



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 20.7.2021
SWD(2021) 708 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

**Informe sobre el Estado de Derecho en 2021
Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Estonia**

que acompaña al documento

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Informe sobre el Estado de Derecho en 2021
Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea**

{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}

RESUMEN

La digitalización avanzada del sistema judicial ha demostrado ser el factor determinante para garantizar la resiliencia del sistema judicial estonio frente a los retos planteados por la pandemia de COVID-19. «E-File», un sistema que permite la comunicación electrónica dentro del sistema judicial, se está desarrollando con nuevas funcionalidades acompañadas de formación y ha contribuido a que los tribunales resuelvan eficazmente los asuntos entrantes. Se han ampliado las competencias de los presidentes de los órganos jurisdiccionales: cuando fuera necesario para la adecuada administración de la justicia, trasladar a los jueces sin consentimiento, en situaciones extraordinarias y por un tiempo limitado, para transferir asuntos y solicitar la comisión de servicios de los jueces con su consentimiento. Estas competencias deben utilizarse para hacer frente a posibles retrasos en los tribunales y situaciones de emergencia relacionadas con el elevado número de casos de migración y asilo. La promoción de los jueces se hizo más transparente, mediante la modificación de los criterios de evaluación de los jueces de primera instancia para introducir un procedimiento de recogida de información sobre los candidatos.

El marco estratégico de lucha contra la corrupción ha seguido desarrollándose desde el informe del año pasado con un nuevo Plan de Acción Nacional para 2021-2025, que fue adoptado por el Gobierno en 2021. El Plan de Acción refuerza la participación de los ministerios en la coordinación y aplicación de las medidas de lucha contra la corrupción y desarrolla la participación de la sociedad civil en dicha lucha. Por lo que se refiere al enjuiciamiento de los delitos de corrupción, el sistema de justicia penal ha demostrado ser eficaz a la hora de identificar casos de corrupción de alto nivel. Las medidas para reforzar la vertiente preventiva incluyen nuevas directrices no vinculantes para los grupos de presión y los conflictos de intereses, aunque carecen de normas de aplicación claras. Actualmente el procedimiento legislativo para adoptar normas exhaustivas sobre protección de los denunciantes está en marcha y se espera que finalice a finales de este año. Se ha actualizado el sistema para declarar el patrimonio con el fin de obligar a los asesores políticos de los ministros a presentar una declaración de intereses económicos. Además, el Gobierno ha anunciado que tiene la intención de reforzar el marco de financiación de los partidos políticos.

En cuanto a la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, el Gobierno ha propuesto proyectos legislativos para reforzar la independencia del regulador de los medios de comunicación y aumentar la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación. En general, el derecho de acceso a la información está protegido jurídica y formalmente en la Constitución, pero las prácticas de divulgación reales pueden variar de un organismo público a otro. Desde el Informe sobre el Estado de Derecho de 2020, el marco global para la protección de los periodistas se ha mantenido estable. La actual pandemia de COVID-19 ha provocado una disminución de los ingresos publicitarios, lo que ha afectado a la pluralidad de los medios de comunicación y a los periodistas en términos económicos, ya que ha reducido la seguridad laboral del sector, especialmente en lo que se refiere a los trabajadores autónomos. El Gobierno ha adoptado varias medidas de apoyo para abordar estas inquietudes.

Estonia sigue mejorando su desarrollado sistema de controles y equilibrios a través de nuevos proyectos encaminados a lograr un proceso legislativo más inclusivo. La Canciller de Justicia ha ampliado sus competencias y obtenido la acreditación de categoría A como institución nacional de derechos humanos, para el pleno cumplimiento de los Principios de París de las

Naciones Unidas. El nuevo programa de la sociedad civil fue creado conjuntamente por el Gobierno y la sociedad civil, y hace hincapié en la creación de una asociación estratégica entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas. El Gobierno estonio declaró una situación de emergencia entre marzo y mayo de 2020. Desde entonces, una serie de modificaciones de la legislación han conferido a la Junta de Salud y al Gobierno las competencias necesarias para hacer frente a la pandemia de COVID-19. Todas las órdenes del Gobierno relacionadas con la pandemia de COVID-19 contienen información sobre cómo pueden impugnarse legalmente.

I. SISTEMA JUDICIAL

El sistema judicial estonio consta de tres niveles: cuatro juzgados comarcales (que conocen de todos los asuntos civiles, penales y los relativos a delitos menos graves) y dos Tribunales de lo Contencioso-Administrativo de primera instancia, dos Tribunales Regionales de segunda instancia (encargados de revisar las decisiones de los juzgados comarcales y de los tribunales de lo contencioso-administrativo) y el Tribunal Supremo de la más alta instancia, que revisa las sentencias de los órganos jurisdiccionales mediante procedimientos de casación y también es el órgano jurisdiccional de control de la constitucionalidad. El Tribunal Supremo administra sus propias operaciones y presupuesto, mientras que el Consejo del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia administran conjuntamente los tribunales de primera y segunda instancia. El primero es un organismo no permanente que, entre otras, ostenta facultades relacionadas con el mapa judicial y los recursos del poder judicial, y participa en el debate sobre la administración de los órganos jurisdiccionales. Los jueces de los tribunales de primera y segunda instancia son nombrados por el presidente de la República a propuesta del Tribunal Supremo en pleno¹. La Fiscalía es un órgano gubernamental bajo el control del Ministerio de Justicia, que desempeña sus tareas de forma independiente. Está gestionada por el Fiscal General, en particular en lo relativo al nombramiento y la carrera de los fiscales². El Colegio de Abogados de Estonia es una asociación profesional independiente y autónoma³. Cualquier persona interesada o el propio Consejo del Colegio de Abogados⁴ pueden incoar un procedimiento disciplinario contra abogados ante el Tribunal de Honor⁵. Estonia participa en la Fiscalía Europea.

Independencia

El nivel de independencia judicial percibida ha mejorado considerablemente y actualmente se sitúa a un nivel elevado para el público en general y medio para las empresas. Por lo que respecta al público en general, el 66 % percibe que el nivel de independencia judicial es bastante alto o muy alto, lo cual supone una mejora considerable frente a 2020 (57 %), y continúa reflejando una tendencia positiva. En cuanto a las empresas, el 57 % considera que el nivel de independencia judicial es bastante alto y muy alto, lo que invirtió la tendencia a la baja que se registraba anteriormente (39 % en 2020)⁶. El nivel de independencia judicial percibido ha aumentado tanto para el público en general como para las empresas desde 2016.

¹ El Tribunal Supremo en pleno es la instancia más alta del Tribunal Supremo. Está formado por los diecinueve magistrados del Tribunal Supremo. El Tribunal Supremo en pleno es convocado y presidido por el Presidente del Tribunal Supremo.

² El Fiscal General ejerce el control de supervisión en la Fiscalía, y los fiscales generales ejercen el control de supervisión en las fiscalías de distrito. Gráficos 55 y 56 del Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2021.

³ Artículo 2, apartado 1, de la Ley del Colegio de Abogados.

⁴ Artículo 16, apartado 1, de la Ley del Colegio de Abogados.

⁵ Artículo 15, apartado 1, y artículo 15, apartado 3, de la Ley del Colegio de Abogados: el Tribunal de Honor está formado por cuatro abogados jurados elegidos por la Junta General del Colegio de Abogados, dos jueces elegidos por el Tribunal en pleno y un jurista designado por el Consejo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Tartu.

⁶ Gráficos 48 y 50 del Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2021. El nivel de percepción de la independencia judicial se clasifica de la siguiente manera: muy bajo (menos del 30 % de los encuestados perciben un nivel bastante alto o muy alto de independencia judicial); bajo (entre el 30 % y el 39 %), medio (entre el 40 % y el 59 %), alto (entre el 60 % y el 75 %) y muy alto (por encima del 75 %).

Se han ampliado las competencias de los presidentes de tribunal para cubrir el traslado de jueces sin consentimiento en situaciones extraordinarias y por un tiempo limitado, así como para solicitar la comisión de servicio de jueces con su consentimiento. Con el fin de abordar los retrasos en los tribunales y la situación de emergencia relacionada con el elevado número de casos de migración y asilo, en junio de 2020 entraron en vigor una serie de modificaciones de la Ley del Poder Judicial, que permiten el traslado de jueces sin su consentimiento. Cuando sea necesario para una buena administración de justicia, un juez podrá ser trasladado temporalmente, sin su consentimiento, mediante decisión del presidente del tribunal, a un tribunal administrativo para que examine las solicitudes de internamiento de nacionales de terceros países⁷. Este traslado solo puede realizarse en una situación de emergencia⁸ y está sujeto a control judicial ante el Tribunal Supremo. El hecho de que el traslado sea temporal, para una situación específicamente determinada y sujeta a control judicial, junto con el hecho de que no sea decidido por el poder ejecutivo, constituye una garantía importante. El Consejo de Europa recomienda que el traslado de jueces sin su consentimiento esté sujeto a tales garantías⁹. Las mismas modificaciones ampliaron la posibilidad de transferir un asunto a otro órgano jurisdiccional sin cambiar de jurisdicción¹⁰. A petición del presidente de un tribunal comarcal o de un tribunal administrativo, los presidentes de los tribunales de circuitos podrán, mediante decisión conjunta, transferir un asunto, decisión que puede tomarse sobre la base de elementos generales¹¹, a otro órgano jurisdiccional de la misma instancia para que resuelva¹². Esta opción se utilizará como medida extraordinaria y no como solución permanente¹³. Las mismas modificaciones ampliaron la posibilidad de asignar a los jueces una plaza en comisión de servicios con su consentimiento. El presidente de un tribunal puede enviar a un juez, previo consentimiento de este y a petición del presidente de otro órgano jurisdiccional, para que resuelva un asunto ante otro órgano jurisdiccional de la misma instancia o de una instancia inferior cuando exista un riesgo real de que el órgano jurisdiccional en cuestión no pueda resolver los asuntos

⁷ Artículo 45 *ter*, apartado 1, de la Ley del Poder Judicial.

⁸ Exposición de motivos de la Ley del Poder Judicial para el artículo 45 *ter*. Esta transferencia es posible en una situación de emergencia provocada por la inmigración masiva, en la que los tribunales de lo contencioso-administrativo deben respetar plazos breves, y durante el tiempo que sea necesario hasta que dichos tribunales puedan ofrecer de nuevo la protección necesaria de los derechos de las partes con sus propios recursos. Aunque la Ley no menciona explícitamente los plazos específicos, reitera que esta comisión de servicios es temporal y que su duración está determinada por el Consejo del Poder Judicial.

⁹ Ningún juez debe recibir un nuevo nombramiento ni ser trasladado a otra función jurisdiccional sin dar su consentimiento, excepto en casos de sanciones disciplinarias o de reforma de la organización del sistema judicial. Véase el asunto CM/Rec(2010)12, apartado 52. Véase también el asunto Bilgen/Turquía (solicitud n.º 1571/07), de 9 de marzo de 2021, apartados 63 y 96.

¹⁰ Artículo 45 *bis*, apartado 1, de la Ley del Poder Judicial: solo es posible remitir un asunto de un tribunal comarcal a otro tribunal comarcal y desde un tribunal administrativo a otro tribunal administrativo.

¹¹ Artículo 45 *bis*, apartado 3, de la Ley del Poder Judicial: el Consejo del Poder Judicial puede establecer principios específicos para la remisión de asuntos a otro órgano jurisdiccional para que este los resuelva.

¹² Artículo 45, apartado 1 *bis*, de la Ley del Poder Judicial: esto es posible cuando resulte evidente que no es posible garantizar la administración de justicia con arreglo a los requisitos en el órgano jurisdiccional en el que el presidente presentó la solicitud.

¹³ Exposición de motivos de la Ley del Poder Judicial para el artículo 45, apartado 1 *bis*: cuando sea evidente que no es posible garantizar la administración de justicia con arreglo a los requisitos en el órgano jurisdiccional.

pendientes en un plazo razonable¹⁴. En tal caso, la comisión de servicios también está limitada en el tiempo¹⁵.

Se ha aumentado la transparencia en la promoción de los jueces. En diciembre de 2020, el Tribunal Supremo en pleno modificó los criterios para evaluar a los jueces de primera instancia cuando solicitan el puesto de juez de segunda instancia. Los criterios, que se publicaron por primera vez en 2015¹⁶, se han revisado para que cuenten con un procedimiento de recogida de información sobre los candidatos¹⁷, que debería contribuir a la transparencia del proceso de promoción de los jueces. La promoción profesional de los jueces se basa en concursos públicos en los que los jueces¹⁸ que aspiran a la promoción tienen igualdad de condiciones con los candidatos de otras profesiones jurídicas¹⁹. Este régimen modificado es especialmente pertinente teniendo en cuenta que en los próximos años se jubilarán numerosos jueces y será necesario que los sustituyan otros jueces que hayan sido nombrados o promocionados recientemente. El proceso de nombramiento de nuevos jueces para los tribunales de primera y segunda instancia es gestionado por la Comisión de Examen de los Jueces, sobre la base de un examen oral y escrito²⁰ y una evaluación de la idoneidad de los candidatos. Posteriormente, los candidatos seleccionados se presentan ante el Tribunal Supremo en pleno²¹, que formula una propuesta²² para su nombramiento al Presidente de la República²³. Los jueces de los tribunales de primera instancia promocionan a los tribunales de instancia superior mediante una resolución del Tribunal Supremo en pleno²⁴, basada en una entrevista y en la opinión de todos los miembros del tribunal al que postuló la persona²⁵. Las decisiones sobre promociones o nombramientos pueden recurrirse ante la Sala de Control Constitucional del Tribunal Supremo²⁶. Las partes interesadas han planteado la cuestión de la imparcialidad estructural de los magistrados que participan en el procedimiento de apelación,

¹⁴ Artículo 58 *quater*, apartado 1, de la Ley del Poder Judicial.

¹⁵ Exposición de motivos de la Ley del Poder Judicial para el artículo 58 *quater*: la comisión de servicios durará hasta que se resuelva el asunto específico por el cual que se realizó el traslado.

¹⁶ Los criterios figuran en un anexo al Reglamento interno del Tribunal Supremo y se han hecho públicos en respuesta a una recomendación del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) en la Cuarta ronda de evaluación, Informe de evaluación, apartado 99.

¹⁷ Criterios para seleccionar a los jueces que postulan al cargo de juez del tribunal de circuito y procedimiento para recoger información sobre los candidatos. Aprobado por el Tribunal Supremo en pleno el 15 de diciembre de 2020. El procedimiento de recogida de información sobre los candidatos existía antes de su introducción en el anexo del Reglamento interno del Tribunal Supremo, pero no era público.

¹⁸ Artículo 53 de la Ley del Poder Judicial.

¹⁹ Información recibida en el marco de la visita a Estonia. Los candidatos deberán ser abogados de renombre y tener experiencia.

²⁰ Un candidato a juez de un tribunal de circuito (tribunal de apelación) tiene que haber superado el examen de un juez antes de presentar su solicitud o debe quedar exento de ello (por ejemplo, si el candidato ya es juez de un tribunal de primera instancia o si está exento en virtud de la Ley del Poder Judicial, artículo 66, apartado 6). No existe un examen independiente para un juez de tribunal de circuito.

²¹ Artículo 69, apartado 3 *bis*, de la Ley del Poder Judicial: una persona afectada por una decisión de la Comisión de Examen de los Jueces puede interponer una apelación contra la decisión ante el Tribunal Supremo en pleno en un plazo de catorce días a partir de la fecha en que recibió la decisión. Artículo 30, apartado 2, inciso 3, de la Ley del Poder Judicial: el Tribunal Supremo en pleno resolverá las apelaciones interpuestas contra las decisiones de la Comisión de Examen de los Jueces.

²² La decisión sobre la propuesta se adopta por mayoría de los jueces del Tribunal Supremo en pleno presentes. Información recibida en el marco de la visita a Estonia. (A saber, del Tribunal Supremo y el Consejo del Poder Judicial).

²³ Artículo 55, apartado 1, de la Ley del Poder Judicial.

²⁴ Artículo 55, apartado 3 *bis*, de la Ley del Poder Judicial.

²⁵ Artículo 55 de la Ley del Poder Judicial.

²⁶ Tomar la decisión en un grupo de cinco jueces (de los diecinueve que conforman el conjunto del pleno).

aunque, en la práctica, hasta la fecha nadie ha presentado tal apelación. Además, cabe señalar que los miembros de la Sala de Control Constitucional²⁷, que han participado en la decisión de promoción o en la decisión sobre la propuesta de nombramiento, tienen la posibilidad de retirarse del procedimiento de recurso para resolver las posibles dudas sobre la imparcialidad estructural de la sala de apelaciones. Tras el nombramiento de un juez por primera vez, la Comisión de Examen de los Jueces evalúa a los jueces durante los tres primeros años, con arreglo a criterios establecidos en la legislación²⁸.

Calidad

El nivel avanzado de digitalización de la justicia ha permitido el funcionamiento continuo de los tribunales sin perturbaciones significativas durante la pandemia de COVID-19. Como se señala en el Informe sobre el Estado de Derecho de 2020, Estonia se encuentra entre los Estados miembros con mejores resultados en lo que respecta a la digitalización de la justicia. Esto ha permitido una transición fluida de la justicia presencial a la justicia a distancia durante la pandemia de COVID-19. Incluso antes de la pandemia, Estonia ya había introducido una solicitud de expediente judicial digital, equipó a todos los órganos jurisdiccionales con herramientas para realizar videoconferencias y permitía trabajar a distancia a los tribunales, las fiscalías y los profesionales del Derecho. En 2020 se desarrolló una sala de vistas virtual para permitir que los jueces, abogados y fiscales participaran en las vistas a distancia²⁹. Esta nueva herramienta digital no utiliza productos comerciales en nube. Permite que los usuarios se conecten sin necesidad de instalar ningún programa informático, así como retransmitir y grabar las vistas. Cada una de las vistas de la sala de vistas virtual tiene un nombre y una contraseña únicos, que no pueden reutilizarse una vez concluida la vista. Esta novedad iba acompañada de manuales para ayudar a los profesionales a utilizar la nueva herramienta. El Tribunal Supremo está desarrollando materiales y cursos de formación específicos adicionales para seguir desarrollando la formación en este ámbito. Además, en 2021 se presentará una nueva versión de e-File, un sistema para la comunicación electrónica en el sistema judicial, que permitirá cargar archivos y vídeos de gran tamaño en la plataforma en línea³⁰.

Eficiencia

El sistema judicial sigue funcionando de manera eficiente a pesar de los retos planteados por la pandemia de COVID-19. La duración de los procedimientos y los asuntos pendientes se encuentra entre las más bajas de la UE³¹. En 2020, los asuntos civiles

²⁷ Para los casos de apelación, constituyen un grupo de cinco jueces de un total de nueve.

²⁸ Con arreglo al requisito establecido en el artículo 100, apartado 2, de la Ley del Poder Judicial: los formatos normalizados para la presentación del dictamen del presidente del tribunal y del informe del juez supervisor, tienen en cuenta: 1) las estadísticas procesales de las cuestiones resueltas; 2) los conocimientos y capacidades profesionales (según la lista); 3) la participación en la formación (especialmente en el programa de formación en capacidades profesionales para los jueces de un tribunal de primera instancia y de un tribunal de apelación que asuman un cargo aprobado por el Consejo de Formación); y 4) las capacidades y características personales.

²⁹ Gráficos 40, 41 y 44, cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2021. Entre otras características, el sistema judicial permite: celebrar vistas judiciales íntegramente en línea; la admisión de pruebas en formato digital; incoar un procedimiento en línea; la presentación de una solicitud de asistencia jurídica gratuita en línea; el acceso en línea a los casos en curso y cerrados; la entrega de documentos judiciales oficiales por vía electrónica; el pago de tasas judiciales en línea.

³⁰ Información recibida en el marco de la visita a Estonia. (facilitada por el Ministerio de Justicia).

³¹ Gráficos 6 a 21, cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2021.

se resolvieron en los juzgados comarcales con la misma eficiencia que en 2019 (en una media de 95 días), los asuntos penales se resolvieron más lentamente que en 2019 (en una media de 255 días en los procesos penales generales, de 34 días en los procesos simplificados y de 47 días en el caso de los asuntos relativos a delitos menos graves)³². En los tribunales de primera instancia, los asuntos administrativos se resolvieron algo más lentamente que en 2019³³ (en una media de 126 días)³⁴. El plazo medio de tramitación de las apelaciones fue de 192 días en asuntos civiles, 51 días en asuntos penales y 197 días en asuntos administrativos. La duración de los procedimientos judiciales en los asuntos civiles, mercantiles y contencioso-administrativos es inferior a la media de la UE (en términos de plazo de resolución) y la cantidad de asuntos pendientes suele ser de las más bajas de toda la Unión³⁵. En comparación con 2019, la tasa de resolución se redujo ligeramente por debajo del 100 %, pero, por lo general, los órganos jurisdiccionales pudieron resolver los asuntos recibidos.

II. MARCO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La estructura institucional de lucha contra la corrupción no ha cambiado en comparación con el Informe sobre el Estado de Derecho de 2020. El Ministerio de Justicia elabora, supervisa y coordina el Plan de Acción para la Estrategia de Lucha contra la Corrupción 2021-2025. El Comité Restringido de Lucha contra la Corrupción ejerce un control parlamentario sobre la aplicación de las medidas de lucha contra la corrupción. El Comité de Supervisión de la Financiación de los Partidos Políticos supervisa la financiación de los partidos políticos. La Oficina de Lucha contra la Corrupción de la Policía Judicial Nacional es una unidad especializada que se encarga de investigar los casos de corrupción, y el Departamento de Seguridad Interior se ocupa de investigar los delitos de corrupción cometidos por altos funcionarios del Estado y altos funcionarios a escala local en seis municipios de gran tamaño. La Fiscalía supervisa y dirige las instrucciones relativas a las investigaciones penales prejudiciales sobre delitos de corrupción y representa el interés público ante los órganos jurisdiccionales.

La percepción de los expertos y directivos de empresas es que el nivel de corrupción en el sector público en Estonia sigue siendo relativamente bajo. En el Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional de 2020, Estonia obtiene una puntuación de 75/100 y ocupa el puesto 6.º en la Unión Europea y el 17.º en el mundo³⁶. Esta percepción ha mejorado³⁷ en los últimos cinco años³⁸.

³² Véase el Informe sobre el Estado de Derecho de 2020, capítulo por país sobre la situación del Estado de Derecho en Estonia, p. 5. En 2019, los asuntos penales se resolvieron en una media de 226 días en procesos penales generales, 28 días en procesos simplificados y 46 días en asuntos relativos a delitos menos graves. En los órganos jurisdiccionales de primera instancia, los asuntos contenciosos-administrativos se resolvieron en una media de 123 días.

³³ Véase la referencia anterior. En primera instancia, los asuntos contencioso-administrativos se resolvieron en un promedio de 123 días.

³⁴ Aportación de Estonia al Informe sobre el Estado de Derecho de 2021, p. 4.

³⁵ Gráficos 6 a 16, cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2021.

³⁶ Transparencia Internacional, Índice de percepción de la corrupción de 2020, pp. 2-3. El nivel de corrupción percibida se clasifica de la siguiente manera: bajo (la percepción de la corrupción en el sector público entre los expertos y los directivos de empresas es superior a 79 puntos), relativamente bajo (entre 79 y 60 puntos), relativamente alto (entre 59 y 50 puntos) y alto (menos de 50 puntos).

³⁷ En 2015, la puntuación fue de 70, mientras que en 2020 fue de 75. La puntuación aumenta o disminuye significativamente cuando cambia más de cinco puntos; mejora/empeora (cambia entre 4 y 5 puntos); es relativamente estable (cambia entre 1 y 3 puntos) en los últimos cinco años.

Se ha revisado el marco estratégico de lucha contra la corrupción. El nuevo Plan de Acción de Lucha contra la Corrupción para 2021-2025³⁹, adoptado por el Gobierno en enero de 2021, tiene ocho prioridades principales⁴⁰. El plan puede considerarse un paso adelante importante en comparación con la estrategia anterior, ya que su objetivo es completar el marco jurídico de lucha contra la corrupción con la regulación de los grupos de presión y disposiciones legales para la protección de los denunciantes. La implementación del nuevo Plan de Acción será coordinada por el Ministerio de Justicia a través de la red anticorrupción⁴¹.

En el marco del Plan de Acción para 2021-2025, se han otorgado nuevas responsabilidades a la red de lucha contra la corrupción existente. Los principales objetivos de la red de lucha contra la corrupción son desarrollar y compartir las mejores prácticas, promover la cooperación y el aprendizaje mutuo y el intercambio de experiencias, así como supervisar las actividades previstas en el Plan de Acción⁴². La red, que en un principio estaba compuesta por coordinadores de la lucha contra la corrupción de cada ministerio, se ha ampliado para que incluya a representantes de la policía, la sociedad civil, el Parlamento, el Parlamento, la Oficina Nacional de Auditoría y otras partes interesadas externas ocasionales⁴³. Está previsto que la red se reúna de cuatro a cinco veces al año y, según las autoridades y la sociedad civil, será un actor clave en la implementación del Plan de Acción. Está previsto que la red se amplíe y se sigan desarrollando asociaciones estratégicas. Tanto las autoridades como la sociedad civil consideran buena la cooperación entre las autoridades y las organizaciones que forman parte de la red⁴⁴.

El sistema de justicia penal para investigar y perseguir la corrupción dispone de recursos adecuados y funciona correctamente, aunque falta apoyo especializado a los fiscales. En 2020 se registraron 78 notificaciones de delitos de corrupción⁴⁵ y se iniciaron 56 procedimientos penales⁴⁶. El sistema de justicia penal ha demostrado ser eficaz a la hora de detectar casos de corrupción: actualmente están en curso cuatro casos de corrupción de alto nivel⁴⁷, entre ellos el reciente caso relacionado con el proyecto de desarrollo de Porto Franco en Tallin, que dio lugar a la dimisión del Gobierno anterior en enero de 2021. En la Fiscalía General hay dos fiscales del Estado y un fiscal adjunto que trabajan en delitos relacionados con la corrupción. En la Fiscalía de Distrito hay seis fiscales especializados y cuatro fiscales

³⁸ Los datos del Eurobarómetro sobre la percepción de la corrupción y la experiencia de los ciudadanos y las empresas, notificados el año pasado, se actualizan cada dos años. Los conjuntos de datos más recientes son el Eurobarómetro especial n.º 502 (2020) y el Eurobarómetro Flash n.º 482 (2019).

³⁹ Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Corrupción para 2021-2025.

⁴⁰ Las ocho prioridades principales del nuevo Plan de Acción de Lucha contra la Corrupción son las siguientes: i) transparencia de las actividades estatales; ii) transparencia de las actividades de las administraciones locales; iii) un entorno empresarial justo; iv) sensibilización; v) protección de los denunciantes; vi) transparencia sectorial; vii) investigación de los delitos de corrupción; viii) evaluación de impacto de las políticas de lucha contra la corrupción.

⁴¹ Los socios enumerados en el Plan de Acción son la Policía y la Guardia de Fronteras, la Oficina Nacional de Auditoría, Transparencia Internacional Estonia y la Cámara Estonia de Comercio e Industria.

⁴² Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Corrupción para 2021-2025, punto 4.

⁴³ Aportación escrita recibida por el Ministerio de Justicia en el marco de la visita a Estonia.

⁴⁴ Información recibida en el marco de la visita a Estonia.

⁴⁵ Un aumento de nueve con respecto a 2019.

⁴⁶ Estadísticas sobre delitos de corrupción para el año 2020.

⁴⁷ Tres de ellos se encuentran en la fase de investigación; en un caso, el escrito de acusación fue remitido a los tribunales.

adjuntos responsables de los casos de corrupción⁴⁸. Los recursos humanos dedicados a las investigaciones de casos de corrupción parecen suficientes, teniendo en cuenta el número de casos en curso. Sin embargo, es necesario que profesionales como expertos en contratación pública y auditores proporcionen apoyo especializado a los fiscales⁴⁹. El Plan de Acción sobre la Lucha contra la Corrupción prevé que la Fiscalía desarrolle capacidad analítica y de procedimiento en el ámbito de la corrupción empresarial y los delitos financieros mediante la contratación de auditores y personal de apoyo, aunque sin establecer un calendario⁵⁰. No hay novedades en términos de formación específica en materia de lucha contra la corrupción para fiscales y jueces.

Se han establecido directrices vinculantes sobre los grupos de presión y los conflictos de intereses. El 18 de marzo de 2021, el Gobierno adoptó dos nuevos conjuntos de directrices. En primer lugar, las directrices sobre «Buenas prácticas para funcionarios en la comunicación con los grupos de presión» tienen por objeto fomentar la transparencia de la formulación de políticas y se aplican a los ministros, sus asesores, altos funcionarios de los ministerios y organismos gubernamentales, entre ellos el Secretario de Estado. Son de carácter voluntario y no vinculante. Las directrices se adoptaron por recomendación del Comité Restringido de Lucha contra la Corrupción del Parlamento, que recomendó crear un registro general voluntario de grupos de presión, así como un régimen voluntario de grupos de presión para los miembros del Parlamento⁵¹. Sin embargo, el documento no especifica cómo se promoverá la aplicación: los funcionarios sujetos a las buenas prácticas deben leer las directrices, y el responsable de la autoridad en cuestión se encarga de supervisar su aplicación en la práctica⁵². El segundo conjunto, las «Directrices para los ministros y sus asesores sobre cómo evitar conflictos de intereses», se aplican únicamente a los ministros y a sus asesores, y enumeran una serie de principios⁵³, también en lo que se refiere a las puertas giratorias⁵⁴. Los principios aconsejan abstenerse de acceder al órgano de dirección o de supervisión de empresas y fundaciones privadas activas pertenecientes al mismo ámbito de actividad en el plazo de un año a partir de su cese en sus funciones. La restricción no se aplica a otros cargos en empresas o fundaciones de este tipo⁵⁵. Las disposiciones relativas a la aplicación exigen que el ministro o asesor se familiarice con las directrices y fomente la realización de un curso específico en línea⁵⁶. La adopción de estas directrices, junto con un nuevo módulo de formación virtual sobre comunicación con grupos de presión, son dos de los resultados del

⁴⁸ Aportación de Estonia a la preparación de los Informes sobre el Estado de Derecho de 2020 y 2021, p. 14 y p. 1.

⁴⁹ Información recibida en el marco de la visita a Estonia.

⁵⁰ Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Corrupción, punto 7.2.

⁵¹ Nota informativa: «Puntos de partida del Comité restringido sobre la regulación de los grupos de interés», 11 de diciembre de 2020.

⁵² «Buenas prácticas para funcionarios en la comunicación con los grupos de presión», apartados 8 y 9. En la práctica, la aplicación real ha contado con el apoyo del Ministerio de Justicia a través de varias sesiones de formación y reuniones en red, un manual especial para la divulgación de reuniones con grupos de interés y la preparación de una sección de página web uniforme para divulgar las reuniones con los grupos de presión. Además, los funcionarios interesados también pueden asistir a un nuevo vídeo de formación disponible en línea.

⁵³ «Directrices para los ministros y sus asesores sobre cómo evitar conflictos de intereses».

⁵⁴ Esta parte de las directrices es similar a la prohibición impuesta a los funcionarios por la Ley sobre los servicios públicos de no ocupar un puesto en el consejo de administración ni en el órgano de control de una persona jurídica sobre la que se haya ejercido una supervisión directa o permanente durante el último año.

⁵⁵ «Directrices para los ministros y sus asesores sobre cómo evitar conflictos de intereses», apartado 7.

⁵⁶ «Directrices para los ministros y sus asesores sobre cómo evitar conflictos de intereses», apartados 12-13.

Plan de Acción de Lucha contra la Corrupción para 2021-2025⁵⁷. Como ha declarado el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO)⁵⁸, las normas sobre puertas giratorias introducidas en las directrices representan un avance concreto y positivo⁵⁹.

La Ley de Lucha contra la Corrupción se ha modificado para que la obligación de declarar intereses se aplique también a los asesores políticos de los ministros⁶⁰. Según el GRECO, las modificaciones presentadas al Parlamento representan un avance positivo⁶¹. En cuanto a la protección de los denunciantes, el procedimiento legislativo para una nueva normativa global está en curso y se espera que concluya a finales de 2021⁶².

Actualmente se está debatiendo la supervisión de la financiación de los partidos. En 2020 se propuso eliminar el Comité de Supervisión de la Financiación de los Partidos Políticos y transferir sus competencias a la Oficina Nacional de Auditoría⁶³. Tras el cambio de gobierno, se retiró la propuesta y el nuevo Gobierno, que declaró que el refuerzo de la supervisión de la financiación de los partidos políticos era una prioridad clave⁶⁴, está trabajando en una nueva reforma legislativa para ampliar las competencias del Comité⁶⁵. En la actualidad, el Comité de Supervisión de la Financiación de los Partidos Políticos es el principal órgano encargado del control de las cuentas de los partidos políticos. Tiene competencias para investigar y denunciar posibles comportamientos indebidos y para examinar la legalidad de las donaciones. En cuanto a sus competencias sancionadoras, puede imponer multas y exigir que se devuelvan las donaciones ilegales. Según el Gobierno, todavía existe margen de mejora en varios ámbitos, especialmente en lo que se refiere a las competencias para solicitar documentos y aplicar sanciones cuando las donaciones ilegales no se devuelven o transfieren al presupuesto del Estado. Por ejemplo, actualmente, el Comité solo puede solicitar documentos a las entidades enumeradas en la legislación, pero no a otras (terceras partes).

La pandemia de COVID-19 tuvo un impacto limitado en los riesgos de corrupción. En el contexto de la pandemia, no ha habido repercusiones importantes en el número de investigaciones abiertas por la fiscalía⁶⁶. Para prevenir los riesgos de corrupción y aumentar la transparencia en el contexto de la pandemia, el Gobierno adoptó directrices específicas sobre el procedimiento de contratación pública en situaciones especiales o urgentes⁶⁷.

⁵⁷ Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Corrupción, punto 1.1.3.

⁵⁸ Informe de la Quinta Ronda de Evaluación, pp. 6-7.

⁵⁹ Información recibida en el marco de la visita a Estonia.

⁶⁰ *Riigikogu* (Parlamento), Ley por la que se modifica la Ley de Lucha contra la Corrupción (aplicación de las recomendaciones del GRECO y restricción pública de las declaraciones de intereses y patrimonio de los directores de los organismos de seguridad) 323 SE.

⁶¹ Informe de la Quinta Ronda de Evaluación, pp. 8-9. la nueva modificación entró en vigor el viernes, 23 de abril de 2021.

⁶² Información recibida en el marco de la visita a Estonia.

⁶³ Ley por la que se modifican la Ley de la Oficina Nacional de Auditoría, la Ley de Partidos Políticos y otros actos legislativos (órgano de control para la financiación de los partidos políticos) 193 SE.

⁶⁴ Acuerdo de gobernanza para 2021-2023.

⁶⁵ Información recibida en el marco de la visita a Estonia.

⁶⁶ Información recibida en el marco de la visita a Estonia.

⁶⁷ Aportación escrita recibida por el Ministerio de Justicia en el marco de la visita a Estonia. Las directrices establecen que es posible recurrir a procedimientos sin publicación previa de un anuncio para contratos de un importe máximo de 30 000 EUR para suministros y servicios y de 60 000 EUR para obras.

Además, se han adoptado directrices para prevenir los riesgos de corrupción y aumentar la transparencia en la campaña de vacunación contra la COVID-19⁶⁸.

III. LIBERTAD Y PLURALISMO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En Estonia⁶⁹, la libertad de expresión está protegida jurídica y oficialmente por la Constitución de la República de Estonia⁷⁰. El Derecho derivado garantiza de manera expresa el derecho de los periodistas a proteger a sus fuentes y fomenta la libertad de los medios de comunicación en los sectores de la radio y la televisión⁷¹. El derecho a la información se reconoce explícitamente en la Constitución, en la Ley de Información Pública⁷² y en la Ley sobre Protección de Datos Personales⁷³. La Directiva revisada de servicios de comunicación audiovisual en Estonia está pendiente de transposición en la legislación.

El Ministerio de Cultura ha elaborado un proyecto legislativo para reforzar la independencia del organismo regulador de los medios de comunicación: la Autoridad de Protección de los Consumidores y Regulación Técnica. El proyecto de ley⁷⁴, por el que se transpone la Directiva de servicios de comunicación audiovisual⁷⁵ revisada, que se estaba redactando en 2020⁷⁶, ha sido aprobado por el Gobierno y se ha presentado al Parlamento⁷⁷. El proyecto prevé cambios en relación con las funciones y competencias del organismo regulador nacional de los medios de comunicación, que ha funcionado como órgano administrativo del Ministerio de Asuntos Económicos y Comunicaciones y que actualmente no está facultado para supervisar el contenido de los medios de comunicación. Contiene una disposición específica para garantizar la independencia e imparcialidad del regulador de los medios de comunicación en el desempeño de sus funciones, que tiene por objeto cumplir los requisitos de independencia consagrados en la Directiva de servicios de comunicación audiovisual⁷⁸ revisada. El regulador de los medios de comunicación informa de que ha conseguido mantener los recursos suficientes para llevar a cabo sus tareas, e incluso ha conseguido algunos recursos humanos adicionales⁷⁹.

Se espera que las modificaciones de la legislación aumenten la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación. La transposición de las disposiciones pertinentes de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual⁸⁰ revisada introduciría por primera vez una obligación específica para las empresas de medios de comunicación de

⁶⁸ Aportación escrita recibida por el Ministerio de Justicia en el marco de la visita a Estonia.

⁶⁹ En 2021, Estonia ocupaba el puesto 15.º en la Clasificación mundial de la libertad de prensa elaborada por Reporteros sin Fronteras, es decir, un puesto inferior al que ocupaba en 2020, pero la clasificación entre los miembros de la UE siguió siendo la misma (puesto 9).

⁷⁰ Constitución de la República de Estonia, sección 44-46.

⁷¹ Ley de Servicios de Comunicación, artículos 15 y 13.

⁷² Ley de Información Pública.

⁷³ Ley sobre Protección de Datos Personales (*Isikuandmete kaitse seadus*).

⁷⁴ Ley por la que se modifica la Ley de Servicios de Comunicación.

⁷⁵ Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE.

⁷⁶ Informe sobre el Estado de Derecho de 2020, capítulo por país sobre la situación del Estado de Derecho en Estonia, p. 8.

⁷⁷ Aportación de Estonia al Informe sobre el Estado de Derecho de 2021, p. 6.

⁷⁸ Artículo 30 de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual revisada.

⁷⁹ Información recibida de la Autoridad de Protección de los Consumidores y Regulación Técnica en el marco de la visita a Estonia.

⁸⁰ Artículo 5 de la Directiva revisada de servicios de comunicación audiovisual.

revelar su estructura de propiedad⁸¹. Actualmente no existen disposiciones legales específicas que exijan la divulgación de información sobre la propiedad, aunque la información general relacionada con el espíritu empresarial está disponible en formato electrónico, público y gratuito a través del Registro Mercantil y los propietarios de todos los canales principales son conocidos por el público⁸². Por el momento, el *Media Pluralism Monitor* 2021 (MPM 2021), sigue considerando que la situación en cuanto a la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación presenta un riesgo medio a la espera de la adopción de la nueva ley y debido a que la propiedad final de las empresas de medios de comunicación no siempre se hace pública en todos los casos. En Estonia se observa un alto nivel de concentración de los medios de comunicación⁸³.

Los problemas a los que se enfrentan los periodistas como consecuencia de la pandemia de COVID-19 se consideran principalmente económicos. Según las partes interesadas, la pandemia ha afectado al pluralismo de los medios de comunicación y a la protección de los periodistas fundamentalmente en términos económicos, al reducir la seguridad laboral del sector, especialmente en lo que se refiere a los trabajadores autónomos. Para aliviar el impacto de la disminución de los ingresos publicitarios de los editores provocada por la pandemia de COVID-19, en 2020 el Ministerio de Cultura abrió dos rondas de solicitudes de ayuda para la crisis, con el fin de promover la sostenibilidad financiera de los editores de periódicos diarios o semanales, especialmente de los periódicos locales. Además, el tipo del IVA aplicable a las publicaciones electrónicas se redujo del 20 al 9 %, el mismo nivel que para las publicaciones en papel. El aumento de las suscripciones digitales ha ayudado a los editores a aliviar el impacto de la disminución de los ingresos publicitarios⁸⁴.

El derecho de acceso a la información está protegido jurídica y formalmente en la Constitución, pero su aplicación práctica puede variar. Al igual que el año pasado, las partes interesadas indicaron que, en algunos casos, la administración pública tiende a denegar o retrasar el acceso a la información pública. Al parecer, algunos ministerios interpretan en sentido amplio las excepciones definidas en relación con los requisitos de divulgación, como la protección de datos⁸⁵. Esto da lugar a una divergencia en la práctica en lo que respecta al acceso a la información. Esta conclusión es corroborada por el *MPM* 2021, que mantiene un riesgo medio en relación con la protección del derecho a la información⁸⁶.

No se han denunciado amenazas sistemáticas importantes para los periodistas. Desde el Informe sobre el Estado de Derecho de 2020, el marco global para la protección de los

⁸¹ En el Informe sobre el Estado de Derecho de 2020 se señalaba que en Estonia no existían disposiciones jurídicas específicas que exigieran la divulgación de información sobre la propiedad y que este hecho había planteado algunas inquietudes (p. 8).

⁸² *Media Pluralism Monitor* de 2021, Informe sobre Estonia, p. 11. Informe sobre el Estado de Derecho de 2020, capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Estonia, p. 8; El registro mercantil está disponible en el siguiente enlace: <https://www.rik.ee/en/e-business-register>.

⁸³ *Media Pluralism Monitor* de 2021, Informe sobre Estonia, p. 11. La cuota de mercado acumulada de los cuatro propietarios principales es del 74 % para la radio y del 68 % para los periódicos. La cuota de mercado acumulada de los cuatro medios de comunicación de noticias en línea más importantes es de aproximadamente el 60 %. El porcentaje de concentración entre medios para los cuatro medios principales es del 92 %.

⁸⁴ Instituto Internacional de la Prensa, «Strong newspaper traditions and trust advance digital subscriptions in Estonia», 22 de diciembre de 2020 (artículo en inglés).

⁸⁵ Información recibida en el marco de la visita a Estonia. Véase también el Informe sobre el Estado de Derecho de 2020, capítulo por país sobre la situación del Estado de Derecho en Estonia, pp. 8-9.

⁸⁶ *Media Pluralism Monitor* de 2021, Informe sobre Estonia, p. 9.

periodistas se ha mantenido estable. El MPM 2021 sigue considerando un riesgo el hecho de que la difamación no esté despenalizada y lleve aparejada una multa o una pena de prisión de dos años como máximo⁸⁷. Desde el Informe sobre el Estado de Derecho de 2020, se han creado dos nuevas alertas en la Plataforma del Consejo de Europa para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas. Las descripciones se refieren a actos que tienen efectos disuasorios sobre la libertad de los medios de comunicación⁸⁸. Desde entonces, la primera alerta se ha resuelto y, en cuanto a la segunda, el Gobierno respondió que se debía a un litigio civil ante un tribunal independiente en el que el Gobierno tiene prohibido intervenir.

IV. OTRAS CUESTIONES INSTITUCIONALES RELACIONADAS CON EL SISTEMA DE CONTRAPODERES INSTITUCIONALES

Estonia es una república parlamentaria con un Parlamento unicameral, en la que la Sala de Control Constitucional del Tribunal Supremo puede llevar a cabo un control de constitucionalidad *ex post*, que en casos concretos puede estar motivado por un recurso de inconstitucionalidad⁸⁹. Además del sistema judicial, la Oficina del Canciller de Justicia (defensor del pueblo) desempeña un papel en el sistema de controles y equilibrios. Existen herramientas avanzadas de las tecnologías de la información y la comunicación que ayudan a la participación del público y las partes interesadas.

El Ministerio de Justicia continúa desarrollando un proyecto para seguir mejorando el proceso de promulgación de leyes. El Ministerio de Justicia está trabajando en nuevas formas de mejorar el proceso legislativo, especialmente en lo que se refiere a la consulta de las partes interesadas. El «Proyecto de espacio de trabajo para la creación conjunta» tiene por objeto mejorar el proceso legislativo y, en particular, la participación de las partes interesadas. Su objetivo es garantizar que la política legislativa sea inclusiva, previsible y basada en el conocimiento y ofrecer a los ciudadanos una buena visión de conjunto de lo que está planificando el Gobierno en una fase muy temprana. También debe aumentar la transparencia y simplificar la coordinación mediante el uso de herramientas digitales modernas. El calendario para la ejecución del proyecto forma parte de las nuevas Directrices para el Desarrollo de Políticas Legislativas de 2030, adoptadas por el Parlamento en noviembre de 2020. En general, estas directrices tienen por objeto garantizar una base

⁸⁷ *Media Pluralism Monitor* de 2021, Informe sobre Estonia, p. 9.

⁸⁸ Respuesta del Gobierno de Estonia a la Plataforma para la Promoción de la Protección del Periodismo y la Seguridad de los Periodistas en relación con la prohibición de la publicación de los resultados de la investigación mientras sigue en curso el procedimiento legal contra el organismo público de radiodifusión y los periodistas Mihkel Kärmas y Anna Phil. El primer caso se refería a una supuesta vigilancia no autorizada por periodistas que investigaron al Ministro de Educación y Ciencia y a una acusación de que el ministro de Justicia había pedido a la fiscalía que examinara el caso. Se resuelve la alerta. Las autoridades aclararon que el objetivo del Ministerio de Justicia era recabar información sobre cómo debe interpretarse la legislación pertinente en la práctica y no solicitar la apertura de una investigación. La fiscalía no ha dado curso a este caso. La segunda alerta se refería a una retirada judicial de un programa de investigación y de artículos publicados por dos periodistas que trabajaban para el organismo nacional de radiodifusión estonio, en el marco de un procedimiento legal en curso. El Gobierno respondió que el procedimiento pendiente es un litigio civil ante un tribunal independiente en el que el Gobierno tiene prohibido intervenir.

⁸⁹ Artículo 4 de la Ley de procedimiento del Tribunal Constitucional: el Presidente de la República, el Canciller de Justicia, un Consejo de Gobierno Local y el *Riigikogu* (Parlamento) pueden presentar una reclamación ante la Sala de Control Constitucional del Tribunal Supremo. Artículo 9 de la Ley de procedimiento del Tribunal Constitucional: también es posible efectuar un control de constitucionalidad sobre la base de sentencias o resoluciones judiciales.

coherente para la legislación y ofrecer a las partes interesadas y a la sociedad expectativas claras en las que basar su participación en el proceso legislativo. En última instancia, el objetivo es aumentar la calidad y reducir el volumen de la nueva legislación⁹⁰.

Las modificaciones de la legislación otorgaron a la Junta de Salud y al Gobierno las competencias necesarias para hacer frente a la pandemia de COVID-19 sin establecer un régimen de emergencia. Como se señala en el Informe sobre el Estado de Derecho de 2020, Estonia declaró una situación de emergencia entre el 12 de marzo de 2020 y el 18 de mayo de 2020 y nombró al primer ministro como responsable de la gestión de la situación de emergencia. Las órdenes legislativas del primer ministro como responsable de gestionar la situación de emergencia quedaron abiertas al control judicial ante los tribunales de lo contencioso-administrativo, pero no fueron objeto de control parlamentario ni presidencial. El 17 de mayo de 2020, el Parlamento aprobó modificaciones a la Ley de prevención y control de enfermedades transmisibles, que otorgaban competencias a la Junta de Salud y al Gobierno para adoptar medidas encaminadas a prevenir y controlar la pandemia de COVID-19⁹¹. Sobre la base de esta legislación, el Gobierno puede establecer restricciones temporales, en las que cada restricción debe corresponder al alcance y la finalidad del problema en ese momento, y debe estar en consonancia con el principio de proporcionalidad⁹². De conformidad con su Reglamento interno y sus normas internas, el Parlamento supervisa las actividades del poder ejecutivo mediante el procedimiento ordinario⁹³. Durante la pandemia, el Parlamento ha seguido funcionando y se han adoptado una serie de medidas para minimizar los contactos físicos y reducir así el riesgo de infección⁹⁴.

Todas las órdenes del Gobierno relacionadas con la pandemia de COVID-19 contienen información sobre cómo pueden impugnarse legalmente⁹⁵. Además, el Tribunal Supremo ha declarado que una persona puede impugnar una orden general en un plazo de treinta días a partir de la fecha en que la orden en cuestión surta efecto en esa persona⁹⁶. Entre la primavera de 2020 y el 1 de marzo de 2021, el Tribunal Administrativo de Tallin recibió

⁹⁰ Directrices de 2030 para el desarrollo de la política legislativa.

⁹¹ Artículo 28 de la Ley de prevención y control de enfermedades transmisibles.

⁹² Todas las órdenes del Gobierno se publican y están disponibles en línea en: <https://www.riigiteataja.ee/index.html> y <https://www.kriis.ee/et>.

⁹³ Esto incluye: una interpelación por parte de un diputado al Parlamento; turno de preguntas al Parlamento, cuando el primer ministro y los ministros responden a preguntas orales planteadas por diputados al Parlamento; una pregunta escrita de un diputado al Parlamento; resolver la propuesta colectiva. Véanse el artículo 139, el artículo 142 y la sección 147 del Reglamento interno del *Riigikogu* y la Ley del Reglamento interno. Véanse también la Ley de respuesta a memorandos y solicitudes de explicaciones y presentación de propuestas colectivas y el recurso de casación colectivo al *Riigikogu* con el apoyo de al menos 1000 firmas sobre las modificaciones de la legislación vigente o sobre cómo mejorar la vida de la comunidad. En relación con la COVID-19, se han presentado dos propuestas colectivas al *Riigikogu*: el 15 de diciembre de 2020 una propuesta colectiva denominada «Las medidas del coronavirus no están justificadas. ¡Es hora de volver a la vida normal!» y el 19 de mayo de 2020 una propuesta colectiva denominada «Exigimos que el Gobierno derogue la Ley 165 SE».

⁹⁴ Aportación de Estonia al Informe sobre el Estado de Derecho de 2021, p. 10.

⁹⁵ «La presente orden puede recurrirse mediante interposición de un recurso con arreglo al procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo en el plazo de treinta días a partir del día en que la persona interesada tuvo o debería haber tenido conocimiento de la orden. Esta orden también puede recurrirse mediante interposición de un recurso ante un tribunal de lo contencioso-administrativo con arreglo al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Administrativo en el plazo de treinta días a partir de la fecha de publicación de la orden».

⁹⁶ Orden de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo n.º 3-19-557 de 5 de septiembre de 2019.

aproximadamente cuarenta reclamaciones, la mitad de las cuales se han resuelto⁹⁷. Se presentó una solicitud de inicio de un examen de constitucionalidad ante el Tribunal Supremo. En este caso, la Sala de Control Constitucional declaró que una cláusula de un Reglamento del ministro de Cultura que establecía las condiciones para que las instituciones de artes escénicas reciban ayuda del Gobierno era incompatible con el requisito constitucional de igualdad de trato⁹⁸, por lo que era inválida⁹⁹.

La Oficina del Canciller de Justicia recibió la acreditación de categoría A como institución nacional de derechos humanos. En 2019, se inició el procedimiento de acreditación ante la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), que se retrasó debido a la pandemia de COVID-19. En diciembre de 2020, el proceso finalizó y la Canciller de Justicia recibió la acreditación. Tal como se describe en el Informe sobre el Estado de Derecho de 2020, se le asignaron nuevas tareas como institución nacional de derechos humanos, en particular la de actuar en relación con los tratados y mecanismos de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas¹⁰⁰. Debido a la ampliación de su mandato, la Canciller de Justicia recibió recursos humanos y financieros adicionales, que parecen ser suficientes para desempeñar adecuadamente sus tareas. Por otra parte, en el caso de que los recursos fueran insuficientes, la institución puede solicitar fondos al Parlamento, que normalmente se conceden¹⁰¹. Además de sus nuevas funciones, y aparte de las tareas habituales del defensor del pueblo, la Canciller de Justicia tiene otras competencias. La Canciller tiene derecho a presentar una solicitud de control constitucional y a incoar procedimientos disciplinarios contra los jueces y desempeña la función de intermediario entre los ciudadanos y el Tribunal Supremo. La propia institución constituye el mecanismo que filtra las solicitudes de control constitucional de los ciudadanos, que finalmente se envían a la Sala de Control Constitucional del Tribunal Supremo. Por iniciativa propia o a petición de un ciudadano, la Canciller puede incoar procedimientos disciplinarios contra jueces, que se limitan al comportamiento y al cumplimiento de las funciones de los jueces y no pueden referirse al fundamento de sus decisiones¹⁰². Esta facultad se ejerce en cooperación con el Tribunal Supremo, con el fin de evitar el solapamiento de solicitudes y procedimientos.

El Ministerio del Interior y la sociedad civil colaboraron para crear el Programa de la Sociedad Civil 2021-2024. Basándose en el concepto de Desarrollo de la Sociedad Civil de Estonia¹⁰³, el Gobierno promueve la sociedad civil a través del nuevo Programa de la

⁹⁷ Por ejemplo, las reclamaciones han cuestionado la obligación de ponerse una mascarilla, la cancelación de las vacaciones escolares y la obligación de recibir formación a distancia.

⁹⁸ Artículo 12 de la Constitución.

⁹⁹ Sentencia de la Sala de Control Constitucional del Tribunal Supremo n.º 5-20-6, de 22 de diciembre de 2020.

¹⁰⁰ Véase el Informe sobre el Estado de Derecho de 2020, capítulo por país sobre la situación del Estado de Derecho en Estonia, p. 11, y el Mecanismo Nacional de Prevención en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y el Mecanismo Nacional de Control en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹⁰¹ Información recibida en el marco de la visita a Estonia. (a saber, de la Oficina del Canciller de Justicia).

¹⁰² Véase también: <https://www.oiguskantsler.ee/en/other-duties>.

¹⁰³ La misión y los objetivos de la sociedad civil se resumen en un documento estratégico denominado «Concepto de Desarrollo de la Sociedad Civil de Estonia», también conocido con las siglas «EKAK». Este documento estratégico define las funciones de las autoridades públicas y de la sociedad civil que se complementan mutuamente. El EKAK contiene principios, mecanismos y prioridades para la cooperación en la formulación y aplicación de las políticas públicas y la consolidación de la sociedad civil. El EKAK aborda cuestiones intersectoriales como la participación en la formulación de políticas, la financiación, la

Sociedad Civil 2021-2024, que sustituyó al anterior Plan de Desarrollo de la Sociedad Civil 2021-2030. En el nuevo programa se hace más hincapié en el establecimiento de una asociación estratégica entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas¹⁰⁴. Esta práctica de cooperación se ha aplicado desde la concepción del programa, en cuyo proceso participaron las organizaciones de la sociedad civil, y las partes interesadas describieron la colaboración entre el Ministerio del Interior, responsable del proyecto, y las organizaciones de la sociedad civil participantes en este, como una creación conjunta¹⁰⁵.

externalización de servicios públicos, la sensibilización y la educación cívica, el voluntariado y la filantropía.

¹⁰⁴ Aportación de Estonia al Informe sobre el Estado de Derecho de 2021, p. 11.

¹⁰⁵ Información recibida en el marco de la visita a Estonia.

Anexo I: Lista de fuentes por orden alfabético*

* La lista de aportaciones recibidas en el marco de la consulta para el Informe sobre el Estado de Derecho en 2021 está disponible en 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_es.

Directrices para el Desarrollo de Políticas Legislativas de 2030. Disponible en: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_pohialused_aastani_2030_sk_luhike_versioon.pdf.

Comité Restringido de Lucha contra la Corrupción del Parlamento, (2020), «Starting points of the Select Committee on lobby regulation», 11 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2020/12/Riigikogu-korruptsioonivastase-erikomisjoni-lähtepunktid-lobitöö-käsitlemisel.pdf>.

Centro para la Libertad y el Pluralismo en los Medios de Comunicación (2021), Media Pluralism Monitor de 2021. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021>.

Plataforma del Consejo de Europa para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>.

Consejo de Europa: Comité de Ministros (2010), Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades.

Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado L 303/69.

Dirección General de Comunicación (2020), Eurobarómetro Flash n.º 482. *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Sentencia del TEDH de 9 de marzo de 2021, Bilgen/Turquía, 1571/07, ECLI:CE:ECHR:2021:0309JUD000157107.

Gobierno de Estonia (2020), «Respuesta del Gobierno de Estonia a la Plataforma para la Promoción de la Protección del Periodismo y la Seguridad de los Periodistas en relación con la prohibición de la publicación de los resultados de la investigación mientras sigue en curso el procedimiento legal contra el organismo público de radiodifusión y los periodistas Mihkel Kärmas y Anna Phil». Disponible en: <https://rm.coe.int/estonia-reply-eng-results-of-investigation-remain-offline-amid-ongoing/1680a134c9> (documento en inglés).

Gobierno de Estonia (2021), «Programa ejecutivo del Gobierno», sesión del 11 de marzo de 2021. Disponible en: <https://valitsus.ee/uudised/valitsuse-113-istungi-kommenteeritud-paevakord> (documento en inglés).

Gobierno de Estonia, «Buenas prácticas para funcionarios en la comunicación con los grupos de presión», 2021. Disponible en: <https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/good-practice-communicating-lobbyists> (documento en inglés).

Gobierno de Estonia (2021), «Acuerdo de gobernanza para el período 2021-2023». Disponible en: <https://valitsus.ee/en/governance-agreement-2021-2023>.

Gobierno de Estonia (2021), «Directrices para los ministros y sus asesores sobre cómo evitar conflictos de intereses». Disponible en: <https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/guidelines-ministers-and-their-advisors-avoid-conflicts-interest> (documento en inglés).

Gobierno estonio, Estrategia de Lucha contra la Corrupción 2013-2020.

Comisión Europea (2019-2021), Cuadro de indicadores de la justicia en la UE.

Comisión Europea (2020), *Informe sobre el Estado de Derecho de 2020. Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea*.

Exposición de motivos de la Ley del Poder Judicial para el artículo 45, apartado 1 bis.

Exposición de motivos de la Ley del Poder Judicial para el artículo 45 ter.

Exposición de motivos de la Ley del Poder Judicial para el artículo 58 quater.

GRECO (2013), *Cuarta ronda de evaluación, Informe de evaluación sobre Estonia relativo a la prevención de la corrupción de diputados al Parlamento, jueces y fiscales.*

GRECO (2021), *Quinta ronda de evaluación, Informe de cumplimiento sobre la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad en los gobiernos centrales (funciones ejecutivas superiores) y las fuerzas y cuerpos de seguridad.*

Instituto Internacional de la Prensa (2020), *Strong newspress traditions and trust advice digital subscriptions in Estonia*, 22 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://ipi.media/strong-newspaper-traditions-and-trust-advance-digital-subscriptions-in-estonia/>).

KredEx, *Medidas extraordinarias para que las empresas mitiguen el impacto de la crisis del coronavirus*. Disponible en: <https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=14763&AuditId=2517> (documento en inglés).

Ministerio de Hacienda (2020), *Directrices sobre la contratación pública en el contexto de una situación de emergencia y sus consecuencias*. Disponible en: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/juhised-riigihangete-kohta-seoses-eriolukorraga-ja-selle-tagajargedega> (documento en inglés).

Ministerio de Justicia (2020), *Estadísticas sobre delitos de corrupción para el año 2020*. Disponible en: <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2020/korruptsioon-ja-majanduskuriteod/>.

Ministerio de Justicia, *Plan de Lucha contra la corrupción 2021-2025*. Disponible en: <https://www.korruptsioon.ee/en/anti-corruption-activity/anti-corruption-action-plan-2021-2025>. Oficina de Patentes de Estonia (korruptsioon.ee).

Oficina Nacional de Auditoría (2020), *Medidas extraordinarias de KredEx para que las empresas mitiguen el impacto de la crisis del coronavirus*. Sitio web: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2517/language/en-US/Default.aspx>.

Reporteros sin Fronteras, Estonia. Sitio web: <https://rsf.org/es/estonia>.

Riigikogu (Parlamento), *Ley por la que se modifica la Ley de Lucha contra la Corrupción (aplicación de las recomendaciones del GRECO y restricción pública de las declaraciones de intereses de los directores de los organismos de seguridad)* 323 SE. Sitio web: <https://www.riigikogu.ee>.

Un vídeo de formación sobre la actividad de los grupos de presión, que incluye una prueba que debe completarse después de cada módulo. Véase <https://www.youtube.com/watch?v=h5ay5g2dC0U>

Transparencia Internacional (2021), *Índice de percepción de la corrupción de 2020*.

Anexo II: Visita a Estonia

Los servicios de la Comisión celebraron reuniones virtuales en marzo de 2021 con:

- Comité Restringido de Lucha contra la Corrupción
- Autoridad de Protección de los Consumidores y Regulación Técnica
- Asociación Estonia de Jueces
- Colegio de Abogados de Estonia
- Departamento de Seguridad Interior de Estonia
- Consejo de Prensa de Estonia y Asociación Estonia de Periodistas
- el Ministerio de Cultura
- el Ministerio de Hacienda
- el Ministerio de Asuntos Exteriores
- Ministerio del Interior
- el Ministerio de Justicia
- Red de organizaciones estonias sin ánimo de lucro
- Oficina del Canciller de Justicia
- Comité de Supervisión de la Financiación de los Partidos Políticos
- la Oficina Nacional de Auditoría
- Policía y Guardia de Fronteras
- Fiscalía
- Tribunal Supremo y Consejo del Poder Judicial
- Transparencia Internacional Estonia

* Además, la Comisión mantuvo reuniones horizontales con las siguientes organizaciones:

- Amnistía Internacional
- Centro de Derechos Reproductivos
- CIVICUS
- Unión por las Libertades Civiles en Europa
- Sociedad Civil Europa
- Conferencia de Iglesias Europeas
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Centro Europeo para la Libertad de Prensa y de los Medios de Comunicación
- Foro Cívico Europeo
- Federación Europea de Periodistas
- European Partnership for Democracy
- Foro Europeo de la Juventud
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Comisión Internacional de Juristas
- Federación Internacional por los Derechos Humanos
- Red Europea de la Federación Internacional de Planificación de la Familia (IPPF EN)
- Instituto Internacional de la Prensa
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International

- Reporteros Sin Fronteras
- Transparencia Internacional UE