



Brüssel, den 1. Oktober 2020  
(OR. en)

11225/20  
ADD 22

JAI 751  
FREMP 81  
AG 45  
POLGEN 168

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der  
Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 30. September 2020

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der  
Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: SWD(2020) 321 final

---

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Bericht  
über die Rechtsstaatlichkeit 2020 Länderkapitel zur Lage der  
Rechtsstaatlichkeit in Portugal Begleitunterlage zur MITTEILUNG DER  
KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,  
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS  
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Bericht über die  
Rechtsstaatlichkeit 2020 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der  
Europäischen Union

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2020) 321 final.

---

Anl.: SWD(2020) 321 final

Brüssel, den 30.9.2020  
SWD(2020) 321 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020  
Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal**

*Begleitunterlage zur*

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020  
Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union**

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

## ZUSAMMENFASSUNG

Das portugiesische Justizsystem steht in Bezug auf seine Effizienz noch immer vor Herausforderungen, insbesondere in den Verwaltungs- und Finanzgerichten. Derzeit laufen mehrere Initiativen zur Verbesserung der Qualität und Effizienz der Justiz; besondere Aufmerksamkeit wird dabei der Einführung digitaler Lösungen in allen Arten von Gerichten gewidmet. Im Hinblick auf die Anpassung der räumlichen Zuständigkeit und die Anpassung der vorhandenen Ressourcen an den ermittelten Bedarf wurden wichtige Reformen durchgeführt. Nach Berichten über konkrete Verstöße im elektronischen Fallzuweisungssystem hat der Oberste Justizrat Disziplinarstrafen verhängt und untersucht mögliche Unregelmäßigkeiten bei der Zuweisung von Fällen.

Der strafrechtliche Rahmen zur Bekämpfung der Korruption ist weitgehend vorhanden. Eine nationale Antikorruptionsstrategie wird derzeit ausgearbeitet. Bis Dezember 2019, als die Regierung ankündigte, eine nationale Antikorruptionsstrategie auszuarbeiten, gab es keinen koordinierten strategischen Ansatz zur Korruptionsbekämpfung. Politische und legislative Reaktionen erfolgten weitgehend in einem Flickenteppich und dienten lediglich dazu, die jeweils aufgedeckten Mängel zu beheben. Weitere Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung wurden von der spezialisierten Staatsanwaltschaft und der Kriminalpolizei erzielt. Nichtsdestotrotz ergeben sich aus einem Mangel an Ressourcen und einer mangelnden Spezialisierung der Strafverfolgungsbehörden Sachzwänge im Hinblick auf eine wirksame Verfolgung von Korruptionsdelikten. Ein Gesetzespaket zu Transparenz in öffentlichen Ämtern, Vermögenserklärungen und Unvereinbarkeiten wurde 2019 angenommen und ist in Kraft getreten. Die Präventivmaßnahmen sind nach wie vor begrenzt, und der Rat für Korruptionsprävention verfügt nicht über ausreichende Ressourcen und Spezialisierungen und leistet vor allem Aufklärungsarbeit. Die neu gegründete Transparenzstelle, die für die Kontrolle und Überwachung von Vermögenserklärungen und Interessenkonflikten zuständig ist, ist noch nicht funktionsfähig.

In der Verfassung sind Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit sowie Medienfreiheit und -pluralismus verankert, und es herrscht eine Kultur der Achtung der redaktionellen Freiheit von Journalisten vor. Die Regulierungsbehörde für audiovisuelle Medien – *Entidade Reguladora para a Comunicação Social* (ERC) – gilt als unabhängig und effizient. Bezüglich der verbleibenden Bereiche, die Anlass zur Sorge geben, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte strafrechtliche Verurteilungen wegen Verleumdung als Verstoß gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung erachtet. Das Rechtssystem enthält Bestimmungen über die Offenlegung von Eigentumsverhältnissen im Medienbereich und Medienfinanzierungen sowie über die Transparenz staatlicher Werbekampagnen. Beide Bereiche werden von der Medienaufsichtsbehörde überwacht. Der Zugang zu Informationen und Dokumenten, die sich im Besitz von Behörden befinden, wird durch spezifische Rechtsvorschriften gewährleistet.

Was die Gewaltenteilung betrifft, so sieht das System der Verfassungskontrolle die Möglichkeit einer Ex-ante- und Ex-post-Kontrolle vor und schließt auch unterlassene gesetzgeberische Maßnahmen ein. Der Bürgerbeauftragte hat ein umfangreiches Mandat zur Wahrung der Grundrechte, und die nicht gerechtfertigte mangelnde Zusammenarbeit mit dem Bürgerbeauftragten wird strafrechtlich geahndet. Es gibt Garantien für die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens, und die Beteiligung der Interessenträger ist gewährleistet. Der Oberste Justizrat ist befugt, Gesetzgebungsinitiativen zur Verbesserung der Justizorgane

vorzuschlagen. Die Zivilgesellschaft profitiert von einem förderlichen Rechtsrahmen und zeigt eine aktive Beteiligung.

## **I. JUSTIZSYSTEM**

Das portugiesische Justizsystem verfügt über ein Gerichtssystem, das das Verfassungsgericht, den Obersten Gerichtshof und die Gerichte erster und zweiter Instanz, das Oberste Verwaltungsgericht, die Verwaltungs- und Finanzgerichte erster und zweiter Instanz sowie den Rechnungshof umfasst<sup>1</sup>. Der Oberste Justizrat (Conselho Superior da Magistratura), der Oberste Rat der Verwaltungs- und Finanzgerichte (Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais) und der Oberste Rat der Staatsanwaltschaft (Conselho Superior do Ministério Público) ergreifen Disziplinarmaßnahmen gegen die jeweiligen Richter und Staatsanwälte und sind mit entsprechenden leitenden Funktionen betraut. Darüber hinaus sind sie für die Ernennung, Versetzung und Beförderung von Richtern und Staatsanwälten zuständig. Richter und Staatsanwälte werden vom jeweiligen Rat im Anschluss an ein allgemeines Auswahlverfahren und entsprechend den Leistungen ernannt, die in den obligatorischen Ausbildungskursen des Zentrums für juristische Studien erreicht wurden. Die Staatsanwaltschaft ist von der Judikative unabhängig und arbeitet unabhängig von der Exekutive. Sie verfügt über ein eigenes Verwaltungssystem, in dem die Generalstaatsanwaltschaft das höchste Organ ist. Die Rechtsanwaltskammer ist eine unabhängige juristische Person des öffentlichen Rechts und nimmt in Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse Regulierungsaufgaben wahr.

### **Unabhängigkeit**

#### **Änderungen in der Zusammensetzung des Obersten Justizrats werden derzeit erörtert.**

Der Oberste Justizrat setzt sich zusammen aus dem Präsidenten des Obersten Gerichtshofs (der den Vorsitz führt), zwei vom Präsidenten der Republik ernannten Mitgliedern, sieben vom Parlament gewählten Mitgliedern und sieben Richtern, die von ihren Amtskollegen nach dem Grundsatz der proportionalen Vertretung berufen werden<sup>2</sup>. Da die Mitglieder des Obersten Rats mit wichtigen Befugnissen in Bezug auf Ernennungen und Laufbahnen von Richtern ausgestattet sind, wurde hervorgehoben, wie wichtig es ist, ihre Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme zu wahren<sup>3</sup>. Ein Legislativvorschlag zur Änderung der Zusammensetzung des Obersten Rates der Staatsanwaltschaft<sup>4</sup>, der eine Erhöhung der Anzahl der Laienmitglieder vorsah, wurde 2018 im Parlament abgelehnt, und der Oberste Rat der Staatsanwaltschaft setzt sich weiterhin mehrheitlich aus Staatsanwälten zusammen. Ein ähnlicher Vorschlag bezüglich Änderungen in der Zusammensetzung des Obersten Justizrates wurde 2019 informell verteilt<sup>5</sup>. Er wurde jedoch nicht weiterverfolgt. Obwohl der Vorschlag

---

<sup>1</sup> Ferner können Strafgerichte, Seegerichte, Gerichte für geistiges Eigentum, Wettbewerbs-, Regulierungs- und Überwachungsgerichte, zentrale Ermittlungsgerichte für Strafsachen, Schiedsgerichte und Friedensrichter eingerichtet werden.

<sup>2</sup> Artikel 218 der Verfassung der Portugiesischen Republik. Ebenso setzt sich der Oberste Rat der Verwaltungs- und Finanzgerichte aus dem Präsidenten des Obersten Verwaltungsgerichts (der den Vorsitz führt), zwei vom Präsidenten der Republik ernannten Mitgliedern, vier vom Parlament gewählten Mitgliedern und vier von ihren Amtskollegen gewählten Richtern zusammen. Gemäß dem Grundsatz des Verhältniswahlrechts.

<sup>3</sup> GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht (GRECO, Fourth Evaluation Round - Evaluation Report), insbesondere Rn. 92.

<sup>4</sup> Gemäß Artikel 22 des Statuts der Staatsanwaltschaft besteht der Oberste Rat aus dem Generalstaatsanwalt (der den Vorsitz führt), vier Generalstaatsanwälten, sieben Staatsanwälten, die von ihren Amtskollegen berufen werden, und sieben Laienmitgliedern (fünf vom Parlament gewählt und zwei von der Regierung ernannt).

<sup>5</sup> Pressemitteilung der portugiesischen Volkspartei vom 30. August 2019. Der Vorschlag sah eine Verringerung der Zahl der Ratsmitglieder vor, die Richter sind und von ihren Amtskollegen berufen werden.

noch nicht offiziell zur Erörterung im Parlament vorgelegt wurde, ist es wichtig, dass etwaige Änderungen den Empfehlungen des Europarats Rechnung tragen<sup>6</sup>.

**Das elektronische System für die Zuweisung von Rechtssachen vor Gerichten wird derzeit geprüft.** Die Zuweisung von Rechtssachen sowohl vor Justizgerichten als auch vor Verwaltungs- und Finanzgerichten erfolgt elektronisch über ein System, das eine Zuweisung nach dem Zufallsprinzip gemäß einem vorab festgelegten Algorithmus vornimmt und eine Online-Einsichtnahme in die Verteilung der Fälle ermöglicht. Allerdings wurden Anfang 2020, als in einem Fall von Korruption auf höchster Ebene, Einflussnahme und Geldwäsche führende Richter angeklagt wurden, Vorwürfe über Verstöße gegen das System und Eingriffe in die zufällige Zuweisung von Fällen laut. Der Oberste Justizrat hat Disziplinarstrafen gegen zwei der beteiligten Richter verhängt<sup>7</sup> und leitet derzeit eine Untersuchung zu möglichen Unregelmäßigkeiten bei der Zuweisung von Fällen<sup>8</sup>. Der Hohe Rat hat die Lage öffentlich zur Sprache gebracht und dabei auf die Schwere dieser Vorwürfe und die möglichen Schäden hingewiesen, die dies für die Gerechtigkeitswahrnehmung der Bürger und Unternehmen mit sich bringen könnte<sup>9</sup>.

**Die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz durch die breite Öffentlichkeit hat abgenommen.** In der breiten Öffentlichkeit ist die wahrgenommene Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern durchschnittlich (40 % bezeichnen sie als „eher gut“ oder „sehr gut“), ist aber seit 2017 rückläufig<sup>10</sup>. Bei den Unternehmen fällt die Bewertung positiver aus (45 % bezeichnen sie als „eher gut“ oder „sehr gut“), was eine Verbesserung im Vergleich zu den Vorjahren darstellt<sup>11</sup>.

**Das Statut der Staatsanwaltschaft und das Statut der Richter wurden geändert<sup>12</sup>.** Ein Merkmal beider neuer Statute ist die Aufhebung der zuvor geltenden Obergrenze für die Bezüge des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs und des Generalstaatsanwalts, durch die sie an die Bezüge des Premierministers geknüpft wurden. Diese Änderungen gewährleisteten eine parallele Laufbahn von Richtern und Staatsanwälten. Mit dem neuen Statut der Staatsanwaltschaft wird auch die Struktur der Staatsanwaltschaften an die neue territoriale Organisation angepasst, die mit der Reform der räumlichen Zuständigkeit von 2013 und 2019 eingeführt wurde<sup>13</sup>. Außerdem werden damit Bestimmungen eingeführt, mit denen die Grenzen des hierarchischen Eingreifens in Strafverfahren klargestellt werden sollen<sup>14</sup>. Der

---

<sup>6</sup> GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Vorläufiger Umsetzungsbericht zu Portugal (GRECO, Fourth Evaluation Round - Interim compliance report on Portugal), insbesondere Rn. 38. Siehe auch Empfehlung CM/Rec (2010)12 des Ministerkomitees des Europarats, Rn. 27. Siehe auch Urteil des Gerichtshofs vom 19. November 2019, *A. K.*, verbundene Rechtssachen C-585/18, C-624/18 und C-625/18, Rn. 137 und 138.

<sup>7</sup> Der Oberste Gerichtshof bestätigte die Disziplinarstrafe im Rahmen einer von einem Richter eingelegten Berufung.

<sup>8</sup> Pressemitteilung vom 3. März 2020.

<sup>9</sup> Pressekonferenz vom 3. März 2020.

<sup>10</sup> Schaubild 44, EU-Justizbarometer 2020. Das Maß der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz wird wie folgt eingeteilt: sehr gering (weniger als 30 % der Befragten halten die Unabhängigkeit der Justiz für eher gut und sehr gut), gering (zwischen 30 und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 und 59 %), hoch (zwischen 60 und 75 %), sehr hoch (über 75 %).

<sup>11</sup> Schaubild 46, EU-Justizbarometer 2020.

<sup>12</sup> Gesetz Nr. 68/2019 vom 27. August 2019 und Gesetz Nr. 67/2019 vom 27. August 2019.

<sup>13</sup> Siehe unten, Abschnitt I – „Qualität“.

<sup>14</sup> Die Frage der Rechtssicherheit in Bezug auf Weisungen war Gegenstand einer Empfehlung der GRECO, in der Portugal aufgefordert wurde, dafür zu sorgen, dass die Vorschriften über die Hierarchie der Staatsanwaltschaft „die Staatsanwälte vor ungebührlichen oder rechtswidrigen Eingriffen innerhalb des Systems schützen“. GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht zu Portugal (GRECO, Fourth Evaluation Round – Evaluation report on Portugal), Rn. 163-164.



Oberste Justizrat, der Oberste Rat der Staatsanwaltschaft und die betroffenen Berufsverbände wurden während des Gesetzgebungsverfahrens konsultiert.

## Qualität

**Neue Reformen der räumlichen Zuständigkeit und der Spezialisierung der Gerichte wurden verabschiedet.** Diese Neuorganisation wurde als Folgemaßnahme zu einer Evaluierung der umfassenden Reform der räumlichen Zuständigkeit von 2013<sup>15</sup> durchgeführt und zielt darauf ab, einige der festgestellten Mängel zu beheben<sup>16</sup>. Dazu gehörte insbesondere die Wiedereröffnung von 20 Gerichten, die im Zuge der Reform von 2013 geschlossen worden waren, um die Bürgernähe zu erhöhen. Darüber hinaus sieht die neue Reform mit der Einrichtung stärker spezialisierter Gerichte, insbesondere in Gebieten des Landes, in denen es diese bislang nicht gab, auch eine weitere Spezialisierung und die Neuqualifizierung bestehender Gerichte vor. Die Reform zielt auch auf eine bessere Zuweisung der vorhandenen Ressourcen unter Berücksichtigung der Arbeitsbelastung der Gerichte ab. Die Behörden erwarten von dieser Reform positive Auswirkungen auf die Effizienz der Gerichte. Parallel dazu traten auch Änderungen des Statuts der Verwaltungs- und Finanzgerichte in Kraft<sup>17</sup>. Diese sehen insbesondere die Schaffung von vier neuen Arten spezialisierter Kammern vor: öffentliche Auftragsvergabe, sozialadministrative Kammern, Steuervollzugs- und Verstoßkontrollkammern. Die ersten spezialisierten Kammern werden im September 2020 ihre Arbeit aufnehmen und an den Gerichten eingerichtet, an denen der größte Rückstand festgestellt wurde<sup>18</sup>.

**Maßnahmen zur Verbesserung der Digitalisierung des Justizsystems werden weiter umgesetzt.** Hervorzuheben ist, dass mit einer Änderung der Zivilprozessordnung der Grundsatz „standardmäßig digital“ für alle Zivilverfahren eingeführt wurde<sup>19</sup>. Derselbe Grundsatz galt bereits für Steuer- und Verwaltungsverfahren. Insbesondere sind Parteien und Rechtsberater nun in der Lage, auf die Akten zuzugreifen und alle Verfahrensentwicklungen online zu verfolgen. Derzeit wird die zweite Phase des Programms „*Justiça + Próxima*“, das auf vier Säulen – Effizienz, Innovation, Bürgernähe und Humanisierung – beruht, umgesetzt. Dieses Programm umfasst das Projekt „*Tribunal + 360*“, mit dem die vollständige Digitalisierung und ein papierloses System in den Gerichten umgesetzt und gleichzeitig die Kontakte und die Kommunikation zwischen Bürgern und Gerichten vereinfacht werden sollen. Außerdem werden Änderungen in Bezug auf die Arbeitsweise der Gerichte vorgenommen, um die Verfahren für die Bürger vor Gericht zu vereinfachen. Die Behörden erwarten, dass das Projekt „*Tribunal + 360*“ bis 2023 vollständig umgesetzt wird<sup>20</sup>. Parallel dazu werden Fortbildungsinitiativen entwickelt, um Richter und Gerichtsbedienstete mit den neuen Instrumenten vertraut zu machen<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> Gesetz Nr. 62/2013 vom 26. August. Mit dieser Reform sollten primär drei Ziele erreicht werden: Erweiterung der territorialen Basis der Gerichtsbezirke, Einrichtung spezialisierter Gerichte auf nationaler Ebene und Einführung eines neuen Verwaltungsmodells für die Gerichtsbezirke. Im Jahr 2013 wurden 27 Gerichte in „bürgernehe Kammern“ umgewandelt. Die Zahl der Gerichtsbezirke („*comarcas*“) wurde auf 23 reduziert (zuvor 231).

<sup>16</sup> Gesetzesdekret Nr. 38/2019 vom 18. März 2019.

<sup>17</sup> Gesetz Nr. 114/2019 vom 12. September 2019.

<sup>18</sup> Verordnung Nr. 121/2020 vom 22. Mai 2020.

<sup>19</sup> Gesetzesdekret Nr. 97/2019 vom 26. Juli 2019.

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

<sup>21</sup> Die Kommission hat Unterstützung bei der Konzipierung und Umsetzung von Reformen im Justizwesen geleistet. Es wurde ein Schulungsmodell für Gerichtsbedienstete entwickelt, sowohl in Bezug auf die derzeit angewandten Methoden als auch in Bezug auf die verfügbaren Schulungsinhalte und -kanäle. Darüber hinaus

**Über die Ressourcen für das Justizsystem wird diskutiert.** Die geringere Zuweisung von Haushaltsmitteln für das Justizsystem und der Mangel an materiellen und personellen Ressourcen werden von den Interessenträgern häufig als problematisch bezeichnet<sup>22</sup>. So liegt beispielsweise die Gesamtzahl der Richter, die derzeit an erstinstanzlichen Finanz- und Verwaltungsgerichten tätig sind, deutlich unter dem im Rechtsrahmen festgelegten Wert, ein Umstand, den die Interessenträger mit den an den Finanz- und Verwaltungsgerichten festgestellten Effizienzproblemen in Verbindung bringen<sup>23</sup>. Einige angekündigte Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der Gerichte sind aufgrund von Haushaltszwängen noch nicht abgeschlossen. Dies gilt für die Einrichtung von Beraterkabinetten zur Unterstützung von Richtern – obwohl dies bereits gesetzlich vorgesehen ist, hat der Oberste Rat mitgeteilt, dass die Umsetzung dieser Maßnahme ohne entsprechende Mittel nicht möglich sein wird<sup>24</sup>. Ferner wurden unzureichende personelle und technische Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden als Hindernis für eine effiziente Strafverfolgung ermittelt<sup>25</sup>.

**Es wurden mehrere Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf das Funktionieren des Justizsystems zu begrenzen.** Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie hat Portugal den Notstand ausgerufen<sup>26</sup>, auf den ein „Katastrophenfall“ folgte<sup>27</sup>. In diesem Zeitraum wurden mehrere Maßnahmen in Bezug auf die Arbeitsweise der Gerichte ergriffen, insbesondere in Bezug auf die Durchsetzung von Telearbeitsregelungen und die Möglichkeit, Verhandlungen aus der Ferne abzuhalten und auch andere Verfahren aus der Ferne durchzuführen. Die Interessenträger betonen, wie wichtig die bestehenden digitalen Instrumente sind, um eine völlige Lähmung des Systems in dieser Zeit zu vermeiden<sup>28</sup>. Während die Verteilung dringender und nicht dringender Fälle in erstinstanzlichen Gerichten nie unterbrochen wurde, wurden die Fristen in nicht dringenden Fällen ausgesetzt und nicht dringende Rechtsakte vertagt. Im Zusammenhang mit der schrittweisen Einstellung der Notfallmaßnahmen sieht Portugal eine Reihe von Maßnahmen für das Justizwesen vor. Insbesondere zur Bewältigung möglicher Rückstände und einer steigenden Zahl von Rechtsstreitigkeiten wurde eine vorübergehende Regelung zur Senkung der Gerichtsgebühren mit dem Ziel geschaffen, gerichtliche Einigungen zu erleichtern. Darüber hinaus wird das Personal (Richter und Gerichtsbedienstete) der Arbeits- und Handelsgerichte aufgestockt, da eine Zunahme der Fälle im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Dienstleistungen erwartet wird.

## **Effizienz**

**Trotz Verbesserungen steht das Justizsystem in Bezug auf seine Effizienz noch immer vor Herausforderungen.** Dieses Problem wurde auch in einer länderspezifischen Empfehlung im Rahmen des Europäischen Semesters 2020 behandelt, in der es um die

---

hat Portugal Unterstützung beantragt, um seine Kapazitäten für eine wirksamere und effizientere Verfolgung internationaler Verbrechen (insbesondere Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen) auszubauen.

<sup>22</sup> Siehe beispielsweise die Intervention des Generalstaatsanwalts in der Eröffnungssitzung des Gerichtsjahres, 6. Januar 2020.  
[http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/intervencoes/discurso\\_ano\\_judicial\\_2020.pdf](http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/intervencoes/discurso_ano_judicial_2020.pdf).

<sup>23</sup> Oberster Rat der Verwaltungs- und Finanzgerichte (2019), Jahresbericht – 2018.

<sup>24</sup> Pressemitteilung vom 8. April 2019.

<sup>25</sup> Staatsanwaltschaft – Gerichtsbezirk Porto (2020), Jahresbericht 2019; Staatsanwaltschaft – Gerichtsbezirk Lissabon (2019), Jahresbericht 2018.

<sup>26</sup> Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 14-A/2020 vom 18. März.

<sup>27</sup> Entschließung des Ministerrats Nr. 33-A/2020 vom 30. April 2020.

<sup>28</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal erhaltene Informationen.



Notwendigkeit ging, die Effizienz der Finanz- und Verwaltungsgerichte zu verbessern<sup>29</sup>. Portugal hat Anstrengungen unternommen, diese Probleme anzugehen, indem es eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz seiner Gerichte durchgeführt hat. Insbesondere wurden Krisenreaktionsteams eingerichtet, die sich mit dem Rückstau anhängiger Verfahren der Finanz- und Verwaltungsgerichte befassen<sup>30</sup>. Diese Bemühungen führen zu erheblichen Effizienzgewinnen<sup>31</sup>. Dennoch weisen die Gerichte nach wie vor einen vergleichsweise hohen Rückstau auf, und die Verfahren sind nach wie vor vergleichsweise langwierig. Diese Probleme betreffen insbesondere die Verwaltungs- und Finanzjustiz, bei der das Land unter den Mitgliedstaaten mit der längsten Verfahrensdauer liegt – die Entscheidungsfrist vor Verwaltungs- und Finanzgerichten beträgt weiterhin mehr als 900 Tage in erster Instanz und mehr als 1 000 Tage in zweiter Instanz<sup>32</sup>. Darüber hinaus hat Portugal trotz eines Anstiegs der Lösungsquote auf über 100 %<sup>33</sup> nach wie vor eine der höchsten Raten anhängiger Verwaltungsverfahren<sup>34</sup>. Der Europarat hat ebenfalls auf die Effizienzprobleme in Verwaltungs- und Finanzgerichten hingewiesen<sup>35</sup>.

## **II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG**

Die Zuständigkeiten für die Verhinderung, Ermittlung und Verfolgung von Korruption teilen sich verschiedene Stellen. Die Abteilung für Ermittlungen und strafrechtliche Maßnahmen (Departamento Central de Investigação e Ação Penal, DCIAP), die der Generalstaatsanwaltschaft untersteht, und die Nationale Stelle für die Bekämpfung der Korruption der Polizei werden mit der Untersuchung von Korruptionsfällen beauftragt. Der Rechnungshof spielt auch eine wichtige Rolle bei der Korruptionsbekämpfung. Der Rat für die Korruptionsprävention, der innerhalb des Rechnungshofs tätig ist und unter dem Vorsitz seines Präsidenten steht, ist für die Koordinierung und Analyse der Korruptionspräventionsmaßnahmen zuständig. Durch die jüngsten Gesetzesänderungen wurde eine neue Transparenzbehörde innerhalb des Verfassungsgerichts eingerichtet, die für die Überwachung und Überprüfung der Offenlegung von Vermögenswerten zuständig sein wird. Im Dezember 2019 wurde eine nationale Antikorruptionsstrategie angekündigt, die Maßnahmen wie beispielsweise einen nationalen Antikorruptionsbericht umfasst.

Im jüngsten Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International belegt Portugal mit 62 von 100 Punkten in der EU Platz 10 und weltweit Platz 30<sup>36</sup>. Im Rahmen der Umfrage zu dem im Jahr 2020 veröffentlichten Eurobarometer Spezial äußerten 94 % der portugiesischen Befragten die Auffassung, dass Korruption in ihrem Land weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt: 71 %), während 59 % erklärten, in ihrem Alltagsleben persönlich von Korruption betroffen zu sein (EU-Durchschnitt: 26 %). Bei der Umfrage zum Flash

---

<sup>29</sup> Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 zum nationalen Reformprogramm Portugals 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2020, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted>.

<sup>30</sup> In den ersten sechs Monaten konnten diese Teams mehr als 1 600 Fälle lösen, die vor 2013 in das System eingegeben worden waren.

<sup>31</sup> So sank beispielsweise die Zeit bis zur Entscheidung in Zivil- und Handelssachen von 369 Tagen im Jahr 2012 auf 229 Tage im Jahr 2018 (Schaubild 6, EU-Justizbarometer 2020).

<sup>32</sup> Schaubild 8, EU-Justizbarometer 2020.

<sup>33</sup> Schaubild 12, EU-Justizbarometer 2020.

<sup>34</sup> Schaubild 15, EU-Justizbarometer 2020.

<sup>35</sup> Portugal unterliegt derzeit einer verstärkten Aufsicht durch das Ministerkomitee wegen der übermäßigen Dauer von Verfahren vor Zivil- und Verwaltungsgerichten (Verstöße gegen Artikel 6 EMRK) [H46-20 Vicente Cardoso Group gegen Portugal (Antrag Nr. 30130/10)].

<sup>36</sup> Transparency International (2020), Korruptionswahrnehmungsindex 2019.

Eurobarometer 482 erklärten 92 % der Unternehmen, dass Korruption in Portugal weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt 63 %), während 53 % die Auffassung vertraten, dass Korruption für ihre geschäftlichen Tätigkeiten in Portugal ein Problem darstellt (EU-Durchschnitt: 37 %)<sup>37</sup>. 34 % der Befragten waren der Meinung, dass die Strafverfolgung genügend in Portugal Wirkung zeigt, um vor Korruptionspraktiken abzuschrecken (EU-Durchschnitt: 36 %), während 16 % der Unternehmen die Auffassung vertraten, dass Personen und Unternehmen, die wegen Bestechung eines hochrangigen Beamten gefasst werden, in Portugal angemessen bestraft werden (EU-Durchschnitt: 31 %).

**Der strafrechtliche Rahmen zur Bekämpfung der Korruption ist weitgehend vorhanden.** Passive und aktive Bestechung im öffentlichen und privaten Sektor, Einflussnahme sowie missbräuchliche Einflussnahme, Veruntreuung und Unterschlagung werden im Strafgesetzbuch unter Strafe gestellt<sup>38</sup>. Durch eine im Jahr 2015 durchgeführte Reform wurden mehrere strafrechtliche Bestimmungen mit den GRECO-Empfehlungen in Einklang gebracht, insbesondere in Bezug auf das Maß der Kriminalität bei einigen Straftaten<sup>39</sup>.

**Eine nationale Antikorruptionsstrategie wird derzeit ausgearbeitet.** Nachdem die Regierung im Dezember 2019 Pläne zur Festlegung dieser Strategie angekündigt hatte, hat sie eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die für die Ausarbeitung der Strategie zuständig ist. Die Arbeitsgruppe hat unter anderem den Auftrag, einen nationalen Antikorruptionsbericht zu erstellen und den Rahmen für den Schutz von Hinweisgebern zu überarbeiten, die Rechtsvorschriften betrugssicher zu gestalten, die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge zu verbessern, die Transparenz der Parteienfinanzierung zu erhöhen und sicherzustellen, dass mittlere und große Unternehmen über Pläne zur Korruptionsprävention verfügen. Am 3. September leitete der Ministerrat eine öffentliche Konsultation zum Vorschlag für eine nationale Antikorruptionsstrategie ein<sup>40</sup>. Im Länderbericht 2020 für Portugal im Rahmen des Europäischen Semesters wurde auf die Notwendigkeit einer klaren Strategie zur Schaffung eines kohärenten und robusten rechtlichen und politischen Rahmens für die Korruptionsbekämpfung hingewiesen<sup>41</sup>.

**Die Strafverfolgungsbehörden bemühen sich um eine Verbesserung ihrer Effizienz, auch im Hinblick auf die Behandlung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene.** Die Abteilung für Ermittlungen und strafrechtliche Maßnahmen ist zusammen mit ihren regionalen Abteilungen (DIAP) in erster Linie für die Ermittlung und Verfolgung von Korruption zuständig. Was die Ermittlung betrifft, so ist die DCIAP für die Behandlung von

---

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

<sup>38</sup> Art. 372, 373, 374, 375 und 335 des Strafgesetzbuchs. Art. 8 (Bestechlichkeit im privaten Sektor) und 9 (Bestechung im privaten Sektor) des Gesetzes Nr. 20/2008 vom 21. April zur Schaffung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Korruption im internationalen Handel und im privaten Sektor.

<sup>39</sup> GRECO, dritte Evaluierungsrunde, Nachtrag zum Zweiten Umsetzungsbericht über Portugal (GRECO, Third evaluation round, Addendum to the Second Compliance Report on Portugal).

<sup>40</sup> Die vorgeschlagene Strategie fußt auf sieben Prioritäten: Verbesserung des Wissens, der Bildung und der institutionellen Praktiken bezüglich Transparenz und Integrität; Vermeidung und Aufdeckung von Korruptionsrisiken im öffentlichen Sektor; Einbindung des Privatsektors bei der Verhinderung und Unterdrückung von Korruption; Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Organisationen; Gewährleistung einer wirksameren Anwendung der verfügbaren Rechtsmittel, Verbesserung der Reaktionszeiten des Justizsystems sowie der Angemessenheit und Wirksamkeit von Strafen; Erstellung und Förderung qualitativ hochwertiger Informationen zu Korruptionserscheinungen; Zusammenarbeit auf internationaler Ebene zur Bekämpfung der Korruption.

<sup>41</sup> Europäische Kommission, Länderbericht Portugal 2020, SWD (2020) 521 final.

Fällen zuständig, die mehrere Regionen betreffen oder besonders komplex sind<sup>42</sup>. Die DCIAP sorgt für die notwendige Koordinierung zwischen den verschiedenen Abteilungen<sup>43</sup>. Die DCIAP wird von einem Direktor (einem stellvertretenden Generalstaatsanwalt) geleitet, der vom Generalstaatsanwalt, 3 Stellvertretern und 31 Staatsanwälten ernannt wird, und wird bei ihrer Arbeit von der Kriminalpolizei unterstützt, die über eine spezialisierte nationale Stelle gegen Korruption verfügt. Die Bemühungen um eine weitere Verbesserung der Erfolgsbilanz der Staatsanwaltschaft, auch im Hinblick auf die Behandlung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene, wurden fortgesetzt<sup>44</sup>. Gleichzeitig wird ein Großteil der korruptionsbezogenen Ermittlungen ohne Anklage abgeschlossen. Was die Verhängung von Strafen für Korruptionsdelikte anbelangt, wurden im Jahr 2017 nur 10 % der wegen Korruption Verurteilten zu einer Gefängnisstrafe verurteilt; 83 % erhielten Strafen auf Bewährung. Im Jahr 2018 wurden 12,3 % der Angeklagten zu einer Freiheitsstrafe verurteilt; 73,6 % erhielten Strafen auf Bewährung<sup>45</sup>. Die Union der Staatsanwälte (Public Prosecutors Union) berief sich auf einen anhaltenden Mangel an Ressourcen in der spezialisierten Einheit der Kriminalpolizei zur Verfolgung illegaler Finanzströme sowie eine unzureichende Spezialisierung der Staatsanwälte auf Ermittlungen bei Wirtschafts- und Finanzstraftaten<sup>46</sup>. Der DCIAP zufolge kann sich dies auf die Wirksamkeit der Strafverfolgung auswirken. Um dem Ausbildungs- und Spezialisierungsbedarf gerecht zu werden und die regionalen Abteilungen für strafrechtliche Maßnahmen und Ermittlungen in die Lage zu versetzen, komplexe Ermittlungen effizienter durchzuführen, sind einige organisatorische Maßnahmen und weitere Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten vorgesehen<sup>47</sup>.

**Der Rat für die Korruptionsprävention (Conselho de Prevenção da Corrupção, CPC) ist die Behörde, die für die Ausarbeitung nationaler Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption und damit zusammenhängenden Straftaten zuständig ist.** Der CPC ist ein unabhängiges Gremium, das innerhalb des Rechnungshofs tätig ist und in dem der Präsident des Rechnungshofs den Vorsitz führt. Die Finanz- und Personalkapazitäten des CPC sind sehr begrenzt<sup>48</sup>. Die CPC-Aktivitäten im Bereich der Korruptionsprävention konzentrieren sich hauptsächlich auf die Bereitstellung von Leitlinien für Korruptionsrisiken und die Durchführung von Sensibilisierungskampagnen in Schulen. Der Rat arbeitet auch mit verschiedenen Ministerien zusammen, um Korruptionspläne in Rechnungsprüfungen zu integrieren, und veröffentlicht Statistiken über die Bearbeitung von korruptionsbezogenen Beschwerden, auch in Bezug auf Anklageerhebungen und rechtskräftige Gerichtsentscheidungen<sup>49</sup>.

---

<sup>42</sup> In der Regel werden Korruptionsfälle der zuständigen Regionalabteilung zugewiesen, es sei denn, sie betreffen mehr als einen Gerichtsbezirk; in diesem Fall kann der Generalstaatsanwalt den Fall der DCIAP zuweisen.

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

<sup>44</sup> Europäische Kommission, Länderbericht Portugal 2020, SWD (2020) 521 final.

<sup>45</sup> Direção Geral das Políticas da Justiça (2019), Estatísticas de Justiça: Corrupção. Ministério da Justiça. Andere Strafen beinhalten Geldstrafen oder gemeinnützige Arbeit.

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

<sup>47</sup> Europäische Kommission, Länderbericht Portugal 2020, SWD (2020) 521 final.

<sup>48</sup> Europäische Kommission, Länderbericht Portugal 2019, SWD (2019) 1021 final.

<sup>49</sup> Dem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2019 zufolge ist das Volumen der gemeldeten Fälle um 31,7 % gestiegen: von 604 gemeldeten Fällen im Jahr 2018 auf 796 im Jahr 2019 (783 Gerichtsfälle plus 13 Prüfberichte). In Bezug auf die 783 Gerichtsfälle: 389 Fälle (49,7 %) wurden mangels strafrechtlicher Beweise abgewiesen; 134 verfügten über ausreichende strafrechtliche Beweise (17,1 %); 260 führten zur Einleitung einer Untersuchung (33,2 %) (Conselho de Prevenção da Corrupção (2019), Jährlicher Tätigkeitsbericht).

**Im Jahr 2019 wurden neue Vorschriften eingeführt, um die Transparenz und Integrität im öffentlichen Leben zu erhöhen.** Als Reaktion auf mehrere in den Medien berichtete Kontroversen über familiäre Beziehungen auf höchster Regierungs- und Kabinettssebene sind im September 2019 neue Vorschriften für die politische Ernennung von Kabinettsberatern und Unterstützungspersonal, leitenden Beamten und Führungskräften des öffentlichen Sektors in Kraft getreten<sup>50</sup>. Mit dem Gesetz werden strengere Vorschriften eingeführt, um Vetternwirtschaft und Interessenkonflikte zu verhindern. Anfang 2019 wurde ein umfassenderes Gesetzgebungsverfahren zur Verabschiedung verschiedener Antikorruptionsvorschriften abgeschlossen. Im Zuge des Verfahrens, das von einem im Jahr 2016 eingerichteten parlamentarischen Ad-hoc-Ausschuss zur Stärkung der Transparenz bei der Ausübung öffentlicher Funktionen geleitet wurde, fand eine Überarbeitung des Integritätsrahmens für Mitglieder des Parlaments und leitende Beamte statt, wobei insbesondere einige Aspekte des Systems der Offenlegung von Vermögenswerten und Interessen und der Vorschriften über Unvereinbarkeiten in den Mittelpunkt gerückt wurden<sup>51</sup>. Das neue Gesetz sieht insbesondere die Schaffung der Transparenzstelle vor, einer neuen Stelle, die für die Überwachung und Überprüfung der Offenlegung von Vermögenswerten und Interessen von politischen Amtsträgern und hochrangigen ernannten Beamten zuständig und an das Verfassungsgericht angegliedert ist. Mit der Reform sollen Mängel im System zur Überprüfung der Vermögenswerte behoben werden, die auch Gegenstand mehrerer Empfehlungen der GRECO waren, insbesondere in Bezug auf die Parlamentsabgeordneten<sup>52</sup>. Allerdings müssen ihr Umfang und ihre Wirksamkeit noch bewertet werden, da die Transparenzstelle noch nicht einsatzbereit ist<sup>53</sup>.

**Als Teil der Reformen von 2019 nahm das Parlament auch einen Verhaltenskodex für die Parlamentsabgeordneten an.** Dies ist das erste Dokument dieser Art im Parlament<sup>54</sup>. Im Kodex ist festgelegt, dass die Abgeordneten bei der Ausübung ihres Mandats die allgemeinen Verhaltensgrundsätze beachten sollten, nämlich Freiheit, Unabhängigkeit, Verfolgung des öffentlichen Interesses, Transparenz und politische Verantwortung. Das Abgeordnetenstatut des Parlaments wurde ebenfalls überarbeitet, um neue Vorschriften zu öffentlichem Interesse, Transparenz und politischer Verantwortung einzuführen. Das Abgeordnetenstatut des Parlaments wurde zudem überarbeitet, um neue Unvereinbarkeiten einzuführen. Im Allgemeinen können die Abgeordneten ihre Tätigkeit im Parlament nicht gleichzeitig mit anderen öffentlichen Funktionen, auch nicht der eines Beamten, wahrnehmen<sup>55</sup>. Mit der

<sup>50</sup> Gesetz Nr. 78/2009 vom 2. September 2009.

<sup>51</sup> Gesetz Nr. 52/2019 vom 31. Juli 2019. Die neuen Vorschriften sehen unter anderem Folgendes vor: die Zusammenführung der drei vorangegangenen gesonderten Erklärungen zu einer einzigen Erklärung über Einkünfte, Vermögenswerte, Interessen, Unvereinbarkeiten und Hindernisse; die Ausweitung der Offenlegungsvorschriften auf Richter und Staatsanwälte; strengere Sanktionen bei Verstößen; Erweiterung des Registers der Unvereinbarkeiten; Ausweitung der Vorschriften über Geschenke und Bewertungsleistungen auf alle politischen und leitenden Amtsträger. Die portugiesischen Behörden haben mitgeteilt, dass der Ausschuss nun auf Ersuchen der Anmelder oder des Parlamentspräsidenten eine schriftliche Stellungnahme zu Interessenkonflikten abgeben kann; auf Ersuchen von Abgeordneten oder des Parlamentspräsidenten Sachverhalte innerhalb des Parlaments aufklären kann, die die Ehre oder Würde eines Abgeordneten gefährden könnten, sowie Unregelmäßigkeiten oder schwerwiegende Pflichtverletzungen der Abgeordneten untersuchen; und allgemeine Erklärungen und Empfehlungen zur Förderung einer guten parlamentarischen Praxis abgeben kann.

<sup>52</sup> GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht zu Portugal (GRECO, Fourth evaluation round – Evaluation report on Portugal), Rn. 163-164.

<sup>53</sup> In Artikel 5 des Organgesetzes Nr. 4/2019 vom 13. September ist vorgesehen, dass bis zur Errichtung der Transparenzstelle einzige Erklärungen über Einkünfte, Vermögenswerte und Interessen weiterhin beim Verfassungsgericht eingereicht und nach der vorherigen Regelung geprüft werden.

<sup>54</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments Nr. 210/2019 vom 20. September.

<sup>55</sup> Gesetz Nr. 7/93 vom 1. März, Art. 20 Absatz 1.



jüngsten Änderung wurde der Anwendungsbereich hinsichtlich der Aufgaben, die als öffentliche Aufgaben angesehen werden können, erweitert, um Positionen in staatlichen Unternehmen, anderen dezentralen und/oder autonomen öffentlichen Einrichtungen, öffentlich-privaten Partnerschaften oder anderen Unternehmen, an denen der Staat Anteile hält, einzubeziehen<sup>56</sup>. Der Parlamentarische Ausschuss für Transparenz und das Abgeordnetenstatut ist an die Stelle des früheren Ethikausschusses getreten, behält jedoch dessen Zuständigkeiten<sup>57</sup>.

**Es wurden neue Vorschriften eingeführt, um die Regelung des “Drehtüreffekts“ zu stärken, für Lobbyarbeit gibt es jedoch nach wie vor keine Regelung.** Die eingeführten Änderungen richten sich an Mitglieder des Vorstands staatseigener Unternehmen, die innerhalb von drei Jahren nach dem Zeitpunkt der Veräußerung oder Konzession von Vermögenswerten, in die sie eingegriffen haben, keine Positionen in den erwerbenden oder konzessionären Unternehmen innehaben dürfen, sowie an Kabinettsmitglieder, für die eine Karenzzeit von drei Jahren eingeführt wurde, in der es verboten ist, in internationalen Organisationen, zu denen die Kabinettsmitglieder institutionelle Beziehungen in öffentlicher Funktion eingegangen sind, untergeordnete Aufgaben oder Beratungstätigkeiten zu übernehmen<sup>58</sup>. Es scheint jedoch wenig überwacht zu werden, wie diese Beschränkungen umgesetzt werden. Was die Lobbyarbeit angeht, so scheiterten die Bemühungen um eine Gesetzesvorlage zur Regelung von Lobbytätigkeiten, nachdem der Präsident eine vom Parlament im Juni 2019 angenommene Gesetzesvorlage zur erneuten Prüfung zurückverwiesen hat<sup>59</sup>. In der Zwischenzeit haben einige Parlamentsfraktionen neue Gesetzentwürfe vorgelegt. Da COVID-19-bezogenen Initiativen Priorität eingeräumt werden musste, hat sich deren Prüfung etwas verzögert.

**Bezüglich des Schutzes von Hinweisgebern gibt es allgemeine Bestimmungen für Beamte<sup>60</sup>.** Die Bestimmungen sehen vor, dass Personen, die Verstöße melden, von denen sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Kenntnis erhalten, in keiner Weise geschädigt werden können, auch nicht durch unfreiwillige Versetzung oder Entlassung. Disziplinarstrafen gegen Hinweisgeber gelten bis zum Beweis des Gegenteils als missbräuchlich, wenn sie bis zu einem Jahr nach der entsprechenden Anzeige verhängt werden. Hinweisgeber haben Anspruch auf Anonymität, bis die Anklageschrift vorliegt. Sie haben außerdem Anspruch auf Zeugenschutzmaßnahmen. Obwohl die Bestimmungen als solche in Kraft sind, betonten die Interessenträger<sup>61</sup>, dass die Umsetzung in die Praxis verbessert werden muss.

### **III. MEDIENPLURALISMUS**

Meinungs- und Informationsfreiheit sowie Medienfreiheit und -pluralismus sind in der Verfassung verankert. In Portugal herrscht eine Kultur der Achtung der redaktionellen

---

<sup>56</sup> Gesetz Nr. 60/2019 vom 13. August, durch das Art. 20 Absatz 1 von Gesetz Nr. 7/93 vom 1. März geändert wurde.

<sup>57</sup> Gesetz Nr. 60/2019 vom 13. August, Artikel 27. -A. Dieser Ausschuss ist befugt, Fälle von Unvereinbarkeit, Handlungsunfähigkeit und Behinderung der Mitglieder des Parlaments zu überprüfen, die Verfahren in Bezug auf das Verhalten der Abgeordneten und Regelverstöße festzulegen und Stellungnahmen und Empfehlungen zu verschiedenen Aspekten der Tätigkeit der Abgeordneten, einschließlich Geschenken und Bewirtungsleistungen, abzugeben.

<sup>58</sup> Gesetz Nr. 52/2019 vom 31. Juli.

<sup>59</sup> Europäische Kommission, Länderbericht Portugal 2020, SWD (2020) 521 final.

<sup>60</sup> Gesetz Nr. 19/2008 vom 21. April.

<sup>61</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal erhaltene Informationen.

Freiheit von Journalisten<sup>62</sup>. Die Medienaufsichtsbehörde überwacht die Tätigkeiten der Medienunternehmen<sup>63</sup>.

**Die Medienaufsichtsbehörde gilt als unabhängig und effizient.** Die Regulierungsbehörde für Soziale Kommunikation (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, ERC) ist ein unabhängiges, auf der Grundlage von Verfassung und Gesetzesrecht errichtetes Verwaltungsorgan<sup>64</sup>. Das Regulierungsmandat der ERC erstreckt sich auf alle juristischen Personen, die Medientätigkeiten im Zuständigkeitsbereich des portugiesischen Staates ausüben, darunter Presseagenturen, Zeitungen, Radiosender und Fernsehanbieter. Die ERC nimmt die ihr durch die Verfassung übertragenen Aufgaben der Medienregulierung unabhängig von Weisungen politischer Instanzen wahr. Sie ist verpflichtet, das Parlament durch Monats- und Jahresberichte sowie den Jahresabschluss über ihre Beschlüsse und Tätigkeiten zu unterrichten. Die ERC umfasst den Regulierungsrat, das Exekutivdirektorium, den Beirat und den Rechnungsprüfer. Dem Regulierungsrat, der für die Festlegung und Durchführung der Regulierungstätigkeiten der ERC zuständig ist, gehören der Vorsitzende, der stellvertretende Vorsitzende und drei Mitglieder des Verwaltungsrats an. Vier der fünf Mitglieder des Regulierungsrates werden vom Parlament gewählt, das fünfte Mitglied wird von den vier zuvor gewählten Mitgliedern berufen. Vorsitzender und stellvertretender Vorsitzender werden aus den fünf Mitgliedern des Verwaltungsrats gewählt. Die fünf Mitglieder des Verwaltungsrats haben eine Amtszeit von fünf Jahren, die nicht verlängert werden kann, und bleiben bis zu ihrer wirksamen Ersetzung oder ihrem tatsächlichen Ausscheiden im Amt. In der Satzung der ERC sind die Bedingungen für das Ausscheiden der Mitglieder und die Entlassung des Regulierungsrates festgelegt. Diese Bestimmungen gewährleisten die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde im Einklang mit den Zielen der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)<sup>65</sup>. Im Medienpluralismus-Monitor 2020 zu Portugal (MPM 2020)<sup>66</sup> wird die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde als sehr gering gefährdet eingestuft.

**Portugal verfügt über einen umfassenden Rahmen zur Gewährleistung transparenter Eigentumsverhältnisse im Medienbereich<sup>67</sup>.** Die Verpflichtung zur Offenlegung der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich und der Medienfinanzierung ist in der Verfassung enthalten, und die diesbezügliche Überwachung fällt in die Zuständigkeit der ERC. Das Gesetz Nr. 78/2015 vom 29. Juli 2015 regelt die Transparenz der Eigentumsverhältnisse, der Verwaltung und der Finanzierung von Einrichtungen, die Medientätigkeiten ausüben. Im MPM 2020 wurde die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich in Portugal als gering gefährdet eingestuft<sup>68</sup>.

---

<sup>62</sup> Im Zeitraum von 2019 bis 2020 verbesserte sich Portugal auf der Rangliste der Pressefreiheit von „Reporter ohne Grenzen“ um zwei Ränge und steht nun weltweit auf Platz 10.

<sup>63</sup> In Artikel 6 des Gesetzes Nr. 53/2005 vom 8. November 2005 zur Errichtung der portugiesischen Medienaufsichtsbehörde, der Satzung der Regulierungsbehörde für Soziale Kommunikation (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, ERC), heißt es: „Alle Einrichtungen, die Medientätigkeiten im Zuständigkeitsbereich des portugiesischen Staates ausüben, unterliegen der Aufsicht und dem Eingreifen des Regulierungsrates [...]“

<sup>64</sup> Portugiesische Medienaufsichtsbehörde, Satzung der ERC (Gesetz Nr. 53/2005 vom 8. November 2005).

<sup>65</sup> Die Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie wurden von der Regierung im Juni 2020 vorgelegt.

<sup>66</sup> Medienpluralismus-Monitor 2020 (2020 Media Pluralism Monitor).

<sup>67</sup> In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Mitgliedstaaten in der überarbeiteten AVMD-Richtlinie aufgefordert werden, Rechtsvorschriften zu erlassen, die vorsehen, dass die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbieter Informationen über ihre Eigentümerstruktur, einschließlich der wirtschaftlichen Eigentümer, zugänglich machen.

<sup>68</sup> Medienpluralismus-Monitor 2020 (2020 Media Pluralism Monitor).



**Es gibt Vorschriften zur Regelung der Transparenz staatlicher Werbung.** Bestimmungen über die Transparenz staatlicher Werbekampagnen sind gesetzlich verankert<sup>69</sup>. Die Werbekampagnen müssen auch den Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge<sup>70</sup> entsprechen, nach denen Auftragnehmer dazu verpflichtet sind, die Durchführung der Verträge zu überwachen, insbesondere im Hinblick auf etwaige Unterverträge und den Erwerb von Werbeflächen. Das Gesetz Nr. 95/2015 enthält auch Maßnahmen für staatliche Werbung in der Regionalpresse und im lokalen und regionalen Radio. Darüber hinaus sieht das Gesetz eine Verteilung von Werbekampagnen zwischen Presse, Radio, Fernsehen und digitalen Medien vor. Die Überwachung der Einhaltung wird der ERC übertragen, die über ein eigenes Webportal verfügt, auf dem alle öffentlichen Werbekampagnen gestartet werden. Mit Auffälligkeiten oder Abweichungen vom Gesetz ist der Rechnungshof zu befassen. Während im MPM 2020 keine Hinweise auf intransparente Regeln oder Situationen in Bezug auf die Verbreitung staatlicher Werbung in Portugal für den Zeitraum 2018–2019 festgestellt wurden, meldeten Journalistenverbände Bedenken hinsichtlich der Kriterien für die Zuweisung eines Medienförderpakets im Jahr 2020 an<sup>71</sup>. Den portugiesischen Behörden zufolge wurden diese Kriterien für die Auswahl der Medien und der Beträge im Dialog mit den Vertretern des Mediensektors festgelegt und binden den Staat an den Kauf von Zeit/Flächen für institutionelle Werbung in den Medien für die jeweilige Gruppe entsprechend den vereinbarten Beträgen.

**Es wurden Vorkehrungen getroffen, um die Unabhängigkeit der Medien zu gewährleisten und die Ausübung journalistischer Berufe vor der Einflussnahme staatlicher Stellen zu schützen.** Insbesondere verbietet die Verfassung jegliche politische oder wirtschaftliche Einflussnahme und jede Form der Zensur. Die Unabhängigkeit von Journalisten wurde auch in dem mit dem Gesetz Nr. 1/99 vom 13. Januar 1999 angenommenen Journalistenstatut verankert. Im MPM 2020 wurde das Risiko einer politischen Einflussnahme auf die Medien als gering eingestuft<sup>72</sup>.

**Zwar sind grundlegende Schutzstandards für Journalisten gut etabliert, doch wird Verleumdung mit Freiheitsstrafe geahndet.** Portugals Rahmen für den Schutz von Journalisten ist umfassend und gut etabliert<sup>73</sup>. Nach der Verfassung unterliegen Straftaten, die gegen Journalisten in Ausübung ihres Berufs begangen werden, der Zuständigkeit der Gerichte und der unabhängigen Medienaufsichtsbehörde. Dementsprechend hat die ERC auch die Aufgabe, die Pressefreiheit zu gewährleisten. In Bezug auf die grundlegenden Schutzstandards werden die Risiken im MPM 2020 als gering eingeschätzt<sup>74</sup>. Beleidigung

---

<sup>69</sup> Gesetz Nr. 95/2015 vom 17. August 2015.

<sup>70</sup> Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, Gesetzesdekret Nr. 18/2008 vom 29. Januar 2008.

<sup>71</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal erhaltene Informationen. Das Medienförderpaket ist eine befristete Sonderregelung für den Kauf institutioneller Werbung durch den Staat im Jahr 2020 in Fernsehen, Radio und Printmedien zur Information der Bürger über COVID-19 (Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020). Insgesamt 15 Millionen Euro, 75 % für nationale Medien und 25 % für regionale und lokale Medien. Der Kauf ist gesetzlich geregelt (Gesetzesdekret 20-A/2020 vom 6. Mai 2020) und seine Bedingungen sind in einer Verordnung (Ministerratsbeschluss Nr. 38-B/2020 vom 15. Mai) definiert. Der Kauf unterliegt den Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und dem Rechtsrahmen für institutionelle Werbung durch den Staat (Gesetz Nr. 95/2015 vom 17. August 2015).

<sup>72</sup> Medienpluralismus-Monitor 2020 (2020 Media Pluralism Monitor).

<sup>73</sup> In diesem Zusammenhang sei auch daran erinnert, dass die Mitgliedstaaten im Einklang mit den in der Empfehlung 2016/4 des Europarats festgelegten europäischen Standards „einen umfassenden Rechtsrahmen schaffen sollten, der es Journalisten und anderen Medienakteuren ermöglicht, wirksam und ohne Angst zur öffentlichen Debatte beizutragen“. Empfehlung CM/Rec(2016)4 des Ministerkomitees des Europarates (Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers of Council of Europe), Ziffer I-2.

<sup>74</sup> Medienpluralismus-Monitor 2020 (2020 Media Pluralism Monitor).

und Verleumdung werden jedoch mit Freiheitsstrafe geahndet<sup>75</sup>, obwohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinen Urteilen auf Verstöße gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung hingewiesen hat<sup>76</sup>. Seit der Einrichtung der Plattform des Europarates für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten im Jahr 2015 wurden keine Warnmeldungen zu Portugal veröffentlicht.

**Der Zugang zu Informationen und Dokumenten, die sich im Besitz von Behörden befinden, wird durch spezielle Rechtsvorschriften gewährleistet.** Mit diesen Rechtsvorschriften soll die Ausübung journalistischer Aufgaben erleichtert werden. Während die Verfassung das Recht von Journalisten auf Zugang zu Informationsquellen garantiert<sup>77</sup>, regeln die allgemeinen Vorschriften<sup>78</sup> den Zugang zu Verwaltungsdokumenten und Verwaltungsinformationen. Bei Missachtung des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten kann bei den Verwaltungs- und Finanzgerichten Beschwerde eingelegt werden. Eine Beschwerde kann auch bei der unabhängigen Verwaltungskommission für den Zugang zu Verwaltungsdokumenten eingereicht werden; die Stellungnahmen zu Beschwerden sind jedoch für öffentliche Einrichtungen nicht bindend.

#### **IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM SYSTEM DER GEGENSEITIGEN KONTROLLE**

Portugal ist eine repräsentative demokratische Republik mit einem direkt gewählten Präsidenten und einem Einkammerparlament. Im semipräsidentiellen Regierungssystem verfügt der Präsident der Republik, der durch direkte Volksabstimmung gewählt wird, über bedeutende verfassungsrechtliche und politische Befugnisse, einschließlich der Befugnis, das Parlament aufzulösen<sup>79</sup>. Der Ministerpräsident ist befugt, die allgemeine Politik der Regierung zu lenken und die Maßnahmen aller Minister zu koordinieren und abzustimmen<sup>80</sup>. Parlament und Regierung teilen sich die Gesetzgebungskompetenz. Die Mitglieder des Parlaments und die Fraktionen, die Regierung, die Regionalversammlungen und eine Gruppe von mindestens 20 000 Bürgern haben das Recht, gesetzgeberisch tätig zu werden. Der unabhängige Bürgerbeauftragte hat die Aufgabe, die Freiheiten, Rechte und Garantien der Bürger zu schützen und zu fördern, und hat das Recht, eine Verfassungsmäßigkeitsprüfung einzuleiten.

**Das Verfassungssystem sieht Garantien für das System der gegenseitigen Kontrolle vor.** Das Verfassungsgericht kann eine Ex-ante<sup>81</sup>- oder Ex-post<sup>82</sup>-Kontrolle der

---

<sup>75</sup> Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (Centre for Media Pluralism and Media Freedom) (2019), Entkriminalisierung der Verleumdung (Decriminalisation of Defamation) – Factsheet. Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Aussetzung der Vollstreckung der Freiheitsstrafe in den Verleumdungsstrafsachen möglich ist und in der Praxis zur Anwendung kommt.

<sup>76</sup> Insbesondere stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Urteil vom 8. Oktober 2019 in den Rechtssachen, *L.P. und Carvalho gegen Portugal* (Beschwerden Nr. 24845/13 und 49103/15) fest, dass „die gegen L.P. verhängte Geldbuße zwar gering war und seine Verurteilung nicht zu einem Strafregister führte, dass aber die Verhängung einer strafrechtlichen Sanktion als solche eine abschreckende Wirkung auf die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung hatte.“ Die beiden Beschwerden bezogen sich auf Rechtssachen, die von zwei Rechtsanwälten vor die portugiesischen Gerichte gebracht wurden, die der Meinung waren, dass ihr Recht auf freie Meinungsäußerung in Ausübung ihrer beruflichen Pflichten verletzt worden war.

<sup>77</sup> Das durch das Gesetz Nr. 1/99 vom 13. Januar 1999 gebilligte Journalistenstatut enthält Bestimmungen, die dieses Recht gewährleisten sollen (Artikel 8).

<sup>78</sup> Gesetz Nr. 26/2016 vom 22. August 2016.

<sup>79</sup> Artikel 133 Buchstabe e der Verfassung der Portugiesischen Republik.

<sup>80</sup> Artikel 201 der Verfassung der Portugiesischen Republik.

<sup>81</sup> Artikel 278 der Verfassung der Portugiesischen Republik.

Verfassungsmäßigkeit vornehmen und auch nicht erfolgte gesetzgeberische Maßnahmen, die zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Normen erforderlich wären, beanstanden<sup>83</sup>. Während sowohl das Parlament als auch die Regierung gesetzgeberisch tätig werden können, behält die Verfassung die Gesetzgebungskompetenz in bestimmten Angelegenheiten dem Parlament vor<sup>84</sup>. Das Verfassungsgericht kann die Verfassungswidrigkeit von Regierungsakten erklären, die gegen diese Zuständigkeitsverteilung verstoßen haben. Darüber hinaus kann eine Gruppe von zehn Abgeordneten beantragen, dass die Gesetzgebungsakte der Regierung dem Parlament zur Überprüfung vorgelegt werden<sup>85</sup>.

**Der Gesetzgebungsprozess sieht die Einbeziehung von Interessenträgern vor, und es gibt Garantien für Transparenz.** In bestimmten Fällen ist die Beteiligung von Vertretern der Zivilgesellschaft am Gesetzgebungsverfahren in der Verfassung verankert. Der Oberste Justizrat und der Oberste Rat der Staatsanwaltschaft sind nicht nur befugt, Gutachten abzugeben, sondern auch Gesetzgebungsinitiativen zur Effizienz und Verbesserung der Justizorgane vorzuschlagen<sup>86</sup>. Die Gesetzesinitiative der Regierung unterliegt einer Folgenabschätzung der wirtschaftlichen Kosten und Nutzen des Legislativvorschlags<sup>87</sup>. Während die Verfassung die Möglichkeit vorsieht, einen Gesetzesentwurf einem Dringlichkeitsverfahren zu unterziehen, was eine Verkürzung der Fristen für die Erörterung und Prüfung des Vorschlags bewirkt, hängt die Vorlage im Dringlichkeitsverfahren von der Stellungnahme des zuständigen parlamentarischen Ausschusses und einer Debatte im Plenum ab.

**Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie wurden Notfallbefugnisse ausgeübt.** Nach Anhörung des Staatsrats und der Regierung<sup>88</sup> wurde vom Präsidenten der Republik der nationale Notstand ausgerufen und vom Parlament genehmigt<sup>89</sup>. Der Notstand wurde anschließend zweimal verlängert<sup>90</sup>. Die Regierung muss dem Parlament Berichte über die Anwendung des Notstands vorlegen<sup>91</sup>, die es dem Parlament ermöglichen, auch eine Ex-post-Kontrolle der getroffenen Maßnahmen vorzunehmen, und ihm das Recht einräumen, bei

---

<sup>82</sup> Die portugiesische Regelung unterscheidet zwischen „abstrakter“ und „konkreter“ Ex-post-Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit. Erstere kann auch vom Bürgerbeauftragten und vom Generalstaatsanwalt, Letztere auch von Einzelpersonen in die Wege geleitet werden.

<sup>83</sup> Artikel 283 der Verfassung der Portugiesischen Republik.

<sup>84</sup> Artikel 164 und 165 der Verfassung der Portugiesischen Republik.

<sup>85</sup> Artikel 169 der Verfassung der Portugiesischen Republik.

<sup>86</sup> Art. 149 Absatz 1 Buchstaben i und j des Gesetzes Nr. 21/85 vom 30. Juli und Art. 21 Absatz 2 Buchstaben f und i des Gesetzes Nr. 68/2019 vom 27. August.

<sup>87</sup> Artikel 55 des Gesetzesdekrets Nr. 169-B/2019 vom 3. Dezember 2019. Den Legislativvorschlägen des Parlaments sollten eine Bewertung der geschlechterspezifischen Auswirkungen und, soweit möglich, Informationen über Kosten und Nutzen der Anwendung des Legislativvorschlags vorausgehen (Artikel 131 Absatz 2 Buchstaben g und h der Geschäftsordnung des Parlaments der Republik Nr. 1/2007 vom 19. Juli 2007 in der geänderten Fassung).

<sup>88</sup> Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 14-A/2020 vom 18. März 2020.

<sup>89</sup> Entschließung des Parlaments der Republik Nr. 15-A/2020 vom 18. März 2020.

<sup>90</sup> Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 17-A/2020 vom 2. April 2020; Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 20-A/2020 vom 17. April 2020. Der Notstand endete am 3. Mai 2020. In diesem Zusammenhang wurde die Ausübung mehrerer Grundrechte teilweise ausgesetzt – Artikel 4 des Dekrets Nr. 14-A/2020 des Präsidenten der Republik enthält eine vollständige Liste der Rechte, die der Einschränkung unterliegen; In Artikel 5 desselben Dekrets sind die Rechte aufgeführt, die durch die Erklärung des Notstands nicht berührt werden können.

<sup>91</sup> Die Regierung ist für die Erklärung des Notstands zuständig und ist verpflichtet, den Präsidenten der Republik und das Parlament über alle erlassenen Rechtsakte auf dem Laufenden zu halten (Artikel 17 des Gesetzes Nr. 44/86 über den Ausnahmezustand und Notstand vom 30. September 1986). Artikel 29 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 44/86 über den Ausnahmezustand und Notstand vom 30. September 1986.

Verstößen gegen die Bestimmungen zur Erklärung des Notstands zivil- oder strafrechtliche Verfahren einzuleiten<sup>92</sup>.

**Der Bürgerbeauftragte verfügt über wichtige Befugnisse zur Wahrung der Grundrechte.** Der Bürgerbeauftragte („*Provedor de Justiça*“), der auch die nationale Instanz zur Verhütung von Folter ist, wurde von der Globalen Allianz der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (GANHRI) der Vereinten Nationen mit der Akkreditierungsstufe „A“ neu akkreditiert<sup>93</sup>. Sein Mandat umfasst die Verteidigung und Förderung der Grundrechte und -freiheiten, um auf informellem Wege die Gerechtigkeit und die Rechtmäßigkeit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zu gewährleisten. Der Bürgerbeauftragte ist berechtigt, alle Informationen anzufordern und alle Ermittlungen und Untersuchungen durchzuführen, die er für notwendig erachtet. Die nicht gerechtfertigte mangelnde Zusammenarbeit mit dem Bürgerbeauftragten stellt ein Verbrechen des Ungehorsams dar. Der Bürgerbeauftragte ist auch befugt, eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen (sowohl für Handlungen als auch für Unterlassungen) zu verlangen und Empfehlungen an das Parlament zu richten. Der Bürgerbeauftragte berichtet über die Achtung der Unabhängigkeit und Integrität des Organs bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben durch die Behörden<sup>94</sup>. Im Jahr 2019 empfahl der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes Portugal, dem Amt des Bürgerbeauftragten angemessene Mittel für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes zur Verfügung zu stellen<sup>95</sup>.

**Das portugiesische Recht enthält Vorkehrungen zum Schutz der Bürgerbeteiligung.** Der Raum der Zivilgesellschaft gilt als offen<sup>96</sup>. Aufgrund ihrer wichtigen Rolle bei der Umsetzung sozialer, kultureller, ökologischer, staatsbürgerlicher und wirtschaftlicher Programme erhalten NRO im Bereich der Zusammenarbeit und Entwicklung einen besonderen rechtlichen Status<sup>97</sup>. Frauen-, Migranten-, Jugend- und Behindertenverbände sowie Umweltschutzverbände unterliegen ebenfalls spezifischen Rechtsvorschriften. Der bestehende Rahmen scheint den zivilgesellschaftlichen Organisationen einen offenen Raum zu bieten und es ihnen zu ermöglichen, ohne besondere Risiken für ihre Autonomie und

---

<sup>92</sup> Die Regierung legte dem Parlament für jede Phase des Notstands drei Berichte vor (portugiesische Regierung – Innenministerium (2020), Bericht über die Erklärung des Notstands vom 19. März bis 2. April 2020; Bericht über die zweite Erklärung des Notstands vom 3. April bis 17. April 2020; Bericht über die dritte Erklärung des Notstands vom 18. April bis 2. Mai 2020; diese wurden gebilligt (Entschließung des Parlaments der Republik Nr. 49/2020 vom 5. Juni 2020; Entwurf einer Entschließung des Parlaments der Republik Nr. 586/XIV vom 23. Juli 2020; Entwurf einer Entschließung des Parlaments der Republik Nr. 587/XIV vom 23. Juli 2020).

<sup>93</sup> Globale Allianz der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI), Unterausschuss für Akkreditierung (Sub-Committee on Accreditation, SCA) (2017), Akkreditierungsbericht – November 2017.

<sup>94</sup> Europäisches Netzwerk für nationale Menschenrechtsinstitutionen (European Network on National Human Rights Institutions) (2020), The Rule of Law in the European Union – Reports of National Human Rights Institutions (Die Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union – Berichte nationaler Menschenrechtsinstitutionen).

<sup>95</sup> Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes (United Nations Committee on the Rights of the Child) (2019), abschließende Bemerkungen zum kombinierten fünften und sechsten regelmäßigen Bericht Portugals; Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (European Union Agency for Fundamental Rights, FRA) (2020), Beitrag der FRA zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 (Contribution from FRA for the 2020 Rule of Law Report).

<sup>96</sup> Bewertung durch CIVICUS; für die Bewertungen wird eine Skala mit fünf Kategorien angewandt, die wie folgt definiert sind: offen, eingengt, beschränkt, unterdrückt und geschlossen.

<sup>97</sup> Gesetz Nr. 66/98 vom 14. Oktober.

Sicherheit tätig zu sein<sup>98</sup>. Es wird jedoch berichtet, dass NRO mit Herausforderungen im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit von Finanzmitteln und der geringeren Vielfalt von Finanzierungsquellen konfrontiert sind<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Europäisches Netzwerk für nationale Menschenrechtsinstitutionen (European Network on National Human Rights Institutions) (2020), The Rule of Law in the European Union – Reports of National Human Rights Institutions (Die Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union – Berichte nationaler Menschenrechtsinstitutionen).

<sup>99</sup> Siehe vorhergehende Fußnote.



## **Anhang I: Liste der Quellen in alphabetischer Reihenfolge. \***

\* *Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 eingegangen sind, ist abrufbar unter (Website der Kommission).*

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2020), Submission to the European Commission in the context of the preparation of the first annual Rule of Law Report.

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

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

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

Conselho Superior da Magistratura (2019), Comunicado, 8. April 2019. <https://www.csm.org.pt/2019/04/08/gabinetes-de-apoio-aos-juizes-esclarecimento/>.

Conselho Superior da Magistratura (2020), Comunicado, 3. März 2020. <https://www.csm.org.pt/2020/03/03/averiguacao-aos-procedimentos-de-distribuicao-comunicado/>.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (2019), Relatório Anual – 2018. [http://www.cstaf.pt/documentos/Relatório\\_CSTAF\\_2018.pdf](http://www.cstaf.pt/documentos/Relatório_CSTAF_2018.pdf).

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

Europäische Kommission (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020), EU-Justizbarometer.

Europäische Kommission (2019), 2019 Country Report Portugal, SWD(2019)1021 final.

Europäische Kommission (2020), Country report Portugal, SWD(2020)521 final.

Europäisches Netz der Räte für das Justizwesen (2020), Contribution to the online stakeholder consultation for the 2020 Rule of Law Report.

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

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

Europarat: Ministerkomitee (2018), H46-20 Vicente Cardoso group v. Portugal (Beschwerde Nr. 30130/10) – Supervision of the execution of the European Court's judgments CM/Del/Dec(2018)1331/H46-20.

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

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

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

Generaldirektion Kommunikation (2020), Special Eurobarometer 502 on Corruption.

Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 19. November 2019, *A. K.*, verbundene Rechtssachen C-585/18, C-624/18 und C-625/18.

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

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



- GRECO (2016), Third evaluation round, Addendum to the Second Compliance Report on Portugal.
- GRECO (2019), Fourth evaluation round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Interim compliance report Portugal.
- Partido Social Democrata, Comunicado de Imprensa, 30. August 2019. <https://www.psd.pt/rui-rio-apresentou-medidas-para-a-justica/>.
- Portugiesische Medienaufsichtsbehörde, Satzung der ERC (Gesetz Nr. 53/2005 vom 8. November).  
<http://www.erc.pt/download.php?info=YTozOntzOjU6ImFjY2FvIjtzOjg6ImRvd25sb2FkljtzOjg6ImZpY2hlaXJvIjtzOjM5OiJtZWVpYS9maWN0ZWlyb3Mvb2JqZWV0b19vZmZsaW5lLzI1MC5wZGYiO3M6NjoidGl0dWxvIjtzOjE1OiJtdGF0dXRleYtvZitFUkMiO30=>.
- Portugiesische Regierung – Innenministerium (2020), Bericht über die Erklärung des Notstands vom 19. März bis 2. April 2020.
- Portugiesische Regierung – Innenministerium (2020), Bericht über die zweite Erklärung des Notstands vom 3. April bis 17. April 2020.
- Portugiesische Regierung – Innenministerium (2020), Bericht über die dritte Erklärung des Notstands vom 18. April bis 2. Mai 2020.
- Portugiesische Regierung (2020), Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.
- Rat der Europäischen Union (2020), Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 zum nationalen Reformprogramm Portugals 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2020.
- Staatsanwaltschaft – Gerichtsbezirk Lissabon (2019), Jahresbericht 2018.
- Staatsanwaltschaft – Gerichtsbezirk Porto (2020), Jahresbericht 2019.
- Transparency International (2020), Corruption Perceptions Index. <https://www.transparency.org/en/countries/portugal>.
- Transparency International Portugal (2020), Written contribution to the 2020 Rule of Law Report.
- United Nations Committee on the Rights of the Child (2019), Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Portugal.
- Virtueller Länderbesuch in Portugal im Zusammenhang mit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.
- Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (2019), Decriminalisation of Defamation – Factsheet. [https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation\\_Infographic.pdf](https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf).
- Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (2020), 2020 Media Pluralism Monitor. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

## **Anhang II: Länderbesuch in Portugal**

Die Kommissionsdienststellen führten im Juni 2020 virtuelle Treffen mit folgenden Stellen durch:

- Bürgerbeauftragter
- Generalinspektion für Finanzen
- Generalstaatsanwaltschaft
- Journalistenverband
- Komitee für die Erlaubnis zur Ausübung der beruflichen Tätigkeit von Journalisten
- Medienaufsichtsbehörde
- Ministerium der Justiz
- Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten
- Oberster Gerichtshof
- Oberster Justizrat
- Oberster Rat der Staatsanwaltschaft
- Oberster Rat der Verwaltungs- und Finanzgerichte
- Oberster Verwaltungsgerichtshof
- Rat für die Korruptionsprävention
- Rechnungshof
- Rechtsanwaltskammer
- Transparency International – Portugal
- Union der Staatsanwälte
- Wissenschaftlicher Experte
- Zentrale Abteilung für strafrechtliche Maßnahmen und Ermittlungen (DCIAP)

\* Die Kommission traf sich außerdem in mehreren horizontalen Zusammenkünften mit den folgenden Organisationen:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom, ECPMF)
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Internationale Föderation für Menschenrechte (Fédération internationale pour les droits humains, FIDH)
- Internationale Juristenkommission (International Commission of Jurists, ICJ)
- Internationales Presseinstitut (International Press Institute, IPI)
- Konferenz Europäischer Kirchen
- Lifelong learning Plattform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter ohne Grenzen
- Transparency International EU