



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2021
SWD(2021) 723 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 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 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -
{SWD(2021) 718 final} - {SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} -
{SWD(2021) 721 final} - {SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

ZUSAMMENFASSUNG

In Bezug auf die Effizienz des portugiesischen Justizsystems bestehen nach wie vor Herausforderungen, insbesondere bei den Verwaltungs- und Finanzgerichten. Um diese Herausforderungen anzugehen, hat die Regierung unter anderem die Schiedsstellen für Verwaltungsangelegenheiten verstärkt und Entlastungsteams eingerichtet. Außerdem sind Maßnahmen im Gange, um den Mangel an personellen Ressourcen zu beheben und in die Digitalisierung zu investieren. Nachdem wiederholt Bedenken hinsichtlich der Geschäftsverteilungspläne an den Gerichten geäußert wurden, unternimmt der Oberste Justizrat jetzt Schritte zur Verbesserung der Fallverwaltung durch ein transparenteres Zuweisungssystem. Derzeit laufen Initiativen zur Stärkung der Integrität des Justizsystems, insbesondere werden Verhaltenskodizes für Richter und Staatsanwälte erstellt. Die hierarchischen Beziehungen innerhalb der Staatsanwaltschaft sind weiterhin in der Diskussion. Mit dem Thema befasst sich derzeit das Oberste Verwaltungsgericht. Diskutiert werden auch Reformen des Strafverfahrensrechts, um eine zügigere Behandlung komplexer Fälle zu ermöglichen. Es ist wichtig, dass diese Punkte in Konsultation mit allen relevanten Interessenträgern behandelt und europäische Standards berücksichtigt werden.

Zu der von der Regierung angenommenen Antikorruptionsstrategie 2020–2024 steht die Abstimmung im Parlament noch aus. Damit soll dem langjährigen Erfordernis, einen soliden Rahmen für die Korruptionsbekämpfung zu schaffen, Rechnung getragen werden. Die Regierung hat Maßnahmen vorgeschlagen, um eine effizientere Behandlung komplexer Korruptionsfälle zu gewährleisten. Die Bemühungen zur Verbesserung der Erfolgsbilanz bei Ermittlungen und Strafverfolgungen im Bereich Korruption werden zwar fortgesetzt, doch halten die Strafverfolgungsbehörden den Mangel an Ressourcen bei der Polizei und Staatsanwaltschaft für besorgniserregend. Mit einer neuen Änderung wurde die Reform des Vermögenserklärungssystems von 2019 abgeschlossen. Die Transparenzstelle, die mit der Überprüfung der Offenlegungen beauftragt wurde, ist jedoch noch nicht einsatzbereit. Während die im Jahr 2019 aktualisierten Vorschriften zur Regelung des „Drehtüreffekts“ noch umgesetzt werden müssen, wird derzeit im Parlament über eine neue Gesetzesvorlage zur Regelung von Lobbytätigkeiten beraten, und es gibt Pläne, die Gesetzgebung zu Hinweisgebern zu überarbeiten. Die dem Rat für Korruptionsprävention zugewiesenen Ressourcen sind nach wie vor begrenzt. Es wurde ein Antikorruptionsmechanismus geschaffen, um die Präventionskapazitäten zu stärken. Mehrere Empfehlungen auf nationaler Ebene hatten die im Rahmen der COVID-19-Pandemie bestehenden Korruptionsrisiken (einschließlich Interessenkonflikte) zum Gegenstand.

Die Zuständigkeiten der Medienaufsichtsbehörde wurden im Einklang mit der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste erweitert und erstrecken sich nun auch auf Videoplattformen, Medienkompetenz und neue Melde- und Registrierungspflichten. Die Regierung hat medienpezifische Unterstützungsmaßnahmen ergriffen, um die Schwierigkeiten, die den Medien aufgrund der COVID-19-Pandemie entstanden sind, zu verringern. Der Rechtsrahmen gewährleistet den Schutz von Journalisten. Nichtsdestotrotz gab es Fälle von Drohungen gegen Journalisten und Einschränkungen ihrer beruflichen Tätigkeit, darunter einen Fall von Überwachung, mit dem Ziel, die Quellen von Journalisten zu ermitteln. Die Generalstaatsanwaltschaft hat hierzu eine Untersuchung eingeleitet, die vom Obersten Rat der Staatsanwaltschaft zu prüfen ist. Die Interessenträger weisen auch darauf hin, dass es an einer systematischen Erhebung von Daten über Drohungen oder Gewalt gegen Journalisten, insbesondere auf das Internet bezogen, mangelt.

Es wurden Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz der Rechtsetzung und der Qualität der Gesetzgebung angenommen. Insbesondere zielt die neue Geschäftsordnung des Parlaments darauf ab, Interessenträger stärker in das Gesetzgebungsverfahren einzubeziehen. Die Ausübung der Notfallbefugnisse durch die Regierung während des mit der COVID-19-Pandemie verbundenen nationalen Ausnahmezustands unterlag der Genehmigung durch das Parlament und einer Ex-post-Kontrolle durch das Parlament, die Gerichte und den Bürgerbeauftragten. Die COVID-19-Pandemie und die Notfallmaßnahmen haben sich auf die Arbeit der zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgewirkt, die besondere Unterstützung erhielten. Durch ein neues Gesetz über das Statut der Gemeinnützigkeit soll der Rechtsrahmen konsolidiert werden. Der Raum der Zivilgesellschaft wird zwar als offen angesehen, doch zeigen sich neue Herausforderungen, vor allem, da es Fälle von Feindseligkeiten und Druck gegenüber zivilgesellschaftlichen Organisationen und Menschenrechtsverteidigern gab.

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.¹ 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) üben die Disziplinargewalt gegen die betreffenden Richter und Staatsanwälte aus 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 von dem für sie jeweils zuständigen 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 autonom im Verhältnis zur Exekutive. Sie verfügt über ein eigenes Verwaltungssystem, in dem die Generalstaatsanwaltschaft das höchste Organ ist. Portugal ist an der Europäischen Staatsanwaltschaft beteiligt. Die Rechtsanwaltskammer ist eine unabhängige juristische Person des öffentlichen Rechts und nimmt in Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse Regulierungsaufgaben wahr.

Unabhängigkeit

Die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz liegt in Portugal im Bereich durchschnittlich bis gering, wobei in den letzten fünf Jahren keine eindeutige Tendenz festgestellt wurde. Im Jahr 2021 war die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz unter den Unternehmen rückläufig (nur 39 % bezeichneten sie als „eher gut“ oder „sehr gut“), und sie wird als gering eingestuft.² In der breiten Öffentlichkeit verbesserte sich die

¹ Es gibt Strafgerichte, Seegerichte, Gerichte für geistiges Eigentum, Wettbewerbs-, Regulierungs- und Überwachungsgerichte, zentrale Ermittlungsgerichte für Strafsachen, Schiedsgerichte und Friedensrichter, und ihre Anzahl und Zuständigkeit ist hauptsächlich in den entsprechenden Rechtsvorschriften festgelegt (Gesetz Nr. 62/2013 vom 26.8.2013 und Gesetz Nr. 78/2001 vom 13.7.2001).

² Schaubild 50, EU-Justizbarometer 2021. Der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz wird wie folgt eingeteilt: sehr gering (unter 30 % der Befragten empfinden die Unabhängigkeit der Justiz als eher

wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz, blieb aber durchschnittlich: 48 % sind der Ansicht, dass sie „eher gut“ oder „sehr gut“ sei.³ Dies stellt eine Umkehr des seit 2018 verzeichneten rückläufigen Trends dar.

Das System für die Zuweisung von Rechtssachen an den Gerichten wurde einer Prüfung durch den Obersten Justizrat unterzogen, der Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz erlassen hat. Obwohl die Zuweisung von Rechtssachen elektronisch über ein System, das nach dem Zufallsprinzip arbeitet, erfolgt, ist eine manuelle Zuweisung in Ausnahmefällen⁴ möglich. Um bei den Fällen, die manuell zugewiesen werden, für Transparenz zu sorgen und Unregelmäßigkeiten zu verhindern, erließ der Oberste Justizrat die Verordnung Nr. 269/2021, in der die Grundsätze, Kriterien, Anforderungen und Verfahren für Änderungen, Einschränkungen oder Aussetzungen der Verteilung von Rechtssachen vor Gerichten festgelegt sind.⁵ Die neue Verordnung zielt im Einklang mit den europäischen Standards⁶ darauf ab, die Grundsätze des gesetzlichen Richters, der Rechtmäßigkeit, des Verbots der Verweisung des Falls sowie der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte sicherzustellen. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 erwähnt,⁷ veranlassten Vorwürfe über Unregelmäßigkeiten bei der zufälligen Zuweisung von Fällen an den Gerichten den Obersten Justizrat dazu, Untersuchungen zu möglichen Unregelmäßigkeiten durchzuführen. Im Juli 2020, nachdem Fälle von manuellen Zuweisungen an Berufungsgerichte des Zeitraums von 2017 bis 2020 untersucht wurden, befand der Oberste Justizrat, dass keine Beweise für eine ungerechtfertigte manuelle Zuweisung vorliegen, und schloss die Untersuchung ohne Disziplinarverfahren ab.⁸ Nach einer Untersuchung, bei der in drei Fällen Unregelmäßigkeiten bei der Zuweisung von Rechtssachen vor das Berufungsgericht in Lissabon mit Hinweisen auf Amtsmissbrauch festgestellt wurden, beschloss der Oberste Justizrat jedoch, Disziplinarverfahren gegen die Richter, darunter den vorsitzenden Richter und den ehemaligen vorsitzenden Richter dieses Gerichts, einzuleiten.⁹ Nachdem neue Bedenken hinsichtlich der Zuweisung von Rechtssachen am Zentralen Ermittlungsgericht für Strafsachen in Lissabon¹⁰ aufkamen, ordnete der Oberste Justizrat im April 2021 eine neue Untersuchung¹¹ an, die keine Hinweise auf das Vorliegen von Disziplinarverstößen ergab¹².

Initiativen zur Stärkung der Integrität des Justizsystems sind im Gange. Im Statut der Staatsanwaltschaft und im Statut der Richter¹³ sind Vorschriften über die für Staatsanwälte¹⁴

gut und sehr gut); gering (zwischen 30 und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 und 59 %), hoch (zwischen 60 und 75 %), sehr hoch (über 75 %).

³ Schaubild 48, EU-Justizbarometer 2021.

⁴ Dazu gehören beispielsweise die Neuzuweisung von Fällen während eines Krankenstands oder um für eine ausgewogene Verteilung der Rechtssachen unter den Richtern zu sorgen oder auf Unvereinbarkeiten zu reagieren.

⁵ Die Verordnung gilt nicht für Verwaltungs- und Finanzgerichte.

⁶ Nach europäischen Standards sollte die Zuweisung von Fällen objektiven, zuvor festgelegten Kriterien folgen (Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarats, Rn. 24).

⁷ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal, S. 4.

⁸ Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 4; Jahresbericht 2020 – Oberster Justizrat, S. 17.

⁹ Beitrag des Obersten Justizrats zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 12.

¹⁰ Im Jahr 2019 wurden bereits Bedenken geäußert, die zu einer Untersuchung führten. Diese wurde 2019 ohne Disziplinarverfahren abgeschlossen.

¹¹ Oberster Justizrat, Pressemitteilung vom 14. April 2021.

¹² Oberster Justizrat, Pressemitteilung vom 4. Mai 2021.

¹³ Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal, S. 4.

und Richter¹⁵ geltenden Pflichten und Unvereinbarkeiten enthalten. Gemäß dem jeweiligen Statut sind der Oberste Justizrat¹⁶ und der Oberste Rat der Staatsanwaltschaft¹⁷ für die Kontrolle der Einkommens- und Vermögenserklärungen von Richtern und Staatsanwälten sowie für die Genehmigung der dafür notwendigen Rechtsinstrumente zuständig. Dementsprechend erließ der Oberste Justizrat am 12. Januar 2021 eine Verordnung über Erklärungspflichten.¹⁸ Der Oberste Rat der Staatsanwaltschaft hat am 20. Oktober 2020 ebenfalls ein Projekt für einen Verhaltenskodex genehmigt, das Gegenstand einer öffentlichen Konsultation war.¹⁹ Die endgültige Fassung des Verhaltenskodex wurde noch nicht angenommen. Ein Verhaltenskodex für Richter der Verwaltungs- und Steuergerichtsbarkeit, mit dem ein Rahmen ethischer Standards, Grundsätze und Pflichten für die Ausübung der richterlichen Aufgaben und die Einhaltung der Verpflichtungen bei Einkommenserklärungen, Interessenkonflikten und Angelegenheiten in Bezug auf institutionelle Angebote und Bewirtschaftungsleistungen festgelegt werden soll, muss gleichfalls noch vom Obersten Rat der Verwaltungs- und Finanzgerichte genehmigt werden.²⁰ Der Oberste Rat der Verwaltungs- und Finanzgerichte hat ferner ein Projekt für eine Verordnung über die Meldepflichten von Richtern der Verwaltungs- und Steuergerichtsbarkeit in Bezug auf Einkünfte, Vermögenswerte, Interessen, Unvereinbarkeiten und Hindernisse sowie Verfahren und Inspektionen genehmigt.²¹ Darüber hinaus legte der Berufsverband der Richter im November 2020 ein umfassendes Paket aus Vorschlägen zur Stärkung der Transparenz und Integrität des Justizsystems vor, das unter anderem verbesserte Meldewege sowohl für Bürger als auch für Richter, insbesondere in Fällen von ungebührlicher Einflussnahme oder diesbezüglichen Versuchen, vorsieht.²² Der Oberste Justizrat hat sich bisher nicht mit den Vorschlägen des Berufsverbands der Richter befasst.

Das System der hierarchischen Weisungen an Staatsanwälte wird gerichtlich geprüft. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 erwähnt,²³ enthält das im Jahr 2020 in Kraft getretene neue Statut der Staatsanwaltschaft Bestimmungen, mit denen die Grenzen des hierarchischen Eingreifens in Strafverfahren klargestellt werden sollen²⁴. Im November 2020 wurde durch eine neue verbindliche Richtlinie des Generalstaatsanwalts²⁵ die Möglichkeit geschaffen, einem nachgeordneten Staatsanwalt in einem Strafverfahren konkrete Anweisungen zu erteilen. Gemäß der neuen Richtlinie sollen solche Anweisungen stets schriftlich in die entsprechende Verwaltungsakte eingetragen werden, und es besteht die Möglichkeit, Anweisungen abzulehnen. Interessenträger im Justizwesen äußerten Bedenken darüber, dass diese Richtlinie in die interne Autonomie der Staatsanwälte eingreifen und in direktem Widerspruch zu den Bestimmungen des Statuts der Staatsanwaltschaft stehen

¹⁴ Gesetz Nr. 68/2019 vom 27. August 2019, Kapitel II, Abschnitt I.

¹⁵ Gesetz Nr. 67/2019 vom 27. August 2019, Kapitel II, Abschnitt I.

¹⁶ Ebd., Artikel 149 Absatz 1 Buchstabe x.

¹⁷ Gesetz Nr. 68/2019 vom 27. August 2019, Artikel 21 Absatz 3 Buchstabe a.

¹⁸ Im Juni 2020 genehmigte der Oberste Justizrat ein Projekt für einen Verhaltenskodex. Im Januar 2021 wurde das Projekt in zwei Teile unterteilt: „Verhaltenskodex“ und „Ethikkodex“. Der Justizrat billigte den ersten Teil unter der Bezeichnung „Verordnung über Erklärungspflichten“ und beschloss, die Beurteilung des „Ethikkodex“ aufzuschieben (Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 4).

¹⁹ Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 4. Siehe auch Abschnitt II.

²⁰ Beitrag des Obersten Verwaltungsgerichts Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 10.

²¹ Ebd.

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

²³ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal, S. 4.

²⁴ Artikel 97 Absatz 4.

²⁵ Richtlinie Nr. 4/2020 vom 25. November 2020.

könnte.²⁶ Nach einer vom Berufsverband der Staatsanwälte erhobenen Klage ist derzeit ein Verfahren vor dem Obersten Verwaltungsgericht anhängig.²⁷

Gegenwärtig werden Reformen des Strafverfahrenssystems erörtert, um eine zügigere Behandlung komplexer Strafsachen zu ermöglichen. Hinsichtlich von Strafsachen, die als sehr komplex gelten, wurde zur Diskussion gestellt, ob die Strafverfahrensvorschriften geändert werden müssen, um eine zügigere Behandlung solcher Fälle zu ermöglichen.²⁸ Es gab komplexe Fälle, darunter vor allem Korruptionsfälle auf hoher Ebene, bei denen Verzögerungen in der Untersuchungs- und Ermittlungsphase eine Verjährung der Straftaten zur Folge hatten und die Anklage fallengelassen wurde.²⁹ Die Interessenträger äußerten Bedenken, dass der wahrgenommene Mangel an Kapazitäten des Justizsystems für die Bearbeitung prominenter Fälle dazu führen könnte, dass das System in der Öffentlichkeit negativ wahrgenommen wird.³⁰ In diesem Zusammenhang werden mehrere Vorschläge zur Änderung der Strafverfahrensvorschriften erörtert. Insbesondere schlug die Regierung dem Parlament im Mai 2021 Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der Strafverfolgung und der Strafprozesse vor.³¹ Unter anderem wären individuelle Verfahrensmaßnahmen³² und die Aushandlung der Höchststrafe in der Hauptverhandlung vorbehaltlich eines vollumfänglichen Geständnisses³³ möglich. Darüber hinaus wird auch über die gerichtliche Organisation der Ermittlungsgerichte für Strafsachen und insbesondere des Zentralen Ermittlungsgerichts für Strafsachen diskutiert. Derzeit ist dieses Fachgericht, das nur mit zwei Richtern besetzt ist, für die Ermittlung in Fällen komplexer oder organisierter Verbrechen, einschließlich Korruption, zuständig und seine rechtliche Zuständigkeit erstreckt sich auf das gesamte Staatsgebiet.³⁴ Vornehmlich stellen seine breit gefächerten Kompetenzen und die begrenzten Ressourcen an Richtern eine Quelle der Kritik dar.³⁵ Der Oberste Justizrat kündigte am 4. Mai 2021 diesbezüglich an, Änderungen der derzeitigen Organisation und Struktur des Zentralen Ermittlungsgerichts für Strafsachen zu befürworten, ohne jedoch die Möglichkeit einer Erhöhung der Zahl der Richter vorzusehen.³⁶ Der Oberste Justizrat wird der Regierung diesbezüglich einen förmlichen Vorschlag vorlegen.³⁷ Am 17. Juni 2021 verabschiedete die Regierung einen Gesetzesentwurf, der dem Parlament vorgelegt wird. Dieser enthält den Vorschlag, das Ermittlungsgericht für Strafsachen in Lissabon aufzulösen und seine Befugnisse in das Zentrale Ermittlungsgericht für Strafsachen zu integrieren. Die vorgeschlagene Maßnahme sieht vor, die Anzahl der Richter, die dem Zentralen

²⁶ Beitrag der Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 57-58.

²⁷ Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Pressemitteilung vom 6. April 2021.

²⁸ Beitrag des Obersten Justizrats Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 11.

²⁹ Siehe auch Abschnitt II.

³⁰ Ebd. Im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal bereitgestellte Informationen.

³¹ Siehe auch Abschnitt II.

³² Derzeit gelten für alle Straftaten dieselben Verfahrensregeln.

³³ Legislativvorschlag Nr. 90/XIV/2 vom 5. Mai 2021. Die Beiträge der Interessenträger zur Konsultation zu dieser Gesetzgebung können online auf der Website des Parlaments eingesehen werden.

³⁴ Gesetz Nr. 62/2013 vom 26. August 2013, Artikel 116 und 120.

³⁵ Im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal bereitgestellte Informationen.

³⁶ Oberster Justizrat, Pressemitteilung vom 4. Mai 2021.

³⁷ Informationen des Obersten Justizrats, die im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal eingeholt wurden. Darüber hinaus wurden Forderungen nach einer umfassenderen Überarbeitung der Ermittlungsphase erörtert. Am 7. April 2021 kündigte der Präsident des Obersten Gerichtshofs an, dass er dem Obersten Justizrat eine Überarbeitung der Ermittlungsphase vorschlagen werde, wodurch die Möglichkeiten, diese Phase einzuleiten, eingeschränkt würden. Der Oberste Justizrat hat diesbezüglich jedoch keinen offiziellen Standpunkt angenommen.

Ermittlungsgericht für Strafsachen zugewiesen sind, zu erhöhen (von bisher zwei auf neun), um eine Rationalisierung der Ressourcen zu gewährleisten und die Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkriminalität zu verbessern. Zu beachten ist, dass die Rechtsreformen in Konsultation mit allen einschlägigen Interessenträgern³⁸ durchgeführt werden und die einschlägigen europäischen Standards berücksichtigt werden.

Qualität

Die dem Justizsystem zugewiesenen personellen Ressourcen wurden aufgestockt, dennoch gibt es weiterhin Bedenken. Im Dezember 2020 wurden Einstellungsverfahren für 40 Richter und 65 Staatsanwälte eingeleitet.³⁹ Die Interessenträger melden jedoch nach wie vor ein erhebliches Defizit an Richtern und Staatsanwälten.⁴⁰ Angaben der Finanz- und Verwaltungsgerichte zufolge liegt die Gesamtzahl der Richter an den erstinstanzlichen Finanz- und Verwaltungsgerichten nach wie vor deutlich unter dem im Rechtsrahmen festgelegten Niveau (über 13 % der Stellen sind unbesetzt).⁴¹ Ende 2019 waren elf Stellen für das Amt der Berufungsrichter an den Verwaltungs- und Finanzgerichten unbesetzt.⁴² Das Einstellungsverfahren für die Schaffung von Beraterkabinetten zur Unterstützung von Richtern, das seit mehreren Jahren anhängig war⁴³, wurde im Dezember 2020 eingeleitet.⁴⁴ Die ersten Beraterkabinette sollen im September 2021 bereit stehen⁴⁵, wobei die Berater technische Unterstützung und Fachwissen in den Bereichen Recht, Psychologie, Rechnungslegung, Finanzen und Wirtschaft bieten. Diese Kabinette werden jedoch nur in erstinstanzlichen Gerichten eingerichtet. Die Interessenträger weisen darauf hin, dass es sie auch bei den Verwaltungs- und Finanzgerichten geben müsste⁴⁶, wo es zu längeren Entscheidungsfristen und höherem Rückstau bei Fällen kommt⁴⁷ und in einer Vielzahl von Fällen technisches Fachwissen benötigt wird. Auch wird die Einstellung technischer Berater zur Unterstützung der Staatsanwälte von der Staatsanwaltschaft vorbereitet.⁴⁸ Aufgrund von Budgetbeschränkungen konnte jedoch das Einstellungsverfahren nicht weiterentwickelt werden.⁴⁹

Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität des Justizsystems, insbesondere im Hinblick auf die Digitalisierung, werden weiter umgesetzt. Die Mittel für Informations- und Kommunikationstechnologien im Justizwesen wurden 2021 um 23,4 % aufgestockt, und

³⁸ Opinion no.10(2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society (Stellungnahme Nr. 10 (2007) des Beirats Europäischer Richter (CCJE) an das Ministerkomitee des Europarats über den Justizverwaltungsrat im Dienst der Gemeinschaft), 23. November 2007, Rn. 87; CCJE Opinion No. 23 (2020) The role of associations of judges in supporting judicial independence (Stellungnahme Nr. 23 (2020) des CCJE, Die Rolle der Richtervereinigungen bei der Unterstützung der richterlichen Unabhängigkeit), Rn. 41.

³⁹ Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 5.

⁴⁰ Beitrag der MEDEL zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 58-59.

⁴¹ Oberster Rat der Verwaltungs- und Finanzgerichte, Jahresbericht 2019, S. 35; Beitrag des Obersten Verwaltungsgerichts Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 11. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal, S. 6.

⁴² Beitrag des Obersten Verwaltungsgerichts Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 11.

⁴³ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal, S. 6.

⁴⁴ Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 5.

⁴⁵ Informationen des Justizministeriums, die im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal eingeholt wurden.

⁴⁶ Informationen des Justizministeriums, die im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal eingeholt wurden.

⁴⁷ Siehe Abschnitt I.

⁴⁸ Informationen des Justizministeriums, die im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal eingeholt wurden.

⁴⁹ Ebd.

es wurde ein spezieller Fonds zur Unterstützung von Projekten zur Modernisierung des Justizsystems eingerichtet⁵⁰, der mit 5,1 Mio. EUR ausgestattet ist.⁵¹ Auch die Zahl der Videokonferenzsysteme an den Gerichten hat sich infolge der zunehmenden Zahl von verfahrensrechtlichen Prüfungen, die aus der Ferne durchgeführt werden, erhöht.⁵² Die Verfahrensvorschriften ermöglichen bereits bei einer beträchtlichen Anzahl von Verfahrenshandlungen in Zivil-, Handels-, Verwaltungs- und Strafsachen den Einsatz digitaler Technologien bei Gericht.⁵³ Das Programm „Justiça + Próxima“ zur Modernisierung des Justizsystems wurde in den Jahren 2020 und 2021 ebenfalls fortgesetzt.⁵⁴ Die im Projekt „Tribunal +“ vorgesehenen Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung und Optimierung der administrativen Abläufe wurden zudem auf mehr Gerichte ausgeweitet, und es wird davon ausgegangen, dass sich die Zahl der einbezogenen ordentlichen Gerichte, wie der Gerichte mit allgemeiner Zuständigkeit und der sogenannten bürgernahen Gerichte, bis Ende 2021 auf 300 belaufen wird. Das Projekt „Tribunal + 360“⁵⁵, mit dem die vollständige Digitalisierung und ein papierloses System, auch in Bezug auf die Vorlage von Beweismitteln, in den Gerichten umgesetzt werden soll, befindet sich immer noch in der Vorbereitungsphase. Im Rahmen des nationalen Aufbau- und Resilienzplans hat Portugal die Reform „Digitaler Wandel im Justizbereich“ vorgelegt, die sich auf die Verbesserung des Einsatzes digitaler Instrumente im Justizsystem konzentrieren wird, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf den Verwaltungs- und Finanzgerichten liegen soll.⁵⁶ Portugal hat außerdem einen Antrag auf technische Unterstützung für ein Projekt gestellt, mit dessen Hilfe das Justizministerium die Agenda der nutzerorientierten Modernisierung der Justiz und die Entwicklung wichtiger politischer Strategien voranbringen soll.⁵⁷

Die COVID-19-Pandemie hatte geringfügige Auswirkungen auf das Funktionieren des Justizsystems. Im März 2020 wurden die Fristen in nicht dringenden Fällen vor Gericht ausgesetzt und nicht dringende Rechtsakte vertagt. Dem Obersten Justizrat zufolge haben die ordentlichen Gerichte jedoch den Rückstand gut bewältigt, und die Abschlussquote ist im Laufe des Jahres 2020 stabil geblieben.⁵⁸ Die Maßnahmen, die bereits während des ersten Notstands eingeführt wurden, waren weiterhin in Kraft⁵⁹, wie etwa ein am 19. März 2020 eingeführtes Gesetz, mit dem eine Ausnahmeregelung für Gerichtsverfahren eingeführt wurde⁶⁰. Das Gesetz sieht vor, dass die Vernehmung von Zeugen und die Vernehmung vor Gericht mit physischer Anwesenheit stattfinden soll, wobei die Empfehlungen des Gesundheitsministeriums zum Schutz der Gesundheit einzuhalten sind. Ein Vorschlag des

⁵⁰ Gefördert werden Projekte in den Bereichen Ausrüstung und Modernisierung der Gerichte, Fortbildung und wissenschaftliche Forschung.

⁵¹ Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 5.

⁵² Ebd.

⁵³ Schaubild 40, EU-Justizbarometer 2021.

⁵⁴ Das Projekt konzentriert sich auf vier Säulen – Effizienz, Innovation, Bürgernähe und Humanisierung (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal, S. 5).

⁵⁵ Ebd.

⁵⁶ Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 7. Der geschätzte Betrag dieser Reform beläuft sich auf 267 Mio. EUR.

⁵⁷ TSI-Projekt „Modernisierung des Justizsektors in Portugal“. Die darin abgedeckten Themen sind: Konzeption und Umsetzung nutzerorientierter Wege der Streitbeilegung und breiterer Rechts-/Justizdienste, Digitalisierung, digitale Kompetenzen der Akteure des Justizsektors sowie Verfügbarkeit, Qualität, Zugänglichkeit und Wiederverwendbarkeit von Justizdaten.

⁵⁸ Conselho Superior da Magistratura, Relatório Anual 2020, S. 96.

⁵⁹ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal, S. 6.

⁶⁰ Gesetz Nr. 1-A/2020 vom 19. März 2020.

Parlaments zur Änderung des Gesetzes⁶¹, um die Nutzung von Fernkommunikationssystemen zu ermöglichen, die von den Gerichten für Sorgfaltspflichten aktiviert werden, die eine physische Anwesenheit der Parteien erfordern, steht noch aus.

Effizienz

Bei der Effizienz des Justizsystems wurden Verbesserungen verzeichnet, doch stehen die Verwaltungs- und Finanzgerichte noch immer vor Herausforderungen.⁶² Portugal erzielte weiterhin Verbesserungen in Bezug auf die Effizienz des Justizsystems, insbesondere in Zivil- und Handelssachen, bei denen die Dispositionszeit in erster Instanz stetig reduziert werden konnte.⁶³ Die Tendenz zum Abbau von Rückständen in Zivil- und Handelssachen wurde ebenfalls fortgesetzt.⁶⁴ In Verwaltungssachen bleibt die Dispositionszeit jedoch trotz eines kontinuierlichen Rückgangs in den letzten Jahren⁶⁵ und einer positiven Abschlussquote hoch, und beträgt sowohl in erster als auch in zweiter Instanz über 840 Tage⁶⁶. Die Zahl der in erster Instanz anhängigen Verwaltungssachen ist zwar ebenfalls leicht zurückgegangen, doch ist sie nach wie vor vergleichsweise hoch.⁶⁷ Dieses Problem wurde auch in einer länderspezifischen Empfehlung im Rahmen des Europäischen Semesters 2020 behandelt, in der es um die Notwendigkeit ging, die Effizienz der Finanz- und Verwaltungsgerichte zu verbessern.⁶⁸

Die Regierung ergreift Initiativen zur Verbesserung der Effizienz des Justizsystems. Portugal unterliegt weiterhin einer verstärkten Überwachung durch das Ministerkomitee des Europarates in Bezug auf die übermäßig lange Verfahrensdauer an Zivil- und Verwaltungsgerichten.⁶⁹ In diesem Zusammenhang verabschiedete die Regierung am 30. Oktober 2020 einen aktualisierten und konsolidierten Aktionsplan, in dem Maßnahmen zur Verkürzung der übermäßigen Verfahrensdauer dargelegt werden.⁷⁰ Darüber hinaus werden die Schiedsstellen in Verwaltungsangelegenheiten verstärkt, um eine Alternative zu den Verwaltungs- und Finanzgerichten zu bieten und so die Zahl der eingehenden und anhängigen Verfahren vor diesen Gerichten zu verringern und einen wirksamen Rechtsbehelf zu gewährleisten.⁷¹ Außerdem gibt es ein vorübergehend geltendes System von Anreizen für den Abschluss von Gerichtsverfahren, das sich auf alle gerichtlichen Zuständigkeiten erstreckt.⁷² Es werden auch Maßnahmen ergriffen, um die Effizienz bei Insolvenzverfahren

⁶¹ Gesetzesvorschlag 30 XIV des Parlaments über die „Berufliche Interessenvertretung“.

⁶² Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal, S. 6.

⁶³ Schaubild 7, EU-Justizbarometer 2021.

⁶⁴ Schaubild 15, EU-Justizbarometer 2021.

⁶⁵ Schaubilder 9 und 10, EU-Justizbarometer 2021.

⁶⁶ Schaubild 13, EU-Justizbarometer 2021.

⁶⁷ Schaubild 16, EU-Justizbarometer 2021.

⁶⁸ Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 zum nationalen Reformprogramm Portugals 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2020.

⁶⁹ H46-20 Vicente Cardoso Group gegen Portugal (Beschwerde Nr. 30130/10). Es sei daran erinnert, dass nach den Empfehlungen des Europarats die Effizienz der Justizsysteme eine wesentliche Voraussetzung für Rechtssicherheit und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Rechtsstaatlichkeit ist (Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarates, Rn. 30).

⁷⁰ Mitteilung Portugals betreffend den Fall Vicente Cardoso gegen Portugal (Beschwerde Nr. 30130/10), DH-DD (2020)952 vom 30. Oktober 2020.

⁷¹ Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 7. Siehe auch Schaubild 27, EU-Justizbarometer 2021.

⁷² Durch Transaktion, Rücknahme, Einigung und Geständnis.

zu erhöhen.⁷³ Darüber hinaus hat Portugal im Zusammenhang mit dem nationalen Aufbau- und Resilienzplan Reformen und Investitionsprojekte vorgestellt, die darauf abzielen, die Effizienz des Justizsystems zu erhöhen.⁷⁴ Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 erwähnt⁷⁵, wurden Krisenreaktionsteams eingesetzt, um den Rückstau anhängiger Verfahren der Finanz- und Verwaltungsgerichte zu bewältigen. Die im Jahr 2021 veröffentlichten Daten zeigen, dass diese Teams im ersten Tätigkeitsjahr den Abschluss eines Drittels der Fälle ermöglichten, die vor 2013 in das System aufgenommen wurden, womit die ursprünglich festgelegten Ziele übertroffen wurden.⁷⁶ Die Interessenträger weisen jedoch darauf hin, dass die Teams auch in zweiter und dritter Instanz verstärkt werden sollten, um einen Rückstau anhängiger Verfahren in der gesamten Kette des Justizsystems zu vermeiden.⁷⁷

II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Im Hinblick auf den institutionellen Rahmen für die Korruptionsbekämpfung in Portugal sind seit dem letzten Berichtszeitraum keine wesentlichen Entwicklungen zu verzeichnen. Die Zentrale Abteilung für Ermittlungen und strafrechtliche Maßnahmen (DCIAP), die innerhalb der Staatsanwaltschaft eingerichtet wurde, ist für die Ermittlung und Verfolgung schwerwiegender Straftaten, einschließlich Korruption und Wirtschafts- und Finanzkriminalität, zuständig und koordiniert die Ermittlungen, die von der Nationalen Stelle für die Bekämpfung der Korruption (UNCC), einer Ermittlungseinheit der Kriminalpolizei⁷⁸, durchgeführt werden. Was die Korruptionsprävention betrifft, so wurde 2021 ein Antikorruptionsmechanismus eingerichtet, um die Kapazitäten bei der Prävention zu stärken. Infolge der neuen Führung im Rechnungshof wurde ein neuer Leiter des Rates für Korruptionsprävention ernannt. Der Rat für Korruptionsprävention ist innerhalb des Rechnungshofs tätig. Die 2019 eingerichtete Transparenzbehörde ist für die Überwachung und Überprüfung der Offenlegung von Vermögenswerten und Interessen von politischen Amtsträgern und hochrangigen ernannten Beamten zuständig. Sie ist jedoch noch nicht einsatzbereit.

Nach Ansicht von Experten und Führungskräften aus der Wirtschaft ist das Ausmaß der Korruption im öffentlichen Sektor nach wie vor „relativ niedrig“. Im Korruptionswahrnehmungsindex 2020 von Transparency International belegte Portugal mit

⁷³ Konkret bezieht sich die Verordnung Nr. 126/2021 vom 24.6.2021 auf die Regelung der direkten Abfrage der Datenbanken der Steuerverwaltung, der Sozialversicherung, der Caixa Geral de Aposentações, des Gehaltsgarantiefonds, der Grundbuchämter, der Kraftfahrzeugämter, der Standesämter und anderer ähnlicher Register oder Archive durch die Gerichtsvollzieher, um Informationen über die Feststellung der Identität des Schuldners und die Feststellung und den Standort seines Vermögens zu erhalten.

⁷⁴ Anhang zum Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Portugals (COM(2021) 321 final) vom 16. Juni 2021. Insbesondere sieht Portugal im Rahmen der Komponente 18 des Aufbau- und Resilienzplans die Einrichtung von Fachkammern an den Verwaltungs- und Finanzgerichten in der zweiten und dritten Instanz sowie die Beschleunigung von Insolvenzverfahren und deren Anpassung an „standardmäßig digital“ vor.

⁷⁵ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal, S. 7.

⁷⁶ Oberster Rat der Verwaltungs- und Finanzgerichte, Jahresbericht 2019, S. 76.

⁷⁷ Im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal erhaltene Informationen.

⁷⁸ Die UNCC ist das spezialisierte Arbeitsorgan, das für die Untersuchung von Korruptionsdelikten und damit zusammenhängenden Straftaten wie Bestechung oder missbräuchliche Verwendung öffentlicher Gelder zuständig ist und über eine landesweite Zuständigkeit verfügt.

61/100 Punkten den 10. Platz in der Europäischen Union und weltweit Platz 33.⁷⁹ Diese Einschätzung ist in den letzten fünf Jahren relativ stabil⁸⁰ geblieben.⁸¹

Die nationale Antikorruptionsstrategie für den Zeitraum 2020–2024 wurde von der Regierung genehmigt und von einem Vorschlag zur Überarbeitung des strafrechtlichen Rahmens begleitet. Nachdem die Strategie im Oktober 2020 Gegenstand einer öffentlichen Konsultation war⁸², wurde sie am 18. März 2021 vom Ministerrat genehmigt⁸³. Die Strategie zielt auf die Schaffung eines kohärenten und robusten Rahmens für die Korruptionsbekämpfung ab⁸⁴ und umfasst Maßnahmen zur besseren Aufdeckung, Prävention und Verfolgung von Korruption sowie zur Gewährleistung, dass das Justizsystem zeitnah und effizient reagieren und angemessene Sanktionen gegen Schuldige verhängen kann. Als ersten Schritt zur Umsetzung genehmigte die Regierung am 29. April 2021 eine Reihe von Vorschlägen zur Änderung bestehender Rechtsvorschriften⁸⁵, insbesondere im Bereich des Strafrechts.⁸⁶ Die Einrichtung des Nationalen Antikorruptionsmechanismus – einer neuen, von der Regierung und dem Parlament unabhängigen Instanz – wurde am 25. Mai 2021 durch ein Gesetzesdekret der Regierung genehmigt⁸⁷. Mit diesem Gesetz wird auch die allgemeine Regelung zur Korruptionsprävention (RGPC) genehmigt. Mithilfe dieses Mechanismus wird

⁷⁹ Transparency International, Korruptionswahrnehmungsindex 2020 (2021), S. 2-3. Der Grad der wahrgenommenen Korruption wird wie folgt kategorisiert: niedrig (die Wahrnehmung von Korruption im öffentlichen Sektor unter Experten und Führungskräften der Wirtschaft liegt bei über 79 Punkten), relativ niedrig (Werte zwischen 79 und 60), relativ hoch (Werte zwischen 59 und 50), hoch (Werte unter 50).

⁸⁰ Im Jahr 2015 lag der Wert bei 64, im Jahr 2020 bei 61 Punkten. Eine erhebliche Bewertungsverbesserung/-verschlechterung ist eine Veränderung um mehr als fünf Punkte; eine Verbesserung/Verschlechterung ist eine Veränderung zwischen vier und fünf Punkten; eine relativ stabile Bewertung ist eine Veränderung zwischen einem und drei Punkten (jeweils bezogen auf die letzten fünf Jahre).

⁸¹ Die Eurobarometer-Daten zur Korruptionswahrnehmung und zu Korruptionserfahrungen von Bürgern und Unternehmen, die im vergangenen Jahr gemeldet wurden, werden alle zwei Jahre aktualisiert. Die jüngsten Datensätze sind dem Eurobarometer Spezial 502 (2020) und dem Flash Eurobarometer 482 (2019) zu entnehmen.

⁸² Die öffentliche Konsultation wurde von 3. September 2020 bis 23. Oktober 2020 abgehalten und mündete in eine Konferenz zur Bestandsaufnahme am 21. November 2020, auf der die Beiträge der Konsultation vorgestellt und erörtert wurden.

⁸³ Entschließung des Ministerrates Nr. 37/2021 zur Genehmigung der nationalen Antikorruptionsstrategie.

⁸⁴ Siehe Europäische Kommission, Länderbericht Portugal 2020, SWD(2020) 521 final, S. 64.

⁸⁵ Dies betrifft Änderungen des Strafgesetzbuchs, der Strafprozessordnung, des Gesetzbuches für Handelsgesellschaften, des Gesetzes Nr. 34/87 vom 16. Juli 1987 (mit dem die Verantwortungsregelung der politischen Amtsträger festgelegt wird), des Gesetzes Nr. 36/94 vom 29. September 1994 (mit dem Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption und Wirtschafts- und Finanzkriminalität festgelegt werden), des Gesetzes Nr. 50/2007 vom 31. August 2007 (mit dem die strafrechtliche Verantwortlichkeit für Verhaltensweisen festgelegt wird, die die Aspekte Wahrheit, Loyalität und Korrektheit des Wettbewerbs und seines Ergebnisses bei sportlichen Aktivitäten beeinträchtigen können) und des Gesetzes Nr. 20/2008 vom 21. April 2008 (mit dem die strafrechtliche Regelung für Korruption im internationalen Handel und in der Privatwirtschaft festgelegt wird).

⁸⁶ Gesetz Nr. 68/2019 vom 27. August 2019, Artikel 58 – gerichtliche Zuständigkeit. Dazu gehören Straftaten wie Geldwäsche, Korruption, Veruntreuung und wirtschaftliche Beteiligung an einem Geschäft, Schaden verursachende Verwaltung eines öffentlichen Wirtschaftsunternehmens, Betrug bei der Erlangung oder Veruntreuung von Subventionen oder Krediten, Wirtschafts- und Finanzdelikte, die in organisierter Weise unter Verwendung von Computertechnologie begangen werden, sowie Wirtschafts- oder Finanzvergehen mit internationaler oder transnationaler Dimension.

⁸⁷ Gesetzesdekret Nr. 960/XXII/2021.

die Umsetzung des präventiven Rahmens überwacht, wobei Bußgelder bei Nichtbefolgung verhängt werden.⁸⁸

Die Regierung hat Maßnahmen vorgeschlagen, um die Strafverfolgung effizienter zu gestalten, da bei der Behandlung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene nach wie vor Herausforderungen bestehen. Die bei der Staatsanwaltschaft eingerichtete Abteilung für Ermittlungen und strafrechtliche Maßnahmen (DIAP) ist nach wie vor für die Untersuchung schwerer Straftaten, einschließlich Korruption auf hoher Ebene und Finanzkriminalität, zuständig.⁸⁹ Die Zentrale Abteilung für Ermittlungen und strafrechtliche Maßnahmen (DCIAP) besteht aus 40 Staatsanwälten der Republik, von denen sich sieben mit der Untersuchung von Korruptionsdelikten und wirtschaftlichen und finanziellen Verstößen mit internationaler oder transnationaler Dimension befassen.⁹⁰ Die kriminalpolizeiliche Nationale Stelle für die Bekämpfung der Korruption ist auf die Untersuchung von Wirtschafts- und Finanzkriminalität, einschließlich Korruption, spezialisiert und arbeitet unter Koordination der DCIAP an der Ermittlung komplexer Fälle.⁹¹ Es gibt weiterhin Bemühungen zur Verbesserung der Erfolgsbilanz bei den Ermittlungen und der strafrechtlichen Verfolgung von Korruption. Allein im Jahr 2020 gingen bei der Kriminalpolizei 503 Strafsachen ein⁹², 553 wurden abgeschlossen. Im selben Jahr übermittelte die Kriminalpolizei 90 Vorschläge zur Anklageerhebung in Korruptionsfällen.⁹³ Was die verhängten Strafen bei Korruptionsdelikten anbelangt, so ist die Zahl der Bewährungsstrafen nach wie vor relativ hoch, da im Jahr 2019 nur 15 % der wegen Korruption Verurteilten zu einer Gefängnisstrafe verurteilt wurden und bei 54 % eine Gefängnisstrafe auf Bewährung verhängt wurde.⁹⁴ Die größten Hindernisse bei der Verfolgung korruptionsbezogener Fälle scheinen im anhaltenden Mangel an Ressourcen bei der Polizei und den Strafverfolgungsbehörden zu bestehen.⁹⁵ Dies wiederum führt beispielsweise in der Untersuchungs- und Ermittlungsphase zu erheblichen Verzögerungen, wie es speziell bei einigen herausragenden komplexen Korruptionsfällen, an

⁸⁸ Zu diesen Einrichtungen gehören private Unternehmen (mit Ausnahme von Kleinst- und Kleinunternehmen), der Staat, autonome Regionen (d. h. Azoren und Madeira), lokale Behörden und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts (Nationale Antikorruptionsstrategie 2020–2024, S. 41).

⁸⁹ Gesetz Nr. 68/2019 vom 27. August 2019, Artikel 58 – gerichtliche Zuständigkeit.

⁹⁰ Die Regionalen Abteilungen für Ermittlungen und strafrechtliche Maßnahmen (Coimbra, Évora, Lissabon und Porto) verfügen über 36 Staatsanwälte der Republik. Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 9.

⁹¹ Die Nationale Stelle für die Bekämpfung der Korruption (UNCC) ist nach den Bestimmungen des Gesetzesdekrets Nr. 137/2019 vom 13. September 2019 eine zentrale kriminalpolizeiliche Einheit mit Sitz in Lissabon und Zuständigkeit für das gesamte Staatsgebiet. Außerhalb von Lissabon üben die zentralen Ermittlungsstellen ihre Befugnisse durch Nebenstellen aus, die in den Räumlichkeiten der dezentralen kriminalpolizeilichen Einheiten angesiedelt sind. Die UNCC verfügt über zwölf Forschungseinheiten und 106 Mitarbeiter, die als strafrechtliche Ermittler tätig sind.

⁹² Dabei handelt es sich um neue Fälle, wiederaufgenommene Fälle und Verfahren zur Einleitung autonomer Ermittlungen im Zusammenhang mit Straftaten, die nicht von den kriminalpolizeilichen Behörden, sondern von anderen Stellen, in der Regel von der Staatsanwaltschaft, erfasst wurden.

⁹³ Von der Kriminalpolizei bearbeitete Korruptionsfälle im Jahr 2019; Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Anhang I.

⁹⁴ Daten zu den Jahren 2017–2018 sind dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal, S. 9 zu entnehmen. Die hier genannten Daten beziehen sich auf Verurteilungen in Strafsachen in der Phase der Verhandlung vor den erstinstanzlichen Gerichten; Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Anhang I. Weitere Informationen sind dem Bereich Justizstatistik: Korruption der Webdatenbank der Generaldirektion Justizpolitik (2019) zu entnehmen.

⁹⁵ Im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal erhaltene Informationen; Beitrag der Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 58; Público (2020), Die Langsamkeit der Justiz in Korruptionsfällen ist laut PGR durch fehlende personelle Ressourcen zu erklären, Público, 6. Januar 2020.

denen hochrangige Beamte beteiligt sind, der Fall war, die nicht vor Ablauf der Verjährungsfrist abgeschlossen werden konnten.⁹⁶ Um dieses anhaltende Problem zu bewältigen, hat die Regierung im Rahmen der Nationalen Antikorruptionsstrategie Maßnahmen zur Beschleunigung von umfangreichen Anklageerhebungen und Prozessen vorgeschlagen⁹⁷, wenngleich in der Strategie keine konkreten Maßnahmen hinsichtlich der Zuweisung von Ressourcen genannt sind.⁹⁸

Der Rat für Korruptionsprävention (CPC) setzt seine Tätigkeit im Bereich der Prävention von Korruption fort. Er gibt Empfehlungen zur Vermeidung von Korruptionsrisiken ab und überwacht deren Umsetzung. Der CPC führte im Berichtszeitraum 86 entsprechende Fortbildungsbesuche bei öffentlichen Einrichtungen im ganzen Land durch, mit Schwerpunkt auf jenen Einrichtungen, die in Bereichen mit hohem Risiko tätig sind und dafür sensibilisiert werden sollten, Unregelmäßigkeiten bei den öffentlichen Ausgaben zu verhindern.⁹⁹ Während der COVID-19-Pandemie konzentrierten sich diese Bemühungen des Rats auf die Sensibilisierung für die Korruptionsprävention im Gesundheitswesen und beim Haushaltsvollzug, insbesondere auf lokaler Ebene. Während in der neuen Antikorruptionsstrategie betont wird, dass mehr Kapazitäten für die Korruptionsprävention erforderlich sind, wurden dem Rat bislang nur begrenzte Ressourcen zugewiesen.¹⁰⁰ Es bleibt abzuwarten, ob der kürzlich geschaffene Antikorruptionsmechanismus, in den der Rat für Korruptionsprävention integriert sein wird, zu mehr Kapazitäten bei der Korruptionsprävention beitragen wird.¹⁰¹

Im Jahr 2019 wurden zwar Verbesserungen des Integritätsrahmens für hochrangige Beamte eingeführt, es bleibt jedoch abzuwarten, welche Wirkung die Verhaltenskodizes und die Vorschriften in Bezug auf Interessenkonflikte zeigen. Seit 2019 gibt es Verhaltenskodizes zur Regelung von ethischen Fragen, Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten¹⁰² für Beamte.¹⁰³ Für die Mitglieder des Parlaments gibt es ebenfalls einen Verhaltenskodex¹⁰⁴, und der Parlamentarische Ausschuss für Transparenz und das Abgeordnetenstatut ist für die Überwachung und Durchsetzung des Kodex für die Abgeordneten zuständig. Im April 2021 setzte der Ausschuss eine Arbeitsgruppe zur Anwendung des Kodex ein¹⁰⁵ und veröffentlichte Leitlinien für die Annahme von Geschenken und Bewirtungen durch Parlamentsabgeordnete sowie Empfehlungen zu

⁹⁶ Im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal erhaltene Informationen.

⁹⁷ Informationen des Justizministeriums, die im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal eingeholt wurden. Siehe Abschnitt I.

⁹⁸ In der Strategie wird darauf hingewiesen, dass die Gründe für Verzögerungen in komplexen Fällen festgestellt und analysiert werden müssen, damit die Ressourcen besser zugewiesen werden können. Informationen des Justizministeriums, die im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal eingeholt wurden.

⁹⁹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal erhaltene Informationen.

¹⁰⁰ Das Personal umfasst: drei Assistenten, einen Berater und zwei Referenten sowie einen Lehrer.

¹⁰¹ Gesetzesdekret Nr. 960/XXII/2021.

¹⁰² Gesetz Nr. 7/93 vom 1. März 1993, Artikel 20 Absatz 1. Seit 2019 wird das für hochrangige Beamte geltende System der Unvereinbarkeiten überprüft, um den Geltungsbereich unvereinbarer öffentlicher Aufgaben auf öffentliche Unternehmen und andere Unternehmen auszuweiten, an denen der Staat beteiligt ist.

¹⁰³ Entschließung des Ministerrats Nr. 184/2019.

¹⁰⁴ Entschließung des Parlaments der Republik Nr. 210/2019.

¹⁰⁵ Im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal wurde der Kommission mitgeteilt, dass der Ausschuss einen Bericht über die Anwendung des Kodex vorgelegt hat und bisher kein Verstoß gegen den Kodex nachgewiesen wurde. Der Bericht sollte auf folgender Website veröffentlicht werden: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/14CTED/GTACC/Paginas/Composicao.aspx>.

Unvereinbarkeiten.¹⁰⁶ Die Bewertung der Wirksamkeit dieses Systems zur Vermeidung von Interessenkonflikten steht jedoch noch aus.¹⁰⁷ Die Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) begrüßte diese Verbesserungen, fordert jedoch angemessene Aufsichtsmechanismen, einschließlich Sanktionen für unzulässige Handlungen, die im Kodex nicht erwähnt sind.¹⁰⁸ Im Oktober 2020 wurde ein Entwurf eines Ethikkodex für Staatsanwälte angenommen, der derzeit einer öffentlichen Konsultation unterzogen wird.¹⁰⁹ In Bezug auf die Richter wurde im Sommer 2020 eine Verordnung über Erklärungspflichten angenommen.¹¹⁰

Um das Vermögenserklärungssystem für Politiker und hochrangige Beamte zu harmonisieren, wurden neue Vorschriften eingeführt. Gemäß den neuen Bestimmungen, die im November 2020 angenommen wurden, sind politische Amtsträger und hochrangige ernannte Beamte nun verpflichtet, in einer einzigen Erklärung ihre Einkünfte, Vermögenswerte, Interessen, Unvereinbarkeiten und Hindernisse offenzulegen.¹¹¹ Die Reform sieht auch die Einrichtung einer digitalen Plattform im Internet für die Veröffentlichung von Erklärungen vor, auf der Informationen über Stellen, Aufgaben und externe Aktivitäten während der Amtszeit und in den vorausgehenden drei Jahren bereitgestellt werden können. Eine Lösung für den Mangel an häufigen und stichhaltigen Kontrollen einzelner Erklärungen – wie von der GRECO empfohlen – wird jedoch durch die Reform nicht geboten.¹¹² Darüber hinaus zeigt sich die GRECO nach wie vor besorgt über das Fehlen von Sanktionen für geringfügige Verstöße gegen die Meldepflichten.¹¹³ Die neue Transparenzstelle, die ursprünglich 2020 als Teil des Verfassungsgerichts eingerichtet werden sollte¹¹⁴, wird, sobald sie einsatzbereit ist, für die Überprüfung der Erklärungen politischer und hochrangiger Amtsträger zuständig sein.¹¹⁵ Aufgrund von fehlender

¹⁰⁶ Ebd.

¹⁰⁷ GRECO, Fourth Evaluation Round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Second Interim Compliance Report Portugal (Vierte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte – Zweiter vorläufiger Umsetzungsbericht – Portugal), S. 6.

¹⁰⁸ Ebd., S. 4.

¹⁰⁹ Staatsanwalt (20. Oktober 2020), Entwurf eines Verhaltenskodex für Richter und Staatsanwälte im öffentlichen Dienst – Öffentliche Konsultation.

¹¹⁰ Siehe Abschnitt I.

¹¹¹ Gesetz 69/2020 vom 9. November 2020, Artikel 1. Darüber hinaus wurde mit dem Gesetz Nr. 69/2020 vom 9. November 2020 der öffentliche Zugang zu den im Interessenregister in der „Declaração Única“ enthaltenen Informationen eingeführt, einschließlich der Ämter, Funktionen und Tätigkeiten, die gesammelt mit dem Mandat ausgeübt werden, sowie derjenigen, die in den drei vorangegangenen Jahren von hohen öffentlichen und politischen Beamten ausgeübt wurden.

¹¹² GRECO, Fourth Evaluation Round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Second Interim Compliance Report Portugal (Vierte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte – Zweiter vorläufiger Umsetzungsbericht – Portugal), S. 8.

¹¹³ Ebd., S. 7.

¹¹⁴ Gemäß Artikel 4 des Organgesetzes Nr. 4/2019 vom 13. September 2019 ist es Sache der Regierung, in den vorgeschlagenen Staatshaushalt für 2020 in die allgemeinen Kosten des Staates in Bezug auf das Verfassungsgericht die Mittel aufzunehmen, die für die Einrichtung und das Funktionieren der Transparenzstelle sowie für die Einrichtung der gesetzlich vorgesehenen elektronischen Plattform erforderlich sind.

¹¹⁵ In Artikel 5 des Organgesetzes Nr. 4/2019 vom 13. September 2019 ist vorgesehen, dass bis zur Errichtung der Transparenzstelle einzelne Erklärungen über Einkünfte, Vermögenswerte und Interessen weiterhin beim Verfassungsgericht eingereicht und nach der vorherigen Regelung geprüft werden.

Ausstattung und fehlenden Ressourcen hat sie ihre Tätigkeit jedoch noch nicht aufgenommen.¹¹⁶

Während die Vorschriften zur Regelung des „Drehtüreffekts“ nach wie vor umzusetzen sind, wird im Parlament eine Gesetzesvorlage für Lobbyarbeit erörtert. Die Vorschriften zur Regelung des „Drehtüreffekts“ wurden 2019 aktualisiert.¹¹⁷ Die Vorschriften für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Dienst, einschließlich einer dreijährigen Karenzzeit, gelten derzeit für politische Amtsträger und Führungskräfte, einschließlich Kabinettsmitglieder und Vorstände staatseigener Unternehmen.¹¹⁸ Bei Nichteinhaltung werden Sanktionen in Form eines dreijährigen Verbots der Ausübung von Tätigkeiten in einem öffentlichen Amt verhängt.¹¹⁹ Die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen ist Aufgabe des Verfassungsgerichts und der Staatsanwaltschaft. Es gibt jedoch immer noch keine Stelle, die für die Überwachung von Verstößen gegen Beschränkungen nach dem Ausscheiden aus dem Dienst zuständig ist, was Anlass zu Bedenken in Bezug auf die Durchsetzung gibt.¹²⁰ Was die Lobbyarbeit anbelangt, so werden die Bemühungen, ein neues Gesetz zur Regelung von Lobbytätigkeiten anzunehmen, fortgesetzt.¹²¹ Drei Fraktionen haben Gesetzesentwürfe vorgelegt¹²², mit denen die vorgeschlagenen Bestimmungen geändert werden sollen, um die Bedenken auszuräumen, die 2019 zum Veto des Präsidenten führten.¹²³ Das parlamentarische Verfahren ist noch nicht abgeschlossen, und es liegen keine Informationen über den Zeitplan für die Zustimmung und Umsetzung vor. Von der GRECO wurde hervorgehoben, dass das Maß der zulässigen Kontakte zwischen Parlamentsabgeordneten und Interessen Dritter geklärt werden muss. Dieser Aspekt wurde noch nicht berücksichtigt.¹²⁴

Das derzeitige System zum Schutz von Hinweisgebern wird überarbeitet. Der nationalen Antikorruptionsstrategie zufolge soll der Rechtsrahmen für den Schutz von Hinweisgebern,

¹¹⁶ GRECO, Fourth Evaluation Round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Second Interim Compliance Report Portugal (Vierte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte – Zweiter vorläufiger Umsetzungsbericht Portugal), S. 8.

¹¹⁷ Mit dem Gesetz Nr. 52/2019 vom 31. Juli 2019 wurden mehrere Reformen eingeführt, darunter das Verbot für Vorstandsmitglieder staatseigener Unternehmen, bis zu drei Jahre nach dem Verkauf oder der Überlassung der Vermögenswerte, an denen sie beteiligt sind, eine Position in den erwerbenden Unternehmen oder Konzessionsunternehmen zu bekleiden, sowie eine dreijährige Karenzzeit für Kabinettsmitglieder, während der es ihnen untersagt ist, in internationalen Organisationen, mit denen sie institutionelle Beziehungen während einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst aufgebaut haben, eine untergeordnete Tätigkeit oder Beratungsfunktionen auszuüben. Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal, S. 11.

¹¹⁸ Gesetz Nr. 52/2019 vom 31. Juli 2019, Artikel 10.

¹¹⁹ Gesetz Nr. 52/2019 vom 31. Juli 2019, Artikel 11 Absatz 3.

¹²⁰ Im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal erhaltene Informationen.

¹²¹ Informationen des Parlaments, die im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal eingeholt wurden. Siehe auch Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 13–14.

¹²² Legislativvorschlag 253/XIV/1.

¹²³ Die Bemühungen um ein Gesetz zur Regelung von Lobbytätigkeiten scheiterten, nachdem der Präsident eine vom Parlament im Juni 2019 angenommene Gesetzesvorlage zur erneuten Prüfung zurückverwiesen hat. Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal, S. 11.

¹²⁴ GRECO, Fourth Evaluation Round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Second Interim Compliance Report Portugal (Vierte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte – Zweiter vorläufiger Umsetzungsbericht Portugal), S. 4.

der noch auf das Jahr 2008 zurückgeht¹²⁵, mit neuen Schutzvorkehrungen wie öffentlichen Programmen für rechtskonformes Verhalten sowie verstärkten Meldekanälen und Schutzinstrumenten verbessert werden.¹²⁶ Der Rat für Korruptionsprävention ist dafür zuständig, das System der Beschwerden zu überwachen und die Fälle an den Generalstaatsanwalt weiterzuleiten, dem die Zuständigkeit für die Untersuchung von korruptionsbezogenen Fällen obliegt.¹²⁷ Von der Staatsanwaltschaft wird ein elektronisches Meldesystem für Hinweisgeber verwaltet, die auf diesem Weg Fälle melden können, die auch Korruption und damit zusammenhängende Straftaten im öffentlichen und privaten Sektor umfassen.¹²⁸

Mehrere Organe haben darauf hingewiesen, dass die durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Korruptionsrisiken angegangen werden müssen. Vor dem Hintergrund der Notfallmaßnahmen, mit denen auf den Ausbruch der Pandemie reagiert wurde, veröffentlichte der Rat für Korruptionsprävention eine Empfehlung zur Prävention von Korruptionsrisiken und damit zusammenhängenden Verstößen.¹²⁹ In der Empfehlung wird betont, dass alle Entscheidungsträger und öffentlichen Bediensteten ein Höchstmaß an Transparenz, Ethik und Integrität aufrechterhalten müssen und ersucht werden, Maßnahmen zu ergreifen, um Korruptionsrisiken bei der Ausübung ihrer öffentlichen Tätigkeiten zu verhindern und zu mindern.¹³⁰ Das Parlament nahm eine EntschlieÙung zur Prävention von Korruptionsrisiken und damit zusammenhängenden Straftaten im Zusammenhang mit COVID-19 an, die sich auch auf die Gefahr von Interessenkonflikten bezieht, mit der die Gewährleistung von Transparenz und Integrität in spezifischen Risikobereichen wie dem öffentlichen Beschaffungswesen sowie dem Gesundheits- und Infrastrukturbereich gefordert wurde.¹³¹ Der Rechnungshof ist außerdem dabei, mehrere Prüfungsmaßnahmen zu entwickeln, um auf die erhöhten Risiken bei der Verwendung öffentlicher Mittel im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie einzugehen.¹³²

¹²⁵ Gesetz Nr. 19/2008 vom 21. April 2008. Neben der genannten allgemeinen Vorschrift gibt es auch andere vereinzelte Vorschriften für Hinweisgeber, insbesondere im Gesetz Nr. 93/99 vom 14. Juli 1999 (Zeugenschutz), im Gesetz Nr. 83/2017 vom 18. August 2017 in der durch das Gesetz Nr. 58/2020 vom 31. August 2020 (Artikel 108, Abs. 5) aktualisierten Fassung im Rahmen der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismus oder im Wertpapierkodex, in der allgemeinen Regelung für Kreditinstitute und Finanzunternehmen und in der allgemeinen Regelung für Organismen für gemeinsame Anlagen.

¹²⁶ Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 14–15.

¹²⁷ Im Jahr 2019 bearbeitete und analysierte der Rat für Korruptionsprävention insgesamt 796 Mitteilungen (783 gerichtliche Mitteilungen plus 13 Prüfberichte), was einem Anstieg um etwa 31,7 % gegenüber den insgesamt 604 im Jahr 2018 erfassten Meldungen entspricht.

¹²⁸ Im Jahr 2019 wurden 249 Untersuchungen und 31 präventive Untersuchungen eingeleitet, während 787 Beschwerden an andere Stellen weitergeleitet und 896 abgeschlossen wurden.

¹²⁹ Rat für Korruptionsprävention (2020), Empfehlung – Prävention von Korruptionsrisiken und damit zusammenhängenden Verstößen als Teil der Maßnahmen zur Reaktion auf den Ausbruch der COVID-19-Pandemie.

¹³⁰ Diese Empfehlung richtet sich an alle öffentlichen Stellen und Einrichtungen sowie an alle anderen Einrichtungen, unabhängig welcher Art, die auf die Verwaltung oder Kontrolle öffentlicher Gelder und anderer öffentlicher Werte Einfluss nehmen.

¹³¹ EntschlieÙung des Parlaments der Republik Nr. 4/2021.

¹³² Rechnungshof, Risiken bei der Verwendung öffentlicher Mittel bei der Bewältigung von Notfällen (COVID-19).

III. MEDIENPLURALISMUS UND MEDIENFREIHEIT

Meinungs- und Informationsfreiheit sowie Medienfreiheit und Medienpluralismus werden durch die Verfassung¹³³ geschützt. Artikel 39 der Verfassung sieht die Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde vor, die die Tätigkeit der Medien in Rundfunk, Presse und im audiovisuellen Sektor überwacht.¹³⁴ Zur Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste wurden Rechtsvorschriften erlassen. Das Strafgesetzbuch¹³⁵ gewährt Journalisten Schutz bei der Ausübung ihrer Tätigkeit und stellt sie anderen „geschützten Personen“ (wie Richter, Rechtsanwälte, Zeugen, Sicherheitspersonal und Sportschiedsrichter) gleich.

Die Medienaufsichtsbehörde hat neue Befugnisse erworben und ihre Interaktion mit den Medienakteuren verstärkt. Das spezifische Gesetz zur Einrichtung der Medienaufsichtsbehörde (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, ERC)¹³⁶ wurde nicht wesentlich geändert. Jedoch wurden die Befugnisse der Medienaufsichtsbehörde im Rahmen der Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) erweitert, da Portugal das Gesetz über Fernsehen und audiovisuelle Dienste auf Abruf vor diesem Hintergrund geändert hat.¹³⁷ Die neuen Zuständigkeiten betreffen unter anderem die Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsbehörden in der EU, Videoplattformen und zusätzliche Berichterstattungs- und Registrierungsaufgaben (wie das Führen von Listen der Anbieter audiovisueller Dienste auf Abruf, Rundfunkanstalten und Videoplattformanbieter). Einige dieser neuen Kompetenzen werden neue Strukturen und technische Ressourcen erfordern. Angesichts der wichtigen Rolle, die die Medienaufsichtsbehörde im Mediensektor spielt, hat sie ihre Interaktion mit den wichtigsten Akteuren (z. B. dem Komitee für die Erlaubnis zur Ausübung der beruflichen Tätigkeit von Journalisten, dem portugiesischen Presseverband und dem Journalistenverband) verstärkt und nimmt an den Sitzungen des kürzlich eingerichteten Journalistischen Beirats teil.¹³⁸ Der Beirat erörterte die Aspekte des Rechtsrahmens, die aktualisiert werden müssten.

Wie im vergangenen Jahr berichtet, ist die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich gewährleistet. Da das spezifische Gesetz¹³⁹, das die Transparenz der Eigentumsverhältnisse in allen Medienmärkten, einschließlich im Internet, regelt, durch die Aufsichtsbehörde wirksam umgesetzt wurde, verzeichnet der Länderbericht zu Portugal des Medienpluralismus-Monitor 2021 (MPM 2021) ein geringes Risiko in diesem Bereich.¹⁴⁰ Im MPM 2021 wird von einem hohen Maß der Konzentration bei den Nachrichtenmedien berichtet, insbesondere da die Medienindustrie von einer begrenzten Anzahl von Akteuren

¹³³ Artikel 37–38.

¹³⁴ Gesetz Nr. 53/2005; in der Satzung der ERC, Artikel 6, heißt es: „Alle Einrichtungen, die innerhalb der Gerichtsbarkeit des portugiesischen Staates Medienaktivitäten ausüben, unterliegen der Überwachung und Intervention des Aufsichtsrats (...)“.

¹³⁵ Artikel 132 Absatz 2 Buchstabe I.

¹³⁶ Satzung der ERC (Gesetz Nr. 53/2005 vom 8. November 2005).

¹³⁷ Gesetz 74/2020 vom 19. November 2020.

¹³⁸ Information der Medienaufsichtsbehörde, die im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal eingeholt wurde.

¹³⁹ Gesetz Nr. 78/2015 vom 29. Juli 2015.

¹⁴⁰ Medienpluralismus-Monitor 2021, Länderbericht zu Portugal, S. 11.

kontrolliert wird.¹⁴¹ Dennoch schätzt die Medienaufsichtsbehörde in einer aktuellen Studie die Medienlandschaft als vielfältig und pluralistisch ein.¹⁴²

Die Regierung hat Unterstützungsmaßnahmen für die Medien veranlasst, um die durch die COVID-19-Pandemie bedingten Schwierigkeiten für die Medien abzumildern. Bei diesen Maßnahmen handelte es sich um den Vorabkauf institutioneller Werbung im Wert von 15 Mio. EUR.¹⁴³ Da mehr als die Hälfte dieses Betrags an die drei großen Medienkonzerne ging, führte dies zu einigen Bedenken und Forderungen von Interessenträgern und Wissenschaftlern nach einer gerechteren und nachhaltigen Politik zur Unterstützung von Qualitätsjournalismus.¹⁴⁴ Abgesehen von diesem außergewöhnlichen Unterstützungspaket gibt es keine direkten Subventionen für andere Medien, die keine öffentlich-rechtlichen Medien sind.¹⁴⁵ Die Interessenträger wiesen besonders auf die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen hin, da seit Beginn der Pandemie 30 lokale Medien aus der Medienlandschaft verschwunden sind, mehrere Medienkonzerne Budgetkürzungen vorgenommen haben¹⁴⁶ und ein großer Medienkonzern trotz staatlicher Unterstützung 80 Mitarbeiter entließ. Die Transparenz staatlicher Werbung wird weiterhin umfassend geregelt¹⁴⁷, wobei die Überwachung der Einhaltung durch die Medienaufsichtsbehörde gewährleistet wird.

Es gibt nach wie vor hohe Schutzstandards für Journalisten. Mit den Änderungen des Strafgesetzbuches im Jahr 2018 wurde den Journalisten in Ausübung ihres Berufs ein besserer Schutz gewährt. Nach diesen Änderungen wurden Journalisten in die Kategorien von Berufen aufgenommen, denen ein verstärkter Schutz gewährt wird, und Angriffe auf Journalisten gelten als „von Amts wegen verfolgte Straftaten“, sodass für die Strafverfolgung keine förmliche Anzeige des Opfers erforderlich ist. Solche Angriffe sind in Portugal nach wie vor relativ selten. Die Interessenträger des Bereichs Medien weisen jedoch darauf hin, dass es an einer systematischen Erhebung von Daten über Drohungen oder Gewalt gegen Journalisten mangelt, sodass es eine Dunkelziffer an Vorfällen von Gewalttätigkeit, insbesondere im Internet, geben könnte.¹⁴⁸ Dem MPM 2021 zufolge scheinen Journalisten durch die Gesetzgebung und Rechtsprechung effektiv geschützt zu sein.¹⁴⁹

Journalisten haben in letzter Zeit in ihrer Berufsausübung einige Bedrohungen und Einschränkungen erfahren. Im Januar 2021 wurde bekannt, dass vier portugiesische Journalisten auf Ersuchen eines Staatsanwalts, der die Quellen der Journalisten ermitteln wollte, unter polizeilicher Überwachung standen.¹⁵⁰ Die Anweisung wurde ohne die Anordnung eines Ermittlungsrichters erteilt. Die Interessenträger äußerten Bedenken hinsichtlich der Seriosität dieses Verhaltens und forderten eine rasche Reaktion der

¹⁴¹ Es lässt sich eine hohe Eigentümerkonzentration beim Fernsehen, Radio und bei den Printmedien feststellen. Es ist nicht leicht, vollständige und aktuelle Informationen über die Online-Medienmärkte zu erhalten. Siehe: Medienpluralismus-Monitor 2021, Länderbericht zu Portugal, S. 11 und 19.

¹⁴² Medienaufsichtsbehörde, Aufsichtsbericht 2019 (Transparenz der Medien), S. 241.

¹⁴³ Ebd., S. 12. Gesetzesdekret Nr. 20-A/2020 vom 6. Mai 2020 und Entschließung des Ministerrats Nr. 38-B/2020 vom 15. Mai 2020.

¹⁴⁴ Ebd., S. 17.

¹⁴⁵ Ebd., S. 12.

¹⁴⁶ Reporter ohne Grenzen, Rangliste der Pressefreiheit 2021, Länderbericht zu Portugal.

¹⁴⁷ Gesetz Nr. 95/2015 vom 17. August 2015.

¹⁴⁸ Im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal erhaltene Informationen.

¹⁴⁹ Medienpluralismus-Monitor 2021, Länderbericht zu Portugal, S. 9.

¹⁵⁰ Medienpluralismus-Monitor 2021, Länderbericht zu Portugal, S. 16.

Staatsanwaltschaft, damit die Pressefreiheit gewährleistet würde.¹⁵¹ Während die Staatsanwaltschaft der Auffassung war, dass kein Fehlverhalten vorliege, leitete die Generalstaatsanwaltschaft eine Untersuchung ein, die vom Obersten Rat der Staatsanwaltschaft geprüft werden soll. Einer der Journalisten erstattete eine Strafanzeige gegen den Staatsanwalt und die beteiligten Polizisten.¹⁵² Es wurde auch berichtet, dass im Zuge einer Demonstration gegen die Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen mehrere Journalisten bedroht und beleidigt wurden.¹⁵³ Im April 2021 wurde ein neuer Fall von Einschüchterung und Drohung gegen einen Journalisten gemeldet.¹⁵⁴ In allen diesen Fällen wurden strafrechtliche Ermittlungen eingeleitet. Die Interessenträger zeigten sich auch besonders besorgt wegen Schikanen gegen Journalisten in den sozialen Medien. Dieser Trend betreffe vor allem Journalistinnen. Die Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten registrierte vor kurzem zwei Warnmeldungen für Portugal.¹⁵⁵ Die erste Warnung betrifft den oben genannten Fall polizeilicher Überwachung und gilt nach der von Portugal im März 2021 übermittelten Antwort als beigelegt.¹⁵⁶ Die andere Warnmeldung bezieht sich auf Drohungen gegen und den Missbrauch von Journalisten durch die Unterstützer eines politischen Kandidaten.¹⁵⁷

IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG

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.¹⁵⁸ Der Ministerpräsident ist befugt, die allgemeine Politik der Regierung zu lenken und die Maßnahmen aller Minister zu koordinieren und abzustimmen.¹⁵⁹ 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 Parlament hat Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz der Rechtsetzung und der Qualität der Gesetzgebung vorangetrieben. Am 1. September 2020 trat eine neue Geschäftsordnung in Kraft, mit dem Ziel, die Qualität der parlamentarischen Gesetzgebung und die Transparenz des Verfahrens sowie die Einhaltung der Fristen für die Erörterung von Gesetzesentwürfen zu verbessern und somit auch mehr Möglichkeiten für die Einbeziehung

¹⁵¹ Pressemitteilung der ERC vom 13. Januar 2021.

¹⁵² Schreiben des Ständigen Vertreters von Portugal beim Europarat vom 22. März 2021.

¹⁵³ Reporter ohne Grenzen, Rangliste der Pressefreiheit 2021, Länderbericht zu Portugal.

¹⁵⁴ Pressemitteilung der ERC vom 28. April 2021.

¹⁵⁵ Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten – Länderprofil Portugal.

¹⁵⁶ Europarat – Warnmeldungen zur Medienfreiheit.

¹⁵⁷ Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten – Länderprofil Portugal.

¹⁵⁸ Artikel 133 Buchstabe e der Verfassung der Portugiesischen Republik.

¹⁵⁹ Artikel 201 der Verfassung der Portugiesischen Republik.

der Interessenträger in den Rechtsetzungsprozess zu bieten.¹⁶⁰ Nach den neuen Vorschriften müssen Gesetzesentwürfe nicht nur von den Studien und Dokumenten begleitet werden, die diese untermauern, sondern auch von den beratenden Stellungnahmen der Interessenträger. Die neuen Vorschriften ermöglichen ferner, dass der Präsident des Parlaments den anderen Organen mit Gesetzgebungsbefugnis¹⁶¹ eine interinstitutionelle Vereinbarung über gemeinsame Leitlinien zur Qualität der Abfassung von Gesetzen vorschlägt, auch wenn dieses Vorrecht noch nicht genutzt wurde. Darüber hinaus veröffentlichte das Parlament im Mai bzw. Oktober 2020 aktualisierte Fassungen seines fachlichen Leitfadens für die Abfassung von Rechtstexten und seines fachlichen Leitfadens für die öffentliche Konsultation der Interessenträger.

Derzeit laufen Bemühungen, Instrumente für die Ex-ante-Folgenabschätzung einzuführen. Die Gesetzesinitiative der Regierung unterliegt einer Folgenabschätzung der wirtschaftlichen Kosten und Nutzen eines Legislativvorschlags. Seit Anfang des Jahres 2017 sind Folgenabschätzungen in Portugal ein systematisches Ex-ante-Instrument.¹⁶² Um die Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung (RIA) zu unterstützen, richtete der Ministerrat innerhalb des Rechtszentrums des Ministerrates (JurisAPP)¹⁶³ im Rahmen eines laufenden Projekts¹⁶⁴ die Technische Einheit für Gesetzesfolgenabschätzung (UTAIL) ein. Die UTAIL entwickelt ein System zur Erfassung einer standardisierten Gruppe an statistischen Informationen über Verwaltungskosten für die Rechtsetzung, um die RIA präziser und effizienter zu gestalten. Derzeit ist im Rahmen des RIA-Verfahrens keine öffentliche Konsultation vorgesehen. Nach portugiesischem Recht¹⁶⁵ findet bei den meisten Rechtsakten eine öffentliche Konsultation statt – entweder über eine *direkte Konsultation*, bei der das vorschlagende Ministerium direkt die Meinung der einschlägigen öffentlichen oder privaten Stellen einholt, oder über eine *öffentliche Konsultation*, bei der der Entwurf des Rechtsakts auf dem Regierungsportal ConsultaLEX¹⁶⁶ veröffentlicht wird.

Die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ergriffenen Notfallmaßnahmen werden schrittweise aufgehoben. Vom 18. März 2020 bis zum 3. Mai 2020 war ein Notstand in Kraft.¹⁶⁷ Von Mai bis November 2020 rief die Regierung bei verschiedenen

¹⁶⁰ Geschäftsordnung des Parlaments der Republik Nr. 1/2020 vom 31. August 2020, die am 1. September 2021 in Kraft tritt.

¹⁶¹ Die Regierung, die gesetzgebenden Parlamente der Autonomen Regionen und der Präsident der Republik.

¹⁶² Entschließung des Ministerrats Nr. 44/2017.

¹⁶³ JurisAPP ist ein in den Vorsitz des Ministerrates integriertes öffentliches Organ, das jedoch von der Regierungsstruktur getrennt ist. UTAIL fungiert als Aufsichtsgremium, das die Umsetzung der RIA unterstützt, indem es die Folgenabschätzungsmethodik entwickelt, technische Unterstützung und Schulungen für die Kabinette der Ministerien und andere Organisationen der öffentlichen Verwaltung bereitstellt und für jede Folgenabschätzung einen Abschlussbericht erstellt. Gemäß einem Projekt zum Gesetzesdekret zur Gesetzesfolgenabschätzung 169-B/2019, mit dem die Organisation der neuen portugiesischen Regierung festgelegt wird, heißt es ausdrücklich, dass RIA zu berücksichtigen sind und die zuständigen Dienststellen konsultiert werden müssen, wenn Regierungsmitglieder im Rahmen der legislativen Beratungen im Rat der Europäischen Union ihre Standpunkte bestimmen, und dass RIA für staatliche Initiativen obligatorisch sind. Darüber hinaus sieht dieses Dekret vor, dass der Inhalt der RIA sowohl wirtschaftliche als auch nicht-wirtschaftliche Aspekte umfassen sollte.

¹⁶⁴ Projekt „Standardisierte statistische Informationen für bessere Rechtsetzung“ (SIBER-Projekt), unterstützt von der Europäischen Kommission – GD REFORM.

¹⁶⁵ Gesetzesdekret Nr. 274/2009 vom 2. Oktober 2009.

¹⁶⁶ <https://www.consultalex.gov.pt>.

¹⁶⁷ Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal, S. 15. Das Parlament hat drei Berichte analysiert und drei Entschlüsse zur ersten Erklärung der Notstandsregelung und ihren beiden Verlängerungen (März bis April 2020) angenommen.

Gelegenheiten den Katastrophen-, den Alarm- und den Notfall aus: Erleichterungsregelungen, die es der Regierung ermöglichen, auf der Grundlage der ordentlichen Gesetzgebung restriktive Maßnahmen zu ergreifen, um Gefährdungssituationen – auch im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit – vorzubeugen oder darauf zu reagieren oder im Falle außergewöhnlicher Umstände¹⁶⁸ wieder Normalität herzustellen.¹⁶⁹ Am 6. November 2020 erklärte der Präsident der Republik erneut den Ausnahmezustand, der verlängert wurde und bis 30. April 2021 in Kraft blieb.¹⁷⁰ Während des Ausnahmezustands tagte das Parlament weiter, und aus den Angaben geht hervor, dass es weiterhin regelmäßig seine Kontroll- und Gesetzgebungstätigkeit ausübte.¹⁷¹ Seit dem 15. März 2021 ist ein Plan für die schrittweise Aufhebung der Maßnahmen in Kraft.

Die Ausübung von Notfallbefugnissen unterlag der Kontrolle durch das Parlament, die Gerichte und den Bürgerbeauftragten. Der Präsident der Republik hat das Vorrecht, nach Konsultation der Regierung und Genehmigung durch das Parlament den Ausnahmezustand auszurufen und zu verlängern.¹⁷² Außerdem muss die Regierung dem Parlament einen Bericht über die Anwendung einer jeden Notstandsperiode vorlegen, sodass dem Parlament ermöglicht wird, auch eine Ex-post-Kontrolle der getroffenen Maßnahmen vorzunehmen.¹⁷³ Das Parlament prüft derzeit die Berichte über die Ausrufung und Verlängerung des Ausnahmezustands zwischen November 2020 und April 2021.¹⁷⁴ Darüber hinaus wurde ein parlamentarischer Ad-hoc-Ausschuss eingesetzt, der die als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen überwachen soll. Der Bürgerbeauftragte musste ebenfalls auf eine beträchtliche Anzahl von Beschwerden im Zusammenhang mit COVID-19-bezogenen Maßnahmen reagieren.¹⁷⁵ Der Bürgerbeauftragte richtete diesbezüglich mehrere Empfehlungen an verschiedene Behörden und ersuchte um Klarstellung.¹⁷⁶ Auch forderte er die verfassungsrechtliche Überprüfung einer Bestimmung über die für Einzelhändler geltende Unterstützungsregelung.¹⁷⁷ Die Verwaltungs- und Finanzgerichte wurden ebenfalls aufgefordert, die Sofortmaßnahmen zu überprüfen. In diesem Zusammenhang hat das Oberste

¹⁶⁸ Alle Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Erklärung und Verlängerung des Katastrophen-, des Alarm- und des Notfalls wurden in einem speziellen Online-Bereich des Amtsblatts zusammengestellt – <https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas#1>.

¹⁶⁹ Gesetz Nr. 27/2006 über den Katastrophenschutz.

¹⁷⁰ Alle Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Erklärung und Verlängerung des Ausnahmezustands wurden in einem speziellen Online-Bereich des Amtsblatts zusammengestellt – <https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas#12>.

¹⁷¹ Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 20. Statistiken über die Kontroll- und Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments, abrufbar unter SE.02.Dezembro2020.Versao.final.pdf (parlamento.pt).

¹⁷² Verfassung der Portugiesischen Republik, Artikel 134(d) und Artikel 138.

¹⁷³ Diese Berichte werden dem Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Rechte, Freiheiten und Garantien vorgelegt, der mithilfe des speziellen Beitrags der anderen ständigen Fachausschüsse dafür zuständig ist, zu untersuchen, ob die Regierungsberichte den Bestimmungen des Präsidialdekrets und der Regelung des Notstands durch die Regierung entsprechen. Diese Bewertung führt zu einem Entwurf einer Entschließung des Parlaments, der vom Ausschuss ausgearbeitet und in einer Plenarsitzung angenommen wird.

¹⁷⁴ Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal, S. 15.

¹⁷⁵ Beitrag des Europäischen Netzwerks der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (ENNHRI) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 267.

¹⁷⁶ Ebd., S. 267-268.

¹⁷⁷ Die Rechtssache ist noch anhängig. Die am 20. November 2020 übermittelte Vorlage kann unter 2020_11_20_Tribunal_Constitucional.pdf (provedor-jus.pt) eingesehen werden.

Verwaltungsgericht über zwölf Beschwerden entschieden, die sich auf Maßnahmen zu COVID-19 bezogen, von denen die meisten für unzulässig erklärt wurden.¹⁷⁸

Für die Zivilgesellschaft ergeben sich neue Herausforderungen. Obwohl der Raum der Zivilgesellschaft als offen gilt¹⁷⁹, wurden Fälle von Feindseligkeit und Druck – insbesondere seitens einiger politischer Parteien und Bewegungen – gegen zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für Minderheiten einsetzen, registriert.¹⁸⁰ Interessenträger berichten diesbezüglich von einer Verschlechterung des sozialen Friedens und des sozialen Dialogs.¹⁸¹ Im Oktober 2020 leiteten mehrere VN-Sonderberichterstatter einen Dialog mit Portugal über einen Fall von Bedrohung und Schikanie von Menschenrechtsverteidigern ein. Sie bekräftigten, wie wichtig es ist, ein sicheres und förderliches Umfeld für alle Menschenrechtsverteidiger – vor allem für jene, die sich für Gleichheit und Nichtdiskriminierung einsetzen – zu gewährleisten, und rassistische Äußerungen und Verhaltensweisen sowie damit verbundene Menschenrechtsverletzungen zu dokumentieren.¹⁸² Um die Politik zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung zu verstärken, hat die portugiesische Regierung eine Arbeitsgruppe zur Prävention und Bekämpfung von Rassendiskriminierung eingesetzt, in der die Zivilgesellschaft vertreten ist.¹⁸³ Die COVID-19-Pandemie und die damit verbundenen Notfallmaßnahmen haben sich auch auf die Tätigkeit der zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgewirkt und zu einer Forderung nach außerordentlicher finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln geführt.¹⁸⁴ Vor diesem Hintergrund leisteten die Regierung und eine große Zahl von Kommunen eine außerordentliche finanzielle Unterstützung für diese Organisationen, damit diese regulär arbeiten können.¹⁸⁵

Das Parlament hat ein neues Gesetz über das Statut der Gemeinnützigkeit verabschiedet. Auf eine Gesetzgebungsinitiative der Regierung¹⁸⁶ hin verabschiedete das Parlament im April 2021 ein neues Statut, das juristischen Personen, die anerkanntermaßen Ziele von allgemeinem Interesse verfolgen, besondere Rechte gewährt, einschließlich des Zugangs zu bestimmten Finanzmitteln oder Steuerbefreiungen. Es wurden zwar Bedenken hinsichtlich der Inklusivität des förmlichen Konsultationsprozesses des neuen Gesetzes, zu dem eine begrenzte Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen offiziell um Stellungnahme ersucht wurde¹⁸⁷, geäußert, doch war die breitere Beteiligung von Interessenträgern durch eine offene Konsultation¹⁸⁸ möglich. Mit dem neuen Gesetz soll der Rechtsrahmen für

¹⁷⁸ Im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal erhaltene Informationen.

¹⁷⁹ Bewertung durch CIVICUS; die Bewertungen erfolgen auf der Grundlage einer Skala mit fünf Kategorien, die wie folgt definiert sind: offen, beeinträchtigt, beschränkt, unterdrückt und geschlossen.

¹⁸⁰ Beitrag des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 262.

¹⁸¹ CIVICUS, Länderprofil – Portugal.

¹⁸² Beitrag des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 6; siehe auch die Mandate des Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, des Sonderberichterstatters für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, des Sonderberichterstatters über die Lage von Menschenrechtsverteidigern und des Sonderberichterstatters über zeitgenössische Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz, Schreiben vom 23. Oktober 2020, AL PRT 1/2020.

¹⁸³ Beitrag des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 262; siehe auch die Pressemitteilung der portugiesischen Regierung vom 8. Januar 2021.

¹⁸⁴ Im Rahmen des Länderbesuchs in Portugal erhaltene Informationen.

¹⁸⁵ Ebd., S. 12.

¹⁸⁶ Legislativvorschlag Nr. 72/XIV/2.

¹⁸⁷ CIVICUS, Länderprofil – Portugal.

¹⁸⁸ Die öffentliche Konsultation fand vom 21. Oktober 2020 bis zum 24. November 2020 über das offizielle Portal www.consultalex.gov.pt statt.

juristische Personen, die vom Statut der Gemeinnützigkeit profitieren können, konsolidiert und gestrafft werden. Ferner soll ein System der Aufsicht über deren Tätigkeiten, für die das Generalsekretariat des Vorsitzes des Ministerrates zuständig wäre, sowie über die Einhaltung ihrer rechtlichen Verpflichtungen umgesetzt werden.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Die rechtlichen Pflichten der juristischen Personen, denen das Statut der Gemeinnützigkeit zugutekommt, sind in Artikel 12 des neuen Gesetzes aufgeführt und umfassen unter anderem Berichtspflichten gegenüber dem Generalsekretariat des Vorsitzes des Ministerrates, auch in Bezug auf den Tätigkeitsbericht, sowie die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit den zentralen, regionalen und lokalen Verwaltungen.

Anhang I: Verzeichnis mit Quellenangaben (alphabetisch geordnet)*

* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 eingegangen sind, ist abrufbar unter <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

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

Civicus (2021), Monitor tracking civil space – Portugal (Monitor zum Raum der Zivilgesellschaft – Portugal) (<https://monitor.civicus.org/country/portugal/>).

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

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), Aufsichtsbericht 2019 (Transparenz der Medien)

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), Pressemitteilung vom 13. Januar 2021.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), Pressemitteilung vom 28. April 2021.

Europäische Kommission (2019), Flash Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU (Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU).

Europäische Kommission (2020), Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Portugal (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0321>).

Europäische Kommission (2020), Special Eurobarometer 502: Corruption (Eurobarometer Spezial 502: Korruption).

Europäische Kommission (2021), EU-Justizbarometer.

Europäischer Forschungsrat (2021), Pressemitteilung vom 13. Januar 2021.

Europäisches Netzwerk der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (2021), Contribution from the European Network of National Human Rights Institutions for the 2021 Rule of Law Report (Beitrag des Europäischen Netzwerks der nationalen Menschenrechtsinstitutionen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021).

Europarat, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten), (https://www.coe.int/en/web/media-freedom/all-alerts?p_p_id=sojdashboard_WAR_coesoportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&sojdashboard_WAR_coesoportlet_selectedStringFilters=year.2021&sojdashboard_WAR_coesoportlet_selectedCategories=11709562).

Europarat: Beirat Europäischer Richter (CCJE) (2007), Opinion No.10(2007) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society (Stellungnahme Nr. 10 (2007) zu Händen des Ministerkomitees des Europarates über den Justizverwaltungsrat im Dienst der Gemeinschaft) (<https://rm.coe.int/168074779b>).

Europarat: Beirat Europäischer Richter (CCJE) (2020), Opinion No. 23 on the role of the Associations of Judges in supporting the judicial independence (Stellungnahme Nr.23 zur Rolle der Richterverbände bei der Unterstützung der Unabhängigkeit der Justiz) (<https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-no.-23-on-the-role-of-judicial-associations-2020->).

Europarat: Ministerkomitee (2018), H46-20 Vicente Cardoso Gruppe gegen Portugal (Beschwerde Nr. 30130/10) – Supervision of the execution of the European Court's judgments (Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs) CM/Del/Dec(2018)1331/H46-20.

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

Ministerkomitees an die Mitgliedsstaaten zur Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung von Richtern (<https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>).

GRECO (2021), Fourth evaluation round on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors – Second Interim compliance report Portugal (Vierte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte – Zweiter vorläufiger Umsetzungsbericht – Portugal).

Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (2021), Beitrag der Magistrats européens pour la démocratie et les libertés zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Ministerrat, Entschließung Nr. 184/2019.

Ministerrat, Entschließung Nr. 44/2017.

Mitteilung Portugals betreffend den Fall VICENTE CARDOSO gegen Portugal (Beschwerde Nr. 30130/10), DH-DD(2020)952.

Oberster Justizrat (2020), Jahresbericht 2020.

Oberster Justizrat (2021), Beitrag des Obersten Justizrats zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Oberster Justizrat (2021), Pressemitteilung vom 4. Mai 2021.

Oberster Rat der Verwaltungs- und Finanzgerichte (2021), Jahresbericht – 2019.

Oberstes Verwaltungsgericht Portugals (2021), Beitrag des Obersten Verwaltungsgerichts Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

OHCHR (2021), Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Portugiesische Regierung (2021) Beitrag Portugals zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Portugiesische Regierung (2021), Entschließung des Ministerrates Nr. 37/2021 zur Genehmigung der nationalen Antikorruptionsstrategie ([Resolução do Conselho de Ministros 37/2021, 06.04.2021 – DRE](#)).

Público (2020), „Die Langsamkeit der Justiz in Korruptionsfällen ist laut PGR durch fehlende personelle Ressourcen zu erklären“, Público, 6. Januar 2020 (<https://www.publico.pt/2020/01/06/sociedade/noticia/falta-recursos-humanos-explica-lentidao-justica-casos-corrupcao-pgr-1899401>).

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 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32020H0826%2822%29>).

Rat für Korruptionsprävention (2020), Empfehlung – Prävention von Korruptionsrisiken und damit zusammenhängenden Verstößen als Teil der Maßnahmen zur Reaktion auf den Ausbruch der COVID-19-Pandemie.

Rechnungshof (2020), Risiken bei der Verwendung öffentlicher Mittel bei der Bewältigung von Notfällen (COVID-19) (http://img.rtp.pt/icm/noticias/docs/f4/f4128b9356da5f94eb58df98fe9f1f26_e51017edff2ec38b4d9dc71908e515d9.pdf).

Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG.

Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (2021), Pressemitteilung vom 6. April 2021.

Staatsanwalt (2020), Entwurf eines Verhaltenskodex für Staatsanwälte – Öffentliche Konsultation (<https://www.ministeriopublico.pt/pagina/projeto-de-codigo-de-conduta-dos-magistrados-do-ministerio-publico-consulta-publica>).

Standardisierte statistische Informationen für bessere Rechtsetzung (SIBER-Projekt), Projekt mit Unterstützung der Europäischen Kommission – GD REFORM.

Ständiger Vertreter von Portugal beim Europarat (2021), Schreiben vom 22. März 2021 (<https://rm.coe.int/portugal-reply-en-lisbon-public-prosecutor-puts-the-protection-of-sour/1680a1e03b>).

Transparency International (2021), Korruptionswahrnehmungsindex 2020.

Überprüfung und Unterstützung der Gesetzesfolgenabschätzung (RIA) in Portugal, Projekt mit Unterstützung der Europäischen Kommission – GD REFORM.

Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (2021), Bericht über Portugal.

Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit (2021), Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021.

Anhang II: Länderbesuch in Portugal

Im Mai 2021 hielten die Dienststellen der Kommission virtuelle Sitzungen mit folgenden Gesprächspartnern ab:

- Bürgerbeauftragter
- Dienste der Versammlung der Republik
- Generalinspektion für Finanzen
- Generalstaatsanwaltschaft
- Journalistenverband
- Komitee für die Erlaubnis zur Ausübung der beruflichen Tätigkeit von Journalisten
- Medienaufsichtsbehörde
- Ministerium der Justiz
- Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten
- Ministerium für Kultur
- NGOD-Plattform
- Oberster Gerichtshof
- Oberster Justizrat
- Oberster Rat der Verwaltungs- und Finanzgerichte
- Oberstes Verwaltungsgericht
- Rat für die Korruptionsprävention
- Rechnungshof
- Rechtsanwaltskammer
- Richterverband
- Transparency International – Portugal
- Union der Staatsanwälte
- Wissenschaftliche Experten
- Zentrale Abteilung für strafrechtliche Maßnahmen und Ermittlungen (DCIAP)

* Die Kommission traf auch folgende Organisationen bei einer Reihe von horizontalen Treffen:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- Europäische Journalisten Föderation
- Europäisches Bürgerforum
- Europäisches Jugendforum
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom, ECPMF)
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Partnership for Democracy
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)

- 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 (Conference of European Churches, CEC)
- Niederländisches Helsinki-Komitee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter ohne Grenzen
- Transparency International EU