Portugal att inrätta specialiserade avdelningar vid förvaltnings- och skattedomstolarna i andra och tredje instans samt påskynda insolvensförfaranden och anpassa dem till principen ”digitala som standard”.

⁷⁵ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen: Landskapitel om rättsstatssituationen i Portugal, s. 5.

⁷⁶ Höga rådet för förvaltnings- och skattedomstolarna, årsrapport 2019, s. 76.

⁷⁷ Information som mottogs i samband med landsbesöket i Portugal.

⁷⁸ UNCC är den operativa specialenhet som ansvarar för att utreda korruptionsbrott och därmed sammanhängande brott, till exempel bestickning eller förskingring av statliga medel, och har nationell behörighet.

⁷⁹ Transparency International, korruptionsindex 2020 (2021), s. 2 och 3. Graden av uppfattad korruption kategoriseras på följande sätt: låg (uppfattningen bland experter och företagsledare när det gäller korruption

Den nationella strategin för korruptionsbekämpning för 2020–2024 har antagits av regeringen och åtföljdes av ett förslag till översyn av det straffrättsliga regelverket. Strategin blev föremål för ett offentligt samråd i oktober 2020⁸², varpå den godkändes av ministerrådet den 18 mars 2021⁸³. Strategin syftar till att ta fram en samstämmig och kraftfull lagstiftningsram för korruptionsbekämpning⁸⁴ och innefattar åtgärder för att lättare upptäcka, förebygga och lagföra korruption och säkerställa att domstolsväsendet kan ingripa snabbt och effektivt samt utdöma lämpliga påföljder för förbrytarna. Som ett första steg i genomförandet av strategin antog regeringen en rad förslag den 29 april 2021 för att ändra befintliga rättsliga bestämmelser⁸⁵, framför allt på det straffrättsliga området⁸⁶. Inrättandet av en ny enhet, den nationella korruptionsbekämpande mekanismen, som är fristående från regeringen och parlamentet, godkändes den 25 maj 2021 genom ett lagdekret från regeringen⁸⁷. Genom denna lag godkänns även det allmänna systemet för korruptionsbekämpning (RGPC). Mekanismen kommer att övervaka genomförandet av det förebyggande regelverket och utdöma administrativa böter för enheter som inte följer lagen⁸⁸.

Regeringen har föreslagit åtgärder för att effektivisera lagföringen i brottmål, eftersom utmaningar kvarstår när det gäller att hantera ärenden av korruption på hög nivå. Avdelningen för utredningar och brottmål (DIAP), som har inrättats inom riksåklagarmyndigheten, har fortsatt ansvar för att utreda grova brott, däribland korruption på hög nivå och ekobrott⁸⁹. Den centrala avdelningen för utredningar och brottmål (DCIAP) utgörs av 40 åklagare i underinstans, varav sju arbetar med att utreda korruptionsrelaterade brott samt ekonomiska och finansiella brott av internationell eller transnationell karaktär⁹⁰.

inom offentlig sektor får mer än 79 poäng), relativt låg (79–60 poäng), relativt hög (59–50 poäng) och hög (mindre än 50 poäng).

⁸⁰ Portugal fick 64 poäng 2015 och får 61 poäng 2020. Poängen höjs/sänks väsentligt när den förändras med mer än fem poäng; förbättras/försämras (förändras med 4–5 poäng), är relativt stabil (förändras med 1–3 poäng) under de senaste fem åren.

⁸¹ Eurobarometer-uppgifter om medborgares och företags uppfattade och upplevda korruption, såsom de som rapporterades förra året, uppdateras vartannat år. Det senaste datasetet är Särskild Eurobarometer 502 (2020) och Flash Eurobarometer 482 (2019).

⁸² Det offentliga samrådet hölls mellan den 3 september 2020 och den 23 oktober 2020 och avslutades med en inventeringskonferens den 21 november 2020 där bidragen från samrådet presenterades och diskuterades.

⁸³ Ministerrådets resolution nr 37/2021 om godkännande av den nationella strategin för korruptionsbekämpning.

⁸⁴ Se Europeiska kommissionen, *Country Report Portugal 2020*, SWD (2020) 521 final, s. 64.

⁸⁵ Här avses ändringar av strafflagen, straffprocesslagen, bolagslagen, lag nr 34/87 av den 16 juli 1987 (om fastställande av ansvar för systemet med politiska befattningshavare), lag nr 36/94 av den 29 september 1994 (om fastställande av åtgärder för att bekämpa korruption samt ekonomisk och finansiell brottslighet), lag nr 50/2007 av den 31 augusti 2007 (om införande av systemet med straffrättsligt ansvar för beteenden som kan påverka ärligheten, lojaliteten och korrektheten i tävlingar och idrottsrelaterade resultat) och lag nr 20/2008 av den 21 april 2008 (om inrättande av det straffrättsliga systemet för korruption inom internationell handel och den privata sektorn).

⁸⁶ Lag nr 68/2019 av den 27 augusti, artikel 58 – Behörighet. Dessa omfattar brott som penningtvätt, korruption, förskingring och ekonomiskt deltagande i näringsverksamhet, skadlig administration av en affärsenhet i den offentliga sektorn, bedräglig anskaffning eller omvandling av en subvention, ett bidrag eller ett lån, ekonomiska och finansiella brott som begås på ett organiserat sätt med hjälp av informationsteknik samt ekonomiska och finansiella brott av en internationell eller transnationell dimension.

⁸⁷ Lagdekret nr 960/XXII/2021.

⁸⁸ Dessa enheter innefattar privata företag (med undantag för mikro- och småföretag), staten, autonoma regioner (dvs. Azorerna och Madeira), lokala myndigheter och andra offentligrättsliga juridiska personer (nationella strategin för korruptionsbekämpning 2020–2024, s. 41).

⁸⁹ Lag nr 68/2019 av den 27 augusti, artikel 58 – Behörighet.

⁹⁰ De regionala avdelningarna för utredningar och straffrättsliga åtgärder (Coimbra, Évora, Lissabon och Porto) har 36 åklagare i underinstans. Bidrag från Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 9.

Kriminalpolisens nationella korruptionsbekämpningsenhet är specialiserad på att utreda ekonomisk och finansiell brottslighet, inbegripet korruption, och verkar under samordning av DCIAP vid utredning av komplexa ärenden⁹¹. Arbetet fortsatte med att öka målgenomströmningen vad gäller utredningar och lagföring av korruption. Kriminalpolisen tog emot 503⁹² och avslutade 553 brottmålsärenden bara under 2020. Samma år överlämnade kriminalpolisen 90 förslag till åtal i korruptionsrelaterade ärenden⁹³. Vad gäller tillämpningen av påföljder för korruptionsbrott är antalet villkorliga domar fortsatt relativt högt. Endast 15 % av de som befanns skyldiga till korruption dömdes till fängelse under 2019, medan 54 % fick villkorlig dom⁹⁴. De allra största hindren för att lagföra korruptionsrelaterade ärenden förefaller bero på det faktum att det fortfarande saknas resurser inom polisen och vid åklagarmyndigheterna⁹⁵. Detta leder i sin tur till stora dröjsmål, till exempel under utrednings- och förundersökningsfasen, och framför allt i vissa uppseendeväckande korruptionsärenden av komplex art rörande högt uppsatta tjänstemän som inte har kunnat avslutas inom preskriptionstiden⁹⁶. För att övervinna detta ständiga problem har regeringen föreslagit åtgärder för att påskynda omfattande åtal och rättegångsmål inom ramen för strategin för korruptionsbekämpning⁹⁷. Strategin saknar emellertid konkreta åtgärder i fråga om resursfördelning⁹⁸.

Rådet för förebyggande av korruption fortsätter sin verksamhet på det korruptionsförebyggande området. Det utfärdar rekommendationer om förebyggande av korruptionsrisker och övervakar genomförandet av rekommendationerna. Under rapporteringsperioden genomförde rådet 86 besök i utbildningssyfte vid offentliga enheter runt om i landet, med särskilt fokus på enheter som verkar i högriskområden och där en ökad medvetenhet behövs om förebyggandet av oegentligheter i de statliga utgifterna⁹⁹. Under covid-19-pandemin koncentrerade sig rådet på att öka medvetenheten om förebyggandet av korruption inom hälso- och sjukvården och budgetgenomförandet, framför allt på lokal nivå. I den nya strategin för korruptionsbekämpning framhålls behovet av en större kapacitet för att

⁹¹ Den nationella korruptionsbekämpningsenheten (UNCC) är, i enlighet med lagdekret 137/2019 av den 13 september, en central brottsundersökningsenhet med säte i Lissabon som har behörighet på hela det nationella territoriet. De centrala undersökningsenheterna utanför Lissabon utövar sina befogenheter via förgreningar som är baserade vid de decentraliserade brottundersökningsenheterna. UNCC har tolv undersökningsenheter och 106 anställda brottsutredare.

⁹² Dessa utgörs av nya ärenden, återupptagna ärenden och ärenden som inleds genom en fristående undersökning avseende brott som inte har rapporterats av kriminalpolisen utan av andra organ, i regel åklagarmyndigheten.

⁹³ Utvecklingen av korruptionsärenden vid kriminalpolisen under 2019. Bidrag från Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, bilaga I.

⁹⁴ För uppgifter avseende perioden 2017–2018, se 2020 års rapport om rättsstatsprincipen: Landskapitel om rättsstatssituationen i Portugal, s. 7. Dessa uppgifter rör fällande domar i brottmål under rättegångsförfaranden vid domstolar i första instans. Bidrag från Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, bilaga I. För mer information, se onlinedatabasen vid generaldirektoratet för politik i rättsliga frågor (2019), Rättslig statistik: Korruption.

⁹⁵ Information som mottogs i samband med landsbesöket i Portugal. Bidrag från Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 58. Público (2020), ”Personalbristen är förklaringen till den långa handläggningstiden inom domstolsväsendet i korruptionsärenden enligt PGR”, Público, den 6 januari 2020.

⁹⁶ Information som mottogs i samband med landsbesöket i Portugal.

⁹⁷ Information som mottagits från justitieministeriet i samband med landsbesöket i Portugal. Se även avsnitt I.

⁹⁸ I strategin erkänns behovet av att identifiera och analysera orsakerna till dröjsmålen i komplexa ärenden för att fördela resurserna på ett bättre sätt. Information som mottagits från justitieministeriet i samband med landsbesöket i Portugal.

⁹⁹ Information som mottogs i samband med landsbesöket i Portugal.

förebygga korruption, men de resurser som rådet tilldelas är alltför begränsade¹⁰⁰. Det återstår att se huruvida den nyligen inrättade korruptionsbekämpande mekanismen, som kommer att innefatta rådet för förebyggande av korruption, kommer att bidra till en större korruptionsförebyggande kapacitet¹⁰¹.

Även om förbättringar av systemet för integritet för högt uppsatta tjänstemän gjordes 2019 återstår det att se effekterna av reglerna om intressekonflikter och etik. Sedan 2019 finns det uppförandekoder om etik, intressekonflikter och oförenligheter¹⁰² för statstjänstemän¹⁰³. Även för parlamentsledamöter gäller en uppförandekod¹⁰⁴, och den parlamentariska kommittén för transparens och ledamotsstadgan övervakar denna kod och ser till att den följs. I april 2021 inrättade kommittén en arbetsgrupp för tillämpningen av koden¹⁰⁵ och utarbetade riktlinjer om mottagande av gåvor och gästfrihet av parlamentsledamöter samt rekommendationer om oförenligheter¹⁰⁶. Bedömningen av effektiviteten i systemet för förebyggande av intressekonflikter har dock ännu inte genomförts¹⁰⁷. Gruppen av stater mot korruption (Greco) välkomnade dessa förbättringar men efterlyser lämpliga kontrollmekanismer, däribland påföljder vid otillbörliga handlingar, vilket inte föreskrivs i koden¹⁰⁸. I oktober 2020 godkändes ett utkast till etiska riktlinjer för åklagare, som för närvarande är föremål för ett offentligt samråd¹⁰⁹. För domare godkändes en förordning om redovisningsskyldigheter under sommaren 2020¹¹⁰.

Nya regler har införts för att harmonisera systemet för redovisning av tillgångar för politiska och högt uppsatta tjänstemän. Enligt nya bestämmelser som antogs i november 2020 är politiska befattningshavare och högt uppsatta tjänstemän som tillsatts genom utnämning nu skyldiga att i ett enda dokument redovisa sina inkomster, tillgångar, intressen, oförenligheter och hinder¹¹¹. Reformen kommer även att innebära att en digital plattform skapas för offentliggörande av redovisningar, i syfte att informera om tjänster, uppgifter och externa uppdrag som utförts under mandatperioden och de senaste tre åren. Reformen löser dock inte bristen på regelbundna och omfattande kontroller av enskilda redovisningar, såsom

¹⁰⁰ Bland personalen finns tre assistenter, en rådgivare, två konsulter och en lärare.

¹⁰¹ Lagdekret nr 960/XXII/2021.

¹⁰² Lag nr 7/93 av den 1 mars 1993, artikel 20.1. Sedan 2019 har systemet med oförenligheter för högt uppsatta tjänstemän setts över för att utvidga omfattningen för vad som kan anses vara offentliga uppdrag till offentliga företag och alla andra företag där staten äger andelar.

¹⁰³ Ministerrådets resolution nr 184/2019.

¹⁰⁴ Parlamentets resolution nr 210/2019.

¹⁰⁵ I samband med landsbesöket i Portugal informerades kommissionen om att kommittén hade lämnat en rapport om tillämpningen av koden, och hittills har ingen överträdelse av koden bekräftats. Rapporten ska offentliggöras på webbplatsen <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/14CTED/GTACC/Paginas/Composicao.aspx>.

¹⁰⁶ Se ovan.

¹⁰⁷ Greco, fjärde utvärderingsomgången – *Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Second Interim Compliance Report Portugal*, s. 6.

¹⁰⁸ Se ovan, s. 4.

¹⁰⁹ Allmänna åklagaren (20 oktober 2020), utkast till uppförandekod för åklagare vid allmänna åklagarmyndigheten – offentligt samråd.

¹¹⁰ Se även avsnitt I.

¹¹¹ Lag nr 69/2020 av den 9 november 2020, artikel 1. I lag nr 69/2020 av den 9 november fastställdes dessutom offentlig tillgång till informationen i registret över intressen inom "Declaração Única", som inbegriper tjänster, funktioner och uppdrag som innehafts samtidigt som mandatet och som innehafts av högt uppsatta offentliga och politiska tjänstemän under de senaste tre åren.

Greco rekommenderar¹¹². Greco är dessutom fortfarande bekymrat över bristen på påföljder vid mindre överträdelser av rapporteringsskyldigheterna¹¹³. Den nya enheten för transparens, som ursprungligen skulle inrättas 2020 som en del av författningsdomstolen¹¹⁴, kommer när den väl är aktiv att ansvara för att kontrollera redovisningarna från politiska och högre offentliga tjänstemän¹¹⁵. Den har dock ännu inte inlett sin verksamhet eftersom det saknas både resurser och lokaler¹¹⁶.

Reglerna om svängdörrar måste fortfarande genomföras, men ny lagstiftning om lobbyverksamhet håller på att diskuteras i parlamentet. Reglerna om svängdörrar uppdaterades 2019¹¹⁷. Regler efter avslutad anställning, inbegripet en treårig karensperiod, gäller för närvarande för politiska och ledande befattningshavare, däribland medlemmarna i ministerrådet och styrelserna i statsägda företag¹¹⁸. Påföljderna vid bristande efterlevnad består av en treårig förlust av rätten att inneha offentlig tjänst¹¹⁹. Det är författningsdomstolens och åklagarmyndighetens skyldighet att tillämpa lagen. Det finns dock fortfarande ingen enhet som ansvarar för att övervaka överträdelser av restriktioner efter det att anställningen upphört, vilket väcker farhågor avseende genomförandet av dessa¹²⁰. Vad gäller lobbyverksamhet arbetas det för närvarande med att anta ny lagstiftning som reglerar lobbyverksamhet¹²¹. Tre parlamentsgrupper har lagt fram lagförslag¹²² för att ändra de föreslagna reglerna och därmed undanröja de betänkligheter som ledde till presidentens veto 2019¹²³. Medan den parlamentariska processen pågår finns ingen information om dess tidsfrister för godkännande och genomförande. Greco har betonat behovet av att klargöra

¹¹² Greco, fjärde utvärderingsomgången – *Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Second Interim Compliance Report Portugal*, s. 8.

¹¹³ Se ovan, s. 7.

¹¹⁴ Artikel 4 i grundlag nr 4/2019 av den 13 september 2019 föreskriver att det är upp till regeringen att i den föreslagna statsbudgeten för 2020, i de allmänna statliga utgifter som rör författningsdomstolen, inkludera de medel som krävs för inrättandet av enheten för transparens och dess verksamhet samt för skapandet av den elektroniska plattform som föreskrivs i lag.

¹¹⁵ Artikel 5 i grundlag nr 4/2019 av den 13 september 2019 föreskriver att fram till dess att enheten för transparens har inrättats ska enskilda förklaringar och redovisningar av inkomst, tillgångar och intressen fortsätta att lämnas in till författningsdomstolen och granskas enligt de tidigare bestämmelserna.

¹¹⁶ Greco, fjärde utvärderingsomgången – *Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Second Interim Compliance Report Portugal*, s. 8.

¹¹⁷ Genom lag nr 52/2019 av den 31 juli 2019 infördes flera reformer, bland annat ett förbud för statsägda företags styrelseledamöter att inneha befattningar i förvärvande eller koncessionsgivande enheter inom tre år räknat från dagen för försäljning eller tilldelning av tillgångar som de var inblandade i, samt en treårig karensperiod för medlemmarna i ministerrådet under vilken de inte får utföra någon slags underordnad verksamhet eller fungera som rådgivare i de internationella organisationer som de upprättade institutionella förbindelser med under sin statliga tjänstgöring. Se 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om rättsstatssituationen i Portugal, s. 9.

¹¹⁸ Lag nr 52/2019 av den 31 juli 2019, artikel 10.

¹¹⁹ Lag nr 52/2019 av den 31 juli 2019, artikel 11.3.

¹²⁰ Information som mottogs i samband med landsbesöket i Portugal.

¹²¹ Information som mottogs av parlamentet i samband med landsbesöket i Portugal. Se även bidrag från Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 13–14.

¹²² Lagstiftningsförslag 253/XIV/1.

¹²³ Främjandet av ett lagförslag om lobbyverksamhet misslyckades efter att presidenten krävt att ett lagförslag som hade godkänts av parlamentet i juni 2019 skulle granskas på nytt. Se 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om rättsstatssituationen i Portugal, s. 9.

omfattningen av tillåten kontakt mellan parlamentsledamöter och tredjepartsintressenter, som fortfarande måste åtgärdas¹²⁴

Det nuvarande systemet för skydd av visselblåsare håller på att ses över. Den nationella strategin för korruptionsbekämpning syftar till en förbättring av den rättsliga ramen för skydd av visselblåsare från 2008¹²⁵, med nya skyddsåtgärder som bland annat inkluderar program för allmänhetens efterlevnad och förstärkta rapporteringskanaler och skyddsverktyg¹²⁶. Rådet för förebyggande av korruption ansvarar för att övervaka systemet för klagomål och hänskjuta dem till riksåklagaren, som ansvarar för att utreda korruptionsmål¹²⁷. Den allmänna åklagarmyndigheten förvaltar ett elektroniskt visselblåsarsystem för rapportering av fall, inbegripet korruption och därmed sammanhängande brott som begåtts i den offentliga och privata sektorn¹²⁸.

Flera institutioner har lyft behovet av att ta itu med korruptionsriskerna till följd av covid-19-pandemin. I samband med nödatgärderna för att hantera pandemiutbrottet offentliggjorde rådet för förebyggande av korruption en rekommendation om förebyggande av risker för korruption och relaterade överträdelser¹²⁹. I rekommendationen betonas nödvändigheten av att alla beslutsfattare och offentliga tjänstemän bibehåller högsta möjliga transparens, etik och integritet. Man ville även att åtgärder skulle antas för att förhindra och minska korruptionsriskerna vid utövandet av deras offentliga verksamhet¹³⁰. Parlamentet antog en resolution om förebyggande av korruptionsrisker och därmed sammanhängande brott i samband med covid-19, inbegripet risker för intressekonflikter, och begärde att transparens och integritet skulle säkerställas inom särskilda riskområden såsom offentlig upphandling, hälsa och infrastruktur¹³¹. Revisionsrätten håller också på att utarbeta flera revisionsåtgärder som rör de ökade riskerna vid användningen av offentliga medel i samband med covid-19-pandemin¹³².

III. MEDIERNAS MÅNGFALD OCH OBEROENDE

Yttrande- och informationsfriheten samt mediernas oberoende och mångfald skyddas genom konstitutionen¹³³. I artikel 39 i konstitutionen fastställs att ett oberoende tillsynsorgan ska

¹²⁴ Greco, fjärde utvärderingsomgången – *Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Second Interim Compliance Report Portugal*, s. 4.

¹²⁵ Lag nr 19/2008 av den 21 april 2008. Utöver den allmänna regel som nämns ovan finns andra spridda regler om visselblåsare, nämligen de som anges i lag nr 93/99 av den 14 juli 1999 (vittnesskydd) samt lag nr 83/2017 av den 18 augusti 2017, uppdaterad genom lag nr 58/2020 av den 31 augusti 2020 (i artikel 108.5), inom ramen för kampen mot penningtvätt och terrorism, eller i säkerhetskoden, den allmänna ordningen för kreditinstitutioner och finansiella företag och den allmänna ordningen för företag för kollektiva investeringar.

¹²⁶ Bidrag från Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 14–15.

¹²⁷ År 2019 behandlade och analyserade rådet för förebyggande av korruption totalt 796 meddelanden (783 domstolsmeddelanden plus 13 revisionsrapporter), vilket motsvarade en ökning på omkring 31,7 % jämfört med de 604 rapporter som registrerades 2018.

¹²⁸ År 2019 inleddes 249 utredningar och 31 förebyggande utredningar, medan 787 klagomål lämnades till andra enheter och 896 avslutades.

¹²⁹ Rådet för förebyggande av korruption (2020), rekommendation om förebyggande av risker för korruption och relaterade överträdelser som en del av åtgärderna för att hantera utbrottet av covid-19-pandemin.

¹³⁰ Denna rekommendation riktar sig till alla offentliga organ och enheter samt alla enheter, oavsett art, som ingriper i förvaltningen eller kontrollen av offentliga medel och andra offentliga värden.

¹³¹ Parlamentets resolution nr 4/2021.

¹³² Revisionsrätten, risker med användningen av offentliga medel vid hanteringen av kriser (covid-19).

¹³³ Artiklarna 37–38.

inrättas, som övervakar mediernas verksamhet i radio, pressen och audiovisuella tjänster¹³⁴. Lagstiftningen antogs för att införliva det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster. Strafflagen¹³⁵ ger journalister skydd medan de utövar sin verksamhet på samma villkor som andra ”skyddade personer” (domare, advokater, vittnen, säkerhetspersonal och sportdomare).

Medietillsynsmyndigheten fick nya befogenheter och stärkte sina förbindelser med medieaktörer. Inga större ändringar har gjorts av den särskilda lagen om inrättande av medietillsynsmyndigheten (ECR, *Entidade Reguladora para a Comunicação Social*)¹³⁶. Medietillsynsmyndighetens befogenheter har dock utvidgats i samband med införlivandet av det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster, eftersom Portugal i detta sammanhang ändrade lagen om tv och audiovisuella tjänster på begäran¹³⁷. De nya befogenheterna rör bland annat samarbete med andra tillsynsmyndigheter inom EU, videodelningsplattformar och ytterligare rapporterings- och registreringsuppgifter (till exempel förteckningar över leverantörer av audiovisuella tjänster på begäran, programföretag och leverantörer av videodelningsplattformar). Vissa av dessa nya befogenheter kommer att kräva nya strukturer och tekniska resurser. Med tanke på den viktiga roll som den spelar i mediesektorn har medietillsynsmyndigheten stärkt sina förbindelser med de mest relevanta aktörerna (till exempel kommittén för journalisters yrkeslicenser, det portugisiska pressförbundet och journalistförbundet) och deltar i mötena för den nyligen inrättade rådgivande nämnden för journalistik¹³⁸. Denna rådgivande nämnd har diskuterat punkter i den rättsliga ramen som behöver uppdateras.

Såsom rapporterades förra året säkerställs insyn i medieägandet. Tack vare medietillsynsmyndighetens effektiva genomförande av den särskilda lag¹³⁹ som reglerar insyn i ägandet på alla mediemarknader, inbegripet på nätet, uppges risken vara mycket låg på detta område i rapporten om Portugal från övervakningsverktyget för mediepluralism 2021¹⁴⁰. Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021 rapporterar en hög koncentration av nyhetsmedier, i synnerhet på grund av det begränsade antal aktörer som kontrollerar mediebranschen¹⁴¹. I en nyligen genomförd studie bedömer dock medietillsynsmyndigheten medielandskapet som diversifierat och pluralistiskt¹⁴².

Regeringen införde särskilda stödåtgärder för medierna för att lindra de svårigheter som media möter på grund av covid-19-pandemin. Dessa åtgärder utgjordes av ett förhandsköp av ett paket med institutionell reklam till ett värde av 15 miljoner euro¹⁴³. Eftersom över hälften av detta belopp gick till tre stora mediekoncerner ledde detta till en del bekymmer och krav från intressenter och akademiker på en diskussion om en rättvisare och

¹³⁴ I artikel 6 i lag nr 53/2005 om ECR:s stadgar föreskrivs att alla enheter som bedriver medieverksamhet inom den portugisiska statens jurisdiktion ska vara föremål för tillsynsnämndens övervakning och ingripande.

¹³⁵ Artikel 132.2 l.

¹³⁶ ECR:s stadgar (lag nr 53/2005 av den 8 november 2005).

¹³⁷ Lag nr 74/2020 av den 19 november 2020.

¹³⁸ Information som mottogs från ECR i samband med landsbesöket i Portugal.

¹³⁹ Lag nr 78/2015 av den 29 juli.

¹⁴⁰ MPM 2021, *Country Report on Portugal*, s. 11.

¹⁴¹ Hög ägarkoncentration kan konstateras inom tv, radio och tryckta medier. Det är svårt att få fullständig och uppdaterad information om mediemarknaderna på nätet. Se MPM 2021, *Country Report on Portugal*, s. 11, 19.

¹⁴² ECR, tillsynsrapport 2019 (insyn i medierna), s. 241.

¹⁴³ Se ovan, s. 12. Lagdekret 20-A/2020 av den 6 maj 2020 och ministerrådets resolution nr 38-B/2020 av den 15 maj 2020.

hållbar politik för att stödja kvalitetsjournalistik¹⁴⁴. Förutom detta exceptionella stödpaket finns det inga direkta subventioner till medierna, förutom public service¹⁴⁵. Berörda parter betonade försämringen av arbetsvillkoren, eftersom 30 lokala medier har försvunnit sedan pandemins start, flera mediekoncerner har genomfört budgetnedskärningar¹⁴⁶ och 80 anställda vid en stor mediekoncern blivit uppsagda trots statligt stöd. Insynen i statligt reklam fortsätter att regleras i hög grad¹⁴⁷, och medietillsynsmyndigheten övervakar regelefterlevnaden.

Normerna för skyddet av journalister förblir höga. Ändringar av strafflagen 2018 gav journalister ett ökat skydd när de utövar sin verksamhet. Till följd av dessa ändringar inkluderades journalister i de kategorier av yrken som beviljas starkare skydd, och angrepp på journalister betraktas som "allmänna brott" och kan därmed åtalas utan att offret formellt anmäler brottet. Sådana angrepp förblir relativt ovanliga i Portugal, även om medieaktörer pekar på en brist på systematisk insamling av uppgifter kopplade till hot eller våld mot journalister, vilket kan leda till underrapportering av våld, särskilt på nätet¹⁴⁸. Enligt övervakningsverktyget för mediepluralism 2021 tycks lagstiftningen och rättspraxis effektivt skydda journalister¹⁴⁹.

På senare tid har journalister utsatts för hot mot och begränsningar av sin yrkesverksamhet. I januari 2021 avslöjades det att fyra portugisiska journalister hade satts under polisbevakning på begäran av en allmän åklagare som ville identifiera journalisternas källor¹⁵⁰. Beslutet utfärdades utan ett tillstånd av en undersökningsdomare. Berörda parter uttryckte oro avseende detta beteendes allvarlighetsgrad och uppmanade åklagarmyndigheterna att agera snabbt för att säkerställa pressfriheten¹⁵¹. Åklagarmyndigheten ansåg att inget fel hade begåtts, men riksåklagarämbetet inledde en utredning som skulle granskas av åklagarkammarens högsta råd. En av journalisterna har anmält den allmänna åklagaren och de inblandade poliserna¹⁵². Det har också rapporterats att flera journalister hotades och förolämpades under en protest mot nedstängningarna¹⁵³. Ett nytt fall av trakasserier och hot mot en journalist rapporterades i april 2021¹⁵⁴. Brottsutredningar har inletts av dessa fall. Berörda parter har också uttryckt oro över trakasserier mot journalister på sociala medier, vilket är en trend som särskilt drabbar kvinnliga journalister. På Europarådets plattform för att främja skydd för journalistik och journalisters säkerhet registrerades nyligen två varningar för Portugal¹⁵⁵. Den första varningen gäller det fall av bevakning som nämndes ovan, som har lösts efter ett svar från Portugal i mars 2021¹⁵⁶. Den

¹⁴⁴ Se ovan, s. 17.

¹⁴⁵ Se ovan, s. 12.

¹⁴⁶ Reportrar utan gränsers pressfrihetsindex 2021, landsrapport för Portugal.

¹⁴⁷ Lag nr 95/2015 av den 17 augusti 2015.

¹⁴⁸ Information som mottogs i samband med landsbesöket i Portugal.

¹⁴⁹ MPM 2021, *Country Report on Portugal*, s. 9.

¹⁵⁰ MPM 2021, *Country Report on Portugal*, s. 16.

¹⁵¹ ECR, pressmeddelande av den 13 januari 2021.

¹⁵² Skrivelse från Portugals ständiga representant till Europarådet av den 22 mars 2021.

¹⁵³ Reportrar utan gränsers pressfrihetsindex 2021, landsrapport för Portugal.

¹⁵⁴ ECR, pressmeddelande av den 28 april 2021.

¹⁵⁵ Europarådets plattform för att främja skydd för journalistik och journalisters säkerhet – Portugals landsprofil.

¹⁵⁶ Europarådet, *Media freedom alerts*.

andra varningen gäller hot mot och misshandel av journalister som begåtts av anhängare till en politisk kandidat¹⁵⁷.

IV. ANDRA INSTITUTIONELLA FRÅGOR SOM RÖR KONTROLLER OCH MOTVIKTER

Portugal är en representativ demokratisk republik med en direktvald president och ett enkamarsystem. I detta halvpresidentstyre har republikens president, som väljs direkt genom folkomröstning, betydande konstitutionella och politiska befogenheter, inbegripet befogenheten att upplösa parlamentet¹⁵⁸. Premiärministern har befogenhet att styra regeringens allmänna politik och samordna och rikta samtliga ministrars verksamhet¹⁵⁹. Parlamentet och regeringen har delad lagstiftningsbehörighet. Parlamentsledamöterna och parlamentsgrupperna, regeringen, de regionala församlingarna och grupper med minst 20 000 medborgare har rätt att ta initiativ till lagstiftning. Den oberoende ombudsmannen har till uppgift att skydda och främja medborgarnas friheter, rättigheter och garantier och har rätt att begära prövningar av författningsenlighet.

Parlamentet har föreslagit åtgärder för att förbättra insynen i lagstiftningen och lagstiftnings kvaliteten. Den 1 september 2020 trädde en ny arbetsordning i kraft, som syftar till att höja kvaliteten på den parlamentariska lagstiftningen och insynen i arbetet, stärka respekten för de tidsfrister som fastställs för diskussionen om lagförslag och därmed även bredda möjligheterna för berörda parter deltagande i lagstiftningsprocessen¹⁶⁰. Enligt de nya reglerna måste regeringens lagförslag åtföljas av inte bara de studier och dokument som ligger till grund för förslagen, utan även av berörda parter rådgivande yttranden. De nya reglerna gör det också möjligt för parlamentets talman att för andra organ med lagstiftningsbefogenheter¹⁶¹ föreslå en interinstitutionell överenskommelse om gemensamma riktlinjer för kvaliteten på utarbetandet av lagstiftning, men denna befogenhet har ännu inte har utnyttjats. Parlamentet offentliggjorde även uppdaterade versioner av sina tekniska riktlinjer om utarbetande av lagstiftning och av sina tekniska riktlinjer om offentliga samråd med berörda parter i maj respektive oktober 2020.

Arbete pågår för närvarande för att genomförande verktyg för konsekvensbedömningar på förhand. Regeringens lagstiftningsinitiativ ska genomgå en nyttokostnadsbedömning med avseende på förslagets ekonomiska konsekvenser. Portugal gjorde konsekvensbedömningar till ett systematiskt förhandsverktyg från och med början av 2017¹⁶². För att stödja genomförandet av konsekvensutredningar inrättade ministerrådet den tekniska enheten för bedömning av lagstiftnings effekter (UTAIL) inom ministerrådets rättsliga centrum (JurisAPP)¹⁶³. Inom ramen för ett pågående projekt¹⁶⁴ håller UTAIL på att

¹⁵⁷ Europarådets plattform för att främja skydd för journalistik och journalisters säkerhet – Portugals landsprofil.

¹⁵⁸ Artikel 133e i Republiken Portugals konstitution.

¹⁵⁹ Artikel 201 i Republiken Portugals konstitution.

¹⁶⁰ Församlingens arbetsordning nr 1/2020 av den 31 augusti, som trädde i kraft den 1 september 2021.

¹⁶¹ Regeringen, de autonoma regionernas lagstiftande församlingar, presidenten.

¹⁶² Ministerrådets resolution nr 44/2017.

¹⁶³ JurisAPP är ett offentligt organ som är integrerat i ministerrådets ordförandeskap, men ändå frikopplat från regeringsstrukturen. UTAIL fungerar som ett tillsynsorgan som stöder genomförandet av konsekvensutredningar genom att utveckla metoden för konsekvensbedömning, ge ministerier och andra organisationer inom offentlig förvaltning tekniskt stöd och utbildning samt utarbeta en slutrapport för varje konsekvensbedömning. Till följd av ett projekt om konsekvensutredningar föreskrivs uttryckligen i lagdekret 169-B/2019, som fastställer organisationen av den nya portugisiska regeringen, att konsekvensutredningar bör beaktas och att relevanta avdelningar bör rådfrågas när regeringsmedlemmar klargör sina ståndpunkter

utveckla ett system för att samla in en standardiserad uppsättning statistisk information om administrativa regleringskostnader för att göra systemet för konsekvensutredningar mer exakt och effektivt. För närvarande planeras inget offentligt samråd som en del av förfarandet för konsekvensutredningar. Enligt portugisisk lag¹⁶⁵ ska offentliga samråd äga rum för de flesta rättsakter, antingen genom *direkta samråd* där det ministerium som lagt fram förslaget samråder direkt med de relevanta offentliga eller privata enheterna, eller genom *offentliga samråd* där lagförslaget offentliggörs på regeringsportalen ConsultaLex¹⁶⁶.

De nödgärder som antogs i samband med covid-19-pandemin håller gradvis på att upphävas. Under 2020 gällde undantagstillstånd från den 18 mars till den 3 maj¹⁶⁷. Mellan maj och november 2020 utlyste regeringen vid olika tillfällen katastrofläge, nödläge och beredskapsläge, vilka var mindre stränga system som gjorde det möjligt för regeringen att anta restriktioner för att förhindra eller hantera faror, bland annat mot folkhälsan, eller återupprätta normalitet vid exceptionella omständigheter¹⁶⁸ på grundval av allmän lagstiftning¹⁶⁹. Den 6 november 2020 utlyste Portugals president ytterligare ett undantagstillstånd, som sedan förlängdes och gällde fram till den 30 april 2021¹⁷⁰. Under undantagstillståndet fortsatte parlamentet sina sammanträden och uppgifter visar att det fortsatte att regelbundet utöva sin kontroll och sitt lagstiftningsarbete¹⁷¹. Sedan den 15 mars 2021 finns det en plan för gradvis utfasning.

Användningen av särskilda befogenheter granskades av parlamentet, domstolarna och ombudsmannen. Det är Portugals presidents uppgift att utlysa och förlänga undantagstillstånd, efter samråd med regeringen och godkännande från parlamentet¹⁷². Regeringen måste också lämna en rapport till parlamentet för varje period av undantagstillståndet, som behandlar dess tillämpning, och därmed göra det möjligt för parlamentet att göra en efterhandskontroll av de antagna åtgärderna¹⁷³. Parlamentet håller för närvarande på att analysera rapporterna om utlysningen och förlängningen av undantagstillståndet mellan november 2020 och april 2021¹⁷⁴. En tillfällig parlamentarisk

vid diskussioner om lagstiftning i Europeiska unionens råd, och att konsekvensutredningar är obligatoriska för regeringsinitiativ. I detta dekret föreskrivs dessutom att konsekvensutredningen bör omfatta både ekonomiska och andra aspekter.

¹⁶⁴ Projektet *Standardised Statistical Information for Better Regulation* (Siberprojektet), som stöds av Europeiska kommissionen – GD Reform.

¹⁶⁵ Lagdekret nr 274/2009 av den 2 oktober 2009.

¹⁶⁶ <https://www.consultalex.gov.pt>.

¹⁶⁷ Se även 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om rättsstatssituationen i Portugal, s. 13. Parlamentet har analyserat tre rapporter och godkänt tre resolutioner om den första utlysningen av undantagstillståndet och de två förnyelserna (mars till april 2020).

¹⁶⁸ All lagstiftning som rör utlysningen och förlängningen av katastrofläget, nödläget och beredskapsläget har sammanställts online i ett särskilt avsnitt av det officiella kungörelseorganet – <https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas#1>.

¹⁶⁹ Lag nr 27/2006 om civilskydd.

¹⁷⁰ All lagstiftning som rör utlysningen och förlängningen av undantagstillståndet har sammanställts online i ett särskilt avsnitt av det officiella kungörelseorganet – <https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas#12>.

¹⁷¹ Bidrag från Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 20. Statistik om parlamentets kontroll och lagstiftningsarbete finns på SE.02.Dezembro2020.Versao.final.pdf (parlamento.pt).

¹⁷² Republiken Portugals konstitution, artiklarna 134 d och 138.

¹⁷³ Dessa rapporter lämnas till utskottet för konstitutionella frågor, rättigheter, friheter och garantier, som tillsammans med det särskilda bidraget från alla andra specialiserade permanenta utskott ansvarar för analysen av regeringens rapporters förenlighet med presidentens dekret och regeringens förordning om undantagstillståndet. Denna bedömning leder till ett utkast till en resolution från parlamentet, som utarbetas av utskottet och godkänns vid ett plenarsammanträde.

¹⁷⁴ Se även 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om rättsstatssituationen i Portugal, s. 13.

kommitté inrättades också för att övervaka de åtgärder som antagits för att hantera covid-19-pandemin. Ombudsmannen uppmanades också svara på ett stort antal klagomål som gällde åtgärder kopplade till covid-19¹⁷⁵. Ombudsmannen utfärdade i detta hänseende flera rekommendationer till olika offentliga myndigheter och bad om förtydliganden¹⁷⁶, och begärde även prövning av författningsenligheten av en bestämmelse om stödordningen för detaljhandlare¹⁷⁷. Förvaltnings- och skattedomstolar uppmanades också se över nödåtgärderna. I synnerhet fattade högsta förvaltningsdomstolen beslut om tolv överklaganden som rörde covid-19-relaterade åtgärder, varav merparten avvisades¹⁷⁸.

Nya utmaningar håller på att uppstå för civilsamhället. Även om det civila samhällets utrymme anses vara öppet¹⁷⁹ har fall av fientlighet och påtryckningar, särskilt av vissa politiska partier och rörelser, mot organisationer i det civila samhället som arbetar för att stödja minoriteter konstaterats¹⁸⁰. Berörda parter rapporterar i detta sammanhang att det sociala lugnet och den sociala dialogen har försämrats¹⁸¹. I oktober 2020 inledde flera av FN:s särskilda rapportörer en dialog med Portugal om ett fall av hot och trakasserier mot människorättsförsvarare och bekräftade på nytt vikten av att säkerställa en säker och gynnsam miljö för alla människorättsförsvarare, särskilt de som förespråkar jämlikhet och icke-diskriminering och dokumenterar rasistiska yttringar och beteenden och relaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna¹⁸². För att stärka politiken mot rasism och diskriminering inrättade den portugisiska regeringen en arbetsgrupp för att förebygga och bekämpa rasdiskriminering, där det civila samhället är representerat¹⁸³. Covid-19-pandemin och de relaterade nödåtgärderna har också påverkat verksamheten för organisationer i det civila samhället, vilket har lett till krav på extraordinärt offentligt finansiellt stöd¹⁸⁴. I detta sammanhang gav regeringen och ett stort antal kommuner extraordinärt finansiellt stöd till sådana organisationer för att säkerställa att deras dagliga arbete kunde utföras¹⁸⁵.

En ny lag om stadgan för allmännyttan har godkänts i parlamentet. Efter regeringens lagstiftningsinitiativ¹⁸⁶ godkände parlamentet i april 2021 en ny stadga som gav juridiska personer som erkänns eftersträva mål av allmänintresse särskilda rättigheter, däribland tillgång till särskild finansiering eller särskilda skattebefrielser. Även om oro uttrycktes över

¹⁷⁵ Bidrag från det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 267.

¹⁷⁶ Se ovan, s. 267–268.

¹⁷⁷ Målet är ännu inte avgjort. Hänskjutandet, som lämnades den 20 november 2020, finns på 2020_11_20_Tribunal_Constitucional.pdf (provedor-jus.pt).

¹⁷⁸ Information som mottogs i samband med landsbesöket i Portugal.

¹⁷⁹ Civicus betyg. Betygen följer en femgradig skala som definieras enligt följande: öppet, snävt, begränsat, repressivt och stängt.

¹⁸⁰ Bidrag från det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 262.

¹⁸¹ Civicus, Portugals landsprofil.

¹⁸² Bidrag från kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter – Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 6. Se även mandatet för den särskilda rapportören för utomrättsliga, summariska och godtyckliga avrättningar, den särskilda rapportören för rätten till frihet att delta i fredliga sammankomster och föreningsfrihet, den särskilda rapportören för människorättsförsvarares situation och den särskilda rapportören för nutida former av rasism, rasdiskriminering, främlingsfientlighet och därmed sammanhängande intolerans, skrivelse av den 23 oktober 2020, AL PRT 1/2020.

¹⁸³ Bidrag från det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 262. Se även Portugals regerings pressmeddelande av den 8 januari 2021.

¹⁸⁴ Information som mottogs i samband med landsbesöket i Portugal.

¹⁸⁵ Se ovan, s. 12.

¹⁸⁶ Lagstiftningsförslag nr 72/XIV/2.

hur inkluderande det formella samrådsförfarandet för den nya lagen var, där ett begränsat antal organisationer i det civila samhället formellt bjöds in för att yttra sig¹⁸⁷, var det möjligt för ett större antal berörda parter att delta genom ett öppet samråd¹⁸⁸. Den nya lagen syftar till att konsolidera och effektivisera den rättsliga ram som gäller för juridiska personer som omfattas av stadgan för allmännyttan. Dessutom genomförs ett system för tillsyn över deras verksamhet, som ska utföras av ministerrådets ordförandeskaps generalsekretariat i överensstämmelse med rättsliga förpliktelser¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Civicus, Portugals landsprofil.

¹⁸⁸ Det öppna samrådet ägde rum mellan den 21 oktober 2020 och den 24 november 2020 via den officiella portalen www.consultalex.gov.pt.

¹⁸⁹ De rättsliga förpliktelser som gäller för juridiska personer som omfattas av stadgan för allmännyttan anges i artikel 12 i den nya lagen och innebär bland annat en skyldighet att rapportera till ministerrådets ordförandeskaps generalsekretariat, även avseende verksamhetsrapporten, och en skyldighet att samarbeta med centrala, regionala och lokala förvaltningar.

Bilaga I: Källförteckning i alfabetisk ordning*

* Förteckningen över bidrag som mottagits i samband med samrådet om 2020 års rapport om rättsstatsprincipen finns på <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Allmänna åklagaren (2020), *Projeto de código de conduta dos magistrados do ministério público – consulta pública* (utkast till uppförandekod för åklagare vid allmänna åklagarmyndigheten – offentligt samråd) (<https://www.ministeriopublico.pt/pagina/projeto-de-codigo-de-conduta-dos-magistrados-do-ministerio-publico-consulta-publica>).

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

Centrumet för mediernas frihet och mångfald (2021), *Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021..*

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

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

Direktiv (EU) 2020/1828 om grupptalan till skydd för konsumenternas kollektiva intressen och om upphävande av direktiv 2009/22/EG.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), pressmeddelande av den 13 januari 2021.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), pressmeddelande av den 28 april 2021.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), tillsynsrapport 2019 (insyn i medierna)

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

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

Europarådet: Rådgivande rådet med europeiska domare (CCJE) (2007), *Opinion No.10(2007) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society* (<https://rm.coe.int/168074779b>).

Europarådet: Rådgivande rådet med europeiska domare (CCJE) (2020), *Opinion No. 23 on the role of the Associations of Judges in supporting the judicial independence* (<https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-no.-23-on-the-role-of-judicial-associations-2020->).

Europarådets plattform för att främja skydd för journalistik och journalisters säkerhet (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).

Europeiska forskningsrådet (2021), pressmeddelande av den 13 januari 2021.

Europeiska kommissionen (2019), *Flash Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Europeiska kommissionen (2020), *2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om rättsstatssituationen i Portugal* (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/pt_rol_country_chapter.pdf).

Europeiska kommissionen (2020), *Special Eurobarometer 502: Corruption*.

Europeiska kommissionen (2021), *Resultattavlan för rättsskipningen i EU*.

Europeiska nätverket för nationella institutioner för mänskliga rättigheter (2021), bidrag från det europeiska nätverket för nationella institutioner för mänskliga rättigheter till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen.

Europeiska unionens råd (2020), Rådets rekommendation av den 20 juli 2020 om Portugals nationella reformprogram 2020 med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2020 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32020H0826%2822%29>).

Greco (2021), fjärde utvärderingsomgången – *Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Second Interim Compliance Report Portugal*.

Höga domstolsrådet (2020), årsrapport för 2020.

Höga domstolsrådet (2021), bidrag från domarkårens högsta råd till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen.

Höga domstolsrådet (2021), pressmeddelande av den 4 maj 2021.

Högsta rådet för förvaltnings- och skattedomstolarna (2021), årsrapport för 2019.

Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (2021), bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen.

Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (2021), bidrag från Magistrats européens pour la démocratie et les libertés till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen.

Meddelande från Portugal om målet Vicente Cardoso mot Portugal (ansökan nr 30130/10), DH-DD(2020)952.

Ministerrådet, förordning nr 184/2019.

Ministerrådet, förordning nr 44/2017.

Portugals högsta förvaltningsdomstol (2021), bidrag från Portugals högsta förvaltningsdomstol till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen.

Portugals regering (2021), bidrag från Portugal till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen.

Portugals regering (2021), ministerrådets resolution nr 37/2021 *Aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção* (godkännande av den nationella strategin mot korruption) ([Resolução do Conselho de Ministros 37/2021, 2021-04-06 - DRE](#)).

Portugals ständiga representant till Europarådet (2021), skrivelse av den 22 mars 2021 (<https://rm.coe.int/portugal-reply-en-lisbon-public-prosecutor-puts-the-protection-of-sour/1680a1e03b>).

Projektet Standardised Statistical Information for Better Regulation (Siberprojektet), som stöds av Europeiska kommissionen – GD Reform.

Público (2020), *Falta de recursos humanos explica lentidão da Justiça nos casos de corrupção, diz PGR* (Brist på personalresurser ligger bakom den tidskrävande rättsliga behandlingen av korruptionsmål enligt riksåklagaren), 6 januari 2020 (<https://www.publico.pt/2020/01/06/sociedade/noticia/falta-recursos-humanos-explica-lentidao-justica-casos-corrupcao-pgr-1899401>).

Reviewing and supporting Regulatory Impact Assessment (RIA) in Portugal, projekt som stöds av Europeiska kommissionen – GD Reform.

Revisionsrätten (2020), *Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19)* (risker med användningen av offentliga medel vid hanteringen av kriser (covid-19)) (http://img.rtp.pt/icm/noticias/docs/f4/f4128b9356da5f94eb58df98fe9f1f26_e51017edff2ec38b4d9dc71908e515d9.pdf).

Rådet för förebyggande av korruption (2020), rekommendation om förebyggande av risker för korruption och relaterade överträdelser som en del av åtgärderna för att hantera utbrottet av covid-19-pandemin.

Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (2021), pressmeddelande av den 6 april 2021.

Transparency International (2021), korruptionsindex 2020.

Övervakningsverktyget för mediepluralism (2021), rapport om Portugal.

Bilaga II: Landsbesök i Portugal

Kommissionens avdelningar höll i maj 2021 virtuella möten med

- Akademiska experter
- Advokatsamfundet
- Centrala avdelningen för brottmål och utredningar (DCIAP)
- Revisionsrätten
- Rådet för förebyggande av korruption
- Medietillsynsmyndigheten
- Domstolarnas högsta råd
- Högsta rådet för förvaltnings- och skattedomstolarna
- Allmänna tjänsteinspektionens finansavdelning
- Kommittén för journalisters yrkeslicenser
- Journalistförbundet
- Domarförbundet
- Kulturministeriet
- Utrikesministeriet
- Justitieministeriet
- Allmänna åklagarmyndigheten
- Ombudsmannen
- Plattformen för icke-statliga utvecklingsorganisationer (NGOD)
- Åklagarförbundet
- Församlingens avdelningar
- Högsta förvaltningsdomstolen
- Högsta domstolen
- Transparency International – Portugal

* Kommissionen träffade också företrädare för följande organisationer vid ett antal övergripande möten:

- Amnesty International
- Centre for Reproductive Rights
- Civicus
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Europeiska kyrkokonferensen
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Europeiska centrumet för press- och mediefrihet
- Europeiska medborgarforumet
- European Federation of Journalists
- European Partnership for Democracy
- Europeiska ungdomsforumet
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europa
- Internationella juristkommissionen

- Internationella federationen för mänskliga rättigheter
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Nederländska Helsingforskommittén
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reportrar utan gränser
- Transparency International EU