



Bruxelles, den 20.7.2021
SWD(2021) 718 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Rapport om retsstatssituationen 2021

Landekapitel om Luxembourg

Ledsagedokument til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Retsstatssituationen i Den Europæiske 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) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

DA

DA

SAMMENDRAG

Det luxembourgske retssystem er kendetegnet ved, at opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed ligger på et højt niveau og med generelt høj effektivitet. En forfatningsreform, der skal styrke retsvæsenets uafhængighed yderligere og etablere en domstolsstyrelse, er under behandling i parlamentet og indeholder en klar henvisning til retsvæsenets og anklagemyndighedens uafhængighed. Dette vil betyde, at justitsministeren fratages beføjelsen til at give anklagemyndigheden pålæg i individuelle sager. Covid-19-pandemien har vist, at digitaliseringen af retsvæsenet stadig bør videreudvikles for at sikre et modstandsdygtigt retssystem og modernisering af retsvæsenet generelt på længere sigt. Der arbejdes med konkrete forslag til at forbedre retshjælpsordningen.

Regeringen er i øjeblikket i færd med at vurdere behovet for at styrke reglerne for korruptionsbekæmpelse, hvor hovedfokus ligger på at forebygge korruption. En adfærdskodeks for medlemmer af parlamentet regulerer delvist lobbyvirksomhed, men der er stadig mangler med hensyn til den overordnede sammenhæng og gennemførelse. Der er stadig plads til forbedringer med hensyn til svingdørssituationer, da der på dette område kun findes specifikke bestemmelser for regeringsmedlemmer. Dette er også blevet understreget af det etiske råd, som er et eksternt overvågningsorgan. Reglerne for finansiering af politiske partier er blevet revideret for at sikre større gennemsigtighed. Der er endnu ikke vedtaget lovgivning til beskyttelse af whistleblowere, men der findes særlige indberetningskanaler inden for det storhertugelige politi. I forbindelse med covid-19-pandemien sendte det storhertugelige politi en påmindelse om de gældende etiske principper til alle retshåndhævende embedsmænd efter at have identificeret potentielle korruptionsrisici under pandemien.

Luxembourg har yderligere styrket de lovgivningsmæssige beskyttelsesforanstaltninger for mediemyndighedens uafhængighed og effektivitet, og dens ressourcer er blevet øget. Disse beskyttelsesforanstaltninger burde dæmpe de betænkeligheder, der kom til udtryk i sidste års rapport om myndighedens effektivitet. Desuden arbejdes der med en reform af støtteordningen for pressen, så den bliver teknologisk neutral og også omfatter onlinemedier, men det er på nuværende tidspunkt uklart, om den også kommer til at dække freelancejournalister. Rammerne for beskyttelse af journalister er fortsat solide. For at afbøde covid-19-pandemiens indvirkning på medierne indførte myndighederne en midlertidig støtteordning for forlag og journalister. Der er fortsat bekymring over de langsommelige procedurer for adgang til officielle dokumenter.

Parlamentet foreslog to nye revisioner af forfatningen, navnlig indførelse af direkte adgang for borgerne til forfatningsdomstolen og strømlining af bestemmelserne vedrørende staten, statschefen og regeringen. Begge revisionsforslag drøftes i øjeblikket i parlamentet, mens der samtidig pågår høringer. Luxembourg har hovedsagelig baseret sig på almindelige lovgivningsprocedurer til at vedtage foranstaltninger til håndtering af covid-19-pandemien, men der er udtrykt bekymring over de begrænsede muligheder for at inddrage interessenter. Projektet "Menneskerettighedshuset", der skal skabe synergi og samle institutioner, som beskytter grundlæggende rettigheder, blev afsluttet. Selv om covid-19-pandemien har påvirket NGO'ernes arbejde, er det civile rum i Luxembourg stadig åbent, og som støtte har regeringen stillet tilskud til rådighed for dem i denne periode.

I. RETSSYSTEMET

Retssystemet består af to adskilte grene af domstole: almindelige domstole med kompetence i civil- og kriminalsager og forvaltningsdomstole, der behandler sager, som hører under forvaltningsretten. Grenen bestående af almindelige domstole omfatter tre fredsdommere, to distriktsdomstole med funktion som almindelige domstole, en appeldomstol og en kassationsdomstol. Grenen bestående af forvaltningsdomstole omfatter en forvaltningsdomstol i første instans og en appeldomstol i forvaltningsretlige sager. Forvaltningsdomstolen er en del af retsvæsenet og træffer afgørelse om loves overensstemmelse med forfatningen. Dommerkandidater udvælges af en komité, der udelukkende er sammensat af dommere, og udnævnes efterfølgende formelt af Storhertugen. Til stillinger ved højesteret og appeldomstolen i forvaltningsretlige sager udnævnes dommere af Storhertugen efter indstilling fra henholdsvis den øverste domstol eller forvaltningsdomstolen. Anklagemyndigheden er uafhængig, men retsforfølgelsen finder sted under justitsministerens myndighed. De to advokatforbund er uafhængige og repræsenterer advokater med hjemsted i Luxembourg. Hvert advokatforbund har en forsamling¹, et advokatråd², en formand for advokatforbundet³ og for hele erhvervet samt et disciplinær- og administrationsråd⁴. Luxembourg deltager i Den Europæiske Anklagemyndighed.

Uafhængighed

Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er fortsat høj. Blandt befolkningen mener 77 %, at domstolenes og dommernes uafhængighed er "ret god" eller "meget god", og det samme gælder for 69 % af virksomhederne⁵. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed har været konstant høj siden 2016 og er steget støt i den brede offentlighed, men er gradvist faldet i erhvervslivet i de seneste fem år⁶.

Der gøres fremskridt med revisionen af forfatningen, der skal munde ud i oprettelse af en domstolsstyrelse. Mellem 2009 og 2019 drøftede man et nyt forfatningsudkast i Luxembourg⁷. Dette projekt blev opgivet i 2020 og er blevet erstattet af et forslag til flere målrettede revisioner af forskellige dele af forfatningen. Der er stillet forslag til en revision af forfatningens kapitel VI om retlige anliggender med det formål at oprette en domstolsstyrelse og mere generelt at styrke retsvæsenets uafhængighed⁸. Det seneste udkast til forfatning skitserer domstolsstyrelsens vigtigste beføjelser, nemlig valg af dommere, inden de udnævnes af Storhertugen, og gennemførelse af disciplinærsager mod dommere. De specifikke betingelser for udøvelsen af disse beføjelser samt styrelsens sammensætning, organisation og øvrige kompetencer fastlægges ved lov⁹. I henhold til det nuværende lovforslag skal de ni

¹ Artikel 12-15 i lov om advokaterhvervet, 10. august 1991.

² Artikel 16-19 i lov om advokaterhvervet, 10. august 1991.

³ Artikel 20-23 i lov om advokaterhvervet, 10. august 1991.

⁴ Artikel 24-25 i lov om advokaterhvervet, 10. august 1991.

⁵ Figur 44 og 46, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er kategoriseret som følger: meget lav (under 30 % af respondenterne opfatter retsvæsenets uafhængighed som ret høj og meget høj) lav (mellem 30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %).

⁶ EU's resultattavle for retsområdet 2016, 2017, 2018, 2019 og EU's resultattavle for retlige anliggender 2020 og 2021.

⁷ Projekt nr. 6030 — et nyt forfatningsudkast.

⁸ Projekt nr. 7575 — revision af forfatningens kapitel VI (om retlige anliggender).

⁹ Artikel 90, teksten til projekt nr. 7575.

medlemmer være: tre ex officio-medlemmer¹⁰, tre dommere valgt af deres kolleger, en advokat¹¹ og to repræsentanter for civilsamfundet og den akademiske verden udpeget af parlamentet¹². Myndighederne gennemfører høringer om yderligere ændringer af forslaget, navnlig for at tilpasse bestemmelserne om den kommende domstolsstyrelses sammensætning til relevante standarder fra Europarådet, i henhold til hvilke mindst halvdelen af medlemmerne skal være dommere, der vælges af deres kolleger¹³.

Revisionen af forfatningen, der ophæver justitsministerens beføjelse til at give anklagemyndigheden pålæg i individuelle sager, skrider frem. Retsforfølgelsen udøves formelt under justitsministerens myndighed, som har kompetence til at pålægge anklagemyndigheden at retsforfølge i en individuel sag, men den kan ikke pålægge anklagemyndigheden at afholde sig fra strafforfølgelse¹⁴. De lovgivningsmæssige beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med denne beføjelse kombineret med den kendsgerning, at anklagemyndigheden i praksis er anerkendt som uafhængig, synes at mindske risikoen for anklagemyndighedens uafhængighed¹⁵. Eftersom det seneste udkast til forfatningsændringer indfører¹⁶ anklagemyndighedens uafhængighed i teksten¹⁷, mener interessenterne, at dette vil gøre ministerens beføjelse til at give anklagemyndigheden pålæg forfatningsstridig¹⁸. Det skal også bemærkes, at justitsministeren ikke har gjort dette i en konkret sag i mere end 20 år¹⁹. I henhold til ændringsforslagene beholder justitsministeren en vis grad af myndighed over anklagemyndigheden og kan udstikke retningslinjer for kriminalpolitikken. Den 23. marts 2021 afgav statsrådet en positiv udtalelse²⁰ om genindførelsen af anklagemyndighedens uafhængighed. Statsrådet foretrak imidlertid den tidligere udgave af ændringerne, som ikke gav ministeren mulighed for at vejlede anklagemyndigheden²¹. Revisionen behandles i øjeblikket i parlamentet med forbehold af yderligere drøftelser og eventuelle nye ændringer.

¹⁰ Præsidenten for den øverste domstol, præsidenten for appeldomstolen i forvaltningsretlige sager og statsadvokaten.

¹¹ Udpeget af de to advokatforbund.

¹² Projekt nr. 7323 — lovudkast om organisationen af domstolsstyrelsen.

¹³ Anbefaling CM/Rec (2010) 12 fra Europarådets Ministerkomité, punkt. 26-27. Se også Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD (2020) 035), punkt 44.

¹⁴ Figur 55, EU's resultatavle for retlige anliggender 2020 — Hvis der gives et specifikt pålæg om retsforfølgelse, skal det begrundes og udstedes skriftligt, og parterne i retssagen skal have adgang til pålægget.

¹⁵ Se retsstatsrapporten fra 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Luxembourg, s. 3 — De juridiske beskyttelsesforanstaltninger, der er indført, ser i kombination med den aktuelle praksis ud til at begrænse risikoen for anklagemyndighedens autonomi.

¹⁶ Det allerede opgivne projekt nr. 6030 om et nyt forfatningsudkast omfattede anklagemyndighedens uafhængighed. Det nye projekt nr. 7575 om revision af forfatningen fra maj 2020 omfattede ikke anklagemyndighedens uafhængighed.

¹⁷ Projekt nr. 7575 — nye ændringer fra 23. februar 2021.

¹⁸ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Luxembourg (f.eks. fra *Groupement des magistrats luxembourgeois* og anklagemyndigheden). Justitsministerens beføjelser er baseret på artikel 19 i strafferetsplejeloven.

¹⁹ Oplysninger modtaget fra de luxembourgske myndigheder.

²⁰ Statsrådet kritiserede ændringerne for ikke udtrykkeligt at sikre den funktionelle uafhængighed, og fordi det ikke præciseres, at justitsministeriets retningslinjer for strafferetlige politikker bør være "generelle". Udtalelse nr. CE 60.217 om projekt nr. 7575.

²¹ Projekt nr. 6030 — et udkast til ny forfatning.

Kvalitet

Covid-19-pandemien afslørede mangler inden for digitaliseringen af retsvæsenet. I juni 2020, i begyndelsen af covid-19-pandemien, blev der vedtaget midlertidig lovgivning om tilladelse til at anvende allerede eksisterende digitale kommunikationsløsninger, såsom e-mail, hovedsagelig til ikkefølsomme oplysninger²². Formålet med denne midlertidige lovgivning er at begrænse den direkte fysiske kontakt mellem dommere, domstolspersonale og retsbrugere²³. Uafhængigt af de midlertidige foranstaltninger i forbindelse med covid-19-pandemien er formålet med projektet om "papirløs retspleje", der omfatter 13 delprojekter, at afhjælpe de nuværende mangler ved at give offentligheden yderligere oplysninger om retssystemet med oprettelsen af en portal, hvor borgerne kan få kontakt med advokater, dommere og notarer, og ved at øge andelen af retsafgørelser, der offentliggøres online. Projektet har dog endnu ikke givet konkrete resultater. Interessenterne har udtrykt bekymring over, at de midlertidige lovbestemmelser og den nuværende situation med hensyn til "papirløs retspleje" ikke gav mulighed for fjernarbejde, og at der endnu ikke er afholdt retsmøder ved hjælp af videokonferencer²⁴. De beskrev e-mailkommunikationssystemet i retssystemet som et velkomment nyt redskab, men påpegede, at størstedelen af kommunikationen mellem domstole og advokater stadig foregår via fax. De understregede desuden, at de tilgængelige onlineværktøjer kun har et begrænset anvendelsesområde²⁵. Projektet om "papirløs retspleje" forventes afsluttet og operationelt senest i 2026.

Konkrete forslag til reform af retshjælpsordningen er under udarbejdelse. Rammene for retshjælp giver stadig kun mulighed for fuld refusion af advokatsalærer og dækkede sagsomkostninger, idet tærsklen for berettigelse til hjælpen i en forbrugersag ligger under Eurostats fattigdomsgrænse²⁶. Det første udkast til ny lovgivning, der er udarbejdet af justitsministeriet, er genstand for høringer, inden det forelægges parlamentet²⁷. Ifølge myndighederne er formålet med reformen at forenkle de administrative procedurer og tilbyde delvis retshjælp og dermed gøre retsvæsenet mere tilgængeligt for borgerne.

Effektivitet

Civilretten fungerer fortsat effektivt, og der er taget skridt til at afbøde virkningerne af covid-19-pandemien, mens strafferetten og forvaltningsdomstolene fungerer mindre effektivt. Et midlertidigt efterslæb af sager skyldtes covid-19-pandemiens udbrud. For at mindske efterslæbet blev retsferierne afkortet. På det civilretlige område fortsatte de fleste sager ved skriftlige procedurer²⁸. Som følge heraf er der ikke længere et efterslæb²⁹. Dette

²² Se to love af 20. juni 2020 — <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/06/20/a542/consolide/20201222>, <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/06/20/a523/consolide/20201125>

²³ Luxembourgs bidrag til retsstatsrapporten fra 2021, s. 5.

²⁴ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Luxembourg (f.eks. fra *Groupement des Magistrats Luxembourgeois* og den øverste domstol).

²⁵ De eneste to tilgængelige onlineværktøjer, som de kunne anvende fra hjemmet, er et system, der viser, hvornår en sag blev indgivet, og en offentlig database med adgang til anonymiserede afgørelser, som er tilgængelig for alle, også borgerne.

²⁶ Figur 23, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

²⁷ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Luxembourg (f.eks. fra justitsministeriet).

²⁸ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Luxembourg (f.eks. fra justitsministeriet).

²⁹ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Luxembourg (*Groupement des magistrats luxembourgeois*).

fremgår også af de seneste data om civilrettens effektivitet, som fortsat er høj, selv om sagsbehandlingstiden er betydeligt længere i anden og tredje instans³⁰. Antallet af verserende civile sager er lavt³¹, og en konstant gennemførelsesprocent på omkring 100 viser, at de civile myndigheder håndterer sagsmængden effektivt³². Efterslæbet i straffesager var dog større, da de fleste retsmøder blev suspenderet mellem marts og maj 2020. Endelig foreligger der stadig ingen oplysninger om retssagernes varighed og antallet af verserende sager på det forvaltningsretlige område³³.

II. RAMMEN FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

De institutionelle rammer for forebyggelse og bekæmpelse af korruption har ikke ændret sig siden sidste års rapport. Luxembourg har ingen specifik strategi for bekæmpelse af korruption og heller ikke et agentur for korruptionsbekæmpelse. Der er generelt en retlig og institutionel ramme for korruptionsbekæmpelse. Justitsministeriet er den primære myndighed med ansvar for overordnede korruptionsspørgsmål, herunder politikkoordinering. I justitsministeriet fungerer en mellemstatslig komité, Corruption Prevention Committee (COPRECO), som rådgivende forum, der støtter den overordnede nationale politik til bekæmpelse af korruption. Selv om der ikke er nogen specialiseret anklagemyndighed for bekæmpelse af korruption som sådan, har anklagemyndighedens økonomiske og finansielle afdeling særlige beføjelser til at efterforske straffesager af økonomisk og finansiell karakter, herunder korruptionssager.

Opfattelsen blandt eksperter og virksomhedsledere er, at korruptionsniveauet i den offentlige sektor stadig er lavt. I Transparency Internationals korruptionsindeks for 2020 scorer Luxembourg 80/100 og ligger som nr. 4 i Den Europæiske Union og 9 på verdensplan³⁴. Denne opfattelse har ændret sig i nedadgående retning³⁵ i de seneste fem år³⁶.

Det interinstitutionelle samarbejde fungerer godt mellem alle involverede myndigheder, selv om der er udfordringer med hensyn til de menneskelige ressourcer i anklagemyndigheden. Anklagemyndigheden har 36 dommere, hvoraf en tredjedel er beskæftiget inden for bekæmpelse af økonomiske, finansielle og korruptionsrelaterede lovovertrædelser. Anklagemyndigheden har anmodet om yderligere ressourcer, som dog endnu ikke er blevet øget i nævneværdigt omfang. I den senest tilgængelige årsberetning³⁷ fremhæves også manglen på kandidater til at besætte ledige stillinger, og denne tendens er

³⁰ EU's resultattavle for retsområdet 2016, 2017, 2018, 2019 og EU's resultattavle for retlige anliggender 2020 og 2021.

³¹ Figur 14, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

³² Figur 11, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

³³ Figur 5, 8, 9, 13 og 15, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

³⁴ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2020 (2021), s. 2-3. Opfattelsen af korruption kategoriseres som følger: lav (eksperters og virksomhedslederes opfattelse af korruption i den offentlige sektor ligger over 79), relativt lav (mellem 79-60), relativt høj (mellem 59-50), høj (under 50).

³⁵ I 2015 var resultatet 85, mens det i 2020 var 80. Resultattallet stiger/falder betydeligt, når det ændrer sig mere end 5 point, forbedres/forringes (ændringer på 4-5 point), er forholdsvis stabilt (ændringer på 1-3 point) i de seneste fem år.

³⁶ Eurobarometer-dataene om borgernes og virksomhedernes opfattelse af og erfaringer med korruption, som blev indberettet sidste år, ajourføres hvert andet år. Det seneste datasæt stammer fra Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020) og Flash Eurobarometer-undersøgelse 482 (2019).

³⁷ Den luxembourgske regering (2020), statistikker over jurisdiktion og retsforfølgelse 2019 (*Statistiques des juridictions et des parquets Année 2019*).

blevet bekræftet i år, navnlig i anklagemyndighedens økonomiske og finansielle afdeling³⁸. Ikke desto mindre rapporterede myndighederne, at ressourcerne til komplekse efterforskninger hurtigt kan tilpasses for at imødekomme specifikke behov, hvilket sikrer anklagemyndighedens effektivitet³⁹. Den mest relevante udvikling siden sidste år er forbedringen af IT-infrastrukturen, der gør det muligt for anklagere at fjernarbejde med fuld adgang til sager⁴⁰. Der er ikke rapporteret om mangler med hensyn til de retlige rammer for bekæmpelse af økonomisk kriminalitet, og samarbejdet med den finansielle efterretningsenhed fungerer godt⁴¹.

Behovet for at styrke reglerne om bekæmpelse af korrupcion vurderes nu af regeringen. Hovedformålet med denne øvelse er forebyggelse. Der er imidlertid ikke afholdt møder i COPRECO for nylig, hverken i virkeligheden eller online, og komitéen har ikke fået skriftlig feedback fra noget ministerium om mulige mangler i lovgivningen om bekæmpelse af korrupcion⁴². Med hensyn til specifik uddannelse i korrupcionsbekæmpelse skal alle nye tjenestemænd deltage i et særligt modul som en del af deres obligatoriske uddannelse. Under covid-19-pandemien er dette blevet gennemført online⁴³.

Der er stadig plads til forbedringer med hensyn til reguleringen af interessekonflikter og svingdørssituationer. Der er fire gældende sæt etiske regler⁴⁴, og overvågningen af dem varetages internt af de respektive institutioner, bortset fra adfærdskodeksen for medlemmer af regeringen, som overvåges af et eksternt organ, det etiske råd. Kun sidstnævnte kodeks indeholder bestemmelser om svingdøre for ministre⁴⁵, hvilket blev identificeret som en mangel i sidste års retsstatsrapport. I 2020 behandlede det etiske råd to nye sager vedrørende den samme højtstående embedsmand. Dette gjorde det muligt for rådet at afgive udtalelse om den gældende lovgivningsramme. Det fremførte, at selv om artikel 12 i de etiske regler, som forbyder tidligere regeringsmedlemmer at deltage i aktiviteter, der vil bringe dem i kontakt med deres tidligere administration, er let at anvende og overvåge, er det vanskeligt at anvende artikel 11, som forbyder tidligere ministre at anvende eller videregive oplysninger, der ikke er offentligt tilgængelige⁴⁶. Rådet har i den forbindelse henstillet til premierministeren at forbedre reglerne⁴⁷.

Der er stadig mangler med hensyn til lobbyvirksomhed og indberetning af aktiver. Den manglende sammenhæng i og kontrol med parlamentsmedlemmernes forpligtelse til at oplyse om deres aktiver og gaver er fortsat de vigtigste spørgsmål, hvilket også påpeges af

³⁸ Bidrag modtaget fra anklagemyndigheden i forbindelse med landebesøget i Luxembourg.

³⁹ Se tidligere henvisning.

⁴⁰ Se tidligere henvisning.

⁴¹ Se tidligere henvisning. Årlige statistikker fra den finansielle efterretningsenhed angiver ikke antallet af sager om bestikkelse i udlandet. Den senest tilgængelige årsrapport er fra 2019. Den offentlige anklagemyndighed (2020), Årsberetning 2019.

⁴² Oplysninger modtaget fra COPRECO i forbindelse med landebesøget i Luxembourg.

⁴³ Se tidligere henvisning.

⁴⁴ Et regelsæt for medlemmerne af parlamentet, et for regeringsmedlemmerne, et for statsrådet og et for det storhertugelige politi.

⁴⁵ Artikel 11 og artikel 12 i de etiske regler for regeringen.

⁴⁶ I henhold til artikel 11 er det forbudt for tidligere ministre at anvende eller videregive oplysninger, der ikke er offentligt tilgængelige. Denne bestemmelse er blevet betegnet som vanskelig at anvende, da det er meget svært at identificere oplysninger, som er blevet offentligt tilgængelige, fra dem, der stadig er fortrolige.

⁴⁷ Etisk råd (2020), udtalelse fra det etiske råd (*Avis du Comité d'éthique*), 22.4.2020.

Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (GRECO)⁴⁸. Der findes i øjeblikket ingen omfattende regulering af lobbyvirksomhed. Parlamentets medlemmer anvender deres egen adfærdskodeks, som regulerer interne møder, men ikke uformelle kontakter⁴⁹. Samtidig findes der ingen gældende lobbyregler for medlemmer af regeringen og seniorrådgivere⁵⁰.

Reglerne om finansiering af politiske partier er blevet revideret. Den 15. december 2020 indførtes der med loven om finansiering af politiske partier en forpligtelse for alle kandidater til nationale valg og valg til Europa-Parlamentet til at indberette alle donationer på over 250 EUR⁵¹. Det bestemmes endvidere, at urigtige indberetninger udgør en strafbar handling i henhold til straffeloven⁵². Det skal også bemærkes, at alle politiske partier skal indsende deres indtægts- og udgiftserklæringer, som derefter sendes til Revisionsretten til kontrol⁵³.

Den øgede anvendelse af de retlige rammer for gennemsigtighed og åben forvaltning medførte adskillige forbedringer, selv om der stadig er mangler med hensyn til adgangen til oplysninger. I de første år, hvor loven af 14. september 2018 om aktindsigt er blevet anvendt⁵⁴, har civilsamfundet henledt opmærksomheden på dens snævre anvendelsesområde og den mulige negative indvirkning på en effektiv bekæmpelse af korruption⁵⁵. Selv om loven giver ret til at anmode om aktindsigt, fastsætter den ikke en generel ret til at anmode om oplysninger. Den anmodende part kan derfor ikke nødvendigvis indhente oplysninger, medmindre den pågældende ved, at et specifikt dokument findes⁵⁶. Kommissionen for aktindsigt (CAD) er et uafhængigt administrativt organ med en rådgivende rolle, som ikke har nogen tilsynsbeføjelser. CAD består af fem medlemmer⁵⁷ og kan afgive udtalelser i to tilfælde: for det første, når en forvaltning anmoder om en udtalelse, og for det andet, når den behandler en klage i tilfælde af afslag på en begæring om aktindsigt. En sag kan indgives via et særligt websted eller skriftligt, og indgivelse af en sag til CAD er ikke en forudsætning for at kunne indbringe sagen for forvaltningsdomstolen. Antallet af anmodninger til CAD faldt i 2020⁵⁸ sammenlignet med 2019. Blandt alle CAD's udtalelser er der tre sager, som verserer ved forvaltningsdomstolen med hensyn til udtalelser fra 2019, og en sag, der verserer i retten i forbindelse med en udtalelse fra 2020⁵⁹. Manglende indberetningspligt for offentlige enheder til CAD er blevet identificeret som en mangel⁶⁰.

⁴⁸ Greco (2020), Fourth Evaluation Round — Second Interim Compliance Report: Luxembourg.

⁴⁹ Parlamentets officielle websted, Parlamentets interne forretningsorden, 2019-udgaven, s. 61, artikel 5.

⁵⁰ Greco (2020), Fifth Evaluation Round — Compliance Report.

⁵¹ Finansloven for politiske partier, art. 9, stk. 4.

⁵² Finansloven for politiske partier, artikel 17.

⁵³ Finansloven for politiske partier, artikel 12.

⁵⁴ Lov af 14. september 2018 om en gennemsigtig og åben forvaltning (*Loi du 14 septembre 2018 relative à une Administration transparent et ouverte*).

⁵⁵ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Luxembourg.

⁵⁶ I henhold til artikel 1 i loven af 14. september 2018 har fysiske og juridiske personer ret til aktindsigt i dokumenter.

⁵⁷ Medlemmerne er en dommer, der også udnævnes til formand, en repræsentant for premierministeren, en repræsentant for den nationale databeskyttelseskommission, en repræsentant for sammenslutningen af luxembourgske byer og kommuner (Syvicol) og en repræsentant for informations- og pressetjenesten (Service Information et presse — SIP).

⁵⁸ Den luxembourgske regering (2021), aktivitetsrapport 2020 fra kommissionen om aktindsigt (*Rapport d'activité 2020 de la Commission d'accès aux documents*).

⁵⁹ Oplysninger fra kommissionen om aktindsigt modtaget i forbindelse med landebesøget i Luxembourg.

⁶⁰ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget (f.eks. fra *Commission d'accès aux documents*).

Den nuværende lovgivning om beskyttelse af whistleblowere er stadig begrænset til specifikke områder som f.eks. arbejdsret i den private og offentlige sektor. De sektorspecifikke bestemmelser omfatter bestemmelserne i det storhertugelige politis adfærdskodeks, som giver politifolk mulighed for anonymt at kontakte den juridiske tjeneste for at anmelde handlinger, der kan udgøre en overtrædelse sket under udøvelsen af hvervet⁶¹. Den nye ramme for beskyttelse af whistleblowere, der er under udarbejdelse, sigter mod at muliggøre en mere generel og effektiv beskyttelse af whistleblowere⁶².

Der blev ikke rapporteret om specifikke foranstaltninger til at imødegå korrupsionsrisici i forbindelse med covid-19-pandemien. Det storhertugelige politi udsendte en påmindelse til alle retshåndhævende embedsmænd om de gældende etiske principper efter at have identificeret potentielle korrupsionsrisici under pandemien⁶³. Desuden blev de menneskelige ressourcer i politiet omroket for at støtte de nationale myndigheder i bekæmpelsen af covid-19-pandemien⁶⁴. Uddannelse af nyansatte embedsmænd og politifolk foregår nu online, hvilket har vist sig at være mere tids- og omkostningseffektivt⁶⁵.

III. MEDIEPLURALISME OG MEDIEFRIHED

De retlige rammer for mediefrihed og -pluralisme⁶⁶ er baseret på en række forfatningsmæssige og lovgivningsmæssige beskyttelsesforanstaltninger. Ytringsfriheden er udtrykkeligt anerkendt i forfatningen. Loven om ytringsfrihed i medierne sikrer beskyttelse af journalister. Loven om elektroniske medier sikrer, at tilsynsmyndigheden for audiovisuelle medier er finansielt og administrativt uafhængig.

De reguleringsmæssige garantier for mediemyndighedens uafhængighed og effektivitet er blevet styrket, og dens ressourcer er blevet øget. Med lov af 26. februar 2021 ændrede man loven af 1991 om elektroniske medier⁶⁷ samt loven af 2013 om oprettelse af tilsynsmyndigheden for audiovisuelle medier⁶⁸, *Autorité Luxembourgeoise Indépendante de l'Audiovisuel* (ALIA), med henblik på at gennemføre det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester (AVMSD). Loven har navnlig givet ALIA nye reguleringsfunktioner, såsom fastlæggelsen af mekanismer til at vurdere de foranstaltninger, som videodelingsplatforme træffer, og fremme af mediekendskabet. Loven foreskriver nu udtrykkeligt, at ALIA skal udføre sine opgaver på en upartisk, uafhængig og gennemsigtig måde. Endvidere gør loven det muligt for ALIA at anmode medietjenesteudbydere om de oplysninger, der er nødvendige for udførelsen af dens funktioner, og at pålægge sanktioner, såfremt dens afgørelser ikke efterkommes. Parlamentet har øget budgettildelingen til ALIA med 70 %

⁶¹ Det storhertugelige politi (2019), etiske regler for politiet (*Code de déontologie de la police*). Ifølge de oplysninger, der blev modtaget under landebesøget, blev der i 2020 kun fremsat én anmodning via den interne indberetningskanal.

⁶² Oplysninger fra COPRECO modtaget i forbindelse med landebesøget i Luxembourg.

⁶³ Bidrag fra Luxembourg til retsstatsrapporten fra 2021, s. 11.

⁶⁴ Oplysninger fra det storhertugelige politi modtaget i forbindelse med landebesøget i Luxembourg.

⁶⁵ Oplysninger fra det storhertugelige politi modtaget i forbindelse med landebesøget i Luxembourg.

⁶⁶ Trods en stigning i det samlede resultat er Luxembourg faldet tre pladser i det internationale pressefrihedsindeks for 2021 udarbejdet af Journalister uden Grænser (RSF), hvor landet nu indtager 20. pladsen i forhold til nr. 17 i 2020. Luxembourg er nr. 11 blandt de 27 EU-medlemsstater. Denne tilbagegang kan skyldes en generel stigning i andre landes resultater.

⁶⁷ Lov om elektroniske medier.

⁶⁸ Der findes yderligere oplysninger på <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rect/2013/11/14/n1/jo>.

sammenlignet med 2020. Desuden er der oprettet fire nye stillinger til varetagelsen af tilsynsmyndighedens nye opgaver. ALIA spiller også en rolle i tilsynet med den audiovisuelle sektors politiske uafhængighed. ALIA bemærker i en rapport, at fjernsynsudsendelser, som produceres af kommuner på lokalt plan, potentielt kan anvendes til at fremme en politisk dagsorden, eftersom det redaktionelle ansvar ligger hos kommunen selv⁶⁹. Luxembourg har et stærkt koncentreret medielandskab kombineret med en lille markedsstørrelse⁷⁰.

Regeringen har lyttet til de bekymringer, som interessenterne gav udtryk for i forbindelse med dens kommunikation og gennemsigtighed under covid-19-pandemien.

To store organisationer til beskyttelse af pressefriheden⁷¹ kritiserede regeringens kommunikation og manglende gennemsigtighed i forhold til journalister, navnlig under covid-19-pandemien. Kritikken vedrørte især den begrænsede adgang til information som følge af restriktionerne for journalisters fysiske tilstedeværelse under pressekonferencerne. I kølvandet på denne kritik blev de fysiske pressekonferencer genindført efter nogle uger⁷².

Myndighederne har truffet foranstaltninger for at tackle covid-19-pandemiens indvirkning på medierne.

For at mindske den økonomiske indvirkning på medierne indførte myndighederne en midlertidig støtteordning for medier og journalister⁷³. Medierne kunne ansøge om støtte, som beløb sig til 5 000 EUR om året pr. ansat journalist. Ordningen omfattede kun professionelle journalister, som var ansat af støtteberettigede udgivere, og gjaldt ikke for freelancejournalister, der måtte søge om støtte fra en anden støtteordning beregnet på selvstændige erhvervsdrivende.

Der blev gjort fremskridt med lovgivningsarbejdet vedrørende reformen af støtteordningen for pressen.

Den kommende ordning blev præsenteret af regeringen i juli 2020. Den skal være teknologisk neutral og både gælde for trykte nyhedsmedier og onlinenyhedsmedier. Interessenterne bifaldt reformen, men udtrykte en vis bekymring over den begrænsede offentlige høringsproces, det relativt lille planlagte støttebeløb pr. journalist og den manglende præcisering af, hvordan onlinemedier og nye eller hybride profiler på medieområdet (f.eks. webadministratorer og faktatjekkere) vil blive behandlet. Reformen af støtteordningen for pressen er af strukturel karakter og stadig under drøftelse. Derfor står det på nuværende tidspunkt ikke klart, om den også vil omfatte freelancejournalister.

Journalisters adgang til officielle dokumenter giver fortsat anledning til bekymring⁷⁴.

Interessenterne gjorde navnlig opmærksom på de negative konsekvenser, som loven af 14. september 2018 om en gennemsigtig og åben forvaltning havde haft for journalist erhvervet på grund af de langsommelige procedurer for adgang til dokumenter. Interessenterne

⁶⁹ Observatoriet for mediepluralisme 2021, rapport om Luxembourg, s. 14.

⁷⁰ Kombinationen af disse to faktorer kan potentielt have en negativ indvirkning på mediepluralismelandskabet. Se observatoriet for mediepluralismes rapport for 2021, hvor det understreges, at der er én koncern, som dominerer den audiovisuelle sektor og onlinesektoren, og to koncerner, som dominerer den trykte presse. Det påpeges ligeledes, at der er et stort forbrug af udenlandske TV-kanaler. Se observatoriet for mediepluralismes rapport for 2021 om Luxembourg, s. 11-12.

⁷¹ *Association luxembourgeoise des journalistes professionnels* og *Conseil national de la presse* — bidrag fra ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 235-236.

⁷² Pressekonferencerne var fuldt digitale fra den 18. marts 2020 og indtil den anden uge i maj. Luxembourgs regering (2020), nye praktiske ordninger for regeringens pressekonferencer.

⁷³ Luxembourgs regering, finansiel støtte til udgivere i forbindelse med covid-19-pandemien.

⁷⁴ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitel om retsstatssituationen i Luxembourg, s. 8.

foreslog, at der indføres en hasteprocedure for journalister⁷⁵. I den forbindelse mindede journalisterne om, at Luxembourg stadig er en af de medlemsstater, der ikke sikrer en hurtig adgang til information for pressen, som adskiller sig fra retten til adgang til information for borgerne, og de opfordrede regeringen til at indføre en sådan procedure. Interessenterne⁷⁶ har desuden givet udtryk for bekymring over myndighedernes selektive tilgang til offentliggørelsen af information. Også *Commission consultative des Droits de l'Homme* (CCDH) appellerede til regeringen om at sikre journalisters adgang til information under alle omstændigheder. Som det blev påpeget under høringen af interessenter om førnævnte reform af støtteordningen for pressen⁷⁷, var denne adgang til information desuden medtaget i regeringens programerklæring for 2018-2023⁷⁸.

Rammerne for beskyttelse af journalister er fortsat solide. Efter rapporten om retsstatssituationen 2020 har Kommissionen ikke modtaget nogen oplysninger om en svækkelse af rammerne for beskyttelse af journalister. Der er i den forbindelse ikke indgivet nogen advarsler om Luxembourg på Europarådets platform til fremme af beskyttelsen af journalistik og journalisters sikkerhed⁷⁹ siden 2015. Retsforfølgelse af medier for injurier forekommer sjældent, men blandt fagfolk og NGO'er er der fortsat bekymring for, at sådanne sager kan anvendes til at intimidere medier og journalister, eftersom der er anlagt en ny retssag i år⁸⁰.

IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRSMÅL VEDRØRENDE DEN DEMOKRATISKE KONTROL OG BALANCE

Luxembourg har parlamentarisk styre med ét kammer⁸¹. Lovforslag kan fremsættes af regeringen og parlamentsmedlemmer. Statsrådet afgiver rådgivende udtalelse om lovforslag, uanset om disse fremsættes af regeringen eller parlamentsmedlemmer. Forfatningsdomstolen vurderer, om lovgivningen er i overensstemmelse med forfatningen. Uafhængige myndigheder spiller en vigtig rolle i den demokratiske kontrol og balance.

Der blev foreslået to nye forfatningsændringer for at give borgerne direkte adgang til forfatningsdomstolen og for at strømline de gamle bestemmelser vedrørende staten, statschefen og regeringen. Den første forfatningsændring, der blev foreslået i juni 2020⁸², tager sigte på at give borgerne direkte adgang til forfatningsdomstolen for så vidt angår de lovgivningsmæssige foranstaltninger, som regeringen træffer i tilfælde af

⁷⁵ I april 2021 indledte det luxembourgiske journalistforbund (ALJP) en kampagne for medtagelsen af en yderligere artikel i presseloven, som ville give myndighederne pligt til at give information til medierne inden for en specifik tidsramme. Journalisterne og deres organisationer har slået til lyd for en solid adgang til information og gennemsigtighed, siden loven om ytringsfrihed blev vedtaget i 2004. Som det er nu, er adgangen til information omfattet af loven af 2018 om en "åben og gennemsigtig forvaltning", der blev udarbejdet med alle borgerne for øje og ikke specifikt giver journalister en lovbestemt ret til information. Se også bidraget fra ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 235.

⁷⁶ Se Journalister uden Grænser, det internationale pressefrihedsindeks 2020.

⁷⁷ Projet de loi relatif à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel et abrogeant la loi modifiée du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite — udtalelse fra "*Association luxembourgeoise des journalistes professionnels*".

⁷⁸ Luxembourgs regering (2018), regeringens programerklæring for 2018-2023, s. 24.

⁷⁹ Europarådet: Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists— Luxembourg.

⁸⁰ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Luxembourg (f.eks. ALJP).

⁸¹ Parlamentet består af deputeretkammeret.

⁸² Forslag nr. 7620 — udkast til ændring af artikel 32 i forfatningen.

undtagelsestilstand⁸³. Ændringen har til formål at beskytte de grundlæggende rettigheder. Statsrådet udtalte sig om denne ændring⁸⁴ den 9. marts 2021 og var af den opfattelse, at der ikke er behov for en sådan reform, eftersom de lovgivningsmæssige foranstaltninger, der træffes i undtagelsestilstand, stadig er genstand for en hvilken som helst dommers prøvelse af lovligheden⁸⁵. Efter denne udtalelse skal parlamentet drøfte og beslutte det videre forløb på baggrund af de modtagne bemærkninger og vurderinger⁸⁶. Den anden forfatningsændring, der blev foreslået den 17. november 2020⁸⁷, tager sigte på at ændre tilrettelæggelsen af staten⁸⁸, statschefen⁸⁹, det forfatningsmæssige monarki, regeringen⁹⁰, forholdet mellem staten og trossamfundene⁹¹ og kommunerne⁹². Målet med denne ændring er at modernisere forfatningen ved at strømline de gamle bestemmelser om staten, statschefen og regeringen. Desuden ville den præcisere, at Storhertugens rolle er symbolsk og formel, og at det politiske ansvar for Storhertugens handlinger ligger hos regeringsmedlemmerne. Den 9. marts 2021 afgav statsrådet en positiv udtalelse om denne ændring⁹³ og bemærkede, at mange af bestemmelserne allerede var blevet godkendt af statsrådet i forbindelse med det opgivne forfatningsudkast⁹⁴.

Beslutningstagningsprocessen lader til at være inkluderende, men interessenternes anbefalinger bliver ofte ikke fulgt. Der er udtrykt bekymring, hvad angår

⁸³ Artikel 32, stk. 4, i forfatningen.

⁸⁴ Udtalelse nr. CE 60.288 om forslag nr. 7620.

⁸⁵ Se artikel 32, stk. 4, artikel 95 og artikel 95b i forfatningen. Det er forfatningsdomstolens specifikke opgave at kontrollere lovgivningens overensstemmelse med forfatningen, mens domstolskontrollen af retsakter hører under forvaltningsdomstolen, hvis der er tale om direkte retslig prøvelse, og under en hvilken som helst domstol, hvis der er tale om lejlighedsvis kontrol.

⁸⁶ Parlamentet kan stille yderligere ændringsforslag for at bringe teksten i overensstemmelse med statsrådets udtalelse. Det kan beslutte at foretage reformen uanset udtalelsen, og det kan beslutte ikke at gå videre med reformen.

⁸⁷ Forslag nr. 7700 — ændring af kapitel I, III, V, VII, IX, X, XI og XII i forfatningen.

⁸⁸ F.eks. samler kapitel I udkastet forskellige bestemmelser, som i øjeblikket står spredt flere steder i forfatningsteksten. Desuden stadfæster det udtrykkeligt retsstatsbegrebet i forfatningen.

⁸⁹ F.eks. samler kapitel III i udkastet alle de bestemmelser, der omhandler storhertugen, med undtagelse af dem, der vedrører parlamentet. Desuden kan de formelle beføjelser, som den nye tekst giver statschefen, kun udøves med den kompetente ministers underskrift.

⁹⁰ F.eks. bekræfter kapitel V i udkastet regeringens institutionelle rolle i et parlamentarisk demokrati. Dette er i overensstemmelse med den monistiske teori i den parlamentariske lovgivning, i henhold til hvilken regeringen kun kan bestå, hvis den støttes af et flertal i deputeretkammeret, også selv om regeringsmedlemmernes udpegelse sker ved dekret fra Storhertugen.

⁹¹ F.eks. indfører kapitel VII i udkastet tre vejledende principper for forholdet mellem staten og kirken og trossamfundene, nemlig at kirken og trossamfundene er adskilt fra staten, at forholdet mellem kirken og trossamfundene og staten vil blive reguleret ved lov, og at loven også kan skitsere hovedtrækkene i de aftaler, der skal indgås mellem staten og kirken og trossamfundene.

⁹² F.eks. fastlægger kapitel IX i udkastet den forfatningsmæssige ordning, som kommunerne opererer under. Den dækker emner som kommunernes finanser, reguleringsmæssige beføjelser og oprettelsen af kommunale offentlige virksomheder.

⁹³ Udtalelse nr. CE 60.469 om forslag nr. 7700.

⁹⁴ Med beslutningen om ikke at gå videre med den tidligere forfatningsreform, som løb fra 2009 til 2019, bliver ombudsmandsinstitutionens forankring på forfatningsmæssigt plan ikke drøftet i øjeblikket. Som tidligere nævnt er den nuværende tilgang at indføre målrettede ændringer af specifikke emner, og i den forbindelse kunne reformen af ombudsmanden blive genindført. Den 29. juni 2021 blev der fremsat forslag om en ny forfatningsændring i parlamentet. Den har fokus på parlamentets rolle og tager sigte på at styrke denne. Teksten vil nu blive sendt til statsrådet med henblik på udtalelse og vil være genstand for offentlig høring. Se forslag nr. 7777 — forslag til ændring af kapitel IV og Va i forfatningen.

regelmæssigheden og omfanget af interessenternes høring i beslutningstagningsprocessen. I hele den almindelige lovgivningsprocedure er det obligatorisk at indhente en rådgivende udtalelse fra statsrådet om alle lovgivningsforslag. Desuden er der fem faglige kamre⁹⁵, som høres og afgiver udtalelse inden for deres respektive ekspertiseområder. Deres udtalelser er en integreret del af lovgivningsforslaget og tages i betragtning, når der udarbejdes ændringsforslag til lovgivningsforslag⁹⁶. Selv om andre interessenter⁹⁷ har mulighed for at afgive udtalelse, bliver deres anbefalinger ikke altid fulgt⁹⁸. Med hensyn til lovgivningsproceduren er det også obligatorisk, at statsrådet afgiver udtalelse, undtagen når der er tale om lovgivningsmæssige foranstaltninger, som træffes i undtagelsestilstand. I så fald er det frivilligt at anmode om en sådan udtalelse⁹⁹. Der skal også anmodes om udtalelse fra de faglige kamre om ethvert udkast til lovgivningsmæssig foranstaltning inden for deres respektive ekspertiseområder. Endvidere medfører manglende høring af de kompetente faglige kamre om et lovforslag juridiske sanktioner¹⁰⁰. Hvad angår den rolle, som menneskerettighedsinstitutionen CCDH spiller i lovgivningsprocessen, har regeringen ganske vist ikke pligt til at besvare eller følge CCDH's anbefalinger, men visse interessenter har rapporteret, at regeringen sjældent tager dem i betragtning, hvilket navnlig var tilfældet under covid-19-pandemien¹⁰¹. Desuden er det også sjældent, at de parlamentariske udvalg hører CCDH i lovgivningsprocessen. Når det gælder inddragelsen af andre menneskerettighedsorganer (f.eks. ombudsmanden), foretager regeringen af og til høringer på bilateralt plan eller inden for rammerne af det tværministerielle udvalg for menneskerettigheder. Deres input og anbefalinger tages dog sjældent i betragtning¹⁰².

De almindelige lovgivningsprocedurer anvendes aktuelt til at vedtage foranstaltninger til håndtering af covid-19-pandemien. Fra den 18. marts 2020 til den 24. juni 2020 var Luxembourg i undtagelsestilstand i forbindelse med tacklingen af covid-19-pandemien. Denne forfatningsmæssige ordning¹⁰³ gjorde det muligt for regeringen at vedtage passende, nødvendige og forholdsmæssige foranstaltninger på alle områder i et begrænset tidsrum. Siden da har parlamentet anvendt den almindelige lovgivningsprocedure — ledsaget af kortere frister — til at tackle udfordringerne i forbindelse med covid-19-pandemien. Selv om

⁹⁵ *Chambre des salariés, Chambre des fonctionnaires et employés publics, Chambre d'agriculture, Chambre de commerce og Chambre des métiers.*

⁹⁶ Det er obligatorisk for parlamentet at anmode om sådanne udtalelser, men det er ikke obligatorisk at indhente deres udtalelse. Desuden er den manglende høring af disse organisationer ikke en forudsætning for lovgivningens lovlighed. – Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Luxembourg.

⁹⁷ F.eks. CCDH, ombudsmanden, ikkestatslige organisationer (civilsamfundsorganisationer) og andre faglige organisationer ud over de faglige kamre, som allerede bliver hørt.

⁹⁸ Parlamentet kan modtage bidrag fra interessenterne, og hvis de drejer sig om et specifikt spørgsmål, vil de blive videresendt til de relevante udvalg. – Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Luxembourg. Se også bidraget fra ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 235.

⁹⁹ Artikel 1, stk. 1, i lov af 16. juni 2017 om statsrådets tilrettelæggelse. Regeringen beslutter, hvorvidt en udtalelse fra statsrådet er nødvendig eller ej. Dette blev også bekræftet i forbindelse med landebesøget i Luxembourg.

¹⁰⁰ Høring af de relevante faglige kamre er således en forudsætning for lovligheden af et regulativ fra Storhertugen eller et ministerielt regulativ.

¹⁰¹ F.eks. var det meget få af CCDH's anbefalinger med hensyn til covid-19-bestemmelserne, der blev taget i betragtning (der blev afgivet ti udtalelser i 2020 og fire i 2021 på det tidspunkt, hvor bidraget blev fremsendt). – Bidrag fra ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 235, som dækker 2020 og 2021.

¹⁰² Se tidligere henvisning.

¹⁰³ Den luxembourgske forfatnings artikel 32, stk. 4.

ændringsforslagene stilles med en fremskyndet procedure, stræber parlamentet efter at foretage høringer af interessenterne. Interessenterne har dog betænkeligheder med hensyn til høringsprocessens inkluderende karakter, navnlig når lovgivningen vedtages meget hurtigt¹⁰⁴, hvilket ofte begrænser høringen, så den kun omfatter statsrådet og de faglige kamre¹⁰⁵.

Der er oprettet et center for menneskerettigheder. Initiativet¹⁰⁶, der tog sigte på at samle de vigtigste uafhængige myndigheder, som udfører en vigtig opgave med at sikre de grundlæggende rettigheder, på ét sted, blev afsluttet i 2020. Centret for menneskerettigheder samler CCDH, ombudsmanden for børns rettigheder og centret for ligebehandling. Formålet med centret for menneskerettigheder er at lette borgernes adgang til de institutioner, der beskytter de grundlæggende rettigheder, og at øge synergierne mellem de forskellige institutioner. CCDH er Luxembourgs akkrediterede nationale menneskerettighedsinstitution¹⁰⁷. Ombudsmanden for børns rettigheder har specifikt til opgave at beskytte rettighederne for alle mennesker, som er under 18 år¹⁰⁸. Centret for ligebehandling er Luxembourgs ligestillingsorgan¹⁰⁹.

Selv om covid-19-pandemien har haft indflydelse på NGO'ernes arbejde, er civilsamfundets spillerum i Luxembourg fortsat åbent¹¹⁰. Siden april 2020 er både fundraisingkampagner og oplysnings- og bevidstgørelsesaktiviteter blevet aflyst som følge af covid-19-pandemien. NGO'er har rapporteret, at afbrydelsen af foreningsaktiviteterne havde konsekvenser set ud fra et økonomisk synspunkt¹¹¹. I november 2020 præsenterede regeringen dog forskellige støtteprojekter og kriterierne for at opnå støtte¹¹².

¹⁰⁴ Ofte inden for en uge efter, at der er stillet forslag herom.

¹⁰⁵ F.eks. forslag til lov om ændret lov af 17. juli 2020 om foranstaltninger til bekæmpelse af covid-19-pandemien.

¹⁰⁶ Initiativet startede i 2007-2008.

¹⁰⁷ Den afgiver udtalelser og udsteder anbefalinger om spørgsmål, der vedrører grundlæggende rettigheder, enten på eget initiativ eller efter anmodning fra regeringen. Der findes yderligere oplysninger i rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitel om retsstatssituationen i Luxembourg, s. 9. Se også <https://ganhri.org/membership/>.

¹⁰⁸ Ombudsmanden behandler klager, udsteder anbefalinger om bedre beskyttelse og fremme af børns rettigheder og yder rådgivning om gennemførelsen af børns rettigheder. Der findes yderligere oplysninger på <http://ork.lu/index.php/fr/missionsork>.

¹⁰⁹ Det har til formål at fremme, analysere og overvåge ligebehandling af alle mennesker uden forskelsbehandling på grund af race, etnisk oprindelse, køn, seksuel orientering, religion eller tro, handicap eller alder. Der findes yderligere oplysninger på <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/european-directory-of-equality-bodies/> og <https://cet.lu/missions/>.

¹¹⁰ Se rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitel om retsstatssituationen i Luxembourg, s. 9. Se også CIVICUS' rating. Ratingen er inddelt i fem kategorier, der defineres som: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket.

¹¹¹ CLAE (2020), undersøgelse af foreningsmæssige vanskeligheder i tilknytning til covid-19 pandemien i Luxembourg (Enquête sur les difficultés associatives liées à la pandémie du Covid-19 au Luxembourg), maj 2020.

¹¹² CLAE (2020), kulturministeriet: Hvilken økonomisk støtte får foreningerne? (Ministère de la culture: quel soutien financier pour les associations?), 26. november 2020.

Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge*

* Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen om rapporten om retsstatssituationen 2020 kan findes på <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Agenturet for Grundlæggende Rettigheder (2021), *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights in Luxembourg*.

Aktivitetsrapport 2020 fra kommissionen om aktindsigt (Rapport d'activité 2020 de la Commission d'accès aux documents) (<https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/ministret/cad/rapport-activite-2020-cad.pdf>).

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2021), *Media pluralism monitor 2021* (<https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021/>).

CIVICUS, Monitor tracking civic space – Luxembourg (<https://monitor.civicus.org/country/luxembourg/>).

Den offentlige anklagemyndighed (2020), *årsberetning 2019* (<https://justice.public.lu/content/dam/justice/fr/publications/rapport-activites-crf/rapport-crf-2019.pdf>).

Deputeretkammeret, *Chambre des Députés* (2019), intern forretningsorden, 2019-udgaven (<https://chd.lu/wps/wcm/connect/public/5abf3456-f398-4259-a831-20788c0f208c/reglementjuli2019.pdf?MOD=AJPERES&ContentCache=NONE&CACHE=NONE&CVID=mOb0p1W&CVID=mOb0p1W>).

Det etiske råd (2020), *udtalelse fra det etiske råd (Avis du comité d'éthique)* (22.04.2020), (<https://gouvernement.lu/dam-assets/systeme-politique/gouvernement/rb-code-deontologie/Avis-du-comite-d-ethique-24042020-.pdf>).

Det storhertugelige politi (2019), *etiske regler for politiet (Code de déontologie de la police)* (<https://police.public.lu/fr/publications/2019/code-deontologie-police.html>).

ENHRI (2020), bidrag fra ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2021.

Europa-Kommissionen (2019-2021), *EU's resultatstavle for retlige anliggender*.

Europa-Kommissionen (2020), *rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitel om retsstatssituationen i Luxembourg*.

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

Europarådet: Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists — Luxembourg. (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/luxembourg>).

Europarådet: Venedigkommissionen (2020), Opinion No. 1002 / 2020 on urgent interim opinion on the draft new constitution of Bulgaria (CDL-AD(2020)035).

Forslag nr. 6030 — et nyt forfatningsudkast — <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/10000>.

Forslag nr. 7323 — forslag til lov om tilrettelæggelsen af domstolsstyrelsen — <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/pl/10455>.

Forslag nr. 7575 — ændring af kapitel VI (om retlige anliggender) i forfatningen, forslaget fulde tekst — <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-02-24/23>.

Forslag nr. 7575 — ændring af kapitel VI (om retlige anliggender) i forfatningen, forslaget fulde tekst, nye ændringsforslag fra 23. februar 2021 — <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-02-24/23>.

Forslag nr. 7575 — ændring af kapitel VI (om retlige anliggender) i forfatningen — <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130254>.

Forslag nr. 7620 — udkast til ændring af artikel 32 i forfatningen — <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130257>.

Forslag nr. 7700 — ændring af kapitel I, III, V, VII, IX, X, XI og XII i forfatningen — <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130258>.

Forslag nr. 7777 — forslag til ændring af kapitel IV og Va i forfatningen — <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130260>.

Forslag til lov om ændret lov af 17. juli 2020 om foranstaltninger til bekæmpelse af covid-19-pandemien, <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/pl/20170427>.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020a), *Flash Eurobarometer-undersøgelse 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020b), *Særlig Eurobarometerundersøgelse 502: Corruption*.

Greco (2020a), *Fourth Evaluation Round — Second Interim Compliance Report on Luxembourg on Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutor* (<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a0424d>).

Greco (2020b), *Fifth Evaluation Round — Compliance Report on Luxembourg on Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies* (<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a04279>).

Journalister uden Grænser, det internationale pressefrihedsindeks. <https://rsf.org/en/ranking>.

Luxembourgs regering (2018a), *etiske regler*, (<https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/systeme-politique/gouvernement/rb-code-deontologie/Arrete-grand-ducal-du-14-novembre-2014-fixant-les-regles-deontologiques-des-membres-du-Gouvernement-et-leurs-devoirs-et-droits-dans-l'exercice-de-la-fo.pdf>).

Luxembourgs regering (2018b), *regeringens programerklæring for 2018-2023* (<https://gouvernement.lu/en/publications/accord-coalition/programme-gouvernemental.html>).

Luxembourgs regering (2020a), *statistikker over jurisdiktion og retsforfølgelse 2019 (Statistiques des juridictions et des parquets Année 2019)* (<https://justice.public.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activites-judiciaires/Rapports-juridictions-judiciaires-2019.pdf>).

Luxembourgs regering (2020b), *nye praktiske ordninger for regeringens pressekonferencer* (https://sip.gouvernement.lu/fr/actualites/gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2020%2B05-mai%2B02-modalites-conferences-presse.html).

Luxembourgs regering (2021), *input fra Luxembourg til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Luxembourgs regering, *finansiel støtte til udgivere i forbindelse med covid-19 pandemien* — (<https://guichet.public.lu/en/entreprises/sectoriel/medias/indemnite-editeurs-publications-covid.html>).

Parlamentets interne forretningsorden, 2019-udgaven, s. 61, artikel 5, <https://chd.lu>.

Statsrådet (2015), *intern forretningsorden* (<https://conseil-etat.public.lu/fr/legislation/reglesdeontologiques.html>).

Transparency International (2021), *2020 Corruption Perception Index*.

Udtalelse nr. CE 60.217 om forslag nr. 7575 — <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-03-23/36>.

Udtalelse nr. CE 60.288 om forslag nr. 7620 — <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-03-09/38>.

Udtalelse nr. CE 60.469 om forslag nr. 7700 — <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-03-09/32>.

Bilag II: Landebesøg i Luxembourg

Kommissionens tjenestegrene holdt i marts 2021 virtuelle møder med:

- Committee for the Prevention of Corruption (COPRECO)
- Consultative Commission for Human Rights (CCDH)
- Den øverste domstol
- Deputeretkammeret (parlamentet)
- Det etiske råd
- Det luxembourgske journalistforbund (ALJP)
- Det storhertugelige politi
- Finance & Human Rights
- Groupement des Magistrats Luxembourgeois
- Indenrigsministeriet
- Justitsministeriet
- Kommissionen om aktindsigt
- Kulturministeriet
- Luxembourgs advokatforbund
- Luxembourgs tilsynsmyndighed for audiovisuelle medier (ALIA)
- Ombudsmanden
- Statsministeriet
- Statsrådet
- StopCorrupt
- Udenrigsministeriet

* Kommissionen holdt også en række horisontale møder med følgende organisationer:

- Amnesty International
- Center for Reproduktive Rettigheder
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- European Federation of Journalists
- European Partnership for Democracy
- European Youth Forum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute

- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters without Borders
- Transparency International EU