

Bruksela, dnia 30.9.2020 r.  
SWD(2020) 305 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.  
Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Estonii**

*Towarzyszący dokumentowi:*

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.  
Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej**

{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}

## STRESZCZENIE

Estoński wymiar sprawiedliwości charakteryzuje się jednymi z najbardziej zaawansowanych technologii informacyjno-komunikacyjnych stosowanych w sądach. Zapewniają one wysoki stopień dostępności i elastyczności zastosowań w sądach, a także w znacznym stopniu przyczyniły się do ciągłego funkcjonowania sądów ze stosunkowo niewielkimi zakłóceniami podczas pandemii COVID-19. Sąd Najwyższy i sądowe organy samorządowe są silnie zaangażowane w główne aspekty zarządzania systemem wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w przydzielanie zasobów ludzkich i finansowych oraz w powoływanie sędziów i inne aspekty kariery zawodowej sędziów.

Estońska struktura prawna i instytucjonalna służąca zwalczaniu korupcji zasadniczo funkcjonuje. Estonia ustanowiła skuteczną sieć zarządzania wdrażaniem polityki antykorupcyjnej. Obecnie przygotowywana jest nowa strategia antykorupcyjna. Wszystkie ministerstwa są przygotowane do koordynowania działań w zakresie zapobiegania korupcji i zapewnienia realizacji działań w ramach krajowej strategii antykorupcyjnej w odpowiednim sektorze. Zdolność do prowadzenia dochodzeń i ścigania przestępstw korupcyjnych jest skuteczna, a według prokuratury środki budżetowe uznaje się za zadowalające. Wprowadzono przepisy regulujące efekt „drzwi obrotowych”. Działalność lobbująca nie jest regulowana ustawą, lecz projekt przepisów jest w trakcie opracowywania, a kompleksowe ramy ochrony sygnalistów nie zostały jeszcze wprowadzone. Estonia poczyniła znaczne inwestycje w zakresie e-uczenia się, aby zapewnić wszystkim pracownikom sektora publicznego wsparcie w zakresie zapobiegania konfliktom interesów.

Estońskie ramy prawne dotyczące pluralizmu mediów opierają się zarówno na zabezpieczeniach konstytucyjnych, jak i na przepisach sektorowych. Organ regulacyjny ds. mediów – organ ds. ochrony konsumentów i organ regulacji technicznej (ECPTRA) – działa jako oddział administracyjny Ministerstwa Spraw Gospodarczych. Ustawa transponująca zmienioną dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych (AVMSD) wzmocni jego niezależność. Przejrzystość własności mediów nie jest w pełni zapewniona, a nowe szczegółowe przepisy prawne w tym zakresie oczekują na przyjęcie. Ogólne informacje związane z przedsiębiorczością są jednak udostępniane drogą elektroniczną, a dostęp do danych w rejestrze przedsiębiorstw jest bezpłatny. Ramy ochrony dziennikarzy są kompleksowe, a zabezpieczenia dotyczące ochrony dziennikarzy zawarto w kilku aktach prawnych.

Mechanizmy kontroli i równowagi w Estonii są dobrze rozwinięte, a proces przyjmowania ustaw, który jest w dalszym ciągu rozwijany, obejmuje wszystkie zainteresowane strony. Estoński sąd konstytucyjny przy Sądzie Najwyższym przeprowadza kontrole *ex ante* i kontrole *ex post* zgodności z konstytucją, w tym za pomocą bezpośredniej skargi konstytucyjnej. Kanclerz Sprawiedliwości odgrywa ważną rolę w systemie mechanizmów kontroli i równowagi, a jego akredytacja mająca status A zgodnie z zasadami ONZ jest w toku (opóźniona z powodu pandemii COVID-19).

## **I. SYSTEM WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI**

System sądownictwa w Estonii jest systemem trójinstancyjnym: cztery sądy rejonowe (rozpatrujące wszystkie sprawy cywilne, karne i dotyczące wykroczeń) i dwa sądy administracyjne pierwszej instancji, dwa sądy okręgowe drugiej instancji (rozpatrujące odwołania od decyzji sądów rejonowych i administracyjnych) oraz Sąd Najwyższy najwyższej instancji, który rozpatruje odwołania od orzeczeń sądowych w drodze postępowania kasacyjnego, a także jest sądem konstytucyjnym. Sąd Najwyższy rozporządza własnym budżetem i działaniami, natomiast za administrację sądów pierwszej i drugiej instancji odpowiada Rada ds. Administracji Sądowej i Ministerstwo Sprawiedliwości. Rada Administracji Sądowej nie jest organem stałym, posiada ona m.in. uprawnienia związane z mapą sądownictwa i zasobami wymiaru sprawiedliwości, a także uczestniczącym w debacie na temat administracji sądowej<sup>1</sup>. Sędziowie sądów pierwszej i drugiej instancji powoływani są przez Prezydenta Republiki na wniosek Sądu Najwyższego w pełnym składzie (*en banc*). Prokuratura jest agencją rządową podlegającą Ministerstwu Sprawiedliwości, która jest niezależna w wykonywaniu swoich obowiązków. Na jej czele stoi Prokurator Generalny odpowiadający przede wszystkim za powoływanie prokuratorów oraz kwestie związane z ich karierą zawodową<sup>2</sup>. Prawnicy (adwokaci) w estońskim systemie wymiaru sprawiedliwości są członkami Estońskiej Izby Adwokackiej, która jest niezależnym samorządem zawodowym.

### **Niezależność**

**Sąd Najwyższy i inne sądowe organy samorządowe odgrywają ważną rolę w powoływaniu sędziów i podejmowaniu innych decyzji dotyczących systemu wymiaru sprawiedliwości.** Sąd Najwyższy organizuje konkurs i na posiedzeniu plenarnym wybiera kandydatów na sędziów sądów pierwszej i drugiej instancji, zgłaszając ich kandydatury do mianowania przez Prezydenta Republiki<sup>3</sup>. Sędziów Sądu Najwyższego powołuje parlament (Riigikogu) na wniosek prezesa Sądu Najwyższego, który najpierw rozpatruje opinie Sądu Najwyższego w pełnym składzie (*en banc*) oraz Rady ds. Administracji Sądowej. Sąd Najwyższy wspiera organizację pracy pięciu organów samorządów sędziowskich (sądu, w skład którego wchodzi wszyscy sędziowie (sąd *en banc*)), Rady ds. Administracji Sądowej, Rady ds. szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości, Komisji Egzaminacyjnej Sędziów<sup>4</sup>, Izby Dyscyplinarnej<sup>5</sup> i Rady Etyki Sędziowskiej). Ponadto funkcjonujący w jego

---

<sup>1</sup> W skład Rady Administracji Sądowej wchodzi: Prezes Sądu Najwyższego, pięciu sędziów wybieranych przez sąd *en banc* na trzy lata, dwóch członków parlamentu (z urzędu przewodniczący Komisji Prawnej i Komisji Konstytucyjnej), adwokat przysięgły wyznaczony przez Zarząd Izby Adwokackiej, Prokurator Generalny lub wyznaczony przez niego prokurator, Kanclerz Sprawiedliwości (Rzecznik Praw Obywatelskich) lub wyznaczony przez niego przedstawiciel. Ponadto w posiedzeniach Rady uczestniczy Minister Sprawiedliwości lub wyznaczony przez niego przedstawiciel, któremu przysługuje prawo zabierania głosu, lecz nie posiada on prawa do głosowania. Rada nie jest organem stale działającym, lecz radą, która odbywa regularne sesje cztery razy do roku oraz sesje nadzwyczajne, gdy zachodzi taka potrzeba.

<sup>2</sup> Wykresy 55–57, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r. Ministerstwo Sprawiedliwości sprawuje kontrolę nadzorczą nad prokuraturą; kontrola ta nie obejmuje jednak działań prokuratury w zakresie planowania nadzoru, postępowania karnego na etapie postępowania przygotowawczego i reprezentowania prokuratury w sądzie. Zob. art. 9 ustawy o prokuraturze. Prokurator Generalny jest powoływany przez rząd na wniosek ministra sprawiedliwości, po rozpatrzeniu opinii Komisji Prawnej Parlamentu.

<sup>3</sup> Art. 30 ustawy o sądach.

<sup>4</sup> Komisja Egzaminacyjna Sędziów składa się z dziesięciu członków i jest powoływana na pięć lat. Sześciu z nich to sędziowie reprezentujący wszystkie trzy szczeble, jeden prawnik wyznaczony przez wydział prawa w Tartu, jedna osoba wyznaczona przez Ministra Sprawiedliwości, adwokat wyznaczony przez Izbę Adwokacką oraz prokurator wyznaczony przez Prokuratora Generalnego. Zob. art. 69 ustawy o sądach.

ramach sąd konstytucyjny rozpatruje ewentualne wnioski o kontrolę sądową składane w związku z decyzją Prezydenta Republiki w sprawie odmowy powołania kandydata na sędziego<sup>6</sup>. Należy zauważyć, że do tej pory Prezydent nigdy nie odmówił powołania kandydata na sędziego. W związku z tym nigdy nie zdarzyło się, aby sąd konstytucyjny przeprowadził kontrolę sądową w sprawie niepowołania kandydata na sędziego.

**Poziom postrzeganej niezależności sądów jest przeciętny wśród ogółu społeczeństwa i niski wśród przedsiębiorstw.** Wśród ogółu społeczeństwa 57 % ocenia niezależność sądów jako „dobrą i bardzo dobrą”, co stanowi wzrost w porównaniu z rokiem 2019, po wcześniejszej tendencji spadkowej. Wśród przedsiębiorstw postrzegana niezależność jest niska (tylko 39 % uważa ją za „dobrą i bardzo dobrą”) i pozostaje stabilna, po wcześniejszej tendencji spadkowej<sup>7</sup>. W innym badaniu przeprowadzonym wśród przedsiębiorstw (Światowe Forum Ekonomiczne), w którym poziom postrzeganej niezależności jest wyższy od średniej w państwach członkowskich, wykazano w ostatnich latach spadek postrzeganej niezależności<sup>8</sup>.

**Rada ds. Administracji Sądowej odgrywa istotną rolę w zakresie wyznaczania zasobów dla sądownictwa i wniosła wkład w działania podjęte w odpowiedzi na pandemię COVID-19.** Rada ds. Administracji Sądowej, organ niemający stałego charakteru, składający się w większości z sędziów, odgrywa ważną rolę w zarządzaniu systemem wymiaru sprawiedliwości. Zatwierdza ona m.in. mapę sądownictwa, liczbę sędziów w każdym sądzie oraz powołuje i odwołuje prezesów sądów. Ponadto opiniuje budżety sądów i kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego. Rada nie funkcjonuje w sposób stały i organizuje cztery sesje zwyczajne, a w razie potrzeby także sesje nadzwyczajne. W ramach Rady omówiono na przykład reakcję systemu wymiaru sprawiedliwości na pandemię COVID-19, w tym dalszy rozwój komunikacji elektronicznej w sądach w celu utrzymania funkcjonowania sądów<sup>9</sup>. Wsparcie organizacyjne dla Rady zapewnia Ministerstwo Sprawiedliwości, które nie może ingerować w prace i decyzje Rady. Rada musi zatwierdzać większość ważnych decyzji podejmowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w odniesieniu do sądów<sup>10</sup>. Wydaje również opinie w sprawach finansowych i budżetowych oraz sprawach dotyczących

---

<sup>5</sup> Aby zapoznać się ze składem Izby – zob. art. 93 ust. 1 – pięciu sędziów Sądu Najwyższego, pięciu sędziów sądu okręgowego oraz pięciu sędziów sądów pierwszej instancji.

<sup>6</sup> GRECO zwróciła uwagę, że Sąd Najwyższy orzeka na posiedzeniu plenarnym (19 sędziów) przy składaniu wniosków o powołanie sędziów sądów pierwszej i drugiej instancji, natomiast sąd konstytucyjny przy Sądzie Najwyższym, składający się z dziewięciu sędziów, pełni funkcję instancji odwoławczej. Zdaniem GRECO stwarza to problem „strukturalnej bezstronności”, o której mowa w kilku decyzjach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zob. GRECO Fourth Evaluation Round – Evaluation Report [Czwarta runda oceny GRECO – sprawozdanie oceniające], pkt 99. Zob. również GRECO Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi raport zgodności], pkt 39–44.

<sup>7</sup> Wykresy 44 i 46, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

<sup>8</sup> Wykres 48, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. Kategoryzacja poziomu postrzeganej niezależności sądów przedstawia się w następujący sposób: bardzo niski (poniżej 30 % respondentów postrzega niezależność sądów jako dość dobrą i bardzo dobrą); niski (30–39 %), średni (40–59 %), wysoki (60–75 %), bardzo wysoki (powyżej 75 %).

<sup>9</sup> Zalecenia Rady ds. Administracji Sądowej dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości w sytuacjach nadzwyczajnych.

<sup>10</sup> Zob. art. 39 i 41 ustawy o sądach: określenie właściwości miejscowej sądów, struktur sądów, lokalizacji sądów i gmachów sądów; określenie liczby sędziów w sądach i gmachach sądów; powołanie na stanowisko prezesów sądów i odwołanie prezesów sądów przed końcem kadencji; decyzja zezwalająca sędziemu na kontynuowanie służby po osiągnięciu wieku emerytalnego; określenie liczby ławników; ustalenie zawartości danych rejestrowych z systemu informacyjnego sądu i procedury ich przekazywania.

niektórych zasobów ludzkich<sup>11</sup>. W szczególności uczestniczy ona w określaniu przydziału zasobów dla sądów, ponieważ wydaje opinię na temat propozycji przygotowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości w porozumieniu z prezesami sądów. W procesie przedstawiania przez Radę opinii w sprawie budżetu powstaje kompromisowa propozycja, która w pełni angażuje system sądownictwa.

## Jakość

**Technologie informacyjno-komunikacyjne wykorzystywane w sądach są na zaawansowanym poziomie i dalej są rozwijane w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania sądów pomimo wyzwań związanych z COVID-19.** Estonia należy do państw członkowskich, które osiągają najlepsze wyniki w zakresie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) na potrzeby poprawy dostępności i ogólnej jakości ich systemów wymiaru sprawiedliwości<sup>12</sup>. Praca sądów jest ułatwiona dzięki wykorzystaniu czterech narzędzi ICT: systemu informacji sądowej, publicznego systemu elektronicznego składania dokumentów e-File, systemu e-File oraz niedawno uruchomionego systemu cyfrowych akt sądowych. System informacji sądowej jest wewnętrznym systemem informacyjnym sądu, z którego korzystają wszyscy sędziowie i urzędnicy sądowi, i zawiera wszystkie dokumenty przedłożone sądowi lub wygenerowane przez sąd. Ponadto służy on jako środowisko do tworzenia dokumentów sądowych z możliwością dostosowania ich do własnych potrzeb, składania zapytań z innych baz danych oraz przesyłania informacji sądowych do innych systemów informacyjnych za pośrednictwem systemu e-File. System ten jest również wykorzystywany do automatycznego rozdzielania spraw pomiędzy sędziów<sup>13</sup>. Publiczny system elektronicznego składania dokumentów e-File jest zewnętrznym systemem informacyjnym, który umożliwia stronom i ich przedstawicielom udział w postępowaniach drogą elektroniczną<sup>14</sup>. Publiczny system elektronicznego składania dokumentów e-File umożliwia obywatelom wszczynanie postępowań cywilnych i administracyjnych, a także monitorowanie tych postępowań oraz postępowań w sprawach dotyczących wykroczeń, oraz składanie dokumentów w celu ich przetwarzania. Opiera się ono na systemie e-File, który łączy systemy informacyjne Policji, Prokuratury, sądów i innych organów prowadzących postępowania, zapewniając centralną wymianę informacji o postępowaniach pomiędzy stronami oraz szybką wymianę danych bez użycia dokumentów w wersji papierowej. Celem publicznego systemu elektronicznego składania dokumentów e-File jest zapewnianie informacji zgromadzonych w systemie e-File stronom postępowań za pośrednictwem internetu<sup>15</sup>. System e-File jest wewnętrznym centralnym systemem informacyjnym, który zapewnia szczegółowy przegląd różnych etapów postępowania. Pozwala on na jednoczesną wymianę informacji między różnymi stronami postępowania<sup>16</sup>. Użytkownicy systemów klienckich widzą tylko te dane, które dotyczą ich obowiązków zawodowych<sup>17</sup>. System

---

<sup>11</sup> Zob. art. 39 i 41 ustawy o sądach: zasady tworzenia rocznych budżetów sądów; zgodność środków przyznanych sądom w budżecie Ministerstwa Sprawiedliwości z zasadami tworzenia rocznych budżetów sądów; kandydaci na zwolnione stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym; zwolnienie sędziego z urzędu z przyczyn nadzwyczajnych.

<sup>12</sup> Wykresy 27–29, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

<sup>13</sup> Uwagi przekazane przez Estonię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.

<sup>14</sup> Publiczny system elektronicznego składania dokumentów e-File zapewnia wgląd w sprawy cywilne, administracyjne i karne oraz sprawy dotyczące wykroczeń. Z systemu korzysta około 5 000 użytkowników, którzy logują się do niego co najmniej raz w tygodniu; pozwala on rejestrować 50 000 zapytań dziennie z systemów klienckich.

<sup>15</sup> Więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej: <https://www.rik.ee/en/international/public-e-file>

<sup>16</sup> Więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej: <https://www.rik.ee/en/international/e-file>

<sup>17</sup> Np. funkcjonariusze służby więziennej nie mają dostępu do informacji dotyczących postępowań sądowych.

cyfrowych plików sądowych służy sędziom, ich asystentom<sup>18</sup> oraz stronom postępowań sądowych<sup>19</sup> do lepszego i bardziej funkcjonalnego przeglądania i udostępniania akt sądowych. To narzędzie informatyczne oferuje użytkownikom szereg możliwości w zakresie lepszej organizacji i optymalizacji działań proceduralnych i procesów w sądach<sup>20</sup>. W odpowiedzi na pandemię COVID-19 zintensyfikowano działania na rzecz dalszego rozwoju i wdrożenia systemu cyfrowych akt sądowych, co pozwoliło sądom i prokuraturze na kontynuowanie pracy bez większych zakłóceń.

## **Efektywność**

**Estoński system sprawiedliwości działa efektywnie.** W 2019 r. sprawy cywilne rozstrzygano w sądach rejonowych średnio w ciągu 95 dni, sprawy karne rozstrzygano średnio w ciągu 226 dni w ramach ogólnych postępowań karnych, 28 dni w ramach postępowań uproszczonych oraz 46 dni w ramach postępowań w sprawach o wykroczenie. W sądach pierwszej instancji sprawy administracyjne rozstrzygano średnio w ciągu 123 dni<sup>21</sup>. Średni czas rozpatrywania odwołań wynosił 162 dni w sprawach cywilnych, 44 dni w sprawach karnych i 197 dni w sprawach administracyjnych. Czas trwania postępowań sądowych w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych jest krótszy od średniego czasu trwania postępowania (mierzonego czasem przeznaczonym na rozpatrzenie), a liczba spraw będących w toku często jest jedną z najniższych w UE<sup>22</sup>. W tego rodzaju sprawach wskaźnik zamykanych spraw wynosi ponad 100 %, co oznacza, że sądy są w stanie poradzić sobie z napływającymi sprawami.

## **II. RAMY ANTYKORUPCYJNE**

Ministerstwo Sprawiedliwości jest odpowiedzialne za przygotowanie krajowej strategii antykorupcyjnej oraz nadzoruje i koordynuje sprawozdawczość w zakresie planu działania na rzecz strategii antykorupcyjnej. Komisja Antykorupcyjna sprawuje parlamentarną kontrolę nad wdrażaniem środków antykorupcyjnych, a Komisja Nadzoru Finansowania Partii Politycznych nadzoruje finansowanie partii politycznych. Biuro Antykorupcyjne Krajowej Policji Kryminalnej jest wyspecjalizowaną jednostką odpowiedzialną za prowadzenie dochodzeń w sprawach dotyczących korupcji, a Służba Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest odpowiedzialna za prowadzenie dochodzeń w sprawie przestępstw korupcyjnych popełnianych przez wyższych rangą urzędników państwowych i samorządowych w sześciu

<sup>18</sup> Za pośrednictwem systemu informacji sądowej.

<sup>19</sup> Za pośrednictwem publicznego systemu elektronicznego składania dokumentów e-File.

<sup>20</sup> Należy zauważyć, że na wniosek państwa członkowskiego Komisja może, za pośrednictwem programu wspierania reform strukturalnych, dostarczyć dostosowaną do potrzeb wiedzę fachową, która pomoże w opracowaniu i wdrożeniu reform sprzyjających wzrostowi gospodarczemu. Od 2018 r. Estonia korzysta z takiego wsparcia na potrzeby reform systemu wymiaru sprawiedliwości. Ponieważ Estonia jest jednym z państw o najwyższym poziomie cyfryzacji na świecie, m.in. na poziomie usług elektronicznych świadczonych przez sektor publiczny, w porównaniu z państwami o niższym poziomie cyfryzacji, cyberprzestępczość ma zatem potencjalnie duży wpływ na jej stabilność, gospodarkę i wzrost gospodarczy. Wsparcie ma służyć rozwojowi skutecznych krajowych jednostek ds. cyberprzestępczości działających w ramach policji, straży granicznej, prokuratury i sądów w celu przeciwdziałania zagrożeniom dla cyberbezpieczeństwa, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie oraz ich ścigania.

<sup>21</sup> Uwagi przekazane przez Estonię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.

<sup>22</sup> Wykresy 4–15, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

większych gminach. Prokuratura nadzoruje postępowania przygotowawcze do postępowania karnego w sprawie przestępstw korupcyjnych i kieruje nimi, a także reprezentuje prokuratura w sądach.

**W publikowanym przez Transparency International wskaźniku postrzegania korupcji Estonia uzyskała wynik 74/100 punktów, plasując się na 8. miejscu w Unii Europejskiej i na 18. miejscu na świecie.**<sup>23</sup> 60 % respondentów specjalnego badania Eurobarometr z 2020 r. uważa, iż korupcja jest powszechna (średnia UE wynosi 71 %) <sup>24</sup>, a 14 % osób czuje się nią bezpośrednio dotkniętych w codziennym życiu (średnia UE – 26 %). Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa, 44 % przedsiębiorstw uznaje korupcję za powszechne zjawisko (średnia UE wynosi 63 %), a 9 % uważa, że korupcja stanowi problem przy prowadzeniu działalności (średnia UE – 37 %). 37 % respondentów uważa, że ściganie korupcji jest wystarczająco skuteczne, aby odstraszyć ludzi od takich praktyk (średnia UE wynosi 36 %), a 46 % przedsiębiorstw uważa, że osoby fizyczne i przedsiębiorstwa przyłapano na wręczaniu łapówki urzędnikowi wyższego szczebla podlegają odpowiedniej karze (średnia UE – 31 %) <sup>25</sup>.

**Obecnie przygotowywana jest nowa strategia antykorupcyjna.** Ministerstwo Sprawiedliwości (Departament Polityki Kryminalnej) jest odpowiedzialne za koordynację działań antykorupcyjnych <sup>26</sup>. Ministerstwo Sprawiedliwości nadzoruje i koordynuje sprawozdawczość w zakresie planu działania na rzecz strategii antykorupcyjnej <sup>27</sup>. Obecna strategia dobiega końca, ponieważ obejmuje okres 2013–2020 r. <sup>28</sup> Nowa strategia jest w trakcie opracowywania. Listę sektorów wysokiego ryzyka przełożono na priorytety w ramach strategii antykorupcyjnej na lata 2013–2020 i obecnie obejmuje ona sektor opieki zdrowotnej i edukacji. Zamówienia publiczne uważa się za obszar horyzontalny podatny na korupcję w różnych sektorach.

**W Estonii występuje podział kompetencji pomiędzy różne instytucje w zakresie zapobiegania korupcji i jej zwalczania.** Prokuratura nadzoruje postępowania przygotowawcze do postępowania karnego w sprawie przestępstw korupcyjnych i kieruje nimi, a także reprezentuje prokuratura w sądach <sup>29</sup>. Liczba zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych zmniejszyła się w 2019 r. o 81 % w porównaniu z 2018 r. <sup>30</sup> Do około 40 % przypadków korupcji dochodzi na szczeblu lokalnym <sup>31</sup>. Według prokuratury środki

---

<sup>23</sup> Transparency International, wskaźnik postrzegania korupcji w 2020 r.

<sup>24</sup> Specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020).

<sup>25</sup> Badanie Eurobarometer Flash 482.

<sup>26</sup> Każde ministerstwo posiada koordynatora ds. zapobiegania korupcji, którego wyznacza się do zarządzania wdrażaniem polityki antykorupcyjnej w obszarze własnych kompetencji. Sieć organizuje posiedzenia około czterech do pięciu razy w roku, obejmuje ona również przedstawicieli policji, społeczeństwa obywatelskiego, parlamentu, państwowej izby kontroli i innych zainteresowanych stron. Budżet koordynacji działań antykorupcyjnych wynosi 7 000–15 000 EUR na projekty antykorupcyjne, oprócz kosztów bieżących personelu.

<sup>27</sup> Strategia antykorupcyjna rządu estońskiego na rok 2013.

<sup>28</sup> „Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020”; „Rakendusplaan aastateks 2017–2020”.

<sup>29</sup> Budżet prokuratury na rok 2020 wynosi 15 159 770 EUR, co stanowi wzrost o 763 801 EUR w porównaniu z 2019 r.

<sup>30</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości, Criminality in Estonia – 2019, Corruption [Przestępczość w Estonii – 2019 r., Korupcja], <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevusestatistika/korruptsioon.html>

<sup>31</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości, Recorded crimes 2003–2018 [Przestępstwa zarejestrowane w latach 2003–2018], Tallinn, 2019.

budżetowe uznaje się za zadowalające<sup>32</sup>. Biuro Antykorupcyjne Krajowej Policji Kryminalnej jest wyspecjalizowaną jednostką odpowiedzialną za prowadzenie dochodzeń w sprawach dotyczących korupcji. Zadania Biura Antykorupcyjnego obejmują zarówno zapobieganie przestępstwom, jak i prowadzenie postępowań przygotowawczych w ich sprawie, pod nadzorem i kierownictwem prokuratury, oraz prowadzenie postępowań dotyczących wykroczeń w sprawach korupcyjnych<sup>33</sup>. Ponadto Służba Bezpieczeństwa Wewnętrznego posiada kompetencje w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie przestępstw i badania wykroczeń w sprawach o korupcję. Każde ministerstwo posiada jednego urzędnika koordynującego zapobieganie korupcji i zapewniającego wdrożenie działań w ramach krajowej strategii antykorupcyjnej w odpowiednim sektorze. Koordynatorzy ds. zapobiegania korupcji informują również właściwego ministra w przypadku podejrzenia o korupcję lub w przypadku stwierdzenia ryzyka jej wystąpienia. W przypadku gdy istnieją dowody na wystąpienie korupcji, zawiadamiają policję<sup>34</sup>. Parlamentarna Komisja Antykorupcyjna sprawuje parlamentarną kontrolę nad wdrażaniem środków antykorupcyjnych oraz omawia i ocenia potencjalne przypadki korupcji wśród urzędników określone w ustawie antykorupcyjnej<sup>35</sup>. Komitet Nadzoru Finansowania Partii Politycznych nadzoruje finansowanie partii politycznych oraz legalność pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych partii politycznych, koalicji wyborczych i niezależnych kandydatów, którzy uczestniczą w wyborach<sup>36</sup>.

**Nie istnieją żadne kompleksowe zasady ochrony sygnalistów.** Nowelizacja ustawy antykorupcyjnej z 2013 r. zakazuje urzędnikom ukrywania korupcji, a także nakłada na agencje obowiązek ochrony poufności sygnalistów działających w dobrej wierze. Zmiany regulują jednak tylko sektor publiczny, a nie prywatny.

**Działalność lobbingsowa nie jest regulowana przepisami.** Nie ma przepisów prawnych, które określałyby ramy i regulowałyby działalność lobbingsową. GRECO zaleciło przyjęcie zasad dotyczących kontaktów między lobbystami a osobami pełniącymi najwyższe funkcje wykonawcze oraz upublicznienie tych kontaktów<sup>37</sup>. Rząd jest w trakcie przygotowywania

<sup>32</sup> Budżet prokuratury na rok 2020 wynosi 15 159 770 EUR, co stanowi wzrost o 763 801 EUR w porównaniu z 2019 r. Explanatory notes to the 2020 State Budget [Noty wyjaśniające do budżetu państwa na rok 2020], <https://www.riigikogu.ee/download/52fab2ca-9670-4add-8347-4c880a647a63>

<sup>33</sup> W 2019 r. w Biurze zatrudnione były 33 osoby. Budżet Biura Antykorupcyjnego w 2019 r. wyniósł 1 156 132 EUR. Zob. również <https://www.politsei.ee/files/Korruptsioon/Trykised/korruptsioonsisu2017engnett.pdf?18996834f6>

<sup>34</sup> Corruption prevention contacts in ministries [Osoby wyznaczone do kontaktów w ministerstwach zajmujące się zwalczaniem korupcji], Korruptsioon.ee, <https://www.korruptsioon.ee/en/anti-corruption-activity/corruption-prevention-contacts-ministries>

<sup>35</sup> Komitet składa się z 5 członków parlamentu i 2 stałych urzędników. Komitet monitoruje przestrzeganie ograniczeń dotyczących działalności członków Riigikogu (parlamentu) i dokonuje przeglądu ich oświadczeń majątkowych, przedstawia parlamentowi coroczny przegląd z działalności, prowadzi parlamentarny nadzór nad środkami antykorupcyjnymi, w tym organizuje spotkania z agencjami rządowymi, organami ścigania, takimi jak Służba Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Krajowa Policja Kryminalna i Prokuratura, w celu gromadzenia informacji. Specjalna komisja ma prawo wzywać dane osoby do stawiennictwa oraz żądać informacji i dokumentów do kontroli. Ma również prawo do składania wniosków o zmianę prawodawstwa. Zob. dalsze informacje na temat działań nadzorczych Komisji Antykorupcyjnej: <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/committees/anti-corruption-select-committee/>

<sup>36</sup> W skład komisji wchodzi członkowie mianowani przez partie polityczne reprezentowane w Riigikogu oraz przedstawiciele urzędu Kanclerza Sprawiedliwości, audytora generalnego i Krajowej Komisji Wyborczej. Członkowie Komisji są niezależni i nie reprezentują interesów ani stanowisk organizacji, które wyznaczyły ich w ramach swoich prac.

<sup>37</sup> GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report [Piąta runda oceny GRECO – sprawozdanie oceniające], zalecenie (v): „że należy ustanowić zasady regulujące (i) kontakty między osobami pełniącymi



projektu rozporządzenia w sprawie działalności lobbingsowej dla urzędników publicznych pracujących w instytucjach władzy wykonawczej.

**O odbyły się rozmowy na temat konieczności upublicznienia interesów gospodarczych osób zarządzających przedsiębiorstwami państwowymi.** Jeżeli chodzi o oświadczenie majątkowe, ustawa antykorupcyjna przyjęta w 2013 r. zwiększyła zdolności parlamentarnej Komisji Antykorupcyjnej w tym zakresie<sup>38</sup>. Poprawki obejmują zwiększenie ilości danych, które mają być zgłaszane, oraz rozszerzenie zakresu kompetencji i praw Komisji. Na podstawie zmienionej ustawy utworzono w 2014 r. elektroniczny rejestr deklaracji interesów. Deklaracje te, w odróżnieniu od interesów gospodarczych przedsiębiorstw państwowych, są już publicznie dostępne, a zatem podlegają również kontroli publicznej, w tym kontroli sprawowanej przez media. Obowiązujący od 2014 r. system składania oświadczeń majątkowych i oświadczeń dotyczących interesów umożliwia każdemu składającemu oświadczenie urzędnikowi korzystanie z uprzednio uzupełnionego formularza i złożenie go drogą elektroniczną. Złożone oświadczenie jest dostępne do publicznego wglądu przez trzy lata od daty jego złożenia<sup>39</sup>.

**Wprowadzono przepisy regulujące efekt „drzwi obrotowych”.** Ustawa o służbie cywilnej zawiera przepisy, zgodnie z którymi urzędnik zwolniony z urzędu nie może, w ciągu roku od dnia zwolnienia, stać się osobą powiązaną z<sup>40</sup> osobą prawną prawa prywatnego, nad którą urzędnik sprawował bezpośredni lub stały nadzór w ciągu ostatniego roku.

---

najwyższe funkcje wykonawcze a lobbystami/osobami trzecimi, które starają się wpływać na publiczny proces decyzyjny oraz (ii) ujawnianie takich kontaktów i omawianych tematów”.

<sup>38</sup> Ustawa antykorupcyjna, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521082014007/consolide> (od dnia 22.09.2014 r.).

<sup>39</sup> GRECO Fourth Evaluation Round – Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – raport zgodności].

<sup>40</sup> Osoba powiązana w tym kontekście oznacza osobę prawną, w przypadku której co najmniej 1/10 gospodarstwa lub prawa do nabycia gospodarstwa należy do urzędnika lub osoby z nim powiązanej oraz osobę prawną, w przypadku której urzędnik lub członek rodziny jest członkiem organów zarządzających lub kontrolujących.

### **III. PLURALIZM MEDIÓW**

W Estonii prawną i formalną ochronę wolności wypowiedzi i prawa dostępu do informacji zapewniono w Konstytucji Republiki Estońskiej<sup>41</sup>. W przepisach wykonawczych wyraźnie zapewnia się dziennikarzom prawo do ochrony ich źródeł oraz wspiera się wolność mediów w sektorze radiowo-telewizyjnym<sup>42</sup>. Prawo do informacji jest wyraźnie uznane w konstytucji, w ustawie o informacjach publicznych<sup>43</sup> oraz w ustawie o ochronie danych osobowych<sup>44,45</sup>.

**Planowana reforma ma na celu wzmocnienie niezależności organu regulacyjnego ds. mediów – organu ds. ochrony konsumentów i organu regulacji technicznej (ECPTRA).** ECPTRA jest organizacją rządową utworzoną w 2019 r. w wyniku połączenia Urzędu ds. Ochrony Konsumentów i Organu Regulacji Technicznej. Organ ten działa jako oddział administracyjny Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Komunikacji. Celem zmian wprowadzanych na potrzeby transpozycji zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych<sup>46</sup> jest aktualizacja zadań, uprawnień i kompetencji ECPTRA. Zgodnie z zapowiedzią władz estońskich określą one również status tego ostatniego jako niezależnego organu zgodnie z wymogami dotyczącymi niezależności, zapisanymi w dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych<sup>47</sup>.

**Estońska Rada Prasowa (Pressinõukogu) jest organem samoregulującym działającym na zasadzie dobrowolności.** Do zadań Rady należy rozpatrywanie skarg społeczeństwa dotyczących materiałów publikowanych w prasie i na portalach internetowych zawierających treści dziennikarskie oraz transmitowanych w publicznych stacjach nadawczych. Oprócz przewodniczącego, którego stanowisko jest rotacyjne, Rada Prasowa składa się także z dziesięciu członków, w tym sześciu przedstawicieli sektora mediów i czterech członków reprezentujących inne sektory. Organ ten został powołany przez Estońskie Stowarzyszenie Prasowe<sup>48</sup>.

**Obecnie nie istnieją żadne szczególne przepisy prawne wymagające ujawniania informacji o własności.** Ogólne informacje związane z przedsiębiorczością są jednak udostępniane drogą elektroniczną, a dostęp do danych w rejestrze przedsiębiorstw jest bezpłatny<sup>49</sup>. Brak informacji na temat własności mediów budzi pewne obawy<sup>50</sup>. Obecny projekt aktu prawnego transponującego dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych zawiera jednak nowy przepis regulujący publicznie dostępne dane dotyczące struktury i przejrzystości własności mediów, oparty na odpowiednim przepisie dyrektywy

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

<sup>42</sup> Art. 15 i 13 ustawy o usługach medialnych, zob.: [www.riigiteataja.ee/en/eli/506112013019/consolide](http://www.riigiteataja.ee/en/eli/506112013019/consolide)

<sup>43</sup> <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>

<sup>44</sup> Ustawa o ochronie danych osobowych (Isikuandmete kaitse seadus), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/523012019001/consolide>

<sup>45</sup> W 2020 r. Estonia plasuje się na 14. miejscu według klasyfikacji wskaźnika wolności prasy publikowanej przez organizację Reporterzy bez Granic.

<sup>46</sup> Projekt ustawy zmieniającej dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych (dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2010/13/UE) przeszedł etap konsultacji międzyinstytucjonalnych i zostanie przedłożony rządowi do zatwierdzenia w sierpniu br. Zostanie on omówiony na posiedzeniu parlamentu we wrześniu.

<sup>47</sup> Art. 30 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych.

<sup>48</sup> Strona internetowa Estońskiego Stowarzyszenia Prasowego (Eesti Ajalehtede Liit) na stronie Rady Prasowej Estonii (Pressinõukogu): <http://vana.meediaiit.ee/pressinoukogu/index-eng.html>

<sup>49</sup> Rejestr przedsiębiorstw jest dostępny na stronie internetowej: <https://www.rik.ee/en/e-business-register>

<sup>50</sup> Informacje uzyskane w kontekście wizyty w państwie i w ramach procesu konsultacji służącego przygotowaniu sprawozdania.

o audiowizualnych usługach medialnych<sup>51</sup>. Obecnie informacje na temat ostatecznej własności przedsiębiorstw medialnych nie są we wszystkich przypadkach powszechnie dostępne. W związku z tym w monitorze pluralizmu mediów z 2020 r. (MPM 2020) sytuację w zakresie przejrzystości własności mediów w Estonii uznano za obciążoną średnim ryzykiem. Jednocześnie wskaźnik pluralizmu rynku ukazuje wysokie ryzyko ze względu na rosnącą poziomą i pionową koncentrację własności mediów. Odnosi się to w szczególności do mediów regionalnych, które mają silnie zakorzenione tradycje w tym państwie. W trakcie misji informacyjnej Europejskiego Centrum Wolności Prasy i Mediów w 2018 r. wskazano koncentrację mediów jako kwestię problematyczną<sup>52</sup>. W odniesieniu do mediów lokalnych w MPM 2020 podkreślono średnie ryzyko związane z niezależnością polityczną mediów, wynikające z braku przepisów regulujących konflikt interesów między właścicielami mediów a partiami rządzącymi i politykami<sup>53</sup>.

**Prawo do informacji jest ustanowione w konstytucji, a ustawa o informacjach publicznych reguluje prawo społeczeństwa do dostępu do informacji będących w posiadaniu organów publicznych.** Jak wskazały Komisji zainteresowane strony<sup>54</sup> oraz jak wynika z MPM 2020, istnieje przekonanie, że organy administracji publicznej w pewnych przypadkach odmawiają jednak udzielenia dostępu do informacji publicznych.

**Ramy ochrony dziennikarzy są kompleksowe.** Opierają się one na wolności wypowiedzi, która jest wyraźnie zapisana w estońskiej konstytucji oraz w ustawie o usługach medialnych. W ustawie zawarto również przepis o ochronie źródeł informacji. W kodeksie postępowania karnego uwzględniono również zabezpieczenia służące ochronie dziennikarzy<sup>55</sup>. Wśród przewidywanych sankcji grożących za niektóre szczególne przypadki zniesławienia jest kara pozbawienia wolności<sup>56</sup>. Analiza wskaźnika dotyczącego zawodu dziennikarza, jego standardów i ochrony ukazuje niskie ryzyko w MPM 2020. Ostatnio pojawiły się jednak pewne obawy dotyczące ingerencji w pracę dziennikarzy śledczych<sup>57</sup>. W latach 2019 i 2020 na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy nie opublikowano żadnych istotnych wpisów dotyczących Estonii<sup>58</sup>. W 2020 r. opublikowano jedno ostrzeżenie dotyczące rzekomego ograniczenia wolności mediów;

<sup>51</sup> Art. 5 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych.

<sup>52</sup> Wspólna misja EFJ-ECPMF w państwach bałtyckich w 2018 r. [https://adobeindd.com/view/publications/c17c50d1-7733-41c3-b0fd-de8de57e8d9a/alnr/publication-web-resources/pdf/FFM\\_Baltics\\_cc.pdf](https://adobeindd.com/view/publications/c17c50d1-7733-41c3-b0fd-de8de57e8d9a/alnr/publication-web-resources/pdf/FFM_Baltics_cc.pdf)

<sup>53</sup> Ustalenia te zostały potwierdzone informacjami uzyskanymi w kontekście wizyty w państwie.

<sup>54</sup> Informacje uzyskane w kontekście wizyty w państwie.

<sup>55</sup> Sekcja 72 kodeksu postępowania karnego, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013093/consolide>

<sup>56</sup> Depenalizacja zniesławienia, [https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation\\_Infographic.pdf](https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf)

Istnieją tylko bardzo szczególne przypadki zniesławienia określonej kategorii osób, które mogłyby doprowadzić do pozbawienia wolności (osoby korzystające z immunitetu międzynarodowego § 247; przedstawiciel organu państwowego § 275; sędzia/sąd § 305 kodeksu karnego).

<sup>57</sup> „Organizacja Reporterzy bez Granic (RSF) jest głęboko zaniepokojona przyszłością niezależnego dziennikarstwa w Estonii, gdzie prawie wszyscy reporterzy śledczy i redaktorzy biur opiniotwórczych opuścili w ostatnich tygodniach »Postimees«, wiodącą gazetę codzienną w kraju, mówiąc, że nie ufają już jej kierownictwu”. RSF wyraziło już zaniepokojenie kontrolą Linnamäe w „Postimees” w kwietniu 2019 r., kiedy to dziennikarze tej gazety powiedzieli, że wywierano na nich różne formy nacisku, aby relacjonowali wydarzenia związane z inną długą listą interesów biznesowych tego przedsiębiorstwa”, styczeń 2020 r., <https://rsf.org/en/news/does-crisis-leading-daily-mean-end-investigative-journalism-estonia>

<sup>58</sup> Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy.

sprawa dotyczyła jednak zastosowania sankcji finansowych wydanych na poziomie UE, co potwierdziła Komisja Europejska w opinii z dnia 19 czerwca 2020 r.<sup>59</sup>

#### **IV. INNE KWESTIE INSTYTUCJONALNE ZWIĄZANE Z MECHANIZMAMI KONTROLI I RÓWNOWAGI**

Estonia jest republiką parlamentarną z jednoizbowym parlamentem, w której sąd konstytucyjny przy Sądzie Najwyższym może przeprowadzić przegląd prawa *ex post* pod kątem zgodności z konstytucją, w tym, pod pewnymi warunkami, na podstawie skargi konstytucyjnej. Oprócz systemu wymiaru sprawiedliwości Urząd Kanclerza Sprawiedliwości (Rzecznik Praw Obywatelskich) odgrywa również rolę w systemie mechanizmów kontroli i równowagi. Zaangażowanie społeczeństwa i zainteresowanych stron ułatwiają zaawansowane narzędzia technologii informacyjno-komunikacyjnych.

**Opracowywane są nowe wytyczne dotyczące otoczenia regulacyjnego i polityki legislacyjnej, aby jeszcze bardziej zwiększyć łatwość użytkowania oraz wzmocnić zaangażowanie społeczeństwa i zainteresowanych stron.** Opracowywanie aktów ustawodawczych odbywa się zgodnie z zasadami dobrej praktyki legislacyjnej i sporządzania aktów ustawodawczych<sup>60</sup>. Proces rozpoczyna się na ogół od opracowania „intencji ustawodawczej”, która zawiera szczegółowe informacje na temat poruszanej kwestii, potencjalnej grupy docelowej, analizy obecnej sytuacji i wariantów strategicznych, a także potencjalnego wpływu wszelkich możliwych działań<sup>61</sup>. Ministrowie są zobowiązani do jak najszybszego wskazania zainteresowanych stron, które należy zaangażować, najpóźniej na etapie opracowywania intencji ustawodawczej lub propozycji sporządzenia planu rozwoju. Konsultacje z zainteresowanymi stronami muszą być prowadzone w co najmniej dwóch etapach: podczas podejmowania decyzji o przygotowaniu projektu aktu ustawodawczego (na etapie „intencji”) oraz po sporządzeniu projektu aktu ustawodawczego, zanim zostanie on przedłożony parlamentowi. Wszystkie projekty aktów ustawodawczych, intencje ustawodawcze, wnioski dotyczące opracowania planu rozwoju lub inne potencjalnie istotne kwestie są publikowane w systemie informacji o polityce EIS (Eelnõude infosüsteem) do celów konsultacji. Zainteresowane strony są również regularnie angażowane w drodze wniosków o przedstawienie uwag. Ministerstwo Sprawiedliwości pracuje nad projektem stworzenia nowego środowiska prawodawczego, które byłoby bardziej przyjazne dla użytkownika i obejmowałoby innowacyjne sposoby na lepsze oraz bardziej sprzyjające włączeniu społecznemu opracowywanie aktów ustawodawczych. W parlamencie trwa obecnie debata na temat projektu wytycznych dotyczących rozwoju polityki legislacyjnej na rok 2030, których celem jest odnowienie standardów dobrej polityki legislacyjnej i które będą służyć jako przewodnik w procesie kształtowania polityki, w tym w odniesieniu do współpracy z zainteresowanymi stronami.

<sup>59</sup> Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy, odpowiedź rządu Estonii na platformę dotyczącą rosyjskiej państwowej agencji informacyjnej Sputnik. W dniu 19 czerwca br. Komisja Europejska przyjęła opinię w sprawie zastosowania sankcji finansowych nałożonych rozporządzeniem Rady (UE) nr 269/2014, zgodnie z którym Estonia zgodnie z prawem wdrożyła sankcje finansowe wobec agencji informacyjnej „Rossija siegodnia” (Sputnik-Estonia). Zob. opinia w sprawie stosowania sankcji finansowych nałożonych rozporządzeniem Rady (UE) nr 269/2014, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/200619-opinion-financial-sanctions\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/200619-opinion-financial-sanctions_en.pdf)

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

<sup>61</sup> Wszystkie te dokumenty są powszechnie dostępne dla obywateli za pośrednictwem systemu informacji o projektach aktów ustawodawczych i polityce (Eelnõude infosüsteem lub EIS, dostępnego pod adresem <http://eelnoud.valitsus.ee/main#ANx6shIc>

**Kontrolę zgodności z konstytucją prowadzi sąd konstytucyjny przy Sądzie Najwyższym.** Sąd Najwyższy pełni jednocześnie funkcję najwyższego sądu trzeciej instancji i sądu konstytucyjnego. Sąd konstytucyjny bada konstytucjonalność ustaw i innych aktów prawnych o powszechnym zastosowaniu zgodnie z ustawą o trybie postępowania przed sądem konstytucyjnym<sup>62</sup>. Sąd, Prezydent Republiki, Kanclerz Sprawiedliwości, rada samorządu terytorialnego lub parlament mogą wszcząć różne rodzaje postępowań w zakresie kontroli zgodności z konstytucją. Prezydent może złożyć wniosek o uznanie ustawy przyjętej bez poprawek przez parlament na drugim posiedzeniu, po wstępnej odmowie ogłoszenia przez Prezydenta wspomnianej ustawy, za sprzeczną z konstytucją (kontrola *ex ante* zgodności z konstytucją). Kanclerz Sprawiedliwości (Rzecznik Praw Obywatelskich) również odgrywa kluczową rolę w systemie przeglądu przepisów pod kątem zgodności z konstytucją, w szczególności przysługuje mu prawo do inicjowania abstrakcyjnej kontroli *ex post* zgodności z konstytucją<sup>63</sup>. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, w pewnych wyjątkowych sytuacjach, Sąd zezwala wnioskodawcy na złożenie skarg indywidualnych bezpośrednio do Sądu Najwyższego przed wyczerpaniem środków odwoławczych przed sądami niższej instancji, a mianowicie w sytuacjach, w których brak jest skutecznych środków ochrony praw podstawowych wnioskodawcy<sup>64</sup>.

**W ramach nowelizacji rozszerzono mandat Urzędu Kanclerza Sprawiedliwości (Rzecznika Praw Obywatelskich).** Kanclerz jest nieakredytowanym członkiem stowarzyszonym Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka. W styczniu 2019 r. weszły w życie nowe przepisy<sup>65</sup> dotyczące tej instytucji, które rozszerzyły jej mandat, umożliwiając jej pełnienie roli krajowej instytucji praw człowieka w Estonii. Kanclerz Sprawiedliwości ma szeroki i silny mandat, w tym w zakresie pełnienia funkcji krajowego mechanizmu prewencji na mocy Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz krajowego mechanizmu monitorowania na mocy Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Pełni on również funkcję Rzecznika Praw Dziecka. Kanclerz złożył ostatnio wniosek o akredytację do Światowego Sojuszu Krajowych Instytucji Praw Człowieka i jest w trakcie procesu uzyskiwania akredytacji.<sup>66</sup>

**Estonia ogłosiła sytuację nadzwyczajną w związku z pandemią COVID-19.** W dniu 12 marca 2020 r. rząd estoński ogłosił sytuację nadzwyczajną i powołał premiera na stanowisko zarządzającego sytuacją nadzwyczajną. W dniu 20 marca 2020 r. rząd poinformował Radę Europy, zgodnie z klauzulą derogacyjną zawartą w art. 15 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („konwencja”), że niektóre środki przyjęte w celu ochrony „zdrowia publicznego” mogą wiązać się z odstępstwem od niektórych zobowiązań Estonii wynikających z konwencji. Zarządzenia ustawodawcze premiera (jako zarządcy sytuacji nadzwyczajnej) były przedmiotem kontroli sądowej przed sądem administracyjnym (ale nie podlegały kontroli parlamentarnej ani prezydenckiej). Sytuacja nadzwyczajna zakończyła się w dniu 18 maja 2020 r. (odstępstwo na mocy art. 15 konwencji zostało zniesione tego samego dnia).

<sup>62</sup> Pełna wersja ustawy jest dostępna pod adresem: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/512122019006/consolide>

<sup>63</sup> Art. 6 ustawy o trybie postępowania przed sądem konstytucyjnym.

<sup>64</sup> Wyrok Sądu Najwyższego *en banc*, 3-1-3-10-02, 17 marca 2003 r.

<sup>65</sup> Zob. nowelizacja ustawy o Urzędzie Kanclerza Sprawiedliwości ze stycznia 2019 r.

<sup>66</sup> Ponowna akredytacja na status A zgodnie z zasadami paryskimi ONZ, którą zaplanowano na marzec 2020 r., została przełożona z powodu pandemii COVID-19. Zob. również Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka, *The rule of law in the European Union, Reports from national human rights institutions*, [Praworządność w Unii Europejskiej, Sprawozdania krajowych instytucji praw człowieka], s. 73.

**Opracowywany jest nowy plan rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2021–2030.** W oparciu o estońską koncepcję rozwoju społeczeństwa obywatelskiego rząd promuje społeczeństwo obywatelskie w ramach planu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2015–2020<sup>67</sup>. Od 2018 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych opracowuje nowy plan rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2021–2030, we współpracy i przy aktywnym zaangażowaniu zainteresowanych stron, w tym organizacji patronackich reprezentujących organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Estonii. Proces ten obejmował spotkania grup roboczych i konsultacje z zainteresowanymi stronami w różnych okręgach Estonii<sup>68</sup>. Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego w Estonii uważa się za otwartą<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/estonian\\_cs\\_dev\\_plan\\_2015-2020\\_extract.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/estonian_cs_dev_plan_2015-2020_extract.pdf)

<sup>68</sup> Uwagi przekazane przez Estonię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.

<sup>69</sup> Zob. ocenę przyznaną przez CIVICUS; oceny tej przestrzeni w skali pięciostopniowej są następujące: otwarta, ograniczona, utrudniona, stłumiona i zamknięta.

## Załącznik: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym\*

\* Wykaz odpowiedzi otrzymanych w kontekście konsultacji dotyczących sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. można znaleźć na (stronie internetowej Komisji).

Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2020), 2020 Media pluralism monitor <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

Centrum Rejestrów i Systemów Informacyjnych, strona internetowa archiwum elektronicznego – <https://www.rik.ee/en/international/e-file>.

Centrum Rejestrów i Systemów Informacyjnych, strona internetowa elektronicznego rejestru przedsiębiorstw – <https://www.rik.ee/en/e-business-register>.

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

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2020), badanie Eurobarometr Flash 482: opinia przedsiębiorców na temat korupcji w UE.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2020), specjalne badanie Eurobarometr 502: korupcja.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Dz.U. L 305, s. 17.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), Dz.U. L 95, s. 1.

Estonian Civil Society Development Plan 2015–2020, [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/estonian\\_cs\\_dev\\_plan\\_2015-2020\\_extract.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/estonian_cs_dev_plan_2015-2020_extract.pdf).

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka – 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 – 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.

Komisja Antykorupcyjna, strona internetowa – <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/committees/anti-corruption-select-committee/>.

Komisja Europejska (2019, 2020), unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

Ministerstwo Sprawiedliwości (2019), Criminality in Estonia – 2019, <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevuse-statistika/korruptsioon.html>.

Ministerstwo Sprawiedliwości (2019), Recorded crimes 2003–2018, [https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/registreeritud\\_kuriteod\\_2003-2018.xlsx](https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/registreeritud_kuriteod_2003-2018.xlsx).

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

Rada ds. Administracji Sądowej (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>.

Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy (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>.

Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy, <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>.

Reporterzy bez Granic (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>.

Rząd estoński (2013), Strategia antykorupcyjna na lata 2013–2020, [https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivas\\_tane\\_strategia\\_2013-2020\\_1.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivas_tane_strategia_2013-2020_1.pdf).

Rząd estoński (2020), Plan realizacji strategii antykorupcyjnej na lata 2013–2020 i 2017–2020, [https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/lisa\\_2\\_rakendus\\_plaan\\_2018-2020.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/lisa_2_rakendus_plaan_2018-2020.pdf).

Rząd estoński (2020), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.

Rząd estoński, system informacji o polityce, <http://eelnoud.valitsus.ee/main#ANx6shIc>.

Sąd Najwyższy Estonii, wyrok z dnia 17 marca 2003 r., 3-1-3-10-02, <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-1-3-10-02>.

Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2020 r., ST 8177/20 – COM(2020) 506 final.

Wirtualna wizyta w Estonii w kontekście sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.



## Załącznik II: Wizyta w Estonii

Służby Komisji odbyły w czerwcu i lipcu 2020 r. spotkania wirtualne z:

- Estońskim Stowarzyszeniem Dziennikarzy
- jednostką analityki finansowej
- Krajową Policją Kryminalną
- Ministerstwem Sprawiedliwości
- organem regulacyjnym ds. ochrony konsumentów i organem technicznym
- Parlamentarną Komisją Antykorupcyjną
- Prokuraturą
- Radą Administracji Sądowej
- Radą Prasową
- Sądem Najwyższym
- Transparency International Estonia

\* Komisja spotkała się również z następującymi organizacjami w ramach spotkań horyzontalnych:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- EuroCommerce
- Europejskie Centrum na rzecz Prawa Organizacji Pozarządowych
- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
- Europejskie Forum Obywatelskie
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Konferencja Kościołów Europejskich
- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka
- Międzynarodowa Komisja Prawników
- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Platforma na rzecz uczenia się przez całe życie
- Reporterzy bez Granic
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Transparency International UE