



Bruxelles, den 30.9.2020
SWD(2020) 315 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

**Rapport om retsstatssituationen 2020
Landekapitlet om Luxembourg**

Ledsagedokument til

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

**Rapport om retsstatssituationen 2020
Retsstatssituationen i Den Europæiske Union**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

DA

DA

RESUMÉ

Det luxembourgske retssystem er kendetegnet ved, at opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed ligger på et højt niveau, og ved generelt høj effektivitet. En forfatningsreform, der skal styrke retsvæsenets uafhængighed yderligere ved at forankre det i forfatningen og etablere et råd for retsvæsenet, er under behandling i parlamentet. Hvad angår kvaliteten af retssystemet, er der foranstaltninger på vej, som skal fremme digitaliseringen af retsvæsenet, hvor der i øjeblikket er plads til forbedring. Navnlig kan tilstedeværelsen af midler til at indbringe sager, sende stævninger og følge retssager online forbedres. Desuden drøftes en reform af retshjælpssystemet, som skal forenkle bestemte procedurer og give et større antal borgere adgang til det. Civilrettens effektivitet ligger på et konstant højt niveau, men der mangler stadig data for det forvaltningsretlige område.

Luxembourg har generelt de juridiske og institutionelle rammer for bekæmpelse af korruption på plads. Der er ikke fastlagt en specifik strategi for korruptionsbekæmpelse, ligesom der ikke er etableret et organ for korruptionsbekæmpelse, og justitsministeriet har ansvaret for den overordnede politikkoordinering. De institutionelle rammer for forebyggelse og bekæmpelse af korruption er delt mellem flere myndigheder. Korruption betragtes som finansiel og økonomisk kriminalitet og håndteres af anklagemyndigheden, mens revisionsmyndigheden fører tilsyn med den finansielle forvaltning af statens organer, myndigheder og tjenester. Der er rapporteret om mangel på ressourcer hos anklagemyndigheden, og rekrutteringsprocessen og ressourceallokeringen er under vurdering. Der er et stærkere fokus på forebyggende foranstaltninger som for eksempel etiske regler og et adfærdskodeks for ministre og parlamentsmedlemmer. Desuden er lobbyvirksomhed og 'svingdørsfænomener' ikke reguleret, og der er ikke etableret et nationalt lobbyregister.

Tilsynsmyndigheden for audiovisuelle medier er uafhængig, men der udtrykkes bekymring for dens effektivitet, navnlig på baggrund af begrænsede menneskelige ressourcer og det store antal udenlandske tjenesteudbydere, der har licens i landet. Alle enheder, der er indført i det luxembourgske virksomhedsregister, herunder medievirksomheder, skal fremlægge detaljerede oplysninger om deres ultimative retmæssige ejere og gøre disse oplysninger offentligt tilgængelige. Lovgivningen om ytringsfrihed i medier sikrer beskyttelsen af journalister, og rammerne for beskyttelsen af journalister er generelt robuste. Der er i de seneste år ikke blevet rapporteret om trusler mod journalister. Der udtrykkes en vis bekymring over forsinkelser i behandlingen af anmodninger om aktindsigt i dokumenter hos offentlige myndigheder.

Processen for vedtagelse af lovgivning indbefatter udførelse af konsekvensanalyser og høring af interesseparter, og uafhængige myndigheder spiller en vigtig rolle i magtodelingen. En særskilt forfatningsreform, der blev vedtaget den 15. maj 2020, har styrket forfatningsdomstolens rolle og afhjælper den situation, hvor en lovbestemmelse, der er erklæret forfatningsstridig, fortsat skaber retsvirkninger. En anden foreslået reform, der stadig er under behandling i parlamentet, søger at forankre ombudsmandsinstitutionen i forfatningen, hvilket vil bidrage til at styrke denne institution yderligere. Desuden anses Luxembourg for at have åbne rammer for civilsamfundet, og nye tiltag skal styrke disse rammer yderligere.

I. RETSSYSTEM

Retssystemet har 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 kredsdomstole med funktion som almindelige domstole, en appeldomstol og en kassationsdomstol.¹ Grenen bestående af forvaltningsdomstole består af forvaltningsdomstolen i første instans og appeldomstolen i forvaltningsretlige sager. Forfatningsdomstolen dømmer i sager om loves overholdelse af forfatningsmæssige bestemmelser. Dommerkandidater udvælges af en komité, der udelukkende er sammensat af dommere, og udnævnes efterfølgende formelt af formanden². Til poster ved den øverste domstol og appeldomstolen i forvaltningsretlige sager udnævnes dommere af formanden efter indstilling fra henholdsvis den øverste domstol eller appeldomstolen. Anklagemyndigheden er uafhængig, men retsforfølgningen finder sted under justitsministerens myndighed. De to advokatforbund er uafhængige og repræsenterer advokater, der er etableret i Luxembourg.

Uafhængighed

Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed ligger på et højt niveau. 74 % af befolkningen og 74 % af virksomhederne anser niveauet for domstolenes og dommernes uafhængighed for at være 'temmelig eller meget højt'.³ Mens niveauet for opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed i den brede befolkning har været konsistent i de seneste år, er opfattelsen blandt virksomhederne genstand for større udsving.⁴

En planlagt ændring af forfatningen skal indføre nye elementer med henblik på at styrke retsvæsenets uafhængighed yderligere. Retssystemet omfatter i øjeblikket ikke en domstolsstyrelse. Den 5. maj 2020 blev det foreslået at ændre forfatningen på den måde, at der oprettes en sådan styrelse, som skal have kompetence til at udpege dommerkandidater til alle poster inden formandens formelle udnævnelse af dem.⁵ Styrelsen skal også have beføjelse til at indlede disciplinærsager mod dommere,⁶ rådgive i sager vedrørende retssystemet og udarbejde etiske standarder for retsvæsenet.⁷ Styrelsen skal have ni medlemmer: formanden for den øverste domstol, formanden for appeldomstolen i forvaltningsretlige sager, den øverste anklagemyndighed, tre dommere, der udpeges af deres fagfæller, to repræsentanter for civilsamfundet og de akademiske institutioner⁸ samt en advokat⁹. Den foreslåede forfatningsændring vil stadig være genstand for debat i parlamentet. Det er vigtigt, at den foreslåede reform i sin endelige udformning tager højde for Europarådets

¹ Der er flere andre specialretter.

² Dommere udnævnes formelt af storhertugen.

³ Mens 13 % af den brede befolkning og 16 % af virksomhederne angiver, at de opfatter niveauet for retsvæsenets uafhængighed som 'meget højt', og 61 % af den brede befolkning og 58 % af virksomhederne opfatter det som 'temmelig højt', er det kun 9 % af den brede befolkning og 5 % af virksomhederne, der angiver, at de opfatter niveauet for retsvæsenets uafhængighed som 'temmelig eller meget lavt'. EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, figur 44 og 46, Eurobarometer-undersøgelse. Niveauet for opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed kategoriseres som følger: meget lavt (mindre end 30 % af respondenterne oplever retsvæsenets uafhængighed som temmelig godt og meget godt); lavt (30-39 %), gennemsnitligt (40-59 %), højt (60-75 %), meget højt (over 75 %).

⁴ EU's resultattavle for retlige anliggender for 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

⁵ Dommere udnævnes formelt af storhertugen.

⁶ Denne kompetence ligger i øjeblikket hos den øverste anklagemyndighed.

⁷ GRECO har også anbefalet, at Rådet inddrages i disciplinære afgørelser vedrørende anklagere, GRECO's fjerde evalueringsrunde – evalueringsrapport, henstilling xiv.

⁸ Udpeges af parlamentet.

⁹ Udpeges af de to advokatforbund.

relevante standarder¹⁰. Derudover skal den foreslåede forfatningsændring eksplicit forankre dommeres uafhængighed i forfatningen. Mens det ifølge det første ændringsforslag både var dommere og anklagemyndighed, der skulle være uafhængige¹¹, nævner den nyeste version kun dommeres uafhængighed, hvilket har skabt bekymring hos visse interesseparter.¹² Denne ændring vil også fortsat være genstand for debat i parlamentet.

Justitsministerens beføjelse til at kræve retsforfølgning i en konkret sag anvendes ikke i praksis og er forbundet med beskyttelsesforanstaltninger. Anklagemyndigheden anerkendes som uafhængig, men retsforfølgning finder formelt sted under justitsministerens myndighed. Ministeren har kompetence til at give anklagemyndigheden pålæg om at foretage retsforfølgning i individuelle sager, men må ikke give pålæg om at afstå fra at foretage retsforfølgning. I tilfælde af at der konkret gives pålæg om at foretage retsforfølgning, skal dette begrundes og forelægges skriftligt og gøres tilgængeligt for parterne i retssagen.¹³ Det ser desuden ud til, at beføjelsen til at give konkrete pålæg ikke anvendes i praksis. De juridiske beskyttelsesforanstaltninger, der er indført, ser i kombination med den aktuelle praksis ud til at begrænse risikoen for anklagemyndighedens autonomi.¹⁴

Kvalitet

Processen for digitalisering af retssystemet pågår løbende. Der er stadig plads til forbedring af digitaliseringen af retssystemet. Navnlig ligger offentlighedens onlineadgang til information om retsvæsenet samt tilstedeværelsen af elektroniske midler til at indbringe sager, sende stævninger og følge retssager i øjeblikket på et lavt niveau.¹⁵ Der er onlineadgang til de fleste domstoles domme, men det er normalt kun meget væsentlige sager, der offentliggøres.¹⁶ For at fremme digitaliseringen af retssystemet skal projektet 'det papirløse retssystem' (JUPAL) give offentligheden adgang til mere information om retssystemet ved at oprette en portal, hvor borgere kan komme i forbindelse med advokater, dommere og notarer, og øge offentliggørelsesprocenten for domme. Projektet forventes afsluttet i 2026.

Der pågår løbende drøftelser om en reform af retshjælpssystemet. Retshjælpssystemet giver i øjeblikket kun mulighed for fuld godtgørelse af advokatsalærer og dækkede retsafgifter, med en berettigelsesgrænse i forbrugersager, der ligger under Eurostats fattigdomsgrænse.¹⁷ Der pågår drøftelser om en reform af systemet med henblik på at forenkle administrative procedurer og også tilbyde delvis retshjælp, hvis bestemte kriterier er

¹⁰ Europarådets Ministerkomités henstilling CM/Rec(2010)12, punkt 26-27.

¹¹ Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2019)003), punkt 102.

¹² Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget. Se også for eksempel: Groupement des Magistrats Luxembourgeois, åbent brev til parlamentsmedlemmerne, 2020.

¹³ EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, figur 55.

¹⁴ Europarådets Ministerkomités henstilling Rec(2000)19, punkt 13(d). "*hvis regeringen har beføjelse til at give pålæg om at foretage retsforfølgning i en konkret sag, skal et sådant pålæg ledsages af passende garantier for, at gennemsigtighed og rimelighed er sikret i henhold til national lovgivning*". Hvad angår beskyttelsesforanstaltningerne, henvises til punkt 13 (litra d til e). Se også i forbindelse med den europæiske arrestordre: Domstolens dom af 27. maj 2019, *OG (Parquet de Lubeck)*, de forenede sager C-508/18 og C-82/19 PPU, hvori Domstolen fastslog, at hvad angår en sådan garanti med henblik på retsforfølgning, skal begrebet 'udstedende retslig myndighed' fortolkes som ikke omfattende en medlemsstats anklagemyndigheder, som er udsat for risikoen for at være direkte eller indirekte underlagt anvisninger eller pålæg fra den udøvende myndigheds side i en konkret sag.

¹⁵ EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, figur 22 og 27.

¹⁶ EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, figur 28.

¹⁷ EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, figur 23.

opfyldt. En sådan reform vil have til formål at give et større antal borgere adgang til (delvis) retshjælp og på den måde forbedre adgangen til retsvæsenet.

Effektivitet

Civilrettens effektivitet ligger på et konstant højt niveau, men der mangler visse data, hvad angår det forvaltningsretlige områdes funktion. Civilrettens effektivitet ligger på et konstant højt niveau, dog har retssager i anden og tredje instans en betydeligt længere varighed.¹⁸ Antallet af verserende civile sager er lavt,¹⁹ og en konstant gennemførelsesprocent på omkring 100 viser, at de civile myndigheder håndterer sagsmængden effektivt.²⁰ Der mangler dog data for længden af retssager og antal verserende sager på det forvaltningsretlige område.²¹ Det betyder, at der ikke er et klart overblik over retssystemets samlede effektivitet.

II. RAMMER FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

De institutionelle rammer for forebyggelse og bekæmpelse af korruption er delt mellem flere myndigheder. Justitsministeriet er den primære myndighed med ansvar for politikkoordinering og generelle korruptionsanliggender. I ministeriet fungerer et regeringsudvalg, udvalget for forebyggelse af korruption, som rådgivende forum og understøtter den overordnede nationale politik for bekæmpelse af korruption. Der er som sådan ingen særlig anklagemyndighed på korruptionsbekæmpelsesområdet, men anklagemyndighedens afdeling for økonomiske og finansielle anliggender har særlige kompetencer til at efterforske straffesager af økonomisk og finansiell art, herunder korruptionssager.

I Transparency Internationals seneste korruptionsindeks fik Luxembourg en score på 80/100 og lå på femtepladsen i Den Europæiske Union og på niendepladsen globalt.²²

Blandt respondenterne angav 42 %, at korruption er udbredt (EU-gennemsnit: 71 %), mens kun 6 % angav, at korruption påvirker deres dagligdag (EU-gennemsnit: 26 %).²³ Hvad virksomheder angår, angav 26 %, at korruption er udbredt (EU-gennemsnit: 63%), og 41 % angav, at korruption er et problem, når de driver forretning (EU-gennemsnit: 37 %). Blandt borgere angav 25 %, at der er tilstrækkeligt mange domfældelser til at afholde folk fra at udøve korrupt praksis (EU-gennemsnit: 36 %), mens 57 % af virksomhederne angav, at borgere og virksomheder, der gribes i at bestikke en højtstående embedsmand, straffes på et passende niveau (EU-gennemsnit: 31 %).²⁴

En national strategi for bekæmpelse af korruption er ikke udformet. Justitsministeriet har ansvaret for den overordnede politikkoordinering vedrørende bekæmpelse af korruption. I justitsministeriet fungerer udvalget for forebyggelse af korruption (COPRECO) som rådgivende forum og foreslår foranstaltninger til effektiv bekæmpelse af korruption på både nationalt og internationalt niveau. Opfølgningen på COPRECO's aktiviteter kan være af to forskellige typer: lovgivende og oplysende. For eksempel har whistleblower-lovgivningen fra

¹⁸ EU's resultattavle for retlige anliggender for 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

¹⁹ EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, figur 14.

²⁰ EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, figur 11.

²¹ Figur 5, 8, 9, 13 og 15, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020. Sammenligningsdata for retssystemets effektivitet indsamles af CEPEJ i forbindelse med EU's resultattavle for retlige anliggender. Disse specifikke data foreligger ikke for Luxembourg.

²² Transparency International, landeprofil: Luxembourg.

²³ Special Eurobarometer 502 (2020).

²⁴ Flash Eurobarometer 482 (2019).

2011 sit udspring i drøftelser i COPRECO. Udvalget mødes normalt mindst to gange om året. Der foreligger dog hverken data vedrørende udvalgets møder eller årlige rapporter.

De institutionelle rammer for forebyggelse og bekæmpelse af korruption er delt mellem flere myndigheder. De omfatter justitsministeriet, revisionsmyndigheden, anklagemyndigheden og politiet. Kompetencerne i anklagemyndighedens afdeling for økonomiske og finansielle anliggender har fokus på at bekæmpe økonomisk kriminalitet generelt snarere end korruption specifikt. Den finansielle efterretningsenhed efterforsker sammen med afdelingen for økonomiske og finansielle anliggender korruptionsrelaterede lovovertrædelser, der har forbindelse med økonomisk kriminalitet. Hvad angår anklagemyndighedens ressourcer, er der i det seneste år blevet rapporteret om mangel på ressourcer.²⁵ Problemerne med manglende ressourcer forstærkes af, at den økonomiske kriminalitet bliver stadig mere komplekse. I den forbindelse er rekrutteringsprocessen og ressourceallokeringen under vurdering.²⁶

Revisionsmyndigheden fører tilsyn med den økonomiske forvaltning af statens organer, forvaltninger og tjenester. Den er desuden bemyndiget til at udføre revision af offentligretlige juridiske personer, forudsat at de pågældende personer ikke er underlagt andet finansielt tilsyn i henhold til lovgivningen. Alle offentligretlige juridiske personer og privatretlige fysiske og juridiske personer, der modtager offentlig finansiel støtte til et konkret formål, kan være underlagt revisionsmyndighedens tilsyn med hensyn til formålstjenlig brug af disse offentlige midler.²⁷ Revisionsmyndigheden har også kompetence med hensyn til finansieringen af politiske partier.²⁸

Der er vedtaget lovgivning med hensyn til interessekonflikter og formueangivelse for medlemmer af regeringen og embedsmænd. For ministres vedkommende er der indført en adfærdskodeks, regler om formueangivelse, angivelse af direktions- og bestyrelsesposter, modtagelse af gaver og interesseerklæringer. Adfærdskodeksen blev også vurderet positivt af GRECO, som fremhævede, at der stadig var plads til forbedring med hensyn til tilsynsmekanismen, da kodeksen hovedsageligt er selvregulerende²⁹. Et etisk råd blev nedsat i 2018. Det etiske råd har en rådgivende funktion og afgiver udtalelser om fortolkning af adfærdskodeksen. Det etiske råd har, siden det blev nedsat, fået forelagt seks sager til udtalelse. Dokumenterne, med hvilke sager henvises til rådet, offentliggøres på regeringens websted, som har en sektion, der er specifikt beregnet også til de udtalelser, der afgives af det etiske råd og derfor offentliggøres.³⁰ Der blev i 2014 indført en adfærdskodeks for parlamentsmedlemmer i sager om økonomiske interesser og interessekonflikter.³¹ Uregelmæssigheder kan efterforskes efter anmodning fra deputeretkammerets formand eller efter indberetning fra borgere, når uregelmæssighederne har forbindelse til parlamentsmedlemmers formueangivelse, som er gjort offentligt tilgængelig. I 2018 blev der vedtaget et implementeringsinstrument med henblik på at redegøre nærmere for

²⁵ Justitsministeriet (2019), årlig aktivitetsrapport for 2018, kapitel 3.1, s. 171.

²⁶ Under lovforslag 7452 arbejdes der på at oprette og organisere en afdeling for kapitalforvaltning og inddrivelse.

²⁷ Lov om revisionsmyndighedens organisation som ændret den 8. juni 1999.

²⁸ Revisionsmyndigheden (2018), aktivitetsrapport for 2018.

²⁹ GRECO (2018), femte evalueringsrunde – evalueringsrapport for Luxembourg om forebyggelse af korruption og fremme af integritet hos statslige myndigheder (øverste ledelsesfunktioner) og retshåndhævende myndigheder.

³⁰ Luxembourgs regering, regeringens websted.

³¹ Deputeretkammeret (2019), regler for deputeretkammeret, punkt 20, s. 6.

adfærdskodeksen for medlemmer af deputeretkammeret³². Luxembourg vedtog også regler for politiet i december 2019³³. Politiet har også styrket undervisningen i etik for politiansatte.

Lobbyvirksomhed og 'svingdørsfænomener' er ikke reguleret. Regler om interessekonflikter, bibeskæftigelse, poster i selskabsbestyrelser og direktioner er omfattet af adfærdskodeksen for ministre, men ingen af disse regulerer lobbyvirksomhed.³⁴ Hvad angår regler om lobbyvirksomhed for parlamentsmedlemmer, fastsætter de etiske regler for parlamentsmedlemmer³⁵, at de skal handle i offentlighedens interesse, og at samtaler skal finde sted i henhold til bestemmelserne i deputeretkammerets regler, som regulerer besøg på stedet, men ikke uofficielle kontakter og indberetning af aktiviteter som for eksempel regeringens spørgsmål eller arbejde i undersøgelseskommissioner.³⁶ Der findes en række regler, der skal forebygge interessekonflikter for embedsmænd med hensyn til modtagelse af gaver og bibeskæftigelse. Reglerne er fastsat i lov om embedsmænd, kapitel 5, fra 1979. Der er dog ingen bestemmelser vedrørende aktiviteter efter ansættelsesforholdets ophør og kontakt med tredjemand. Hvad angår 'svingdørsfænomener', er der ingen bestemmelser vedrørende svingdørsfænomener for embedsmænd. Nogle bestemmelser finder dog anvendelse som omhandlet i de etiske regler, der gælder for regeringsmedlemmerne. I forbindelse med implementeringen af GRECO's femte evalueringsrunde arbejder regeringen i øjeblikket på nye etiske regler for ministre og højt placerede embedsmænd om udøvelse af ny erhvervsmæssig beskæftigelse efter udtrædelse af tjenesten. Udformningen af disse regler er endnu ikke fastsat.

Der er vedtaget en national handlingsplan til styrkelse af lovgivningen om adgang til information for 2019-2021. Formålet med denne handlingsplan er i højere grad at implementere principperne for offentlighed i forvaltningen, navnlig ved at styrke adgangen til information, fremme aktivt medborgerskab og integrere de højeste standarder for professionel integritet i den offentlige forvaltning. Et resultat af denne handlingsplan var gennemførelsen af lov af 14. september 2018 om gennemsigtighed og offentlighed i forvaltningen, som giver den brede offentlighed ret til aktindsigt i dokumenter, og i medfør af hvilken der blev nedsat en uafhængig kommission, der skal holde øje med, at denne ret overholdes. Da loven er vedtaget for nylig og har et bredt anvendelsesområde, forventes det, at kommissionens fremtidige afgørelser vil afklare punkter som for eksempel omfanget af undtagelser eller begrænsninger i aktindsigten i bestemte dokumenter.

III. MEDIEPLURALISME

De retlige rammer for mediepluralisme er baseret på en række forfatnings- og lovgivningsmæssige beskyttelsesforanstaltninger. Ytringsfriheden er udtrykkeligt anerkendt i forfatningen og beskyttet af national lovgivning. Lov om elektroniske medier sikrer, at tilsynsmyndigheden for audiovisuelle medier er finansielt og administrativt uafhængig.³⁷

³² Dette skete som opfølgning på GRECO's fjerde evalueringsrunde – evalueringsrapport, henstilling i. GRECO anså dog stadig henstillingen for at være delvist implementeret. GRECO's fjerde evalueringsrunde – anden foreløbige overholdelsesrapport, s. 2-5.

³³ Opfølgning på en henstilling fra GRECO's femte evalueringsrunde.

³⁴ GRECO (2018), femte evalueringsrunde – evalueringsrapport, punkt 66-69.

³⁵ Regler for deputeretkammeret, artikel 5.

³⁶ Deputeretkammeret (2019), regler for deputeretkammeret.

³⁷ I 2020 ligger Luxembourg på en 17.-plads i det internationale pressefrihedsindeks udarbejdet af Journalister uden Grænser. Se: <https://rsf.org/en/ranking>.

Tilsynsmyndigheden for audiovisuelle medier er et uafhængigt offentligt organ med egen status som juridisk person. *Autorité Luxembourgeoise Indépendante de l'Audiovisuel* (ALIA) har ansvar for at føre tilsyn med, at lovgivningsmæssige krav relateret til audiovisuelle tjenester og medier anvendes. Dens tilsynsmyndigheder omfatter traditionelt tv, on-demand-tjenester (VOD) og nationale, regionale og lokale radiostationer³⁸. Myndighedens uafhængighed er formelt anerkendt i lov om elektroniske medier³⁹, som navnlig fastslår, at myndigheden er finansielt og administrativt uafhængig.⁴⁰ Der har været udtrykt bekymring for tilsynsmyndighedens fulde uafhængighed, navnlig med hensyn til udnævnelsesproceduren, da regeringen har det ultimative ansvar for udnævnelse og afskedigelse af medlemmer af myndighedens bestyrelse og myndighedens direktør (efter samråd med bestyrelsen)⁴¹. Det påpeges i den forbindelse, at det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester (AVMSD) indeholder specifikke garantier for nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed og effektivitet. Forslaget til den lov, der skal gennemføre direktivet, ventes at blive fremsat i parlamentet i løbet af sommeren 2020. ALIA er en nyligt, i december 2013, oprettet institution. Tilsynsmyndighedens begrænsede ressourcer betragtes, i lyset af det store antal audiovisuelle medietjenester, der har licens i landet⁴², som et problem.⁴³ ALIA's afgørelser og udtalelser kan findes online.⁴⁴

Det luxembourgske presseråd⁴⁵ er et selvregulerende ved lov oprettet organ⁴⁶. Det er sammensat af lige mange udgivere og journalister. Medlemmerne udnævnes ved storhertugeligt dekret på grundlag af et forslag fra de respektive organisationer. Det har ansvar for at udstede pressekort til professionel brug og for branchens selvregulering. Det har offentliggjort en adfærdskodeks⁴⁷ vedrørende journalisters og redaktørers rettigheder og pligter. Presserådets klageudvalg behandler klager over redaktionelt indhold. Det kan også udstede henstillinger og retningslinjer for anliggender vedrørende ytringsfrihed i medierne eller journalisters og redaktørers arbejde. Dets uafhængighed er formelt anerkendt i lov om elektroniske medier. Klageudvalgets afgørelser offentliggøres på rådets websted.

Der er etableret retlige rammer for gennemsigtighed, hvad angår mediers ejerforhold. Ifølge en lov fra 2019⁴⁸ skal alle luxembourgske enheder, der er indført i det luxembourgske virksomhedsregister, herunder medievirksomheder, fremlægge detaljerede oplysninger om deres ultimative retmæssige ejere. Loven fastslår, at disse oplysninger skal være offentligt tilgængelige. Hvad angår de trykte medier, kræver loven, at de pågældende virksomheder kun skal offentliggøre deres ejerstruktur, hvis én aktionær besidder mere end 25 % af kapitalen, hvilket begrænser gennemsigtigheden, hvad angår ejerforholdene i branchen. Hvad angår audiovisuelle medietjenester, offentliggør ALIA i sin årlige rapport en liste over tjenesteudbydere, der har licens i Luxembourg, uden at nævne ejerforholdene. Det skal her påpeges, at det reviderede AVMSD opfordrer medlemsstater til at træffe lovgivningsmæssige

³⁸ Luxembourgs uafhængige tilsynsmyndighed for audiovisuelle medier, websted for Luxembourgs uafhængige tilsynsmyndighed for audiovisuelle medier.

³⁹ Lov af 27. juli 1991 om elektroniske medier.

⁴⁰ Det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester (AVMSD) indeholder en række specifikke garantier for nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed og effektivitet.

⁴¹ Observatoriet for mediepluralisme, 2020.

⁴² Mange udbydere af medietjenester i andre lande har licens i Luxembourg.

⁴³ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget.

⁴⁴ Luxembourgs uafhængige tilsynsmyndighed, websted indeholdende Luxembourgs uafhængige tilsynsmyndigheds afgørelser og udtalelser.

⁴⁵ Det luxembourgske presseråd, det luxembourgske presseråds websted.

⁴⁶ Koordineret tekst af 30. april 2010 om lov af 8. juni 2004 om ytringsfrihed i medierne.

⁴⁷ Det luxembourgske presseråd (2006), etiske regler.

⁴⁸ Lov af 13. januar 2019, i henhold til hvilken der oprettes et register over retmæssige ejere.

foranstaltninger, der sikrer, at udbydere af medietjenester under deres jurisdiktion giver adgang til oplysninger om deres ejerstruktur, herunder retmæssige ejere.

Regeringen bidrager aktivt til at understøtte nyhedsmedier. Der er ingen lovgivning om fordeling af statslig annoncering i medievirksomheder, og komplette oplysninger om indirekte subsidier er ikke til rådighed. Observatoriet for mediepluralisme (MPM) angiver dog i 2020, at de udgør en vigtig indtægtskilde for mange udgivere. I Luxembourg modtager trykte medier støtte under en statsstøtteordning⁴⁹ bestående af et grundbeløb, som er ens for alle støtteberettigede aviser, og et forholdsmæssigt beløb, der beregnes på grundlag af sidemængden. Et fast beløb på 100.000 EUR tildeles onlinemedier, der opfylder bestemte kriterier⁵⁰. Det samlede beløb for den fordelte støtte offentliggøres på årligt basis. I 2019 blev 7,8 mio. EUR fordelt til nyhedsmedier. I maj 2020 meddelte regeringen, at der ville blive etableret en ekstraordinær kompensationsordning for medierne i forbindelse med COVID-19-pandemien.⁵¹ Derudover vedtog regeringsrådet en reform af støtteordningen for medierne i juli 2020. Reformen er i øjeblikket under behandling i parlamentet. Den nye ordning vil være teknologisk neutral og være gældende for både trykte og onlinenyhedsmedier.

Rammerne for beskyttelse af journalister er baseret på en række forfatnings- og lovgivningsmæssige beskyttelsesforanstaltninger. Navnlig beskytter lov om ytringsfrihed i medierne journalister, der arbejder i Luxembourg. Journalister er retligt beskyttet i tilfælde af redaktionelle ændringer,⁵² og journalisters kilder nyder også god beskyttelse. Frihedsstraf er en af flere mulige sanktioner for injurier⁵³, men retsforfølgning af medier for injurier forekommer sjældent.⁵⁴ I en sag fra 2018 (under efterforskningen af de såkaldte "Chamber-Leaks"/"Parliament-Leaks") gjorde den nationale sammenslutning af professionelle journalister gældende, at politiundersøgelser udgør et intimideringsforsøg. Der har i de seneste år ikke været rapporter om trusler mod journalister i Luxembourg, hverken på Europarådets platform til fremme af beskyttelsen af journalistik og journalisters sikkerhed eller på Mapping Media Freedom-platformen.

Lovgivningsmæssige rammer til beskyttelse af retten til information er på plads. Retten til information blev forankret i lovgivningen i september 2018.⁵⁵ Loven sikrer, at enhver fysisk eller juridisk person har ret til aktindsigt i dokumenter hos offentlige myndigheder. Ser man derimod på lovens effektivitet, er der ifølge det luxembourgske journalistforbund (ALJP) stadig sager, hvor information afgives med stor forsinkelse, hvilket er uforeneligt med journalistisk arbejde.⁵⁶

⁴⁹ Luxembourgs regering, websted om hjælp til de skrevne medier.

https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/Presse_ecrite.html.

⁵⁰ Luxembourgs regering, websted om hjælp til onlinemedierne.

<https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/aide-a-la-presse.html>.

⁵¹ Luxembourgs regering, websted om ekstraordinær kompensation til medierne i forbindelse med COVID-19-pandemien.

https://smc.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuni ques%2B2020%2B05-mai%2B07-indemnite-medias.html.

⁵² Kapitel III i lov af 30. april 2010 om lov af 8. juni 2004 om ytringsfrihed i medierne.

⁵³ https://cmpf.eu.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.

⁵⁴ MPM 2020 nævner "affaire Lunghi", hvor tre personer blev dømt i 2019. En anden retssag fra nyere tid handler om en forretningsmand, der i tre lande anlagde injuriersag mod en journalist fra dagbladet Luxemburger Wort samt bladets chefredaktør og udgiver for at have offentliggjort en kritisk artikel om hans forretningsmæssige aktiviteter. I Luxembourg blev sigtelsen frafaldet i august 2019.

⁵⁵ Lov af 14. september 2018 om gennemsigtighed og offentlighed i forvaltningen.

⁵⁶ Interview med ALJP i Delano (2019), informationsfrihed for medier: "det er virkelig nødvendigt".

IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRGSMÅL I RELATION TIL MAGTDELING

Luxembourg har parlamentarisk styre med ét kammer⁵⁷. 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 magtdelingen.

Konsekvensanalyser og interessenthøringer er en del af lovgivningsprocessen. Lovforslag fra regeringen underkastes en konsekvensanalyse, inden de fremsættes for deputeretkammeret. Afhængigt af emne forelægges lovforslag også for det økonomiske og sociale råd eller et af de fem specialiserede faglige kamre til rådgivende udtalelse, hvis lovforslaget berører et område, hvor disse kamre har kompetence.⁵⁸ Der kan også afholdes åbne høringer for offentligheden; disse finder i stigende grad sted online.⁵⁹ De rådgivende udtalelser fra statsrådet og de faglige kamre samt den parlamentariske proces i deputeretkammeret kan findes både online og på tryk.⁶⁰

Der blev erklæret undtagelsestilstand som reaktion på COVID-19-pandemien. Undtagelsestilstanden blev erklæret den 18. marts 2020 og forlænget seks dage senere. Undtagelsestilstanden, som er hjemlet i forfatningen,⁶¹ gjorde det muligt for regeringen at indføre egnede, nødvendige og forholdsmæssige foranstaltninger på alle områder i et begrænset tidsrum. Efter undtagelsestilstandens ophør den 24. juni 2020 er der vedtaget lovgivning, som forlænger bestemte foranstaltninger i relation til COVID-19-pandemien frem til udgangen af september.⁶²

En række uafhængige myndigheder har centrale roller i at beskytte grundlæggende rettigheder. Den nationale menneskerettighedsinstitution, CCDH⁶³, er tildelt A-status af FN's globale alliance af nationale menneskerettighedsinstitutioner. Det rådgivende organ afgiver udtalelser og henstillinger om emner i relation til grundlæggende rettigheder, enten på eget initiativ eller efter anmodning fra regeringen.⁶⁴ CCDH hører under premierministeren, men arbejder i praksis uafhængigt. Kommissionen er en del af en bredere samling institutioner, der har til opgave at beskytte grundlæggende rettigheder. De omfatter også ombudsmanden, ombudsmanden for børns rettigheder, den nationale kommission for databeskyttelse og centret for ligebehandling. Regeringen har planer om at samle disse organer i ét menneskerettighedscenter for at beskytte borgernes adgang til institutioner, der har til opgave at beskytte grundlæggende rettigheder.

⁵⁷ Parlamentet består af deputeretkammeret.

⁵⁸ Der er fem specialiserede rådgivende kamre.

⁵⁹ OECD (2019), Indicators of regulatory policy and governance 2019: Luxembourg, s. 2.

⁶⁰ Lov om gennemsigtighed og offentlighed i forvaltningen som ændret den 14. september 2018.

⁶¹ Den luxembourgske forfatnings artikel 32, stk. 4.

⁶² De omfatter regler om arrangementer og forsamlinger samt bødestraf for bestemte overtrædelser af COVID-19-foranstaltningerne.

⁶³ *Commission consultative des Droits de l'Homme*.

⁶⁴ Regulativ af 26. maj 2000 om nedsættelse af en rådgivende kommission for menneskerettigheder.

De seneste initiativer skal styrke rammerne for civilsamfundet. Luxembourg anses for at have åbne rammer for civilsamfundet,⁶⁵ og der er for nylig gjort tiltag til at styrke disse rammer yderligere. Regeringen har for nylig nedsat to rådgivende organer under den nationale handlingsplan for gennemførelse af konventionen om rettigheder for personer med handicap for 2019-2024 med henblik på at styrke samarbejdet mellem civilsamfundet og regeringen ved at tilvejebringe et forum for debat.⁶⁶ Interessepartier overvejer, om rammerne for civilsamfundet kan styrkes yderligere ved at indføre garantier for databeskyttelse inden for de eksisterende regler for registrering af nonprofitorganisationer.⁶⁷

En nylig forfatningsreform indførte ændringer med relevans for magtdivisionen. En forfatningsreform af 15. maj 2020 har styrket virkningen af forfatningsdomstolens afgørelser, der erklærer en lovbestemmelse forfatningsstridig. Forfatningen fastslår nu, at sådanne bestemmelsers retsvirkning ophører fra og med dagen efter forfatningsdomstolens afgørelse, medmindre forfatningsdomstolen selv fastsætter et andet tidspunkt.⁶⁸ Den fastslår desuden, at forfatningsdomstolen fastsætter betingelserne for og begrænsningerne i afgørelsens virkning på effekter, som den forfatningsstridige bestemmelse har skabt. Denne forfatningsændring afhjælper den situation, hvor en lovbestemmelse, der er erklæret forfatningsstridig, fortsat skaber retsvirkninger. Derudover er der fremsat forslag om at ændre forfatningen, så ombudsmandsinstitutionen forankres i selve forfatningens tekst.⁶⁹ Forslaget er stadig under behandling i parlamentet. Denne forankring af ombudsmandsinstitutionen på forfatningsniveau vil bidrage til at styrke institutionen.⁷⁰

⁶⁵ Se bedømmelsen fra CIVICUS; bedømmelserne, som udgør en skala med fem kategorier, er: åbne, indskrænkede, hindrede, undertrykte og lukkede.

⁶⁶ Input fra Luxembourg til retsstatsrapporten for 2020 samt oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget.

⁶⁷ Det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner (2020), retsstatsprincippet i Den Europæiske Union: rapporter fra nationale menneskerettighedsinstitutioner; oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget.

⁶⁸ Den luxembourgske forfatnings artikel 95b.

⁶⁹ Forslaget om en forfatningsændring er fra 15. maj 2009, men bestemmelsen om ombudsmandsinstitutionen blev tilføjet senere. Den indgik i den version, der blev sendt til udtalelse i Venedigkommissionen den 6. juni 2018.

⁷⁰ Europarådet: Venedigkommissionens udtalelse CDL-AD(2019)005. '*Ombudsmandsinstitutionen, herunder dennes mandat, skal bygge på et solidt juridisk grundlag, fortrinsvis på forfatningsniveau, mens dens karakteristika og funktioner kan udbygges yderligere på lovniveau.*'

Bilag I: Kildefortegnelse i alfabetisk rækkefølge.*

* *Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen om rapporten om retsstatssituationen 2020 kan findes på (COM-websted).*

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), 2020 Media pluralism monitor <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CIVICUS, Monitor tracking civic space: Luxembourg. <https://monitor.civicus.org/country/luzembourg/>.

Court of Audit (2018), Activity report of 2018. <https://cour-des-comptes.public.lu/dam-assets/fr/rapports/rapport-activites/Rapport-d-activite-2018.pdf>.

Delano (2019), Freedom of information for press: "it's really a necessity". <https://delano.lu/d/detail/news/freedom-information-press-its-really-necessity/205336>.

Den Europæiske Unions Domstol, dom af 27. maj 2019 i de forenede sager OG, C-508/18 og PI, C-82/19 PPU.

Deputeretkammeret (2019), Rules of the Chamber of Deputies. https://www.chd.lu/wps/wcm/connect/public/406a71a2-1082-4298-b7a0-dff4e3d61b8b/Reglement+CHD_11022020.pdf?MOD=AJPERES&ContentCache=NONE&CACHE=NONE&CVID=n0-deSF&CVID=n0-deSF.

Eurojust og European Judicial Network (2020), Questionnaire on the CJEU's judgment in relation to the independence of issuing judicial authorities and effective judicial protection: Updated compilation of replies and certificates.

Europa-Kommissionen (2016, 2017, 2018, 2019, 2020), EU's resultattavle for retlige anliggender.

Europa-Kommissionen (2019), Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet hvori det vurderes, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme Rådets rammeafgørelse 2003/568/RIA af 22. juli 2003 om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor COM(2019) 355 final.

Europa-Kommissionen (2020), rapport om gennemførelse af Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedureerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

Europarådet (1999), Criminal law convention on corruption.

Europarådet: Venedigkommissionen (2019), Luxembourg — Opinion on the proposed revision of the Constitution (CDL-AD(2019)003).

Europarådet: Venedigkommissionen (2019), Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution (the Venice principles) (CDL-AD(2019)005).

Europarådets Ministerkomité (2000), Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the role of public prosecution in the criminal justice system.

European Network of National Human Rights Institutions (2020), The rule of law in the European Union: reports from national human rights institutions.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020), Eurobarometer: Perceived independence of the national justice system in the EU among the general public.

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

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020), Special Eurobarometer 502: Corruption.

GRECO (2013), Fourth Evaluation Round — Evaluation Report on Luxembourg on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2017), Fourth Evaluation Round — Second Compliance Report on Luxembourg on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2018), Fifth Evaluation Round — Evaluation Report on Luxembourg on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies.

Groupement des Magistrats Luxembourgeois (2020), åbent brev til parlamentsmedlemmerne.

Independent Audiovisual Authority of Luxembourg, websted for Luxembourgs uafhængige tilsynsmyndighed for audiovisuelle medier. <https://www.alia.lu/fr/>.

Independent Audiovisual Authority of Luxembourg, websted med afgørelser og udtalelser fra Luxembourgs uafhængige tilsynsmyndighed for audiovisuelle medier. <https://www.alia.lu/fr/espace-juridique/avis>.

Luxembourg Press Council (2006), Code of ethics. <http://www.press.lu/informations/deontologie/>.

Luxembourg Press Council, det luxembourgske presseråds websted. <http://www.press.lu/>.

Luxembourgs regering, regeringens websted. <https://gouvernement.lu/fr/systeme-politique/gouvernement.html>.

Luxembourgs regering, websted om ekstraordinær kompensation til medierne i forbindelse med covid-19-pandemien. https://smc.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2020%2B05-mai%2B07-indemnite-medias.html.

Luxembourgs regering, websted om hjælp til de skrevne medier. https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/Presse_ecrite.html.

Luxembourgs regering, websted om hjælp til onlinemedier. <https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/aide-a-la-presse.html>.

Luxembourgs regering, websted om retsvæsenets organisation. <https://gouvernement.lu/fr/systeme-politique/gouvernement.html>.

Luxemburger Wort (2018), House search at Radio 100.7. <https://www.wort.lu/de/lokales/hausdurchsuchung-bei-radio-100-7-5afab949c1097cee25b895c1>.

Ministry of Justice (2019), Annual activity report of 2018. <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-justice/2018-rapport-activite-mjust/2018-rapport-activite-mjust.pdf>.

OECD (2019), Indicators of regulatory policy and governance 2019: Luxembourg.

Police of Luxembourg (2019), Code of ethics. <https://police.public.lu/fr/publications/2019/code-deontologie-police.html>.

Rådet for Den Europæiske Union (1995), Council act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the protection of the European Communities' financial interests C 316/48.

Rådet for Den Europæiske Union (2003), Council framework decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector L 192.

RTL (2018), Short search at Radio 100.7 – documents already deleted. <https://www.rtl.lu/news/national/a/1180001.html>.

The Luxembourg Government (2019), Open Government Partnership — Luxembourg National Action Plan 2019-2021. <https://sip.gouvernement.lu/en/partenariat-gouvernement-ouvert/pan-2019-2021.html>.

Transparency International, Country profile: Luxembourg. <https://www.transparency.org/en/countries/luxembourg>.

Virtuelt landebesøg i Luxembourg i forbindelse med rapporten om retsstatssituationen 2020.

Bilag II: Landebesøg i Luxembourg

Kommissionens tjenestegrene har i maj og juni 2020 afholdt virtuelle møder med:

- Audio-visual media regulator (ALIA)
- Commission for Access to Documents
- Commission for the Prevention of Corruption (COPRECO)
- Consultative Commission of Human Rights
- Ethics Committee
- Group of Luxembourgish Magistrates
- Luxembourg Association of Professional Journalists
- Ministry of Foreign and European Affairs
- Ministry of Justice
- Press Council
- Prosecution Service
- StopCorrupt
- Supreme Court of Justice

* Kommissionen mødtes desuden med følgende organisationer ved en række tværgående møder:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Konferencen af Europæiske Kirker
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed
- Det Europæiske Borgerforum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Den Internationale Juristkommission
- Det Internationale Menneskerettighedsforbund
- Det Internationale Presseinstitut
- Platformen for livslang læring
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Journalister uden Grænser
- Transparency International EU