

Bryssel 30.9.2020
SWD(2020) 305 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Oikeusvaltiokertomus 2020
Luku: Oikeusvaltiotilanne Virossa

Oheisasiakirja

**KOMISSION TIEDONANTOON EUROOPAN PARLAMENTILLE,
NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA
ALUEIDEN KOMITEALLE**

Oikeusvaltiokertomus 2020
Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} - {SWD(2020) 308 final} -
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

TIIVISTELMÄ

Monien muiden maiden tuomioistuimiin verrattuna Viron oikeuslaitoksessa hyödynnetään poikkeuksellisen kehittyntä tieto- ja viestintäteknikkaa. Tieto- ja viestintätekniset ratkaisut lisäävät tuomioistuinten toiminnan saavutettavuutta ja joustavuutta. Ne ovat myös merkittävästi tukeneet tuomioistuinten toiminnan jatkumista suhteellisen häiriöttömästi myös covid-19-pandemian aikana. Korkein oikeus ja oikeuslaitoksen itsenäiset hallintoelimet osallistuvat merkittävällä tavalla oikeuslaitoksen hallinnoinnin keskeisiin tehtäviin, etenkin henkilöstöressurssien ja taloudellisten resurssien kohdentamiseen sekä tuomarien nimitykseen ja muuhun tuomarien uraa koskevaan päätöksentekoon.

Virolla on yleisesti ottaen tarvittavat oikeudelliset ja institutionaaliset valmiudet korruption torjumiseksi. Se on luonut tehokkaan verkoston korruptiontorjuntapolitiikan täytäntöönpanon toteuttamiseksi. Uusi korruptiontorjuntastrategia on valmisteilla. Kaikilla ministeriöillä on valmiudet koordinoita korruptiontorjuntatoimia ja varmistaa kansallisen korruptiontorjuntastrategian toimenpiteiden täytäntöönpano omalla toimialallaan. Virolla on tehokkaat valmiudet tutkia korruptionrikoksia ja nostaa niistä syytteitä, ja syyttäjänviraston mukaan sen talousarviovaroja pidetään riittävinä. Pyörövi-ilmiötä on pyritty hillitsemään uusilla säännöksillä. Lobbaustoimintaa ei ole säännelty lailla, mutta asiaa koskeva asetuserä on valmisteilla. Väärinkäytösten paljastajien suojelemiselle ei edelleenkään ole olemassa kattavaa sääntelykehystä. Viro on voimakkaasti panostanut kaikille julkisen sektorin työntekijöille suunnattuun verkkokoulutukseen, jonka tarkoituksena on ehkäistä eturistiriitojen syntymistä.

Viron tiedotusvälineiden moniarvoisuutta koskeva oikeudellinen kehys perustuu sekä perustuslaissa määriteltyihin suojoimiin että alakohtaiseen lainsäädäntöön. Tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisen eli Kuluttajansuojan ja teknisen sääntelyn viranomaisen toimii hallinnollisesti talousministeriön osana. Laki, jolla tarkistettu audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, vahvistaa viranomaisen riippumattomuutta. Tiedotusvälineiden omistuksen läpinäkyvyyttä ei ole täysin varmistettu ennen kuin uudet erityiset säännökset hyväksytään. Yritystoimintaan liittyvät yleiset tiedot ovat kuitenkin sähköisesti saatavilla, ja kaupparekisterin tietoja voi tarkastella maksuttomasti. Toimittajien suojeluun sovellettava kehys on kattava, ja useisiin lakeihin sisältyy toimittajien suojelua koskevia suojoimia.

Viron hallitusjärjestelmän osien keskinäinen valvontajärjestelmä on korkeatasoinen, ja lainsäädännön hyväksymistä varten on laadittu osallistava prosessi, jota edelleen kehitetään. Perustuslainmukaisuuden arvioinnista vastaava korkeimman oikeuden jaosto suorittaa ennako- ja jälkiarvioinnin lainsäädännön perustuslainmukaisuudesta muun muassa suoran perustuslakivalituksen perusteella. Oikeuskanslerilla on keskinäisessä valvontajärjestelmässä merkittävä rooli, ja Viron oikeuskanslerin hakemusta YK:n periaatteiden mukaisen A-statuksen myöntämiseksi käsitellään parhaillaan (päätös on viivästynyt covid-19-pandemian takia).

I. OIKEUSLAITOS

Viron tuomioistuinjärjestelmä on kolmiportainen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimia ovat neljä käräjäoikeutta, jotka käsittelevät kaikki riita- ja rikosasiat sekä rikkomukset, sekä kaksi hallintotuomioistuinta. Toisen oikeusasteen tuomioistuimia ovat kaksi piirituomioistuinta, jotka käsittelevät uudelleen käräjä- ja hallinto-oikeuksien antamia ratkaisuja, joihin on haettu muutosta. Ylintä oikeusastetta edustaa korkein oikeus, joka käsittelee kassaatiotuomioistuimena toisen asteen tuomioistuinten antamiin ratkaisuihin kohdistuvia muutoksenhakuja ja joka myös hoitaa perustuslakituomioistuimen tehtäviä. Korkein oikeus päättää itsenäisesti omasta talousarviostaan ja toiminnastaan, kun taas ensimmäisen ja toisen oikeusasteen tuomioistuinten talousarviosta ja hallinnosta vastaavat oikeushallinnon neuvosto ja oikeusministeriö. Oikeushallinnon neuvosto on ei-pysyvä toimielin, jonka toimivaltaan kuuluvat muun muassa tuomioistuinverkoston rakennetta ja oikeuslaitoksen resursseja koskevat päätökset. Se myös osallistuu tuomioistuinten hallinnointia koskeviin keskusteluihin.¹ Ensimmäisen ja toisen oikeusasteen tuomioistuinten tuomarit nimittää tasavallan presidentti korkeimman oikeuden tuomarien täysistunnon esityksestä. Syyttäjänvirasto on oikeusministeriön alaisuudessa toimiva valtion virasto, jonka toiminta on luonteeltaan riippumatonta. Sen hallinnosta vastaa valtakunnansyyttäjä, joka huolehtii etenkin syyttäjien nimityksiin ja urakehitykseen liittyvistä asioista.² Viron oikeuslaitoksessa toimivat asianajajat (lakimiehet) kuuluvat Viron asianajajaliittoon, joka on riippumaton ja itsehallinnollinen ammattiliitto.

Riippumattomuus

Korkeimmalla oikeudella ja muilla oikeuslaitoksen itsenäisillä hallintoelimillä on keskeinen rooli oikeuslaitoksen nimityksissä ja muissa oikeuslaitosta koskevissa päätöksissä. Korkein oikeus järjestää hakukilpailun ensimmäisen ja toisen oikeusasteen tuomioistuinten tuomarien virkoihin hakeville henkilöille ja valitsee täysistunnossa ne tuomariehdokkaat, joiden nimittämistä se ehdottaa tasavallan presidentille.³ Korkeimman oikeuden tuomarit nimittää parlamentti (*Riigikogu*) korkeimman oikeuden puheenjohtajan esityksestä. Korkeimman oikeuden puheenjohtajan on esityksessään otettava huomioon korkeimman oikeuden tuomarien täysistunnon ja oikeushallinnon neuvoston lausunnot. Korkein oikeus avustaa tuomarien viiden itsesääntelyelimen toiminnan järjestämisessä. Oikeuslaitoksen itsesääntelyelimiä ovat kaikkien tuomarien täysistunto, oikeushallinnon neuvosto, oikeudenhoitoalan koulutuksen neuvosto, tuomareiden tutkintakomitea⁴,

¹ Oikeushallinnon neuvostoon kuuluvat korkeimman oikeuden puheenjohtaja, viisi tuomaria, jotka tuomarien täysistunto nimittää tehtävään kolmeksi vuodeksi kerrallaan, kaksi Viron parlamentin jäsentä (viran puolesta lakivaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan puheenjohtajat), Viron asianajajaliiton hallituksen nimittämä valantehnyt asianajaja, valtakunnansyyttäjä tai hänen nimittämänsä yleinen syyttäjä sekä oikeuskansleri (oikeusasiamies) tai hänen nimittämänsä edustaja. Lisäksi neuvoston kokouksiin osallistuu oikeusministeri tai hänen nimittämänsä edustaja, jolla on kokouksissa puheoikeus, mutta ei äänioikeutta. Oikeushallinnon neuvosto ei ole pysyvä toimielin vaan neuvosto, jolla on sääntömääräisiä istuntoja neljä kertaa vuodessa ja ylimääräisiä istuntoja aina tarvittaessa.

² EU:n oikeusalan tulostaulu 2019, kaaviot 55–57. Oikeusministeri valvoo syyttäjänviraston toimintaa, mutta tämä ei kuitenkaan koske syyttäjänviraston toimia, jotka liittyvät tarkkailun suunnitteluun, rikosten esitutkintaan tai syyttäjälaitoksen edustamiseen tuomioistuimissa. Ks. laki syyttäjänvirastosta, 9 §. Hallitus nimittää valtakunnansyyttäjän oikeusministerin esityksestä sen jälkeen, kun se on ottanut huomioon parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan lausunnon.

³ Tuomioistuinlaki, 30 §.

⁴ Tuomareiden tutkintakomiteaan kuuluu kymmenen jäsentä, ja se muodostetaan viideksi vuodeksi kerrallaan. Kymmenestä jäsenestä kuusi on tuomareita, jotka edustavat kaikkia kolmea oikeusastetta, yksi Tarton yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan nimeämä juristi, yksi oikeusministerin nimeämä edustaja, yksi

kurinpitojaosto⁵ ja oikeusetiikan komitea. Lisäksi korkeimmassa oikeudessa on perustuslainmukaisuuden arvioinnista vastaava jaosto, joka ratkaisee mahdolliset oikeudelliset uudelleentarkastelupyynnöt, jotka koskevat tasavallan presidentin päätöstä olla nimittämättä tuomariehdokasta avoimna olevaan virkaan.⁶ Mainittakoon, että toistaiseksi presidentti ei ole koskaan kieltäytynyt nimittämästä tuomariehdokasta. Perustuslainmukaisuuden arvioinnista vastaava jaosto ei siis ole koskaan joutunut käsittelemään tuomariehdokkaan nimittämättä jättämistä koskevaa uudelleentarkastelupyynnönä.

Kansalaisten käsityksen mukaan oikeuslaitoksen riippumattomuus on keskitasoa, yritysten mukaan huono. Kansalaisista 57 prosenttia pitää oikeuslaitoksen riippumattomuutta melko hyvänä tai erittäin hyvänä, mikä on parempi tulos kuin vuonna 2019. Aiemmin kehitys on ollut laskusuuntaista. Yritysten arvion mukaan oikeuslaitoksen riippumattomuus on huono (vain 39 % yrityksistä piti riippumattomuutta melko hyvänä tai erittäin hyvänä) ja pysyi edellisvuoteen verrattuna samalla tasolla, aiemman laskusuuntaisen kehityksen jälkeen.⁷ Toisessa yrityksille suunnatussa tutkimuksessa (Maailman talousfoorumi), jossa virolaisten yritysten käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on muihin jäsenvaltioihin verrattuna keskimääräistä parempi, luottamus oikeuslaitoksen riippumattomuuteen on viime vuosina kääntynyt laskuun.⁸

Oikeushallinnon neuvostolla on merkittävä rooli oikeuslaitoksen resurssien määrittämisessä, ja se osallistui myös covid-19-pandemian torjuntaan. Oikeushallinnon neuvostolla, joka on ei-pysyvä elin ja jonka jäsenistä enemmistö on tuomareita, on oikeusjärjestelmän hallinnoinnissa merkittävä rooli. Se muun muassa hyväksyy tuomioistuinverkoston rakenteen, eri tuomioistuimissa työskentelevien tuomareiden määrän sekä tuomioistuinten puheenjohtajien nimittämisen ja virasta vapauttamisen. Lisäksi se antaa lausuntoja tuomioistuinten talousarvioista ja korkeimman oikeuden tuomarin virkaan ehdolla olevista henkilöistä. Neuvosto ei ole jatkuvasti toiminnassa oleva elin, vaan sillä on sääntömääräisiä istuntoja neljä kertaa vuodessa ja ylimääräisiä istuntoja aina tarvittaessa. Neuvostossa keskusteltiin esimerkiksi siitä, mihin toimiin oikeuslaitoksessa olisi ryhdyttävä covid-19-pandemian vuoksi. Yksi näistä toimita oli panostaminen tuomioistuinten sähköisen viestinnän kehittämiseen, jotta tuomioistuinten toiminta voisi jatkua pandemiasta huolimatta.⁹ Oikeusministeriö tarjoaa oikeushallinnon neuvostolle organisatorista tukea, mutta se ei voi puuttua neuvoston työskentelyyn ja päätöksentekoon. Suurin osa oikeusministeriön tekemistä

Viron asianajajaliiton nimeämä asianajaja ja yksi valtakunnansyyttäjän nimeämä yleinen syyttäjä. Ks. tuomioistuinlaki, 69 §.

⁵ Tuomioistuinlain 93 §:n 1 momentin mukaisesti jaoston kokoonpanoon kuuluu viisi korkeimman oikeuden tuomaria, viisi piirituomioistuinten tuomaria ja viisi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten tuomaria.

⁶ GRECO toteaa raportissaan, että ensimmäisen ja toisen oikeusasteen tuomareiden nimittämistä koskevista ehdotuksista päättää korkeimman oikeuden tuomarien täysistunto (19 tuomaria), kun taas yhdeksästä tuomarista koostuva perustuslainmukaisuuden arvioinnista vastaava jaosto toimii muutoksenhakuelimenä. GRECO:n mukaan tämä aiheuttaa ns. ”rakenteellisen puolueettomuuden” ongelman, joka on tuotu esiin useissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksissä. Ks. GRECO Fourth Evaluation round – Evaluation report, 99 kohta. Ks. GRECO Fourth Evaluation round – Second Compliance Report, 39–44 kohta.

⁷ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 44 ja 46.

⁸ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaavio 48. Käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on luokiteltu seuraavasti: erittäin huono (alle 30 % vastaajista pitää oikeuslaitoksen riippumattomuutta melko hyvänä tai erittäin hyvänä); huono (30–39 %), keskitasoa (40–59 %), hyvä (60–75 %), erittäin hyvä (yli 75 %).

⁹ Oikeushallinnon neuvoston suositukset oikeudenhoidosta poikkeustilan aikana.

tuomioistuimia koskevista tärkeistä päätöksistä¹⁰ on hyväksyttävä neuvostolla. Neuvosto antaa myös lausuntoja rahoitus- ja talousarvioasioista sekä joistain henkilöresursseja koskevista asioista.¹¹ Se osallistuu erityisesti resurssien kohdentamiseen tuomioistuimille, sillä se antaa lausunnon talousarvioehdotuksesta, jonka oikeusministeriö laatii yhdessä tuomioistuinten puheenjohtajien kanssa. Talousarviota koskevan neuvoston lausuntoprosessin aikana muotoillaan kompromissiehdotus, jossa otetaan huomioon koko oikeuslaitoksen näkemykset.

Laatu

Tuomioistuimissa käytettävä tieto- ja viestintäteknikka on korkeatasoista, ja sitä kehitetään jatkuvasti, jotta tuomioistuinten toiminta voisi jatkua kitkattomasti covid-19-pandemiaan liittyvistä haasteista huolimatta. Viro on yksi niistä jäsenvaltioista, joissa parhaiten hyödynnetään tieto- ja viestintäteknikkaa oikeusjärjestelmän saavutettavuuden ja yleisen laatutason parantamiseksi.¹² Tuomioistuinten käytössä on neljä niiden työskentelyä tukevaa tieto- ja viestintäteknikan työkalua: tuomioistuinten tietojärjestelmä, sähköinen asiointipalvelu (Public e-File), sähköinen arkistointijärjestelmä (e-File) ja äskettäin käyttöön otettu digitaalisten oikeudenkäyntiasiakirjojen järjestelmä. Tuomioistuinten tietojärjestelmä on kaikkien tuomareiden ja tuomioistuinten virkamiesten käyttämä sisäinen tietojärjestelmä, joka sisältää kaikki tuomioistuimelle toimitetut tai tuomioistuimen laatimat asiakirjat. Järjestelmässä on myös mahdollista luoda uusia oikeudenkäyntiasiakirjoja mukautettavien mallien pohjalta, tehdä kyselyitä muista tietokannoista ja lähettää tuomioistuimen tietoja toisiin tietojärjestelmiin sähköisen arkistointijärjestelmän (e-File) kautta. Tuomioistuinten tietojärjestelmää käytetään myös oikeusjuttujen automaattiseen jakamiseen tuomareille.¹³ Sähköinen asiointipalvelu (Public e-File) on ulkoinen tietojärjestelmä, jonka avulla osapuolet ja niiden edustajat voivat sähköisesti osallistua oikeudenkäyntimenettelyihin.¹⁴ Sähköisen asiointipalvelun kautta kansalaiset voivat panna vireille siviili- ja hallinto-oikeudellisia menettelyjä, seurata näiden menettelyjen sekä rikkomusmenettelyjen etenemistä ja toimittaa menettelyissä tarvittavia asiakirjoja. Asiointipalvelu perustuu sähköiseen e-File-arkistointijärjestelmään, joka yhdistää toisiinsa poliisin, syyttäjänviraston, tuomioistuinten ja muiden menettelyihin osallistuvien tahojen tietojärjestelmät ja takaa siten oikeuskäsittelyyn liittyvien tietojen keskitetyn jakamisen osapuolten kesken sekä nopean ja paperittoman tietojenvaihdon. Sähköisen asiointipalvelun tarkoituksena on tuoda sähköisen arkistointijärjestelmän sisältämät tiedot oikeudenkäyntien osapuolten ulottuville Internetin kautta.¹⁵ Sähköinen arkistointijärjestelmä (e-File) on sisäinen keskustietojärjestelmä, joka tarjoaa yksityiskohtaisen katsauksen menettelyn eri vaiheista. Se mahdollistaa samanaikaisen

¹⁰ Ks. tuomioistuinlaki, 39 ja 41 §: tuomioistuinten alueellista toimivaltaa, tuomioistuinten rakennetta sekä tuomioistuinten ja oikeustalojen sijaintia koskevat päätökset; tuomioistuimissa ja oikeustaloissa työskentelevien tuomarien määrää koskevat päätökset; tuomioistuinten puheenjohtajien nimittäminen virkaan ja ennenaikainen vapauttaminen virasta; luvan myöntäminen eläkeiän saavuttaneelle tuomarille jatkaa tehtävässään; maallikkotuomarien määrää koskevat päätökset; tuomioistuinten tietojärjestelmän rekisteritietojen kokoonpanon ja toimittamista koskevien menettelyjen vahvistaminen.

¹¹ Ks. tuomioistuinlaki, 39 ja 41 §: tuomioistuinten vuotuisten talousarvioiden laatimisessa noudatettavat periaatteet; oikeusministeriön talousarviosta tuomioistuimille osoitettujen varojen yhdenmukaisuus tuomioistuinten vuotuisten talousarvioiden laatimisessa noudatettavien periaatteiden kanssa; ehdokkaat avoimna olevaan korkeimman oikeuden tuomarin virkaan; tuomarin vapauttaminen virasta poikkeusystiä.

¹² EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 27–29.

¹³ Viron panos vuoden 2020 oikeusvaltiokertomukseen.

¹⁴ Sähköisessä asiointipalvelussa voi tarkastella riita-, rikos- ja rikkomustapauksia sekä hallinto-oikeudellisia tapauksia. Sillä on noin 5 000 käyttäjää, jotka kirjautuvat järjestelmään vähintään kerran viikossa, ja siihen tehdään asiakasjärjestelmistä 50 000 kyselyä päivittäin.

¹⁵ Lisätietoa on osoitteessa <https://www.rik.ee/en/international/public-e-file>.

tietojenvaihdon menettelyn eri osapuolten välillä.¹⁶ Asiakasjärjestelmien käyttäjät näkevät ainoastaan omiin työtehtäviinsä liittyviä tietoja.¹⁷ Digitaalisten oikeudenkäyntiasiakirjojen järjestelmän avulla tuomarit, heidän avustajansa¹⁸ ja oikeudenkäyntimenettelyiden osapuolet saavat paremman yleiskuvan oikeudenkäyntiasiakirjoista ja voivat tarkastella niitä helpommin.¹⁹ Tämä tieto- ja viestintätekninen työkalu tarjoaa käyttäjille monia vaihtoehtoja oikeuskäsittelyn vaiheiden ja prosessien organisoinnin ja optimoinnin parantamiseksi.²⁰ Covid-19-pandemian seurauksena digitaalisten oikeudenkäyntiasiakirjojen järjestelmän kehittämistä ja käyttöönottoa nopeutettiin, minkä ansiosta tuomioistuimet ja syyttäjälaitos pystyivät jatkamaan toimintaansa suhteellisen häiriöttömästi.

Tehokkuus

Viron oikeuslaitos toimii tehokkaasti. Vuonna 2019 riita-asioiden ratkaisu kärjäoikeudessa kesti keskimäärin 95 päivää ja rikosasioiden käsittely keskimäärin 226 päivää, kun kyse oli yleisestä rikosoikeudellisesta menettelystä, ja keskimäärin 28 päivää, kun asia käsiteltiin yksinkertaistetussa menettelyssä. Rikkomusten käsittely kesti keskimäärin 46 päivää. Hallinto-oikeudelliset asiat ratkaistiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimissa keskimäärin 123 päivässä.²¹ Keskimääräinen valitusten käsittelyaika oli riita-asioissa 162 päivää, rikosasioissa 44 päivää ja hallinto-oikeudellisissa asioissa 197 päivää. Siviili-, kauppaa- ja hallinto-oikeudellisissa asioissa oikeudenkäyntien kesto on (käsittelyajassa mitattuna) keskimääräistä lyhyempi, ja vireillä olevien asioiden määrä on usein EU:n alhaisimpia.²² Edellä mainituissa asioissa selvitysaste on yli 100 prosenttia, mikä tarkoittaa, että tuomioistuimet suoriutuvat käsiteltäväksi tulevien uusien asioiden käsittelystä.

II. KORRUPTIONTORJUNNAN KEHYS

Oikeusministeriö vastaa kansallisen korruptiontorjuntastrategian valmistelusta sekä valvoo ja koordinoi korruptiontorjuntastrategian toimitasuunnitelmaan liittyvää raportointia. Korruptiontorjunnasta vastaava erityisvaliokunta vastaa korruptiontorjuntatoimenpiteiden täytäntöönpanon parlamentaarisesta valvonnasta, kun taas puoluerahoituksen valvonnasta vastaava valiokunta valvoo puolueiden rahoitusta. Korruptiotapausten tutkinnasta huolehtii korruptionrikoksiin liittyvistä asioista vastaava toimisto, joka on kansallisen rikospoliisin erikoisyksikkö, kun taas valtion ja kuntien korkeiden virkamiesten tekemien korruptionrikosten tutkinnasta vastaa turvallisuuspoliisi. Syyttäjänvirasto valvoo ja johtaa korruptionrikosten esitutkintaa ja toimii syyttäjälaitoksen edustajana tuomioistuimissa.

¹⁶ Lisätietoa on osoitteessa <https://www.rik.ee/en/international/e-file>.

¹⁷ Esimerkiksi vanginvartijoilla ei ole pääsyä oikeudenkäyntitietoihin.

¹⁸ Tuomioistuinten tietojärjestelmän kautta.

¹⁹ Sähköisen asiointipalvelun (Public e-File) kautta.

²⁰ Huomattakoon, että komissio voi jäsenvaltion pyynnöstä tarjota rakenneuudistusten tukiohjelman kautta räätälöityä asiantuntemusta, joka auttaa suunnittelemaan ja toteuttamaan kasvua edistäviä uudistuksia. Viro on vuodesta 2018 lähtien saanut tällaista tukea oikeuslaitoksensa uudistamiseen. Koska Viro on yksi maailman digitalisoituneimpia maita ja myös julkisella sektorilla käytetään paljon sähköisiä palveluita, kyberrikollisuudella voi Virossa olla suurempi vaikutus yhteiskunnan vakauteen, talouteen ja kasvuun kuin vähemmän digitalisoituneissa maissa. Saadulla tuella on pyritty edistämään poliisin, rajavartiolaitoksen, syyttäjänviraston ja tuomioistuinten sisällä toimivien tehokkaiden kyberrikollisuusyksiköiden perustamista, jotta mahdollistetaan kyberuhkien torjunta ja valvonta sekä niihin liittyvien syytteiden nostaminen.

²¹ Viron panos vuoden 2020 oikeusvaltiokertomukseen.

²² EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 4–15.

Viron pistemäärä Transparency Internationalin korrupcioindeksissä on 74/100, ja se sijoittuu Euroopan unionissa 8. sijalle ja maailmanlaajuisesti 18. sijalle.²³ Vuoden 2020 erityiseurobarometrin vastaajista 60 prosenttia piti korruptiota laajalle levinneenä ilmiönä Virossa (EU:n keskiarvo 71 %), ja 14 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että korrupcio vaikuttaa heidän jokapäiväiseen elämäänsä (EU:n keskiarvo 26 %).²⁴ Yrityksistä 44 prosenttia piti korrupciota laajalle levinneenä (EU:n keskiarvo 63 %) ja 9 prosenttia piti korrupciota ongelmana liiketoiminnan harjoittamiselle (EU:n keskiarvo 37 %). Vastaajista 37 prosenttia katsoi, että tuomioon johtavia syytetoimia on riittävästi korrupcioituneiden käytäntöjen estämiseksi (EU:n keskiarvo 36 %), ja 46 prosenttia yrityksistä uskoi, että korkean virkamiehen lahjonnasta kiinni jääneitä henkilöitä ja yrityksiä rangaistaan asianmukaisesti (EU:n keskiarvo 31 %).²⁵

Uusi korrupciontorjuntastrategia on valmisteilla. Korrupciontorjuntatoimenpiteiden koordinoinnista vastaa oikeusministeriö (rikosoikeudellisista asioista vastaava osasto).²⁶ Oikeusministeriö valvoo ja koordinoi korrupciontorjuntastrategian toimintasuunnitelmaan liittyvää raportointia.²⁷ Nykyinen strategia on laadittu vuosille 2013–2020, joten sen voimassaolo on päättymässä.²⁸ Uutta strategiaa valmistellaan parhaillaan. Korrupciontorjuntastrategiassa 2013–2020 kiinnitettiin erityistä huomiota aloihin, joilla korrupcion riski on suuri, muun muassa terveydenhuoltoon ja koulutukseen. Julkisia hankintoja pidetään monilla eri aloilla horisontaalisesti korrupcioalttiina osa-alueena.

Korrupcion ehkäisemiseen ja torjuntaan liittyvät toimivaltuudet jakautuvat eri toimielimille. Syyttäjänvirasto valvoo ja johtaa korrupcionrikosten esitutkintaa ja toimii syyttäjälaitoksen edustajana tuomioistuimissa.²⁹ Vuonna 2019 rekisteröityjen korrupcionrikosten määrä laski 81 prosenttia vuoteen 2018 verrattuna.³⁰ Korrupciontapauksista noin 40 prosenttia tapahtuu paikallistasolla.³¹ Syyttäjänviraston mukaan talousarviovaroja pidetään riittävinä.³² Korrupciontapauksen tutkinnasta huolehtii korrupcionrikoksiin liittyvistä asioista vastaava toimisto, joka on kansallisen rikospoliisin erikoisyksikkö. Korrupcionrikoksiin liittyvistä asioista vastaavan toimiston tehtäviin kuuluu korrupcionrikosten ennaltaehkäisy ja tehtyjen rikosten esitutkinta syyttäjänviraston valvonnassa ja johdolla sekä

²³ Transparency Internationalin vuoden 2020 korrupcioindeksi.

²⁴ Erityiseurobarometri 502 (2020).

²⁵ Flash Eurobarometer 482.

²⁶ Kaikissa muissa ministeriöissä on oma korrupciontorjuntakoordinaattori, joka vastaa korrupciontorjuntapolitiikan täytäntöönpanosta omalla toimialallaan. Korrupciontorjuntaverkosto kokoontuu noin 4–5 kertaa vuodessa, ja siihen kuuluu myös poliisin, kansalaisyhteiskunnan, parlamentin, valtion tilintarkastusviraston ja muiden sidosryhmien edustajia. Korrupciontorjunnan koordinoinnin talousarviosta 7 000–15 000 euroa on varattu korrupciontorjuntahankkeiden toteuttamiseen, pois lukien juoksevat henkilöstökulut.

²⁷ Viron hallituksen korrupciontorjuntastrategia (2013).

²⁸ ”Korrupsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020” rakendusplaan aastateks 2017–2020 (Korrupciontorjuntastrategian 2013–2020 täytäntöönpanosuunnitelma vuosille 2017–2020).

²⁹ Syyttäjänviraston talousarvio vuodelle 2020 on 15 159 770 euroa, mikä on 763 801 euroa enemmän kuin vuonna 2019.

³⁰ Oikeusministeriö, Kuritegevus Eestis 2019 – Korrupsioon ja majanduskuriteod (Rikollisuus Virossa – 2019, Korrupcio ja talousrikokset), <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevuse-statistika/korrupsioon.html>.

³¹ Oikeusministeriö, Registreeritud kuriteod aastatel 2003–2018 (Rekisteröidyt rikokset 2003 – 2018), Tallinna, 2019.

³² Syyttäjänviraston vuoden 2020 talousarvio on 15 159 770 euroa, mikä on 763 801 euroa enemmän kuin vuonna 2019. ”2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri” (Valtion talousarvion 2020 huomautukset), <https://www.riigikogu.ee/download/52fab2ca-9670-4add-8347-4c880a647a63>.

korruptiotapauksiin liittyvien rikkomusten käsittely.³³ Myös turvallisuuspoliisilla on rikosten esitutkintaa ja korruptiotapauksiin liittyvien rikkomusten käsittelyä koskevia toimivaltuuksia. Jokaisessa ministeriössä on korruptiontorjuntatoimien koordinoinnista vastaava virkamies, joka vastaa kansallisen korruptiontorjuntastrategian toimenpiteiden täytäntöönpanosta kyseisellä alalla. Korruptiontorjuntakoordinaattorit myös raportoivat oman toimialansa ministerille mahdollisista korruptioepäilyistä tai -riskeistä. Kun korruptiosta on näyttöä, he ilmoittavat siitä poliisille.³⁴ Korruptiontorjunnasta vastaava erityisvaliokunta vastaa korruptiontorjuntatoimenpiteiden täytäntöönpanon parlamentaarista valvonnasta sekä keskustelee mahdollisista korruptiotapauksista, joissa on osallisena korruptiontorjuntalaissa määriteltyjä virkamiehiä, ja arvioi niiden vakavuutta.³⁵ Puoluerahoituksen valvonnasta vastaava valiokunta valvoo puolueiden rahoitusta sekä puolueiden, vaalikoalitioiden ja vaaleihin osallistuvien riippumattomien ehdokkaiden rahoituksen hankinnan ja varainkäytön laillisuutta.³⁶

Väärinkäytösten paljastajien suojelemista koskevia kattavia sääntöjä ei ole. Korruptiontorjuntalain vuonna 2013 hyväksytyissä muutoksissa kielletään virkamiehiä peittelemästä korruptiota ja edellytetään, että virastot pitävät vilpittömässä mielessä toimivien ilmiantajien henkilöllisyyden salassa. Sääntely koskee kuitenkin ainoastaan julkista sektoria, joten yksityinen sektori jää sen ulkopuolelle.

Lobbausta ei säännellä. Virossa ei ole olemassa oikeudellisia sääntöjä, joilla vahvistettaisiin puitteet lobbauksen sääntelylle. GRECO suosittelee vahvistamaan lobbaajien ja ylimpien virkamiesten yhteyksiä koskevia sääntöjä ja vaatimaan näiden yhteyksien julkistamista.³⁷ Hallitus valmistelee parhaillaan täytäntöönpanoelimityöskenteleihin virkamiehiin kohdistuvaa lobbausta koskevaa asetusluonnosta.

Virossa on keskusteltu jonkin verran siitä, olisiko valtion omistamien yritysten johtajien julkistettava taloudelliset sidonnaisuutensa. Vuonna 2013 hyväksyty korruptiontorjuntalaki on lisännyt parlamentin korruptiontorjunnasta vastaavan erityisvaliokunnan varallisuusilmoituksiin liittyviä valtuuksia.³⁸ Parannuksiin kuuluvat

³³ Vuonna 2019 toimistossa työskenteli 33 henkilöä. Korruptionrikoksiin liittyvistä asioista vastaavan toimiston talousarvio vuodelle 2019 oli 1 156 132 euroa. Ks. myös <https://www.politsei.ee/files/Korruptsioon/Trykised/korruptsioonsisu2017engnett.pdf?18996834f6>.

³⁴ Eri ministeriöiden korruptiontorjunnasta vastaavien henkilöiden yhteystiedot, Korruptsioon.ee, <https://www.korruptsioon.ee/en/anti-corruption-activity/corruption-prevention-contacts-ministries>.

³⁵ Valiokuntaan kuuluu viisi parlamentin jäsentä ja kaksi pysyvää virkamiestä. Valiokunta valvoo parlamentin (Riigikogu) jäsenten toimintaa koskevien rajoitusten noudattamista, tarkastaa jäsenten tekemät varallisuusilmoitukset, toimittaa parlamentille vuosittaisen yleiskatsauksen omasta toiminnastaan sekä vastaa korruptiontorjuntatoimenpiteiden parlamentaarista valvonnasta, johon kuuluvat myös tiedonkeruutapaamiset valtion virastojen ja lainvalvontaviranomaisten kuten turvallisuuspoliisin, kansallisen rikospoliisin ja syyttäjänviraston kanssa. Erityisvaliokunnalla on oikeus kutsua henkilöitä kuultavaksi ja pyytää tietoja ja asiakirjoja tarkastusta varten. Sillä on myös oikeus tehdä esityksiä lainsäädännön muuttamiseksi. Lisätietoa korruptiontorjunnasta vastaavan erityisvaliokunnan valvontatoimista: <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/committees/anti-corruption-select-committee/>.

³⁶ Valiokunta koostuu Riigikogussa edustettujen puolueiden nimittämistä jäsenistä sekä oikeuskanslerin, valtion tilintarkastusviraston ja kansallisen vaalilautakunnan edustajista. Valiokunnan jäsenet ovat riippumattomia eivätkä työssään edusta heidän nimittäneiden instituutioiden etua tai kantaa.

³⁷ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, (2018), suositus v.: ”että vahvistetaan sääntöjä, jotka koskevat (i) ylimpien virkamiesten ja julkiseen päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkivien lobbaajien/kolmansien osapuolten yhteydenpitoa ja (ii) tällaisen yhteydenpidon ja käsiteltyjen aiheiden julkistamista”.

³⁸ Korruptiontorjuntalaki (Anti-Corruption Act), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521082014007/consolide> (22.9.2014 alkaen).

ilmoitettavien tietojen määrän lisääminen sekä valiokunnan toimivallan ja oikeuksien laajentaminen. Vuonna 2014 perustettiin tarkistetun lain mukainen sähköinen sidonnaisuusilmoitusten rekisteri. Tiedot muiden kuin valtion omistamien yritysten taloudellisista sidonnaisuuksista ovat siis jo julkisesti saatavilla, mikä mahdollistaa myös niiden julkisen valvonnan ja käsittelyn tiedotusvälineissä. Vuodesta 2014 lähtien käytössä olleessa järjestelmässä virkamiehet voivat tehdä sähköisen ilmoituksen varallisuudestaan ja sidonnaisuuksistaan esitäytetyn lomakkeen avulla. Toimitettu ilmoitus on julkisesti saatavilla kolmen vuoden ajan toimittamispäivästä.³⁹

Pyöröovi-ilmiötä on pyritty hillitsemään uusilla säännöksillä. Virkamieslaissa (Civil Service Act) säädetään, että virasta vapautetulla virkamiehellä ei saa vuoden sisällä virasta vapauttamisesta olla yhteyksiä⁴⁰ sellaiseen yksityisoikeudelliseen oikeushenkilöön, jonka suorasta tai jatkuvasta valvonnasta virkamies on edeltävän vuoden aikana vastannut.

³⁹ GRECO Fourth Evaluation Round – Compliance Report.

⁴⁰ 'Yhteyksillä' tarkoitetaan tässä yhteydessä tilannetta, jossa virkamies tai hänen läheisensä omistaa vähintään 1/10 oikeushenkilön osakkeista tai hänellä on niihin osto-oikeus, tai tilannetta, jossa virkamies tai hänen perheenjäsenensä kuuluu oikeushenkilön johtoon tai hallintoelimiin.

III. TIEDOTUSVÄLINEIDEN MONIARVOISUUS

Virossa sananvapaus ja tiedonsaantioikeus saavat oikeudellista ja virallista suojaa Viron tasavallan perustuslaissa⁴¹. Johdetussa oikeudessa nimenomaisesti taataan toimittajien oikeus suojella lähteitään ja edistetään tiedotusvälineiden vapautta radio- ja televisioalalla.⁴² Tiedonsaantioikeus tunnustetaan nimenomaisesti perustuslaissa, julkisen tiedon saatavuudesta annetussa laissa⁴³ ja tietosuojalaissa^{44 45}.

Suunnitteilla on uudistus, jolla pyritään vahvistamaan tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisen eli Kuluttajansuojan ja teknisen sääntelyn viranomaisen riippumattomuutta. Kuluttajansuojan ja teknisen sääntelyn viranomaisen on valtion virasto, joka syntyi, kun Kuluttajansuojalautakunta ja Tekninen sääntelyviranomaisen yhdistettiin vuonna 2019. Viranomaisen toimii hallinnollisesti talous- ja viestintäministeriön osana. Tarkistuksilla, joilla tarkistettu audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi⁴⁶ saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, pyritään muuttamaan Kuluttajansuojan ja teknisen sääntelyn viranomaisen tehtäviä, toimivaltaa ja valtuuksia. Kuten Viron viranomaiset ovat ilmoittaneet, niillä myös vahvistetaan viranomaisen riippumattomaa asemaa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaan direktiiviin kirjattujen riippumattomuutta koskevien vaatimusten mukaisesti.⁴⁷

Viron lehdistöneuvosto (*Pressinõukogu*) on vapaaehtoinen itsesääntelyelin. Sen tehtävänä on käsitellä kansalaisten valituksia, jotka koskevat lehdistössä käsiteltyä aineistoa, verkkoportaalien journalistista sisältöä ja julkista yleisradiotoimintaa harjoittavien asemien toimintaa. Lehdistöneuvostossa on vaihtuvan puheenjohtajan lisäksi kymmenen jäsentä, joista kuusi on media-alan edustajia ja neljä muita kuin media-alaa edustavia maallikkojäseniä. Toimielimen on perustanut Viron sanomalehtiliitto.⁴⁸

Viron lainsäädännössä ei tällä hetkellä ole omistustietojen julkistamista edellyttäviä erityisiä säännöksiä. Yritystoimintaan liittyvät yleiset tiedot ovat kuitenkin sähköisesti saatavilla, ja kaupparekisterin tietoja voi tarkastella maksuttomasti.⁴⁹ Tiedotusvälineiden omistajuutta koskevien tietojen puute on herättänyt jonkin verran huolta.⁵⁰ Nykyinen lakiluonnos, jolla audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, sisältää kuitenkin uuden säännöksen, jolla säännellään yleisesti saatavilla olevia tietoja tiedotusvälineiden omistuksen rakenteesta ja läpinäkyvyydestä audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin vastaavan säännöksen mukaisesti.⁵¹ Tällä hetkellä yleisön ei kaikissa tapauksissa ole mahdollista saada tietoa media-alan yritysten tosiasiallisesta omistajuudesta. Tästä syystä vuoden 2020 tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineessä Viron tiedotusvälineiden omistajuuden läpinäkyvyyttä

⁴¹ 44–46 §, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide>.

⁴² Ks. mediapalvelulaki (Media Services Act), 15 ja 13 §, www.riigiteataja.ee/en/eli/506112013019/consolide.
⁴³ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>.

⁴⁴ Tietosuojalaki (Personal Data Protection Act), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/523012019001/consolide>.

⁴⁵ Vuonna 2020 Viro oli Toimittajat ilman rajoja -järjestön lehdistönvapausindeksissä 14. sijalla.

⁴⁶ Lakiluonnos audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1808, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta) muuttamisesta on hyväksytty toimielinten välisessä kuulemisessa, ja se toimitetaan hallituksen hyväksyttäväksi elokuussa. Lakiluonnosta käsitellään parlamentissa syyskuussa.

⁴⁷ Audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi, 30 artikla.

⁴⁸ Lisätietoa Viron lehdistöneuvostosta (*Pressinõukogu*) Viron sanomalehtiliiton (Eesti Ajalehede Liit) verkkosivuilla, <http://vana.meedialiit.ee/pressinoukogu/index-eng.html>.

⁴⁹ Kaupparekisteriä voi tarkastella täällä: <https://www.rik.ee/en/e-business-register>.

⁵⁰ Maavierailun yhteydessä ja osana raportin valmisteluprosessia saadut tiedot.

⁵¹ Audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi, 5 artikla.

koskeva tilanne arvioitiin riskiltään keskitasoiseksi. Markkinoiden moniarvoisuuden indikaattorin mukaan riski on kuitenkin suuri, sillä tiedotusvälineiden omistajuuden horisontaalinen ja vertikaalinen keskittyminen lisääntyy. Tämä koskee etenkin alueellisia tiedotusvälineitä, joilla on maassa pitkät perinteet. Euroopan lehdistö- ja mediavapauden keskuksen (European Centre for Press and Media Freedom) vuonna 2018 tekemän tiedonhankintamatkan raportissa tiedotusvälineiden omistajuuden keskittymistä pidettiin huolestuttavana.⁵² Paikallisten tiedotusvälineiden osalta vuoden 2020 tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineessä todetaan, että tiedotusvälineiden poliittiseen riippumattomuuteen liittyvä riski on keskisuuri, koska tiedotusvälineiden omistajien sekä hallitsevien puolueiden ja poliitikkojen välisiä eturistiriitoja säänteleviä sääntöjä ei ole.⁵³

Tiedonsaantioikeus vahvistetaan perustuslaissa, ja julkisen tiedon saatavuudesta annetussa laissa säädetään kansalaisten oikeudesta saada tietoja viranomaisilta. Sidosryhmät ovat kuitenkin tuoneet komission tietoon⁵⁴ käsityksen, että joissain tapauksissa julkishallinnossa usein evätään kansalaisilta julkisten tietojen saanti. Tämä tuodaan esiin myös tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineessä.

Toimittajien suojeluun sovellettava kehys on kattava. Kehys pohjautuu sananvapauden periaatteeseen, joka nimenomaisesti tunnustetaan Viron perustuslaissa ja mediapalvelulaissa. Viimeksi mainittuun sisältyy säännös tietolähteen suojelusta. Myös rikosprosessilakiin sisältyy toimittajien suojelua koskevia suojatoimia.⁵⁵ Tästä huolimatta kunnianloukkauksesta on tietyissä tapauksissa mahdollista tuomita vankeuteen.⁵⁶ Vuoden 2020 tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineeseen sisältyvän toimittajan työtä, journalistisia standardeja ja toimittajien suojelua koskevan indikaattorin analyysissä Viron tilanne arvioitiin matalariskiseksi. Viime aikoina on kuitenkin herättänyt huolta puuttuminen tutkivien toimittajien työhön.⁵⁷ Euroopan neuvoston foorumi journalismin suojelun ja toimittajien turvallisuuden edistämiseksi ei julkaissut vuosina 2019 ja 2020 Viroa koskevia merkityksellisiä varoituksia.⁵⁸ Vuonna 2020 julkaistiin yksi varoitus, joka koski oletettua tiedotusvälineiden vapauten kohdistuvaa lamaannuttavaa vaikutusta. Kyseinen tapaus liittyi

⁵² Euroopan journalistiliiton (EFJ) ja Euroopan lehdistö- ja mediavapauden keskuksen (ECPMF) yhteinen tiedonhankintamatka Baltian maihin vuonna 2018, https://adobeindd.com/view/publications/c17c50d1-7733-41c3-b0fd-de8de57e8d9a/alnr/publication-web-resources/pdf/FFM_Baltics_cc.pdf.

⁵³ Maavierailun yhteydessä saadut tiedot vahvistivat tämän löydöksen.

⁵⁴ Tiedot saatu maavierailun yhteydessä.

⁵⁵ Rikosprosessilaki (Code of Criminal Procedure), 72 §, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013093/consolide>.

⁵⁶ Kunnianloukkauksen dekriminialisointi, https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.

Rikoslain (Penal Code) mukaan kunnianloukkauksesta voidaan tuomita vankeuteen vain erittäin tarkasti määritellyissä erityistapauksissa, joissa kunnianloukkaus kohdistuu tiettyihin ryhmiin kuuluviin henkilöihin, kuten henkilöihin, joilla on kansainvälisen oikeuden nojalla immuniteetti (247 §), valtion viranomaisen edustajaan (275 §) tai tuomariin tai tuomioistuimeen (305 §).

⁵⁷ ”Toimittajat ilman rajoja on erittäin huolestunut tutkivan journalismin tulevaisuudesta Virossa, jossa viime viikkojen aikana lähes kaikki maan johtavan päivälehdessä Postmeesin tutkivat toimittajat ja mielipidetomittajat ovat irtisanoutuneet, koska he eivät sanomansa mukaan enää luota lehden johtoon. Toimittajat ilman rajoja ilmaisi jo huhtikuussa 2019 huolensa [omistaja Margus] Linnamäen ohjaillevasta vaikutuksesta Postmees-lehdessä, kun lehden toimittajat kertoivat, että heitä oli eri tavoilla painostettu raportoimaan Linnamäen moniin yrityssidonnaisuuksiin liittyvistä tapahtumista”, tammikuu 2020, <https://rsf.org/en/news/does-crisis-leading-daily-mean-end-investigative-journalism-estonia>.

⁵⁸ Council of Europe, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists.

kuitenkin EU:n tasolla määrättyjen taloudellisten seuraamusten täytäntöönpanoon, minkä Euroopan komissio vahvisti 19. kesäkuuta 2020 antamassaan lausunnossa.⁵⁹

IV. MUUT HALLITUSJÄRJESTELMÄN OSIEN KESKINÄISEEN VALVONTAAN LIITTYVÄT INSTITUTIONAALISET KYSYMYKSET

Viro on parlamentaarinen tasavalta, jossa on yksikamarinen parlamentti ja jossa perustuslainmukaisuuden arvioinnista vastaava korkeimman oikeuden jaosto voi tehdä jälkiarvioinnin lainsäädännön perustuslainmukaisuudesta, tietyin ehdoin myös suoran perustuslakivalituksen perusteella. Oikeuslaitoksen lisäksi oikeuskanslerivirastolla (oikeusasiamies) on keskinäisessä valvontajärjestelmässä tärkeä rooli. Kansalaisten ja sidosryhmien osallistumista tuetaan kehittyneillä tieto- ja viestintätekniiikan työkaluilla.

Uutta lainsäätämisympäristöä ja lainsäädäntöpolitiikan suuntaviivoja laaditaan parhaillaan, jotta käyttäjäystävällisyyttä ja kansalaisten ja sidosryhmien osallistamista voidaan parantaa entisestään. Lainvalmistelua ohjaavat hyvän lainsäädäntökäytännön ja lainvalmistelun säännöt.⁶⁰ Yleensä lainvalmistelumenettelyn aluksi luonnostellaan lakiesitys, jossa esitellään yksityiskohtaisesti käsiteltävänä oleva asia, mahdollinen kohderyhmä, analyysi nykytilanteesta ja eri toimintavaihtoehdot sekä toteutettavien toimien mahdolliset vaikutukset.⁶¹ Ministeriöiden on määriteltävä menettelyssä kuultavat sidosryhmät mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, viimeistään lakiesityksen luonnosteluvaiheessa tai siinä vaiheessa, kun on tehty ehdotus kehittämissuunnitelman luonnostelemisesta. Sidosryhmiä on kuultava vähintään kahdessa vaiheessa: kun päätetään säädösluonnoksen tekemisestä (lakiesitys) ja ennen kuin säädösluonnos toimitetaan parlamentille. Kaikki säädösluonnokset, lakiesitykset, kehittämissuunnitelmaa koskevat ehdotukset ja muut mahdollisesti merkittävät asiat julkaistaan kuulemista varten EIS-politiikkatietojärjestelmässä (*Eelnõude infosüsteem*). Sidosryhmiin otetaan myös säännöllisesti suoraan yhteyttä ja pyydetään lausuntoa käsiteltävänä olevasta asiasta. Oikeusministeriössä työstitään parhaillaan hanketta uuden lainsäätämisympäristön käyttöönottamiseksi, jotta lainvalmistelusta voitaisiin tehdä innovatiivisin keinoin parempaa, käyttäjäystävällisempää ja osallistavampaa. Parlamentissa keskustellaan parhaillaan luonnoksesta vuoden 2030 lainsäädäntöpolitiikan kehittämisen suuntaviivoiksi, joiden tavoitteena on uudistaa hyvän lainsäädäntöpolitiikan standardeja ja toimia politiikan ohjenuorana myös sidosryhmien kanssa tehtävän yhteistyön osalta.

Perustuslainmukaisuuden arvioinnista vastaa korkeimman oikeuden perustuslainmukaisuuden arvioinnista vastaava jaosto. Korkein oikeus hoitaa sekä ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen että perustuslakituomioistuimen tehtäviä. Sen perustuslainmukaisuuden arvioinnista vastaava jaosto arvioi lakien ja muun yleisesti sovellettavan lainsäädännön perustuslainmukaisuutta perustuslainmukaisuuden arviointiin

⁵⁹ Council of Europe, Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists, Reply by the Government of Estonia to the platform concerning the Russian State News agency Sputnik. Euroopan komissio antoi 19. kesäkuuta neuvoston asetuksessa (EU) N:o 269/2014 säädettyjen taloudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa koskevan lausunnon, jonka mukaan Viro on toiminut lainmukaisesti määrätessään Rossija Segodnja -yhtiölle (Sputnik Estonia) taloudellisia seuraamuksia. Ks. lausunto neuvoston asetuksessa (EU) N:o 269/2014 säädettyjen taloudellisten seuraamusten täytäntöönpanosta, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/200619-opinion-financial-sanctions_en.pdf.

⁶⁰ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508012015003/consolide>.

⁶¹ Kaikki nämä asiakirjat ovat vapaasti kansalaisten saatavilla säädösluonnos- ja politiikkatietojärjestelmän kautta (Eelnõude infosüsteem tai EIS, ks. <http://eelnoud.valitsus.ee/main#ANx6shIc>).

liittyvästä tuomioistuinmenettelystä annetun lain mukaisesti.⁶² Erityyppisiä perustuslainmukaisuuden arviointimenettelyjä voivat panna vireille tuomioistuin, tasavallan presidentti, oikeuskansleri, paikallishallinnon valtuusto tai parlamentti. Presidentti voi esittää korkeimmalle oikeudelle vetoituksen sellaisen lain julistamiseksi perustuslain vastaiseksi, jonka parlamentti on hyväksynyt muutoksitta toisessa käsittelyssä sen jälkeen, kun presidentti on ensin kieltäytynyt vahvistamasta lakia (perustuslainmukaisuuden ennakoarviointi). Myös oikeuskanslerilla (oikeusasiamies) on merkittävä rooli lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa, erityisesti siksi, että oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille perustuslainmukaisuuden abstrakti jälkiarviointi.⁶³ Korkein oikeus voi oikeuskäytäntönsä mukaisesti myöntää hakijalle tietyissä poikkeustilanteissa oikeuden tehdä yksilövalitus suoraan korkeimpaan oikeuteen ennen kuin alempien oikeusasteiden tuomioistuinten oikeussuojakeinot on käytetty loppuun, eli tilanteissa, joissa hakijan perusoikeuksien suojelemiseksi ei ole olemassa tehokkaita oikeussuojakeinoja.⁶⁴

Tarkistuksilla laajennettiin oikeuskanslerinviraston (oikeusasiamies) toimivaltaa. Oikeuskansleri on kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaisen verkoston akkreditoimaton liitännäisjäsen. Vuonna 2019 tuli voimaan oikeuskanslerinvirastoa koskevaa uutta lainsäädäntöä⁶⁵, joka laajensi sen toimivaltaa ja antoi sille valtuudet toimia Viron kansallisena ihmisoikeusinstituutiona. Oikeuskanslerilla on laajat ja vahvat valtuudet, ja se toimii muun muassa kidutuksen vastaisen YK:n yleissopimuksen mukaisena ennaltaehkäisystä vastaavana kansallisena valvontaelimenä ja YK:n vammaisyleissopimuksen mukaisena kansallisena valvontaelimenä. Lisäksi se toimii lapsiasiavaltuutettuna. Oikeuskansleri on hiljattain hakenut kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälisen liiton (Global Alliance of National Human Rights Institutions) akkreditointia, ja akkreditointiprosessi on parhaillaan käynnissä.⁶⁶

Covid-19-pandemian seurauksena Viro julisti maahan poikkeustilan. Viron hallitus julisti 12. maaliskuuta 2020 maahan poikkeustilan ja nimitti pääministerin poikkeusolojen johtajaksi. Hallitus ilmoitti Euroopan neuvostolle 20. maaliskuuta 2020 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklaan sisältyvän poikkeamislausekkeen mukaisesti, että jotkut kansanterveyden suojelemiseksi toteutetut toimet saattavat johtaa tietyistä ihmisoikeussopimuksen mukaisista velvoitteista poikkeamiseen. Hallinto-oikeus valvoi pääministerin (poikkeusolojen johtajana) antamia oikeudellisia määräyksiä, mutta niihin ei kohdistunut parlamentaarista tai presidentin suorittamaa valvontaa. Poikkeustila päättyi 18. toukokuuta 2020 (ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukainen sopimusvelvoitteista poikkeaminen päättyi samana päivänä).

Uutta kansalaisyhteiskunnan kehittämissuunnitelmaa vuosille 2021–2030 laaditaan parhaillaan. Viron hallitus on edistänyt kansalaisyhteiskunnan toimintaa kansalaisyhteiskunnan kehittämissuunnitelman 2015–2020 avulla Viron

⁶² Ks. koko laki täällä: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/512122019006/consolide>.

⁶³ Laki perustuslainmukaisuuden arviointiin liittyvästä tuomioistuinmenettelystä (Constitutional Review Court Procedure Act), 6 §.

⁶⁴ Korkeimman oikeuden tuomio, tuomareiden täysistunto, 3-1-3-10-02, 17.3.2003.

⁶⁵ Ks. tammikuussa 2019 hyväksytyt tarkistukset oikeuskanslerista annettuun lakiin.

⁶⁶ YK:n Pariisin periaatteiden mukaisen A-statuksen myöntäminen oli määrä hyväksyä maaliskuussa 2020, mutta sitä lykättiin covid-19-pandemian vuoksi. Ks. myös kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaisen verkoston (ENNHRI) raportti ”The rule of law in the European Union. Reports from National Human Rights Institutions”, s. 73.

kansalaisyhteiskunnan kehittämiskonseptin mukaisesti.⁶⁷ Sisäministeriö on vuodesta 2018 ollut vastuussa uuden kansalaisyhteiskunnan kehittämissuunnitelman laatimisesta vuosille 2021–2030, ja se on toiminut aktiivisessa yhteistyössä sidosryhmien kanssa, mukaan lukien Viron kansalaisjärjestöjä edustavat kattojärjestöt. Laatimisprosessiin on kuulunut työryhmien kokouksia ja sidosryhmien kuulemisia Viron eri maakunnissa.⁶⁸ Viron kansalaistila määritellään avoimeksi.⁶⁹

⁶⁷ https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/estonian_cs_dev_plan_2015-2020_extract.pdf.

⁶⁸ Viron panos vuoden 2020 oikeusvaltiokertomukseen.

⁶⁹ Ks. CIVICUS-järjestön viisiportainen luokitus, jonka mukaan kansalaisyhteiskunnan tila voi olla avoin, kaventunut, estetty, tukahdutettu tai suljettu.

Liite: Lähteet aakkosjärjestyksessä*

* *Luettelo vuoden 2020 oikeusvaltiokertomusta koskevan kuulemisen yhteydessä saaduista vastauksista on saatavilla osoitteessa (komission verkkosivusto).*

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), 2020 Media pluralism monitor: <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CIVICUS, Monitor tracking civic space: Estonia. <https://monitor.civicus.org/country/estonia/>.

Estonian Civil Society Development Plan 2015–2020, https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/estonian_cs_dev_plan_2015-2020_extract.pdf.

Euroopan komissio (2019, 2020), EU:n oikeusalan tulostaulu.

Euroopan neuvosto: Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists (2020), Reply by the Government of Estonia to the platform alert concerning the Russian State News agency Sputnik, <https://rm.coe.int/estonia-reply-en-sputnik-24january2020/168099922f>.

Euroopan neuvosto: Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists, <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937, annettu 23 päivänä lokakuuta 2019, unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta, EUVL L 305, s. 17.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/13/EU, annettu 10 päivänä maaliskuuta 2010, audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi), EUVL L 95, s. 1.

European Network of National Human Rights Institutions – ENNHRI (2020), The rule of law in the European Union. Reports from National Human Rights Institutions.

GRECO (2013), Fourth Evaluation Round – Evaluation Report on Estonia on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2015), Fourth Evaluation Round – Compliance Report on Estonia on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2017), Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report on Estonia on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2018), Fifth Evaluation Round – Evaluation Report on Estonia on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies.

Korkeimman oikeuden tuomio, 3-1-3-10-02, 17.3.2003, <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-1-3-10-02>.

Korruptiontorjunnasta vastaava erityisvaliokunta, verkkosivusto, <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/committees/anti-corruption-select-committee/>.

Neuvoston suositus Viron vuoden 2020 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Viron vuoden 2020 vakaushjelmaa koskeva neuvoston lausunto ST 8177/20 – COM(2020) 506 final.

Oikeushallinnon neuvosto (2020), Recommendations of the Council for Administration of Courts for organising the administration of justice during emergency situation. <https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/KHN%20recommendations.docx.pdf>.

Oikeusministeriö (2019), Kuritegevus Eestis 2019 – Korruptsioon ja majanduskuriteod, <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevuse-statistika/korruptsioon.html>.

Oikeusministeriö (2019), Registreeritud kuriteod aastatel 2003–2018, https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/registreeritud_kuriteod_2003-2018.xlsx.

Oikeusministeriö (2020), Estonian anti-corruption and conflicts of interests e-training, YouTube-sivu, <https://www.youtube.com/playlist?list=PL5JI001vz8bOi09N3PabBK2ogjrf0k03V>.

Oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus 2020 – virtuaalinen maavierailu: Viro.

Rekisteri- ja tietojärjestelmäkeskus (RIK), sähköisen arkistointijärjestelmän (e-File) verkkosivusto, <https://www.rik.ee/en/international/e-file>.

Rekisteri- ja tietojärjestelmäkeskus (RIK), sähköisen kaupparekisterin verkkosivusto, <https://www.rik.ee/en/e-business-register>.

Reporters without borders (2020), ”Does crisis at leading daily mean end to investigative journalism in Estonia?”, <https://rsf.org/en/news/does-crisis-leading-daily-mean-end-investigative-journalism-estonia>.

Rules for Good Legislative Practice and Legislative Drafting, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508012015003/consolide>.

Viestinnän pääosasto (2020), Flash Eurobarometer 482: Businesses’ attitudes towards corruption in the EU.

Viestinnän pääosasto (2020), Special Eurobarometer 502: Corruption.

Viron hallitus (2013), Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf.

Viron hallitus (2020), ”Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020” rakendusplaan aastateks 2017–2020, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/lisa_2_rakendusplaan_2018-2020.pdf.

Viron hallitus (2020), Viron panos vuoden 2020 oikeusvaltiokertomukseen.

Viron hallitus, EIS-politiikkatietojärjestelmä, <http://eelnoud.valitsus.ee/main#ANx6shIc>.

Liite II: Maavierailu: Viro

Komission yksiköt järjestivät kesä- ja heinäkuussa 2020 virtuaalisia tapaamisia seuraavien tahojen kanssa:

- Kansallinen rikospoliisi
- Korkein oikeus
- Kuluttajansuojan ja teknisen sääntelyn viranomainen
- Lehdistöneuvosto (Pressinõukogu)
- Oikeushallinnon neuvosto
- Oikeusministeriö
- Parlamentin korruptiontorjunnasta vastaava erityisvaliokunta
- Rahanpesun selvittelykeskus
- Syyttäjänvirasto
- Transparency International Estonia (Korruptsioonivaba Eesti).
- Viron journalistiliitto

* Komissio tapasi myös seuraavien organisaatioiden edustajia useissa monialaisissa tapaamisissa:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe (Euroopan kansalaisvapauksien liitto)
- Civil Society Europe (Euroopan kansalaisyhteiskunta)
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- Kansainvälinen ihmisoikeusliitto (FIDH)
- Kansainvälinen lehdistöinstituutti (IPI)
- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters without Borders
- Transparency International EU