

Брюксел, 30.9.2020 г.
SWD(2020) 321 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Доклад относно върховенството на закона за 2020 г.
Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в
Португалия

придружаващ

**СЪОБЩЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И
КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

Доклад относно върховенството на закона за 2020 г.
Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз

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

РЕЗЮМЕ

Правосъдната система на Португалия продължава да бъде изправена пред предизвикателства по отношение на своята ефикасност, по-специално в административните и данъчните съдилища. В ход са няколко инициативи за подобряване на качеството и ефикасността на правосъдието, като специално внимание се отделя на прилагането на електронни решения във всички видове съдилища. Предприети са важни реформи за адаптиране на съдебната карта и разпределяне на съществуващите ресурси спрямо установените потребности. След твърденията за конкретни нарушения в електронната система за разпределяне на делата Висшият съдебен съвет наложи дисциплинарни наказания и разследва възможни нередности при разпределянето на делата.

Наказателноправната уредба за борба с корупцията е до голяма степен налице. В процес на подготовка е национална стратегия за борба с корупцията. До декември 2019 г., когато правителството обяви, че ще работи по национална стратегия за борба с корупцията, не съществуваше координиран стратегически подход към корупцията. Политическите и законодателните решения се въвеждат до голяма степен по начин, чрез който да бъдат отстранявани различни недостатъци, когато бъдат открити такива. Специализираната прокуратура и криминалната полиция продължават да постигат напредък в борбата с корупцията. Въпреки това липсата на ресурси и специализация на правоприлагащите органи води до ограничения на ефективните действия на прокуратурата за борба с корупцията. През 2019 г. е приет и влиза в сила законодателен пакет относно прозрачността в работата на лицата, заемащи публични длъжности, декларациите за имуществено състояние и несъвместимостта. До момента превантивните действия остават ограничени, а Съветът за превенция на корупцията няма капацитет от гледна точка на ресурсите и специализацията и извършва най-вече дейности, свързани с повишаване на осведомеността. Новосъздаденият Орган за прозрачност, който отговаря за мониторинга и надзора на декларациите за имуществено състояние и конфликт на интереси, все още не функционира.

В Конституцията е заложено правото на свобода на изразяване на мнение и правото на информация, както и свободата и плурализма на медиите, а по отношение на журналистите преобладава културата на зачитане на редакционната свобода. Регулаторният орган за аудио-визуалните медии — *Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)* — се смята за независим и ефективен. Що се отнася до останалите проблемни области, присъдите за клевета се смятат от Европейския съд по правата на човека като нарушаващи свободата на изразяване. Правната система включва разпоредби относно оповестяването на собствеността и финансирането на медиите, както и прозрачността на държавните рекламни кампании. И двата аспекта се наблюдават от медийния регулатор. Достъпът до информация и документи, съхранявани от публичните органи, е защитен чрез специално законодателство.

Що се отнася до принципа на взаимозависимост и взаимоограничаване, системата за конституционен контрол предвижда възможността за предварителен и последващ контрол и обхваща законодателното бездействие. Омбудсманът има широк мандат за защита на основните права, а неоправданата липса на сътрудничество с омбудсмана се наказва от закона. Съществуват гаранции за прозрачността на законодателния процес и се осигурява участието на заинтересованите страни. Висшият съдебен съвет има право

да предлага законодателни инициативи за подобряване на дейността на съдебните институции. Гражданското общество се ползва от благоприятстваща го законодателна уредба и е активно.

I. ПРАВОСЪДНА СИСТЕМА

Правосъдната система на Португалия се характеризира със съдебна система, включваща Конституционния съд, Върховния съд и съдилищата от първа и втора инстанция, Върховния административен съд и административните и данъчните съдилища от първа и втора инстанция и Сметната палата¹. Висшият съдебен съвет, Висшият съвет за административните и данъчните съдилища и Висшият съвет за прокуратурата упражняват дисциплинарни действия спрямо съответните магистрати и са натоварени със съответните управленски функции. Освен това те са компетентни да назначават, преместват и повишават съдии и прокурори. Съдиите и прокурорите се назначават от съответния съвет след открит конкурс и съгласно оценките, получени в задължителните курсове за обучение в Центъра за съдебно обучение. Прокуратурата е независима от съдебната власт и работи автономно по отношение на изпълнителната власт. Тя има собствена система за управление, в която най-висшият орган е главната прокуратура. Адвокатската колегия е независим правен субект, уреден от публичното право, който изпълнява регулаторни функции при упражняването на публичните си правомощия.

Независимост

Понастоящем се обсъждат промени в състава на висшите съвети на съдебната власт. Висшият съдебен съвет се състои от председателя на Върховния съд (който го оглавява), двама членове, назначени от президента на републиката, седем членове, избрани от парламента, и седем съдии, избрани от колегите си в съответствие с принципа на пропорционално представителство². Тъй като на висшите съвети са предоставени важни правомощия по отношение на съдебните назначения и професионално развитие, значението на защитата на тяхната независимост от политическо влияние е изведено на преден план³. През 2018 г. парламентът отхвърли законодателно предложение за изменение на състава на Висшия съвет на прокуратурата⁴, целящо увеличаване на броя на непрофесионалните членове, поради което мнозинството от членовете на Висшия съвет на прокуратурата остават прокурори. Подобно предложение по отношение на промените в състава на Висшия съдебен съвет беше неофициално разпространено през 2019 г.⁵, но не беше осъществено. Въпреки че предложението не е внесено официално за обсъждане в

¹ Освен това може да се създават съдилища за изпълнение на присъди, съдилища в областта на морското право, интелектуалната собственост, конкуренцията, регулирането и надзора, централни съдилища за обучение, арбитражни съдилища и съдилища с мирови съдии.

² Член 218 от Конституцията на Португалската република. По подобен начин Висшият съвет за административните и данъчните съдилища се състои от председателя на Върховния административен съд (който го оглавява), двама членове, назначени от президента на републиката, четирима членове, избрани от парламента, и четирима съдии, избрани от колегите си в съответствие с принципа на пропорционално представителство.

³ Група държави срещу корупцията (GRECO), Четвърти кръг за оценка — доклад за оценка, т. 92 и сл.

⁴ Съгласно член 22 от Устава на прокуратурата Висшият съвет се състои от главния прокурор (който го оглавява), четирима регионални главни прокурори, седем прокурори, избрани от колегите си, и седем непрофесионални членове (петима избрани от парламента и двама излъчени от правителството).

⁵ Съобщение за пресата на Португалската народна партия от 30 август 2019 г. В предложението се предвижда намаляване на броя на членовете на Съвета, които са съдии, избрани от колегите си.

парламента, за всички промени е важно да се вземат предвид препоръките на Съвета на Европа⁶.

Електронната система за разпределяне на делата в съдилищата е обект на наблюдение. Разпределянето на делата както в общите съдилища, така и в административните и данъчните съдилища, се извършва по електронен път, чрез система, която осигурява произволно разпределяне в съответствие с предварително определен алгоритъм, позволяваща онлайн справка на разпределянето на делата. В началото на 2020 г. обаче се появиха твърдения за нарушения в системата и намеса в случайното разпределяне на делата, а висши съдии бяха подведени под отговорност за корупция на високо равнище, търговия с влияние и пране на пари. Висшият съдебен съвет наложи дисциплинарни наказания на двама от участващите съдии⁷, а в момента се води разследване и във връзка с възможни нередности при разпределянето на делата⁸. Висшият съвет съобщи публично за ситуацията, като подчерта сериозността на тези твърдения и възможните вреди, които може да бъдат нанесени върху усещането на гражданите и предприятията за правосъдие⁹.

Усещането за независимост на съдебната власт сред широката общественост намалява. Усещането за независимост на съдилищата и съдиите сред широката общественост е на средно равнище (40 % я определят като „относително добра“ или „много добра“), но от 2017 г. насам то намалява¹⁰. Предприятията имат по-положително усещане за независимост (45 % я определят като „относително добра“ или „много добра“), което е подобрение спрямо предходните години¹¹.

Уставът на прокуратурата и Уставът на съдебните магистрати са изменени¹². Една от характеристиките на двата нови устава е премахването на приложимия преди това таван на възнагражденията на председателя на Върховния съд и на главния прокурор, който го свързваше с възнаграждението на министър-председателя. Тези изменения осигуряват паралелно професионално развитие на съдии и прокурори. Новият Устав на прокуратурата адаптира също така структурата на прокуратурата към новата териториална организация, въведена с реформите на съдебната карта от 2013 г. и 2019 г.¹³ В Устава са въведени разпоредби, насочени към изясняване на границите на йерархичната намеса в наказателното производство¹⁴. По време на законодателния

⁶ Група държави срещу корупцията (GRECO), Четвърти кръг за оценка — междинен доклад за изпълнението от Португалия, т. 38 и сл. Вж. също препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, т. 27. Вж. също решение на Съда от 19 ноември 2019 г., АК, съединени дела C- 585/18, C- 624/18 и C- 625/18, т. 137 и 138.

⁷ Върховният съд потвърди дисциплинарното наказание в контекста на обжалването, подадено от единия от съдиите.

⁸ Съобщение за пресата от 3 март 2020 г.

⁹ Пресконференция от 3 март 2020 г.

¹⁰ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 44. Равнището на усещане за независимост на съдебната власт се категоризира по следния начин: много ниско (под 30 % от анкетираните усещат независимостта на съдебната власт като относително добра и много добра); ниско (между 30 % и 39 %), средно (между 40 % и 59 %), високо (между 60 % и 75 %), много високо (над 75 %).

¹¹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 46.

¹² Съответно Закон № 68/2019 от 27 август 2019 г. и Закон № 67/2019 от 27 август 2019 г.

¹³ Вж. по-долу Раздел I „Качество“.

¹⁴ Въпросът за правната сигурност по отношение на инструкциите е обект на препоръка на GRECO, която приканва Португалия да гарантира, че правилата, уреждащи прокурорската йерархия, „защитават прокурорите от неправомерна или незаконна намеса от лица вътре в системата“. Група

процес се провеждат консултации с Висшия съдебен съвет, Висшия съвет за прокуратурата и съответните професионални сдружения.

Качество

Приети са нови реформи на съдебната карта и на специализацията на съдилищата. Тази реорганизация беше извършена като последващо действие на оценката на мащабната реформа на съдебната карта от 2013 г.¹⁵ и има за цел да отстрани някои от констатираните недостатъци¹⁶. По-специално, това включваше повторното откриване на 20 съдилища, които са били затворени по време на реформата от 2013 г., за да се увеличи близостта на съдилищата до гражданите. Освен това новата реформа предвижда и по-нататъшна специализация чрез създаването на повече на брой специализирани съдилища, по-конкретно в райони на страната, където те не са съществували преди, както и преквалификацията на съществуващи съдилища. Реформата цели и по-добро разпределяне на съществуващите ресурси, като се вземе предвид натовареността на съдилищата. Властите очакват тази реформа да има положително въздействие върху ефикасността на съдилищата. Успоредно с това влязоха в сила и измененията в Устава на административните и данъчните съдилища¹⁷. По-специално с тях се предвижда създаването на четири нови вида специализирани състави — за обществени поръчки, по административни социални въпроси, по данъчни въпроси и за административни нарушения. Първите специализирани състави ще заработят през септември 2020 г. и ще бъдат създадени в съдилищата, където са установени най-големите забавяния¹⁸.

Продължава прилагането на мерките за подобряване на цифровизацията на правосъдната система. По-специално по всички граждански производства се прилага изменение на Гражданския процесуален кодекс, което въвежда принципа „цифров по подразбиране“¹⁹. Същият принцип вече беше приложен за данъчните и административните производства. По-специално страните и правните съветници вече имат достъп до преписките и следят развитието на производствата онлайн. Изпълнява се втората фаза на програма „*Justiça + Próxima*“, която се основава на четири стълба — ефикасност, иновации, близост и хуманизиране. Тази програма включва проект „*Tribunal + 360*“, който има за цел да внедри пълна цифровизация и система без хартия в съдилищата, като същевременно улесни контакта и комуникацията между гражданите и съдилищата. Въвеждат се промени и по отношение на функционирането на съдилищата, за да се опрости обслужването на гражданите, когато са в съда. Властите очакват да изпълнят изцяло проекта „*Tribunal + 360*“ до 2023 г.²⁰ Успоредно

държави срещу корупцията (GRECO), Четвърти кръг за оценка — доклад за оценка за Португалия, т. 163—164.

¹⁵ Закон № 62/2013 от 26 август. Тази реформа беше насочена към постигане на три основни цели: разширяване на териториалния обхват на съдебните райони, създаване на специализирани съдилища на национално равнище и прилагане на нов модел на управление за съдебните райони. През 2013 г. 27 съдилища бяха преобразувани в „мирови съдилища“. Броят на съдебните райони (*comarcas*) беше намален до 23 (от 231 преди това).

¹⁶ Законодателен указ № 38/2019 от 18 март 2019 г.

¹⁷ Закон № 114/2019 от 12 септември 2019 г.

¹⁸ Наредба № 121/2020 от 22 май 2020 г.

¹⁹ Законодателен указ № 97/2019 от 26 юли 2019 г.

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

с това се разработват инициативи за обучение, за да се запознаят магистратите и съдебните служители с новите инструменти²¹.

Водят се дискусии относно ресурсите за правосъдната система. Намаленото разпределяне на бюджетните ресурси за правосъдната система и липсата на материални и човешки ресурси са проблем, който често се обсъжда от заинтересованите страни²². Например общият брой на съдиите, които понастоящем служат в административните и данъчните съдилища от първа инстанция, е значително под установения в правната уредба — обстоятелство, което заинтересованите страни свързват с проблемите за ефикасността, установени в данъчните и административните съдилища²³. Някои от обявените мерки за подобряване на ефикасността на съдилищата остават неизпълнени поради бюджетни ограничения. Такъв е случаят със създаването на консултативни кабинети в помощ на съдиите — макар вече да е предвидена в закона, Висшият съвет информира, че прилагането на тази мярка няма да бъде възможно поради липса на предназначени за целта ресурси²⁴. Недостатъчните човешки и технически ресурси на разположение на прокуратурата също се определят като пречка за ефикасното наказателно преследване²⁵.

Взети са мерки за ограничаване на въздействието на пандемията от COVID-19 върху функционирането на правосъдната система. В контекста на пандемията от COVID-19 Португалия обяви извънредно положение²⁶, последвано от „бедствено положение“²⁷. През този период бяха приети мерки относно функционирането на съдилищата, по-специално във връзка с прилагането на схеми за дистанционна работа и възможности за провеждане на заседания и провеждане на други процедури от разстояние. Заинтересованите страни подчертават значението на съществуващите цифрови инструменти за избягване на пълното парализиране на системата през този период²⁸. Въпреки че разпределянето на спешни и неспешни дела никога не е прекъсвало в първоинстанционните съдилища, сроковете по неспешни дела бяха спрени, а неспешните действия бяха отложени. В контекста на поэтапното премахване на извънредните мерки Португалия предвижда набор от мерки, обхващащи правосъдието. По-специално, за справяне с потенциалните забавяния и с увеличаването на броя на съдебните спорове, е създаден временен режим на намаляване на съдебните такси с цел улесняване на съдебните споразумения. Освен това ще бъде подсилен персоналят (съдии и съдебни служители) на съдилищата по трудово и търговско право, тъй като се очаква увеличаване на делата в сферата на икономиката и социалните услуги.

²¹ Комисията е оказала подкрепа при разработването и прилагането на реформите в съдебния сектор. Разработен е модел на обучение за съдебния персонал, както по отношение на използваните в момента методи, така и по отношение на наличното съдържание за обучение и използваните канали. Освен това Португалия е поискала подкрепа за увеличаване на капацитета си за по-ефективно и ефикасно справяне с наказателното преследване на международни престъпления (по-специално престъпления от геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления).

²² Вж. например намесата на главния прокурор на откриването на съдебната година, 6 януари 2020 г. http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/intervencoes/discurso_ano_judicial_2020.pdf.

²³ Висш съвет на административните и данъчните съдилища (2019 г.), Годишен доклад — 2018 г.

²⁴ Съобщение за пресата от 8 април 2019 г.

²⁵ Прокуратура — Съдебен район на Порто (2020 г.), Годишен доклад 2019 г.; Прокуратура — Съдебен район на Лисабон (2019 г.), Годишен доклад 2018 г.

²⁶ Указ на президента на републиката № 14-A/2020 от 18 март.

²⁷ Постановление на Министерски съвет № 33-A/2020 от 30 април 2020 г.

²⁸ Информация, получена в контекста на посещението в Португалия.

Ефикасност

Въпреки направените подобрения ефикасността на правосъдната система продължава да е изправена пред важни предизвикателства. Този въпрос е разгледан и в специфична за всяка държава препоръка в контекста на европейския семестър за 2020 г. относно необходимостта от подобряване на ефикасността в данъчните и административните съдилища²⁹. Португалия полага усилия за справяне с тези проблеми чрез прилагане на редица мерки за подобряване на ефикасността на своите съдилища. По-специално създадени са екипи за бързо реагиране, които да се справят със забавянето на делата в данъчните и административните съдилища³⁰. Тези усилия водят до значителни подобрения на ефикасността³¹. Независимо от това съдилищата все още имат сравнително голям брой натрупани дела, а производството продължава сравнително дълго. Тези проблеми засягат по-специално административното и данъчното правосъдие, където държавата се нарежда сред държавите членки с най-дълги производства — продължителността на производствата в административните и данъчните съдилища остава над 900 дни на първа инстанция и над 1000 дни на втора инстанция³². Освен това въпреки че процентът на разрешените случаи се е повишил над 100 %³³, Португалия продължава да има един от най-високите проценти на висящи административни дела³⁴. Предизвикателствата пред ефикасността в административните и данъчните съдилища също бяха подчертани от Съвета на Европа³⁵.

II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Компетентностите за предотвратяване, разследване и наказателно преследване на корупция се споделят между различни органи. За разследване на случаи на корупция са определени Службата за разследване и наказателни действия (DCIAP) към Главната прокуратура и Националното звено за борба с корупцията. Сметната палата също играе важна роля в борбата с корупцията. Органът, отговорен за координацията и анализа на дейностите по предотвратяване на корупцията, е Съветът за предотвратяване на корупцията, действащ в рамките на Сметната палата и оглавяван от нейния председател. Неотдавнашните законодателни ревизии създадоха нов Орган за прозрачност в рамките на Конституционния съд, който ще отговаря за наблюдение и проверка на оповестяването на имущественото състояние. През декември 2019 г. е обявена национална стратегия за борба с корупцията, включително действия като Национален доклад за борба с корупцията.

²⁹ Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно националната програма за реформи на Португалия за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Португалия за 2020 г., достъпна на <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted>.

³⁰ През първите шест месеца от въвеждането тези екипи успяха да разрешат над 1600 дела, влезли в системата преди 2013 г.

³¹ Например продължителността на производствата по граждански и търговски дела е намаляла от 369 дни през 2012 г. на 229 дни през 2018 г. (Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 6).

³² Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 8.

³³ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 12.

³⁴ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 15.

³⁵ Понастоящем Португалия е поставена под засилен надзор от страна на Комитета на министрите за прекомерната продължителност на производствата както при гражданската, така и при административната юрисдикция (нарушения на член 6 от ЕКПЧ) (*H46-20 Vicente Cardoso group/Португалия* (жалба № 30130/10)).

В последния индекс за възприятие на корупцията на „Прозрачност без граници“ Португалия има 62 от 100 точки и заема 10-о място в Европейския съюз и 30-о място в световен мащаб³⁶. В специалното проучване на Евробарометър от 2020 г. относно корупцията 94 % от анкетираните португалци смятат, че корупцията е широко разпространена в тяхната държава (средната стойност за ЕС е 71 %), а 59 % от хората се чувстват лично засегнати от корупцията в ежедневието си (средната стойност за ЕС е 26 %). Що се отнася до бизнес средите, 92 % от предприятията смятат, че корупцията е широко разпространена (средната стойност за ЕС е 63 %), а 53 % от предприятията смятат, че корупцията представлява проблем при извършването на стопанска дейност (средната стойност за ЕС е 37 %)³⁷. 34 % от хората са на мнение, че се провеждат достатъчно успешни наказателни преследвания, които да възпират хората от корупционни практики (средната стойност за ЕС е 36 %), а 16 % от предприятията смятат, че хората и предприятията, уличени в даване на подкуп на висш служител, са получили подходящо наказание (средната стойност за ЕС е 31 %).

Наказателноправната уредба за борба с корупцията е до голяма степен налице. Пасивните и активните подкупи в публичния и частния сектор, разпространението на влияние, както и търговията с влияние, длъжностното присвояване и присвояването на публични средства са криминализирани в Наказателния кодекс³⁸. Реформата, извършена през 2015 г., привежда няколко разпоредби на наказателното право в съответствие с препоръките на GRECO, особено по отношение на степента на престъпност за някои престъпления³⁹.

В процес на подготовка е национална стратегия за борба с корупцията. След като обяви плановете си за изготвянето на тази стратегия през декември 2019 г., правителството създаде работна група, отговаряща за разработването на стратегията. Работната група е натоварена със задачата да подготви, наред с другото, национален доклад за борба с корупцията и да преработи уредбата за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, законодателството за защита срещу измами, да подобри процесите за възлагане на обществени поръчки, да увеличи прозрачността на финансирането на политическите партии и да гарантира, че средните и големите предприятия имат планове за предотвратяване на корупцията. На 3 септември Министерският съвет стартира обществена консултация относно предложението за национална стратегия за борба с корупцията⁴⁰. Докладът за Португалия в рамките на европейския семестър за 2020 г. отбелязва необходимостта от ясна стратегия с оглед на

³⁶ „Прозрачност без граници“ (Transparency International) (2020 г.), Индекс за възприятие на корупцията за 2019 г.

³⁷ Експресно проучване на Евробарометър № 482 (2019 г.).

³⁸ Членове 372, 373, 374, 375 и 335 от Наказателния кодекс. В член 8 (Пасивна корупция в частния сектор) и член 9 (Активна корупция в частния сектор) от Закон № 20/2008 от 21 април се установява наказателната уредба за борба с корупцията в международната търговия и частния сектор.

³⁹ Група държави срещу корупцията (GRECO), Трети кръг за оценка — допълнение към втория доклад за изпълнението от Португалия.

⁴⁰ Предложената стратегия се основава на седем приоритета: подобряване на знанията, образованието и институционалните практики по отношение на прозрачността и почтеността; предотвратяване и откриване на корупционни рискове в публичния сектор; включване на частния сектор в превантивните и репресивните мерки срещу корупцията; засилване на сътрудничеството между публичните и частните организации; осигуряване на по-ефективно прилагане на наличните правни средства за защита чрез подобряване на времето за реакция на съдебната система и адекватността и ефективността на наказанията; създаване и популяризиране на качествена информация относно корупционните явления; сътрудничество на международно равнище в борбата с корупцията.

създаването на последователна и стабилна законодателна и политическа уредба за борба с корупцията⁴¹.

Прокуратурата полага усилия за подобряване на своята ефективност, включително по отношение на дела за корупция на високо ниво. Главна отговорност за разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления носи Службата за разследване и наказателни действия, заедно със своите регионални отдели (DIAP). Що се отнася до разследването, DCIAP е компетентна да разглежда случаи, които обхващат няколко региона или са особено сложни⁴². DCIAP осъществява необходимите видове координация между различните служби⁴³. DCIAP се ръководи от директор (помощник-прокурор), назначен от главния прокурор, 3 заместници и 31 прокурори и в работата си се подпомага от съдебна полиция, в състава на която има специализирано Национално звено за борба с корупцията. Усилията за по-нататъшно подобряване на резултатите на прокуратурата продължават, включително по отношение на дела за корупция на високо ниво⁴⁴. Същевременно голяма част от разследванията, свързани с корупцията, приключват без обвинения. Що се отнася до прилагането на санкции за корупционни престъпления, само 10 % от осъдените за корупция през 2017 г. са осъдени на затвор, а 83 % са получили присъди с отложено изпълнение. През 2018 г. 12,3 % са осъдени на затвор с ефективна присъда, а 73,6 % са получили присъди с отложено изпълнение⁴⁵. Съюзът на прокурорите посочва постоянната липса на ресурси в специализираното звено на съдебната полиция за проследяване на незаконни финансови потоци, както и липсата на достатъчна специализация сред прокурорите за разследване на икономически и финансови престъпления⁴⁶. Според DCIAP това може да повлияе върху ефективността на прокуратурата. С цел вземане на мерки във връзка с нуждите от обучение и специализация, както и с цел предоставяне на правомощия на регионалните отдели за наказателни действия и разследвания за по-ефикасно справяне със сложни разследвания, се предвиждат организационни и допълнителни мерки за изграждане на капацитет⁴⁷.

Съветът за предотвратяване на корупцията (CPC) е публичният орган, отговорен за разработването на национални действия по отношение на предотвратяване на корупцията и свързаните с нея престъпления. CPC е независим орган, който работи в рамките на Сметната палата и се оглавява от председателя на Сметната палата. Финансовият и човешкият ресурс на CPC е много ограничен⁴⁸. Дейностите на CPC в областта на предотвратяване на корупцията са насочени главно към предоставяне на насоки за рисковете от корупция и провеждане на кампании за осведоменост в училищата. Съветът си сътрудничи също и с различни министерства, за да включи

⁴¹ Европейска комисия (2020 г.), Доклад за Португалия (SWD(2020) 521 final).

⁴² Като правило случаите на корупция се възлагат на съответния регионален отдел, освен ако не включват повече от един съдебен район, като в този случай главният прокурор може да отнесе случая към DCIAP.

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

⁴⁴ Европейска комисия, Доклад за Португалия за 2020 г. (SWD(2020) 521 final).

⁴⁵ *Direção Geral das Políticas da Justiça* (2019 г.), *Estatísticas de Justiça: Corrupção*. Ministério da Justiça. Останалите наказания включват глоби или общественополезен труд.

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

⁴⁷ Европейска комисия, Доклад за Португалия за 2020 г. (SWD(2020) 521 final).

⁴⁸ Европейска комисия, Доклад за Португалия за 2019 г. (SWD(2019) 1021 final).

плановете за предотвратяване на корупцията в одиторските дейности, и публикува статистически данни за разглеждането на жалби, свързани с корупция, включително по отношение на обвинителни актове и окончателни съдебни решения⁴⁹.

През 2019 г. бяха въведени нови правила с цел повишаване на прозрачността и почтеността в обществения живот. В отговор на няколко противоречиви практики, съобщени в медиите, свързани със семейни връзки на висше ниво в правителството и кабинета, през септември 2019 г. влязоха в сила нови правила за политическите назначения на съветници в кабинета и на помощен персонал, висши служители и управители на публични субекти⁵⁰. Законът въвежда по-строги правила за предотвратяване на непотизма и конфликта на интереси. По-рано през 2019 г. приключи по-широк законодателен процес, насочен към различни разпоредби за борба с корупцията. Процесът, ръководен от *ad hoc* парламентарната комисия за увеличаване на прозрачността при упражняването на публични функции, създадена през 2016 г., доведе до преработване на уредбата за почтеността на членовете на парламента и висшите служители, което беше насочено по-специално към някои аспекти на системата за оповестяване на имущественото състояние и на интересите и на правилата относно несъвместимостта⁵¹. Новият закон предвижда по-специално създаването на Орган за прозрачност — нов орган, който да отговаря за мониторинга и проверката на декларациите за имуществено състояние и интереси, подавани от политически служители и високопоставени длъжностни лица, прикрепени към Конституционния съд. Реформата има за цел да отстрани недостатъците в системата за проверка на имущественото състояние, които също бяха предмет на няколко препоръки от страна на GRECO, по-специално по отношение на членовете на парламента⁵². Пълният му обхват и ефективност обаче следва да бъдат оценени в бъдеще, тъй като органът за прозрачност все още не функционира⁵³.

⁴⁹ Съгласно годишния доклад за дейността за 2019 г. обемът на докладваните случаи се е увеличил с 31,7 %: от 604 докладвани случая през 2018 г. случаите през 2019 г. са нараснали до 796 (783 съдебни случая плюс 13 одиторски доклада). По отношение на 783 съдебни случая: 389 случая (49,7 %) са прекратени поради липса на наказателни доказателства; 134 са имали достатъчно наказателни доказателства (17,1 %); и 260 са довели до започване на разследване (33,2 %) (*Conselho de Prevenção da Corrupção* (2019 г.), Годишен доклад за дейността).

⁵⁰ Закон № 78/2009 от 2 септември 2009 г.

⁵¹ Закон № 52/2019 от 31 юли 2019 г. Новите правила предвиждат *inter alia*: сливане на предишните три отделни декларации в една декларация за доходи, имуществено състояние, права, несъвместимост и пречки; разширяване на правилата за оповестяване за магистрати; по-строги санкции за неспазване; разширяване на регистъра на несъвместимостите; разширяване на правилата, свързани с приемането на подаръци и актове на гостоприемство, за всички политически и висши държавни служители. Португалските власти са информирали, че Комитетът вече може да издава писмено становище относно конфликт на интереси, когато бъде поискано от деклараторите или председателя на парламента; може да разследва факти за случаи в парламента, които могат да компрометират честта или достойнството на всеки член на парламента, както и всякакви нередности или сериозни нарушения на задълженията на членовете на парламента, по искане на съответния член на парламента или по решение на председателя на парламента; и може да издава общи изказвания и препоръки, насърчаващи добрата парламентарна практика.

⁵² Група държави срещу корупцията (GRECO), Четвърти кръг за оценка — доклад за оценка за Португалия, т. 163—164.

⁵³ В член 5 от Устройствен закон № 4/2019 от 13 септември се предвижда, че до създаването на органа за прозрачност индивидуалните декларации за доходи, имуществено състояние и права продължават да се подават в Конституционния съд и да се разглеждат при предишния режим.

Като част от реформите през 2019 г. парламентът прие и Кодекс за поведение на членовете на парламента. Това е първият документ от този вид в парламента⁵⁴. В Кодекса се посочва, че при упражняването на своя мандат членовете на парламента трябва да спазват общите принципи на поведение, а именно свобода, независимост, преследване на обществен интерес, прозрачност и политическа отговорност. Уставът на членовете на парламента е преразгледан също и с цел въвеждане на нов набор от обществен интерес, прозрачност и политическа отговорност. Уставът на членовете на парламента преразгледан също и с цел въвеждане на нов набор от несъвместимости. Като цяло членовете на парламента не могат да съчетават задълженията си в парламента с други публични функции, включително като държавен служител⁵⁵. Неотдавнашното изменение разширява обхвата на това, което може да се смята за публични функции, като включва длъжности в държавни дружества, други децентрализирани и/или автономни публични субекти, публично-частни партньорства и всяко дружество, в което държавата притежава акции⁵⁶. Парламентарната комисия по прозрачност и уставът на членовете на парламента заменят предишната комисия по етика, като същевременно тя запазва своите правомощия⁵⁷.

Въведени са нови правила за засилване на режима, регулиращ „кадровата въртележка“ между държавния и частния сектор, но лобирването остава нерегламентирано. Въведените промени се отнасят до членовете на съветите на държавни дружества, които понастоящем не могат да заемат длъжности в придобиващи или концесионни субекти в рамките на три години от датата на разпореждане с активи или на концесия на активи, в които участват, както и на членовете на кабинета, за които има период на прекъсване от три години, по време на който има забрана за всякакви функции на подчинена работа или консултации в международни организации, с които членовете на кабинета са установили институционални отношения в рамките на публична функция⁵⁸. По всичко личи обаче, че контролът по прилагане на тези ограничения е слаб. Що се отнася до лобизма, усилията за популяризиране на законопроект, регулиращ лобистките дейности, се провалят, след като президентът връща за преразглеждане законопроект, одобрен от парламента през юни 2019 г.⁵⁹. Междувременно някои парламентарни групи представят нов законопроект. Необходимостта от даване на приоритет на инициативите, свързани с COVID-19, довежда до известно забавяне при тяхното разглеждане.

Що се отнася до защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, съществуват общи разпоредби за държавните служители⁶⁰. Разпоредбите предвиждат, че лицата, които съобщават за нарушения, за които са разбрали по време на изпълнение на задълженията си, по никакъв начин не следва да бъдат ощетявани, включително чрез непреднамерено преместване или чрез уволнение. Дисциплинарните

⁵⁴ Резолюция на парламента № 210/2019 от 20 септември.

⁵⁵ Закон № 7/93 от 1 март, член 20, параграф 1.

⁵⁶ Закон № 60/2019 от 13 август, който изменя член 20, параграф 1 от Закон № 7/93 от 1 март.

⁵⁷ Закон № 60/2019 от 13 август, член 27. °-А. Тази комисия притежава правомощията да проверява случаите на спънки, несъвместимост и неспособност на членовете на парламента, да дава указания за процесите относно поведението на членовете на парламента и нарушенията на правилата и да дава становища и препоръки в различни аспекти на дейностите на членовете на парламента, включително приемането на подаръци и актове на гостоприемство.

⁵⁸ Закон № 52/2019 от 31 юли.

⁵⁹ Европейска комисия, Доклад за Португалия за 2020 г. (SWD(2020) 521 final).

⁶⁰ Закон 19/2008 от 21 април.

санкции срещу лица, подаващи сигнали за нередности, се смятат за злоупотреба до доказване на противното, ако бъдат наложени до една година след съответното денонсиране. Лицата, подаващи сигнали за нередности, имат право на анонимност, докато не бъде съставен обвинителният акт. Те имат също така и право на мерки за защита на свидетели. Въпреки че разпоредбите като такива са налице, заинтересованите страни⁶¹ подчертават, че прилагането на практика трябва да бъде засилено.

III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ

В Конституцията е заложено правото на свобода на изразяване на мнение и правото на информация, както и свободата на медиите и плурализма. В Португалия преобладава културата на зачитане на редакционната свобода на журналистите⁶². Регулаторният орган за медиите наблюдава дейностите на медиите⁶³.

Регулаторният орган за медиите се смята за независим и ефективен. *Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)* е независим административен орган, създаден по силата на Конституцията и правото⁶⁴. Регулаторният мандат на *ERC* се разпростира върху всички юридически лица, които предоставят медийни услуги в рамките на юрисдикцията на португалската държава, включително информационни агенции, вестници, радиостанции и доставчици на телевизионни услуги. *ERC* изпълнява задачите за регулиране на медиите, възложени по силата на Конституцията, независимо от инструкциите на политическите власти. Той трябва да информира парламента за своите решения и дейности чрез месечни и годишни доклади, както и да представя годишен счетоводен отчет. В състава на *ERC* са включени Регулаторен съвет, Изпълнителна дирекция, Консултативен съвет и Одитор. Регулаторният съвет, отговорен за определянето и изпълнението на регулаторните дейности на *ERC*, се състои от председател, заместник-председател и трима членове. Четирима от петимата членове на Регулаторния съвет се избират от парламента, а петият член се назначава от предварително избраните четирима членове. Председателят и заместник-председателят се избират измежду петимата членове на Регулаторния съвет. Петимата членове на управителния съвет имат 5-годишен мандат, който не може да се подновява и остават на поста си до тяхната ефективна подмяна или прекратяване на мандата. В Устава на *ERC* се описват подробно условията за прекратяване на мандата на членовете и освобождаване на Регулаторния съвет. Тези разпоредби гарантират независимостта на регулатора в съответствие с целите на преразгледаната Директива за аудиовизуалните медийни услуги⁶⁵. В доклада за Португалия в рамките на Мониторинга на медийния плурализъм за 2020 г. (ММП за 2020 г.)⁶⁶ се разглежда независимостта на регулатора при много нисък риск.

⁶¹ Информация, получена в контекста на посещението в Португалия.

⁶² Между 2019 г. и 2020 г. Португалия се изкачва с две места в Световния индекс за свобода на пресата на Репортери без граници, като сега се нарежда на 10-то място в света.

⁶³ Член 6 от Закон № 53/2005 от 8 ноември 2005 г., въз основа на който се създава португалският регулаторен орган за медиите, Уставът на *ERC*, гласи, че „всички субекти, които предоставят медийни услуги в рамките на юрисдикцията на португалската държава, са обект на наблюдение и намеса от страна на регулаторния съвет (...)“.

⁶⁴ Регулаторен орган за медиите на Португалия, Устав на *ERC* (Закон № 53/2005 от 8 ноември 2005 г.).

⁶⁵ Транспонирането на тази директива е представено от правителството през юни 2020 г.

⁶⁶ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

Португалия разполага с изчерпателна уредба за осигуряване на прозрачност на собствеността върху медиите⁶⁷. Задължението за разкриване на собствеността и финансирането на медиите се съдържа в Конституцията, а мониторингът е отговорност на *ERC*. В Закон № 78/2015 от 29 юли 2015 г. се регламентира прозрачността на собствеността, управлението и средствата за финансиране на субектите, които извършват медийна дейност. В доклада за ММП за 2020 г. прозрачността на собствеността върху медиите в Португалия се оценява като нискорискова⁶⁸.

Съществуват правила за регулиране на прозрачността на държавната реклама. Разпоредбите относно прозрачността на държавните рекламни кампании са предвидени в закон⁶⁹. Рекламните кампании трябва да отговарят също и на правилата за обществените поръчки⁷⁰, като задължават изпълнителите да наблюдават изпълнението на договорите, по-специално по отношение на възможните отношения на подизпълнителите и придобиването на рекламни пространства. Закон № 95/2015 включва също и мерки за държавна реклама в регионалната преса и местните и регионалните радиостанции. Освен това в Закона се установява разпределение на рекламните кампании между пресата, радиото, телевизията и цифровите медии. Надзорът за спазването на закона е възложен на *ERC*, който разполага със специален уеб портал, където стартират всички публични рекламни кампании. Установените аномалии или отклонения от закона следва да се отнасят към Сметната палата. Въпреки че в доклада за ММП за 2020 г. не се посочват доказателства за непрозрачни правила или ситуации по отношение на разпространението на държавна реклама в Португалия за периода 2018—2019 г., журналистическите сдружения посочват своите опасения по отношение на критериите за разпределяне на пакета от мерки за финансова помощ за медиите през 2020 г.⁷¹. Според португалските власти критериите за избор на медии и суми са определени след дискусии с представителите на медийния сектор и обвързват държавата да закупи време/пространство за институционална реклама в медии, принадлежащи към всяка група, в съответствие с посочените суми.

Съществуват гаранции, които гарантират независимостта на медиите и защитават упражняването на журналистическата професия от намесата на държавните органи. По-специално Конституцията забранява всякаква намеса, независимо дали е политическа или икономическа, или каквато и да е форма на цензура. Независимостта на журналистите е гарантирана и в Устава на журналиста,

⁶⁷ В това отношение следва да се припомни, че с преработената Директива за аудиовизуалните медийни услуги държавите членки се насърчават да приемат законодателни мерки, които да гарантират, че доставчиците на медийни услуги, които са в тяхната юрисдикция, осигуряват достъп до информация относно своята структура на собственост, включително действителните собственици.

⁶⁸ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

⁶⁹ Закон № 95/2015 от 17 август 2015 г.

⁷⁰ Кодекс за обществените поръчки, Законодателен указ № 18/2008 от 29 януари 2008 г.

⁷¹ Информация, получена в контекста на посещението в Португалия. Пакетът от мерки за финансова помощ за медиите представлява извънреден и временен режим за закупуване на институционална телевизионна, радио и печатна реклама от държавата през 2020 г. с цел информизиране на гражданите относно COVID-19 (информация, предоставена от Португалия за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.). От общо 15 милиона евро 75 % са разпределени за националните медии и 25 % за регионалните и местните медии. Придобиването се определя съгласно закона (Законодателен указ 20-A/2020 от 6 май 2020 г.), а условията му се определят съгласно подзаконов акт (Постановление на Министерския съвет № 38-B/2020 от 15 май). Покупката се урежда от правилата за обществените поръчки и правната уредба за институционална реклама от държавата (Закон № 95/2015 от 17 август 2015 г.).

приет със Закон № 1/99 от 13 януари 1999 г. Рискът от политическо влияние върху медиите е оценен в доклада за ММП 2020 г. като нисък⁷².

Въпреки че основните стандарти за защита на журналистите са добре установени, клеветата се наказва с лишаване от свобода. Португалската уредба за защита на журналистите е всеобхватна и добре установена⁷³. Съгласно разпоредбите на Конституцията престъпленията, извършени срещу журналисти при упражняване на тяхната професия, са предмет на юрисдикцията на съдилищата и на независимия регулаторен орган. По този начин *ERC* има за задача също и да гарантира свободата на печата. Що се отнася до основните стандарти за защита, в ММП за 2020 г. рисковете се оценяват като ниски⁷⁴. Обидата и клеветата обаче се наказват с лишаване от свобода⁷⁵, въпреки решенията на Европейския съд по правата на човека, сочещи нарушения на свободата на изразяване⁷⁶. От създаването през 2015 г. на платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите досега няма публикувани сигнали във връзка с Португалия.

Достъпът до информация и документи, съхранявани от публичните органи, е защитен чрез специално законодателство. Това законодателство има за цел да улесни изпълнението на журналистическите функции. Конституцията гарантира правото на журналистите да имат достъп до източници на информация⁷⁷, а правните норми с общ характер⁷⁸ регулират достъпа до административни документи и административна информация. Неспазването на правото на достъп до административни документи може да бъде обжалвано пред административния и данъчния съд. Жалба може да бъде подадена и пред независимата административна комисия за достъп до административни документи, но становищата по жалбите не са обвързващи за публичните институции.

IV. ДРУГИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С ПРИНЦИПА НА ВЗАИМОЗАВИСИМОСТ И ВЗАИМОГРАНИЧАВАНЕ

Португалия е представителна демократична република с пряко избран президент и еднокамарен парламент. При полупрезидентския режим президентът на републиката, избран чрез пряк народен вот, има значителни конституционни и политически

⁷² Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

⁷³ В този контекст следва да се припомни, че в съответствие с европейските стандарти и съгласно посоченото в препоръка 2016/4 на Съвета на Европа „Държавите членки следва да въведат цялостна законодателна рамка, която да даде възможност на журналисти и работещи в медиите да допринесат към обществения дебат ефективно и без страх“. Препоръка CM/Rec(2016)4 на Комитета на министрите към Съвета на Европа, т. I-2.

⁷⁴ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

⁷⁵ Център за медиен плурализъм и медийна свобода (2019 г.), *Decriminalisation of Defamation — Factsheet*. Трябва също така да се отбележи, че спирането на изпълнението на наказанието лишаване от свобода е възможно в наказателните дела за клевета и се прилага на практика.

⁷⁶ По-специално в своето решение от 8 октомври 2019 г., *L.P. и Carvalho/Португалия* (жалби № 24845/13 и 49103/15) Европейският съд по правата на човека постановява, че „въпреки че глобата, наложена на L.P., е малка и присъдата му не води до вписване в регистъра за съдимост, налагането на наказателна санкция само по себе си е имало възпиращо въздействие върху упражняването на свободата на изразяване“. Двете жалби се отнасят до дела, заведени пред португалските съдилища от двама адвокати, които смятат, че е била нарушена тяхната свобода на изразяване при упражняване на професионалните им задължения.

⁷⁷ Уставът на журналистите, одобрен със Закон № 1/99 от 13 януари 1999 г., съдържа разпоредби, целящи да осигурят това право (член 8).

⁷⁸ Закон № 26/2016 от 22 август 2016 г.

правомощия, включително правото да разпуска парламента⁷⁹. Министър-председателят има правомощия да ръководи общата политика на правителството и да координира и насочва действията на всички министри⁸⁰. Парламентът и правителството споделят законодателната компетентност. Право на законодателна инициатива имат членовете на парламента и парламентарните групи, правителството, регионалните събрания и група от най-малко 20 000 граждани. Независимият омбудсман е натоварен със защитата и насърчаването на свободите, правата и гаранциите на гражданите и има право да задейства конституционния контрол.

Конституционната система осигурява предпазни мерки за режима на контрол и баланс. Конституционният съд може да упражнява предварителен⁸¹ или последващ⁸² контрол за конституционност, а също и да упражнява контрол върху пропуските относно приемане на необходимите законодателни мерки за изпълнение на конституционните норми⁸³. Както парламентът, така и правителството могат да осъществяват законодателна дейност, но съгласно Конституцията парламентът запазва законодателни правомощия по определени въпроси⁸⁴. Конституционният съд е компетентен да обяви за противоконституционни правителствени актове, в които е нарушено това разделение на правомощията. Освен това група от десетима членовете на парламента може да поиска законодателните актове на правителството да бъдат представени за контрол от парламента⁸⁵.

В законодателния процес се предвижда участие на заинтересовани страни, както и предпазни мерки по отношение на прозрачността. В Конституцията е предвидено участие на представители на гражданското общество в законодателния процес в определени случаи. Висшият съдебен съвет и Висшият съвет на прокуратурата не само имат право да издават консултативни становища, но и да предлагат законодателни инициативи относно ефикасността и подобряването на работата на съдебните институции⁸⁶. Законодателната инициатива на правителството подлежи на оценка на въздействието на икономическите разходи и ползи от законодателното предложение⁸⁷. Въпреки че в Конституцията е предвидена възможността за внасяне на законодателен проект за спешна процедура, което предполага намаляване на крайните срокове за обсъждане и разглеждане на предложението, внасянето на спешната процедура зависи от становището на компетентната парламентарна комисия и от разискването в пленарна зала.

⁷⁹ Член 133, буква е) от Конституцията на Португалската република.

⁸⁰ Член 201 от Конституцията на Португалската република.

⁸¹ Член 278 от Конституцията на Португалската република.

⁸² Португалският режим прави разлика между „абстрактен“ и „конкретен“ последващ конституционен контрол. Първият може също да бъде задействан също от омбудсмана и главния прокурор, докато вторият може да бъде задействан и от отделни лица.

⁸³ Член 283 от Конституцията на Португалската република.

⁸⁴ Членове 164 и 165 от Конституцията на Португалската република.

⁸⁵ Член 169 от Конституцията на Португалската република.

⁸⁶ Член 149, параграф 1), букви i) и j) от Закон № 21/85 от 30 юли и член 21, параграф 2, букви f) и i) от Закон № 68/2019 от 27 август.

⁸⁷ Член 55 от Законодателен указ № 169-V/2019 от 3 декември 2019 г. Законодателните предложения от парламента трябва да се предшестват от оценка на въздействието върху половете, а когато е възможно — да се придружават от информация относно разходите и ползите от прилагането на законодателното предложение (член 131, параграф 2, букви g) и h), Правилник за дейността на Събранието на републиката № 1/2007 от 19 юли 2007 г., с измененията).

В контекста на пандемията от COVID-19 са използвани извънредни правомощия. Извънредното положение е обявено от президента на републиката след консултация с Държавния съвет и правителството⁸⁸ и е одобрено от парламента⁸⁹. Впоследствие извънредното положение е удължено два пъти⁹⁰. Правителството трябва да представи на парламента доклади за прилагането на извънредното положение⁹¹, които да дадат възможност на парламента да упражнява също и последващ контрол върху приетите мерки, както и да му дадат право да започне производство по гражданска или наказателна отговорност за нарушаване на разпоредбите за обявяването на извънредното положение⁹².

Омбудсманът има важни прерогативи за защитата на основните права. Омбудсманът (*Provedor de Justiça*), който е и националният механизъм за предотвратяване на изтезанията, е акредитиран със статут А от Световния алианс на националните институции по правата на човека (GANHRI) към ООН⁹³. Неговият мандат включва защита и насърчаване на основните права и свободи, като справедливостта и законността на упражняването на публичните правомощия се осигуряват чрез неформални средства. Омбудсманът има право да изисква всякаква информация и да пристъпва към всякакви разследвания, които смята за необходими. Неоправданата липса на сътрудничество с омбудсмана съставлява престъплението неподчинение. Омбудсманът има също и правомощието да поиска проверка на конституционността на законите (както за действия, така и за бездействия) и да отправя препоръки към парламента. Омбудсманът докладва за спазването от страна на публичните органи на независимостта и почтеността на институцията при изпълнение на нейните задължения⁹⁴. През 2019 г. Комитетът на ООН по правата на детето препоръчва на Португалия да отпусне адекватни ресурси на Службата на омбудсмана за насърчаване и защита на правата на детето⁹⁵.

⁸⁸ Указ на президента на републиката № 14-A/2020 от 18 март 2020 г.

⁸⁹ Резолюция на Събранието на републиката № 15-A/2020 от 18 март 2020 г.

⁹⁰ Указ на президента на републиката № 17-A/2020 от 2 април 2020 г. Указ на президента на републиката № 20-A/2020 от 17 март 2020 г. Извънредното положение беше отменено на 3 май 2020 г. В този контекст упражняването на някои основни права беше частично спряно — член 4 от Указ на президента на републиката № 14-A/2020 включва изчерпателен списък на правата, подлежащи на ограничение; в член 5 от същия документ се изброяват правата, които не могат да бъдат засегнати от обявяването на извънредно положение.

⁹¹ Правителството е компетентно да изпълнява обявяването на извънредно положение и е длъжно да информира президента на републиката и парламента за всички приети актове (член 17 от Закон № 44/86 за военното положение и извънредното положение от 30 септември 1986 г.). Член 29, параграф 1 от Закон № 44/86 за военното положение и извънредното положение от 30 септември 1986 г.

⁹² Правителството представи на парламента три доклада, отнасящи се до всеки период на извънредното положение (Правителство на Португалия — Министерство на вътрешните работи (2020 г.), Доклад за прилагането на обявеното извънредно положение, от 19 март до 2 април 2020 г.; Доклад за прилагането на обявеното второ извънредно положение, от 3 април до 17 април 2020 г.; Доклад за прилагането на обявеното трето извънредно положение, от 18 април до 2 май 2020 г.), които бяха одобрени (Резолюция на Събранието на републиката № 49/2020 от 5 юни 2020 г.; Проект за резолюция на Събранието на републиката № 586/XIV от 23 юли 2020 г.; Проект за резолюция на Събранието на републиката № 587/XIV от 23 юли 2020 г.).

⁹³ Световен алианс на националните институции по правата на човека (GANHRI), Подкомитет по акредитиране (SCA) (2017 г.), Доклад за акредитирането, ноември 2017 г.

⁹⁴ Европейска мрежа на националните институции по правата на човека (2020 г.), Върховенството на закона в Европейския съюз — доклади от националните институции по правата на човека.

⁹⁵ Комитет на ООН по правата на детето (2019 г.), Заключителни бележки върху комбинираните пети и шести периодични доклади на Португалия; Агенция на Европейския съюз за основните права (FRA) (2020 г.), информация, предоставена от FRA за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Португалските закони защитават гражданското участие. Смята се, че пространството за действие на гражданското общество е отворено⁹⁶. Неправителствените организации (НПО) за сътрудничество и развитие са получили специален правен статут поради тяхната важна роля в изпълнението на социални, културни, екологични, граждански и икономически програми⁹⁷. Сдруженията, представляващи жените, мигрантите, младежите и хората с увреждания, както и тези, които се занимават с опазване на околната среда, също са обект на специфично законодателство. Съществуващата уредба очевидно осигурява отворено пространство за организациите на гражданското общество и им позволява да работят без особени рискове за тяхната автономия и сигурност⁹⁸. Съобщава се обаче, че НПО са изправени пред предизвикателства, свързани с наличието на финансиране и намаленото разнообразие на източниците на финансиране⁹⁹.

⁹⁶ Рейтинг на CIVICUS. Рейтингите се дават въз основа на петстепенна скала, в която общественото пространство се определя като: отворено, ограничено, възпрепятствано, потиснато и затворено.

⁹⁷ Закон № 66/98 от 14 октомври.

⁹⁸ Европейска мрежа на националните институции по правата на човека (2020 г.), Върховенството на закона в Европейския съюз — доклади от националните институции по правата на човека.

⁹⁹ Вж. предходната бележка.

Приложение I: Списък на източниците по азбучен ред (на английски език)*.

* Списъкът на получената информация в контекста на консултацията във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. може да бъде намерен на (уебсайта на Комисията).

Център за медиен плурализъм и медийна свобода (2019 г.), Decriminalisation of Defamation — Factsheet. https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.

Център за медиен плурализъм и медийна свобода (2020 г.), Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

Европейска комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕЈ) (2018 г.), Европейските съдебни системи: ефикасност и качество на правосъдието.

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

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2010 г.), Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите до държавите членки относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорности.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2016 г.), Препоръка CM/Rec(2016)4 на Комитета на министрите към държавите членки относно защитата на журналистиката и безопасността на журналистите и другите работещи в медиите лица. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2018 г.), H46-20 *Vicente Cardoso group/Португалия* (жалба № 30130/10) — Надзор върху изпълнението на решенията на Европейския съд CM/Del/Dec(2018)1331/H46-20.

Съвет на Европейския съюз (2020 г.), Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно Националната програма за реформи на Португалия за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Португалия за 2020 г.

Conselho de Prevenção da Corrupção (2019), Годишен доклад за дейността. http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2019.pdf.

Съд на Европейския съюз, решение от 19 ноември 2019 г., АК, съединени дела C- 585/18, C- 624/18 и C- 625/18.

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

Генерална дирекция „Комуникации“ (2016—2020 г.), Проучване на Евробарометър: Perceived independence of the national justice system in the EU among the general public.

Генерална дирекция „Комуникации“ (2020 г.), Специално проучване на Евробарометър № 502: Corruption.

Генерална дирекция „Комуникации“ (2019 г.), Експресно проучване на Евробарометър № 482: Businesses' attitudes towards corruption.

Европейска комисия (2013 г., 2014 г., 2015 г., 2016 г., 2017 г., 2018 г., 2019 г., 2020 г.), Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието.

Европейска комисия (2019 г.), Доклад за Португалия за 2019 г. (SWD(2019)1021 final).

Европейска комисия (2020 г.), Доклад за Португалия (SWD(2020) 521 final).

Европейска мрежа на съдебните съвети (2020 г.), информация, предоставена при онлайн консултацията със заинтересовани страни във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Европейска мрежа на националните институции по правата на човека (2020 г.), Върховенство на закона в Европейския съюз — доклади от националните институции по правата на човека.

Агенция на Европейския съюз за основните права (2020 г.), Становище до Европейската комисия в контекста на подготовката на първия годишен Доклад относно върховенството на закона.

Световен алианс на националните институции по правата на човека (GANHRI), подкомисия по акредитация (SCA) (2017 г.), Доклад за акредитация — ноември 2017 г.

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2016 г.), Трети кръг за оценка — допълнение към втория доклад за изпълнението от Португалия.

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2016 г.), Четвърти кръг за оценка — доклад за оценка на Португалия, Превенция на корупцията по отношение на членовете на парламента, съдиите и прокурорите.

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2019 г.), Четвърти кръг за оценка — междинен доклад за изпълнението от Португалия, Превенция на корупцията по отношение на членовете на парламента, съдиите и прокурорите.

Висш съвет за административните и данъчните съдилища (2019 г.), Годишен доклад — 2018 г. http://www.cstaf.pt/documentos/Relatório_CSTAF_2018.pdf

Висш съдебен съвет (2019 г.), съобщение за пресата от 8 април 2019 г. <https://www.csm.org.pt/2019/04/08/gabinetes-de-apoio-aos-juizes-esclarecimento/>.

Висш съдебен съвет (2020 г.), съобщение за пресата от 3 март 2020 г. <https://www.csm.org.pt/2020/03/03/averiguacao-aos-procedimentos-de-distribuicao-comunicado/>.

Правителство на Португалия (2020 г.), информация, предоставена от Португалия за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Правителство на Португалия — Министерство на вътрешните работи (2020 г.), Доклад за прилагането на обявеното извънредно положение, от 19 март до 2 април 2020 г.

Правителство на Португалия — Министерство на вътрешните работи (2020 г.), Доклад за прилагането на обявеното второ извънредно положение, от 3 април до 17 април 2020 г.

Правителство на Португалия — Министерство на вътрешните работи (2020 г.), Доклад за прилагането на обявеното трето извънредно положение, от 18 април до 2 май 2020 г.

Португалска народна партия, съобщение за пресата от 30 август 2019 г. <https://www.psd.pt/rui-rio-apresentou-medidas-para-a-justica/>.

Регулаторен орган за медиите на Португалия, Устав на *ERC* (Закон № 53/2005 от 8 ноември). <http://www.erc.pt/download.php?info=YTozOntzOjU6ImFjY2FvIjtzOjg6ImRvd25sb2FkIjtzOjg6ImZpY2hlaXJvIjtzOjM5OiJtZWVpYS9maWN0ZWlyb3Mvb2JqZWV0b19vZmZsaW5lLzMiMCSwZGYiO3M6NjoidGI0dWxvIjtzOjE1OiJtdGF0dXRlcytvZitFukMiO30>.

Прокуратура — Съдебен район на Лисабон (2019 г.), Годишен доклад 2018 г.

Прокуратура — Съдебен район на Порто (2020 г.), Годишен доклад 2019 г.

„Прозрачност без граници“ (Transparency International) (2020 г.), Индекс на възприятие на корупцията. <https://www.transparency.org/en/countries/portugal>.

„Прозрачност без граници“ Португалия (Transparency International Portugal) (2020 г.), писмена информация за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Комитет на ООН по правата на детето (2019 г.), Заключителни бележки върху комбинирания пети и шести периодични доклади на Португалия.

Виртуално посещение в Португалия в контекста на Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Приложение II: Посещение в Португалия

През юни 2020 г. службите на Комисията проведоха виртуални срещи със:

- Експерт от академичните среди
- Адвокатската колегия
- Централната служба за разследване и наказателни действия (*DCIAP*)
- Сметната палата
- Съвета за предотвратяване на корупцията
- Регулаторния орган за медиите
- Висшия съдебен съвет
- Висшия съвет за административните и данъчните съдилища
- Висшия съвет на прокуратурата
- Главната финансова дирекция
- Комисията за професионален лиценз за журналисти
- Съюза на журналистите
- Министерството на външните работи
- Министерството на правосъдието
- Службата на главния прокурор
- Омбудсмана
- Съюза на прокурорите
- Върховния административен съд
- Върховния съд
- Transparency International Portugal („Прозрачност без граници“ Португалия)

* Комисията проведе също така поредица хоризонтални срещи със следните организации:

- Amnesty International („Амнести Интернешънъл“)
- Civil Liberties Union for Europe (Съюза за граждански свободи за Европа)
- Civil Society Europe (Гражданско общество Европа)
- Conference of European Churches (Конференцията на европейските църкви)
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law (Европейския център за нестопанско право)
- European Centre for Press and Media Freedom (Европейския център за свобода на печата и медиите)
- Европейския граждански форум
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists (Международната комисия на юристите)
- International Federation for Human Rights (Международната федерация по правата на човека)
- International Press Institute (Международния институт по печата)
- Lifelong learning Platform (Платформата за учене през целия живот)
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute (Инициативата за правосъдие на фондация „Отворено общество“/Института за европейски политики на фондация „Отворено общество“)
- Reporters without Borders („Репортери без граници“)
- Transparency International EU („Прозрачност без граници“ ЕС)