

Брюксел, 30.9.2020 г.
SWD(2020) 315 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

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

придружаващ

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

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

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

РЕЗЮМЕ

Правосъдната система на Люксембург се отличава с високо възприятие за независимост на съдебната власт и като цяло добро ниво на ефикасност. В парламента се обсъжда конституционна реформа за по-нататъшно укрепване на независимостта на съдебната власт чрез закрепването ѝ в Конституцията и създаването на съдебен съвет. Що се отнася до качеството на правосъдната система, прилагат се мерки за насърчаване на цифровизацията на правосъдието, която в момента подлежи на подобрене. По-специално наличието на средства за завеждане на дела, изпращане на призовки и наблюдение на съдебни производства онлайн може да бъде подобрено. Освен това се обсъжда реформа на системата за правна помощ с цел да се опростят определени процедури и тя да стане достъпна за по-голям брой граждани. Ефикасността на гражданското правосъдие е трайно висока, но все още са необходими данни за административното правораздаване.

Люксембург притежава широка правна и институционална уредба за борба с корупцията. Няма конкретна стратегия за борба с корупцията, нито агенция за борба с корупцията, а Министерството на правосъдието отговаря за цялостната координация на политиките. Институционалната рамка за предотвратяване и борба с корупцията е разделена между няколко органа. Прокуратурата се бори с корупцията от гледна точка на финансовата и икономическата престъпност, докато Сметната палата контролира финансовото управление на органите, администрациите и службите на държавата. Има сведения за недостиг на ресурси за прокуратурата, а процесът на наемане на работа и разпределението на ресурсите са обект на преразглеждане. По-голямо внимание се обръща на превантивните мерки като етичен кодекс и кодекс за поведение на министрите и членовете на парламента. Освен това лобирането и „кадровата въртележка“ между държавния и частния сектор не са регулирани и не е създаден национален регистър на лобитата.

Аудиовизуалният медиен регулатор функционира независимо, въпреки че има опасения по отношение на неговата ефективност, особено с оглед на ограничените човешки ресурси и големия брой лицензи, издадени в страната, на чуждестранни лица, предоставящи услуги. Всички субекти, регистрирани в люксембургския търговски регистър, включително медийните дружества, трябва да предоставят подробна информация за своите действителни собственици и да направят тази информация обществено достъпна. Законът за свободата на изразяване в медиите осигурява защита на журналистите и като цяло рамката за защита на журналистите е стабилна. През последните години няма съобщения за заплахи срещу журналисти. Съществуват известни опасения във връзка със закъсненията при разглеждане на искания за достъп до документи, държани от публичните органи.

Процесът на приемане на закони включва извършване на оценки на въздействието и консултации със заинтересованите страни, а независимите органи играят важна роля в принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване. Отделна конституционна реформа, приета на 15 май 2020 г., засили ролята на Конституционния съд и коригира ситуацията, при която правна разпоредба, обявена за противоконституционна, продължава да поражда правни последици. Друга предложена реформа, която все още се обсъжда в парламента, има за цел да закрепим институцията омбудсман в Конституцията, което би допринесло за по-нататъшното укрепване на тази институция. Освен това се смята, че Люксембург има отворен модел на гражданско общество и неотдавнашните инициативи имат за цел допълнително насърчаване на тази среда.

I. ПРАВОСЪДНА СИСТЕМА

Правосъдната система обхваща два отделни вида съдилища: общи съдилища с компетентност по граждански и наказателни дела и административни съдилища, разглеждащи административни дела. Общите съдилища включват трима мирови съдии, две районни съдилища с обща юрисдикция, апелативен съд и касационен съд¹. Административните съдилища са административен първоинстанционен съд и административен апелативен съд. Конституционният съд се произнася относно съответствието на законите с Конституцията. Кандидатите за съдии се избират от комисия, съставена изключително от съдии, и впоследствие официално се назначават от изпълнителната власт². За длъжностите във Върховния съд и административния апелативен съд съдиите се назначават от изпълнителната власт, съответно по съвет на върховния съд или на административния съд. Прокуратурата е независима, но работи под ръководството на Министерството на правосъдието. Двете адвокатски колегии са независими и представляват адвокатите, установени в Люксембург.

Независимост

Равнището на усещане за независимост на съдебната власт е високо. 74 % от населението и 74 % от дружествата смятат, че степента на независимост на съдилищата и съдиите е „относително добра или много добра“³. Въпреки че равнището на усещане за независимост на съдебната власт сред населението е постоянна величина през последните години, възприятието сред дружествата е обект на повече колебания⁴.

Планираното изменение на Конституцията ще въведе нови елементи за понататъшното укрепване на независимостта на съдебната власт. Понастоящем правосъдната система не включва съдебен съвет. На 5 май 2020 г. беше предложено изменение на Конституцията за създаване на такъв съвет, който да бъде компетентен да номинира кандидати за съдии за всички позиции преди официалното им назначаване от изпълнителната власт⁵. Освен това съветът ще бъде оправомощен да образува дисциплинарни дела по отношение на съдиите⁶, да дава съвети по въпроси, свързани с правосъдната система, и да разработи етични стандарти, приложими към съдебната власт⁷. Съветът ще се състои от деветима членове: председателя на Върховния съд, председателя на Административния апелативен съд, главния прокурор, трима съдии, избрани от своите колеги, двама представители на гражданското общество и академичните среди⁸ и адвокат⁹. Предложеното изменение на

¹ Съществуват няколко други специализирани съдилища.

² Съдиите се назначават официално от великия херцог.

³ Докато 13 % от населението и 16 % от дружествата посочват, че възприемат нивото на независимост на съдебната власт като „много добро“, а 61 % от населението и 58 % от дружествата го възприемат като „относително добро“, само 9 % от населението и 5 % от дружествата посочват, че възприемат нивото на независимост на съдебната власт като „относително лошо или много лошо“. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 44 и 46, проучване на Евробарометър. Възприятието за независимост на съдебната власт е категоризирано, както следва: много ниско (под 30 % от анкетираните възприемат независимостта на съдебната власт като относително добра и много добра); ниско (в диапазона 30—39 %), средно (в диапазона 40—59 %), високо (в диапазона 60—75 %), много високо (над 75 %).

⁴ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 г.

⁵ Съдиите се назначават официално от Великия херцог.

⁶ Понастоящем главният прокурор притежава тази компетентност.

⁷ GRECO препоръчва също така съветът да участва във взимането на дисциплинарни решения относно прокурорите, Четвърти кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка, препоръка xiv.

⁸ Определени от парламента.

⁹ Определени от двете адвокатски колегии.

Конституцията ще продължи да бъде предмет на допълнителни разисквания в парламента. Важно е при предвидената реформа в окончателния ѝ вид да бъдат взети предвид съответните стандарти на Съвета на Европа¹⁰. Освен това предложеното изменение на Конституцията изрично ще закрепят независимостта на съдиите в Конституцията. Докато първоначалният проект на изменението предвиждаше включването на независимостта както на съдиите, така и на прокуратурата¹¹, в последната версия се споменава само независимостта на съдиите, което поражда загриженост сред някои заинтересовани страни¹². Това изменение също ще бъде обсъждано в парламента.

Правомощието на министъра на правосъдието да разпорежда наказателно преследване по конкретно дело не се използва на практика и е придружено от гаранции. Въпреки че прокуратурата е призната за независима, тя работи формално под ръководството на министъра на правосъдието. Министърът е компетентен да възложи на прокуратурата да извърши наказателно преследване по конкретно дело, но не може да нареди да не се извършва наказателно преследване. В случай че е дадено конкретно указание за наказателно преследване, то трябва да бъде мотивирано и издадено в писмена форма, а страните в съдебното производство да имат достъп до указанието¹³. Освен това изглежда, че правомощието за даване на конкретни указания не се използва на практика. Съществуващите правни гаранции, съчетани с настоящата практика, изглежда намаляват риска за автономността на прокуратурата¹⁴.

Качество

Процесът на цифровизация на правосъдната система продължава. Съществува възможност за подобряване на цифровизацията на правосъдната система. По-конкретно в момента онлайн се предоставя малко информация, предназначена на широката общественост, за правосъдната система и наличието на електронни средства за завеждане на дела, за изпращане на призовки и за наблюдение на съдебни производства¹⁵. Макар и решенията на повечето съдилища могат да бъдат достъпни онлайн, обикновено се публикуват само решенията по знакови дела¹⁶. За да се насърчи цифровизацията на правосъдната система, проектът „безкартиено правосъдие“ (JUPAL) има за цел да предостави допълнителна информация за правосъдната система на обществеността, като създаде портал, където гражданите да могат да се свързват с адвокати, съдии и нотариуси, и да увеличи процента на публикуване на съдебни решения онлайн. Проектът се очаква да приключи през 2026 г.

¹⁰ Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите към Съвета на Европа, т. 26—27.

¹¹ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)003, т. 102).

¹² Информация, получена в контекста на посещението в страната. Вж. също например: Groupement des Magistrats Luxembourgeois, Отворено писмо до членовете на парламента, 2020 г.

¹³ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 55.

¹⁴ Препоръка Rec(2000)19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, параграф 13, буква г). „когато правителството е оправомощено да дава указания за наказателно преследване по конкретно дело, те трябва да се придружават от адекватни гаранции, че прозрачността и справедливостта се спазват в съответствие с националното законодателство“. По отношение на правните гаранции вж. параграф 13, букви г) и д). Вж. също в контекста на Европейската заповед за арест: решение на Съда от 27 май 2019 г., *OG (Parquet de Lubeck)*, съединени дела C-508/18 и C-82/19 PPU, в които Съдът е приел, че в контекста на такава заповед за целите на наказателното преследване понятието „издаващ съдебен орган“ трябва да се тълкува, че не включва прокуратурите на държавата членка, които са изложени на риска да получат, пряко или косвено, указания или инструкции по конкретно дело от изпълнителната власт.

¹⁵ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 22—27.

¹⁶ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 28.

Продължават дискусиите относно реформата на системата за правна помощ. Понастоящем уредбата на правната помощ предоставя само възможност за пълно възстановяване на хонорарите на адвокатите и на присъдените съдебни разноски, като прагът за допустимост за потребители е под прага за бедност, определен от Евростат¹⁷. В това отношение се водят дискусии за реформа на системата за опростяване на административните процедури и за предлагане на частична правна помощ, ако са изпълнени определени условия. Подобна реформа ще има за цел да направи (частичната) правна помощ достъпна за по-голям брой граждани, като по този начин ще подобри достъпа до правосъдие.

Ефикасност

Докато гражданското правосъдие работи ефективно като цяло, липсват определени данни по отношение на функционирането на административното правосъдие. Ефикасността на гражданското правосъдие е трайно висока, въпреки че продължителността на производството на втора и трета инстанция е значително по-голяма¹⁸. Броят на висящите граждански дела е малък¹⁹ и постоянният процент на решаване от около 100 % показва, че гражданското правосъдие се справя ефективно с натовареността²⁰. Липсват данни обаче по отношение на продължителността на съдебните производства и броя на висящите дела в административното правосъдие²¹. Това не позволява да се извърши ясен преглед на цялостната ефикасност на правосъдната система.

II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Институционалната рамка за предотвратяване и борба с корупцията е разделена между няколко органа. Министерството на правосъдието е основният орган, отговарящ за координацията на политиките и общите въпроси, свързани с корупцията. В рамките на министерството междуправителствена комисия — Комитет за предотвратяване на корупцията, действа като консултативен форум и подкрепя цялостната национална политика за борба с корупцията. Въпреки че няма специализиран орган на прокуратурата за борба с корупцията, икономическият и финансов отдел на прокуратурата има конкретни правомощия да разследва наказателни дела от икономически и финансов характер, включително дела за корупция.

В последния Индекс за възприятие на корупцията на Transparency International Люксембург има резултат 80/100 и се нарежда на 5-о място в Европейския съюз и на 9-о място в света²². Докато 42 % от анкетираните възприемат корупцията като широко разпространена (при средно за ЕС 71 %), само 6 % заявяват, че корупцията засяга ежедневието им (при средно за ЕС 26 %)²³. Що се отнася до възприятието сред предприятията, 26 % от дружествата смятат, че корупцията е широко разпространена (при средно за ЕС 63 %), а 41 % от дружествата са на мнение, че корупцията е проблем

¹⁷ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 23.

¹⁸ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 г.

¹⁹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 14.

²⁰ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 11.

²¹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 5, 8, 9, 13 и 15. Сравнителни данни за ефикасността на правосъдната система се събират от Комисията за ефикасност на правосъдието към Съвета на Европа (СЕРЕЈ) в контекста на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието. За Люксембург такива конкретни данни не са налични.

²² Transparency International, профил на държавата: Люксембург.

²³ Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.).

при извършването на стопанска дейност (при средно за ЕС 37 %). 25 % от отговорилите считат, че са налице достатъчно успешни наказателни преследвания, които да възпират хората от корупционни практики (при средно за ЕС 36 %), а 57 % от дружествата са на мнение, че лицата и предприятията, заловени за подкуп на висш служител, се наказват по подходящ начин (при средно за ЕС 31 %) ²⁴.

Липсва национална стратегия за борба с корупцията. Министерството на правосъдието отговаря за цялостната координация на политиките за борба с корупцията. В рамките на Министерството на правосъдието комитетът за превенция на корупцията (COPRECO) действа като консултативен форум и предлага мерки за ефективна борба с корупцията както на национално, така и на международно ниво. В резултат на дейността на COPRECO може да последват два различни вида дейности: законодателни или такива за повишаване на осведомеността. Например законодателството от 2011 г. за лицата, докладващи за нередности, е резултат от дискусии в рамките на COPRECO. Комитетът трябва да заседава поне два пъти годишно. Обаче данни относно неговите заседания и/или годишни доклади не са публично достъпни.

Институционалната рамка за предотвратяване и борба с корупцията е разделена между няколко органа. Те включват Министерството на правосъдието, Сметната палата, прокуратурата и полицията. Компетенциите на икономическия и финансов отдел на прокуратурата са насочени към борбата с финансовата престъпност като цяло, а не конкретно към корупцията. Отделът за финансово разузнаване заедно с икономическия и финансов отдел разследват престъпления, свързани с корупция, произтичаща от финансови престъпления. Що се отнася до ресурсите на прокуратурата през последната година се съобщава за недостиг ²⁵. Въпросите за недостатъчността на ресурсите се задълбочават от все по-сложния характер на финансовите престъпления. В този контекст се разглеждат процесът на наемане на работа и разпределението на ресурсите ²⁶.

Сметната палата контролира финансовото управление на държавните органи, администрации и служби. Тя също така е оправомощена да извършва одит на юридически лица съгласно публичното право, при условие че тези лица не подлежат на друг финансов контрол, предвиден от закона. Всички юридически лица, регулирани от публичното право, и физически и юридически лица, регулирани от частното право, получаващи публична финансова помощ за конкретна цел, могат да бъдат обект на надзора на сметната палата по отношение на целенасоченото използване на тези публични средства. ²⁷ Сметната палата също притежава компетентност по отношение на финансирането на политически партии ²⁸.

Прието е законодателство по отношение на конфликтите на интереси и декларациите за имущество за членовете на правителството и държавните служители. По отношение на министрите се прилагат кодекс за поведение, правила за деклариране на активи, заемане на ръководни или управителни длъжности, приемане на подаръци и декларации за интереси. Кодексът за поведение също беше оценен

²⁴ Експресно проучване на Евробарометър № 482 (2019 г.).

²⁵ Министерство на правосъдието (2019 г.), Годишен отчет за дейността за 2018 г., глава 3.1, стр. 171.

²⁶ Работи се по законопроект 7452 за създаване и организиране на служба за управление на активи и възстановяване.

²⁷ Изменен закон от 8 юни 1999 г. относно организацията на Сметната палата.

²⁸ Сметна палата (2018 г.), Доклад за дейността от 2018 г.

положително от GRECO, който подчерта, че съществува възможност за подобрене по отношение на механизмите за надзор, тъй като кодексът е предназначен преди всичко за саморегулация²⁹. През 2018 г. е създаден комитет по етика. Комитетът по етика има консултативна роля да дава становища относно тълкуването на кодекса за поведение. За периода от създаването му до комитета са подадени за разглеждане шест случая. Писмата, с които се изпращат случаите до комитета, се публикуват на уебсайта на правителството, където има раздел, посветен също на становището, издадено от комитета по етика, и следователно са публично достъпни³⁰. Прилага се кодекс за поведение на членовете на парламента от 2014 г. по въпроси от финансов интерес и конфликт на интереси³¹. Нередностите могат да бъдат разследвани по искане на председателя на камарата или ако са докладвани от граждани, когато бъдат установени във връзка с декларацията за имущество на членове на парламента, която е публично достъпна. С цел по-подробно да се развие уредбата, предвидена в кодекса за поведение на членовете на камарата на депутатите, през 2018 г. беше приет инструмент за прилагане³². През декември 2019 г. Люксембург също прие етичен кодекс за своите полицейски сили³³. Полицейските сили също засилиха обучението по етика за своите членове.

Лобирането и „кадровата въртележка“ между държавния и частния сектор не са регламентирани. Правилата относно конфликта на интереси, допълнителната заетост, членството в съвет на дружество или заемането на ръководна длъжност са включени в кодекса за поведение на министрите, но никое от тях не регулира лобирането³⁴. Що се отнася до правилата за лобиране, приложими към членовете на парламента, етичният кодекс за членовете на парламента³⁵ предвижда, че те трябва да действат в обществен интерес и интервютата трябва да се провеждат съгласно разпоредбите на правилника на камарата на депутатите, който регулира посещенията на място, но не и неофициалните контакти или отчитането на дейности като държавни въпроси или работа в анкетни комисии³⁶. Съществуват няколко правила за предотвратяване на конфликт на интереси сред държавните служители, произтичащи от приемането на подаръци и допълнителната заетост. Тези правила са изложени в глава 5 от Закона за държавните служители от 1979 г. Няма обаче разпоредби, отнасящи се до периода след прекратяване на служебното правоотношение и контактите с трети лица. Що се отнася до „кадровата въртележка“ между държавния и частния сектор, липсва уредба за държавните служители в този смисъл. Някои разпоредби обаче се прилагат, както е предвидено в етичния кодекс, приложим за членовете на правителството. В контекста на прилагането на Петия кръг за оценка на GRECO в момента правителството работи върху нови етични правила, приложими за министри и висши държавни служители относно упражняването на нова професионална дейност след прекратяване на служебното правоотношение. Формата на тези правила тепърва ще бъде определена.

²⁹ Пети кръг за оценка на GRECO (2018 г.) — доклад за оценка на Люксембург относно предотвратяването на корупцията и насърчаването на почтеността на органите на централното управление (висши ръководни функции) и правоприлагащите агенции.

³⁰ Правителство на Люксембург, правителствена уеб страница.

³¹ Камара на депутатите (2019 г.), Правилник на камарата на депутатите, т. 20, стр. 6.

³² Това беше направено в резултат на Четвъртия кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка, препоръка i. GRECO обаче все още счита препоръката за частично изпълнена. Четвърти кръг за оценка на GRECO — Междинен доклад за съответствие, стр. 2—5.

³³ Последващи действия по препоръка от Петия кръг за оценка на GRECO.

³⁴ Пети кръг за оценка на GRECO (2018 г.) — доклад за оценка, т. 66—69.

³⁵ Член 5 от правилника на камарата на депутатите.

³⁶ Камара на депутатите (2019 г.), Правилник на камарата на депутатите.

Приет е национален план за действие за подобряване на законодателството относно достъпа до информация за 2019—2021 г. Целта на този план за действие е да продължи прилагането на принципите на отвореното управление, по-специално чрез подобряване на достъпа до информация, насърчаване на гражданското участие и интегриране на най-високите стандарти за професионална почтеност в държавната служба. Резултат от този план за действие е прилагането на Закона от 14 септември 2018 г. за прозрачната и отворена администрация, който предоставя на широката общественост правото на достъп до документи и създава независима комисия за наблюдение на спазването на това право. Предвид неотдавнашното приемане и широкия обхват на закона се очаква бъдещите решения на комисията да изяснят въпроси като обхвата на изключенията или ограниченията за достъп до определени документи.

III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ

Правната рамка относно медийния плурализъм се основава на набор от конституционни и законодателни гаранции. Свободата на изразяване е изрично призната в Конституцията и защитена от националното законодателство. Законът за електронните медии гарантира финансовата и административна независимост на регулатора на аудиовизуалните медии³⁷.

Регулаторният орган за аудиовизуални медийни услуги е независим публичен орган със собствена юридическа правосубектност. *Autorité Luxembourgeoise Indépendante de l'Audiovisuel (ALIA)* отговаря за наблюдението на прилагането на регулаторните изисквания, свързани с аудиовизуалните услуги и медиите. Неговите надзорни дейности обхващат традиционната телевизия, услугите по заявка (VOD) и националните, регионалните и местните радиостанции³⁸. Независимостта на органа е официално призната от закона за електронните медии³⁹, който предвижда по-специално, че органът притежава финансова и административна независимост⁴⁰. Бяха изразени опасения относно пълната независимост на регулаторния орган, особено по отношение на процедурата за номиниране, тъй като правителството в крайна сметка е отговорно за номинирането и освобождаването на членовете на управителния съвет и на неговия директор (след консултация със съвета)⁴¹. В този контекст трябва да се припомни, че изменената Директива за аудиовизуалните медийни услуги (AVMSD) определя конкретни гаранции за независимостта и ефективността на националните медийни регулатори. Законът, транспониращ директивата, беше представен на парламента през лятото на 2020 г. ALIA е нова институция, създадена през декември 2013 г. Ограничените ресурси на регулаторния орган с оглед на големия брой аудиовизуални медийни услуги, лицензирани в страната⁴², се възприемат като проблем⁴³. Решенията и становищата на ALIA са достъпни онлайн⁴⁴.

³⁷ През 2020 г. Люксембург се нареди на 17-о място в света съгласно Световния индекс за свобода на печата на Репортери без граници. Вж. <https://rsf.org/en/ranking>.

³⁸ Независим орган за аудиовизуалните услуги на Люксембург, уеб страница на независимия орган за аудиовизуалните услуги на Люксембург.

³⁹ Закон от 27 юли 1991 г. за електронните медии.

⁴⁰ Преразгледаната Директива за аудиовизуалните медийни услуги определя редица конкретни гаранции за независимостта и ефективността на националните медийни регулатори.

⁴¹ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

⁴² Много доставчици на медийни услуги от различни държави притежават лиценз за извършване на дейност в Люксембург.

⁴³ Информация, получена в контекста на посещението в страната.

Люксембургският съвет по печата⁴⁵ е саморегулиращ се орган, създаден със закон⁴⁶. Той е съставен от равен брой издатели и журналисти. Членовете се назначават с указ на великия херцог въз основа на предложение на съответните асоциации. Съветът отговаря за издаването на професионални журналистически карти и за саморегулирането на професията. Той публикува кодекс за поведение⁴⁷ относно правата и задълженията на журналистите и редакторите. Комисията по жалбите на съвета за печат разглежда жалби относно редакционно съдържание. Той може също да издава препоръки и насоки по въпроси, свързани със свободата на изразяване в медиите или работата на журналистите и редакторите. Неговата независимост е официално призната в Закона за електронните медии. Решенията на комисията по жалбите се публикуват на уебсайта на съвета.

Установена е правна рамка по отношение на прозрачността на собствеността върху медиите. Законът от 2019 г.⁴⁸ изисква всички юридически лица от Люксембург, регистрирани в търговския регистър на Люксембург, включително медийните дружества, да предоставят подробна информация за действителните си собственици. Законът предвижда тази информация да бъде публично достъпна. Що се отнася до сектора на печатните медии, законът изисква съответните дружества да публикуват структурата на собствеността си само когато един акционер притежава повече от 25 % от капитала, което ограничава прозрачността на собствеността в този сектор. Относно аудиовизуалните медийни услуги ALIA публикува в своя годишен доклад списък с услуги, за които е издаден лиценз в Люксембург, без да споменава собствеността им. В това отношение следва да се припомни, че изменената Директива за аудиовизуалните медийни услуги насърчава държавите членки да приемат законодателни мерки, които да гарантират, че доставчиците на медийни услуги в тяхната юрисдикция осигуряват достъп до информация относно структурата на собствеността си, включително относно действителните собственици.

Правителството има активен принос в подкрепата на новинарските медии. Липсва законодателство за разпространението на държавна реклама в медиите, а също така няма пълна информация за непреките субсидии. Съгласно Мониторинга на медийния плурализъм (ММП) за 2020 г. обаче те представляват важен източник на приходи за много издатели. В Люксембург печатните издания се поддържат от схема за държавна помощ⁴⁹, състояща се от основна сума, идентична за всички допустими вестници, и пропорционална сума, изчислена въз основа на количеството страници. Фиксирана сума от 100 000 EUR се разпределя за онлайн издания, отговарящи на необходимите критерии⁵⁰. Общият размер на разпределената помощ се публикува ежегодно. През 2019 г. 7,8 милиона евро бяха разпределени между издателите на новини. През май 2020 г. правителството обяви определянето на извънредно

⁴⁴ Независим орган за аудиовизуалните услуги на Люксембург, уеб страница, съдържаща решения и становища на Независимия орган за аудиовизуалните услуги на Люксембург.

⁴⁵ Люксембургски съвет по печата, уеб страница на люксембургския съвет по печата.

⁴⁶ Координиран текст от 30 април 2010 г. на Закона от 8 юни 2004 г. за свободата на изразяване в медиите.

⁴⁷ Люксембургски съвет по печата (2006 г.), Етичен кодекс.

⁴⁸ Закон от 13 януари 2019 г. за създаване на регистър на действителните собственици.

⁴⁹ Правителство на Люксембург, уеб страница за помощта за печатните издания.
https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/Presse_ecrite.html.

⁵⁰ Правителство на Люксембург, уеб страница за помощта за онлайн изданията.
<https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/aide-a-la-presse.html>.

обезщетение за медиите в контекста на пандемията от COVID-19⁵¹. Освен това реформата на схемата за помощ за печата беше приета от правителствения съвет през юли 2020 г. и в момента е в процес на приемане със закон. Новият режим ще бъде технологично неутрален и ще се прилага еднакво за печатни и онлайн медии.

Уредбата на защитата на журналистите се основава на набор от конституционни и законодателни гаранции. По-специално законът за свободата на изразяване в медиите осигурява защитата на журналистите, работещи в Люксембург. Журналистите са защитени от закона в случай на редакционна промяна⁵², а също и журналистическите източници са добре защитени. Лишаването от свобода е сред предвидените санкции за клевета⁵³, но наказателните преследвания срещу медиите за клевета са рядкост⁵⁴. В едно дело през 2018 г. (по време на разследването на така наречения инцидент „Изтичания от Камарата“/„Изтичания от Парламента“) Националният съюз на професионалните журналисти твърди, че наказателните разследвания са опит за сплашване. През последните години няма съобщения за заплахи срещу журналисти в Люксембург, нито на платформата на Съвета на Европа за насърчване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите, нито върху картографирането на медийната свобода.

Съществува законова уредба на защитата на правото на информация. Правото на информация е уредено в законодателството през септември 2018 г.⁵⁵ Законът гарантира, че всяко физическо или юридическо лице има право на достъп до документи, държани от публичните власти. От гледна точка на ефективността на закона обаче люксембургският съюз на журналистите (ALJP) отбелязва, че все още има случаи, при които информацията се предоставя със значително забавяне, което е несъвместимо с естеството на журналистическата информация⁵⁶.

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

Люксембург има еднокамарна⁵⁷ парламентарна система на управление, при която правителството и членовете на парламента могат да правят законодателни предложения. Държавният съвет дава консултативно становище по законопроекта, независимо дали са предложени от правителството или от членове на парламента. Конституционният съд разглежда съвместимостта на законодателството с Конституцията. Независимите власти играят важна роля в принципите на взаимозависимост и взаимограничаване.

⁵¹ Правителство на Люксембург, уеб страница за извънредно обезщетение за медиите в контекста на пандемията от COVID-19.

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

⁵² Глава III от Закона от 30 април 2010 г. относно Закона от 8 юни 2004 г. за свободата на изразяване в медиите.

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

⁵⁴ В ММП за 2020 г. се споменава „аферата Lunghi“, при която през 2019 г. са осъдени трима души. В друго скорошно съдебно дело участва бизнесмен, който в три държави е повдигнал обвинение за клевета срещу журналист на всекидневника Luxemburger Wort, както и срещу неговия главен редактор и директор, за публикуване на статия, критично отразяваща търговската дейност на журналиста. Обвиненията бяха свалени в Люксембург през август 2019 г.

⁵⁵ Закон от 14 септември 2018 г. за прозрачна и отворена администрация.

⁵⁶ Интервю на ALJP в Delano (2019 г.), Свобода на информацията за печата: „Това наистина е необходимо“.

⁵⁷ Парламентът се състои от камарата на депутатите.

Оценките на въздействието и консултациите със заинтересованите страни са част от законодателния процес. Законодателните предложения от правителството подлежат на оценка на въздействието преди да бъдат внесени в камарата на депутатите. В зависимост от предмета си законопроектът се изпраща и за консултативно становище до икономическия и социален съвет или до една от петте специализирани професионални камари, ако засяга област от тяхната компетентност⁵⁸. Открити консултации за широката общественост също могат да бъдат организирани и все повече се провеждат онлайн⁵⁹. Консултативните становища на държавния съвет, на професионалните камари, както и парламентарните производства в камарата на депутатите, могат да бъдат консултирани както онлайн, така и писмено⁶⁰.

Беше обявено извънредно положение в отговор на пандемията от COVID-19. Извънредното положение беше обявено на 18 март 2020 г. и удължено шест дни по-късно. Извънредното положение, предвидено в Конституцията⁶¹, позволи на правителството да приеме адекватни, необходими и пропорционални мерки по всички въпроси за ограничен период от време. Законодателството, прието след края на извънредното положение на 24 юни 2020 г., удължи някои мерки, свързани с пандемията от COVID-19, до края на септември⁶².

Няколко независими органа изпълняват ключови роли в защитата на основните права. Националната институция по правата на човека CCDH⁶³ е акредитирана със статут „А“ от глобалния алианс на ООН на национални институции по правата на човека. Консултативният орган дава становища и препоръки по въпроси, свързани с основните права, по собствена инициатива или по искане на правителството⁶⁴. CCDH попада под ръководството на министър-председателя, но на практика действа независимо. Той е част от по-широка структура от институции, защитаващи основните права, която включва също омбудсмана, омбудсмана за правата на детето, националната комисия за защита на данните и центъра за равно третиране. За да улесни достъпа на гражданите до институциите, защитаващи основните права, правителството възнамерява да настани тези органи заедно в един дом на правата на човека.

Последните инициативи имат за цел да насърчат модела на гражданското общество. Смята се, че Люксембург има отворен модел на гражданско общество⁶⁵ и последните усилия целят по-нататъшно укрепване на модела на гражданското общество. Правителството наскоро създаде два консултативни органа в рамките на Националния план за действие за прилагане на Конвенцията за правата на хората с увреждания 2019—2024 г., за да насърчи сътрудничеството между гражданското общество и правителството, като предостави форум за дискусия⁶⁶. Заинтересованите

⁵⁸ Съществуват пет такива специализирани консултативни камари.

⁵⁹ ОИСР (2019 г.), Indicators of regulatory policy and governance 2019: Luxembourg, стр. 2.

⁶⁰ Изменен закон от 14 септември 2018 г. за прозрачна и отворена администрация.

⁶¹ Член 32, алинея 4 от Конституцията на Люксембург.

⁶² Те включват правила за събирания и събрания, както и имуществени санкции за определени нарушения на мерките, свързани с COVID-19.

⁶³ Консултативна комисия по правата на човека.

⁶⁴ Регламент от 26 май 2000 г. за създаване на консултативна комисия по правата на човека.

⁶⁵ Вж. рейтинга, даден от CIVICUS; рейтингите са по скала от пет категории, определени като: свободно, стеснено, възпрепятствано, ограничено и закрито.

⁶⁶ Информация, предоставена от Люксембург за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., и информация, получена в контекста на посещението в страната.

страни смятат, че моделът на гражданското общество може да бъде допълнително подобрен чрез въвеждане на гаранции за поверителност в съществуващите правила за регистрация на организации с нестопанска цел⁶⁷.

Неотдавнашната конституционна реформа въведе промени, свързани с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване. Изменението на Конституцията от 15 май 2020 г. засили последиците от решенията на конституционния съд, обявяващи дадена правна разпоредба за противоконституционна. Понастоящем Конституцията предвижда, че такива разпоредби престават да имат правно действие от деня, следващ деня на постановяване на решението на конституционния съд, освен ако самият съд не разпoredи друго⁶⁸. Също така се посочва, че съдът определя условията и ограниченията на ефекта от решението върху последиците, които е създала противоконституционната разпоредба. Това изменение на Конституцията коригира ситуацията, когато правна разпоредба, обявена за противоконституционна, продължава да създава правни последици. Освен това предложеното изменение на Конституцията предвижда службата на омбудсмана да бъде уредена в текста на самата Конституция⁶⁹. Изменението все още е на етап дебати в парламента. Това закрепване на институцията на омбудсман на конституционно ниво би допринесло за укрепването на тази институция⁷⁰.

⁶⁷ Европейска мрежа на националните институции по правата на човека (2020 г.), Върховенството на закона в Европейския съюз: доклади на националните институции по правата на човека; Информация, получена в контекста на посещението в страната.

⁶⁸ Член 95 от Конституцията на Люксембург.

⁶⁹ Предложението за изменение на Конституцията датира от 15 май 2009 г., но разпоредбата, свързана с институцията на омбудсмана, е добавена по-късно. То беше част от предложението за текст, изпратено на Венецианската комисия за становище на 6 юни 2018 г.

⁷⁰ Съвет на Европа: Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)005): „*Институцията омбудсман, включително нейният мандат, се основава на стабилна правна основа, за предпочитане на конституционно ниво, докато нейните характеристики и функции могат да бъдат допълнително разработени на законово ниво.*“

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

* *Списъкът на становища и коментари, получени в контекста на консултациите за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., е публикуван на уебсайта (COM website).*

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

Камара на депутатите (2019 г.), Правила на камарата на депутатите. https://www.chd.lu/wps/wcm/connect/public/406a71a2-1082-4298-b7a0-dff4e3d61b8b/Reglement+CHD_11022020.pdf?MOD=AJPERES&ContentCache=NONE&CACHE=NONE&CVID=n0-deSF&CVID=n0-deSF.

CIVICUS, Мониторинг за проследяване на гражданското пространство: Люксембург. <https://monitor.civicus.org/country/luzembourg/>.

Наказателна конвенция относно корупцията на Съвета на Европа (1999 г.).

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2000 г.), Препоръка CM/Rec(2000)19 на Комитета на министрите към държавите членки относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие.

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2019 г.), Luxembourg - Opinion on the proposed revision of the Constitution (CDL-AD (2019) 003).

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2019 г.), Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution (Венециански принципи) (CDL-AD (2019) 005).

Съвет на Европейския съюз (1995 г.), акт на Съвета от 26 юли 1995 г. за съставяне на Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности C 316/48.

Съвет на Европейския съюз (2003 г.), Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 г. относно борбата с корупцията в частния сектор L 192.

Сметна палата (2018 г.), Доклад за дейността от 2018 г. <https://cour-des-comptes.public.lu/dam-assets/fr/rapports/rapport-activites/Rapport-d-activite-2018.pdf>.

Съд на Европейския съюз, решение от 27 май 2019 г. по съединени дела *OG*, C-508/18 и *PI*, C-82/19 PPU.

Delano (2019), Свобода на информация за печата: „Това наистина е необходимо“. <https://delano.lu/d/detail/news/freedom-information-press-its-really-necessity/205336>.

Генерална дирекция „Комуникации“ (2020 г.), проучване на Евробарометър на тема: „Усещането сред широката общественост за независимостта на националните правосъдни системи в ЕС“.

Генерална дирекция „Комуникации“ (2020 г.), експресно проучване на Евробарометър № 482 на тема: „Отношение на предприятията към корупцията в ЕС“.

Генерална дирекция „Комуникации“ (2020 г.), специално проучване на Евробарометър № 502 на тема: „Корупция“.

Евроюст и Европейска съдебна мрежа (2020 г.), Въпросник за решението на СЕС във връзка с независимостта на издаващите съдебни органи и ефективната съдебна защита: Актуализирана компилация от отговори и удостоверения.

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

Европейска комисия (2019 г.), Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценка на степента, в която държавите членки са предприели необходимите мерки за изпълнение на Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 г. относно борбата с корупцията в частния сектор, COM(2019) 355 final.

- Европейска комисия (2020 г.), Доклад относно прилагането на Рамково решение на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите по предаване между държавите членки.
- Европейска мрежа на националните институции по правата на човека (2020 г.), Върховенството на закона в Европейския съюз: доклади на националните институции по правата на човека.
- Правителство на Люксембург (2019 г.), Партньорство на отвореното правителствено — Национален план за действие на Люксембург 2019—2021 г. <https://sip.gouvernement.lu/en/partenariat-gouvernement-ouvert/pan-2019-2021.html>.
- Правителство на Люксембург, уеб страница на правителството. <https://gouvernement.lu/fr/systeme-politique/gouvernement.html>.
- Правителство на Люксембург, уеб страница на организацията на правосъдието. <https://justice.public.lu/fr/organisation-justice.html>.
- Правителство на Люксембург, уеб страница за извънредно обезщетение за медиите в контекста на пандемията COVID-19. https://smc.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2020%2B05-mai%2B07-indemnite-medias.html.
- Правителство на Люксембург, уеб страница за помощта за онлайн изданията. <https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/aide-a-la-presse.html>.
- Правителство на Люксембург, уеб страница за помощта за печатните издания. https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/Presse_ecrite.html.
- Четвърти кръг за оценка на GRECO (2013 г.) — доклад за оценка на Люксембург относно предотвратяването на корупцията сред членовете на парламента, съдиите и прокурорите.
- Четвърти кръг за оценка на GRECO (2017 г.) — втори доклад за съответствието на Люксембург относно предотвратяването на корупцията сред членовете на парламента, съдиите и прокурорите.
- Пети кръг за оценка на GRECO (2018 г.) — доклад за оценка на Люксембург относно предотвратяването на корупцията и насърчаването на почтеността на органите на централното управление (висши ръководни функции) и правоприлагащите агенции.
- Groupement des Magistrats Luxembourgeois (2020 г.), Отворено писмо до членовете на парламента.
- Независим аудиовизуален орган на Люксембург, уеб страница за решения и становища на независимия аудиовизуален орган на Люксембург. <https://www.alia.lu/fr/espace-juridique/avis>.
- Независим аудиовизуален орган на Люксембург, уеб страница на независимия аудиовизуален орган на Люксембург. <https://www.alia.lu/fr/>.
- Люксембургски съвет по печата (2006 г.), Етичен кодекс. <http://www.press.lu/informations/deontologie/>.
- Люксембургски съвет по печата, уеб страница на люксембургския съвет по печата. <http://www.press.lu/>.
- Luxemburger Wort (2018 г.), Претърсване на помещения в Радио 100.7. <https://www.wort.lu/de/lokales/hausdurchsuchung-bei-radio-100-7-5afab949c1097cee25b895c1>.
- Министерство на правосъдието (2019 г.), Годишен отчет за дейността за 2018 г. <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-justice/2018-rapport-activite-mjust / 2018-report-activite-mjust.pdf>.
- ОИСР (2019 г.), Indicators of Regulatory Policy and Governance 2019: Luxembourg.

Полиция на Люксембург (2019 г.), Етичен кодекс.
<https://police.public.lu/fr/publications/2019/code-deontologie-police.html>.

RTL (2018 г.), Кратко търсене в радиото 100.7 — документите вече са изтрети.
<https://www.rtl.lu/news/national/a/1180001.html>.

Transparency International, профил на държавата: Люксембург.
<https://www.transparency.org/en/countries/luxembourg>.

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

Приложение II: Посещение в страната — Люксембург

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

- Аудиовизуален медиен регулатор (ALIA)
- Комисия за достъп до документи
- Комисия за предотвратяване на корупцията (COPRECO)
- Консултативна комисия по правата на човека
- Комитет по етика
- Група на люксембургските магистрати
- Люксембургска асоциация на професионалните журналисти
- Министерство на външните работи и европейските въпроси
- Министерство на правосъдието
- Съвет по печата
- Прокуратура
- StopCorrupt
- Върховен съд

* Комисията се срещна и със следните организации в редица срещи на хоризонтално равнище:

- Амнести Интернешънъл
- Съюз за граждански свободи за Европа
- Гражданско общество Европа
- Конференция на европейските църкви
- EuroCommerce
- Европейски център за нестопанско право
- Европейски център за свобода на печата и медиите
- Европейски граждански форум
- Free Press Unlimited
- Международна фондация за защита на защитниците на правата на човека (Front Line Defenders)
- ILGA-Европа
- Международна комисия на юристите
- Международна федерация за правата на човека
- Международен институт по печата
- Платформа за учене през целия живот
- Инициатива за правосъдие на „Отворено общество“/Институт за европейска политика на „Отворено общество“
- Репортери без граници
- Transparency International EC