



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.7.2021 r.
SWD(2021) 708 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 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 2021 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 709 final} -
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

STRESZCZENIE

Zaawansowana cyfryzacja systemu wymiaru sprawiedliwości okazała się decydującym czynnikiem pod względem zapewnienia odporności estońskiego wymiaru sprawiedliwości w obliczu wyzwań związanych z pandemią COVID-19. System e-File służący do komunikacji elektronicznej w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości jest nadal rozwijany poprzez dodawanie nowych funkcjonalności, a działaniom tym towarzyszą stosowne szkolenia. Dzięki temu systemowi sądy mogą w sposób efektywny rozpatrywać napływające sprawy. Rozszerzono zakres uprawnień prezesów sądów – w stosownych przypadkach, w celu prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości – do przenoszenia sędziów bez ich zgody, w sytuacjach nadzwyczajnych i na czas określony, do przenoszenia spraw oraz do wnioskowania o oddelegowanie sędziów za ich zgodą. Uprawnienia te mogą być wykorzystywane w celu wyeliminowania ewentualnych zaległości w sądach oraz w sytuacjach nadzwyczajnych w przypadku wzrostu liczby wpływających spraw z zakresu migracji i azylu. Proces awansowania sędziów stał się bardziej przejrzysty dzięki zmianie kryteriów dotyczących oceny sędziów pierwszej instancji w celu uwzględnienia procedury gromadzenia informacji na temat kandydatów.

Od czasu zeszłorocznego sprawozdania dalej rozwijano strategiczne ramy antykorupcyjne poprzez opracowanie nowego krajowego planu działania na lata 2021–2025, który został przyjęty przez rząd w 2021 r. W planie działania wzmocniono zaangażowanie ministerstw w koordynację i wdrażanie środków antykorupcyjnych oraz zwiększono zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w rozwiązywanie problemów związanych z korupcją. Jeżeli chodzi o ściganie korupcji, system sądownictwa karnego dowiódł swojej skuteczności w wykrywaniu przypadków korupcji na wysokim szczeblu. Środki mające na celu wzmocnienie działań prewencyjnych obejmują nowe niewiążące wytyczne dotyczące działalności lobbingowej i konfliktu interesów, choć brakuje jasnych przepisów wykonawczych w odniesieniu do tych wytycznych. Obecnie trwa procedura ustawodawcza mająca na celu przyjęcie kompleksowych przepisów dotyczących ochrony sygnalistów; oczekuje się, że zostanie ona zakończona do końca bieżącego roku. System oświadczeń o stanie majątkowym został zaktualizowany w celu zobowiązania doradców politycznych ministrów do składania oświadczeń o stanie majątkowym. Ponadto rząd ogłosił zamiar wzmocnienia ram finansowania partii politycznych.

Jeżeli chodzi o wolność i pluralizm mediów, rząd przedstawił projekt ustawy mającej na celu wzmocnienie niezależności organu regulacyjnego ds. mediów oraz zwiększenie przejrzystości własności mediów. Zasadniczo prawną i formalną ochronę prawa dostępu do informacji zapewniono w konstytucji, jednak rzeczywiste praktyki ujawniania informacji mogą się różnić w zależności od podmiotu publicznego. Od czasu opublikowania sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. kompleksowe ramy ochrony dziennikarzy nie uległy zmianom. Trwająca pandemia COVID-19 spowodowała spadek dochodów z reklam, co miało wpływ na pluralizm mediów i sytuację dziennikarzy pod względem ekonomicznym i doprowadziło do obniżenia bezpieczeństwa zatrudnienia w tym sektorze, zwłaszcza w przypadku freelancerów. Rząd przyjął szereg środków wspierających, aby zaradzić tym problemom.

Estonia w dalszym ciągu usprawnia swój dobrze rozwinięty system mechanizmów kontroli i równowagi poprzez nowe projekty mające na celu zapewnienie bardziej integracyjnego procesu legislacyjnego. Kanclerz Sprawiedliwości rozszerzył zakres swoich kompetencji

i uzyskał akredytację ze statusem A jako krajowa instytucja praw człowieka z uwagi na pełną zgodność z zasadami paryskimi ONZ. Nowy program społeczeństwa obywatelskiego został opracowany wspólnie przez rząd i społeczeństwo obywatelskie i kładzie nacisk na budowanie strategicznego partnerstwa między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a instytucjami publicznymi. Rząd estoński ogłosił sytuację nadzwyczajną, która obowiązywała od marca do maja 2020 r. W wyniku wprowadzonych od tego czasu zmian w ustawodawstwie Rada Zdrowia i rząd uzyskały uprawnienia do prowadzenia walki z pandemią COVID-19. Wszystkie zarządzenia rządu związane z pandemią COVID-19 zawierają informacje o tym, jak można je zaskarżyć.

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 trybunałem 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. Sędziowie sądów pierwszej i drugiej instancji powoływani są przez Prezydenta Republiki na wniosek Sądu Najwyższego w pełnym składzie (*en banc*)¹. 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 zawodową². Estońska Izba Adwokacka jest niezależnym samorządem zawodowym³. Postępowanie dyscyplinarne przeciwko adwokatom może wszcząć przed Sądem Honorowym⁴ każdą zainteresowana osoba lub rada Izby Adwokackiej⁵. Estonia uczestniczy w pracach Prokuratury Europejskiej.

Niezależność i niezawisłość

Poziom postrzeganej niezależności sądów uległ znacznej poprawie i jest obecnie wysoki wśród ogółu społeczeństwa i średni wśród przedsiębiorstw. Wśród ogółu społeczeństwa 66 % ocenia niezależność sądów jako „dość dobrą lub bardzo dobrą”, co stanowi znaczny wzrost w porównaniu z rokiem 2020 (57 %) i kontynuację tendencji wzrostowej. Wśród przedsiębiorstw 57 % ocenia niezależność sądów jako „dość dobrą lub bardzo dobrą”, co odwróciło wcześniejszy trend spadkowy (39 % w 2020 r.)⁶. Od 2016 r. poziom postrzeganej niezależności sądów wzrósł zarówno wśród ogółu społeczeństwa, jak i wśród przedsiębiorstw.

Rozszerzono zakres uprawnień prezesów sądów, aby uwzględnić przenoszenie sędziów bez ich zgody w sytuacjach nadzwyczajnych i na czas określony oraz wnioskowanie o oddelegowanie sędziów za ich zgodą. W celu rozwiązania problemu ewentualnych

¹ Sąd Najwyższy *en banc* jest najwyższym organem Sądu Najwyższego. W jego skład wchodzi wszystkich 19 sędziów Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy *en banc* jest powoływany przez prezesa Sądu Najwyższego, który również mu przewodniczy.

² Prokurator Generalny sprawuje nadzór nad prokuraturą, a prokuratorzy naczelni sprawują nadzór nad prokuraturą okręgową. Wykresy 55 i 56, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

³ Art. 2 ust. 1 ustawy – Prawo o adwokaturze.

⁴ Art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo o adwokaturze – Sąd Honorowy składa się z czterech zaprzysiężonych adwokatów wybieranych przez zgromadzenie ogólne Izby Adwokackiej, dwóch sędziów wybieranych przez Sąd *en banc* i jednego prawnika wyznaczonego przez radę wydziału prawa Uniwersytetu w Tartu.

⁵ Art. 16 ust. 1 ustawy – Prawo o adwokaturze.

⁶ Wykresy 48 i 50, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. Kategoryzacja poziomu postrzeganej niezależności sądów przedstawia się w następujący sposób: bardzo niski (poniżej 30 % respondentów postrzega niezależność sądów jako „dość dobrą lub bardzo dobrą”); niski (30–39 %), średni (40–59 %), wysoki (60–75 %), bardzo wysoki (powyżej 75 %).

zaległości w sądach oraz zarządzenia sytuacji nadzwyczajnej w przypadku wzrostu liczby napływających spraw z zakresu migracji i azylu zmiany w ustawie o sądach, które weszły w życie w czerwcu 2020 r., pozwalają na przenoszenie sędziów bez ich zgody. W stosownych przypadkach na potrzeby zapewnienia prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości sędzia może zostać bez swojej zgody tymczasowo przeniesiony na podstawie decyzji prezesa sądu do sądu administracyjnego w celu rozpatrzenia wniosków o zatrzymanie obywateli państw trzecich⁷. Takie przeniesienie jest możliwe wyłącznie w sytuacji nadzwyczajnej⁸ i podlega kontroli sądowej przed Sądem Najwyższym. Istotne zabezpieczenie stanowi fakt, że przeniesienie ma charakter tymczasowy i dotyczy określonej sytuacji szczególnej oraz podlega kontroli sądowej, jak również to, że o przeniesieniu nie decyduje organ władzy wykonawczej. Rada Europy zaleca, aby przenoszenie sędziów bez ich zgody podlegało takim zabezpieczeniom⁹. Te same zmiany umożliwiły rozszerzenie możliwości przekazania danej sprawy do innego sądu bez zmiany jurysdykcji¹⁰. Na wniosek prezesa sądu rejonowego lub administracyjnego prezesa sądów okręgowych mogą, w drodze wspólnej decyzji, przekazać innemu sądowi tej samej instancji sprawę, która może być rozpoznana w oparciu o elementy ogólne¹¹, w celu wydania orzeczenia¹². Środek ten może być stosowany jako środek nadzwyczajny, a nie jako rozwiązanie stałe¹³. Te same zmiany umożliwiły rozszerzenie możliwości delegowania sędziów za ich zgodą. Prezes sądu może oddelegować sędziego, za jego zgodą i na wniosek prezesa innego sądu, do rozpoznania sprawy w innym sądzie tej samej lub niższej instancji, jeżeli zachodzi realne niebezpieczeństwo, że jeden sąd nie zdoła rozstrzygnąć napływających spraw w odpowiednim terminie¹⁴. W takiej sytuacji oddelegowanie jest również ograniczone w czasie¹⁵.

Proces awansowania sędziów stał się bardziej przejrzysty. W grudniu 2020 r. Sąd Najwyższy *en banc* zmienił kryteria oceny sędziów pierwszej instancji w przypadku gdy ubiegają się oni o stanowisko sędziego drugiej instancji. Kryteria, które po raz pierwszy

⁷ Art. 45² ust. 1 ustawy o sądach.

⁸ Uzasadnienie do ustawy o sądach w odniesieniu do art. 45². Takie przeniesienie jest możliwe w sytuacji nadzwyczajnej spowodowanej migracją na masową skalę, w przypadku której sądy administracyjne muszą dotrzymać krótkich terminów, i tak długo, jak to konieczne, dopóki sądy administracyjne nie będą w stanie ponownie zapewnić niezbędnej ochrony praw stron przy użyciu zasobów własnych. Chociaż w ustawie nie wskazano wyraźnie konkretnych terminów, powtórzono, że takie oddelegowanie ma charakter tymczasowy, a jego długość ustala Rada ds. Administracji Sądowej.

⁹ Sędzia nie powinien otrzymać propozycji objęcia nowego stanowiska lub zostać przeniesiony na inne stanowisko sędziowskie bez wyrażenia na to zgody, z wyjątkiem przypadków nałożenia sankcji dyscyplinarnych lub wdrażania reformy organizacji systemu sądownictwa. Zob. CM/Rec(2010)12, pkt 52. Zob. również wyrok z dnia 9 marca 2021 r. w sprawie Bilgen/Turcja (skarga nr 1571/07), pkt 63 i 96.

¹⁰ Art. 45¹ ust. 1 ustawy o sądach – przekazanie sprawy z sądu rejonowego jest dozwolone tylko do innego sądu rejonowego, a z sądu administracyjnego tylko do innego sądu administracyjnego.

¹¹ Art. 45¹ ust. 3 ustawy o sądach – Rada ds. Administracji Sądowej może ustanowić określone zasady przekazywania spraw innemu sądowi w celu wydania orzeczenia.

¹² Art. 45 ust. 1¹ ustawy o sądach – jest to możliwe w przypadku gdy jest oczywiste, że zapewnienie sprawowania wymiaru sprawiedliwości zgodnie z wymogami nie jest możliwe w sądzie, do którego prezes złożył wniosek.

¹³ Uzasadnienie do ustawy o sądach w odniesieniu do art. 45 ust. 1¹ – w przypadku gdy jest oczywiste, że zapewnienie sprawowania wymiaru sprawiedliwości zgodnie z wymogami sądu nie jest możliwe.

¹⁴ Art. 58³ ust. 1 ustawy o sądach.

¹⁵ Uzasadnienie do ustawy o sądach w odniesieniu do art. 58³ – okres oddelegowania trwa do czasu rozpoznania konkretnej sprawy, na potrzeby której dokonano przeniesienia.

podano do wiadomości publicznej w 2015 r.¹⁶, zostały zmienione w celu uwzględnienia procedury zbierania informacji o kandydatach¹⁷, co powinno przyczynić się do zwiększenia przejrzystości procesu awansowania sędziów. Proces awansowania sędziów opiera się na konkursach publicznych, w których sędziowie¹⁸ ubiegający się o awans są traktowani na równi z kandydatami reprezentującymi inne zawody prawnicze¹⁹. Ten zmieniony system jest szczególnie istotny, biorąc pod uwagę, że w nadchodzących latach pewna liczba sędziów przejdzie na emeryturę i będą ich musieli zastąpić przez nowo powołani lub awansowani sędziowie. Procesem powoływania nowych sędziów do sądów pierwszej i drugiej instancji zarządza komisja egzaminacyjna do przeprowadzania egzaminów sędziowskich w oparciu o egzamin ustny i pisemny²⁰ oraz ocenę odpowiedniości kandydatów. Następnie wybrani kandydaci są przedstawiani Sądowi Najwyższemu *en banc*²¹, który przedstawia Prezydentowi Republiki wniosek²² w sprawie ich powołania²³. Sędziowie sądów pierwszej instancji otrzymują awans do sądów wyższej instancji w drodze uchwały Sądu Najwyższego *en banc*²⁴, w oparciu o rozmowę kwalifikacyjną oraz opinię wszystkich członków sądu, do którego dana osoba aplikowała²⁵. Od decyzji w sprawie awansu lub powołania można odwołać się do Sądu Konstytucyjnego przy Sądzie Najwyższym²⁶. Zainteresowane strony wyraziły obawy dotyczące strukturalnej bezstronności sędziów uczestniczących w procedurze odwoławczej, chociaż w praktyce do tej pory nikt nie złożył takiego odwołania. Ponadto należy zauważyć, że członkowie Sądu Konstytucyjnego²⁷, którzy byli zaangażowani w proces podejmowania decyzji o awansie lub decyzji dotyczącej wniosku w sprawie powołania, mają możliwość wycofania się z procesu odwoławczego w celu wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości co do strukturalnej bezstronności izby odwoławczej. Po powołaniu sędziego po raz pierwszy na urząd komisja egzaminacyjna do przeprowadzania

¹⁶ Kryteria te przedstawiono w załączniku do regulaminu wewnętrznego Sądu Najwyższego i zostały podane do publicznej wiadomości w odpowiedzi na zalecenie GRECO sformułowane w sprawozdaniu oceniającym w ramach czwartej rundy oceny, pkt 99.

¹⁷ Kryteria wyboru spośród sędziów ubiegających się o stanowisko sędziego sądu okręgowego i procedura zbierania informacji o kandydatach. Zatwierdzone przez Sąd Najwyższy *en banc* w dniu 15 grudnia 2020 r. Procedura zbierania informacji o kandydatach istniała jeszcze przed włączeniem jej do załącznika do regulaminu wewnętrznego Sądu Najwyższego, ale nie była jawna.

¹⁸ Art. 53 ustawy o sądach.

¹⁹ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Estonii. Kandydaci muszą być doświadczonymi i uznanymi prawnikami.

²⁰ Kandydat na sędziego sądu okręgowego (sądu apelacyjnego) przed aplikowaniem na stanowisko musi zdać egzamin sędziowski lub musi okazać, że jest z niego zwolniony (np. jeżeli kandydat jest już sędzią w sądzie pierwszej instancji lub jest zwolniony na innej podstawie zgodnie z art. 66 ust. 6 ustawy o sądach). Nie ma odrębnego egzaminu na sędziego sądu okręgowego.

²¹ Art. 69 ust. 3¹ ustawy o sądach – osoba, której dotyczy decyzja komisji egzaminacyjnej do przeprowadzania egzaminów sędziowskich, może wnieść odwołanie od tej decyzji do Sądu Najwyższego *en banc* w terminie 14 dni od dnia, w którym otrzymała tę decyzję. Art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o sądach – Sąd Najwyższy *en banc* rozpoznaje odwołania od orzeczeń komisji egzaminacyjnej do przeprowadzania egzaminów sędziowskich.

²² Decyzja w sprawie wniosku podejmowana jest większością głosów obecnych na sali sędziów Sądu Najwyższego *en banc* – informacje otrzymane w kontekście wizyty w Estonii. (Np. Sąd Najwyższy i Rada Administracji Sądów).

²³ Art. 55 ust. 1 ustawy o sądach.

²⁴ Art. 55 ust. 3¹ ustawy o sądach.

²⁵ Art. 55 ustawy o sądach.

²⁶ Podjęcie decyzji przez pięcioosobowy skład sędziowski (spośród 19 sędziów z formacji *en banc*).

²⁷ W sprawach odwoławczych zasiadają oni w dziewięcioosobowym składzie sędziowskim.

egzaminów sędziowskich ocenia sędziów przez trzy pierwsze lata sprawowania przez nich urzędu według kryteriów określonych w ustawie²⁸.

Jakość

Zaawansowany poziom cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości umożliwił dalsze funkcjonowanie sądów bez znaczących zakłóceń podczas pandemii COVID-19. Jak zauważono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., Estonia należy do państw członkowskich osiągających najlepsze wyniki pod względem poziomu cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości. Umożliwiło to sprawne przejście od wymiaru sprawiedliwości sprawowanego osobiście do wymiaru sprawiedliwości sprawowanego na odległość w czasie pandemii COVID-19. Jeszcze przed pandemią Estonia wprowadziła możliwość cyfrowego doręczania akt sądowych, zapewniła wszystkim sądom narzędzia do wideokonferencji i umożliwiła sądom, prokuraturom i pełnomocnikom pracę zdalną. W 2020 r. wprowadzono wirtualną salę rozpraw, aby umożliwić sędziom, prawnikom i prokuratorom udział w rozprawach na odległość²⁹. To nowe narzędzie cyfrowe nie wykorzystuje komercyjnych produktów technologii chmury. Narzędzie umożliwia użytkownikom logowanie się bez konieczności instalowania oprogramowania; umożliwia ono również transmisję i nagrywanie rozpraw. Do każdej rozprawy prowadzonej na wirtualnej sali rozpraw przypisane są unikalna nazwa i hasło, które nie mogą być ponownie wykorzystane po zakończeniu rozprawy. Ponadto opracowano instrukcje użytkowania, aby ułatwić użytkownikom korzystanie z tego nowego narzędzia. Sąd Najwyższy opracowuje dodatkowe specjalistyczne materiały i kursy szkoleniowe, aby jeszcze bardziej rozwinąć szkolenia w tej dziedzinie. Ponadto w 2021 r. ma zostać przedstawiona nowa wersja e-File – systemu komunikacji elektronicznej w wymiarze sprawiedliwości – która umożliwi przysyłanie dużych plików i filmów na platformie internetowej³⁰.

Efektywność

Wymiar sprawiedliwości nadal działa sprawnie pomimo wyzwań związanych z pandemią COVID-19. Długość postępowań i liczba spraw będących w toku należą do najniższych w UE³¹. W 2020 r. w sądach rejonowych sprawy cywilne rozstrzygano z taką samą efektywnością jak w 2019 r. (średnio w ciągu 95 dni), sprawy karne rozstrzygano wolniej niż w 2019 r. (średnio w ciągu 255 dni w ramach ogólnych postępowań karnych, 34 dni w ramach postępowań uproszczonych oraz 47 dni w ramach postępowań w sprawach

²⁸ Zgodnie z wymogiem określonym w art. 100 ust. 2 ustawy o sądach – standardowe formaty służące do przedkładania opinii prezesa sądu i sprawozdania nadzorującego sędziego uwzględniają: 1) statystyki procesowe rozstrzyganych spraw; 2) wiedzę fachową i umiejętności zawodowe (według wykazu); 3) udział w szkoleniach (w szczególności w programie doskonalenia umiejętności zawodowych dla sędziów sądu pierwszej instancji i sądu apelacyjnego obejmujących urząd zatwierdzony przez Radę ds. Szkoleń); 4) zdolności i cechy osobowościowe.

²⁹ Wykres 40, 41 i 44, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. System wymiaru sprawiedliwości oferuje między innymi: możliwość prowadzenia rozpraw sądowych w całości online; dopuszczenie dowodów w formacie cyfrowym; możliwość wszczynania postępowań przez internet; możliwość złożenia wniosku o pomoc prawną przez internet; dostęp online do trwających i zamkniętych spraw; możliwość doręczania oficjalnych pism sądowych drogą elektroniczną; możliwość uiszczania opłat sądowych przez internet.

³⁰ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Estonii. (Np. Ministerstwo Sprawiedliwości).

³¹ Wykresy 6–21, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

o wykroczenie)³². W sądach pierwszej instancji sprawy administracyjne rozstrzygane były nieco wolniej niż w 2019 r.³³ (średnio w ciągu 126 dni)³⁴. Średni czas rozpatrywania odwołań wynosił 192 dni w sprawach cywilnych, 51 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 w UE (mierzonego czasem przeznaczonym na rozpatrzenie), a liczba spraw będących w toku często jest jedną z najniższych w UE³⁵. W porównaniu z 2019 r. wskaźnik zamykanych spraw spadł nieznacznie poniżej 100 %, ale sądy zasadniczo były w stanie poradzić sobie z napływającymi sprawami.

II. RAMY ANTYKORUPCYJNE

Antykorupcyjna struktura instytucjonalna nie zmieniła się w stosunku sytuacji przedstawionej w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości jest odpowiedzialne za przygotowanie, nadzór i koordynację planu działania przeciwko korupcji na lata 2021–2025. Parlamentarna Komisja Antykorupcyjna sprawuje parlamentarną kontrolę nad wdrażaniem środków antykorupcyjnych. 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 większych gminach. Prokuratura nadzoruje postępowania przygotowawcze do postępowania karnego w sprawie przestępstw korupcyjnych i kieruje nimi, a także reprezentuje prokuratura w sądach.

W opinii ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach korupcja w sektorze publicznym w Estonii utrzymuje się na stosunkowo niskim poziomie. W opublikowanym przez Transparency International wskaźniku postrzegania korupcji w 2020 r. Estonia uzyskała wynik 75/100 i zajmuje 6. miejsce w Unii Europejskiej i 17. na świecie³⁶. Wskaźnik ten uległ poprawie³⁷ w ciągu ostatnich pięciu lat³⁸.

³² Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Estonii, s. 5 – w 2019 r. sprawy karne były rozstrzygane 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.

³³ Zob. poprzednie odniesienie – w sądach pierwszej instancji sprawy administracyjne rozstrzygano średnio w ciągu 123 dni.

³⁴ Informacje przekazane przez Estonię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 4.

³⁵ Wykresy 6–16, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

³⁶ Transparency International, wskaźnik postrzegania korupcji w 2020 r., s. 2–3. Kategoryzacja poziomu postrzegania korupcji przedstawia się w następujący sposób: niski (postrzeganie korupcji w sektorze publicznym przez ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach wynosi powyżej 79); stosunkowo niski (wynik 79–60), stosunkowo wysoki (59–50), wysoki (wynik poniżej 50).

³⁷ W 2015 r. osiągnięto wynik 70, natomiast w 2020 r. – 75. Wynik znacząco wzrasta/maleje, jeżeli zmienia się o więcej niż pięć punktów; poprawia się/pogarsza się (zmiany o 4–5 punktów); jest stosunkowo stabilny (zmiany o 1–3 punkty) w ciągu ostatnich pięciu lat.

³⁸ Dane Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji przez obywateli i przedsiębiorstwa oraz doświadczeń z nią związanych, przedstawione w ubiegłym roku, są aktualizowane co dwa lata. Najnowszy zbiór danych to specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020 r.) i badanie Eurobarometr Flash 482 (2019 r.).

Przeglądowi poddano strategiczne ramy antykorupcyjne. Nowy kompleksowy plan działania przeciwko korupcji na lata 2021–2025³⁹, przyjęty przez rząd w lutym 2021 r., obejmuje osiem głównych priorytetów⁴⁰. Plan ten można uznać za istotny postęp w porównaniu z poprzednią strategią, ponieważ ma na celu uzupełnienie antykorupcyjnych ram prawnych o uregulowania dotyczące działalności lobbingowej oraz przepisy prawne dotyczące ochrony sygnalistów. Wdrażanie nowego planu działania będzie koordynowało Ministerstwo Sprawiedliwości za pośrednictwem sieci antykorupcyjnej⁴¹.

Istniejącej sieci antykorupcyjnej powierzono nowe obowiązki w ramach planu działania na lata 2021–2025. Do głównych celów sieci antykorupcyjnej należą: opracowywanie i wymiana najlepszych praktyk, wspieranie współpracy i wzajemnego uczenia się oraz wymiana doświadczeń, a także monitorowanie działań przewidzianych w planie działania⁴². Sieć, która początkowo składała się z koordynatorów ds. zapobiegania korupcji będących przedstawicielami poszczególnych ministerstw, została obecnie rozszerzona i obejmuje przedstawicieli Policji, społeczeństwa obywatelskiego, parlamentu, Krajowej Izby Kontroli i niekiedy również podmioty zewnętrzne⁴³. Przewiduje się, że spotkania sieci będą odbywały się cztery do pięciu razy w roku i, zdaniem władz i społeczeństwa obywatelskiego, jej działania będą odgrywały kluczową rolę we wdrażaniu planu działania. Oczekuje się, że sieć zostanie rozbudowana oraz że partnerstwa strategiczne będą rozwijane. Zdaniem władz i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego współpraca przebiega dobrze⁴⁴.

System sądownictwa karnego do celów prowadzenia dochodzeń w sprawie korupcji i ścigania tego procederu dysponuje odpowiednimi zasobami i funkcjonuje dobrze, chociaż brakuje specjalistycznego wsparcia dla prokuratorów. W 2020 r. zarejestrowano 78 zawiadomień o przestępstwach korupcyjnych⁴⁵ i wszczęto 56 postępowań w sprawach karnych⁴⁶. System sądownictwa karnego okazał się skuteczny w wykrywaniu przypadków korupcji: obecnie toczą się łącznie cztery sprawy dotyczące korupcji na wysokim szczeblu⁴⁷, w tym niedawna sprawa dotycząca projektu deweloperskiego Porto Franco w Tallinie, wskutek której poprzedni rząd został zdymisjonowany w styczniu 2021 r. W Prokuraturze Generalnej pracuje dwóch prokuratorów i jeden asystent prokuratora zajmujących się przestępstwami związanymi z korupcją. W biurze prokuratury rejonowej pracuje sześciu wyspecjalizowanych prokuratorów i czterech asystentów prokuratorów odpowiedzialnych za zapobieganie korupcji⁴⁸. Wydaje się, że zasoby ludzkie przeznaczone do prowadzenia dochodzeń w sprawach dotyczących korupcji są odpowiednie, biorąc pod uwagę liczbę spraw w toku. Potrzebne byłoby jednak specjalistyczne wsparcie dla prokuratorów, np. specjaliści

³⁹ Krajowy plan działania przeciwko korupcji na lata 2021–2025.

⁴⁰ Osiem głównych priorytetów nowego planu działania przeciwko korupcji: I. Przejrzystość działań państwa II. Przejrzystość działań władz lokalnych III. Sprawiedliwe otoczenie biznesowe IV. Świadomość V. Ochrona sygnalistów VI. Przejrzystość sektorowa VII. Prowadzenie dochodzeń dotyczących korupcji VIII. Ocena skutków polityki antykorupcyjnej

⁴¹ Partnerami wymienionymi w planie działania są Policja i Straż Graniczna, Krajowa Izba Kontroli, Transparency International Estonia oraz Estońska Izba Przemysłowo-Handlowa.

⁴² Krajowy plan działania przeciwko korupcji na lata 2021–2025, pkt 4.

⁴³ Uwagi na piśmie otrzymane od Ministerstwa Sprawiedliwości w kontekście wizyty w Estonii.

⁴⁴ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Estonii.

⁴⁵ Ich liczba zwiększyła się o dziewięć w porównaniu z 2019 r.

⁴⁶ Statystyki dotyczące przestępstw korupcyjnych za 2020 r.

⁴⁷ Trzy z nich znajdują się na etapie dochodzenia; a w przypadku jednej sprawy wysłano akt oskarżenia do sądu.

⁴⁸ Informacje przekazane przez Estonię na potrzeby sporządzenia sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. i sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 14 i s. 1.

ds. zamówień publicznych i audytorzy⁴⁹. Plan działania przeciwko korupcji przewiduje, że prokuratura będzie budować zdolność proceduralną i analityczną w obszarze korupcji w biznesie i przestępstw finansowych poprzez zatrudnianie audytorów i personelu pomocniczego, nie wskazano jednak ram czasowych w tym zakresie⁵⁰. Nie odnotowano żadnych nowych osiągnięć w zakresie specjalnych szkoleń antykorupcyjnych dla prokuratorów i sędziów.

W Estonii wprowadzono niewiążące wytyczne dotyczące lobbingu i konfliktu interesów.

W dniu 18 marca 2021 r. rząd przyjął dwa nowe zestawy wytycznych. Pierwszy z nich – wytyczne dotyczące „Dobrych praktyk dla urzędników w zakresie komunikowania się z lobbystami” – ma na celu zwiększenie przejrzystości w procesie kształtowania polityki i dotyczy ministrów, ich doradców, urzędników wyższego szczebla w ministerstwach i agencjach rządowych, w tym sekretarza stanu. Wytyczne mają charakter dobrowolny i niewiążący. Zostały one przyjęte w związku z zaleceniem GRECO, która doradziła utworzenie ogólnego dobrowolnego rejestru grup interesu, a także dobrowolnego systemu lobbingu obejmującego członków parlamentu⁵¹. W dokumencie nie określono jednak szczegółowo, w jaki sposób wdrażanie wytycznych będzie propagowane: urzędnicy podlegający stosowaniu dobrych praktyk muszą przeczytać wytyczne, a zadaniem kierownika danego organu jest monitorowanie ich wdrożenia w praktyce⁵². Drugi zbiór, „Wytyczne dla ministrów i ich doradców dotyczące unikania konfliktów interesów” mają zastosowanie tylko do ministrów i ich doradców oraz zawierają zbiór zasad⁵³, w tym w odniesieniu do efektu „drzwi obrotowych”⁵⁴. W ramach tych zasad zaleca się, aby w ciągu roku po odejściu ze stanowiska ministrowie i doradcy nie przechodzili do organu zarządzającego lub nadzorczego spółek prywatnych i fundacji działających w tej samej branży. Ograniczenie to nie dotyczy innych stanowisk w takich spółkach lub fundacjach⁵⁵. W przepisach dotyczących wdrażania zawarto wymóg, aby minister lub doradca zapoznali się z wytycznymi, a także zachęca się ich do ukończenia specjalnego kursu internetowego⁵⁶. Przyjęcie tych wytycznych wraz z nowym modułem e-szkoleń na temat komunikowania się z lobbystami wskazano wśród wyników działań przewidzianych w planie działania przeciwko korupcji na lata 2021–2025⁵⁷. Jak stwierdziła Grupa Państw przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO)⁵⁸, zasady

⁴⁹ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Estonii.

⁵⁰ Krajowy plan działania przeciwko korupcji, pkt 7.2.

⁵¹ Notatka prasowa, „Starting points of the Select Committee on lobby regulation” [„Punkty wyjścia komisji ds. regulacji grup interesu”], 11 grudnia 2020 r.

⁵² „Good Practice In Communicating With Lobbyists For Officials” [„Dobre praktyki dla urzędników w zakresie komunikowania się z lobbystami”], pkt 8 i 9. W praktyce faktyczne wdrażanie wytycznych zostało wsparte przez Ministerstwo Sprawiedliwości poprzez organizację szeregu szkoleń i spotkań sieciowych, wydanie specjalnego podręcznika dotyczącego ujawniania informacji na temat spotkań z lobbystami oraz przygotowanie jednolitej sekcji na stronie internetowej służącej do ujawniania informacji na temat spotkań z lobbystami. Zainteresowani urzędnicy mogą również obejrzeć nowy film szkoleniowy dostępny w internecie.

⁵³ „Guidelines for ministers and their advisers to avoid conflicts of interest”, [„Wytyczne dla ministrów i ich doradców na potrzeby unikania konfliktów interesów”].

⁵⁴ Ta część wytycznych jest analogiczna do zakazu nałożonego na urzędników przez ustawę o służbie cywilnej dotyczącego nieobejmowania stanowiska w zarządzie lub organie nadzorczym osoby prawnej, nad którą w ciągu ostatniego roku dany urzędnik sprawował bezpośredni lub stały nadzór.

⁵⁵ „Guidelines for ministers and their advisers to avoid conflicts of interest”, [„Wytyczne dla ministrów i ich doradców na potrzeby unikania konfliktów interesów”], pkt 7.

⁵⁶ „Guidelines for ministers and their advisers to avoid conflicts of interest”, [„Wytyczne dla ministrów i ich doradców na potrzeby unikania konfliktów interesów”], pkt 12–13.

⁵⁷ Krajowy plan działania przeciwko korupcji, pkt 1.1.3.

⁵⁸ Fifth Evaluation Round Compliance Report [Piąta runda oceny – raport zgodności], s. 6 i 7.

dotyczące efektu „drzwi obrotowych” zawarte w wytycznych stanowią konkretny i pozytywny krok naprzód⁵⁹.

Wprowadzono zmiany do ustawy antykorupcyjnej w celu rozszerzenia obowiązku składania deklaracji interesów również na doradców politycznych ministrów⁶⁰. W opinii GRECO zmiany przedstawione parlamentowi są pozytywne⁶¹. Jeżeli chodzi o ochronę sygnalistów, procedura ustawodawcza na potrzeby nowych, kompleksowych uregulowań jest w toku i ma zostać zakończona do końca 2021 r.⁶²

Trwają debaty na temat nadzoru finansowania partii politycznych. W 2020 r. przedstawiono wniosek w sprawie rozwiązania Komisji Nadzoru Finansowania Partii Politycznych i przeniesienia jej uprawnień do Krajowej Izby Kontroli⁶³. Po zmianie rządu wniosek odrzucono, a nowy rząd – który ogłosił wzmocnienie nadzoru nad finansowaniem partii politycznych jako główny priorytet⁶⁴ – pracuje nad nową reformą legislacyjną mającą na celu zwiększenie kompetencji Komisji⁶⁵. Obecnie Komisja Nadzoru Finansowania Partii Politycznych jest głównym organem odpowiedzialnym za kontrolę zestawień wydatków partii politycznych. Jest ona uprawniona do prowadzenia dochodzeń i zgłaszania ewentualnych przypadków niewłaściwych praktyk, a także do badania legalności darowizn. Jeżeli chodzi o uprawnienia w zakresie nakładania sankcji, Komisja może nakładać kary finansowe oraz żądać zwrotu nielegalnych darowizn. W opinii rządu możliwe jest jeszcze dalej idące udoskonalenie w kilku obszarach, zwłaszcza w zakresie uprawnień do żądania dokumentów oraz do egzekwowania sankcji w przypadku niezwrócenia nielegalnych darowizn lub nieprzekazania ich do budżetu państwa. Na przykład obecnie Komisja może żądać dokumentów tylko od podmiotów wymienionych w ustawie, ale nie od innych (osób trzecich).

Pandemia COVID-19 wywarła ograniczony wpływ na ryzyko korupcji. Sytuacja związana z pandemią nie wywarła istotnego wpływu na liczbę dochodzeń wszczętych przez prokuraturę⁶⁶. W celu zapobiegania ryzyku korupcji i zwiększenia przejrzystości w kontekście pandemii rząd przyjął szczegółowe wytyczne dotyczące postępowań o udzielenie zamówień publicznych w sytuacjach szczególnych lub nagłych⁶⁷. Ponadto przyjęto wytyczne mające na celu zapobieganie ryzyku korupcji oraz zwiększenie przejrzystości kampanii szczepień przeciwko COVID-19⁶⁸.

⁵⁹ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Estonii.

⁶⁰ Riigikogu (parlament), projekty ustaw, ustawa zmieniająca ustawę antykorupcyjną (wdrożenie zaleceń GRECO i kontrola publiczna oświadczeń o braku konfliktu interesów składanych przez szefów agencji bezpieczeństwa), 323 SE.

⁶¹ Fifth Evaluation Round Compliance Report [Piąta runda oceny – Raport zgodności], s. 8–9. Nowa zmiana weszła w życie w dniu 23 kwietnia 2021 r.

⁶² Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Estonii.

⁶³ Ustawa zmieniająca ustawę o Krajowej Izbie Kontroli, ustawę o partiach politycznych i inne ustawy (organ kontrolny nadzorujący finansowanie partii politycznych), 193 SE.

⁶⁴ Umowa w sprawie zarządzania na lata 2021–2023.

⁶⁵ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Estonii.

⁶⁶ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Estonii.

⁶⁷ Uwagi na piśmie otrzymane od Ministerstwa Sprawiedliwości w kontekście wizyty w Estonii. W wytycznych określono, że postępowania bez uprzedniej publikacji ogłoszenia mogą być stosowane w przypadku zamówień o maksymalnej wartości 30 000 EUR w odniesieniu do dostaw i usług oraz 60 000 EUR w odniesieniu do robót budowlanych.

⁶⁸ Uwagi na piśmie otrzymane od Ministerstwa Sprawiedliwości w kontekście wizyty w Estonii.

III. PLURALIZM MEDIÓW I WOLNOŚĆ MEDIÓW

W Estonii prawną⁶⁹ i formalną ochronę wolności wypowiedzi zapewniono w Konstytucji Republiki Estońskiej⁷⁰. W przepisach wykonawczych wyraźnie zapewnia się dziennikarzom prawo do ochrony ich źródeł oraz wspiera się wolność mediów w sektorze radiowo-telewizyjnym⁷¹. Prawo do informacji jest wyraźnie uznane w konstytucji, w ustawie o informacjach publicznych⁷² oraz w ustawie o ochronie danych osobowych⁷³. Trwa proces legislacyjny mający na celu transpozycję w Estonii zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych.

Ministerstwo Kultury przygotowało projekt ustawy mającej na celu wzmocnienie niezależności organu regulacyjnego ds. mediów – organu ds. ochrony konsumentów i organu regulacji technicznej. Projekt ustawy⁷⁴ transponującej zmienioną dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych⁷⁵, który był opracowywany w 2020 r.⁷⁶, został zatwierdzony przez rząd i przekazany do parlamentu⁷⁷. Projekt przewiduje zmiany dotyczące funkcji i kompetencji organu regulacyjnego ds. mediów, który do tej pory funkcjonował jako organ administracyjny Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Komunikacji i obecnie nie ma kompetencji w zakresie nadzoru nad treściami w mediach. Przewiduje się wprowadzenie przepisu szczegółowego zapewniającego niezależność i bezstronność organu regulacyjnego ds. mediów w ramach wykonywania jego zadań, mającego na celu spełnienie wymogów w zakresie niezależności zawartych w zmienionej dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych⁷⁸. Organ regulacyjny ds. mediów poinformował, że udało mu się utrzymać odpowiednie zasoby na potrzeby wykonywania zadań, a nawet pozyskać pewne dodatkowe zasoby ludzkie⁷⁹.

Oczekuje się, że zmiany w ustawodawstwie przyczynią się do zwiększenia przejrzystości własności mediów. Transpozycja odpowiednich przepisów zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych⁸⁰ wprowadziłaby po raz pierwszy szczegółowy obowiązek ujawnienia struktury właścicielskiej przez przedsiębiorstwa medialne⁸¹. Obecnie nie istnieją żadne szczegółowe przepisy prawne wymagające ujawniania informacji o własności, chociaż ogólne informacje związane z przedsiębiorczością są udostępniane drogą elektroniczną, publicznie i bezpłatnie poprzez rejestr przedsiębiorstw, a właściciele

⁶⁹ W 2021 r. Estonia plasuje się na 15. miejscu w światowym rankingu wolności prasy prowadzonym przez Reporterów bez Granic, czyli o jedno miejsce niżej niż w 2020 r., przy czym utrzymuje się na tym samym (dziewiątym) miejscu wśród państw członkowskich UE.

⁷⁰ Konstytucja Republiki Estońskiej, art. 44–46.

⁷¹ Ustawa o usługach medialnych, art. 15 i art. 13.

⁷² Ustawa o informacjach publicznych.

⁷³ Ustawa o ochronie danych osobowych (Isikuandmete kaitse seadus).

⁷⁴ Ustawa zmieniająca ustawę o usługach medialnych.

⁷⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE.

⁷⁶ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Estonii, s. 8.

⁷⁷ Informacje przekazane przez Estonię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 6.

⁷⁸ Art. 30 zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych.

⁷⁹ Informacje otrzymane od organu ds. ochrony konsumentów i organu regulacji technicznej w kontekście wizyty w Estonii.

⁸⁰ Art. 5 zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych.

⁸¹ W sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. zauważono, że w Estonii nie istnieją żadne szczególne przepisy prawne wymagające ujawniania informacji o własności i że budzi to pewne obawy (s. 8).

wszystkich głównych kanałów są powszechnie znani⁸². Na chwilę obecną w monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. (MPM 2021) nadal uznaje się sytuację w zakresie przejrzystości własności mediów jako obarczoną średnim ryzykiem w oczekiwaniu na przyjęcie nowej ustawy oraz ze względu na fakt, że informacje na temat ostatecznej własności przedsiębiorstw medialnych nie są we wszystkich przypadkach powszechnie dostępne. W Estonii odnotowuje się wysoki poziom koncentracji mediów informacyjnych⁸³.

Problemy dziennikarzy związane z pandemią COVID-19 są postrzegane głównie jako ekonomiczne. Według zainteresowanych stron pandemia wpłynęła na pluralizm mediów i ochronę dziennikarzy przede wszystkim pod względem ekonomicznym i doprowadziła do obniżenia bezpieczeństwa zatrudnienia w tym sektorze, zwłaszcza w przypadku freelancerów. Aby złagodzić wpływ kurczących się dochodów wydawców z reklam z powodu pandemii COVID-19, Ministerstwo Kultury uruchomiło w 2020 r. dwie rundy składania wniosków o pomoc kryzysową w celu wsparcia stabilności finansowania wydawców dzienników lub tygodników, w tym gazet lokalnych. Ponadto zmniejszono stawkę VAT na publikacje elektroniczne z 20 % do 9 %, czyli do tego samego poziomu obowiązującego w przypadku publikacji papierowych. Wzrost prenumerat cyfrowych pomógł wydawcom złagodzić wpływ niższych dochodów z reklam⁸⁴.

Prawną i formalną ochronę prawa dostępu do informacji zapewniono w konstytucji, lecz jej wdrażanie w praktyce może przebiegać różnie. Podobnie jak w ubiegłym roku zainteresowane strony wskazały, że w pewnych przypadkach organy administracji publicznej odmawiają udzielenia dostępu do informacji publicznych lub opóźniają dostęp do tych informacji. Według doniesień niektóre ministerstwa szeroko interpretują zdefiniowane wyjątki w zakresie wymogów dotyczących ujawniania informacji, jak np. w odniesieniu do ochrony danych⁸⁵. Prowadzi to w praktyce do rozbieżności w zakresie dostępu do informacji. Ustalenie to znajduje potwierdzenie w MPM 2021, w którym utrzymano średni poziom ryzyka w odniesieniu do ochrony prawa do informacji⁸⁶.

Nie zgłoszono żadnych poważnych systematycznych zagrożeń dotyczących dziennikarzy. Od czasu sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. kompleksowe ramy ochrony dziennikarzy nie uległy zmianom. W MPM 2021 nadal uznaje się za ryzyko fakt, że zniesławienie nie jest zdepenalizowane i podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do dwóch lat⁸⁷. Od czasu sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. opublikowano dwa nowe wpisy na platformie Rady Europy propagujące ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy. Wpisy te dotyczą działań ograniczających

⁸² Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Estonii, s. 11; sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Estonii, s. 8; rejestr przedsiębiorstw jest dostępny na stronie internetowej: <https://www.rik.ee/en/e-business-register>

⁸³ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Estonii, s. 11. Łączny udział w rynku czterech największych właścicieli (Top4) wynosi w przypadku radia 74 %, a w przypadku gazet 68 %. Łączny udział w rynku czterech największych informacyjnych środków masowego przekazu (Top4) wynosi około 60 %. Wskaźnik Top4 dotyczący koncentracji pod względem powiązań właścicielskich w mediach wynosi 92 %.

⁸⁴ Międzynarodowy Instytut Prasowy, „Strong newspaper traditions and trust advance digital subscriptions in Estonia” [„Silne tradycje prasowe oraz zaufanie wspierają rozwój prenumerat cyfrowych w Estonii”], 22 grudnia 2020 r.

⁸⁵ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Estonii. Zob. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Estonii, s. 8–9.

⁸⁶ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Estonii, s. 9.

⁸⁷ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Estonii, s. 9.

wolność mediów⁸⁸. Pierwsze ostrzeżenie zostało już od tego czasu rozstrzygnięte, natomiast w odniesieniu do drugiego rząd udzielił odpowiedzi, że dotyczy ono sporu cywilnego w niezależnym sądzie, w którym rządowi nie wolno interweniować.

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 konstytucyjnej⁸⁹. 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.

Ministerstwo Sprawiedliwości nadal rozwija projekt mający na celu dalsze usprawnienie procesu uchwalania ustaw. Ministerstwo Sprawiedliwości pracuje nad nowymi sposobami usprawnienia procesu legislacyjnego, zwłaszcza w zakresie konsultacji z zainteresowanymi stronami. „Projekt przestrzeni współtworzenia prawa” ma na celu usprawnienie procesu stanowienia prawa, a w szczególności zwiększenie udziału zainteresowanych stron w tym procesie. Jego celem jest zagwarantowanie, aby polityka legislacyjna sprzyjała włączeniu społecznemu, była przewidywalna i oparta na wiedzy, a także zapewniała obywatelom zadowalający ogólny planów rządu na bardzo wczesnym etapie. Powinien on również przyczynić się do zwiększenia przejrzystości i uproszczenia koordynacji dzięki zastosowaniu nowoczesnych narzędzi cyfrowych. Ramy czasowe wdrożenia projektu stanowią element nowych wytycznych dotyczących rozwoju polityki legislacyjnej na rok 2030 uchwalonych przez parlament w listopadzie 2020 r. Ogólnie wytyczne te mają na celu zapewnienie spójnej podstawy dla prawodawstwa oraz przekazanie zainteresowanym stronom i społeczeństwu jasnych oczekiwań, na których mogą oprzeć swój udział w procesie legislacyjnym. Ostatecznym celem jest zwiększenie jakości nowych przepisów i zmniejszenie ich objętości⁹⁰.

⁸⁸ Odpowiedź rządu Estonii na ostrzeżenie opublikowane na platformie propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy dotyczące wyników dochodzenia pozostających w trybie offline w związku z trwającym postępowaniem cywilnym przeciwko estońskiemu nadawcy publicznemu i dziennikarzom Mihkelowi Kärmasowi i Annie Pihl. Pierwszy przypadek dotyczył domniemanej nieuprawnionej inwigilacji ze strony dziennikarzy prowadzących dochodzenie w sprawie Ministra Edukacji i Nauki oraz oskarżenia, że Minister Sprawiedliwości zwrócił się do prokuratury o zbadanie sprawy. Wpis ten został zamknięty. Władze wyjaśniły, że celem Ministra Sprawiedliwości było uzyskanie informacji o wykładni właściwego prawa w praktyce, a nie zwrócenie się o wszczęcie dochodzenia. Prokuratura nie podjęła żadnych działań w tej sprawie. Drugi wpis dotyczył nakazanego przez sąd usunięcia programu śledczego i artykułów dwóch dziennikarzy pracujących dla estońskiego nadawcy krajowego w kontekście trwającego postępowania cywilnego. Rząd udzielił odpowiedzi, że sprawa zawisła jest sporem cywilnym w niezależnym sądzie, w którym rządowi nie wolno interweniować.

⁸⁹ Art. 4 ustawy o trybie postępowania przed sądem konstytucyjnym – Prezydent Republiki, Kanclerz Sprawiedliwości, rada samorządu terytorialnego lub Riigikogu (parlament) mogą przekazać skargę do Sądu Konstytucyjnego przy Sądzie Najwyższym.

Art. 9 ustawy o trybie postępowania przed sądem konstytucyjnym – możliwa jest również kontrola zgodności z konstytucją na podstawie orzeczenia lub wyroku sądu.

⁹⁰ Wytyczne dotyczące rozwoju polityki legislacyjnej na rok 2030.

Dzięki zmianom w ustawodawstwie Rada Zdrowia i rząd otrzymały uprawnienia do prowadzenia walki z pandemią COVID-19 bez konieczności wprowadzania stanu wyjątkowego. Jak odnotowano w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., Estonia ogłosiła sytuację nadzwyczajną, która obowiązywała od 12 marca 2020 r. do 18 maja 2020 r., i powołała premiera na stanowisko zarządzającego sytuacją nadzwyczajną. Zarządzenia ustawodawcze premiera w tej roli były przedmiotem kontroli sądowej przed sądem administracyjnym, ale nie podlegały kontroli parlamentarnej ani prezydenckiej. W dniu 17 maja 2020 r. parlament przyjął zmiany do ustawy o zapobieganiu chorobom zakaźnym i ich kontroli, na mocy których Rada Zdrowia i rząd otrzymały uprawnienia do przyjęcia środków na rzecz zapobiegania i zwalczania pandemii COVID-19⁹¹. Na podstawie tych przepisów rząd może wprowadzić tymczasowe ograniczenia, przy czym każde takie ograniczenie powinno odpowiadać zakresowi i celowi problemu w danym momencie i powinno być zgodne z zasadą proporcjonalności⁹². Zgodnie z regulaminem postępowania i regulaminem wewnętrznym parlament nadzoruje działalność władzy wykonawczej w drodze zwykłej procedury⁹³. Parlament nadal działa w czasie pandemii; wdrożono również szereg środków w celu ograniczenia do minimum kontaktów fizycznych, a tym samym zmniejszenia ryzyka zakażeń⁹⁴.

Wszystkie zarządzenia rządu związane z pandemią COVID-19 zawierają informacje o tym, jak można je zaskarżyć⁹⁵. Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że dana osoba może prawnie zakwestionować zarządzenie ogólne w terminie 30 dni od dnia, w którym zarządzenie to wywiera skutki wobec tej osoby⁹⁶. W okresie od wiosny 2020 r. do dnia 1 marca 2021 r. Sąd Administracyjny w Tallinie otrzymał około 40 skarg, z których połowa została rozstrzygnięta⁹⁷. Do Sądu Najwyższego przekazano jeden wniosek o przeprowadzenie kontroli zgodności z konstytucją. W tym przypadku Sąd Konstytucyjny stwierdził, że klauzula rozporządzenia Ministra Kultury ustanawiająca warunki wsparcia rządowego dla

⁹¹ Art. 28 ustawy o zapobieganiu chorobom zakaźnym i ich kontroli.

⁹² Wszystkie zarządzenia rządu są publikowane i udostępniane w internecie: <https://www.riigiteataja.ee/index.html> i <https://www.kriis.ee/et>

⁹³ Obejmuje ona interpelację członka parlamentu; turę pytań do parlamentu, podczas której premier i ministrowie odpowiadają na ustne pytania zadawane przez członków parlamentu; pytanie w formie pisemnej zadawane przez członka parlamentu; rozpatrzenie wniosku zbiorowego. Zob. art. 139, 142 i 147 ustawy o regulaminie postępowania i regulaminie wewnętrznym Riigikogu. Zob. również ustawa o udzielaniu odpowiedzi na komunikaty i wnioski o wyjaśnienia oraz składaniu wniosków zbiorowych – zbiorowy apel do Riigikogu zawierający co najmniej 1 000 podpisów poparcia w kwestii zmian w istniejącym ustawodawstwie lub metod poprawy życia społecznego. W związku z pandemią COVID-19 do Riigikogu wpłynęły dwa wnioski zbiorowe: w dniu 15 grudnia 2020 r. złożono wniosek zbiorowy „Środki przyjęte w związku z pandemią koronawirusa są nieuzasadnione. Pora wracać do normalnego życia!”, a w dniu 19 maja 2020 r. przedłożono wniosek zbiorowy „Żądamy, aby rząd uchylił ustawę 165 SE”.

⁹⁴ Informacje przekazane przez przekazane przez Estonię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 10.

⁹⁵ „Od niniejszego zarządzenia można się odwołać poprzez wniesienie skargi zgodnie z procedurą określoną w ustawie o postępowaniu administracyjnym w terminie 30 dni od dnia, w którym dana osoba powzięła informację lub powinna była powziąć informację o zarządzeniu. Można również odwołać się od niniejszego zarządzenia poprzez wniesienie powództwa do sądu administracyjnego zgodnie z procedurą określoną w kodeksie postępowania sądu administracyjnego w ciągu 30 dni od daty publikacji niniejszego zarządzenia”.

⁹⁶ Wyrok Izby Administracyjnej Sądu Najwyższego nr 3-19-557 z 05.09.2019.

⁹⁷ Skargi dotyczyły na przykład obowiązku noszenia maseczek, odwołania wakacji szkolnych i obowiązku zdalnego nauczania.

instytucji sektora sztuk widowiskowych jest niezgodna z konstytucyjnym wymogiem równego traktowania⁹⁸, a zatem jest nieważna⁹⁹.

Urząd Kanclerza Sprawiedliwości uzyskał akredytację ze statusem A jako krajowa instytucja praw człowieka. W 2019 r. rozpoczęto proces uzyskiwania akredytacji Globalnego Sojuszu Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (GANHRI), lecz został on opóźniony na skutek pandemii COVID-19. Proces zakończono w grudniu 2020 r. i Kanclerz Sprawiedliwości uzyskał akredytację. Jak opisano w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., Urzędowi powierzono nowe zadania jako krajowej instytucji praw człowieka, w tym działania związane z traktatami ONZ i mechanizmami na rzecz ochrony praw człowieka¹⁰⁰. Ze względu na swój rozszerzony zakres uprawnień Kanclerz Sprawiedliwości otrzymał dodatkowe zasoby ludzkie i finansowe, które wydają się być wystarczające na potrzeby właściwego wypełniania jego zadań. Ponadto w przypadku niewystarczających zasobów instytucja ta może zwrócić się do parlamentu o środki finansowe, które są zazwyczaj przyznawane¹⁰¹. Oprócz nowych funkcji – oraz w uzupełnieniu zwykłych zadań Rzecznika Praw Obywatelskich – Kanclerz Sprawiedliwości posiada kilka innych uprawnień. Kanclerz ma prawo złożyć wniosek o przeprowadzenie kontroli zgodności z konstytucją oraz ma prawo wszcząć postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom, a także pełni rolę pośrednika między obywatelami a Sądem Najwyższym. Instytucja ta sama w sobie stanowi mechanizm filtrowania wniosków obywateli o przeprowadzenie kontroli zgodności z konstytucją, które to wnioski są ostatecznie przekazywane do Sądu Konstytucyjnego przy Sądzie Najwyższym. Kanclerz może – z własnej inicjatywy lub na wniosek obywatela – wszcząć postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom, którego zakres jest ograniczony do kwestii właściwego postępowania i wypełniania obowiązków sędziowskich i nie może odnosić się do aspektów merytorycznych ich orzeczeń¹⁰². Uprawnienia te wykonywane są we współpracy z Sądem Najwyższym, aby uniknąć pokrywających się wniosków i postępowań.

Program społeczeństwa obywatelskiego na lata 2021–2024 jest wynikiem współpracy między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych a społeczeństwem obywatelskim. W oparciu o estońską koncepcję rozwoju społeczeństwa obywatelskiego¹⁰³ rząd promuje społeczeństwo obywatelskie w ramach nowego programu społeczeństwa obywatelskiego na lata 2021–2024, który zastąpił poprzedni plan rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2021–2030. W nowym programie większy nacisk kładzie się na budowanie partnerstwa strategicznego między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a instytucjami

⁹⁸ Art. 12 konstytucji.

⁹⁹ Wyrok Sądu Konstytucyjnego przy Sądzie Najwyższym nr 5-20-6 z dnia 22 grudnia 2020 r.

¹⁰⁰ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Estonii, s. 11 – krajowy mechanizm prewencji na mocy Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz krajowy mechanizm monitorowania na mocy Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

¹⁰¹ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Estonii. (Np. Urząd Kanclerza Sprawiedliwości).

¹⁰² Zob. również <https://www.oiguskantsler.ee/en/other-duties>

¹⁰³ Misja i cele społeczeństwa obywatelskiego zapisane w dokumencie strategicznym nazwanym estońską koncepcją rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, znanym jako EKAK. Ten dokument strategiczny określa wzajemnie uzupełniające się role organów publicznych i społeczeństwa obywatelskiego. EKAK zawiera zasady, mechanizmy i priorytety dotyczące współpracy w zakresie kształtowania i wdrażania polityki publicznej oraz budowania społeczeństwa obywatelskiego. EKAK dotyczy kwestii międzysektorowych, takich jak udział w kształtowaniu polityki, finansowanie, outsourcing usług publicznych, świadomość i wychowanie obywatelskie, wolontariat, dobroczynność.

publicznymi¹⁰⁴. Ta praktyka współpracy jest wdrażana od początku programu, przy czym organizacje społeczeństwa obywatelskiego były zaangażowane w ten proces, a zainteresowane strony opisały pracę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które odpowiada za projekt, i organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako współtworzenie¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Informacje przekazane przez Estonię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 11.

¹⁰⁵ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Estonii.

Załącznik I: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym*

* Wykaz odpowiedzi otrzymanych w kontekście konsultacji dotyczących sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. można znaleźć na stronie internetowej <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

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

Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2021), monitor pluralizmu mediów z 2021 r., <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021>.

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

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku, Dz.U. L 303 s. 69.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 9 marca 2021 r., Bilgen/Turcja, sprawa 1571/07, ECLI:CE:ECHR:2021:0309JUD000157107.

Film szkoleniowy na temat działalności lobbingsowej obejmujący test do wypełnienia po każdym module. Zob. <https://www.youtube.com/watch?v=h5ay5g2dC0U>.

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

GRECO (2021), Fifth Evaluation Round – Evaluation Report on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies.

Komisja Europejska (2019–2021), unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

Komisja Europejska (2020), sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. – sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej.

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

Międzynarodowy Instytut Prasowy (2020), „Strong newspaper traditions and trust advance digital subscriptions in Estonia”, 22 grudnia 2020 r. (<https://ipi.media/strong-newspaper-traditions-and-trust-advance-digital-subscriptions-in-estonia/>).

Ministerstwem Sprawiedliwości (2020), „Statystyki dotyczące przestępstw korupcyjnych za 2020 r.” (<https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2020/korruptsioon-ja-majanduskuriteod/>).

Ministerstwo Finansów (2020), „Wytyczne dotyczące udzielania zamówień publicznych w kontekście sytuacji nadzwyczajnej i jej skutków” (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/juhised-riigihangete-kohta-seoses-eriolukorraga-ja-selle-tagajargedega>).

Ministerstwo Sprawiedliwości, „The Anti-corruption plan 2021–2025” ([The Anti-corruption plan 2021–2025 | Estoński Urząd Patentowy \(korruptsioon.ee\)](https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2020/12/Riigikogu-korruptsioonivastase-erikomisjoni-lahtepunktid-lobitoe-kasitlemisel.pdf)).

Parlamentarna Komisja Antykorupcyjna (2020), „Punkty wyjścia parlamentarnej komisji ds. regulacji grup interesu” – 11 grudnia 2020 r. (<https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2020/12/Riigikogu-korruptsioonivastase-erikomisjoni-lahtepunktid-lobitoe-kasitlemisel.pdf>).

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

Rada Europy: Komitet Ministrów (2010), rekomendacja CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotycząca sędziów i ich: niezależności, efektywności i odpowiedzialności.

Reporterzy bez Granic – Estonia (<https://rsf.org/en/estonia>).

Riigikogu (parlament), projekty ustaw, ustawa zmieniająca ustawę antykorupcyjną (wdrożenie zaleceń GRECO i kontrola publiczna oświadczeń o braku konfliktu interesów składanych przez szefów agencji bezpieczeństwa), 323 SE, <https://www.riigikogu.ee>.

Rząd Estonii (2020), „Reply by the Government of Estonia to the platform alert concerning the results of investigation remaining offline amid ongoing lawsuit against Estonian Public Broadcaster and Journalists Mihkel Kärmas and Anna Pihl” (<https://rm.coe.int/estonia-reply-eng-results-of-investigation-remain-offline-amid-ongoing/1680a134c9>).

Rząd Estonii (2021), „Good Practice In Communicating With Lobbyists For Officials” (<https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/good-practice-communicating-lobbyists>).

Rząd Estonii (2021), „Governance agreement for 2021–2023” (<https://valitsus.ee/en/governance-agreement-2021-2023>).

Rząd Estonii (2021), program wykonawczy rządu – posiedzenie z dnia 11 marca 2021 r. (<https://valitsus.ee/uudised/valitsuse-113-istungi-kommenteeritud-paevakord>).

Rząd Estonii, „Anti-Corruption Strategy 2013–2020”.

Rząd estoński (2021), „Guidelines for Ministers and their Advisors to Avoid Conflicts of Interest” (<https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/guidelines-ministers-and-their-advisors-avoid-conflicts-interest>).

Transparency International (2021), wskaźnik postrzegania korupcji w 2020 r.

Uzasadnienie do ustawy o sądach w odniesieniu do art. 45 ust. 1¹.

Uzasadnienie do ustawy o sądach w odniesieniu do art. 45².

Uzasadnienie do ustawy o sądach w odniesieniu do art. 58³.

Wytyczne dotyczące rozwoju polityki legislacyjnej na rok 2030 – https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_pohialused_aastani_2030_sk_luhike_versioon.pdf.

Załącznik II: Wizyta w Estonii

W marcu 2021 r. służby Komisji odbyły spotkania wirtualne z następującymi podmiotami:

- Estońska Izba Adwokacka
- Estońska Rada Prasowa i Estońskie Stowarzyszenie Dziennikarzy
- Estońska Służba Bezpieczeństwa Wewnętrznego
- Estońskie Stowarzyszenie Sędziów
- Komisja Antykorupcyjna
- Komisja Nadzoru Finansowania Partii Politycznych
- Ministerstwo Finansów
- Ministerstwo Kultury
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych
- Ministerstwo Sprawiedliwości
- Organ regulacyjny ds. ochrony konsumentów i organ techniczny
- Państwowa Izba Kontroli
- Policja i Straż Graniczna
- Prokuratura
- Sąd Najwyższy i Rada Administracji Sądowej
- Sieć estońskich organizacji nienastawionych na zysk
- Transparency International Estonia
- Urząd Kanclerza Sprawiedliwości

* Komisja spotkała się również z następującymi organizacjami podczas szeregu spotkań horyzontalnych:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- EuroCommerce
- European Partnership for Democracy
- Europejska Federacja Dziennikarzy
- Europejska Sieć Międzynarodowej Federacji Planowanego Rodzicielstwa (IPPF EN)
- Europejskie Centrum na rzecz Prawa Organizacji Pozarządowych
- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
- Europejskie Forum Młodzieży
- Europejskie Forum Obywatelskie
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Konferencja Kościołów Europejskich
- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka
- Międzynarodowa Komisja Prawników
- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Niderlandzki Komitet Helsiński
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International

- Reporterzy bez Granic
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Transparency International UE