



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 20.7.2021
SWD(2021) 718 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito Capítulo relativo ao Luxemburgo

que acompanha o documento

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito Situação na União Europeia

{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}

RESUMO

O sistema judicial luxemburguês continua gozar de um nível elevado de perceção de independência e a demonstrar um bom nível geral de eficiência. Está em curso uma revisão constitucional destinada a reforçar ainda mais a independência judicial. A última versão do projeto inclui a criação de um conselho da magistratura e uma referência clara à independência do poder judicial e do Ministério Público, o que levaria à eliminação do poder do Ministério da Justiça de dar instruções aos procuradores em casos individuais. A pandemia de COVID-19 tem revelado a necessidade de reforçar a digitalização da justiça a fim de assegurar a resiliência do sistema judicial, bem como a modernização da justiça, em geral, a longo prazo. Estão a ser elaboradas propostas concretas para melhorar o sistema de apoio judiciário.

O Governo está atualmente a avaliar a necessidade de reforçar as regras em matéria de combate à corrupção, concentrando-se, principalmente, na prevenção da corrupção. O código de conduta dos deputados ao Parlamento regulamenta parcialmente as atividades lobistas, mas subsistem insuficiências no que respeita à coerência e à aplicação globais. Continua a existir margem para melhorias no que respeita à prática das portas giratórias, uma vez que só existem disposições específicas para os membros do Governo, o que também foi sublinhado pelo Comité de Ética, um organismo de supervisão externo. As regras relativas ao financiamento dos partidos políticos foram revistas para assegurar uma maior transparência. Continua por adotar legislação de proteção dos denunciantes de irregularidades, mas a Polícia do Grão-Ducado disponibiliza canais de denúncia específicos. No quadro da pandemia de COVID-19, a Polícia do Grão-Ducado emitiu uma nota para relembrar a todos os agentes policiais os princípios éticos aplicáveis após a identificação de potenciais riscos de corrupção durante a pandemia.

O Luxemburgo reforçou as salvaguardas regulamentares para a independência e eficácia da entidade reguladora dos meios de comunicação e aumentou os seus recursos, o que deve permitir atenuar as preocupações suscitadas no relatório do ano passado no que respeita à sua eficácia. Além disso, está em curso uma reforma do regime de auxílios à imprensa, de forma a torná-lo tecnologicamente neutro e alargá-lo aos meios de comunicação noticiosos em linha, mas, nesta fase, não é claro se o regime incluirá igualmente os jornalistas independentes. O quadro para a proteção dos jornalistas continua a ser sólido. As autoridades criaram um regime de auxílio temporário destinado às editoras e aos jornalistas, a fim de aliviar o impacto da pandemia de COVID-19 nos meios de comunicação. Subsistem preocupações quanto à duração dos procedimentos de acesso a documentos oficiais.

O Parlamento propôs duas novas revisões constitucionais, que, nomeadamente, concedem aos cidadãos um acesso direto ao Tribunal Constitucional e racionalizam as disposições relacionadas com o Estado, o chefe de Estado e o Governo. Ambas as revisões estão a ser debatidas no Parlamento, em simultâneo com as respetivas consultas. O Luxemburgo tem recorrido, principalmente, ao processo legislativo ordinário para adotar medidas de combate à pandemia de COVID-19, mas o facto de as oportunidades de participação das partes interessadas serem limitadas tem suscitado preocupação. Finalizou-se o projeto «Casa dos Direitos Humanos», que visa promover sinergias e unir instituições dedicadas à proteção dos direitos humanos. Embora a pandemia de COVID-19 tenha afetado os esforços das ONG, o

espaço cívico no Luxemburgo continua aberto, tendo o Governo concedido subvenções para apoiar as ONG durante este período.

I. SISTEMA JUDICIAL

O sistema judicial contém duas categorias de tribunais: os tribunais de direito comum, com competência em matéria cível e penal, e os tribunais administrativos, competentes em matéria de direito administrativo. A categoria ordinária inclui três julgados de paz, dois tribunais de comarca, com competência geral, um tribunal de recurso e um tribunal de cassação. A categoria administrativa é composta por um tribunal administrativo de primeira instância e um tribunal administrativo de recurso. O Tribunal Constitucional faz parte do poder judicial e aprecia a conformidade das leis com a Constituição. Os candidatos a juízes são selecionados por um comité, composto exclusivamente por juízes, sendo depois formalmente nomeados pelo executivo. Para os cargos no Supremo Tribunal e no Tribunal Administrativo de Recurso, os juízes são nomeados pelo executivo mediante parecer do Supremo Tribunal ou do Tribunal Administrativo, respetivamente. O Ministério Público é independente, mas a ação penal é exercida sob a autoridade do ministro da Justiça. As duas ordens de advogados são independentes e representam advogados estabelecidos no Luxemburgo. Cada ordem de advogados dispõe de uma Assembleia¹, um Conselho da Ordem², um presidente da Ordem³ e um Conselho Disciplinar e Administrativo⁴, para todo o setor. O Luxemburgo participa na Procuradoria Europeia.

Independência

O nível de perceção da independência do sistema judicial continua a ser elevado. Em geral, 77 % das pessoas consideram que o nível de independência dos tribunais e juízes é «bastante bom» ou «muito bom», uma opinião que é partilhada por 69 % das empresas⁵. O nível de perceção da independência judicial tem permanecido constantemente elevado desde 2016, tendo aumentado de forma sustentada entre o público em geral, mas diminuído gradualmente entre as empresas nos últimos cinco anos⁶.

Está a avançar uma revisão da Constituição destinada a estabelecer um conselho da magistratura. Entre 2009 e 2019, esteve em debate um novo projeto de Constituição no Luxemburgo⁷. Este projeto foi abandonado em 2020, tendo sido substituído por uma proposta que visa efetuar diversas revisões específicas em diferentes partes da Constituição. Foi proposta uma revisão do capítulo VI da Constituição relativa à justiça com o objetivo de estabelecer um conselho da magistratura e, de modo geral, reforçar a independência judicial⁸. O mais recente projeto de Constituição descreve de modo geral os principais poderes do conselho da magistratura, a saber, a seleção dos magistrados antes da sua nomeação pelo Grão-Duque e a condução de processos disciplinares contra os magistrados. As condições

¹ Artigos 12.º a 15.º da Lei relativa à profissão de advogado, 10 de agosto de 1991.

² Artigos 16.º a 19.º da Lei relativa à profissão de advogado, 10 de agosto de 1991.

³ Artigos 20.º a 23.º da Lei relativa à profissão de advogado, 10 de agosto de 1991.

⁴ Artigos 24.º e 25.º da Lei relativa à profissão de advogado, 10 de agosto de 1991.

⁵ Gráficos 44 e 46 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021. O nível de perceção de independência judicial é categorizado da seguinte forma: muito baixo (menos de 30 % dos inquiridos consideram o nível de independência judicial «bastante bom» ou «muito bom»); baixo (entre 30 % e 39 %), médio (entre 40 % e 59 %), elevado (entre 60 % e 75 %) e muito elevado (superior a 75 %).

⁶ Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

⁷ Projeto n.º 6030 — um novo projeto de Constituição.

⁸ Projeto n.º 7575 — revisão do capítulo VI (relativo à justiça) da Constituição.

específicas em que estes poderes serão exercidos, bem como a composição, a organização e outras competências do conselho, devem ser determinadas por lei⁹. O atual projeto de lei prevê uma configuração de nove membros: três membros por inerência de cargo¹⁰, três juízes eleitos pelos pares, um advogado¹¹ e dois representantes da sociedade civil e do meio académico nomeados pelo Parlamento¹². As autoridades estão a realizar consultas sobre outras alterações ao projeto, nomeadamente, destinadas a alinhar as disposições relativas à composição do futuro conselho com as normas pertinentes do Conselho da Europa, que determinam que, pelo menos, metade dos membros do conselho sejam juízes (magistrados) eleitos pelos pares¹³.

Está a avançar a revisão constitucional que elimina o poder do Ministério da Justiça de dar instruções aos procuradores em processos individuais. A ação penal é formalmente exercida sob a autoridade do ministro da Justiça, que está habilitado a dar instruções ao Ministério Público no sentido de instaurar uma determinada ação penal, mas não pode ordenar ao Ministério Público que se abstenha de o fazer¹⁴. As garantias legais em torno deste poder combinadas com o facto de o Ministério Público ser considerado, na prática, independente, parecem atenuar o risco à autonomia do Ministério Público¹⁵. Uma vez que os projetos de alteração da Constituição mais recentes introduzem¹⁶ a independência do Ministério Público no texto da Constituição¹⁷, as partes interessadas consideram que tal tornaria inconstitucional o poder do ministro da Justiça de dar instruções¹⁸. Convém ainda referir que o ministro da Justiça não dá instruções relativas a determinados processos há mais 20 anos¹⁹. Segundo os projetos de alteração, o ministro da Justiça continuaria a ter um certo nível de autoridade em relação ao Ministério Público, orientando as políticas penais. Em 23 de março de 2021, o Conselho de Estado emitiu um parecer positivo²⁰ relativo à reintrodução da independência da ação penal. Porém, o Conselho manifestou a sua preferência pela anterior versão das alterações, que não permitiam que o ministro desse orientações ao

⁹ Artigo 90.º, Projeto n.º 7575.

¹⁰ O presidente do Supremo Tribunal, o presidente do Tribunal Administrativo de Recurso e o procurador-geral do Estado.

¹¹ Designado pelas duas ordens de advogados.

¹² Projeto n.º 7323 — projeto de Lei relativa à organização do Conselho da Magistratura.

¹³ Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, n.ºs 26-27. Ver, igualmente, Parecer da Comissão de Veneza [CDL-AD(2020)035], n.º 44.

¹⁴ Gráfico 55, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020. Caso seja dada uma instrução específica para instaurar uma ação, essa instrução deve ser fundamentada e emitida por escrito, devendo as partes no processo judicial ter acesso à mesma.

¹⁵ Ver Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo ao Luxemburgo, p. 3. As garantias jurídicas em vigor, combinadas com a prática corrente, parecem atenuar o risco para a autonomia do Ministério Público.

¹⁶ O, já abandonado, Projeto n.º 6030 relativo a um novo projeto de Constituição previa a independência do Ministério Público. O novo Projeto n.º 7575 de revisão da Constituição, de maio de 2020, não previa a independência do Ministério Público.

¹⁷ Projeto n.º 7575 — novas alterações de 23 de fevereiro de 2021.

¹⁸ Informações recebidas no contexto da visita ao Luxemburgo. (Por exemplo, *Groupement des magistrats luxembourgeois*; Ministério Público.) O poder do ministro da Justiça tem por base o artigo 19.º do Código de Processo Penal.

¹⁹ Informações recebidas das autoridades luxemburguesas.

²⁰ O Conselho de Estado criticou as alterações por não assegurarem explicitamente a independência funcional e por não especificarem que as instruções do Ministério da Justiça relativas às políticas em matéria penal devem ser «gerais». Parecer CE 60.217, relativo ao Projeto n.º 7575.

Ministério Público²¹. A revisão encontra-se atualmente no Parlamento, estando ainda sujeita a debate e, eventualmente, novas alterações.

Qualidade

A pandemia de COVID-19 revelou insuficiências no domínio da digitalização da justiça.

Em junho de 2020, no início da pandemia de COVID-19, foi adotada legislação temporária para permitir a utilização de soluções de comunicação digital já existentes, como o correio eletrónico, principalmente, para informações não sensíveis²². Esta legislação temporária pretendia limitar o contacto físico direto entre os juizes, os funcionários dos tribunais e os utentes²³. Para além das medidas temporárias relacionadas com a pandemia de COVID-19, o projeto «Paperless Justice», que abrange 13 outros projetos, visa colmatar as atuais insuficiências fornecendo ao público mais informações sobre o sistema judicial, através da criação de um portal em que os cidadãos podem estabelecer contacto com advogados, juizes e notários e através do aumento da taxa de publicação em linha dos acórdãos. No entanto, os resultados concretos do projeto ainda não se materializaram. As partes interessadas manifestaram preocupação pelo facto de as disposições jurídicas temporárias e o estado presente do projeto «Paperless Justice» não terem permitido o trabalho à distância e pelo facto de ainda não terem sido organizadas audiências por videoconferência²⁴. As partes interessadas referiram que o sistema de comunicação por correio eletrónico era uma nova ferramenta bem-vinda, mas salientaram que a maior parte da comunicação entre tribunais e advogados ainda era feita por telecópia. Além disso, salientaram o âmbito limitado das ferramentas em linha disponíveis²⁵. Prevê-se que o projeto «Paperless Justice» seja concluído e entre em funcionamento até 2026.

Estão a ser elaboradas propostas concretas de reforma do sistema de apoio judiciário. O quadro de apoio judiciário ainda só prevê a possibilidade de reembolsar integralmente os honorários dos advogados e as custas judiciais cobertas, sendo o limiar de elegibilidade num processo em matéria de consumo inferior ao limiar de pobreza do Eurostat²⁶. O Ministério da Justiça elaborou o primeiro anteprojeto de lei, estando em curso consultas antes da sua apresentação ao Parlamento²⁷. De acordo com as autoridades, a reforma visaria a simplificação dos processos administrativos e a concessão de um apoio judiciário parcial, tornando, assim, a justiça mais acessível aos cidadãos.

²¹ Projeto n.º 6030 — um novo projeto de Constituição.

²² Ver duas leis de 20 de junho de 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 Contributo do Luxemburgo para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 5.

²⁴ Informações recebidas no contexto da visita ao Luxemburgo. (Por exemplo, *Groupement des magistrats luxembourgeois*; Supremo Tribunal.)

²⁵ As únicas duas ferramentas em linha à sua disposição para utilização a partir do domicílio são um sistema que indica a data de instauração de um processo e uma base de dados pública que permite o acesso a decisões anonimizadas disponibilizada a todas as pessoas, incluindo os cidadãos.

²⁶ Gráfico 23 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

²⁷ Informações recebidas no contexto da visita ao Luxemburgo (por exemplo, do Ministério da Justiça).

Eficiência

A justiça civil continua a ser eficiente, tendo sido tomadas medidas para atenuar o impacto da pandemia de COVID-19, ao passo que a justiça administrativa e penal é menos eficiente. O início da pandemia de COVID-19 provocou uma acumulação temporária de processos em atraso. O período de férias judiciais foi encurtado para reduzir essa acumulação. A maior parte dos processos civis prosseguiu em procedimento escrito²⁸, pelo que já não há uma acumulação de processos em atraso²⁹. Os dados mais recentes sobre a eficiência da justiça civil também o comprovam. A eficiência continua a ser sistematicamente elevada, embora a duração dos processos seja significativamente maior em segunda e terceira instância³⁰. O número de processos civis pendentes é reduzido³¹ e a taxa estável de resolução dos processos, de cerca de 100 %, revela que a justiça civil trata o seu volume de processos de forma eficaz³². Todavia, a acumulação de processos em atraso aumentou, dado que as audiências foram suspensas entre março e maio de 2020. Por fim, ainda não estão disponíveis dados relativos à duração dos processos judiciais e ao número de processos pendentes na justiça administrativa³³.

II. COMBATE À CORRUPÇÃO

O quadro institucional de prevenção e combate à corrupção não foi alterado desde o relatório do ano passado. O Luxemburgo não tem uma estratégia específica de combate à corrupção ou uma agência anticorrupção, mas sim um quadro legislativo e institucional de combate à corrupção, que está, em grande medida, em vigor. O Ministério da Justiça é a principal autoridade responsável pelas questões gerais de corrupção, incluindo a coordenação de políticas. No Ministério da Justiça, um comité intergovernamental, o Comité de Prevenção da Corrupção (COPRECO), atua como fórum consultivo e apoia a política nacional global de combate à corrupção. Embora não exista uma autoridade competente para o exercício da ação penal especializada no combate à corrupção, a Secção Económica e Financeira do Ministério Público dispõe de competências específicas para investigar processos penais de natureza económica e financeira, incluindo casos de corrupção.

A perceção de especialistas e quadros empresariais é de que os níveis de corrupção no setor público permanecem baixos. No Índice de Perceção da Corrupção elaborado pela Transparência Internacional em 2020, o Luxemburgo obteve a pontuação de 80/100, tendo ficado classificada em quarto lugar na União Europeia e em nono lugar a nível mundial³⁴. Esta perceção deteriorou-se³⁵ nos últimos cinco anos³⁶.

²⁸ Informações recebidas no contexto da visita ao Luxemburgo (por exemplo, do Ministério da Justiça).

²⁹ Informações recebidas no contexto da visita ao Luxemburgo (*Groupement des magistrats luxembourgeois*)

³⁰ Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

³¹ Gráfico 14 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

³² Gráfico 11 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

³³ Gráficos 5, 8, 9, 13 e 15 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

³⁴ Transparência Internacional, Índice de Perceção da Corrupção de 2020 (2021), p. 2 e 3. O nível de perceção da corrupção é categorizado da seguinte forma: baixo (a perceção de especialistas e quadros empresariais sobre o nível de corrupção no setor público regista uma pontuação superior a 79); relativamente baixo (pontuação entre 79-60), relativamente elevado (pontuação entre 59-50) e elevado (pontuação inferior a 50).

³⁵ Em 2015, a pontuação foi de 85 e, em 2020, de 80. Considera-se que o nível de corrupção aumenta/diminui significativamente quando há uma variação da pontuação superior a 5 pontos nos últimos cinco anos, que

Há uma boa cooperação interinstitucional entre todas as autoridades participantes, mas existem desafios no que respeita aos recursos humanos do Ministério Público. O Ministério Público conta com 36 magistrados, um terço dos quais desempenha funções no domínio do combate aos crimes económicos, financeiros e de corrupção. O Ministério Público requereu recursos suplementares, mas até ao momento não foram concedidos reforços significativos. O último relatório anual disponível³⁷ também destaca a falta de candidatos para preencher vagas, tendo esta tendência sido confirmada no presente ano, em especial, na Secção Económica e Financeira do Ministério Público³⁸. Contudo, as autoridades referiram que, em investigações complexas, é possível adaptar rapidamente os recursos para dar resposta a necessidades específicas, assegurando a eficácia do Ministério Público³⁹. O progresso mais relevante desde o ano passado é a melhoria da infraestrutura informática que permite que os procuradores exerçam as suas funções e tenham um total acesso à distância aos ficheiros⁴⁰. Não foram comunicadas insuficiências no que respeita ao quadro jurídico de combate aos crimes financeiros e há uma boa cooperação com a Unidade de Informação Financeira⁴¹.

O Governo está atualmente a avaliar a necessidade de reforçar as regras em matéria de combate à corrupção. Este exercício de avaliação centra-se principalmente na prevenção. Todavia, o COPRECO não se tem reunido recentemente, presencialmente ou à distância, nem recebeu nenhuma observação de nenhum ministério quanto a eventuais insuficiências da legislação de combate à corrupção⁴². No que respeita à formação específica de combate à corrupção, todos os novos funcionários públicos têm de frequentar um módulo específico integrado na sua formação obrigatória. Durante a pandemia de COVID-19, este módulo tem sido ministrado por meio da Internet⁴³.

Continua a existir margem para melhorias no que respeita à regulamentação de conflitos de interesses e da prática das portas giratórias. Estão em vigor quatro códigos deontológicos⁴⁴, cujo respeito é monitorizado internamente pelas respetivas instituições, exceto no caso do Código de Conduta dos membros do Governo, em que a monitorização cabe a um organismo externo, o Comité de Ética. Só este último código contém disposições relativas à prática das portas giratórias por parte de ministros⁴⁵, tendo esta situação sido considerada uma lacuna no Relatório sobre o Estado de Direito do ano passado. Em 2020, o

melhora/piora quando a pontuação varia entre 4 e 5 pontos e que se mantém relativamente estável quando varia entre 1 e 3 pontos nos últimos cinco anos.

³⁶ Os dados do Eurobarómetro sobre a perceção da corrupção e a experiência dos cidadãos e das empresas registados no ano transato são atualizados de dois em dois anos. O conjunto de dados mais recente é o Eurobarómetro Especial n.º 502 (2020) e o Eurobarómetro Flash n.º 482 (2019).

³⁷ Governo do Luxemburgo (2020), Estatísticas jurisdicionais e de ação penal de 2019 (*Statistiques des juridictions et des parquets Année 2019*).

³⁸ Informações recebidas do Ministério Público no contexto da visita ao Luxemburgo.

³⁹ Ver referência anterior.

⁴⁰ Ver referência anterior.

⁴¹ Ver referência anterior. As estatísticas anuais da Unidade de Informação Financeira não especificam o número de processos por suborno de funcionários estrangeiros. O último relatório anual disponível é de 2019. Procuradoria-Geral (2020), Relatório Anual de 2019.

⁴² Informações recebidas do COPRECO no contexto da visita ao Luxemburgo.

⁴³ Ver referência anterior.

⁴⁴ Um para os deputados ao Parlamento, um para os membros do Governo, um para o Conselho de Estado e outro para a Polícia do Grão-Ducado.

⁴⁵ Artigos 11.º e 12.º do Código de Ética do Governo.

Comité de Ética examinou dois novos processos relacionados com o mesmo alto funcionário, o que permitiu ao comité emitir um parecer sobre o quadro legislativo aplicável. O Comité alegou que, embora seja fácil aplicar e monitorizar o artigo 12.º do código deontológico, que proíbe os ex-membros do Governo de participarem em atividades que os façam entrar em contacto com a administração a que pertenceram, já é mais difícil a aplicação do artigo 11.º, que proíbe os ex-ministros de utilizarem ou divulgarem informações que não sejam publicamente acessíveis⁴⁶. O Comité dirigiu a este respeito uma recomendação ao primeiro-ministro no sentido de melhorar estas regras⁴⁷.

Subsistem insuficiências no domínio das atividades lobistas e das declarações de património. A falta de coerência e supervisão da obrigação de os deputados ao Parlamento divulgarem o seu património e as ofertas recebidas continua a ser o problema principal, tal como salientado pelo Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO)⁴⁸. Atualmente, não existe uma regulamentação exaustiva das atividades lobistas. Os deputados ao Parlamento aplicam o próprio código de conduta, que regulamenta as reuniões internas, mas não os contactos informais⁴⁹. Ao mesmo tempo, não existem regras em matéria de atividades lobistas aplicáveis aos membros do Governo e aos conselheiros de alto nível⁵⁰.

A lei relativa ao financiamento dos partidos políticos foi revista. Em 15 de dezembro de 2020, a lei relativa ao financiamento dos partidos políticos introduziu a obrigação de todos os candidatos às eleições nacionais e europeias declararem todos os donativos de valor superior a 250 EUR⁵¹. A lei também determina que as falsas declarações constituem um crime em conformidade com o Código Penal⁵². Convém ainda referir que todos os partidos políticos têm de apresentar as suas declarações de rendimentos e despesas, as quais são, posteriormente, remetidas ao Tribunal de Contas para verificação⁵³.

O reforço da aplicação do quadro jurídico em matéria de transparência e administração aberta conduziu a diversas melhorias, mas subsistem lacunas no acesso à informação. Nos primeiros anos de aplicação da lei de 14 de setembro de 2018 relativa ao acesso aos documentos⁵⁴, a sociedade civil chamou a atenção para o seu âmbito de aplicação restrito e o possível impacto negativo no combate à corrupção⁵⁵. Embora conceda o direito de solicitar o acesso aos documentos, a lei não consagra um direito geral de solicitar informações, pelo que o requerente poderá não obter nenhuma informação, a menos que tenha conhecimento da

⁴⁶ De acordo com o artigo 11.º, os ex-ministros estão proibidos de utilizarem ou divulgarem informações que não sejam publicamente acessíveis. Esta disposição foi considerada difícil de aplicar, uma vez que é difícil distinguir as informações que passaram a ser publicamente acessíveis das que ainda são confidenciais.

⁴⁷ Comité de Ética (2020), Parecer do Comité de Ética (*Avis du comité d'éthique*), (22.04.2020).

⁴⁸ GRECO (2020), Quarto ciclo de avaliações — Segundo relatório intercalar de conformidade sobre o Luxemburgo.

⁴⁹ Sítio Web oficial do Parlamento, Regulamento Interno do Parlamento, versão de 2019, p. 61, artigo 5.º

⁵⁰ GRECO (2020), Quinto ciclo de avaliações — Relatório de conformidade.

⁵¹ Lei do Financiamento dos Partidos Políticos, artigo 9.º, n.º 4.

⁵² Lei do Financiamento dos Partidos Políticos, artigo 17.º

⁵³ Lei do Financiamento dos Partidos Políticos, artigo 12.º

⁵⁴ Lei de 14 de setembro de 2018 relativa a uma administração transparente e aberta (*Loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte*).

⁵⁵ Informações recebidas no contexto da visita ao Luxemburgo.

existência de um documento específico⁵⁶. A Comissão de Acesso aos Documentos (CAD) é um organismo administrativo independente com funções consultivas que não possui nenhum poder de supervisão. A CAD é composta por cinco membros⁵⁷ e pode formular pareceres em dois casos: em primeiro lugar, quando a administração solicita um parecer; em segundo, quando aprecia um recurso, caso um pedido de acesso a documentos tenha sido indeferido. É possível instaurar uma ação por meio de um sítio Web específico ou por escrito, não constituindo o recurso à CAD uma condição prévia para poder remeter o processo para o Tribunal Administrativo. Os pedidos dirigidos à CAD diminuíram em 2020, em comparação com 2019⁵⁸. De entre os pareceres formulados pela CAD, estão pendentes no Tribunal Administrativo três processos relativos a pareceres emitidos em 2019 e um relativo a um parecer emitido em 2020⁵⁹. A inexistência de uma obrigação de comunicação de informações por parte das entidades públicas à CAD foi considerada uma lacuna⁶⁰.

A legislação de proteção de denunciante atualmente em vigor limita-se ainda a determinados setores, como o direito do trabalho privado e público. São exemplo de tais disposições setoriais as incluídas no Código de Conduta da Polícia do Grão-Ducado, o qual prevê a possibilidade de os agentes contactarem anonimamente o departamento jurídico para comunicarem atos suscetíveis de constituírem uma infração cometida no exercício de funções⁶¹. Está atualmente em curso a elaboração de um novo quadro de proteção dos denunciantes, com o objetivo de permitir uma proteção mais universal e eficaz dos denunciantes⁶².

Não foi referida nenhuma medida específica destinada a dar resposta aos riscos de corrupção relacionados com a pandemia de COVID-19. A Polícia do Grão-Ducado emitiu uma nota para recordar a todos os agentes da lei os princípios éticos aplicáveis após a identificação de potenciais riscos de corrupção durante a pandemia⁶³. Além disso, houve uma redistribuição dos recursos humanos da polícia a fim de apoiar as autoridades nacionais na luta contra a pandemia de COVID-19⁶⁴. A formação de novos funcionários públicos e agentes de segurança migrou para a Internet, o que revelou uma melhor eficiência em termos de tempo e uma melhor relação custo-eficácia⁶⁵.

⁵⁶ O artigo 1.º da lei de 14 de setembro de 2018 determina o seguinte: «Les personnes physiques et les personnes morales ont un droit d'accès aux documents».

⁵⁷ Os seus membros são um magistrado, que também é nomeado presidente, um representante do primeiro-ministro, um representante da Comissão Nacional para a Proteção de Dados, um representante da Associação das Cidades e dos Municípios do Luxemburgo (Syvicol) e um representante dos Serviços de informação e Imprensa (*Service information et presse* — SIP).

⁵⁸ Governo do Luxemburgo (2021), Relatório de atividades de 2020 da Comissão de Acesso aos Documentos (*Rapport d'activité 2020 de la Commission d'accès aux documents*).

⁵⁹ Informações recebidas da Comissão de Acesso aos Documentos no contexto da visita ao Luxemburgo.

⁶⁰ Informações recebidas no contexto da visita ao Luxemburgo (por exemplo, *Commission d'accès aux documents*).

⁶¹ Polícia do Grão-Ducado (2019), Código deontológico da polícia (*Code de déontologie de la police*). De acordo com as informações recebidas durante a visita ao país, em 2020, só houve um pedido por meio do canal interno de denúncia.

⁶² Informações recebidas do COPRECO no contexto da visita ao Luxemburgo.

⁶³ Contributo do Luxemburgo para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 11.

⁶⁴ Informações recebidas da Polícia do Grão-Ducado no contexto da visita ao Luxemburgo.

⁶⁵ Informações recebidas da Polícia do Grão-Ducado no contexto da visita ao Luxemburgo.

III. O PLURALISMO E A LIBERDADE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

O quadro jurídico relativo ao pluralismo e à liberdade dos meios de comunicação⁶⁶ assenta num conjunto de salvaguardas constitucionais e legislativas. A liberdade de expressão é expressamente reconhecida na Constituição. A Lei da liberdade de expressão nos meios de comunicação assegura a proteção dos jornalistas. A Lei dos meios de comunicação eletrónicos garante a independência financeira e administrativa da entidade reguladora dos meios de comunicação audiovisual.

Houve um reforço das salvaguardas regulamentares de independência e eficácia do regulador dos meios de comunicação e dos seus recursos. A lei de 26 de fevereiro de 2021 alterou a Lei de 1991 relativa aos Meios de Comunicação Eletrónicos⁶⁷, bem como lei de 2013 que cria o regulador dos meios de comunicação audiovisual⁶⁸, a *Autorité Luxembourgeoise Indépendante de l'Audiovisuel* (ALIA), a fim de transpor a Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (AVMSD). Em especial, a lei confia à ALIA novas funções regulamentares como o estabelecimento de mecanismos destinados a avaliar as medidas a tomar pelas plataformas de partilha de vídeos e o estímulo do desenvolvimento da literacia mediática. Atualmente, a lei prevê expressamente que a ALIA deve desempenhar as suas funções de modo imparcial, independente e transparente. Além disso, a lei permite que a ALIA solicite aos fornecedores de serviços de comunicação social as informações necessárias ao desempenho das suas funções e imponha sanções por incumprimento das suas decisões. O Parlamento aumentou a dotação orçamental da ALIA em 70 %, em comparação com 2020. Além disso, foi permitida a criação de quatro novos lugares para desempenhar as novas funções atribuídas ao regulador. A ALIA também desempenha uma função na supervisão da independência política do setor audiovisual. A ALIA refere num relatório que as emissões audiovisuais produzidas a nível local pelos municípios podem, eventualmente, ser utilizadas para promover uma agenda política, uma vez que a responsabilidade editorial recai sobre o próprio município⁶⁹. Existe um panorama de comunicação social muito concentrado no Luxemburgo, a que acresce a pequena dimensão do mercado⁷⁰.

O Governo deu resposta às preocupações suscitadas pelas partes interessadas no que respeita à sua comunicação e transparência durante a pandemia de COVID-19. Duas

⁶⁶ Não obstante ter obtido uma pontuação geral mais elevada, o Luxemburgo desceu três posições no Índice Mundial da Liberdade de Imprensa de 2021 compilado pelos Repórteres Sem Fronteiras (RSF), figurando atualmente em 20.º lugar, em comparação com o 17.º em 2020. O Luxemburgo ocupa o 11.º lugar entre os 27 Estados-Membros da UE. A descida de posição pode dever-se ao aumento geral da pontuação de outros países.

⁶⁷ Lei dos Meios de Comunicação Eletrónicos.

⁶⁸ Para mais informações, consultar: <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rect/2013/11/14/n1/jo>.

⁶⁹ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021 — Luxemburgo, p. 14.

⁷⁰ Em conjunto, estes dois fatores podem, eventualmente, afetar negativamente o panorama do pluralismo dos meios de comunicação. Ver Relatório do Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social 2021, que salienta que um grupo predomina nos setores audiovisual e de comunicação em linha e dois grupos predominam no setor da imprensa escrita. Também salienta um grande consumo de canais de televisão estrangeiros. Ver Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social 2021 — Luxemburgo, p. 11 e 12.

grandes organizações de defesa da liberdade de imprensa⁷¹ criticaram a comunicação do Governo e a falta de transparência em relação aos jornalistas, em especial, durante a pandemia de COVID-19. As críticas incidiam, nomeadamente, sobre a limitação do acesso às informações decorrente das restrições à presença física de jornalistas durante as conferências de imprensa. Na sequência destas críticas, as conferências de imprensa físicas foram retomadas algumas semanas depois⁷².

As autoridades tomaram algumas medidas para dar resposta ao impacto da pandemia de COVID-19 nos meios de comunicação. A fim de atenuar o impacto económico nos meios de comunicação, as autoridades criaram um regime de auxílio temporário destinado aos órgãos de comunicação e aos jornalistas⁷³. Os órgãos de comunicação poderiam candidatar-se a um auxílio equivalente a um montante anual de 5 000 EUR por jornalista por eles empregado. O regime aplicava-se apenas aos jornalistas profissionais empregados por editoras elegíveis, excluindo os jornalistas independentes, que tinham de solicitar apoio a um outro regime de auxílio concebido para os jornalistas profissionais independentes.

Progrediram os trabalhos legislativos respeitantes à reforma do regime de auxílio à imprensa. O futuro regime, apresentado pelo Governo em julho de 2020, pretende ser tecnologicamente neutro e aplicável aos meios de comunicação noticiosos impressos e em linha. Embora tenham acolhido favoravelmente a reforma, as partes interessadas manifestaram alguma preocupação quanto ao processo de consulta pública limitado, ao montante relativamente baixo de apoio por jornalista previsto e à falta de precisão no que respeita ao tratamento que será dado aos meios de comunicação em linha ou aos perfis novos ou híbridos no domínio dos meios de comunicação (por exemplo, gestores de conteúdos em linha ou verificadores de factos). A reforma do regime de auxílio à imprensa possui uma natureza estrutural, estando ainda em debate. Por conseguinte, ainda não é possível apurar se incluirá igualmente os jornalistas independentes.

O acesso dos jornalistas a documentos oficiais continua a suscitar preocupação⁷⁴. As partes interessadas salientaram, em especial, os efeitos negativos da lei de 14 de setembro de 2018 relativa a uma administração transparente e aberta na profissão jornalística, devido à morosidade dos processos de obtenção de documentos. As partes interessadas propuseram a implantação de um procedimento acelerado para os jornalistas⁷⁵. Neste contexto, os

⁷¹ A *Association luxembourgeoise des journalistes professionnels* e o *Conseil national de la presse* — contributo da Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 235 e 236.

⁷² Em 18 de março de 2020, as conferências de imprensa começaram a ser realizadas plenamente em formato digital, tendo-se mantido assim até à segunda semana de maio. Governo do Luxemburgo (2020), *Novas disposições práticas das conferências de imprensa do Governo*.

⁷³ Governo do Luxemburgo, *Ajuda financeira às editoras no contexto da pandemia de COVID-19*.

⁷⁴ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo ao Luxemburgo, p. 8.

⁷⁵ Em abril de 2021, a Associação dos Jornalistas Profissionais do Luxemburgo (ALJP) lançou uma campanha a favor do aditamento de um artigo na lei relativa à imprensa que obrigaria as autoridades a darem informações aos meios de comunicação num determinado prazo. Os jornalistas e as suas organizações têm defendido um acesso inabalável às informações e a transparência desde a Lei da Liberdade de Expressão de 2004. Atualmente, o acesso às informações é abrangido pela lei de 2018 relativa a uma administração aberta e transparente, que foi concebida para o comum dos cidadãos e não consagra um direito legal à informação especificamente para os jornalistas. Ver, igualmente, contributo da ENNHRI para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 235.

jornalistas recordaram que o Luxemburgo continua a ser um dos Estados-Membros que ainda não garante à imprensa um acesso acelerado às informações diferente do direito de acesso às informações dos cidadãos e instaram o Governo a implantar esse procedimento. Além disso, as partes interessadas⁷⁶ manifestaram preocupação quanto à abordagem seletiva da divulgação de informações por parte das autoridades. Do mesmo modo, a *Commission consultative des Droits de l'Homme* (CCDH) apelou ao Governo para que garantisse o acesso dos jornalistas às informações em todas as circunstâncias. Além disso, tal como foi lembrado durante a consulta às partes interessadas da referida reforma do regime de auxílio à imprensa⁷⁷, o Governo incluiu este acesso às informações na declaração relativa ao seu programa para 2018-2023⁷⁸.

O quadro para a proteção dos jornalistas continua a ser sólido. A Comissão não recebeu nenhuma indicação de enfraquecimento do quadro de proteção dos jornalistas desde o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito. Nesta matéria, desde 2015, não foram publicados novos alertas relativos ao Luxemburgo na Plataforma do Conselho da Europa para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas⁷⁹. Embora a instauração de ações penais por difamação contra os meios de comunicação continue a ser rara, subsistem algumas preocupações entre os profissionais e ONG com a possibilidade de estes processos serem utilizados como forma de intimidar os meios de comunicação e os jornalistas, tendo em conta que foi instaurado um novo processo no ano corrente⁸⁰.

IV. OUTRAS QUESTÕES INSTITUCIONAIS RELACIONADAS COM O EQUILÍBRIO DE PODERES

O Luxemburgo é uma democracia parlamentar unicameral⁸¹, em que as propostas legislativas podem ser emanar do Governo ou dos deputados ao Parlamento. O Conselho de Estado emite um parecer consultivo sobre as propostas legislativas avançadas pelo Governo ou pelos deputados ao Parlamento. O Tribunal Constitucional examina a constitucionalidade da legislação. As autoridades independentes desempenham um papel importante no sistema de equilíbrio de poderes.

Foram propostas duas novas revisões constitucionais destinadas a conceder aos cidadãos um acesso direto do Tribunal Constitucional e a racionalizar as anteriores disposições relacionadas com o Estado, o chefe de Estado e o Governo. A primeira revisão constitucional, apresentada em junho de 2020⁸², visa conceder aos cidadãos um acesso direto ao Tribunal Constitucional devido a medidas regulamentares tomadas pelo Governo em caso de estado de emergência⁸³. Pretende-se, com esta revisão, proteger os direitos fundamentais. Em 9 de março de 2021, o conselho de Estado emitiu o seu parecer

⁷⁶ Ver Repórteres Sem Fronteiras, Índice Mundial da Liberdade de Imprensa de 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* (não traduzido para português) — parecer da *Association luxembourgeoise des journalistes professionnels*.

⁷⁸ Governo do Luxemburgo (2018), Declaração relativa ao programa do Governo para 2018-2023, p. 24.

⁷⁹ Conselho da Europa: Plataforma para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas — Luxemburgo.

⁸⁰ Informações recebidas no contexto da visita ao Luxemburgo (por exemplo, da ALJP).

⁸¹ O Parlamento é constituído pela Câmara dos Deputados.

⁸² Projeto n.º 7620 — projeto de revisão do artigo 32.º da Constituição.

⁸³ Artigo 32.º, n.º 4, da Constituição.

sobre esta revisão⁸⁴, tendo referido que, no seu entender, tal reforma não é necessária, uma vez que as medidas regulamentares adotadas durante o estado de emergência não escapam à fiscalização da legalidade efetuada por qualquer juiz⁸⁵. Na sequência deste parecer, o Parlamento tem de debater e decidir o caminho a seguir, partindo das observações e da apreciação recebidas⁸⁶. A segunda revisão constitucional, apresentada em 17 de novembro de 2020⁸⁷, visa introduzir alterações na organização do Estado⁸⁸, do chefe de Estado⁸⁹, da monarquia constitucional, do Governo⁹⁰, das relações entre o Estado e as comunidades religiosas⁹¹ e dos municípios⁹². Esta revisão tem o objetivo de modernizar a Constituição racionalizando as anteriores disposições relativas ao Estado, ao chefe de Estado e ao Governo. Além disso, clarificaria que o Grão-Duque desempenha uma função simbólica e formal, enquanto a responsabilidade política dos atos do Grão-Duque é assegurada pelos membros do Governo. Em 9 de março de 2021, o Conselho de Estado emitiu um parecer positivo quanto a esta revisão⁹³, referindo que muitas das disposições já tinham sido aprovadas pelo Conselho no contexto do projeto de Constituição abandonado⁹⁴.

O processo de decisão afigura-se inclusivo, mas as recomendações das partes interessadas não são seguidas amiúde. Foram suscitadas preocupações no que respeita à regularidade e ao alcance das consultas das partes interessadas no processo de decisão. No

⁸⁴ Parecer CE 60.288 relativo ao Projeto n.º 7620.

⁸⁵ Ver artigo 32.º, n.º 4, e artigos 95.º e 95.º-B da Constituição. O Tribunal Constitucional tem a missão específica de fiscalizar a constitucionalidade das leis, ao passo que o controlo jurisdicional dos atos regulamentares recai, em caso de recurso direto, sobre o juiz com competência administrativa e, em caso de controlo incidental, sobre qualquer juiz.

⁸⁶ O Parlamento pode propor outras alterações a fim de alinhar o texto com o parecer do Conselho de Estado, pode prosseguir com a reforma independentemente do parecer ou pode não prosseguir com a reforma.

⁸⁷ Projeto n.º 7700 — revisão dos capítulos I, III, V, VII, IX, X, XI e XII da Constituição.

⁸⁸ Por exemplo, o capítulo I do projeto reúne diversas disposições que atualmente se encontram dispersas noutras partes da Constituição. Além disso, consagra expressamente a noção do Estado de direito na Constituição.

⁸⁹ Por exemplo, o capítulo III do projeto reúne todas as disposições relativas ao Grão-Duque, com exceção das que dizem respeito ao Parlamento. Além disso, os poderes formais que a nova redação confere ao chefe de Estado só podem ser exercidos com a assinatura do ministro competente.

⁹⁰ Por exemplo, o capítulo V do projeto confirma a posição institucional do Governo numa democracia parlamentar, em conformidade com a teoria monista do direito parlamentar, que determina que o Governo só existe sob uma única condição, a de ser apoiado por uma maioria da Câmara dos Deputados, mesmo que a nomeação dos membros do Governo seja feita por decreto grão-ducal.

⁹¹ Por exemplo, o capítulo VII do projeto introduz três princípios orientadores das relações entre o Estado, a Igreja e as comunidades religiosas: as igrejas e comunidades religiosas são independentes do Estado; as relações entre as igrejas e comunidades religiosas e o Estado serão regulamentadas por lei; a lei também pode descrever de modo geral as convenções a celebrar entre o Estado e as igrejas e comunidades religiosas.

⁹² Por exemplo, o capítulo IX do projeto determina o regime constitucional do funcionamento dos municípios, incidindo sobre temas como as finanças dos municípios, o poder regulamentar e a criação de empresas públicas municipais.

⁹³ Parecer CE 60.469 relativo ao Projeto n.º 7700.

⁹⁴ Tendo sido tomada a decisão de não prosseguir a anterior reforma constitucional, que se prolongou entre 2009 e 2019, não está atualmente em debate a consolidação da instituição do Provedor de Justiça a nível constitucional. Tal como explicado anteriormente, a atual abordagem introduz revisões específicas em determinados domínios, podendo a reforma relativa ao Provedor de Justiça ser reintroduzida neste contexto. Em 29 de junho de 2021, foi apresentada ao Parlamento uma nova revisão da Constituição, que se centra na função do Parlamento e pretende reforçá-la. O texto será transmitido, para parecer, ao Conselho de Estado e será iniciada uma consulta pública. Ver Projeto n.º 7777 — proposta de revisão dos capítulos IV e V-A da Constituição.

decurso do processo legislativo ordinário, é obrigatório obter um parecer consultivo do Conselho de Estado para cada proposta legislativa. Além disso, existem cinco câmaras profissionais⁹⁵, que são objeto de consulta para emissão de parecer nos respetivos domínios de competência. Os seus pareceres são parte integrante da proposta legislativa e são tidos em conta na elaboração de alterações ao projeto legislativo⁹⁶. No entanto, embora outras partes interessadas⁹⁷ possam apresentar os seus pareceres, as suas recomendações não são habitualmente seguidas⁹⁸. No que respeita ao processo regulamentar, o parecer do Conselho de Estado também é obrigatório, salvo para as medidas regulamentares adotadas durante o estado de emergência, em cujo caso é facultativo solicitar esse parecer⁹⁹. Também é necessário solicitar o parecer das câmaras profissionais relativamente a qualquer medida regulamentar no respetivo domínio de competência. A falta de consulta das câmaras profissionais competentes num projeto de regulamentação implica, inclusivamente, sanções jurídicas¹⁰⁰. No que respeita à função da Comissão Consultiva para os Direitos Humanos (CCDH) no processo regulamentar, embora não haja uma obrigação de o Governo responder ou seguir as recomendações da CCDH, algumas partes interessadas referiram que o Governo raramente as tem em conta, em especial durante a pandemia de COVID-19¹⁰¹. Acresce que a consulta da CCDH no processo legislativo por uma das comissões parlamentares também continua a ser rara. No que respeita à participação de outros organismos de defesa dos direitos humanos (por exemplo, o Provedor de Justiça), o Governo realiza, ocasionalmente, consultas a nível bilateral ou no quadro da Comissão Interministerial para os Direitos Humanos. Todavia, o seu contributo e as suas recomendações são raramente tidos em conta¹⁰².

Atualmente tem-se recorrido ao processo legislativo ordinário para adotar medidas de combate à pandemia de COVID-19. Entre 18 de março de 2020 e 24 de junho de 2020, o Luxemburgo recorreu ao estado de emergência para combater a pandemia de COVID-19. Este regime constitucional¹⁰³ permitiu ao Governo adotar medidas adequadas, necessárias e proporcionadas em todas as matérias durante um período de tempo limitado.

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

⁹⁶ O Parlamento está obrigado a solicitar estes pareceres, mas não a obtê-los. Além disso, a não realização da consulta a estas organizações não é uma condição para aferir a legalidade da legislação. Informações recebidas no contexto da visita ao Luxemburgo.

⁹⁷ Por exemplo, a CCDH, a Provedoria de Justiça, organizações não governamentais (organizações da sociedade civil), outras organizações profissionais, além das câmaras profissionais já consultadas.

⁹⁸ O Parlamento pode receber contributos de partes interessadas, os quais são remetidos para as comissões competentes quando estejam relacionados com um determinado caso. Informações recebidas no contexto da visita ao Luxemburgo. Ver, igualmente, contributo da ENNHRI para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 235.

⁹⁹ Artigo 1.º, n.º 1, da Lei, de 16 de junho de 2017, relativa à organização do Conselho de Estado — o Governo decide se é necessário um parecer do Conselho de Estado. Informações confirmadas igualmente no âmbito da visita ao Luxemburgo.

¹⁰⁰ Por conseguinte, a consulta das câmaras profissionais em causa é uma condição da legalidade de um regulamento grão-ducal ou um regulamento ministerial.

¹⁰¹ Por exemplo, muito poucas recomendações da CCDH relativas às leis relacionadas com a COVID-19 foram tidas em conta (em 2020, foram emitidos dez pareceres e, em 2021, quatro, até à data de apresentação do contributo). Contributo da ENNHRI para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 235, abrangendo os anos de 2020 e 2021.

¹⁰² Ver referência anterior.

¹⁰³ Artigo 32.º, n.º 4, da Constituição luxemburguesa.

Subsequentemente, o Parlamento tem recorrido ao processo legislativo ordinário, combinado com prazos mais curtos, para fazer frente aos desafios relacionados com a pandemia de COVID-19. Não obstante o facto de as alterações serem introduzidas de modo acelerado, o Parlamento procura realizar consultas das partes interessadas. Porém, as partes interessadas suscitaram dúvidas quanto à inclusão do processo de consulta, em especial quando a legislação é adotada a um ritmo muito rápido¹⁰⁴, o que, muitas vezes, limita a consulta do Conselho de Estado e das câmaras profissionais¹⁰⁵.

Foi criada a «Casa dos Direitos Humanos». A iniciativa¹⁰⁶ destinada a reunir no mesmo local as autoridades independentes fundamentais que desempenham funções-chave na salvaguarda dos direitos fundamentais concluiu em 2020. A Casa dos Direitos Humanos reúne a CCDH, o Provedor de Justiça para os Direitos da Criança e o Centro para a Igualdade de Tratamento. A Casa dos Direitos Humanos tem como objetivo facilitar o acesso dos cidadãos às instituições que protegem os direitos fundamentais e intensificar as sinergias entre as diversas instituições. A CCDH é a instituição nacional de direitos humanos acreditada do Luxemburgo¹⁰⁷. O Provedor para os Direitos da Criança está especificamente incumbido de proteger os direitos de todas as pessoas com menos de 18 anos¹⁰⁸. O Centro para a Igualdade de Tratamento é o organismo de promoção da igualdade do Luxemburgo¹⁰⁹.

Embora a pandemia de COVID-19 tenha afetado a atividade das ONG, o espaço cívico no Luxemburgo continua aberto¹¹⁰. As campanhas de angariação de fundos e as atividades de defesa e sensibilização tiveram de ser canceladas, desde abril de 2020, devido à pandemia de COVID-19. As ONG referiram que a interrupção da atividade associativa teve consequências a nível financeiro¹¹¹. Porém, em novembro de 2020, o Governo apresentou diversos projetos de ajuda e os critérios de elegibilidade para a obtenção de uma subvenção¹¹².

¹⁰⁴ Muitas vezes no prazo de uma semana após a apresentação da proposta.

¹⁰⁵ Por exemplo, o projeto de lei relativa à lei alterada, de 17 de julho de 2020, relativa às medidas de combate à pandemia de COVID-19.

¹⁰⁶ A iniciativa teve início em 2007-2008.

¹⁰⁷ Emite pareceres e recomendações, por iniciativa própria ou a pedido do Governo, em matérias relacionadas com os direitos humanos. Para mais informações, ver Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo ao Luxemburgo, p. 9. Ver igualmente <https://ganhri.org/membership/>.

¹⁰⁸ Aprecia queixas, formula recomendações destinadas a melhorar a proteção e a promoção dos direitos da criança e aconselha em matéria de aplicação dos direitos da criança. Para mais informações, ver <http://ork.lu/index.php/fr/missionsork>.

¹⁰⁹ Tem como objetivo promover, analisar e monitorizar a igualdade de tratamento de todas as pessoas, sem discriminação em razão da raça, origem étnica, sexo, orientação sexual, religião ou convicção, deficiência ou idade. Para mais informações, ver <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/european-directory-of-equality-bodies/> e <https://cet.lu/missions/>.

¹¹⁰ Ver Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo ao Luxemburgo, p. 9. Ver igualmente a classificação atribuída pela CIVICUS. A sociedade civil é classificada numa escala de cinco categorias, como se segue: aberta, estrita, obstruída, reprimida e fechada.

¹¹¹ CLAE (2020), Investigação das dificuldades associativas associadas à pandemia de COVID-19 no Luxemburgo (*Enquête sur les difficultés associatives liées à la pandémie du Covid-19 au Luxembourg*), maio de 2020.

¹¹² CLAE (2020), Ministério da Cultura: Apoio financeiro para as associações? (*Ministère de la culture: quel soutien financier pour les associations?*), 26 de novembro de 2020.

Anexo I: Lista das fontes por ordem alfabética*

* A lista de contributos recebidos no contexto da consulta para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito está disponível em: <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>.

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2021), *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights in Luxembourg* (não traduzido para português).

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

Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Meios de Comunicação Social (2021), *Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social 2021* (<https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021/>).

CIVICUS, *Monitor tracking civic space — Luxembourg* (não traduzido para português) (<https://monitor.civicus.org/country/luxembourg/>).

Comissão Europeia (2019, 2021), *Painel de Avaliação da Justiça na UE*.

Comissão Europeia (2020), *Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo ao Luxemburgo*.

Comité de Ética (2020), Parecer do Comité de Ética (*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>).

Conselho da Europa: Comissão de Veneza (2020), *Opinion No. 1002/2020 on urgent interim opinion on the draft new constitution of Bulgaria [CDL-AD(2020)035]* (não traduzido para português).

Conselho da Europa: Comité de Ministros (2010), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities* (não traduzida para português).

Conselho da Europa: Plataforma para a promoção da proteção do jornalismo e da segurança dos jornalistas — Luxemburgo. (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/luxembourg>).

Conselho de Estado (2015), *Regulamento interno* (<https://conseil-etat.public.lu/fr/legislation/reglesdeontologiques.html>).

Direção-Geral da Comunicação (2020a), Eurobarómetro Flash n.º 482: *Businesses' attitudes towards corruption in the EU* (não traduzido para português).

Direção-Geral da Comunicação (2020b), Eurobarómetro Especial n.º 502: *Corruption* (não traduzido para português).

ENHRI (2020), Contributo da ENNHRI para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito.

Governo do Luxemburgo (2018a), *Código de Ética*, (<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>).

Governo do Luxemburgo (2018b), *Declaração relativa ao programa do Governo para 2018-2023* (<https://gouvernement.lu/en/publications/accord-coalition/programme-gouvernemental.html>).

Governo do Luxemburgo (2020a), Estatísticas jurisdicionais e de ação penal de 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>).

Governo do Luxemburgo (2020b), *Novas disposições práticas das conferências de imprensa do Governo*

(https://sip.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2020%2B05-mai%2B02-modalités-conferences-presse.html).

Governo do Luxemburgo (2021), *Contributo do Luxemburgo para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito*.

Governo do Luxemburgo, *Ajuda financeira às editoras no contexto da pandemia de COVID-19* (<https://guichet.public.lu/en/entreprises/sectoriel/medias/indemnité-editeurs-publications-covid.html>).

GRECO (2020a), Quarto ciclo de avaliações — Segundo relatório intercalar de conformidade sobre o Luxemburgo intitulado *Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutor* (não traduzido para português) (<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a0424d>).

GRECO (2020b), Quinto ciclo de avaliações — Relatório de conformidade sobre o Luxemburgo intitulado *Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies* (não traduzido para português) (<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a04279>).

Parecer CE 60.217, relativo ao Projeto n.º 7575, <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-03-23/36>.

Parecer CE 60.288 relativo ao Projeto n.º 7620, <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-03-09/38>.

Parecer CE 60.469 relativo ao Projeto n.º 7700, <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-03-09/32>.

Polícia do Grão-Ducado (2019), Código deontológico da polícia (*Code de déontologie de la police*) (<https://police.public.lu/fr/publications/2019/code-deontologie-police.html>).

Procuradoria-Geral (2020), *Relatório Anual de 2019*, (<https://justice.public.lu/content/dam/justice/fr/publications/rapport-activites-crf/rapport-crf-2019.pdf>).

Projeto de lei relativa à lei alterada, de 17 de julho de 2020, relativa às medidas de combate à pandemia de COVID-19 <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/pl/20170427>.

Projeto n.º 6030 — um novo projeto de Constituição, <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/10000>.

Projeto n.º 7323 — projeto de Lei relativa à organização do Conselho da Magistratura, <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/pl/10455>.

Projeto n.º 7575 — revisão do capítulo VI (relativo à justiça) da Constituição, texto integral do projeto, <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-02-24/23>.

Projeto n.º 7575 — revisão do capítulo VI (relativo à justiça) da Constituição, texto integral do projeto, novas alterações de 23 de fevereiro de 2021, <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-02-24/23>.

Projeto n.º 7575 — revisão do capítulo VI (relativo à justiça) da Constituição, <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130254>.

Projeto n.º 7620 — projeto de revisão do artigo 32.º da Constituição, <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130257>.

Projeto n.º 7700 — revisão dos capítulos I, III, V, VII, IX, X, XI e XII da Constituição, <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130258>.

Projeto n.º 7777 — proposta de revisão dos capítulos IV e V-A da Constituição, <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130260>.

Regulamento Interno do Parlamento, versão de 2019, p. 61, artigo 5.º, <https://chd.lu>.

Relatório de atividade de 2020 da Comissão de Acesso a Documentos (*Rapport d'activité 2020 de la Commission d'accès aux documents*) (<https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-etat/cad/rapport-activite-2020-cad.pdf>).

Repórteres Sem Fronteiras, Índice Mundial da Liberdade de Imprensa, <https://rsf.org/en/ranking>.

Transparência Internacional (2021), *Índice de Perceção da Corrupção de 2020*.

Anexo II: Visita ao Luxemburgo

Em março de 2021, os serviços da Comissão realizaram reuniões virtuais com:

- *Chambre des Députés* (Parlamento)
- Comité de Prevenção da Corrupção (COPRECO)
- Comissão Consultiva para os Direitos Humanos (CCDH)
- Conselho de Estado
- Comité de Ética
- Finance & Human Rights
- Groupement des magistrats luxembourgeois
- Associação de Jornalistas do Luxemburgo (ALJP)
- Entidade Reguladora dos Meios de Comunicação Luxemburguesa (ALIA)
- Ministério da Cultura
- Ministério dos Negócios Estrangeiros
- Ministério do Interior
- Ministério da Justiça
- Ministério de Estado (*Ministère d'État*)
- Provedor de Justiça
- Polícia do Grão-Ducado
- StopCorrupt
- Supremo Tribunal de Justiça
- Comissão de Acesso a Documentos
- Ordem dos Advogados do Luxemburgo

* A Comissão reuniu ainda com as seguintes organizações em reuniões de concertação:

- Amnistia Internacional
- Centro para os Direitos Reprodutivos
- CIVICUS
- União das Liberdades Cívicas na Europa
- Sociedade Civil Europa
- Conferência das Igrejas Europeias
- EuroCommerce
- Centro Europeu da Legislação sem Fins Lucrativos
- Centro Europeu para a Liberdade de Imprensa e dos Meios de Comunicação Social
- Fórum Cívico Europeu
- Federação Europeia de Jornalistas
- Parceria Europeia para a Democracia
- Fórum Europeu da Juventude
- Front Line Defenders
- Fundação Human Rights House
- Human Rights Watch
- ILGA-Europa
- Comissão Internacional de Juristas
- Federação Internacional dos Direitos Humanos
- Rede Europeia da Federação Internacional para o Planeamento Familiar (IPPF EN)
- Instituto Internacional da Imprensa

- Comité de Helsínquia — Países Baixos
- Instituto de Política Europeia da Sociedade Aberta
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Repórteres sem Fronteiras
- Transparência Internacional — UE