



Bruxelles, den 20.7.2021  
SWD(2021) 708 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**Rapport om retsstatssituationen 2021 Landekapitel om Estland**

*Ledsagedokument til*

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

**Retsstatssituationen i Den Europæiske Union**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -  
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -  
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 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) 718 final} -  
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -  
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -  
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

**DA**

**DA**

## SAMMENDRAG

Den fremskredne digitalisering af retssystemet fik afgørende betydning for arbejdet med at ruste det estiske retssystem til at håndtere de udfordringer, som covid-19-pandemien har ført med sig. Den elektroniske sagsbehandling, som er et system til elektronisk kommunikation i retssystemet, er ved at blive udvidet med nye funktioner ledsaget af øvelser. Systemet har gjort det muligt for domstolene at behandle indkomne sager på en effektiv måde. Retspræsidenterne har fået udvidede beføjelser til, hvis det er nødvendigt af hensyn til god retspleje, at forflytte dommere uden samtykke i særlige situationer og i et begrænset tidsrum, at henvise sager og at anmode om udstationering af dommere med deres samtykke. Disse beføjelser kan anvendes til at håndtere eventuelle efterslæb i retsvæsenet og nødsituationer, hvis antallet af indkomne migrations- og asylsager stiger. Der blev skabt større åbenhed om forfremmelse af dommere ved ændring af kriterierne for vurdering af førsteinstansdommere og fastlæggelse af en procedure for indhentning af oplysninger om kandidater.

Siden udgivelsen af sidste års rapport er den strategiske ramme for bekæmpelse af korruption blevet udvidet med en ny national handlingsplan for 2021-2025, som regeringen vedtog i 2021. Handlingsplanen styrker ministeriernes inddragelse i koordineringen og gennemførelsen af foranstaltninger til bekæmpelse af korruption og fremmer civilsamfundets engagement i håndteringen af bekæmpelse af korruption. Med hensyn til retsforfølgelse af korruption har det strafferetlige system vist sig effektivt til at afsløre korruptionssager på højt niveau. Der er truffet foranstaltninger til styrkelse af forebyggelsen, bl.a. ved hjælp af nye ikke-bindende retningslinjer for lobbyvirksomhed og interessekonflikter, som dog ikke er ledsaget af klare gennemførelsesbestemmelser. Den lovgivningsprocedure, der skal føre til vedtagelse af detaljerede regler for beskyttelse af whistleblowere, er gået i gang og forventes afsluttet inden udgangen af dette år. Systemet til indberetning af aktiver blev ajourført for at stille krav om, at politiske rådgivere for ministre angiver deres økonomiske interesser. Regeringen har desuden meddelt, at den har til hensigt at styrke rammerne for finansiering af politiske partier.

Hvad angår mediefrihed og -pluralisme har regeringen fremlagt et lovforslag, der skal styrke medietilsynsmyndighedens uafhængighed og skabe større gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab. Retten til aktindsigt er som udgangspunkt retligt og formelt beskyttet i forfatningen, men offentlige organers faktiske praksis for offentliggørelse kan variere. De omfattende rammer for beskyttelse af journalister er ikke blevet ændret, siden rapporten om retsstatssituationen 2020 udkom. Den igangværende covid-19-pandemi har resulteret i faldende reklameindtægter, hvilket har haft økonomiske konsekvenser for mediepluralismen og journalisterne som følge af lavere beskæftigelse i branchen, navnlig for freelancere. Regeringen har truffet en lang række støtteforanstaltninger for at løse disse problemer.

Estland arbejder løbende på at forbedre sit veludviklede system for demokratisk kontrol og balance ved hjælp af nye projekter, der skal sikre en mere inkluderende lovgivningsproces. Justitskansleren har fået udvidede beføjelser og er blevet akkrediteret med A-status som national menneskerettighedsinstitution for fuld overholdelse af FN's Parisprincipper. Regeringen og civilsamfundet har sammen skabt et nyt civilsamfundsprogram, hvori der lægges vægt på at opbygge et strategisk partnerskab mellem civilsamfundsorganisationer og offentlige institutioner. Den estiske regering erklærede national nødretstilstand for perioden fra marts til maj 2020. Efterfølgende lovændringer har givet sundhedsstyrelsen og regeringen beføjelser til at håndtere covid-19-pandemien. Alle regeringsbekendtgørelser vedrørende

covid-19-pandemien indeholder oplysninger om, hvordan de kan indbringes for en klageinstans.

## I. RETSSYSTEMET

Det estiske domstolssystem består af tre niveauer: i første instans fire førsteinstansretter (behandler alle civile sager, straffesager og sager om mindre forseelser) og to forvaltningsdomstole, i anden instans to appeldomstole (prøver afgørelser truffet af førsteinstansretterne og forvaltningsdomstolene) og i sidste instans den øverste domstol, som prøver retsafgørelser ved kassationsappel og desuden fungerer som forfatningsdomstol. Den øverste domstol forvalter selv sit budget og sin drift, mens domstolene i første og anden instans forvaltes af domstolsrådet og justitsministeriet i fællesskab. Domstolsrådet er et ikke-permanent organ, der bl.a. har beføjelser i relation til domstolsstrukturen og retsvæsenets ressourcer og deltager i drøftelserne om domstolenes forvaltning. Dommerne ved første- og andeninstansdomstolene udnævnes af Republikkens præsident efter indstilling fra den øverste domstol i plenum (*en banc*)<sup>1</sup>. Anklagemyndigheden er en offentlig myndighed under justitsministeriet, som er uafhængig i varetagelsen af sine opgaver. Den ledes af rigsadvokaten, navnlig med hensyn til offentlige anklageres udnævnelse og karriereforløb<sup>2</sup>. Det estiske advokatsamfund er en uafhængig, selvstyrende brancheorganisation<sup>3</sup>. Disciplinærdomstolen<sup>4</sup> behandler disciplinærsager mod advokater, som kan anlægges af enhver berørt person eller af advokatsamfundets bestyrelse<sup>5</sup>. Estland deltager i Den Europæiske Anklagemyndighed.

### Uafhængighed

**Graden af opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er forbedret betydeligt og er nu god blandt borgerne og middel blandt virksomhederne.** 66 % af borgerne opfatter retsvæsenets uafhængighed som rimelig god eller meget god, hvilket er en væsentlig stigning i forhold til 2020 (57 %) og følger en positiv tendens. Blandt virksomhederne opfatter 57 % retsvæsenets uafhængighed som rimelig god eller meget god, hvilket står i modsætning til den tidligere nedadgående tendens (39 % i 2020)<sup>6</sup>. Graden af opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed har forbedret sig blandt både borgere og virksomheder siden 2016.

**Retspræsidenterne har fået udvidede beføjelser til at forflytte dommere uden samtykke i særlige situationer og i et begrænset tidsrum og til at anmode om udstationering af dommere med deres samtykke.** De ændringer af loven om domstolene, der trådte i kraft i juni 2020, gør det muligt at forflytte dommere uden deres samtykke for at håndtere eventuelle efterslæb i retsvæsenet og nødsituationer, hvis antallet af indkomne migrations- og asylsager stiger. Hvis det er nødvendigt af hensyn til god retspleje, kan retspræsidenten beslutte midlertidigt og uden den pågældendes samtykke at forflytte en dommer til en forvaltningsdomstol med henblik på prøvelse af anmodninger om anbringelse af

<sup>1</sup> Den øverste domstol i plenum er den øverste domstols øverste organ og består af alle 19 dommere ved den øverste domstol. Den øverste domstol i plenum indkaldes og ledes af den øverste domstols chefdommer.

<sup>2</sup> Rigsadvokaten fører tilsyn med anklagemyndigheden, og chefanklagerne fører tilsyn med distriktsanklagemyndighederne. Figur 55 og 56, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

<sup>3</sup> § 2, stk. 1, i loven om advokatsamfundet.

<sup>4</sup> § 15, stk. 1, og § 15, stk. 3, i loven om advokatsamfundet — disciplinærdomstolen består af fire edsvorne advokater valgt af advokatsamfundets generalforsamling, to dommere valgt af domstolen i plenum og en jurist udpeget af rådet for det juridiske fakultet ved universitetet i Tartu.

<sup>5</sup> § 16, stk. 1, i loven om advokatsamfundet.

<sup>6</sup> Figur 48 og 50, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021. Graden af opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed kategoriseres som følger: meget lav (under 30 % af de adspurgte opfatter retsvæsenets uafhængighed som rimelig god eller meget god), lav (30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %) og meget høj (over 75 %).

tredjelandstatsborgere<sup>7</sup>. En sådan forflytning er kun mulig i nødsituationer<sup>8</sup> og kan prøves af den øverste domstol. At forflytningen er midlertidig, sker i en helt bestemt situation og kan prøves af en domstol og desuden ikke kan besluttes af den udøvende magt, er vigtige sikkerhedsforanstaltninger. Europarådet anbefaler, at der anvendes sådanne sikkerhedsforanstaltninger, når dommere forflyttes uden deres samtykke<sup>9</sup>. Med de samme ændringer blev muligheden for at henvise en sag til en anden retsinstans uden ændring af jurisdiktion desuden udvidet<sup>10</sup>. Præsidenter for appeldomstole kan efter anmodning fra præsidenten for en førsteinstansret eller en forvaltningsdomstol ved fælles afgørelse og ud fra generelle hensyn<sup>11</sup> henvise en sag til en anden ret eller domstol i samme instans med henblik på afsigelse af dom<sup>12</sup>. Denne foranstaltning skal anvendes ekstraordinært og ikke som en permanent løsning<sup>13</sup>. Med de samme ændringer blev muligheden for at udstationere dommere med deres samtykke udvidet. En retspræsident kan med en dommers samtykke og efter anmodning fra en anden retspræsident give denne dommer til opgave at behandle en sag ved en anden ret eller domstol i samme eller lavere instans, når der er en reel risiko for, at de indkomne sager ikke kan blive pådømt inden for en rimelig frist<sup>14</sup>. I denne situation er udstationeringen også tidsbegrænset<sup>15</sup>.

**Der blev skabt større åbenhed om forfremmelse af dommere.** I december 2020 ændrede den øverste domstol i plenum kriterierne for vurdering af dommere i første instans, der ansøger om en stilling som dommer i anden instans. Kriterierne, der blev offentliggjort første gang i 2015<sup>16</sup>, er blevet revideret for at fastlægge en procedure for indsamling af oplysninger om kandidater<sup>17</sup>, som skal skabe større åbenhed om forfremmelsesproceduren for dommere. Dommeres karriereforløb baseres på offentlige udvælgelsesprøver, hvor dommere<sup>18</sup>, der

---

<sup>7</sup> § 45<sup>2</sup>, stk. 1, i loven om domstolene.

<sup>8</sup> Begrundelsen vedrørende § 45<sup>2</sup> i loven om domstolene. En sådan henvisning kan også benyttes i nødsituationer som følge af masseindvandring, hvor forvaltningsdomstolene er nødt til at træffe hurtige afgørelser, og så længe det er nødvendigt, indtil forvaltningsdomstolene igen er i stand til at sikre den nødvendige beskyttelse af parternes rettigheder med deres egne ressourcer. Selv om de specifikke tidsfrister ikke er nævnt udtrykkeligt i loven, fremgår det, at udstationeringen er midlertidig, og dens varighed fastlægges af domstolsrådet.

<sup>9</sup> En dommer bør ikke modtage en ny udnævnelse eller flyttes til et andet dommerembede uden at give sit samtykke, medmindre der er tale om disciplinære sanktioner eller en reform af domstolssystemets struktur. Se CM/Rec(2010)12, punkt 52. Se også dom af 9. marts 2021, Bilgen mod Tyrkiet (sag nr. 1571/07), præmis 63 og 96.

<sup>10</sup> § 45<sup>1</sup>, stk. 1, i loven om domstolene — det er kun tilladt at henvise en sag fra en førsteinstansret til en anden førsteinstansret og fra en forvaltningsdomstol til en anden forvaltningsdomstol.

<sup>11</sup> § 45<sup>1</sup>, stk. 3, i loven om domstolene — domstolsrådet kan fastsætte nærmere principper for henvisning af sager til en anden retsinstans med henblik på afsigelse af dom.

<sup>12</sup> § 45, stk. 1<sup>1</sup>, i loven om domstolene — dette er muligt, hvis det er klart, at der ikke kan sikres en god retspleje i overensstemmelse med kravene ved den retsinstans, hvis præsident har indgivet anmodningen.

<sup>13</sup> Begrundelsen vedrørende § 45, stk. 1<sup>1</sup>, i loven om domstolene — hvis det er klart, at det ikke er muligt at sikre en god retspleje i overensstemmelse med retsinstansens krav.

<sup>14</sup> § 58<sup>3</sup>, stk. 1, i loven om domstolene.

<sup>15</sup> Begrundelsen vedrørende § 58<sup>3</sup> i loven om domstolene — udstationeringen slutter, når dommeren har truffet afgørelse i den omhandlede specifikke sag.

<sup>16</sup> Kriterierne findes i et tillæg til den øverste domstols forretningsorden og er blevet offentliggjort som svar på en anbefaling i GRECO Fourth Evaluation Round — Evaluation Report, punkt 99.

<sup>17</sup> Kriterier for udvælgelse af dommere, der ansøger om en stilling som dommer ved appeldomstolene, og proceduren for indhentning af oplysninger om kandidater. Godkendt af den øverste domstol i plenum den 15. december 2020. Proceduren for indhentning af oplysninger om kandidater fandtes, før den blev indarbejdet i tillægget til den øverste domstols forretningsorden, men den var ikke offentlig.

<sup>18</sup> § 53 i loven om domstolene.

ønsker forfremmelse, bedømmes på lige fod med kandidater fra andre juridiske erhverv<sup>19</sup>. Den ændrede ordning vil få afgørende betydning i de kommende år, hvor en række dommere går på pension og skal erstattes af nyudnævnte eller forfremmede dommere. Proceduren for udvælgelse af nye dommere til første- og andeninstansdomstole forvaltes af dommerundersøgelsesudvalget på grundlag af en mundtlig og en skriftlig eksamen<sup>20</sup> og en vurdering af kandidaternes egnethed. Herefter præsenteres de udvalgte kandidater for den øverste domstol i plenum<sup>21</sup>, der indgiver en indstilling<sup>22</sup> om deres udnævnelse til Republikkens præsident<sup>23</sup>. Førsteinstansdommere forfremmes til højere retsinstanter ved afgørelse truffet af den øverste domstol i plenum<sup>24</sup> baseret på en samtale og udtalelser fra samtlige medlemmer af den retsinstant, hvor den pågældende har søgt ansættelse<sup>25</sup>. Afgørelser om forfremmelse eller udnævnelse kan ankes til den øverste domstols kammer for forfatningsret<sup>26</sup>. Interessenter har udtrykt bekymring over den strukturelle upartiskhed hos de dommere, der deltager i appelproceduren, selv om der i praksis endnu ikke er iværksat en sådan appel. Det skal desuden bemærkes, at de medlemmer af kontrolkammeret for forfatningsret<sup>27</sup>, der har været med til at træffe afgørelsen om forfremmelse eller afgørelsen om indstilling til udnævnelse, kan trække sig fra appelproceduren, hvis der hersker tvivl om appelkammerets strukturelle upartiskhed. Førstegangsudnævnte dommere evalueres af dommerundersøgelsesudvalget i løbet af de første tre år ud fra kriterier, der er fastsat i loven<sup>28</sup>.

## Kvalitet

**Den fremskredne digitalisering af retssystemet har gjort det muligt for domstolene at fungere uden større forstyrrelser under covid-19-pandemien.** Som det fremgår af rapporten om retsstatssituationen 2020 er Estland en af de medlemsstater, der er nået længst med digitaliseringen af retssystemet. Dette har muliggjort en smidig overgang fra fysisk til digital sagsbehandling under covid-19-pandemien. Estland havde allerede før pandemien indført digitale sagsakter, forsynet alle retsbygninger med udstyr til videokonferencer og gjort

---

<sup>19</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Estland — kandidaterne skal være erfarne og anerkendte advokater.

<sup>20</sup> En kandidat til embedet som dommer ved en appeldomstol skal have bestået en dommereksamen forud for ansøgningen eller være fritaget herfor (f.eks. hvis kandidaten allerede er dommer ved en førsteinstansdomstol eller i øvrigt er fritaget i henhold til § 66, stk. 6, i loven om domstolene). Der findes ikke nogen særlig eksamen for dommere ved appeldomstolene.

<sup>21</sup> § 69, stk. 3<sup>1</sup>, i loven om domstolene — en person, der er genstand for en afgørelse fra dommerundersøgelsesudvalget, kan anke afgørelsen til den øverste domstol i plenum inden for 14 dage efter det tidspunkt, hvor vedkommende modtog afgørelsen. § 30, stk. 2, nr. 3), i loven om domstolene — den øverste domstol i plenum behandler sager anlagt til prøvelse af dommerundersøgelsesudvalgets afgørelser.

<sup>22</sup> Afgørelsen om indstillingen vedtages af et flertal af de tilstedeværende dommere i den øverste ret i plenum — oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Estland (bl.a. fra den øverste domstol og domstolsrådet).

<sup>23</sup> § 55, stk. 1, i loven om domstolene.

<sup>24</sup> § 55, stk. 3<sup>1</sup>, i loven om domstolene.

<sup>25</sup> § 55 i loven om domstolene.

<sup>26</sup> Afgørelsen vedtages af et panel med fem dommere (blandt de 19 dommere fra domstolens plenum).

<sup>27</sup> I appelsager sættes domstolen af et panel med fem dommere ud af ni.

<sup>28</sup> I henhold til kravet i § 100, stk. 2, i loven om domstolene — der tages i standardkemaerne til afgivelse af retspræsidentens udtalelse og den tilsynsførende dommers rapport hensyn til: 1) procedurestatistikker over afsluttede sager, 2) faglig viden og færdigheder (ifølge listen), 3) deltagelse i uddannelse (navnlig det faglige uddannelsesprogram for dommere ved førsteinstans- og appeldomstole, der ansættes med uddannelsesrådets godkendelse) og 4) evner og personlige egenskaber.

det muligt for domstole, anklagemyndigheder og ansatte i retsvæsenet at udføre distancearbejde. I 2020 blev der udviklet en virtuel retssal, som dommere, advokater og anklagere kan anvende til at deltage i digitale retsmøder<sup>29</sup>. Det nye digitale værktøj anvender ikke kommercielle cloudprodukter. Det gør det muligt for brugerne at logge ind uden installering af software og at streame og optage retsmøder. Alle retsmøder i den virtuelle retssal har unikke navne og adgangskoder, der ikke kan genbruges, efter at retsmødet er afsluttet. Denne nyskabelse blev ledsaget af manualer, der skulle hjælpe fagfolk med at anvende det nye værktøj. Den øverste domstol er i færd med at udvikle yderligere specifikt uddannelsesmateriale og kurser for at gøre læringen på dette område endnu bedre. Der vil i 2021 blive præsenteret en ny version af den elektroniske sagsbehandling — et system til elektronisk kommunikation i retssystemet — som vil gøre det muligt at uploade større filer og videoer til onlineplatformen<sup>30</sup>.

## Effektivitet

**Retssystemet arbejder stadig effektivt på trods af de udfordringer, som covid-19-pandemien har ført med sig.** Sagsbehandlingstiden og antallet af verserende sager er blandt de laveste i EU<sup>31</sup>. I 2020 blev civile sager ved retterne i første instans afsluttet lige så effektivt som i 2019 (i gennemsnit på 95 dage), mens straffesager blev afsluttet langsommere end i 2019 (i gennemsnit på 255 dage i almindelige straffesager, 34 dage i forenklede straffesager og 47 dage i sager om mindre forseelser)<sup>32</sup>. Ved domstolene i første instans blev forvaltningsretlige sager afsluttet lidt langsommere end i 2019<sup>33</sup> (i gennemsnit på 126 dage)<sup>34</sup>. Den gennemsnitlige behandlingstid for appelsager var på 192 dage i civile sager, 51 dage i straffesager og 197 dage i forvaltningsretlige sager. Varigheden af civile samt handels- og forvaltningsretlige sager er kortere end gennemsnittet i EU (målt i gennemløbstid), og antallet af verserende sager er ofte et af de laveste i EU<sup>35</sup>. Sammenlignet med 2019 faldt gennemførelsesprocenten til lidt under 100 %, men domstolene var som regel i stand til at håndtere antallet af indkomne sager.

## II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Den institutionelle struktur for bekæmpelse af korruption har ikke ændret sig i forhold til rapporten om retsstatssituationen 2020. Justitsministeriet er ansvarlig for udarbejdelse, tilsyn med og koordinering af den nationale handlingsplan for bekæmpelse af korruption for 2021-2025. Det særlige antikorrupsionsudvalg udøver parlamentarisk kontrol med gennemførelsen af korrupsionsbekæmpende foranstaltninger. Udvalget for overvågning af finansieringen af politiske partier fører tilsyn med finansieringen af de politiske partier. Det nationale

<sup>29</sup> Figur 40, 41 og 44, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021 – retssystemet gør det bl.a. muligt at afholde retsmøder helt online, at godtage beviser i digital form, at anlægge retssager online, at indgive ansøgning om retshjælp online, at få onlineadgang til igangværende og afsluttede sager, at forkynde officielle retsdokumenter elektronisk og at betale retsafgifter online.

<sup>30</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Estland (bl.a. fra justitsministeriet).

<sup>31</sup> Figur 6-21, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

<sup>32</sup> Se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Estland, s. 5 — i 2019 blev straffesager i gennemsnit afsluttet på 226 dage i almindelige straffesager, 28 dage i forenklede straffesager og 46 dage i sager om mindre forseelser. Ved domstolene i første instans blev forvaltningsretlige sager i gennemsnit afsluttet på 123 dage.

<sup>33</sup> Se ovenstående reference — ved retterne i første instans blev forvaltningsretlige sager i gennemsnit afsluttet på 123 dage.

<sup>34</sup> Input fra Estland til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 4.

<sup>35</sup> Figur 6-16, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

kriminalpolitisk kontor for korruptionsrelateret kriminalitet er en specialenhed, der har ansvaret for at efterforske korruptionssager, og den interne sikkerhedstjeneste har ansvaret for at efterforske korruption begået af højtstående statslige embedsmænd og højtstående lokale embedsmænd i seks større kommuner. Anklagemyndigheden fører tilsyn med og leder forundersøgelser i straffesager om korruption og repræsenterer den offentlige anklagemyndighed i retten.

**Opfattelsen blandt sagkyndige og virksomhedsledere er, at korruptionsniveauet i den offentlige sektor i Estland er relativt lavt.** Estland har opnået en score på 75/100 i Transparency Internationals korruptionsindeks for 2020 og en placering som nr. 6 i EU og nr. 17 på verdensplan<sup>36</sup>. Dette indeks har forbedret sig<sup>37</sup> i løbet af de seneste fem år<sup>38</sup>.

**Den strategiske ramme for bekæmpelse af korruption er blevet revideret.** Den nye omfattende handlingsplan for bekæmpelse af korruption for 2021-2025<sup>39</sup>, som regeringen vedtog i februar 2021, har otte hovedprioriteter<sup>40</sup>. Planen kan betragtes som et vigtigt skridt fremad i forhold til den tidligere strategi og har til formål at supplere den retlige ramme for bekæmpelse af korruption med lovgivning om lobbyvirksomhed og lovbestemmelser om beskyttelse af whistleblowere. Den nye handlingsplans gennemførelse vil blive koordineret af justitsministeriet gennem netværket til bekæmpelse af korruption<sup>41</sup>.

**Det eksisterende netværk til bekæmpelse af korruption har fået nye ansvarsområder i handlingsplanen for 2021-2025.** De vigtigste målsætninger for netværket til bekæmpelse af korruption er at udvikle og udveksle bedste praksis, støtte samarbejde og gensidig læring og udveksle erfaringer samt at holde øje med de aktiviteter, der indgår i handlingsplanen<sup>42</sup>. Netværket, der oprindeligt bestod af korruptionsbekæmpelseskoordinatorer fra de enkelte ministerier, er nu blevet udvidet til at omfatte repræsentanter for politiet, civilsamfundet, parlamentet, rigsrevisionen og lejlighedsvis eksterne interessenter<sup>43</sup>. Det er hensigten, at netværket skal mødes 4-5 gange om året, og det vil ifølge myndighederne og civilsamfundet blive en nøgleaktør i forbindelse med handlingsplanens gennemførelse. Det forventes, at netværket vil blive udvidet, og at de strategiske partnerskaber vil blive videreudviklet. Myndighederne og civilsamfundet er tilfredse med samarbejdet mellem de myndigheder og organisationer, der deltager i netværket<sup>44</sup>.

---

<sup>36</sup> Transparency International, Corruption Perceptions Index 2020, s. 2 og 3. Opfattelsen af korruption kategoriseres som følger: lav (sagkyndiges og virksomhedslederens opfattelse af korruption i den offentlige sektor scorer over 79), relativt lav (scorer 79-60), relativt høj (scorer 59-50) og høj (scorer under 50).

<sup>37</sup> I 2015 lå scoren på 70, mens den i 2020 lå på 75. Scoren stiger/falder betydeligt, når den ændrer sig med mere end 5 point, forbedres/forringes (ændres med 4-5 point), er forholdsvis stabil (ændres med 1-3 point) i de seneste fem år.

<sup>38</sup> Eurobarometerdataene om borgernes og virksomhedernes opfattelse af og erfaringer med korruption, som blev indberettet sidste år, ajourføres hvert andet år. De seneste data stammer fra Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020) og fra Flash Eurobarometer-undersøgelse 482 (2019).

<sup>39</sup> Handlingsplanen for bekæmpelse af korruption for 2021-2025.

<sup>40</sup> De otte hovedprioriteter for den nye handlingsplan for bekæmpelse af korruption er: i) gennemsigtighed med hensyn til statslige aktiviteter, ii) gennemsigtighed med hensyn til lokale myndigheders aktiviteter, iii) et fair erhvervs-klima, iv) bevidstgørelse, v) beskyttelse af whistleblowere, vi) sektoriel gennemsigtighed, vii) efterforskning af korruptionssager og viii) konsekvensanalyse af politikker til bekæmpelse af korruption.

<sup>41</sup> De partnere, der er nævnt i handlingsplanen, er politi- og grænsepolitistyrelsen, rigsrevisionen, Transparency International Estonia og det estiske handels- og industrikammer.

<sup>42</sup> Handlingsplanen for bekæmpelse af korruption for 2021-2025, punkt 4.

<sup>43</sup> Skriftligt bidrag modtaget fra justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Estland.

<sup>44</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Estland.



**Det strafferetlige system for efterforskning og forfølgelse af korruption har tilstrækkelige ressourcer og fungerer godt, selv om der mangler målrettet støtte til anklagere.** I 2020 blev der registreret 78 anmeldelser om korruption<sup>45</sup> og indledt 56 straffesager<sup>46</sup>. Det strafferetlige system har vist sig effektivt til at afsløre korruptionssager: Der verserer i øjeblikket i alt fire korruptionssager på højt niveau<sup>47</sup>, heriblandt den seneste sag vedrørende Porto Franco-udviklingsprojektet i Tallinn, som var årsag til den tidligere regerings afgang i januar 2021. Ved statsadvokaturen arbejder to statsanklagere og en assisterende anklager med korruptionsrelaterede overtrædelser. Ved distriktsanklagemyndigheden er seks specialiserede anklagere og fire assisterende anklagere ansvarlige for korruption<sup>48</sup>. De menneskelige ressourcer, der er afsat til efterforskning af korruption, synes at være tilstrækkelige i betragtning af antallet af igangværende sager. Der er dog behov for målrettet støtte til anklagere, f.eks. fra eksperter i offentlige indkøb og revisorer<sup>49</sup>. Ifølge handlingsplanen for bekæmpelse af korruption skal anklagemyndigheden opbygge proces- og analysekapacitet inden for korruption i erhvervslivet og økonomisk kriminalitet ved brug af revisorer og støttepersonale, men der er ikke fastsat nogen tidsplan<sup>50</sup>. Der er ikke gjort fremskridt med specifik uddannelse af anklagere og dommere inden for bekæmpelse af korruption.

**Der er fastlagt ikke-bindende retningslinjer for lobbyvirksomhed og interessekonflikter.** Den 18. marts 2021 vedtog regeringen to nye sæt retningslinjer. De første retningslinjer for "God praksis for embedsmænds kommunikation med lobbyister" skal skabe øget gennemsigtighed i forbindelse med politisk beslutningstagning og henvender sig til ministre, deres rådgivere, højtstående embedsmænd i ministerier og styrelser, herunder ministeren. Retningslinjerne er frivillige og ikke-bindende. Retningslinjerne blev vedtaget efter anbefaling fra Greco, der fandt det hensigtsmæssigt at etablere et generelt frivilligt lobbyregister og en frivillig lobbyordning for parlamentsmedlemmer<sup>51</sup>. Det præciseres imidlertid ikke i dokumentet, hvad der vil blive gjort for at fremme gennemførelsen: De embedsmænd, som den gode praksis er rettet mod, skal læse retningslinjerne, og lederen af den pågældende myndighed skal holde øje med, at de gennemføres i praksis<sup>52</sup>. Det andet sæt retningslinjer — "Retningslinjer for ministre og deres rådgivere om undgåelse af interessekonflikter" — gælder kun for ministre og deres rådgivere og indeholder en række principper<sup>53</sup>, bl.a. om svingdørsproblematikken<sup>54</sup>. De bør ifølge disse principper ikke træde ind i ledelses- eller tilsynsorganer for private virksomheder og fonde, der er aktive på det

---

<sup>45</sup> Ni flere end i 2019.

<sup>46</sup> Statistikker vedrørende korruption for 2020.

<sup>47</sup> Tre af sagerne efterforskes stadig, og der er rejst tiltale i én sag.

<sup>48</sup> Input fra Estland i forbindelse med udarbejdelsen af rapporterne om retsstatssituationen i 2020 og 2021, s. 14 og s. 1.

<sup>49</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Estland.

<sup>50</sup> Handlingsplanen for bekæmpelse af korruption, punkt 7.2.

<sup>51</sup> Meddelelsen "Udgangspunkter for det særlige udvalg for regulering af lobbyvirksomhed", 11. december 2020.

<sup>52</sup> God praksis for embedsmænds kommunikation med lobbyister, punkt 8 og 9. Justitsministeriet har i praksis ydet støtte til den faktiske gennemførelse ved hjælp af en række netværkskurser og -møder, en særlig håndbog om offentliggørelse af møder med lobbyister og udarbejdelse af et ensartet websideafsnit om offentliggjorte møder med lobbyister. De berørte embedsmænd kan desuden også hente hjælp i en ny instruktionsvideo, der findes online.

<sup>53</sup> Retningslinjer for ministre og deres rådgivere om undgåelse af interessekonflikter.

<sup>54</sup> Denne del af retningslinjerne svarer til forbuddet i loven om offentlig forvaltning, hvorefter embedsmænd ikke må sidde i bestyrelsen eller kontrolorganet for en juridisk person, som de har udøvet direkte eller konstant tilsyn med i det forgangne år.

samme aktivitetsområde, inden for et år efter, at de har forladt deres stilling. Begrænsningen gælder ikke for andre stillinger i en sådan virksomhed eller fond<sup>55</sup>. Gennemførelsesbestemmelserne kræver, at ministeren eller rådgiveren sætter sig ind i retningslinjerne, og tilskynder den pågældende til at tage et særligt onlinekursus<sup>56</sup>. Vedtagelsen af disse retningslinjer og udviklingen af et nyt e-læringsmodul om kommunikation med lobbyister er nogle af de tiltag, der indgår i handlingsplanen for bekæmpelse af korruption for 2021-2025<sup>57</sup>. Som Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco) har anført<sup>58</sup>, udgør de regler om svingdørsproblematikken, der er fastsat i retningslinjerne, et konkret og positivt skridt i den rigtige retning<sup>59</sup>.

**Loven om bekæmpelse af korruption er blevet ændret**, således at forpligtelsen til at angive interesser også gælder for ministres politiske rådgivere<sup>60</sup>. Greco ser de ændringer, der er blevet forelagt for parlamentet, som en positiv udvikling<sup>61</sup>. Med hensyn til beskyttelse af whistleblowere er lovgivningsproceduren i forbindelse med en ny omfattende regulering sat i værk og forventes afsluttet inden udgangen af 2021<sup>62</sup>.

**Der er drøftelser i gang om overvågning af partifinansiering.** Der blev i 2020 stillet forslag om at nedlægge udvalget for overvågning af finansieringen af politiske partier<sup>63</sup>. Efter regeringsskiftet blev forslaget trukket tilbage, og den nye regering – hvis nøgleprioritet bl.a. er at skærpe overvågningen af finansieringen af politiske partier<sup>64</sup> – arbejder på en ny lovgivningsreform, der skal øge udvalgets beføjelser<sup>65</sup>. Udvalget for overvågning af finansieringen af politiske partier er det vigtigste organ, der er ansvarligt for at granske politiske parters regnskaber. Det har beføjelser til at undersøge og indberette tilfælde af misbrug af offentlige hverv og til at kontrollere, om donationer er lovlige. Med hensyn til dets sanktionsbeføjelser kan det udstede bøder og kræve ulovlige donationer tilbagebetalt. Ifølge regeringen er der stadig plads til forbedringer på en række områder, navnlig hvad angår beføjelser til at rekvirere dokumenter og håndhæve sanktioner, såfremt ulovlige donationer ikke tilbagebetales eller overføres til statsbudgettet. På nuværende tidspunkt kan udvalget f.eks. kun rekvirere dokumenter fra de enheder, der er opregnet i loven, men ikke fra andre (tredjeparter).

**Covid-19-pandemien havde begrænset indvirkning på korruptionsrisiciene.** Pandemien havde ingen større indvirkning på, hvor mange undersøgelser anklagemyndigheden indledte<sup>66</sup>. For at forebygge korruptionsrisici og øge gennemsigtigheden i forbindelse med pandemien fastsatte regeringen specifikke retningslinjer for iværksættelse af offentlige udbud

---

<sup>55</sup> Retningslinjer for ministre og deres rådgivere om undgåelse af interessekonflikter, punkt 7.

<sup>56</sup> Retningslinjer for ministre og deres rådgivere om undgåelse af interessekonflikter, punkt 12 og 13.

<sup>57</sup> Handlingsplanen for bekæmpelse af korruption, punkt 1.1.3.

<sup>58</sup> Fifth Evaluation Round Compliance Report, s. 6 og 7.

<sup>59</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Estland.

<sup>60</sup> *Riigikogu* (det estiske parlament), forslag, lov om ændring af loven om bekæmpelse af korruption (gennemførelse af Grecos anbefalinger og offentlig begrænsning af erklæringer om sikkerhedsagenturers ledes interesser) 323 SE.

<sup>61</sup> Fifth Evaluation Round Compliance Report, s. 8 og 9. De nye ændringer trådte i kraft den 23. april 2021.

<sup>62</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Estland.

<sup>63</sup> Lov om ændring af loven om rigsrevisionen, lov om politiske partier og andre love (kontrolorganet vedrørende finansiering af politiske partier) 193 SE.

<sup>64</sup> Forvaltningsaftalen for 2021-2023.

<sup>65</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Estland.

<sup>66</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Estland.

i særlige eller hastende tilfælde<sup>67</sup>. Der er i øvrigt fastsat retningslinjer, som skal forhindre korrupsionsrisici og øge gennemsigtigheden i forbindelse med kampagnen for vaccination mod covid-19<sup>68</sup>.

### **III. MEDIEPLURALISME OG MEDIEFRIHED**

I Estland<sup>69</sup> er ytringsfriheden retligt og formelt beskyttet i den nationale forfatning<sup>70</sup>. Sekundær lovgivning sikrer udtrykkeligt journalisters ret til at beskytte deres kilder og fremmer mediefriheden i radio- og tv-sektoren<sup>71</sup>. Retten til information er udtrykkeligt anerkendt i forfatningen, i loven om information af offentligheden<sup>72</sup> og i loven om beskyttelse af personoplysninger<sup>73</sup>. Reglerne til gennemførelse af det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester i Estland er endnu ikke vedtaget.

**Kulturministeriet har udarbejdet et lovforslag, der skal styrke uafhængigheden af medietilsynsmyndigheden — tilsynsmyndigheden for forbrugerbeskyttelse og teknik.** Lovforslaget<sup>74</sup>, som gennemfører det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester<sup>75</sup>, og som var under udarbejdelse i 2020<sup>76</sup>, er nu blevet godkendt af regeringen og forelagt for parlamentet<sup>77</sup>. Forslaget medfører ændrede funktioner og beføjelser for den nationale medietilsynsmyndighed, der har fungeret som et administrativt organ under økonomi- og kommunikationsministeriet og endnu ikke har kompetence til at føre tilsyn med medieindhold. En særlig bestemmelse skal sikre, at medietilsynsmyndigheden er uafhængig og uvildig, når den udfører sine opgaver, med det formål at opfylde kravene om uafhængighed i det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester<sup>78</sup>. Medietilsynsmyndigheden har oplyst, at det er lykkedes for den at bevare tilstrækkelige ressourcer til at udføre sine opgaver og at sikre yderligere menneskelige ressourcer<sup>79</sup>.

**Ændringer af lovgivningen forventes at skabe øget gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab.** Med gennemførelsen af de relevante bestemmelser i det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester<sup>80</sup> vil medieselskaber for første gang blive pålagt en specifik forpligtelse til at fremlægge oplysninger om deres ejerforhold<sup>81</sup>. Der findes i øjeblikket ingen specifikke lovbestemmelser om offentliggørelse af oplysninger om ejerskab, men der er

---

<sup>67</sup> Skriftligt bidrag modtaget fra justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Estland. Det fremgår af retningslinjerne, at der kan iværksættes udbud uden forudgående bekendtgørelse for kontrakter på op til 30 000 EUR vedrørende varer og tjenesteydelser og 60 000 EUR vedrørende arbejde.

<sup>68</sup> Skriftligt bidrag modtaget fra justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Estland.

<sup>69</sup> I 2021 blev Estland placeret som nr. 15 i Journalister Uden Grænsers internationale pressefrihedsindeks og rykkede dermed en tak ned i forhold til i 2020, men bevarede sin placering blandt medlemsstaterne (nr. 9).

<sup>70</sup> Republikken Estlands forfatning, §§ 44-46.

<sup>71</sup> Lov om medietjenester, § 15 og § 13.

<sup>72</sup> Lov om offentlig information.

<sup>73</sup> Lov om beskyttelse af personoplysninger (*Isikuandmete kaitse seadus*).

<sup>74</sup> Lov om ændring af loven om medietjenester.

<sup>75</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018 om ændring af direktiv 2010/13/EU.

<sup>76</sup> Rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Estland, s. 8.

<sup>77</sup> Input fra Estland til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 6.

<sup>78</sup> Artikel 30 i det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester.

<sup>79</sup> Oplysninger modtaget fra tilsynsmyndigheden for forbrugerbeskyttelse og teknik i forbindelse med landebesøget i Estland.

<sup>80</sup> Artikel 5 i det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester.

<sup>81</sup> Ifølge rapporten om retsstatssituationen 2020 fandtes der ingen specifikke lovbestemmelser om offentliggørelse af oplysninger om ejerskab, hvilket havde givet anledning til en vis bekymring (s. 8).

elektronisk, offentlig og gratis adgang til generelle oplysninger om iværksætterier gennem virksomhedsregistret, og ejerne af alle større kanaler er kendt af offentligheden<sup>82</sup>. Observatoriet for mediepluralisme 2021 (MPM 2021) anser stadig situationen i forbindelse med gennemsigtigheden af mediejerskab for at udgøre en mellemstor risiko, fordi den nye lov endnu ikke er vedtaget, og oplysninger om medieselskabernes faktiske ejerskab ikke altid er offentligt tilgængelige. Der er observeret en høj koncentration blandt nyhedsmedier i Estland<sup>83</sup>.

**Journalister er især blevet ramt af økonomiske problemer i forbindelse med covid-19-pandemien.** Ifølge interessenterne har pandemien primært haft økonomiske konsekvenser for mediepluralismen og beskyttelsen af journalister som følge af lavere beskæftigelse, navnlig for freelancere. For at afbøde virkningerne af udgiverens faldende reklameindtægter som følge af covid-19-pandemien iværksatte kulturministeriet to ansøgningsrunder for krisestøtte i 2020, som skulle gøre udgivere af dagblade og/eller ugeblade, herunder lokale aviser, mere økonomisk bæredygtige. Momssatsen for digitale udgivelser blev desuden sænket fra 20 % til 9 % svarende til niveauet for papirudgivelser. Det øgede antal digitale abonnementer har hjulpet udgiverne med at afbøde virkningerne af de lavere reklameindtægter<sup>84</sup>.

**Retten til aktindsigt er retligt og formelt beskyttet i forfatningen, men den praktiske gennemførelse kan variere.** Interessenter påpegede i lighed med sidste år, at den offentlige forvaltning i visse tilfælde har en tendens til at nægte og/eller forhale borgernes adgang til offentlige oplysninger. Nogle ministerier fortolker angiveligt de fastsatte undtagelser fra oplysningskravene, såsom kravene om databeskyttelse, bredt<sup>85</sup>. Det medfører forskelle i praksis for aktindsigt. Denne konklusion understøttes af MPM 2021, som fastholder, at der består en mellemstor risiko med hensyn til beskyttelse af retten til information<sup>86</sup>.

**Der er ikke rapporteret om alvorlige systematiske trusler mod journalister.** De omfattende rammer for beskyttelse af journalister er ikke blevet ændret, siden rapporten om retsstatssituationen 2020 udkom. I MPM 2021 anses det stadig for en risiko, at injurier ikke er blevet afkriminaliseret og straffes med en bøde eller fængsling i op til to år<sup>87</sup>. Siden rapporten om retsstatssituationen 2020 udkom, blev der udsendt to varsler fra Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed. Varslerne vedrører love, der indskrænker mediefriheden<sup>88</sup>. Det første varsel er blevet håndteret

<sup>82</sup> 2021 Media Pluralism Monitor, country report for Estonia, s. 11, og rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Estland, s. 8. Virksomhedsregistret kan findes her: <https://www.rik.ee/en/e-business-register>.

<sup>83</sup> 2021 Media Pluralism Monitor, country report for Estonia, s. 11. De fire største ejere har en samlet markedsandel på 74 % for radio og 68 % for aviser. De fire største onlinenyhedsmedier har en samlet markedsandel på ca. 60 %. Top4-indekset for koncentrationen på tværs af medierne ligger på 92 %.

<sup>84</sup> Det Internationale Presseinstitut, Strong newspaper traditions and trust advance digital subscriptions in Estonia — 22. december 2020.

<sup>85</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Estland. Se også rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Estland, s. 8 og 9.

<sup>86</sup> 2021 Media Pluralism Monitor, country report for Estonia, s. 9.

<sup>87</sup> 2021 Media Pluralism Monitor, country report for Estonia, s. 9.

<sup>88</sup> Reply by the Government of Estonia to the Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists concerning the Results of Investigation Remain Offline Amid Ongoing Lawsuit Against Estonian Public Broadcaster and Journalists Mihkel Kärmas and Anna Pihl. Den første sag vedrørte påstået uautoriseret overvågning foretaget af journalister, der undersøgte uddannelses- og videnskabsministeren, og en påstand om, at justitsministeren havde bedt anklagemyndigheden om at se på sagen. Varslet er blevet håndteret. Myndighederne præciserede, at justitsministerens hensigt var at indhente oplysninger om, hvordan den relevante lov burde fortolkes i

efterfølgende, og med hensyn til det andet har regeringen svaret, at det vedrører en civil sag ved en uafhængig retsinstans, som regeringen ikke har mulighed for at blande sig i.

#### **IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRGSMÅL VEDRØRENDE DEN DEMOKRATISKE KONTROL OG BALANCE**

Estland er en parlamentarisk republik med et etkammerparlament, hvor den øverste domstols kontrolkammer for forfatningsret kan foretage en efterfølgende kontrol af forfatningsmæssigheden, som på visse betingelser kan baseres på en forfatningsmæssig klage<sup>89</sup>. Ud over retssystemet spiller også justitskansleren (ombudsmanden) en rolle i systemet for demokratisk kontrol og balance. Inddragelsen af borgere og interesser understøttes af avanceret informations- og kommunikationsteknologi.

**Justitsministeriet arbejder videre med et projekt, der skal forbedre processen for vedtagelse af love.** Justitsministeriet arbejder på nye metoder til forbedring af lovgivningsprocessen, navnlig med hensyn til høring af interesser. Projektet vedrørende "samskabende arbejde" sigter mod at forbedre den politiske beslutningstagning og navnlig interessenternes inddragelse. Det har til formål at sikre, at lovgivningspolitikken er inkluderende, forudsigelig og videnbaseret, og at give borgerne et godt overblik over regeringens planer på et meget tidligt tidspunkt. Det skal også forbedre gennemsigtigheden og forenkle koordineringen ved brug af moderne digitale værktøjer. Tidsplanen for gennemførelsen af projektet indgår i de nye 2030-retningslinjer for udvikling af lovgivningspolitikken, som parlamentet vedtog i november 2020. Det overordnede formål med disse retningslinjer er at sikre et ensartet grundlag for lovgivningen og at skabe klare forventninger, som interessenterne og samfundet kan basere deres deltagelse i lovgivningsprocessen på. Det endelige mål er at forbedre kvaliteten og reducere mængden af ny lovgivning<sup>90</sup>.

**Lovændringer har givet sundhedsstyrelsen og regeringen beføjelser til at håndtere covid-19-pandemien uden at skulle indføre nødretstilstand.** Som det fremgår af rapporten om retsstatssituationen 2020, erklærede Estland national nødretstilstand fra den 12. marts 2020 til den 18. maj 2020, og premierministeren blev udnævnt til leder af nødretstilstanden. De bekendtgørelser, som premierministeren udstedte i denne rolle, kunne prøves ved forvaltningsdomstolen, men var ikke underlagt parlamentets eller præsidentens kontrol. Den 17. maj 2020 vedtog parlamentet en række ændringer af loven om forebyggelse og bekæmpelse af smitsomme sygdomme, som gav sundhedsstyrelsen og regeringen beføjelse til at træffe foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af covid-19-pandemien<sup>91</sup>. Regeringen kan med støtte i denne lovgivning indføre midlertidige restriktioner, såfremt de enkelte restriktioner afspejler problemets omfang og beskaffenhed på det pågældende

---

praksis, og ikke at anmode om, at der blev indledt en undersøgelse. Anklagemyndigheden er ikke gået videre med denne sag. Det andet varsel vedrørte et retsligt påbud om fjernelse af et undersøgende program og artikler udarbejdet af to journalister fra den nationale estiske radio- og tv-selskab i forbindelse med en igangværende retssag. Regeringen svarede, at den verserende retssag er en civil sag ved en uafhængig domstol, som regeringen ikke har mulighed for at gribe ind i.

<sup>89</sup> § 4 i loven om forfatningsdomstolen — klager til den øverste domstols kontrolkammer for forfatningsret kan indgives af Republikkens præsident, justitskansleren, lokale myndigheder og *Riigikogu* (parlamentet).

§ 9 i loven om forfatningsdomstolen — den forfatningsmæssige prøvelse kan også baseres på en dom eller en kendelse.

<sup>90</sup> 2030-retningslinjerne for udvikling af lovgivningspolitikken.

<sup>91</sup> § 28 i loven om forebyggelse og bekæmpelse af smitsomme sygdomme.

tidspunkt og er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet<sup>92</sup>. Ifølge sin forretningsorden og sine interne regler fører parlamentet tilsyn med den udøvende magts aktiviteter efter den almindelige procedure<sup>93</sup>. Parlamentet har arbejdet videre under pandemien, og der er truffet en række foranstaltninger for at minimere den fysiske kontakt og dermed mindske smitterisikoen<sup>94</sup>.

**Alle regeringsbekendtgørelser vedrørende covid-19-pandemien indeholder oplysninger om, hvordan de kan indbringes for en klageinstans<sup>95</sup>.** Den øverste domstol har desuden fastslået, at en person kan klage over en generel bekendtgørelse inden for 30 dage efter den dato, hvor bekendtgørelsen har fået virkning over for denne person<sup>96</sup>. I perioden fra foråret 2020 til den 1. marts 2021 modtog forvaltningsdomstolen i Tallinn ca. 40 klager, hvoraf halvdelen er blevet behandlet<sup>97</sup>. En begæring om iværksættelse af forfatningsmæssig prøvelse blev forelagt for den øverste domstol. I denne sag erklærede kammeret for forfatningsret, at en klausul i et regulativ fra kulturministeren, som indeholdt betingelser for statslig støtte til scenekunstinstitutioner, var uforenelig med det forfatningsmæssige krav om ligebehandling<sup>98</sup> og derfor var ugyldig<sup>99</sup>.

**Justitskanslerens kontor blev akkrediteret med A-status som national menneskerettighedsinstitution.** Proceduren for akkreditering hos den globale alliance af nationale menneskerettighedsinstitutioner (GANHRI) blev indledt i 2019 og forsinket som følge af covid-19-pandemien. I december 2020 blev processen afsluttet, og justitskansleren modtog akkrediteringen. Som beskrevet i rapporten om retsstatssituationen 2020 fik kontoret nye opgaver som national menneskerettighedsinstitution, bl.a. med hensyn til indsatsen i tilknytning til FN's traktater og mekanismerne for beskyttelse af menneskerettigheder<sup>100</sup>. Justitskansleren blev på grund af det udvidede mandat tildelt flere menneskelige og økonomiske ressourcer, som synes at være tilstrækkelige til, at kontoret kan udføre sine opgaver på en hensigtsmæssig måde. Hvis institutionens ressourcer er utilstrækkelige, kan

---

<sup>92</sup> Alle bekendtgørelser fra regeringen offentliggøres og gøres tilgængelige online — <https://www.riigiteataja.ee/index.html> og <https://www.kriis.ee/et>.

<sup>93</sup> Dette omfatter bl.a. forespørgsler fra parlamentsmedlemmer, spørgetiden i parlamentet, hvor premierministeren og ministrene besvarer mundtlige spørgsmål fra parlamentsmedlemmer, skriftlige spørgsmål fra parlamentsmedlemmer og behandling af kollektive forslag. Se § 139, § 142 og § 147 i loven om *Riigikogus* forretningsorden og interne regler. Se også loven om svar på meddelelser og anmodninger om redegørelser og indgivelse af kollektive forslag — kollektiv appel til *Riigikogu* med mindst 1 000 støtteunderskrifter vedrørende ændringer af eksisterende lovgivning eller forbedringer af samfundslivet. Der er i forbindelse med covid-19 blevet forelagt to kollektive forslag for *Riigikogu*: den 15. december 2020 det kollektive forslag "Coronaforanstaltninger er ikke berettigede. Det er på tide at vende tilbage til hverdagen!" og den 19. maj 2020 det kollektive forslag "Vi kræver, at regeringen ophæver lov 165 SE".

<sup>94</sup> Input fra Estland til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 10.

<sup>95</sup> "Der kan klages over denne bekendtgørelse ved at indgive en klage i henhold til den procedure, der er fastsat i forvaltningsloven, inden for 30 dage efter den dag, hvor den pågældende er blevet eller burde være blevet bekendt med bekendtgørelsen. Der kan også klages over bekendtgørelsen ved at indbringe den for en forvaltningsdomstol i henhold til den procedure, der er fastsat i den administrative retsplejelov, inden for 30 dage efter datoen for offentliggørelse af denne bekendtgørelse."

<sup>96</sup> Den øverste domstols kammer for forfatningsretskendelse nr. 3-19-557 af 5. september 2019.

<sup>97</sup> Der er f.eks. modtaget klager over forpligtelsen til at bære mundbind, inddragelsen af skoleferier og kravet om fjernundervisning.

<sup>98</sup> Forfatningens § 12.

<sup>99</sup> Den øverste domstols kammer for forfatningsrets dom nr. 5-20-6 af 22. december 2020.

<sup>100</sup> Se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Estland, s. 11 — den nationale forebyggende mekanisme i henhold til FN's konvention om tortur og den nationale overvågningsmekanisme i henhold til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

den anmode parlamentet om midler, hvilket som regel efterkommes<sup>101</sup>. Ud over de nye funktioner og de almindelige opgaver, der varetages af ombudsmanden, har justitskansleren adskillige andre beføjelser. Kansleren har ret til at indgive begæring om forfatningsmæssig prøvelse og ret til at indlede disciplinærsager mod dommere og udgør et mellemlid mellem borgerne og den øverste domstol. Institutionen selv fungerer som filtreringsmekanisme for borgernes anmodninger om forfatningsmæssig prøvelse, der i sidste ende sendes til den øverste domstols kammer for forfatningsret. Justitskansleren kan af egen drift eller efter anmodning fra en borger indlede disciplinærsager mod dommere, som kun omhandler dommernes adfærd og opfyldelsen af deres forpligtelser og ikke kan vedrøre det materielle indhold af deres afgørelse<sup>102</sup>. Denne beføjelse udøves i samarbejde med den øverste domstol for at undgå overlappinger mellem anmodninger og sager.

**Civilsamfundsprogrammet for 2021-2024 blev udarbejdet som led i et samarbejde mellem indenrigsministeriet og civilsamfundet.** Med udgangspunkt i det estiske koncept for udvikling af civilsamfundet<sup>103</sup> fremmer regeringen civilsamfundet via det nye civilsamfundsprogram for 2021-2024, der erstattede den tidligere udviklingsplan for civilsamfundet for 2021-2030. I det nye program lægges der mere vægt på at opbygge et strategisk partnerskab mellem civilsamfundsorganisationer og offentlige institutioner<sup>104</sup>. Denne samarbejdspraksis er blevet fulgt siden programmets start, hvor civilsamfundsorganisationer blev inddraget i processen, og interessenterne beskrev samarbejdet mellem indenrigsministeriet, der var ansvarligt for projektet, og civilsamfundsorganisationerne i forbindelse med dette projekt som samskabelse<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Estland (bl.a. fra justitskanslerens kontor).

<sup>102</sup> Se også <https://www.oiguskantsler.ee/en/other-duties>.

<sup>103</sup> Civilsamfundets opgave og målsætninger er nedskrevet i et strategidokument ved navn EKAK (det estiske koncept for udvikling af civilsamfundet). I dette strategidokument beskrives de offentlige myndigheders og civilsamfundets komplementære roller. EKAK indeholder principper, mekanismer og prioriteter for samarbejdet i forbindelse med udformning og gennemførelse af offentlige politikker og opbygning af civilsamfundet. EKAK omhandler tværsektorielle spørgsmål såsom deltagelse i den politiske beslutningstagning, finansiering, udlicitering af offentlige tjenester, bevidstgørelse og folkeoplysning, frivilligt arbejde og velgørenhed.

<sup>104</sup> Input fra Estland til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 11.

<sup>105</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Estland.



## Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge\*

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

2030-retningslinjerne for udvikling af lovgivningspolitikken — [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika\\_pohialused\\_aastani\\_2030\\_sk\\_luhike\\_versio\\_on.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_pohialused_aastani_2030_sk_luhike_versio_on.pdf)

Begrundelsen vedrørende § 45, stk. 1<sup>1</sup>, i loven om domstolene.

Begrundelsen vedrørende § 45<sup>2</sup> i loven om domstolene.

Begrundelsen vedrørende § 58<sup>3</sup> i loven om domstolene.

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

Den estiske regering (2020), *Reply by the Government of Estonia to the Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists concerning the Results of Investigation Remain Offline Amid Ongoing Lawsuit Against Estonian Public Broadcaster and Journalists Mihkel Kärmas and Anna Pihl* (<https://rm.coe.int/estonia-reply-eng-results-of-investigation-remain-offline-amid-ongoing/1680a134c9>).

Den estiske regering (2021), *Good Practice In Communicating With Lobbyists For Officials* (<https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/good-practice-communicating-lobbyists>).

Den estiske regering (2021), *Governance agreement for 2021–2023*. (<https://valitsus.ee/en/governance-agreement-2021-2023>).

Den estiske regering (2021), *Guidelines For Ministers And Their Advisers To Avoid Conflicts Of Interest* (<https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/guidelines-ministers-and-their-advisors-avoid-conflicts-interest>).

Den estiske regering (2021), *Regeringens gennemførelsesdagsorden* — mødet den 11. marts 2021 (<https://valitsus.ee/uudised/valitsuse-113-istungi-kommenteeritud-paevakord>).

Den estiske regering, strategien for bekæmpelse af korruption for 2013-2020.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 9. marts 2021, Bilgen mod Tyrkiet, sag 1571/07, ECLI:CE:ECHR:2021:0309JUD000157107.

Det Internationale Presseinstitut (2020), *Strong newspaper traditions and trust advance digital subscriptions in Estonia* — 22. december 2020 (<https://ipi.media/strong-newspaper-traditions-and-trust-advance-digital-subscriptions-in-estonia/>).

En instruktionsvideo om lobbyvirksomhed med en test, der tages efter hvert modul. Se venligst <https://www.youtube.com/watch?v=h5ay5g2dC0U>

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

Europa-Kommissionen (2020), *Rapport om retsstatssituationen 2020* — *retsstatssituationen i Den Europæiske Union*.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018 om ændring af direktiv 2010/13/EU om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester) i betragtning af de ændrede markedsforhold, EUT L 303, s. 69.

Europarådet, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists, <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>.

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



Finansministeriet (2020), *Retningslinjer for offentlige indkøb i nødsituationer og følgerne heraf* (<https://www.rahendusministeerium.ee/et/juhised-riigihangete-kohta-seoses-eriolukorraga-ja-selle-tagajargedega>).

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

Greco (2013), Fourth evaluation round — Evaluation report on Estonia corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutor.

Greco (2021), Fifth evaluation round — Compliance report on Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies.

Journalister uden Grænser — Estland (<https://rsf.org/en/estonia>).

Justitsministeriet (2020), *Statistikker vedrørende korrupsion for 2020* (<https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2020/korruptsioon-ja-majanduskuriteod/>).

Justitsministeriet, Anti-corruption plan 2021-2025 ([handlingsplan for bekæmpelse af korrupsion for 2021-2025 | det estiske patentkontor \(korruptsioon.ee\)](#)).

*KredEx extraordinary measures for companies to relieve the impact of corona crisis.* (<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=14763&AuditId=2517>).

Parlamentets særlige antikorrupsionsudvalg (2020), *Udgangspunkter for det særlige udvalg for regulering af lobbyvirksomhed* — 11. december 2020. (<https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2020/12/Riigikogu-korruptsioonivastase-erikomisjoni-lähtepunktid-lobitöökäsitlemisel.pdf>).

Rigsrevisionen (2020), *KredEx extraordinary measures for companies to relieve the impact of corona crisis* (<https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2517/language/en-US/Default.aspx>).

Riigikogu (det estiske parlament), forslag, lov om ændring af loven om bekæmpelse af korrupsion (gennemførelse af Grecos anbefalinger og offentlig begrænsning af erklæringer om sikkerhedsagenturers lederes interesser) 323 SE. <https://www.riigikogu.ee>

Transparency International (2021), 2020 Corruption Perception Index.

## Bilag II: Landebesøg i Estland

Kommissionens tjenestegrene afholdt i marts 2021 virtuelle møder med:

- Anklagemyndigheden
- Den estiske dommerforening
- Den øverste domstol og domstolsrådet
- Det estiske advokatsamfund
- Det estiske presseråd og det estiske journalistforbund
- Det særlige antikorrupsionsudvalg
- Estlands interne sikkerhedstjeneste
- Finansministeriet
- Indenrigsministeriet
- Justitskanslerens kontor
- Justitsministeriet
- Kulturministeriet
- Netværket af estiske nonprofitorganisationer
- Politi- og grænsepolitistyrelsen
- Rigsrevisionen
- Tilsynsmyndigheden for forbrugerbeskyttelse og teknik
- Transparency International Estonia
- Udenrigsministeriet
- Udvalget for overvågning af finansieringen af politiske partier

\* Kommissionen mødtes også med følgende organisationer på en række horisontale møder:

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

- Reporters without Borders
- Transparency International EU