



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.7.2021
SWD(2021) 718 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

**2021 års rapport om rättsstatsprincipen
Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Luxemburg**

Följedokument till

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

**2021 års rapport om rättsstatsprincipen
Situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Europeiska unionen**

{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}

SAMMANFATTNING

Rättssystemet i Luxemburg fortsätter att fungera på ett sätt som i hög grad uppfattas som oberoende, och effektiviteten ligger på en allmänt hög nivå. En författningsreform för att göra domstolsväsendet ännu mer oberoende går framåt och det senaste utkastet omfattar upprättandet av ett domstolsråd och en tydlig hänvisning till domstolsväsendets och åklagarmyndighetens oberoende. Detta skulle leda till att justitieministerns befogenhet att ge instruktioner till åklagare i enskilda fall avlägsnas. Covid-19-pandemin har visat att digitaliseringen av rättssystemet behöver utvecklas ytterligare för att garantera rättssystemets motståndskraft, samt moderniseringen av rättsväsendet i allmänhet på lång sikt. Konkreta förslag på ändringar utarbetas i syfte att förbättra systemet för rättshjälp.

Regeringen utvärderar för närvarande behovet av att förstärka reglerna mot korruption, med huvudfokus på förebyggande av korruption. En uppförandekod för parlamentsledamöter reglerar lobbyverksamhet till viss del, men brister kvarstår med avseende på övergripande samstämmighet och genomförande. Det finns fortfarande utrymme för förbättringar när det gäller den så kallade svängdörrsproblematiken, eftersom endast regeringsmedlemmar omfattas av särskilda bestämmelser. Detta har även understrukits av etikkommittén, som är ett utomstående övervakningsorgan. Förordningen om finansiering av politiska partier har ändrats för att garantera ökad insyn. Lagstiftning för att skydda visselblåsare har fortfarande inte införts, men det finns särskilda kanaler för rapportering inom Luxemburgs polisväsende. I samband med covid-19-pandemin riktade Luxemburgs polisväsende en påminnelse om de tillämpliga etiska principerna till alla tjänstemän inom brottsbekämpningen efter att ha identifierat möjliga korruptionsrisker under pandemin.

Luxemburg har ytterligare stärkt sina rättsliga skyddsåtgärder för medietillsynsmyndighetens oberoende och effektivitet, samt utökat dess resurser. Detta bör kunna dämpa den oro som uttrycktes i förra årets rapport om myndighetens effektivitet. Dessutom pågår en reform av systemet för presstöd för att göra det teknikneutralt och utöka det till nyhetsmedier på nätet, men just nu råder oklarhet om det även kommer att omfatta frilansjournalister. Det rättsliga skyddet för journalister är fortsatt starkt. För att mildra covid-19-pandemins effekter på media inrättade myndigheterna ett tillfälligt stödssystem för utgivare och journalister. En viss oro kvarstår när det gäller de långdragna förfarandena för tillgång till offentliga handlingar.

Parlamentet föreslog två nya författningsändringar som framför allt skulle införa direkt tillgång för medborgare till författningsdomstolen och en harmonisering av bestämmelserna om staten, statschefen och regeringen. Dessa båda ändringar diskuteras för närvarande i parlamentet och samråd pågår. Luxemburg har främst förlitat sig på det ordinarie lagstiftningsförfarandet för att vidta åtgärder i samband med covid-19-pandemin, men det har framförts vissa farhågor om att berörda parterns möjligheter att delta är begränsade. Projektet för det så kallade ”människorättshuset” avslutades. Det syftar till att främja synergieffekter och samla institutioner som skyddar grundläggande rättigheter. Även om covid-19-pandemin påverkade icke-statliga organisationers arbete förblir Luxemburgs offentliga rum öppet, och regeringen tillhandahöll stöd till icke-statliga organisationer under denna period.

I. DOMSTOLSVÄSENDE

Domstolsväsendet utgörs av två åtskilda domstolsgrenar: ordinarie domstolar med jurisdiktion i civil- och straffrättsliga ärenden, och förvaltningsdomstolar som prövar förvaltningsrättsliga mål. Den ordinarie grenen omfattar tre fredsdomstolar, två distriktsdomstolar med allmän jurisdiktion, en appellationsdomstol och en högsta domstol. Förvaltningsgrenen utgörs av en förvaltningsdomstol i första instans samt högsta förvaltningsdomstolen. Författningsdomstolen tillhör domstolsväsendet och dömer om lagars förenlighet med författningen. Domarkandidater väljs ut av en kommitté som består uteslutande av domare, och utnämns därefter formellt av överordnad. För befattningar vid högsta domstolen och förvaltningsdomstolen i andra instans utnämns domare av ledningen efter råd från högsta domstolen respektive förvaltningsdomstolen. Åklagarmyndigheten är oberoende, men åtalsprocessen utövas under justitieministerns auktoritet. De två advokatsamfundet är oberoende och representerar advokater etablerade i Luxemburg. Varje advokatsamfund har en generalförsamling¹, en styrelse², en ordförande för advokatsamfundet³ och för hela yrkeskåren, ett disciplinärt och ett administrativt råd⁴. Luxemburg deltar i den Europeiska åklagarmyndigheten.

Oberoende

Domstolsväsendets uppfattade oberoende ligger fortsatt på en hög nivå. Bland befolkningen anser 77 % att domstolarnas och domarnas oberoende är ”ganska bra eller mycket bra”, vilket även 69 % av företagen gör⁵. Domstolsväsendets uppfattade oberoende har varit på en konsekvent hög nivå sedan 2016 och ökat stadigt bland befolkningen, men gradvis minskat hos företagen under de senaste fem åren⁶.

Förfarandet för en revision av författningen i syfte att upprätta ett domstolsråd går framåt. Mellan 2009 och 2019 debatterades ett nytt utkast till författning i Luxemburg⁷. Lagförslaget slopades 2020 och har ersatts av ett förslag om att genomföra flera riktade ändringar av olika delar av författningen. En ändring av kapitel VI i författningen om rättsliga frågor har föreslagits med målsättningen att upprätta ett domstolsråd och, mer generellt, att stärka domstolsväsendets oberoende⁸. I det senaste utkastet till författning beskrivs domstolsrådets viktigaste behörigheter, nämligen att nominera domarkandidater innan de utnämns formellt av storhertigen och att inleda disciplinära förfaranden mot domare. De särskilda villkor som ska gälla vid utövande av dessa befogenheter samt rådets sammansättning, organisation och övriga befogenheter ska fastställas i lag⁹. Enligt det nuvarande utkastet till lag ska rådet bestå av nio ledamöter: tre ledamöter på tjänstens

¹ Art. 12–15 i lagen om advokatycket av den 10 augusti 1991.

² Art. 16–19 i lagen om advokatycket av den 10 augusti 1991.

³ Art. 20–23 i lagen om advokatycket av den 10 augusti 1991.

⁴ Art. 24–25 i lagen om advokatycket av den 10 augusti 1991.

⁵ Se figur 44 och 46 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2021. Graden av upplevt oberoende hos domstolsväsendet kategoriseras enligt följande: mycket låg (mindre än 30 % av de tillfrågade anser att domstolsväsendets oberoende är ganska bra eller mycket bra), låg (30–39 %), genomsnittlig (40–59 %), hög (60–75 %), mycket hög (mer än 75 %).

⁶ Resultattavla för rättskipningen i EU 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021.

⁷ Lagförslag nr 6030 – nytt utkast till författning.

⁸ Lagförslag nr 7575 – ändring av författningens kapitel VI (om rättsliga frågor).

⁹ Art. 90, text till lagförslag nr 7575.

vagnar¹⁰, tre domare valda av kolleger, en advokat¹¹ och två representanter för det civila samhället och den akademiska världen, vilka ska utses av parlamentet¹². Myndigheterna håller samråd om ytterligare ändringar av utkastet, särskilt för att anpassa bestämmelserna om det framtida rådets sammansättning med relevanta Europarådsstandarder där det anges att minst hälften av det framtida rådets ledamöter ska vara domare (fredsdomare) valda av kolleger¹³.

Framsteg görs med författningsändringen som ska leda till avlägsnande av justitieministerns befogenhet att ge instruktioner till åklagare i enskilda fall.

Åtalsprocessen genomförs formellt under ledning av justitieministern, som har befogenhet att instruera åklagarmyndigheten att väcka åtal i ett enskilt fall, men inte kan beordra myndigheten att avstå från åtal¹⁴. De juridiska skyddsåtgärder som omgärdar denna befogenhet i kombination med det faktum att åklagarmyndigheten i praktiken erkänns som oberoende verkar dämpa risken att åklagarmyndighetens självständighet påverkas¹⁵. I det senaste utkastet till ändringar av författningen införs¹⁶ åklagarmyndighetens oberoende i texten¹⁷, och därmed anser berörda parter att detta skulle göra ministerns befogenhet att ge instruktioner oförenlig med författningen¹⁸. Det bör även noteras att justitieministern inte har gett instruktioner i ett enskilt fall på över 20 år¹⁹. Enligt utkastet till ändringar skulle justitieministern fortfarande ha en viss bestämmanderätt över åklagarmyndigheten genom att ge vägledning i fråga om den straffrättsliga politiken. Den 23 mars 2021 avgav statsrådet *Conseil d'État* ett positivt yttrande²⁰ om åklagarnas återinförda oberoende. Däremot uttryckte statsrådet en preferens för den tidigare versionen av ändringarna, där ministern inte tilläts ge vägledning till åklagarväsendet²¹. Ändringen befinner sig för närvarande på parlamentsnivå och är föremål för vidare diskussioner och eventuella nya ändringar.

¹⁰ Ordföranden i högsta domstolen, ordföranden i förvaltningsdomstolen i andra instans, riksåklagaren.

¹¹ Utnämns av de två advokatsamfundet.

¹² Lagförslag nr 7323 – utkast till lag om domstolsrådets organisation.

¹³ Europarådets ministerkommittés rekommendation CM/Rec(2010)12, punkterna 26–27. Se även Venedigkommissionens yttrande (CDL-AD(2020)035), punkt 44.

¹⁴ Figur 55 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2020. Om en särskild instruktion ges att väcka åtal, måste den vara motiverad och utfärdas skriftligt, och parterna i domstolsförfarandena ska få tillgång till instruktionen.

¹⁵ Se 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Luxemburg, s. 3. De juridiska skyddsåtgärder som finns, i kombination med nuvarande praxis, verkar dämpa risken att åklagarmyndighetens oberoende påverkas.

¹⁶ Det redan slojade lagförslaget nr 6030 om ett nytt utkast till författning inbegrep åklagarmyndighetens oberoende. Det nya lagförslaget nr 7575 om ändring av författningen av maj 2020 inbegrep inte åklagarmyndighetens oberoende.

¹⁷ Lagförslag nr 7575 – nya ändringar av den 23 februari 2021.

¹⁸ Information som mottagits i samband med landsbesöket i Luxemburg. (t.ex. *Groupement des Magistrats Luxembourgeois*; åklagarmyndigheten). Justitieministerns befogenheter grundar sig på art. 19 i straffprocesslagen.

¹⁹ Information som mottagits från de luxemburgska myndigheterna.

²⁰ Statsrådet kritiserade ändringarna för att inte uttryckligen säkerställa funktionellt oberoende och för att de inte angav att justitieministeriets vägledning avseende kriminalpolitik ska vara ”allmän”. Yttrande nr CE 60.217 om lagförslag nr 7575.

²¹ Lagförslag nr 6030 – nytt utkast till författning.

Kvalitet

Covid-19-pandemin påvisade brister i digitaliseringen av rättssystemet. I juni 2020, i början av covid-19-pandemin, antogs tillfällig lagstiftning för att möjliggöra användning av redan befintliga lösningar för digital kommunikation (t.ex. e-post), främst för icke-känslig information²². Målet med denna tillfälliga lagstiftning är att begränsa direkt fysisk kontakt mellan domare, domstolspersonal och domstolsanvändare²³. Vid sidan av de tillfälliga åtgärderna relaterade till covid-19-pandemin syftar lagförslaget ”papperslös rättskipning”, som omfattar 13 delförslag, till att åtgärda de nuvarande bristerna genom att dels förmedla vidare information om rättssystemet till allmänheten via en portal som upprättas, där medborgarna kan ta kontakt med advokater, domare och notarier, och dels genom att öka andelen domstolsdomar som offentliggörs online. Några konkreta resultat av lagförslaget har dock ännu inte visat sig. Berörda parter har uttryckt en oro över att de tillfälliga rättsliga bestämmelserna och det aktuella läget för papperslös rättskipning inte möjliggör distansarbete och att förhör genom videokonferens ännu inte har anordnats²⁴. De beskriver systemet för kommunikation via e-post inom rättsväsendet som ett välkommet nytt verktyg, men påpekar att största delen av kommunikationen mellan domstolar och advokater fortfarande sker via fax. Dessutom betonade de den begränsade omfattningen av tillgängliga onlineverktyg²⁵. Lagförslaget för papperslös rättskipning planeras vara slutfört och klart för att tillämpas 2026.

Konkreta förslag till reform av systemet för rättshjälp utarbetas. Ramen för rättshjälp ger fortsatt endast möjlighet att få full ersättning för advokatarvoden och de rättsliga kostnader som täcks, och gränsen för stödberättigande i ett konsumentfall ligger under Eurostats fattigdomsgräns²⁶. Det första preliminära utkastet till ny lagstiftning har utarbetats av justitieministeriet och samråd hålls innan utkastet överlämnas till parlamentet²⁷. Enligt myndigheterna ska reformen ha som målsättning att förenkla de administrativa förfarandena och erbjuda partiell rättshjälp, vilket skulle göra rättskipningen mer tillgänglig för medborgare.

Effektivitet

Civilrätten fungerar fortfarande effektivt och åtgärder vidtogs för att mildra konsekvenserna av covid-19-pandemin. Straffrätten och förvaltningsrätten är mindre effektiva. När covid-19-pandemin tog sin början orsakade den en tillfällig eftersläpning av ärenden. För att minska eftersläpningen förkortades semesterledigheten inom domstolsväsendet. På det civilrättsliga området fortsatte de flesta mål som skriftliga

²² Se två lagar av den 20 juni 2020:

<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/06/20/a542/consolide/20201222;>

[http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/06/20/a523/consolide/20201125.](http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/06/20/a523/consolide/20201125;)

²³ Underlag från Luxemburg för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 5.

²⁴ Information som mottagits i samband med landsbesöket i Luxemburg. (t.ex. *Groupement des Magistrats Luxembourgeois*; högsta domstolen).

²⁵ De enda två tillgängliga onlineverktyg de kunde använda sig av från hemmet var ett system som visar när ett fall har ingivits och en offentlig databas för tillgång till anonymiserade beslut som är tillgänglig för alla, inklusive allmänheten.

²⁶ Figur 23 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2021.

²⁷ Information som mottagits i samband med landsbesöket i Luxemburg (t.ex. justitieministeriet).

förfaranden²⁸. Resultatet av detta är att eftersläpning inte längre föreligger²⁹. Detta kan även styrkas med hjälp av de senaste uppgifterna om civilrättens effektivitet. Den förblir stadigt på en hög nivå, även om förfarandena är avsevärt längre i andra och tredje instans³⁰. Antalet pågående civilmål är lågt,³¹ och en konsekvent avslutandegrad på omkring 100 % visar att civilrättskipningen hanterar sin ärendebelastning ändamålsenligt³². Eftersläpningen i brottmål var dock mer märkbar eftersom de flesta förhandlingarna sköts upp mellan mars och maj 2020. Slutligen saknas fortfarande tillgängliga uppgifter om längden på domstolsförfarandena och antalet pågående mål inom förvaltningsrätten³³.

II. REGELVERK FÖR KORRUPTIONSBEKÄMPNING

Den institutionella ramen för att förebygga och bekämpa korruption har inte ändrats sedan förra årets rapport. Luxemburg har varken någon särskild strategi mot korruption eller någon byrå för bekämpning av korruption. Det finns ett rättsligt och institutionellt regelverk för korruptionsbekämpning, och detta regelverk har i stort har införts. Justitieministeriet är huvudmyndigheten som ansvarar för allmänna korruptionsärenden, inbegripet den politiska samordningen. Inom justitieministeriet finns en mellanstatlig kommitté, kommittén för förebyggande av korruption (COPRECO), som fungerar som samrådsforum och stöder den allmänna nationella policyn att bekämpa korruption. Det finns ingen specialiserad åklagarmyndighet för korruptionsbekämpning i sig, men ekonomi- och finansavdelningen på åklagarmyndigheten har särskild befogenhet att utreda brottmål av ekonomiskt och finansiellt slag, däribland korruptionsmål.

Uppfattningen bland experter och företagsledare är att korruptionen inom den offentliga sektorn fortsatt ligger på en låg nivå. I 2020 års korruptionsindex från Transparency International fick Luxemburg värdet 80/100 och ligger på plats nummer 4 i EU och nummer 9 i världen³⁴. Denna uppfattning har försämrats³⁵ under de senaste fem åren³⁶.

Samarbetet mellan institutionerna fungerar väl för alla inblandade myndigheter, även om utmaningar finns när det gäller personalresurser vid åklagarmyndigheten. Vid åklagarmyndigheten finns 36 domare och en tredjedel av dessa är anställda vid avdelningen för bekämpning av ekonomisk och finansiell brottslighet och korruption. Åklagarmyndigheten har begärt ytterligare resurser, men ingen betydande ökning har

²⁸ Information som mottagits i samband med landsbesöket i Luxemburg (t.ex. justitieministeriet).

²⁹ Information som mottagits i samband med landsbesöket i Luxemburg (*Groupement des Magistrats Luxembourgeois*).

³⁰ Resultattavla för rättskipningen i EU 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021.

³¹ Figur 14 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2021.

³² Figur 11 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2021.

³³ Figurerna 5, 8, 9, 13 och 15 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2021.

³⁴ Transparency International, korruptionsindex 2020 (2021), s 2–3. Nivån av upplevd korruption kategoriseras enligt följande: låg (experter och företagsledare betygsätter uppfattningen om korruption inom den offentliga sektorn med över 79 poäng), relativt låg (79–60 poäng), relativt hög (59–50 poäng), hög (under 50 poäng).

³⁵ År 2015 var poängen 85 och för 2020 var poängen 80. Poängen ökar/minskar betydligt när den förändras med mer än fem poäng; förbättras/försämras (förändras med 4–5 poäng); är relativt stabil (förändras med 1–3 poäng) under de senaste fem åren.

³⁶ Uppgifterna från Eurobarometer om medborgares och företags uppfattning och erfarenheter av korruption rapporterades förra året och uppdateras vartannat år. De senaste uppgifterna återfinns i Särskild Eurobarometer 502 (2020) och Flash Eurobarometer 482 (2019).

beviljats hittills. I den senaste årsrapporten som finns tillgänglig³⁷ framhålls även bristen på kandidater till lediga tjänster och att denna utveckling har bekräftats detta år, särskilt vid åklagarmyndighetens ekonomi- och finansavdelning³⁸. Myndigheterna rapporterade emellertid att när det gäller komplicerade utredningar kan resurser snabbt anpassas för att möta särskilda behov och på så sätt säkerställa åklagarmyndighetens effektivitet³⁹. Den mest relevanta utvecklingen sedan förra året är förbättringen av it-infrastrukturen som gör det möjligt för åklagare att arbeta och ha full tillgång till handlingar på distans⁴⁰. Inga brister rapporteras vad gäller den rättsliga ramen för bekämpning av ekonomiska brott och samarbetet med finansunderrättelsetjänsten fungerar väl⁴¹.

Regeringen utvärderar för närvarande behovet av att förstärka bestämmelserna för kampen mot korruption. Huvudinriktningen för detta ligger på förebyggande. COPRECO har dock inte sammanträtt nyligen, vare sig personligen eller online, och har inte heller mottagit någon skriftlig återkoppling om möjliga brister i lagstiftningen mot korruption från något ministerium⁴². När det gäller specifik träning inom korruptionsbekämpning måste alla nya offentliganställda genomgå en särskild modul som ett led i den obligatoriska utbildningen. Under covid-19-pandemin har denna utbildning genomförts online⁴³.

Det finns fortfarande utrymme för förbättringar när det gäller regler om intressekonflikter och så kallad svängdörrsproblematik. Det finns fyra gällande etiska riktlinjer⁴⁴ och övervakningen av dessa säkerställs internt vid respektive myndighet, förutom uppförandekoden för regeringsmedlemmar, vilken övervakas av ett externt organ: etikkommittén. Endast denna senare uppförandekod innehåller bestämmelser om svängdörrar för ministrar⁴⁵, vilket angavs som en brist i förra årets rapport om rättsstatsprincipen. Under 2020 undersökte etikkommittén två nya fall kopplade till samma högt uppsatta tjänsteman. I och med detta kunde kommittén tillhandahålla ett yttrande om den tillämpliga rättsliga ramen. Kommittén menade att även om det är lätt att tillämpa och övervaka artikel 12 i den etiska riktlinjen som förbjuder tidigare regeringsmedlemmar att ägna sig åt verksamheter där de kommer i kontakt med sin tidigare förvaltning, är det svårt att tillämpa artikel 11 som förbjuder tidigare ministrar att använda eller sprida information som inte är tillgänglig för allmänheten⁴⁶. Kommittén har överlämnat en rekommendation till premiärministern om att förbättra bestämmelserna i detta avseende⁴⁷.

³⁷ Luxemburgs regering (2020), statistik över behörighet och åklagare 2019 (*Statistiques des juridictions et des parquets Année 2019*).

³⁸ Bidrag som mottagits från åklagarmyndigheten i samband med landsbesöket i Luxemburg.

³⁹ Se fotnot ovan.

⁴⁰ Se fotnot ovan.

⁴¹ Se fotnot ovan. Av den årliga statistiken från finansunderrättelsetjänsten framgår inte antalet utländska mutbrott. Den senaste årsrapporten som finns tillgänglig är från 2019. Allmänna åklagarmyndigheten (2020), årsrapport 2019.

⁴² Information som mottagits från COPRECO i samband med landsbesöket i Luxemburg.

⁴³ Se fotnot ovan.

⁴⁴ En för parlamentsledamöter, en för regeringsmedlemmar, en för statsrådet och en för landets polisväsende.

⁴⁵ Art. 11 och art. 12 i regeringens etiska riktlinje.

⁴⁶ Enligt art. 11 förbjuds tidigare ministrar att använda eller sprida information som inte är tillgänglig för allmänheten. Det har fastställts att denna bestämmelse är problematisk att tillämpa eftersom det är mycket svårt att skilja information som har blivit tillgänglig för allmänheten från sådan som fortfarande är sekretessbelagd.

⁴⁷ Etikkommittén (2020), etikkommitténs yttrande (*Avis du comité d'éthique*) (22.4.2020).

Brister kvarstår när det gäller lobbyverksamhet och redovisning av tillgångar. Bristande samstämmighet och tillsyn vad gäller kravet att parlamentsledamöter ska redovisa sina tillgångar och mottagna gåvor kvarstår som huvudsakliga problem, vilket även påpekades av Gruppen av stater mot korrupktion (Greco)⁴⁸. För närvarande finns ingen övergripande reglering av lobbyverksamheten. Parlamentsledamöterna tillämpar sin egen uppförandekod, där interna möten regleras, men inte informella kontakter⁴⁹. Det finns inte heller några regler vad gäller lobbyverksamhet för regeringsmedlemmar och högre rådgivare⁵⁰.

Förordningen om finansiering av politiska partier har ändrats. Den 15 december 2020 infördes en skyldighet i lagen om finansiering av politiska partier för alla kandidater i nationella och europeiska val att redovisa alla donationer som överstiger 250 euro⁵¹. I lagen anges också att oriktiga uppgifter utgör ett brott enligt strafflagen⁵². Det bör även noteras att alla politiska partier måste inge inkomst- och utgiftsdeklarationer som sedan översänds till revisionsrätten för kontroll⁵³.

Den ökade tillämpningen av den rättsliga ramen för en transparent och öppen förvaltning medförde en rad förbättringar, även om brister kvarstår i fråga om tillgång till information. Under de första åren då lagen av den 14 september 2018 om tillgång till handlingar tillämpades⁵⁴ har civilsamhället uppmärksammat dess snäva tillämpningsområde och de eventuella negativa konsekvenserna för en effektiv kamp mot korrupktion⁵⁵. Även om rätten att begära tillgång till handlingar föreskrivs i lagen föreskrivs ingen allmän rätt att begära information. Det innebär att begärande parter kanske inte kan inhämta information om de inte är medvetna om att en specifik handling existerar⁵⁶. Kommissionen för tillgång till handlingar (CAD) är ett oberoende administrativt organ med en rådgivande funktion som saknar tillsynsbefogenheter. CAD består av fem medlemmar⁵⁷ och kan avge yttranden i två fall: för det första när en förvaltning begär ett yttrande och för det andra vid prövning av ett överklagande när en begäran om tillgång till handlingar har avslagits. Ärenden kan inlämnas via en särskild webbplats eller skriftligen. Det finns inget krav på att inlämna ett ärende till CAD för att kunna hänskjuta ärendet till förvaltningsdomstolen. Antalet förfrågningar till CAD minskade under 2020 jämfört med 2019⁵⁸. Bland de yttranden som CAD har avgett pågår tre ärenden i förvaltningsdomstolen kopplade till yttranden som avgavs 2019 och ett

⁴⁸ Greco (2020), fjärde utvärderingsomgången – den andra delrapporten om efterlevnad: Luxemburg.

⁴⁹ Parlamentets officiella webbplats, parlamentets interna bestämmelser, 2019 års version, s. 61, artikel 5.

⁵⁰ Greco (2020), femte utvärderingsomgången – efterlevnadsrapport.

⁵¹ Lagen om finansiering av politiska partier, art. 9. 4.

⁵² Lagen om finansiering av politiska partier, art. 17.

⁵³ Lagen om finansiering av politiska partier, art. 12.

⁵⁴ Lag av den 14 september 2018 om en transparent och öppen förvaltning (*Loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte*).

⁵⁵ Information som mottagits i samband med landsbesöket i Luxemburg.

⁵⁶ I artikel 1 i lagen av den 14 september 2018 anges följande: ”*Les personnes physiques et les personnes morales ont un droit d'accès aux documents*”.

⁵⁷ Medlemmarna är en domare, som även utses till ordförande, en företrädare för premiärministern, en företrädare för den nationella dataskyddsmyndigheten, en företrädare för förbundet av städer och kommuner i Luxemburg (Syvicol) och en företrädare för informations- och presstjänsten (*Service information et presse – SIP*).

⁵⁸ Luxemburgs regering (2021), verksamhetsrapport 2020 för kommittén för tillgång till handlingar (*Rapport d'activité 2020 de la Commission d'accès aux documents*).

pågående fall i domstolen är kopplat till ett yttrande som avgavs 2020⁵⁹. Avsaknaden av rapporteringskrav för offentliga organ till CAD har utpekats som en brist⁶⁰.

Den befintliga lagstiftningen om skydd av visselblåsare är fortfarande begränsad till vissa sektorer som privat och offentlig arbetsrätt. De sektorsspecifika bestämmelserna omfattar bestämmelserna i polisväsendets uppförandekod enligt vilka polistjänstemän ges möjlighet att kontakta den juridiska avdelningen anonymt för att rapportera handlingar som kan utgöra en överträdelse i tjänsten⁶¹. För närvarande förbereds en ny ram för skydd av visselblåsare i syfte att skapa ett mer allmänt och effektivt skydd för visselblåsare⁶².

Inga särskilda åtgärder rapporterades som var kopplade till hantering av korruptionsrisker i samband med covid-19-pandemin. Luxemburgs polisväsende utfärdade en påminnelse om de tillämpliga etiska principerna till alla tjänstemän inom brottsbekämpningen efter att ha identifierat möjliga korruptionsrisker under pandemin⁶³. Dessutom omfördelades polisens personalresurser för att ge stöd till de nationella myndigheterna i kampen mot covid-19-pandemin⁶⁴. Utbildning för nyrekryterade offentliga tjänstemän och polistjänstemän flyttades till nätet, vilket har visat sig vara mer tids- och kostnadseffektivt⁶⁵.

III. MEDIERNAS MÅNGFALD OCH OBEROENDE

Den rättsliga ramen för mediernas oberoende⁶⁶ och mångfald grundas på ett antal skyddsåtgärder i författningen och i lagstiftningen. Ytrandefrihet erkänns uttryckligen i författningen. I lagen om ytrandefrihet i media säkerställs skydd för journalister. Genom lagen om elektroniska medier garanteras att tillsynsmyndigheten för audiovisuella medier är ekonomiskt och administrativt oberoende.

Rättsliga skyddsåtgärder för medietillsynsmyndighetens oberoende och ändamålsenlighet har stärkts, och dess resurser utökats. Lagen av den 26 februari 2021 innebar en ändring av såväl 1991 års lag om elektroniska medier⁶⁷ som 2013 års lag om upprättande av en medietillsynsmyndighet⁶⁸, *Autorité Luxembourgoise Indépendante de l'Audiovisuel* (ALIA), för att införliva det ändrade direktivet om audiovisuella medietjänster. Genom lagen har ALIA särskilt anförtrots nya tillsynsfunktioner, t.ex. att upprätta mekanismer för att utvärdera åtgärder som vidtagits av videodelningsplattformar och att

⁵⁹ Information som mottogs från kommittén för tillgång till handlingar i samband med landsbesöket i Luxemburg.

⁶⁰ Information som mottagits i samband med landsbesöket (t.ex. *Commission d'accès aux documents*).

⁶¹ Luxemburgs polis (2019), etiska regler för polisen (*Code de déontologie de la police*). Enligt den information som inhämtades vid landsbesöket inkom endast en begäran genom den interna rapporteringskanalen 2020.

⁶² Information som mottagits från COPRECO i samband med landsbesöket i Luxemburg.

⁶³ Underlag från Luxemburg för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 11.

⁶⁴ Bidrag som mottagits från polismyndigheten i samband med landsbesöket i Luxemburg.

⁶⁵ Bidrag som mottagits från polismyndigheten i samband med landsbesöket i Luxemburg.

⁶⁶ Trots att den totala poängen har ökat har Luxemburg flyttats ned tre platser i pressfrihetsindex 2021 (*World Press Freedom Index*) som sammanställts av reportrar utan gränser. Landet befinner sig nu på plats 20, vilket kan jämföras med plats 17 år 2020. Luxemburg ligger på plats 11 bland EU:s 27 medlemsstater. En förklaring till nedgången kan vara att poängen för andra länder generellt ökade.

⁶⁷ Lagen om elektroniska medier.

⁶⁸ Vidare information finns på <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rect/2013/11/14/n1/jo>.

uppmuntra utvecklingen av mediekunskaper. I lagen föreskrivs uttryckligen att ALIA ska utföra sina uppgifter på ett opartiskt, självständigt och öppet sätt. Dessutom tillåts ALIA enligt lagen att begära den information från leverantörer av medietjänster som krävs för att utföra dessa uppgifter, samt att förelägga sanktioner när dess beslut inte respekteras. Parlamentet har ökat budgetanslagen till ALIA med 70 % jämfört med 2020. Utöver detta har fyra nya tjänster beviljats för att fullgöra de uppdrag som tilldelats tillsynsmyndigheten. ALIA bidrar också till övervakningen av den audiovisuella sektorns politiska oberoende. I en rapport konstaterar ALIA att tv-sändningar som produceras av kommuner på lokal nivå skulle kunna användas för att driva en politisk agenda, eftersom kommunen själv är redaktionellt ansvarig⁶⁹. Mediestructuren i Luxemburg är i hög grad koncentrerad, och marknaden är liten⁷⁰.

Regeringen har tagit upp den oro som aktörer har uttryckt vad gäller dess kommunikation och öppenhet under covid-19-pandemin. Två stora organisationer som försvarar pressfriheten⁷¹ kritiserade regeringens kommunikation och brist på öppenhet gentemot journalister, i synnerhet under covid-19-pandemin. Detta gällde framför allt den minskade tillgången till information som var ett resultat av journalisternas begränsade fysiska närvaro vid presskonferenser. Fysiska presskonferenser återinfördes några veckor efter att denna kritik framförts⁷².

Myndigheterna vidtog vissa åtgärder för att hantera covid-19-pandemins påverkan på media. För att mildra de ekonomiska konsekvenserna för media inrättade myndigheterna ett tillfälligt stödsystem för mediekanalet och journalister⁷³. Mediekanalet kunde ansöka om stöd som skulle uppgå till 5 000 euro per år per anställd journalist. Åtgärden gällde endast professionella journalister anställda av stödberättigade utgivare. Frilansjournalister var undantagna och fick ansöka om stöd genom ett annat program som utformats för oberoende yrkesverksamma.

Lagstiftningsverksamheten gjorde framsteg i reformen av systemet för presstöd. Regeringen presenterade det framtida regelverket i juli 2020 och målsättningen är att det ska vara tekniskt neutralt och tillämpas lika på tryckta nyhetsmedier och nyhetsmedier på nätet. Även om aktörerna välkomnade reformen uttryckte de viss oro över det begränsade offentliga samrådet, den relativt låga summa som planeras som stöd per journalist samt bristen på precision när det gäller hur medier på nätet och nya yrken eller hybridyrken inom media (t.ex. webbförvaltare, faktagranskare) ska behandlas. Reformen av systemet för presstöd är en strukturell förändring som fortfarande diskuteras. I detta läge är det därför inte möjligt att veta om det även kommer att omfatta frilansjournalister.

⁶⁹ Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, rapport för Luxemburg, s. 14.

⁷⁰ Tillsammans skulle dessa två faktorer kunna ha en negativ inverkan på mediernas mångfald. Se övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, där det framhålls att en koncern dominerar den audiovisuella sektorn och onlinesektorn, och två koncerner dominerar tryckta medier. I rapporten framhävs även den höga konsumtionen av utländska tv-kanaler. Se övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, rapport för Luxemburg, s. 11–12.

⁷¹ *Association luxembourgeoise des journalistes professionnels* och *Conseil national de la presse*, Bidrag av det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner (ENNHRI) till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 235–236.

⁷² Presskonferenserna blev helt digitala den 18 mars 2020 och detta gällde fram till den andra veckan i maj. Luxemburgs regering (2020), nya praktiska arrangemang för regeringens presskonferenser.

⁷³ Luxemburgs regering, ekonomiskt stöd till utgivare i samband med covid-19-pandemin.

Journalisters tillgång till offentliga handlingar är fortfarande ett problem som tas upp⁷⁴. Intresserade parter framhävde särskilt de negativa effekterna som lagen om en transparent och öppen förvaltning av den 14 september 2018 medför för journalistyrket, med anledning av de utdragna förfarandena för att få tillgång till handlingar. Berörda parter har påpekat att ett påskyndat förfarande för journalister bör införas⁷⁵. I samband med detta påminde journalister om att Luxemburg fortfarande är en av de medlemsstater som inte garanterar ett påskyndat förfarande för journalisters tillgång till information, åtskilt från medborgares rätt till tillgång till information. De uppmanade regeringen att införa ett sådant förfarande. Dessutom har intresserade parter⁷⁶ uttryckt en oro över myndigheternas selektiva tillvägagångssätt när de lämnar ut information. Även den rådgivande kommittén för mänskliga rättigheter (CCDH) har ombett regeringen att garantera journalister tillgång till information under alla omständigheter. Vid samrådet som hölls med aktörer om ovannämnda reform av presstödet⁷⁷ konstaterades dessutom att denna tillgång till information ingick i regeringens programförklaring för 2018–2023⁷⁸.

Det rättsliga skyddet för journalister är fortsatt starkt. Sedan 2020 års rapport om rättsstatsprincipen har kommissionen inte mottagit några uppgifter som tyder på att det rättsliga skyddet för journalister har försvagats. Inga varningar som gäller Luxemburg har rapporterats via Europarådets plattform för att främja skyddet av journalistik och journalisters säkerhet⁷⁹ sedan 2015. Åtal för förtal är sällsynta mot medier, men det finns fortfarande en oro bland professionella yrkesutövare och icke-statliga organisationer att sådana åtal kan användas för att skrämja media och journalister. Detta eftersom en ny talan väcktes vid domstolen i år⁸⁰.

IV. ANDRA INSTITUTIONELLA FRÅGOR SOM RÖR KONTROLLER OCH MOTVIKTER

Luxemburg har en parlamentarisk demokrati med ett enkammarsystem⁸¹, där lagstiftningsförslag kan komma både från regeringen och från parlamentsledamöterna. Statsrådet Conseil d'État ger ett rådgivande yttrande om lagstiftningsutkastet, oavsett om det föreslagits av regeringen eller av parlamentsledamöter. Författningsdomstolen granskar huruvida lagstiftning är förenlig med författningen. Oberoende myndigheter spelar en viktig roll i systemet med kontroller och motvikter.

⁷⁴ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Luxemburg, s. 8.

⁷⁵ I april 2021 påbörjade förbundet för professionella journalister i Luxemburg (ALJP) en kampanj för en kompletterande artikel i presslagen enligt vilken myndigheterna skulle åläggas att tillhandahålla information till medier inom en angiven tidsram. Journalister och deras organisationer har förespråkade stabil tillgång till information och öppenhet sedan 2004 års lag om yttrandefrihet. För närvarande omfattas tillgång till information av 2018 års lag om ”en öppen och transparent förvaltning” som utformades för alla medborgare och som inte innehåller någon specifik lagstadgad rätt för journalister. Se även ENNHRI:s bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 235.

⁷⁶ Se reportrar utan gränser, pressfrihetsindex 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*, yttrande från *l'Association luxembourgeoise des journalistes professionnels*.

⁷⁸ Luxemburgs regering (2018), regeringens programförklaring för 2018–2023, s. 24 .

⁷⁹ Europarådet: plattform för att främja skyddet av journalistik och journalisters säkerhet – Luxemburg.

⁸⁰ Information som mottagits i samband med landsbesöket i Luxemburg (t.ex. ALJP).

⁸¹ Parlamentet utgörs av deputeradekamrarna.

Två nya författningsändringar föreslogs för att ge medborgare direkt tillgång till författningsdomstolen och harmonisera de äldre bestämmelserna om staten, statschefen och regeringen. Den första författningsändringen som lades fram i juni 2020⁸² syftar till att ge medborgare direkt tillgång till författningsdomstolen för lagstiftningsåtgärder som regeringen vidtagit i händelse av undantagstillstånd⁸³. Målsättningen för ändringen är att skydda grundläggande rättigheter. Den 9 mars 2021 avgav statsrådet sitt yttrande om denna ändring⁸⁴ och framförde att man inte såg något behov av en sådan ändring med tanke på att de lagstiftningsåtgärder som vidtas vid undantagstillstånd inte undgår den lagenlighetskontroll som en domare kan utöva⁸⁵. Med anledning av detta yttrande behöver parlamentet diskutera och besluta hur man ska gå vidare, baserat på de kommentarer och den bedömning som erhållits⁸⁶. Den andra författningsändringen som lades fram den 17 november 2020⁸⁷ syftar till att ändra organisationen av staten⁸⁸, statschefen⁸⁹, den konstitutionella monarkin, regeringen⁹⁰, relationen mellan stat och religiösa samfund⁹¹ samt kommuner⁹². Målsättningen för ändringen är att modernisera författningen genom att effektivisera de äldre bestämmelserna om staten, statschefen och regeringen. Dessutom ska den klargöra att storhertigens roll är symbolisk och formell, och att det politiska ansvaret för storhertigens handlingar garanteras av regeringsmedlemmarna. Den 9 mars 2021 avgav statsrådet ett positivt yttrande om denna ändring⁹³ och noterade att många av bestämmelserna redan hade godkänts av rådet i samband med det slopade utkastet till författning⁹⁴.

⁸² Lagförslag nr 7620 – förslag till ändring av art. 32 i författningen.

⁸³ Art. 32.4 i författningen.

⁸⁴ Yttrande nr CE 60.288 om lagförslag nr 7620.

⁸⁵ Se art. 32.4, art. 95 och art. 95b i författningen – författningsdomstolens särskilda roll är att kontrollera att lagar överensstämmer med författningen; den rättsliga kontrollen av rättsakter om talan väcks direkt ankommer på förvaltningsdomare, oförutsedd kontroll ankommer på alla domare.

⁸⁶ Parlamentet kan föreslå ytterligare ändringar för att anpassa texten till statsrådets yttrande, besluta att ändringen genomförs trots yttrandet eller besluta att ändringen inte ska genomföras.

⁸⁷ Lagförslag nr 7700 – ändring av kapitel I, III, V, VII, IX, X, XI och XII i författningen.

⁸⁸ T.ex. sammanförs i kapitel I i utkastet till text olika bestämmelser som för närvarande är utspridda i olika delar av författningstexten. Dessutom föreskrivs uttryckligen begreppet rättsstaten i författningen.

⁸⁹ T.ex. sammanförs i kapitel III i utkastet till text alla bestämmelser om storhertigen, med undantag för dem som är kopplade till parlamentet. Dessutom kan de formella befogenheter som statschefen erhåller genom den nya texten endast utövas genom ett undertecknande från behörig minister.

⁹⁰ T.ex. bekräftas i kapitel V i utkastet till text regeringens institutionella plats i en parlamentarisk demokrati. Detta i enlighet med den monistiska teorin inom parlamentarisk rätt, enligt vilken regeringen enbart existerar under det enda villkoret att den stöds av en majoritet i deputeradekammaren, även om regeringsmedlemmarna utses genom dekret från storhertigen.

⁹¹ T.ex. införs i kapitel VII i utkastet till text tre vägledande principer för relationen mellan stat och kyrka och religiösa samfund: kyrkor och religiösa samfund är åtskilda från staten; relationer mellan kyrkor och de religiösa samfundet och staten kommer att regleras i lag; i lagen kan även huvuddrag anges för konventioner som ska ingås mellan staten och kyrkorna och religiösa samfund.

⁹² T.ex. fastställs i kapitel IX i utkastet till text den konstitutionella ordningen för kommunernas verksamhet. Det gäller ämnen som finansiering av kommunerna, regleringsbefogenheter och inrättandet av kommunala offentliga bolag.

⁹³ Yttrande nr CE 60.469 om lagförslag nr 7700.

⁹⁴ I och med beslutet att inte fullfölja den tidigare ändringen av författningen som pågick mellan 2009 och 2019 diskuteras för närvarande inte förankringen av ombudsmannainstitutionen på författningsnivå. Som tidigare förklarats är den nuvarande modellen att införa riktade ändringar på särskilda områden och i detta sammanhang skulle en reform av ombudsmannen kunna återinföras. Den 29 juni 2021 lades en ny författningsändring fram i parlamentet. Den är inriktad på parlamentets roll och syftar till att stärka den

Beslutsprocessen förefaller vara inkluderande men ofta följs inte rekommendationer från berörda parter. Det har framförts vissa farhågor om hur ofta och i hur stor utsträckning samråd hålls med berörda parter i beslutsprocessen. Under hela det ordinarie lagstiftningsförfarandet krävs ett rådgivande yttrande från statsrådet för varje föreslagen rättsakt. Dessutom finns fem yrkeskammare⁹⁵ och ett yttrande begärs från dem i enlighet med deras respektive specialområde. Deras yttranden är en integrerad del av lagstiftningsförslaget och tas i beaktande när ändringar av lagförslagen förbereds⁹⁶. Även om andra berörda parter⁹⁷ kan avge yttranden följs inte deras rekommendationer så ofta⁹⁸. När det gäller det föreskrivande förfarandet krävs också ett yttrande från statsrådet, förutom för lagstiftningsåtgärder som vidtas när undantagstillstånd råder, då begäran om ett sådant yttrande är frivilligt⁹⁹. Yttranden från yrkeskamrarna måste också inhämtas för förslag till lagstiftningsåtgärder inom deras respektive specialområde. Underlåtenhet att samråda med behörig yrkeskammare om ett utkast till förordning leder dessutom till rättsliga sanktioner¹⁰⁰. Vad beträffar rollen som den rådgivande kommittén för mänskliga rättigheter (CCDH) spelar i lagstiftningsprocessen finns visserligen inga krav på att regeringen ska svara på eller följa CCDH:s rekommendationer, men vissa aktörer rapporterade att regeringen sällan tar dem i beaktande, i synnerhet inte under covid-19-pandemin¹⁰¹. Dessutom rådfrågas CCDH fortfarande sällan av parlamentets utskott under lagstiftningsförfarandet. När det gäller medverkan av andra organ för mänskliga rättigheter (t.ex. ombudsmannen) samråder regeringen ibland med dem på bilateral basis eller inom ramen för den tvärministeriella kommittén för mänskliga rättigheter. Deras bidrag och rekommendationer beaktas dock sällan¹⁰².

Ordinarie lagstiftningsförfaranden används för närvarande när åtgärder vidtas för att hantera covid-19-pandemin. Mellan den 18 mars 2020 och den 24 juni 2020 åberopade Luxemburg undantagstillstånd för att hantera covid-19-pandemin. Genom denna konstitutionella ordning¹⁰³ kunde regeringen anta tillräckliga, nödvändiga och proportionerliga åtgärder i alla frågor under en begränsad tid. Sedan dess har parlamentet använt sig av det ordinarie lagstiftningsförfarandet, tillsammans med kortare tidsfrister, för

rollen. Texten kommer nu att översändas till statsrådet för yttrande och vara öppen för offentligt samråd. Se lagförslag nr 7777 – förslag till ändring av kapitel IV och Va i författningen.

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

⁹⁶ Begäran om sådana yttranden är obligatoriskt för parlamentet, men att inhämta deras yttranden är inte det. Dessutom är en avsaknad av samråd med dessa organisationer inte ett villkor för lagstiftningslagenligheten. Detta är information som mottagits i samband med landsbesöket i Luxemburg.

⁹⁷ T.ex. CCDH, ombudsmannen, icke-statliga organisationer (det civila samhällets organisationer), andra yrkesorganisationer än de yrkeskammare som redan rådfrågas.

⁹⁸ Parlamentet kan erhålla bidrag från berörda parter och när de är kopplade till ett specifikt ärende överlämnas de till berörda kommittéer. Detta är information som mottagits i samband med landsbesöket i Luxemburg. Se även ENNHRI:s bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 235.

⁹⁹ Art. 1.1 i lagen om statsrådets organisation av den 16 juni 2017. Regeringen beslutar huruvida ett yttrande från statsrådet är nödvändigt eller inte. Även detta bekräftades i samband med landsbesöket i Luxemburg.

¹⁰⁰ Därmed är samråd med berörda yrkeskammare ett legalitetskrav för en nationell förordning eller ministerförordning.

¹⁰¹ Exempelvis har väldigt få rekommendationer från CCDH avseende covid-19-lagar beaktats (tio yttranden utfärdades 2020 och fyra hittills under 2021 vid tidpunkten för ingivandet av bidraget). ENNHRI:s bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 235 om 2020 och 2021.

¹⁰² Se fotnot ovan.

¹⁰³ Artikel 32.4 i Luxemburgs författning.

att ta itu med de utmaningar som är kopplade till covid-19-pandemin. Trots att ändringarna har införts skyndsamt försöker parlamentet att genomföra samråd med berörda parter. Berörda parter har dock uttryckt farhågor om delaktigheten i samrådsförfarandet, särskilt när lagstiftning antas väldigt snabbt¹⁰⁴ och samråden ofta begränsas till statsrådet och yrkeskamrarna¹⁰⁵.

Det så kallade ”människorättshuset” inrättades. Initiativet¹⁰⁶ att samla de viktigaste oberoende myndigheterna med nyckelroller i skyddet av de grundläggande rättigheterna på samma plats slutfördes 2020. Människorättshuset sammanför CCDH, ombudsmannen för barnets rättigheter och centret för likabehandling. Målsättningen för människorättshuset är att underlätta medborgarnas tillgång till institutioner som skyddar grundläggande rättigheter och att förbättra samverkan mellan de olika institutionerna. CCDH är det ackrediterade institutet för mänskliga rättigheter i Luxemburg¹⁰⁷. Ombudsmannen för barnets rättigheter har som särskild uppgift att skydda rättigheterna för alla människor under 18 år¹⁰⁸. Centret för likabehandling är jämställdhetsorganet i Luxemburg¹⁰⁹.

Även om covid-19-pandemin påverkade icke-statliga organisationers arbete förblir Luxemburgs offentliga rum öppet¹¹⁰. Sedan april 2020 har insamlingskampanjer och upplysnings- och informationsaktiviteter ställts in på grund av covid-19-pandemin. Icke-statliga organisationer rapporterade att avbrottet i föreningsverksamheten åtföljdes av ekonomiska konsekvenser¹¹¹. I november 2020 lade regeringen emellertid fram olika bidragsprojekt och kriterierna för stödberättigande¹¹².

¹⁰⁴ Ofta inom en vecka efter att ha lagts fram.

¹⁰⁵ T.ex. utkast till lag om den ändrade lagen av den 17 juli 2020 om åtgärder för att bekämpa covid-19-pandemin .

¹⁰⁶ Initiativet påbörjades 2007–2008.

¹⁰⁷ Det lämnar yttranden och rekommendationer i frågor kopplade till grundläggande rättigheter, på eget initiativ eller på begäran av regeringen. För ytterligare information se 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Luxemburg, s. 9. Se även <https://ganhri.org/membership/>.

¹⁰⁸ Den granskar klagomål, utfärdar rekommendationer för bättre skydd och främjande av barnets rättigheter och ger råd om genomförande av barns rättigheter. Vidare information finns på <http://ork.lu/index.php/fr/missionsork>.

¹⁰⁹ Dess syfte är att främja, analysera och övervaka likabehandling av personer oavsett deras ras, etniska ursprung, kön, sexuella läggning, religion eller övertygelse, funktionsnedsättning eller ålder. För ytterligare information se: <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/european-directory-of-equality-bodies/> och <https://cet.lu/missions/>.

¹¹⁰ Se 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Luxemburg, s. 9. Se även Civicus betyg. Betygen följer en femgradig skala som definieras enligt följande: öppet, inskränkt, motarbetat, undertryckt och stängt.

¹¹¹ CLAE (2020), Undersökning av de svårigheter covid-19-pandemin har medfört för föreningar i Luxemburg (*Enquête sur les difficultés associatives liées à la pandémie du Covid-19 au Luxembourg*), maj 2020.

¹¹² CLAE (2020), Kulturministeriet: vilket ekonomiskt stöd till föreningar? (*Ministère de la culture: quel soutien financier pour les associations?*), 26 november 2020.

Bilaga I: Källförteckning i alfabetisk ordning*

* Förteckningen över bidrag som mottagits i samband med samrådet om 2021 års rapport om rättsstatsprincipen finns på <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Allmänna åklagarmyndigheten (2020), årsrapport 2019 (<https://justice.public.lu/content/dam/justice/fr/publications/rapport-activites-crf/rapport-crf-2019.pdf>).

Byrån för grundläggande rättigheter (2021), *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights in Luxembourg*.

Centrum för mediernas mångfald och mediefrihet (2021), övervakningsverktyget för mediepluralism 2021 (<https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021/>).

Civicus, kartläggning av det offentliga rummet – Luxemburg (<https://monitor.civicus.org/country/luxembourg/>).

Deputeradekammaren, *Chambre des Députés* (2019), interna regler, version från 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>).

Det europeiska nätverket för nationella institutioner för mänskliga rättigheter (ENNHRI) (2020), ENNHRI:s bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen.

Etikkommittén (2020), etikkommitténs yttrande (*Avis du comité d'éthique*) (22.4.2020) (<https://gouvernement.lu/dam-assets/systeme-politique/gouvernement/rb-code-deontologie/Avis-du-comite-d-ethique-24042020-.pdf>).

Europarådet: Ministerkommittén (2010), ministerkommitténs rekommendation CM/Rec(2010)12 till medlemsstaterna om domares oberoende, effektivitet och ansvar.

Europarådet: plattform för att främja skyddet av journalistik och journalisters säkerhet – Luxemburg. (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/luxembourg>).

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

Europeiska kommissionen (2019–2021), resultattavlan för rättskipningen i EU.

Europeiska kommissionen (2020), 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Luxemburg.

Generaldirektoratet för kommunikation (2020a), Flash Eurobarometer 482 om företagens inställning till korruption i EU.

Generaldirektoratet för kommunikation (2020b), särskild Eurobarometer 502 om korruption.

Greco (2020a), fjärde utvärderingsomgången – den andra delrapporten om efterlevnad i Luxemburg om att förebygga korruption beträffande parlamentsledamöter, domare och åklagare (<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a0424d>).

Greco (2020b), femte utvärderingsomgången – utvärderingsrapport om Luxemburg om förebyggande av korruption och främjande av integritet i centralregeringar (höga verkställande funktioner) och brottsbekämpande myndigheter (<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a04279>).

Lagförslag nr 6030 – nytt utkast till författning <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/10000>.

Lagförslag nr 7323 – utkast till lag om domstolsrådets organisation <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/pl/10455>.

Lagförslag nr 7575 – ändring av författningens kapitel VI (om rättsliga frågor), lagförslagets fullständiga text <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-02-24/23>.

Lagförslag nr 7575 – ändring av författningens kapitel VI (om rättsliga frågor), lagförslagets fullständiga text, nya ändringar av den 23 februari 2021 <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-02-24/23>.

Lagförslag nr 7575 – ändring av författningens kapitel VI (om rättsliga frågor) <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130254>.

Lagförslag nr 7620 – förslag till ändring av art. 32 i författningen <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130257>.

Lagförslag nr 7700 – ändring av kapitel I, III, V, VII, IX, X, XI och XII i författningen <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130258>.

Lagförslag nr 7777 – förslag till ändring av kapitel IV och Va i författningen: <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/ppc/20130260>.

Luxemburgs polis (2019), etiska regler för polisen (*Code de déontologie de la police*) (<https://police.public.lu/fr/publications/2019/code-deontologie-police.html>).

Luxemburgs regering (2018a), etisk kod (<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-lexercice-de-la-fo.pdf>).

Luxemburgs regering (2018b), regeringens programförklaring för 2018–2023 (<https://gouvernement.lu/en/publications/accord-coalition/programme-gouvernemental.html>).

Luxemburgs regering (2020a), statistik över domstolar och åklagare 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>).

Luxemburgs regering (2020b), nya praktiska arrangemang för regeringens presskonferenser (https://sip.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2020%2B05-mai%2B02-modalites-conferences-presse.html).

Luxemburgs regering (2021), underlag från Luxemburg för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen.

Luxemburgs regering, ekonomiskt stöd till utgivare i samband med covid-19-pandemin (<https://guichet.public.lu/en/entreprises/sectoriel/medias/indemnite-editeurs-publications-covid.html>).

Parlamentets interna bestämmelser, 2019 års version, s. 61, artikel 5 <https://chd.lu>.

Reportrar utan gränser, pressfrihetsindex (*World Press Freedom Index*) <https://rsf.org/en/ranking>.

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

Transparency International (2021), 2020 års korruptionsindex.

Utkast till lag om den ändrade lagen av den 17 juli 2020 om åtgärder för att bekämpa covid-19-pandemin <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/pl/20170427>.

Verksamhetsrapport 2020 för kommittén för tillgång till handlingar (*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>).

Yttrande nr CE 60.217, om lagförslag nr 7575 <http://data.legilux.public.lu/file2/2021-03-23/36>.

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

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

Bilaga II: Landsbesök i Luxemburg

Kommissionens avdelningar höll virtuella möten i mars 2021 med följande instanser:

- Chambre des Députés (parlamentet)
- Kommittén för förebyggande av korruption (COPRECO)
- Rådgivande kommittén för mänskliga rättigheter (CCDH)
- Statsrådet
- Etikkommittén
- Den icke-statliga organisationen Finance & Human Rights
- Groupement des Magistrats Luxembourgeois
- Luxemburgs journalistförbund (ALJP)
- Tillsynsmyndigheten för audiovisuella medier (ALIA)
- Kulturministeriet
- Utrikesministeriet
- Inrikesministeriet
- Justitieministeriet
- Statsministeriet
- Ombudsmannen
- Polismyndigheten
- Den icke-statliga organisationen StopCorrupt
- Högsta domstolen
- Kommittén för tillgång till handlingar
- Luxemburgs advokatsamfund

* Kommissionen träffade också följande organisationer vid ett antal övergripande möten:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- Civicus
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Europeiska kyrkokonferensen
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Europeiska centrumet för press- och mediefrihet
- Europeiska medborgarforumet
- European Federation of Journalists
- European Partnership for Democracy
- Europeiska ungdomsforumet
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europa
- Internationella juristkommissionen
- Internationella federationen för mänskliga rättigheter
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute

- Nederländska Helsingforskommittén
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reportrar utan gränser
- Transparency International EU