

Brussel, 30.9.2020
SWD(2020) 321 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Landenhoofdstuk over Portugal**

bij

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie**

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

SAMENVATTING

Het Portugese justitiële stelsel heeft nog steeds te kampen met efficiëntieproblemen, met name in bestuurs- en belastingrechtbanken. Er zijn diverse initiatieven genomen om de kwaliteit en de efficiëntie van justitie te verbeteren, en speciale aandacht gaat uit naar de toepassing van digitale oplossingen in alle soorten rechtbanken. Er zijn belangrijke hervormingen doorgevoerd met betrekking tot de aanpassing van de gerechtelijke kaart en de afstemming van de bestaande middelen op de vastgestelde behoeften. Naar aanleiding van beweringen dat er specifieke inbreuken zouden zijn gepleegd op het elektronische systeem voor de toewijzing van rechtszaken, heeft de Hoge Raad voor de Rechtspraak disciplinaire straffen opgelegd en onderzoekt hij mogelijke onregelmatigheden bij de toewijzing van rechtszaken.

Het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van corruptie is in grote lijnen aanwezig. Er wordt een nationale strategie voor corruptiebestrijding ontwikkeld. Tot december 2019, toen de regering aankondigde dat zij werk gaat maken van een nationale strategie voor corruptiebestrijding, was er geen gecoördineerde strategische aanpak met betrekking tot corruptie. Beleids- en wetgevingsmaatregelen werden hoofdzakelijk op ongeordende wijze ingevoerd, waarbij verschillende tekortkomingen werden aangepakt naarmate deze aan het licht kwamen. Bij de bestrijding van corruptie wordt nog steeds vooruitgang geboekt door de gespecialiseerde aanklager en de gerechtelijke politie. Een doeltreffende vervolging van corruptie wordt echter belemmerd door een gebrek aan middelen en specialisatie van de wetshandhavingsinstanties. In 2019 is een wetgevingspakket inzake transparantie van openbare ambten, vermogensaangiften en onverenigbare functies vastgesteld en in werking getreden. Het preventieve optreden blijft tot dusver beperkt van omvang en de raad voor corruptiepreventie beschikt over onvoldoende capaciteit wat betreft middelen en specialisatie, en houdt zich vooral bezig met bewustmakingsactiviteiten. De pas opgerichte entiteit voor transparantie die belast is met de controle van en het toezicht op vermogensaangiften en belangenconflicten, is nog niet operationeel.

In de grondwet zijn de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van informatie, de vrijheid van de media en de pluriformiteit van de media verankerd, en er heerst een cultuur van respect voor de redactionele vrijheid van journalisten. De regulerende instantie voor audiovisuele media — *Entidade Reguladora para a Comunicação Social* (ERC) — geldt als onafhankelijk en doeltreffend. Wat de resterende punten van zorg betreft, beschouwt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens strafvonnissen voor smaad als een schending van de vrijheid van meningsuiting. Het rechtstelsel bevat bepalingen inzake de openbaarmaking van eigendom en financiering van de media, alsook inzake de transparantie van reclamecampagnes van de staat. Beide aspecten staan onder toezicht van de regulerende instantie voor de media. De toegang tot informatie en documenten die in het bezit zijn van overheidsinstanties wordt gewaarborgd door specifieke wetgeving.

Wat de controles en waarborgen betreft, voorziet het systeem van grondwettelijke toetsing in de mogelijkheid van controles vooraf en achteraf. De toetsing heeft ook betrekking op gevallen waarin is nagelaten wetgeving uit te vaardigen. De ombudsdienst heeft een uitgebreid mandaat ter bescherming van de grondrechten en een ongerechtvaardigd gebrek aan medewerking met de ombudsdienst wordt strafrechtelijk bestraft. Er zijn waarborgen voor de transparantie van het wetgevingsproces en de deelname van belanghebbenden wordt gewaarborgd. De Hoge Raad voor de Rechtspraak kan wetgevingsinitiatieven voorstellen met

betrekking tot de verbetering van de gerechtelijke instellingen. Het maatschappelijk middenveld profiteert van een ondersteunend wetgevend kader en is actief.

I. JUSTITIEEL STELSEL

Het Portugese justitiële stelsel bestaat uit verschillende rechtbanken, namelijk het Grondwettelijk Hof, het Hooggerechtshof en de rechtbanken van eerste en tweede aanleg, het Administratief Hooggerechtshof en de bestuurs- en belastingrechtbanken van eerste en tweede aanleg, en de Rekenkamer¹. De Hoge Raad voor de Rechtspraak, de Hoge Raad voor Bestuurs- en Belastingrechtbanken en de Hoge Raad voor het Openbaar Ministerie zijn bevoegd om tuchtmaatregelen op te leggen aan de respectieve magistraten en zijn belast met de bijbehorende bestuursfuncties. Voorts zijn zij bevoegd om rechters en aanklagers voor te dragen, over te plaatsen en te bevorderen. Rechters en aanklagers worden benoemd door de respectieve Raad, na een algemeen vergelijkend onderzoek en volgens de in de verplichte opleidingscursussen bij het centrum voor gerechtelijke studies behaalde cijfers. Het Openbaar Ministerie is onafhankelijk van de rechterlijke macht en opereert autonoom van de uitvoerende macht. Het kent een eigen bestuursstelsel waarin het Bureau van de procureur-generaal het hoogste orgaan is. De orde van advocaten is een onafhankelijke publiekrechtelijke rechtspersoon die een regulerende functie vervult bij de uitoefening van zijn openbaar mandaat.

Onafhankelijkheid

Er wordt overleg gevoerd over veranderingen in de samenstelling van de justitiële Hoge Raden. De Hoge Raad voor de Rechtspraak bestaat uit de voorzitter van het Hooggerechtshof (die tevens voorzitter is van de Hoge Raad), twee door de president van de republiek benoemde leden, zeven door het parlement gekozen leden en zeven rechters die door hun ambtgenoten zijn gekozen volgens het beginsel van evenredige vertegenwoordiging². Aangezien de Hoge Raden over belangrijke bevoegdheden beschikken ten aanzien van rechterlijke benoemingen en loopbanen, wordt gewezen op het belang van de bescherming van hun onafhankelijkheid tegen politieke beïnvloeding³. Een wetsvoorstel tot wijziging van de samenstelling van de Hoge Raad voor het Openbaar Ministerie⁴ om het aantal lekenleden uit te breiden werd in 2018 in het parlement verworpen en de meeste leden van de Hoge Raad voor het Openbaar Ministerie blijven aanklagers. Een soortgelijk voorstel voor wijzigingen in de samenstelling van de Hoge Raad voor de Rechtspraak werd in 2019 informeel verspreid⁵, maar daar is niet verder op ingegaan. Hoewel het voorstel niet formeel ter discussie in het

¹ Rechtbanken voor de uitvoering van strafvonnissen, rechtbanken voor maritieme zaken, rechtbanken voor zaken in verband met intellectuele eigendom, rechtbanken voor mededinging, regelgeving en toezicht, centrale rechtbanken van instructie, arbitragehoven en vrederechters kunnen eveneens worden opgezet.

² Artikel 218 van de Grondwet van de Republiek Portugal. Op vergelijkbare wijze bestaat de Hoge Raad voor Bestuurs- en belastingrechtbanken uit de voorzitter van het Administratief Hooggerechtshof (die tevens voorzitter is van de Hoge Raad), twee door de president van de republiek benoemde leden, vier door het parlement gekozen leden en vier rechters die door hun ambtgenoten zijn gekozen. Volgens het beginsel van evenredige vertegenwoordiging.

³ GRECO, Fourth evaluation round — Evaluation report, punten 92 e.v.

⁴ Overeenkomstig artikel 22 van het Statuut van het Openbaar Ministerie bestaat de Hoge Raad uit de procureur-generaal (voorzitter), vier regionale procureurs-generaal, zeven door hun ambtgenoten gekozen aanklagers en zeven lekenleden (vijf gekozen door het parlement en twee benoemd door de regering).

⁵ Persbericht van de Portugese Volkspartij van 30 augustus 2019. Het voorstel was gericht op het terugbrengen van het aantal leden van de Raad dat een door ambtgenoten gekozen rechter is.

parlement is ingediend, is het belangrijk dat bij eventuele wijzigingen rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van de Raad van Europa⁶.

Het elektronische systeem voor de toewijzing van rechtszaken aan rechtbanken wordt tegen het licht gehouden. De toewijzing van zaken aan zowel rechtbanken als bestuurs- en belastingrechtbanken gebeurt elektronisch via een systeem dat zorgt voor willekeurige toewijzing volgens een vooraf gedefinieerd algoritme, waarbij de verdeling van de zaken online kan worden geraadpleegd. Begin 2020, toen hooggeplaatste rechters in beschuldiging werden gesteld in een zaak van corruptie op hoog niveau, beïnvloeding en het witwassen van geld, kwamen er echter aantijgingen dat er in het systeem was ingebroken en dat er met de willekeurige toewijzing van zaken zou zijn gerommeld. De Hoge Raad voor de Rechtspraak heeft aan twee van de betrokken rechters disciplinaire straffen opgelegd⁷ en leidt momenteel ook een onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden bij de toewijzing van zaken⁸. De Hoge Raad heeft de situatie publiekelijk behandeld en gewezen op de ernst van deze aantijgingen en de mogelijke schade die de reputatie van het gerecht hierdoor oploopt bij burgers en bedrijven⁹.

De perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid bij het grote publiek is negatiever geworden. Bij het grote publiek is de perceptie van de onafhankelijkheid van rechtbanken en rechters gemiddeld (40 % vindt deze “redelijk goed” of “zeer goed”), maar neemt sinds 2017 af¹⁰. De perceptie van bedrijven is positiever (45 % vindt de onafhankelijkheid “tamelijk goed” of “zeer goed”), wat een verbetering is ten opzichte van voorgaande jaren¹¹.

Het Statuut van het Openbaar Ministerie en het Statuut van de rechters zijn gewijzigd¹². Een van de kenmerken van beide nieuwe statuten is dat het voorheen geldende plafond voor de bezoldiging van de voorzitter van het Hooggerechtshof en van de procureur-generaal, waarmee deze werd gekoppeld aan de bezoldiging van de minister-president, is afgeschaft. Met deze wijzigingen wordt ervoor gezorgd dat de loopbanen van rechters en aanklagers gelijk oplopen. In het nieuwe Statuut van het Openbaar Ministerie wordt bovendien de structuur van de diensten van het Openbaar Ministerie aangepast aan de nieuwe territoriale organisatie die werd ingevoerd in het kader van de hervormingen van de gerechtelijke kaart van 2013 en 2019¹³. Daarnaast bevat het Statuut bepalingen die bedoeld zijn om de grenzen van hiërarchische interventie bij strafrechtelijke procedures te verduidelijken¹⁴. Tijdens het wetgevingsproces werden de Hoge Raad voor de Rechtspraak,

⁶ GRECO, Fourth evaluation round — Interim compliance report Portugal, punten. 38 e.v. Zie ook Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, punt 27. Zie ook arrest van het Hof van Justitie van 19 november 2019, A. K., gevoegde zaken C- 585/18, C- 624/18 en C- 625/18, punten 137-138.

⁷ Het Hooggerechtshof heeft de disciplinaire straf bevestigd nadat een van de rechters hiertegen beroep had ingesteld.

⁸ Persbericht van 3 maart 2020.

⁹ Persconferentie van 3 maart 2020.

¹⁰ Grafiek 44, EU-scorebord voor justitie 2020. De perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid is als volgt gerangschikt: zeer laag (minder dan 30 % van de respondenten beoordeelt de rechterlijke onafhankelijkheid als redelijk goed en zeer goed); laag (30 tot 39 %), gemiddeld (40 tot 59 %), hoog (60 tot 75 %), zeer hoog (meer dan 75 %).

¹¹ Grafiek 46, EU-scorebord voor justitie 2020.

¹² Respectievelijk Wet nr. 68/2019 van 27 augustus 2019 en Wet nr. 67/2019 van 27 augustus 2019.

¹³ Zie hieronder, punt I — “Kwaliteit”.

¹⁴ De kwestie van de rechtszekerheid met betrekking tot instructies is het onderwerp van een aanbeveling van de Greco, waarin Portugal wordt verzocht te verzekeren dat de regels voor de hiërarchie van het Openbaar Ministerie aanklagers beschermen tegen ongepaste of onrechtmatige inmenging vanuit het systeem. GRECO, Fourth evaluation round – Evaluation report Portugal, punten 163-164.

de Hoge Raad voor het Openbaar Ministerie en de relevante beroepsverenigingen geraadpleegd.

Kwaliteit

Er zijn nieuwe hervormingen doorgevoerd van de gerechtelijke kaart en van de specialisatie van rechtbanken. Deze reorganisatie vond plaats als vervolg op een evaluatie van de brede hervorming van de gerechtelijke kaart in 2013¹⁵ en is erop gericht enkele van de vastgestelde tekortkomingen weg te werken¹⁶. Om dichterbij de burgers te komen, omvatte deze reorganisatie met name de heropening van twintig rechtbanken die tijdens de hervorming van 2013 waren gesloten. Bovendien voorziet de nieuwe hervorming in verdere specialisatie met de installatie van meer gespecialiseerde rechtbanken, met name in delen van het land waar deze nog niet bestonden, en de herkwalificatie van bestaande rechtbanken. Daarnaast is de hervorming gericht op een betere verdeling van de bestaande middelen, waarbij rekening wordt gehouden met de werkbelasting van de rechtbanken. De autoriteiten verwachten dat deze hervorming een positief effect zal hebben op de efficiëntie van de rechtbanken. Tegelijkertijd zijn wijzigingen in het statuut van de bestuurs- en belastingrechtbanken in werking getreden¹⁷. Deze voorzien met name in de instelling van vier nieuwe soorten gespecialiseerde kamers – voor overheidsopdrachten, administratieve sociale zaken, handhaving van de belastingwet en de toetsing van inbreuken. De eerste gespecialiseerde kamers zullen in september 2020 operationeel zijn en worden geïnstalleerd in de rechtbanken waar de grootste achterstanden zijn geconstateerd¹⁸.

De maatregelen ter verbetering van de digitalisering van het justitiële stelsel worden verder uitgevoerd. Met name is bij een wijziging van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering uitvoering gegeven aan het beginsel “digitaal als de norm” in alle burgerlijke procedures¹⁹. Dat beginsel was reeds van toepassing op fiscale en administratieve procedures. In het bijzonder kunnen partijen en juridisch adviseurs nu online de bestanden inzien en alle procedurele ontwikkelingen online volgen. De tweede fase van het programma “*Justiça + Próxima*”, dat berust op vier pijlers — efficiëntie, innovatie, nabijheid en vermenselijking — wordt momenteel uitgevoerd. Dit programma omvat het “Tribunal + 360°”-project, waarmee wordt gestreefd naar volledige digitalisering en een papierloos systeem in de rechtbanken, terwijl tegelijkertijd het contact en de communicatie tussen de burgers en de rechtbanken wordt vereenvoudigd. Er worden ook veranderingen ingevoerd met betrekking tot de werking van rechtbanken, teneinde de ervaring van burgers in de rechtbank te vereenvoudigen. De autoriteiten verwachten dat het “Tribunal + 360°”-project tegen 2023 volledig zal zijn uitgevoerd²⁰. Parallel daarmee worden opleidingsinitiatieven ontwikkeld om magistraten en griffiers vertrouwd te maken met de nieuwe hulpmiddelen²¹.

¹⁵ Wet nr. 62/2013 van 26 augustus. Deze hervorming was gericht op de verwezenlijking van drie primaire doelstellingen: de territoriale grondslag van de gerechtelijke arrondissementen verbreden, gespecialiseerde rechtbanken opzetten op nationaal niveau en een nieuw beheermodel invoeren voor de gerechtelijke arrondissementen. In 2013 werden 27 rechtbanken veranderd in “buurtafdelingen”. Het aantal gerechtelijke arrondissementen (“*comarcas*”) werd teruggebracht tot 23 (voorheen 231).

¹⁶ Wetsbesluit nr. 38/2019 van 18 maart 2019.

¹⁷ Wet nr. 114/2019 van 12 september 2019.

¹⁸ Beschikking nr. 121/2020 van 22 mei 2020.

¹⁹ Wetsbesluit nr. 97/2019 van 26 juli 2019.

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

²¹ De Commissie heeft steun verleend bij het ontwerpen en uitvoeren van hervormingen in het rechtswezen. Er is een opleidingsmodel ontwikkeld voor rechtbankmedewerkers, zowel wat betreft de methoden die momenteel worden toegepast als de beschikbare opleidingsinhoud en gebruikte kanalen. Daarnaast heeft

Er bestaat discussie over de middelen voor justitie. Over de verlaagde toewijzing van begrotingsmiddelen aan justitie en het gebrek aan materiële en personele middelen hebben belanghebbenden vaak hun bezorgdheid uitgesproken²². Het totale aantal rechters dat momenteel werkzaam is in belasting- en bestuursrechtbanken van eerste aanleg is bijvoorbeeld aanzienlijk lager dan het aantal dat in het wettelijk kader is vastgesteld, een omstandigheid die de belanghebbenden in verband brengen met de efficiëntieproblemen die bij de belasting- en bestuursrechtbanken zijn vastgesteld²³. Sommige aangekondigde maatregelen ter verbetering van de efficiëntie van de rechtbanken zijn hangende vanwege budgettaire beperkingen. Dit is het geval voor de oprichting van adviesraden om rechters te helpen — hoewel de wet er reeds in voorziet, heeft de Hoge Raad meegedeeld dat de uitvoering van deze maatregel niet mogelijk is omdat de middelen daartoe ontbreken²⁴. Het feit dat het Openbaar Ministerie onvoldoende personele en technische middelen ter beschikking heeft, werd ook als een beperking voor een efficiënte werking van het OM bestempeld²⁵.

Er zijn verschillende maatregelen genomen om de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de werking van het gerechtelijk apparaat te beperken. In verband met de COVID-19-pandemie heeft Portugal de noodtoestand afgekondigd²⁶, gevolgd door een “rampzalige toestand”²⁷. Tijdens deze periode zijn er met betrekking tot de werking van de rechtbanken verschillende maatregelen genomen, met name voor verplicht telewerken en mogelijkheden om op afstand hoorzittingen te houden en andere procedures uit te voeren. Belanghebbenden benadrukken het belang van de bestaande digitale instrumenten bij het tegengaan van een volledige verlamming van het systeem in deze periode²⁸. De verdeling van spoedeisende en niet-spoedeisende zaken werd weliswaar nooit onderbroken in de rechtbanken van eerste aanleg, maar termijnen in niet-spoedeisende zaken werden opgeschort en niet-spoedeisende handelingen werden verdaagd. In het kader van de geleidelijke afschaffing van de noodmaatregelen voorziet Portugal in een reeks maatregelen op het gebied van justitie. Met name is er, om potentiële achterstanden en een toename van het aantal gerechtelijke procedures op te vangen, een tijdelijke regeling voor verlaging van de gerechtskosten in het leven geroepen ter vergemakkelijking van gerechtelijke overeenkomsten. Daarnaast zal het personeel (rechters en griffiers) van de arbeids- en handelsrechtbanken worden versterkt, aangezien er een toename van het aantal zaken op het gebied van economische en sociale diensten wordt verwacht.

Efficiëntie

Ondanks verbeteringen heeft het justitiële stelsel nog steeds te kampen met efficiëntieproblemen. Deze kwestie is ook aan de orde gesteld in een landenspecifieke aanbeveling in het kader van het Europees semester 2020, betreffende de noodzaak om de

Portugal ondersteuning gevraagd om zijn capaciteit te vergroten, zodat het land internationale misdrijven (met name genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden) doeltreffender en doelmatiger kan vervolgen.

²² Zie bijvoorbeeld de interventie van de procureur-generaal tijdens de openingszitting van het gerechtelijk jaar, 6 januari 2020.
http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/intervencoes/discurso_ano_judicial_2020.pdf

²³ Hoge Raad voor Bestuurs- en Belastingrechtbanken (2019), jaarverslag — 2018.

²⁴ Persbericht van 8 april 2019.

²⁵ Openbaar Ministerie — gerechtelijk arrondissement Porto (2020), jaarverslag 2019; Openbaar Ministerie — gerechtelijk arrondissement Lissabon (2019), jaarverslag 2018.

²⁶ Besluit nr. 14-A/2020 van de president van de republiek van 18 maart.

²⁷ Resolutie nr. 33-A/2020 van de Raad van Ministers van 30 april 2020.

²⁸ Informatie ontvangen in het kader van het landbezoek aan Portugal.

efficiëntie van belasting- en bestuursrechtbanken te verbeteren²⁹. Portugal heeft geprobeerd deze problemen aan te pakken met een aantal maatregelen ter verbetering van de efficiëntie van de rechtbanken. Met name zijn er snellereactieteams opgericht om achterstallige zaken bij belasting- en bestuursrechtbanken weg te werken³⁰. Deze inspanningen hebben de efficiëntie hier en daar fors verhoogd³¹. De rechtbanken hebben echter nog steeds relatief veel achterstallige zaken en de procedures nemen relatief veel tijd in beslag. Deze problemen spelen met name in de bestuurs- en belastingrechtbanken, waar het land tot de lidstaten met de langste procedures behoort — de beslissingstermijn in bestuurs- en belastingrechtbanken is nog steeds meer dan 900 dagen in eerste aanleg en meer dan 1 000 dagen in tweede aanleg³². Bovendien heeft Portugal, ondanks een afhandelingspercentage dat gestegen is naar meer dan 100 %³³, nog steeds een van de hoogste percentages hangende administratieve zaken³⁴. De efficiëntieproblemen bij de bestuurs- en belastingrechtbanken zijn ook door de Raad van Europa onder de aandacht gebracht³⁵.

II. CORRUPTIEBESTRIJDING

De bevoegdheden om corruptie te voorkomen, te onderzoeken en te vervolgen worden gedeeld door verschillende organen. Het centraal departement onderzoek en strafvorderingen (DCIAP) onder het Bureau van de procureur-generaal en de nationale eenheid voor corruptiebestrijding van de politie zijn aangewezen om corruptiezaken te onderzoeken. Ook de Rekenkamer speelt een belangrijke rol bij de bestrijding van corruptie. De raad voor corruptiepreventie, die opereert binnen de Rekenkamer en wordt voorgezeten door de voorzitter daarvan, is de instantie die verantwoordelijk is voor de coördinatie en analyse van activiteiten voor corruptiepreventie. Bij recente wetgevingsherzieningen is binnen het Grondwettelijk Hof een nieuwe transparantieautoriteit opgericht die belast wordt met het toezicht op en de controle van de openbaarmaking van vermogen. In december 2019 is een nationale strategie voor corruptiebestrijding aangekondigd, met inbegrip van acties zoals een nationaal corruptiebestrijdingsverslag.

In de recentste corruptieperceptie-index van Transparency International scoort Portugal 62/100 en staat het op de 10e plaats in de Europese Unie en op de 30e plaats wereldwijd³⁶. Volgens 94 % van de Portugese respondenten die deelnamen aan de speciale Eurobarometer-enquête van 2020 betreffende corruptie is corruptie in hun land wijdverspreid (EU-gemiddelde 71 %) en 59 % van de mensen zegt zelf het slachtoffer te zijn van corruptie in het dagelijks leven (EU-gemiddelde 26 %). Volgens 92 % van de ondernemingen is corruptie wijdverspreid (EU-gemiddelde 63 %) en 53 % van de ondernemingen vindt dat

²⁹ Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Portugal en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Portugal, beschikbaar op <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted>

³⁰ In de eerste zes maanden na de oprichting van deze teams hebben zij meer dan 1 600 zaken kunnen oplossen die vóór 2013 in het systeem waren ingevoerd.

³¹ De beslissingstermijn voor burgerlijke en handelszaken daalde bijvoorbeeld van 369 dagen in 2012 naar 229 dagen in 2018 (grafiek 6, EU-scorebord voor justitie 2020).

³² Grafiek 8, EU-scorebord voor justitie 2020.

³³ Grafiek 12, EU-scorebord voor justitie 2020.

³⁴ Grafiek 15, EU-scorebord voor justitie 2020.

³⁵ Portugal staat momenteel onder strenger toezicht van het Comité van Ministers vanwege de buitensporige lengte van de procedures voor zowel de burgerlijke als administratieve rechtspraak (schendingen van artikel 6 EVRM) [H46-20 Groep-Vicente Cardoso/Portugal (verzoekschrift 30130/10)].

³⁶ Transparency International (2020), Corruption Perceptions Index 2019.

corruptie een probleem is wanneer zij zakendoen (EU-gemiddelde 37 %)³⁷. Van de ondervraagde personen vindt 34 % dat er voldoende succesvolle vervolgingen zijn om mensen te weerhouden van corrupte praktijken (EU-gemiddelde 36 %), terwijl 16 % van de ondernemingen meent dat mensen en bedrijven die worden betrapt op omkoping van een hoge ambtenaar, daarvoor een gepaste straf krijgen (EU-gemiddelde 31 %).

Het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van corruptie is in grote lijnen aanwezig. Passieve en actieve omkoping in de openbare en de particuliere sector, beïnvloeding, ongeoorloofde beïnvloeding, verduistering en onrechtmatig gebruik van middelen zijn strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht³⁸. Bij een herziening in 2015 zijn verscheidene strafrechtelijke bepalingen in overeenstemming gebracht met de aanbevelingen van de Greco, met name wat betreft de gradatie van misdaden voor een aantal misdrijven³⁹.

Er wordt een nationale strategie voor corruptiebestrijding voorbereid. Nadat de regering in december 2019 plannen had aangekondigd om deze strategie te ontwikkelen, heeft zij een werkgroep opgericht die verantwoordelijk is voor de opstelling ervan. De werkgroep heeft onder meer tot taak een nationaal corruptiebestrijdingsverslag op te stellen en het kader ter bescherming van klokkenluiders te herzien, wetgeving fraudebestendig te maken, openbare aanbestedingsprocedures te verbeteren, de transparantie van de financiering van politieke partijen te verhogen en ervoor te zorgen dat middelgrote en grote ondernemingen beschikken over plannen om corruptie te voorkomen. Op 3 september is de Raad van Ministers een openbare raadpleging gestart over het voorstel voor de nationale strategie voor corruptiebestrijding⁴⁰. In het landverslag voor Portugal in het kader van het Europees Semester 2020 werd opgemerkt dat er behoefte bestaat aan een duidelijke strategie met het oog op de totstandbrenging van een coherent en robuust wetgevings- en beleidskader voor corruptiebestrijding⁴¹.

Het Openbaar Ministerie is bezig met het verbeteren van zijn doeltreffendheid, onder andere met betrekking tot de afhandeling van corruptiezaken op hoog niveau. Het centraal departement onderzoek en strafvordering (DCIAP) is samen met zijn regionale departementen verantwoordelijk voor het onderzoek naar en de vervolging van corruptie. Wat het onderzoekswerk betreft is het DCIAP bevoegd om zaken te behandelen die betrekking hebben op meerdere regio's of die bijzonder complex zijn⁴². Het DCIAP zorgt voor de nodige coördinatie tussen de verschillende departementen⁴³. Het DCIAP wordt geleid door een

³⁷ Flash Eurobarometer 482 (2019).

³⁸ Art. 372, 373, 374, 375 en 335 van het wetboek van strafrecht. De artikelen 8 (passieve corruptie in de privésector) en 9 (actieve corruptie in de privésector) van Wet nr. 20/2008 van 21 april tot vaststelling van het strafrechtelijk kader ter bestrijding van corruptie in de internationale handel en in de privésector.

³⁹ GRECO, Third evaluation round, Addendum to the Second Compliance Report on Portugal.

⁴⁰ De voorgestelde strategie omvat zeven prioriteiten: kennis, opleiding en institutionele praktijken met betrekking tot transparantie en integriteit verbeteren; corruptierisico's bij de overheid voorkomen en opsporen; de particuliere sector betrekken bij de preventie en uitbanning van corruptie; de samenwerking tussen openbare en particuliere organisaties intensiveren; zorgen voor een effectievere toepassing van de beschikbare rechtsmiddelen, ter verbetering van de reactiesnelheid van het gerechtelijk apparaat en de adequaatheid en doeltreffendheid van de straffen; informatie van goede kwaliteit over corruptieverschijnselen produceren en bevorderen; op internationaal niveau samenwerken op het gebied van corruptiebestrijding.

⁴¹ Europese Commissie, 2020 Landverslag Portugal, SWD (2020) 521 final.

⁴² In het algemeen worden corruptiezaken toegewezen aan het desbetreffende regionale departement, tenzij ze betrekking hebben op meer dan één gerechtelijk arrondissement. In dat geval kan de procureur-generaal de zaak toewijzen aan het DCIAP.

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

directeur (assistent-procureur-generaal) die is benoemd door de procureur-generaal, en bestaat verder uit 3 plaatsvervangers en 31 aanklagers. Het wordt bij zijn werkzaamheden ondersteund door de gerechtelijke politie, die beschikt over een gespecialiseerde nationale eenheid voor de bestrijding van corruptie. De inspanningen om de staat van dienst inzake vervolging verder te verbeteren werden voortgezet, ook ten aanzien van de afhandeling van corruptiezaken op hoog niveau⁴⁴. Tegelijkertijd wordt een groot deel van de met corruptie verband houdende onderzoeken afgesloten zonder tenlastelegging. Wat betreft de toepassing van sancties voor corruptiemisdrijven kreeg in 2017 slechts 10 % van degenen die werden veroordeeld voor corruptie, een gevangenisstraf en kreeg 83 % een voorwaardelijke straf. In 2018 werd 12,3 % veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf en kreeg 73,6 % een voorwaardelijke straf⁴⁵. De vakbond van openbare aanklagers wees op een aanhoudend gebrek aan middelen bij de gespecialiseerde eenheid van de gerechtelijke politie om illegale geldstromen op te sporen, alsook op ontoereikende specialisatie bij openbare aanklagers voor het onderzoeken van economische en financiële misdrijven⁴⁶. Volgens het DCIAP kan dit van invloed zijn op de doeltreffendheid van de vervolging. Om te voorzien in de behoefte aan opleiding en specialisatie, en om de regionale departementen onderzoek en strafvordering in staat te stellen op efficiëntere wijze complexe onderzoeken te behandelen, zijn enkele organisatorische maatregelen en maatregelen voor verdere capaciteitsopbouw gepland⁴⁷.

De raad voor corruptiepreventie (CPC) is de overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van nationale maatregelen voor de preventie van corruptie en daarmee verband houdende misdrijven. De CPC is een onafhankelijk orgaan dat wordt voorgezeten door de voorzitter van de Rekenkamer, waarvan het een onderdeel is. De financiële en personele middelen van de CPC zijn zeer beperkt⁴⁸. De activiteiten van de CPC op het gebied van corruptiepreventie zijn voornamelijk toegespitst op het geven van richtsnoeren met betrekking tot corruptierisico's en het voeren van bewustmakingscampagnes op scholen. De raad werkt ook samen met diverse ministeries om de plannen op het gebied van corruptie te integreren in audits, en publiceert statistieken over de behandeling van met corruptie verband houdende klachten, onder meer met betrekking tot tenlasteleggingen en definitieve rechterlijke beslissingen⁴⁹.

In 2019 werden nieuwe regels ingevoerd met het oog op meer transparantie en integriteit in het openbare leven. Naar aanleiding van berichtgeving in de media over een aantal controversen in verband met familiebanden op het hoogste regerings- en kabinetsniveau zijn in september 2019 nieuwe regels van kracht geworden voor de politieke benoeming van kabinetsadviseurs en ondersteunend personeel, hoge ambtenaren en overheidsmanagers⁵⁰. De wetgeving voorziet in strengere regels ter voorkoming van

⁴⁴ Europese Commissie, 2020 Landverslag Portugal, SWD(2020)521 final.

⁴⁵ Direção Geral das Políticas da Justiça (2019), *Estatísticas de Justiça: Corrupção*. Ministério da Justiça. Andere straffen omvatten geldboeten of werkstraffen.

⁴⁶ Público (2019), “*Queixas de corrupção são arquivadas em 94% dos casos*”, Público, Lisboa, 6 juli 2019. Toegankelijk via <https://www.publico.pt/2019/07/06/sociedade/noticia/queixas-corruptao-sao-arquivadas94-casos-1878985>

⁴⁷ Europese Commissie, 2020 Landverslag Portugal, SWD(2020)521 final.

⁴⁸ Europese Commissie, 2019 Landverslag Portugal, SWD(2019)1021 final.

⁴⁹ Volgens het jaarlijks activiteitenverslag 2019 is het aantal gerapporteerde gevallen met 31,7 % toegenomen: van 604 gerapporteerde gevallen in 2018 tot 796 in 2019 (783 gerechtelijke gevallen plus 13 auditverslagen). Wat de 783 gerechtelijke gevallen betreft: 389 gevallen (49,7 %) werden ongegrond verklaard vanwege een gebrek aan strafrechtelijk bewijs; in 134 gevallen was er voldoende strafrechtelijk bewijs (17,1 %); en naar aanleiding van 260 gevallen werd een onderzoek ingesteld (33,2 %) (Conselho de Prevenção da Corrupção (2019), jaarlijks activiteitenverslag).

⁵⁰ Wet nr. 78/2009 van 2 september 2009.

nepotisme en belangenconflicten. Eerder in 2019 werd een breder wetgevingsproces afgerond dat gericht was op verschillende anticorruptiebepalingen. Het proces, dat werd geleid door een in 2016 opgerichte parlementaire ad-hoccommissie ter bevordering van de transparantie bij de uitoefening van openbare functies, resulteerde in herzieningen van het integriteitskader van parlementsleden en hoge ambtenaren, vooral gericht op enkele aspecten van het systeem voor de openbaarmaking van vermogensbestanddelen en belangen, en van de regels betreffende onverenigbaarheden⁵¹. De nieuwe wet voorziet met name in de oprichting van de entiteit voor transparantie, een nieuw orgaan dat belast is met het toezicht op en de controle van de verklaringen inzake vermogensbestanddelen en belangen van politieke functionarissen en benoemde hoge ambtenaren, verbonden aan het Grondwettelijk Hof. De hervorming is gericht op het verhelpen van de tekortkomingen in het systeem van vermogenscontroles, ten aanzien waarvan de Greco ook verscheidene aanbevelingen heeft gedaan, met name met betrekking tot parlementsleden⁵². De volledige omvang en doeltreffendheid ervan moeten echter nog worden beoordeeld, aangezien de entiteit voor transparantie nog niet operationeel is⁵³.

In het kader van de hervormingen van 2019 heeft het parlement ook een gedragscode voor parlementsleden vastgesteld. Dit is het eerste document van deze aard in het parlement⁵⁴. Volgens de gedragscode moeten parlementsleden bij de uitoefening van hun mandaat de algemene gedragsprincipes in acht nemen, te weten vrijheid, onafhankelijkheid, de behartiging van het algemeen belang, transparantie en politieke verantwoordelijkheid. Het Statuut van de parlementsleden is tevens herzien met het oog op de invoering van de nieuwe onderdelen algemeen belang, transparantie en politieke verantwoordelijkheid. Het Statuut van de parlementsleden is eveneens herzien met het oog op de invoering van een nieuwe reeks onverenigbaarheden. In het algemeen kunnen parlementsleden hun functie in het parlement niet combineren met andere openbare functies, waaronder een functie als ambtenaar⁵⁵. Door de recente wijziging is het kader van wat als openbare functie kan worden beschouwd uitgebreid tot functies in staatsondernemingen, andere gedecentraliseerde en/of autonome overheidsinstanties, publiek-private partnerschappen of andere ondernemingen waarin de staat aandelen bezit⁵⁶. De parlementaire commissie inzake transparantie en het statuut van de leden is in de plaats gekomen van de vroegere ethische commissie, met behoud van haar bevoegdheden⁵⁷.

⁵¹ Wet nr. 52/2019 van woensdag 31 juli 2019. De nieuwe regels voorzien onder meer in: de samenvoeging van de vorige drie afzonderlijke verklaringen tot één verklaring inzake inkomen, vermogen, belangen, onverenigbaarheden en beletsels; de uitbreiding van de regels inzake openbaarmaking tot magistraten; strengere sancties voor niet-naleving; de uitbreiding van het register van onverenigbaarheden; de uitbreiding van de regels in verband met geschenken en gastvrijheid tot alle politieke ambtsdragers en hoge ambtenaren. De Portugese autoriteiten hebben meegedeeld dat de commissie nu een schriftelijk advies over belangenconflicten kan uitbrengen op verzoek van de aangevers of de voorzitter van het parlement; onderzoek kan doen naar feiten die zich voordoen in het parlement en die de eer of waardigheid van een parlements lid kunnen schaden, alsook naar onregelmatigheden of ernstig verzuim van de plichten van leden, op verzoek van het lid of na een besluit van de voorzitter van het parlement; en algemene verklaringen kan afgeven en aanbevelingen kan doen ter bevordering van goede parlementaire praktijken.

⁵² GRECO, Fourth evaluation round – Evaluation report Portugal, punten 163-164.

⁵³ In artikel 5 van Organieke Wet nr. 4/2019 van 13 september is bepaald dat tot de oprichting van de entiteit voor transparantie, verklaringen van inkomen, vermogen en belangen nog steeds worden ingediend bij het Grondwettelijk Hof en worden gecontroleerd overeenkomstig de vorige regeling.

⁵⁴ Resolutie nr. 210/2019 van het parlement van 20 september.

⁵⁵ Wet nr. 7/93 van 1 maart, artikel 20, lid 1.

⁵⁶ Wet nr. 60/2019 van 13 augustus, die strekte tot wijziging van artikel 20, lid 1, van Wet nr. 7/93 van 1 maart.

⁵⁷ Wet nr. 60/2019 van 13 augustus, artikel 27. °-A. Deze commissie beschikt over de bevoegdheden om gevallen van onverenigbaarheid, onbekwaamheid en beletsel van de parlementsleden te onderzoeken, opdracht te geven tot de processen wat betreft het gedrag van parlementsleden en schendingen van de regels,

Er zijn nieuwe voorschriften ingevoerd ter versterking van de regeling voor “draaideurpraktijken”, maar lobbywerk is nog niet gereguleerd. De ingevoerde wijzigingen zijn gericht op de leden van de raad van bestuur van staatsondernemingen, die binnen drie jaar na de datum van de verkoop of concessie van activa waarin zij een aandeel hadden geen functie mogen bekleden bij de entiteit die de betrokken activa heeft gekocht of in concessie heeft genomen. Voorts zijn de wijzigingen gericht op kabinetsleden, voor wie een afkoelingsperiode van drie jaar is ingevoerd waarin zij geen functie in loondienst of adviesfunctie mogen aanvaarden bij internationale organisaties, waarmee deze kabinetsleden in een overheidsfunctie institutionele betrekkingen hebben opgebouwd⁵⁸. Er lijkt echter weinig toezicht te zijn op de wijze waarop deze beperkingen worden toegepast. Met betrekking tot lobbywerk zijn pogingen tot een wetsvoorstel voor de regulering van lobbywerk op niets uitgelopen, nadat de president een in juni 2019 door het parlement goedgekeurd wetsvoorstel terugstuurde om het opnieuw te laten onderzoeken⁵⁹. Intussen hebben enkele parlementaire fracties een nieuw wetsontwerp ingediend. De noodzaak om voorrang te geven aan initiatieven in verband met COVID-19 heeft tot enige vertraging in het onderzoek daarvan geleid.

Klokkenluiders worden beschermd aan de hand van algemene bepalingen voor ambtenaren⁶⁰. In de bepalingen is vastgelegd dat degenen die schendingen melden waarvan zij zich bewust worden tijdens de uitoefening van hun taken, op geen enkele manier mogen worden geschaad, ook niet door onvrijwillige overplaatsing of ontslag. Disciplinaire sancties tegen klokkenluiders worden onrechtmatig geacht zolang het tegendeel niet is bewezen, indien ze worden opgelegd tot één jaar na de desbetreffende aanklacht. Klokkenluiders hebben recht op anonimiteit totdat de tenlastelegging is uitgevaardigd. Daarnaast hebben zij recht op getuigenbeschermingsmaatregelen. Hoewel de bepalingen als zodanig bestaan, werd door belanghebbenden⁶¹ benadrukt dat de uitvoering ervan in de praktijk moet worden verbeterd.

III. MEDIAPLURIFORMITEIT

In de grondwet zijn de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van informatie, de vrijheid van de media en de pluriformiteit van de media verankerd. Er heerst in Portugal een cultuur van respect voor de redactionele vrijheid van journalisten⁶². De regulerende instantie voor de media houdt toezicht op de activiteiten van de mediakanalen⁶³.

De regulerende instantie voor de media geldt als onafhankelijk en doeltreffend. De Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) is een onafhankelijk overheidsorgaan

en adviezen uit te brengen en aanbevelingen te doen over verscheidene aspecten van de activiteiten van parlementsleden, waaronder geschenken en gastvrijheid.

⁵⁸ Wet nr. 52/2019 van 31 juli.

⁵⁹ Europese Commissie, 2020 Landverslag Portugal SWD(2020)521 final.

⁶⁰ Wet nr. 19/2008 van 21 april.

⁶¹ Informatie ontvangen in het kader van het landbezoek aan Portugal.

⁶² Tussen 2019 en 2020 is Portugal twee plaatsen gestegen op de wereldpersvrijheidsindex van Verslaggevers zonder grenzen en het land staat nu wereldwijd op de 10e plaats.

⁶³ In artikel 6 van Wet nr. 53/2005 van 8 november 2005 tot oprichting van de Portugese regulerende instantie voor de media, statuten van de ERC, wordt bepaald dat alle instanties die media-activiteiten verrichten, binnen het rechtsgebied van de Portugese staat, zijn onderworpen aan het toezicht en de interventie van de regulerende instantie.

dat is opgericht krachtens de grondwet en het geschreven recht⁶⁴. De ERC treedt op als regulerende instantie voor alle rechtspersonen die media-activiteiten verrichten binnen het rechtsgebied van de Portugese staat, waaronder persagentschappen, kranten, radiostations en televisie-aanbieders. De ERC verricht de bij de grondwet toevertrouwde taken in verband met de regulering van de media onafhankelijk van instructies van politieke autoriteiten. De ERC moet het parlement door middel van maand- en jaarverslagen en de jaarrekening in kennis stellen van besluiten en activiteiten. De ERC omvat de reguleringscommissie, het uitvoerend directoraat, de adviesraad en de auditor. De reguleringscommissie, die verantwoordelijk is voor de vaststelling en uitvoering van de reguleringsactiviteiten van de ERC, bestaat uit een voorzitter, een vicevoorzitter en drie commissieleden. Vier van de vijf leden van de reguleringscommissie worden gekozen door het parlement en het vijfde lid wordt gecoöpteerd door de eerder gekozen vier. De voorzitter en de vicevoorzitter worden gekozen uit de vijf leden van de commissie. De vijf leden van de commissie worden benoemd voor een termijn van vijf jaar die niet kan worden verlengd, en blijven in functie totdat ze daadwerkelijk zijn vervangen of totdat hun dienst wordt beëindigd. In de statuten van de ERC worden de voorwaarden beschreven voor de beëindiging van de ambtstermijn van de leden en het ontslag van de reguleringscommissie. Deze bepalingen garanderen de onafhankelijkheid van de regulerende instantie, overeenkomstig de doelstellingen van de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten⁶⁵. Volgens het verslag van de Media Pluralism Monitor van 2020 (MPM 2020) over Portugal⁶⁶ loopt de onafhankelijkheid van de regulerende instantie een zeer gering risico.

Portugal beschikt over een gedegen kader om de transparantie van media-eigendom te waarborgen⁶⁷. De verplichting tot openbaarmaking van eigendom en financiering van de media is opgenomen in de grondwet en het toezicht daarop is de verantwoordelijkheid van de ERC. In Wet nr. 78/2015 van 29 juli 2015 wordt de transparantie geregeld van eigendom, beheer en de wijze van financiering van instanties die media-activiteiten verrichten. Volgens de MPM 2020 loopt de transparantie van media-eigendom in Portugal een gering risico⁶⁸.

Er bestaan voorschriften die de transparantie van overheidsreclame regelen. In de wet zijn bepalingen vastgelegd met betrekking tot de transparantie van reclamecampagnes van de staat⁶⁹. Reclamecampagnes moeten tevens voldoen aan de regels voor overheidsopdrachten⁷⁰, waarin contractanten worden verplicht toe te zien op de uitvoering van contracten, met name ten aanzien van mogelijke onderaannestedingen en de aankoop van reclameruimte. Wet nr. 95/2015 bevat ook maatregelen voor overheidsreclame in de regionale pers en op de plaatselijke en regionale radio. De wet regelt voorts de verdeling van reclamecampagnes tussen de pers, radio, televisie en digitale media. Het toezicht op de naleving is toegewezen aan de ERC, die een speciaal webportaal heeft waar alle advertentiecampagnes van de overheid worden gelanceerd. Onregelmatigheden of afwijkingen van de wet moeten naar de Rekenkamer worden verwezen. Hoewel er bij de MPM 2020 geen aanwijzingen werden

⁶⁴ Portugese regulerende instantie voor de media, statuten van de ERC (Wet nr. 53/2005 van 8 november 2005).

⁶⁵ De omzetting van deze richtlijn werd in juni 2020 door de regering voorgelegd.

⁶⁶ 2020 Media Pluralism Monitor.

⁶⁷ In dit opzicht dient te worden vermeld dat de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten de lidstaten aanmoedigt om wetgevingsmaatregelen te nemen volgens welke aanbieders van mediadiensten die onder hun bevoegdheid vallen informatie over hun eigendomsstructuur toegankelijk moeten maken, met inbegrip van de uiteindelijke begunstigen.

⁶⁸ 2020 Media Pluralism Monitor.

⁶⁹ Wet nr. 95/2015 van 17 augustus 2015.

⁷⁰ De wet inzake overheidsopdrachten, Wetsbesluit nr. 18/2008 van 29 januari 2008.

gevonden voor niet-transparante regels of situaties met betrekking tot de verdeling van overheidsreclame in Portugal in de periode 2018-2019, werd door journalistenverenigingen gewezen op bezorgdheid ten aanzien van de criteria voor de toewijzing van een steunpakket voor de media in 2020⁷¹. Volgens de Portugese autoriteiten zijn de criteria voor het kiezen van de media en de bedragen vastgesteld na besprekingen met de vertegenwoordigers van de mediasector en verplichten ze de staat tot de aankoop van tijd/ruimte voor institutionele reclame bij media uit elke groep, overeenkomstig de vastgestelde bedragen.

Er zijn maatregelen genomen om de onafhankelijkheid van de media te waarborgen en de uitoefening van de journalistiek te beschermen tegen overheidsinmenging. Met name bevat de grondwet een verbod op inmenging, zowel van politieke als economische aard, en op elke vorm van censuur. De onafhankelijkheid van journalisten wordt ook behandeld in het journalistenstatuut, dat is vastgesteld bij Wet nr. 1/99 van 13 januari 1999. Volgens de MPM 2020 is het risico op politieke beïnvloeding van de media gering⁷².

Hoewel er beproefde basisnormen voor de bescherming van journalisten zijn, wordt smaad bestraft met gevangenisstraf. Het Portugese kader voor de bescherming van journalisten is uitgebreid en solide⁷³. Krachtens de grondwet zijn strafbare feiten die tegen journalisten bij de uitoefening van hun beroep worden gepleegd, onderworpen aan de jurisdictie van de rechtbanken en de onafhankelijke regulerende instantie. Derhalve heeft de ERC ook de taak om de persvrijheid te garanderen. Wat de basisnormen voor bescherming betreft zijn de risico's volgens de MPM 2020 naar schatting gering⁷⁴. Belediging en smaad worden echter bestraft met gevangenisstraf⁷⁵, ondanks uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens die wijzen op schendingen van de vrijheid van meningsuiting⁷⁶. Sinds de oprichting in 2015 van het platform van de Raad van Europa voor de bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten zijn er in verband met Portugal geen waarschuwingen gemeld.

⁷¹ Informatie ontvangen in het kader van het landbezoek aan Portugal. Het steunpakket voor de media is een uitzonderlijke en tijdelijke regeling voor de aankoop van institutionele reclame door de staat, in 2020, op de televisie en de radio en in de geschreven pers om de burgers te informeren over COVID-19 (inbreng van Portugal voor het verslag over de rechtsstaat 2020). Van de in totaal 15 miljoen EUR is 75 % toegewezen aan de nationale media en 25 % aan de regionale en plaatselijke media. De aankoop is wettelijk vastgelegd (Wetsbesluit 20-A/2020 van 6 mei 2020) en de voorwaarden ervan zijn gedefinieerd in een resolutie (Resolutie nr. 38-B/2020 van de Raad van Ministers van 15 mei). De aankoop wordt geregeld door de voorschriften voor overheidsopdrachten en het wettelijke kader voor institutionele reclame door de staat (Wet nr. 95/2015 van 17 augustus 2015).

⁷² 2020 Media Pluralism Monitor.

⁷³ In dit kader moet eraan worden herinnerd dat, volgens de Europese normen, zoals aangegeven in Aanbeveling 2016/4 van de Raad van Europa, de lidstaten een uitgebreid wetgevingskader moeten invoeren dat journalisten en andere media-actoren in staat stelt effectief en zonder vrees bij te dragen aan het publieke debat. Aanbeveling CM/Rec(2016)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, punt I-2.

⁷⁴ 2020 Media Pluralism Monitor.

⁷⁵ Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2019), Decriminalisation of Defamation – Factsheet. Tevens moet worden opgemerkt dat opschorting van de uitvoering van een gevangenisstraf mogelijk is in smaadzaken en in de praktijk wordt toegepast.

⁷⁶ In zijn arrest van 8 oktober 2019, L.P. en Carvalho/Portugal (de verzoekschriften 24845/13 en 49103/15) oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat, hoewel de aan L.P. opgelegde boete laag was en zijn veroordeling niet tot een strafblad leidde, het opleggen van een strafrechtelijke sanctie op zich een remmend effect had op de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting. In de twee verzoekschriften werd verwezen naar zaken die voor de Portugese rechter waren gebracht door twee advocaten die van mening waren dat hun vrijheid van meningsuiting bij de uitoefening van hun professionele taken was geschonden.

De toegang tot informatie en documenten die in het bezit zijn van overheidsinstanties wordt gewaarborgd door specifieke wetgeving. Deze wetgeving is erop gericht de uitoefening van journalistieke taken te vergemakkelijken. Terwijl in de grondwet het recht van journalisten op toegang tot informatiebronnen wordt gewaarborgd⁷⁷, wordt de toegang tot administratieve documenten en administratieve informatie geregeld door regels van algemene strekking⁷⁸. Tegen schending van het recht op toegang tot administratieve documenten kan beroep worden aangetekend bij de bestuurs- en belastingrechtbanken. Er kan ook een klacht worden ingediend bij de onafhankelijke administratieve commissie voor de toegang tot administratieve documenten, maar adviezen over klachten zijn niet bindend voor overheidsinstellingen.

IV. ANDERE INSTITUTIONELE KWESTIES IN VERBAND MET CONTROLES EN WAARBORGEN

Portugal is een parlementaire democratische republiek met een rechtstreeks gekozen president en een eenkamerparlement. In het semipresidentiële stelsel beschikt de president van de republiek, die rechtstreeks door de burgers wordt gekozen, over aanzienlijke grondwettelijke en politieke bevoegdheden, waaronder de bevoegdheid om het parlement te ontbinden⁷⁹. De minister-president beschikt over de bevoegdheden om het algemene beleid van de regering aan te sturen en het optreden van alle ministers te coördineren en oriënteren⁸⁰. Het parlement en de regering delen de wetgevende bevoegdheid. De leden van het parlement en de parlementaire fracties, de regering, de regionale vergaderingen en een groep van ten minste 20 000 burgers hebben het recht van wetgevend initiatief. De onafhankelijke ombudsdienst heeft tot taak de vrijheden, rechten en garanties van burgers te beschermen en te bevorderen, en heeft het recht een grondwetsherziening in gang te zetten.

Het grondwettelijk stelsel voorziet in garanties voor het systeem van controles en waarborgen. Het Grondwettelijk Hof kan vooraf⁸¹ en achteraf⁸² controles van de grondwettelijkheid uitvoeren, en kan tevens het niet vaststellen van de noodzakelijke wetgevingsmaatregelen voor de uitvoering van grondwettelijke regels toetsen⁸³. Hoewel zowel het parlement als de regering wetgeving kan vaststellen, wordt in de grondwet de wetgevende bevoegdheid op bepaalde gebieden voorbehouden aan het parlement⁸⁴. Het Grondwettelijk Hof is bevoegd om wetgevingshandelingen van de regering die een schending van deze verdeling van de bevoegdheden inhouden, als ongrondwettelijk te bestempelen. Bovendien kan een groep van tien parlementsleden verzoeken dat de wetgevingshandelingen van de regering ter beoordeling bij het parlement moeten worden ingediend⁸⁵.

Het wetgevingsproces voorziet in de betrokkenheid van belanghebbenden en er zijn waarborgen voor transparantie. In bepaalde gevallen is de betrokkenheid van vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld bij het wetgevingsproces in de grondwet verankerd. De Hoge Raad voor de Rechtspraak en de Hoge Raad voor het

⁷⁷ Het journalistenstatuut, vastgesteld bij Wet nr. 1/99 van 13 januari 1999, bevat bepalingen om dit recht te waarborgen (artikel 8).

⁷⁸ Wet nr. 26/2016 van 22 augustus 2016.

⁷⁹ Artikel 133, onder e), van de Grondwet van de Republiek Portugal.

⁸⁰ Artikel 201 van de Grondwet van de Republiek Portugal.

⁸¹ Artikel 278 van de Grondwet van de Republiek Portugal.

⁸² In het Portugese stelsel wordt onderscheid gemaakt tussen “abstracte” en “concrete” toetsing achteraf van de grondwettelijkheid. De eerste kan ook in gang worden gezet door de ombudsdienst en de procureur-generaal, terwijl de laatste ook in gang kan worden gezet door personen.

⁸³ Artikel 283 van de Grondwet van de Republiek Portugal.

⁸⁴ Artikelen 164 en 165 van de Grondwet van de Republiek Portugal.

⁸⁵ Artikel 169 van de Grondwet van de Republiek Portugal.

Openbaar Ministerie hebben niet alleen het recht om adviezen uit te brengen, maar ook om wetgevingsvoorstellen te doen inzake de efficiëntie en verbetering van de gerechtelijke instellingen⁸⁶. Het wetgevingsinitiatief van de regering wordt onderworpen aan een effectbeoordeling van de economische kosten en baten van het wetsvoorstel⁸⁷. Hoewel de grondwet voorziet in de mogelijkheid om een wetsontwerp aan een spoedprocedure te onderwerpen, wat een verkorting inhoudt van de termijnen voor het bespreken en onderzoeken van het voorstel, moet de onderwerping aan de noodprocedure voor advies worden voorgelegd aan de bevoegde parlementaire commissie en worden besproken in de plenaire vergadering.

In het kader van de COVID-19-pandemie werd gebruikgemaakt van noodbevoegdheden. De noodtoestand werd uitgeroepen door de president van de republiek na raadpleging van de Raad van State en de regering⁸⁸, en met de goedkeuring van het parlement⁸⁹. De noodtoestand werd vervolgens tweemaal verlengd⁹⁰. De regering moet bij het parlement verslagen indienen over de toepassing van de noodtoestand⁹¹, aan de hand waarvan het parlement ook controle achteraf kan uitoefenen op de genomen maatregelen, en die het parlement het recht geven om procedures inzake burgerlijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid in te leiden wegens schending van de bepalingen van de afkondiging van de noodtoestand⁹².

De ombudsdienst heeft belangrijke prerogatieven ter bescherming van de grondrechten.

Aan de ombudsdienst (*“Provedor de Justiça”*), die ook het nationale mechanisme ter voorkoming van foltering is, werd opnieuw de “A-status” toegekend door de Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) van de VN⁹³. Het mandaat van de ombudsdienst omvat de bescherming en de bevordering van de fundamentele rechten en

⁸⁶ Artikel 149, lid 1, onder i) en j), van Wet nr. 21/85 van 30 juli, en artikel 21, lid 2, onder f) en i), van Wet nr. 68/2019 van 27 augustus.

⁸⁷ Artikel 55 van Wetsbesluit nr. 169-B/2019 van 3 december 2019. Wetsvoorstellen van het parlement dienen te worden voorafgegaan door een gendereffectbeoordeling en, indien mogelijk, vergezeld te gaan van informatie over de kosten en baten van de toepassing van het wetsvoorstel (artikel 131, lid 2, onder g) en h), van het Reglement van orde van het parlement van de republiek nr. 1/2007 van 19 juli 2007, zoals gewijzigd).

⁸⁸ Besluit nr. 14-A/2020 van de president van de republiek van 18 maart 2020.

⁸⁹ Resolutie nr. 15-A/2020 van het parlement van de republiek van 18 maart 2020.

⁹⁰ Besluit nr. 17-A/2020 van de president van de republiek van 2 april 2020; Besluit nr. 20-A/2020 van de president van de republiek van 17 april 2020. De noodtoestand werd op 3 mei 2020 opgeheven. In dit kader werd de uitoefening van enkele grondrechten gedeeltelijk opgeschort — artikel 4 van Besluit nr. 14-A/2020 van de president van de republiek bevat een volledige lijst van de rechten die werden beperkt; in artikel 5 van hetzelfde document worden de rechten genoemd die niet kunnen worden aangetast door de afkondiging van de noodtoestand.

⁹¹ De regering is bevoegd om de noodtoestand af te kondigen en heeft de plicht de president van de republiek en het parlement op de hoogte te houden van alle vastgestelde handelingen (artikel 17 van Wet nr. 44/86 over de staat van beleg en de noodtoestand van 30 september 1986). Artikel 29, lid 1, van Wet nr. 44/86 over de staat van beleg en de noodtoestand van 30 september 1986.

⁹² De regering heeft bij het parlement drie verslagen ingediend, met betrekking tot elke periode van de noodtoestand (Portugese regering — Ministerie van Binnenlandse Zaken (2020), verslag over de toepassing van de afkondiging van de noodtoestand, 19 maart tot en met 2 april 2020; verslag over de toepassing van de tweede afkondiging van de noodtoestand, 3 april tot en met 17 april 2020; verslag over de toepassing van de derde afkondiging van de noodtoestand, 18 april tot en met 2 mei 2020), die zijn goedgekeurd (Resolutie nr. 49/2020 van het parlement van de republiek van 5 juni 2020; Ontwerpresolutie nr. 586/XIV van het parlement van de republiek van 23 juli 2020; Ontwerpresolutie nr. 587/XIV van het parlement van de republiek van 23 juli 2020).

⁹³ Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Sub-Committee on Accreditation (SCA) (2017), Accreditation Report – november 2017.

vrijheden, ter waarborging, met behulp van informele middelen, van de rechtvaardigheid en wettigheid van de uitoefening van het openbaar gezag. De ombudsdienst heeft het recht alle informatie te verlangen en over te gaan tot alle onderzoeken die noodzakelijk worden geacht. Ongerechtvaardigd gebrek aan medewerking met de ombudsdienst vormt een ongehoorzaamheidsdelict. Daarnaast beschikt de ombudsdienst over de bevoegdheid om een grondwettigheidstoetsing van wetten (zowel wat betreft het vaststellen als het niet vaststellen van handelingen) te vragen en om aanbevelingen te doen aan het parlement. De ombudsdienst brengt verslag uit over de vraag of de overheidsinstanties de onafhankelijkheid en integriteit van deze dienst bij de uitvoering van zijn taken eerbiedigen⁹⁴. In 2019 adviseerde het VN-Comité voor de Rechten van het Kind Portugal om voldoende middelen toe te wijzen aan de ombudsdienst ten behoeve van de bevordering en bescherming van de rechten van het kind⁹⁵.

De Portugese wetgeving beschermt de burgerparticipatie. De ruimte voor het maatschappelijk middenveld wordt als open aangemerkt⁹⁶. Aan ngo's op het gebied van samenwerking en ontwikkeling wordt een bijzondere juridische status verleend vanwege hun belangrijke rol bij de uitvoering van sociale, culturele, milieu-, maatschappelijke en economische programma's⁹⁷. Ook op verenigingen die vrouwen, migranten, jongeren en personen met een beperking vertegenwoordigen en verenigingen die zich bezighouden met milieubescherming is specifieke wetgeving van toepassing. Het bestaande kader blijkt de open ruimte voor maatschappelijke organisaties te waarborgen en hen in staat te stellen zonder specifieke risico's voor hun autonomie en veiligheid te functioneren⁹⁸. Er wordt echter gemeld dat ngo's worden geconfronteerd met uitdagingen in verband met de beschikbaarheid van financiële middelen en een afname van de diversiteit van de financieringsbronnen⁹⁹.

⁹⁴ European Network on National Human Rights Institutions (2020), The rule of law in the European Union – Reports from National Human Rights Institutions.

⁹⁵ United Nations Committee on the Rights of the Child (2019), Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Portugal; Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) (2020), bijdrage van het FRA voor het verslag over de rechtsstaat 2020.

⁹⁶ Beoordeling gegeven door CIVICUS; de beoordelingen zijn op een schaal van vijf categorieën gedefinieerd als: open, gekrompen, belemmerd, onderdrukt en gesloten.

⁹⁷ Wet nr. 66/98 van 14 oktober.

⁹⁸ European Network on National Human Rights Institutions (2020), The rule of law in the European Union – Reports from National Human Rights Institutions.

⁹⁹ Zie vorige voetnoot.

Bijlage I: lijst van bronnen in alfabetische volgorde. *

* De lijst van de bijdragen die zijn ontvangen in het kader van de raadpleging voor het verslag over de rechtsstaat 2020 is te vinden op (COM-website).

Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (2020), bijdrage ingediend bij de Europese Commissie in het kader van de opstelling van het eerste jaarverslag over de rechtsstaat.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2019), *Decriminalisation of Defamation – Factsheet*. <https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation-Infographic.pdf>

Centrum voor pluralisme van de media en mediavrijheid (2020), *2020 Media Pluralism Monitor*. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>

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

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

Conselho de Prevenção da Corrupção (2019), jaarlijks activiteitenverslag. http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2019.pdf

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

Directoraat-generaal Communicatie (2016-2020), *Eurobarometer: perceived independence of the national justice system in the EU among the general public*.

Directoraat-generaal Communicatie (2019), *Flash Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption*.

Directoraat-generaal Communicatie (2020), *Special Eurobarometer 502: Corruption*.

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

Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak (2020), *Contribution to the online stakeholder consultation for the 2020 Rule of Law Report*.

Europese Commissie (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020), *EU-scorebord voor justitie*.

Europese Commissie (2019), *2019 Landverslag Portugal*, SWD(2019)1021 final.

Europese Commissie (2020), *Landverslag Portugal*, SWD(2020)521 final.

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

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

GRECO (2016), *Third evaluation round, Addendum to the Second Compliance Report on Portugal*.

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

Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 19 november 2019, A. K., gevoegde zaken C- 585/18, C- 624/18 en C- 625/18.

Hoge Raad voor Bestuurs- en Belastingrechtbanken (2019), jaarverslag — 2018. http://www.cstaf.pt/documentos/Relatório_CSTAF_2018.pdf

Hoge Raad voor de Rechtspraak (2019), persbericht van 8 april 2019. <https://www.csm.org.pt/2019/04/08/gabinetes-de-apoio-aos-juizes-esclarecimento/>

Hoge Raad voor de Rechtspraak (2020), persbericht van 3 maart 2020. <https://www.csm.org.pt/2020/03/03/averiguacao-aos-procedimentos-de-distribuiacao-comunicado/>

Openbaar Ministerie — gerechtelijk arrondissement Lissabon (2019), jaarverslag 2018.

Openbaar Ministerie — gerechtelijk arrondissement Porto (2020), jaarverslag 2019.

Portugese regering — Ministerie van Binnenlandse Zaken (2020), verslag over de toepassing van de afkondiging van de noodtoestand, 19 maart tot en met 2 april 2020.

Portugese regering — Ministerie van Binnenlandse Zaken (2020), verslag over de toepassing van de tweede afkondiging van de noodtoestand, 3 april tot en met 17 april 2020.

Portugese regering — Ministerie van Binnenlandse Zaken (2020), verslag over de toepassing van de derde afkondiging van de noodtoestand, 18 april tot en met 2 mei 2020.

Portugese regering (2020), Bijdrage aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

Portugese regulerende instantie voor de media, statuten van de ERC (Wet nr. 53/2005 van 8 november).
<http://www.erc.pt/download.php?info=YTozOntzOjU6ImFjY2FvIjtzOjg6ImRvd25sb2FkIjtzOjg6ImZpY2hlaXJvIjtzOjM5OiJtZWRpYS9maWN0ZWlyb3Mvb2JqZWNoY19vZmZsaW5lLzM1MC5wZGYiO3M6NjoidGl0dWxvIjtzOjE1OiJtdGF0dXRlcytvZitFUkMiO30>

Portugese Volkspartij, persbericht van 30 augustus 2019. <https://www.psd.pt/rui-rio-apresentou-medidas-para-a-justica/>

Raad van de Europese Unie (2020), *Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Portugal en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Portugal*.

Raad van Europa: Comité van Ministers (2010), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*.

Raad van Europa: Comité van Ministers (2016), *CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*.
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1

Raad van Europa: Comité van Ministers (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*.

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

Transparency International Portugal (2020), schriftelijke bijdrage aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

United Nations Committee on the Rights of the Child (2019), *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Portugal*.

Virtueel landbezoek aan Portugal in het kader van het verslag over de rechtsstaat 2020.

Bijlage II: landbezoek aan Portugal

De diensten van de Commissie hebben in juni 2020 virtuele vergaderingen gehouden met:

- Een deskundige uit de academische wereld
- Orde van advocaten
- Centraal departement onderzoek en strafvordering (DCIAP)
- Rekenkamer
- Raad voor corruptiepreventie
- Regulerende instantie voor de media
- Hoge Raad voor de Magistratuur
- Hoge Raad voor Bestuurs- en Belastingrechtbanken
- Hoge Raad voor het Openbaar Ministerie
- Inspectoraat-generaal van Financiën
- Commissie voor beroepsvergunningen van journalisten
- Journalistenvakbond
- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Ministerie van Justitie
- Bureau van de procureur-generaal
- Ombudsdienst
- Vakbond van aanklagers
- Administratief Hooggerechtshof
- Hooggerechtshof
- Transparency International — Portugal

* De Commissie heeft ook met de volgende organisaties gesproken in een aantal horizontale bijeenkomsten:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Press Institute
- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters without Borders
- Transparency International EU

