



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.7.2021 г.
SWD(2021) 708 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

**Доклад относно върховенството на закона за 2021 г.
Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Естония**

придружаващ

**СЪОБЩЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И
КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**Доклад относно върховенството на закона за 2021 г.
Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз**

{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}

РЕЗЮМЕ

Напредналата цифровизация на правосъдната система се оказва определящ фактор за гарантиране на устойчивостта на естонската правосъдна система, когато тя бе изправена пред предизвикателствата, породени от пандемията от COVID-19. Електронната преписка — система за електронна комуникация в правосъдната система — е в процес на допълнително усъвършенстване с нови функции, придружени от обучение, и допринесе за ефикасното решаване от страна на съдилищата на входящите дела. Правомощията на председателите на съдилища бяха разширени: където е необходимо в името на доброто правораздаване, да преместват съдии без тяхното съгласие, в извънредни ситуации и за ограничен период от време, да прехвърлят дела и да искат командироване на съдии с тяхното съгласие. Тези правомощия могат да се използват за справяне с всяко потенциално натрупване на нерешени дела в съдилищата и с извънредните ситуации в случай на ръст на броя на входящи дела в областта на миграцията и предоставянето на убежище. Повишаването на съдиите стана по-прозрачно посредством изменение на критериите за оценка на първоинстанционните съдии с оглед те да включват процедура за събиране на информация относно кандидатите.

Стратегическата уредба за борба с корупцията беше допълнително разработена след миналогодишния доклад с нов национален план за действие за периода 2021—2025 г., който беше приет от правителството през 2021 г. Чрез плана за действие се засилва участието на министерствата в координирането и прилагането на мерки за борба с корупцията и се развива ангажимента на гражданското общество за справяне с проблемите, свързани с борбата с корупцията. Що се отнася до наказателното преследване на корупцията, системата за наказателното правосъдие доказва своята ефективност при идентифицирането на случаи на корупция по високите етажи на властта. Мерките за укрепване на превантивния аспект включват нови незадължителни насоки за лобиране и конфликт на интереси, въпреки че в тях липсват ясни разпоредби за прилагане. Законодателната процедура за приемане на всеобхватни правила за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, понастоящем е в ход и се очаква да приключи до края на настоящата година. Системата за деклариране на имущественото състояние беше актуализирана с цел задължаване на политическите съветници на министрите да представят декларация за финансови интереси. Освен това правителството обяви намерението си да укрепя уредбата за финансиране на политическите партии.

По отношение на свободата на медиите и медийния плурализъм правителството предложи законопроект за укрепване на независимостта на медийния регулатор и за повишаване на прозрачността на собствеността върху медиите. Правото на достъп до информация обикновено е правно и официално защитено чрез Конституцията, но реалните практики за оповестяване могат да се различават в отделните публични органи. След Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. всеобхватната уредба за защита на журналистите остана стабилна. Продължаващата пандемия от COVID-19 доведе до намаляване на приходите от реклама, което засегна медийния плурализъм и журналистите от икономическа гледна точка, намалявайки сигурността на работното място в сектора, особено що се отнася до лицата, работещи на свободна практика. Правителството прие няколко помощни мерки за справяне с тези опасения.

Естония продължава да подобрява добре развитата си система на взаимозависимост и взаимоограничаване на властите чрез нови проекти, насочени към по-приобщаващ законодателен процес. Канцлерът на правосъдието разшири правомощията си и получи акредитиране за статут А като национална институция по правата на човека за пълно съответствие с Парижките принципи на ООН. Новата програма за гражданското общество беше създадена съвместно от правителството и гражданското общество и поставя акцент върху изграждането на стратегическо партньорство между организациите на гражданското общество и публичните институции. Естонското правителство обяви извънредно положение между март и май 2020 г. Оттогава измененията на законодателството дадоха на здравния съвет и на правителството правомощия за справяне с пандемията от COVID-19. Всички постановления на правителството, свързани с пандемията от COVID-19, съдържат информация за това как те могат да бъдат оспорвани по съдебен ред.

I. ПРАВОСЪДНА СИСТЕМА

Системата на съдилищата на Естония се състои от три равнища: четири окръжни съдилища (които разглеждат всички граждански дела, наказателни дела и дела за наказуеми простъпки) и две административни съдилища от първа инстанция, две областни съдилища от втора инстанция (които контролират решенията на окръжните и административните съдилища) и Върховният съд като най-висша инстанция, който контролира съдебните решения чрез касационно производство и същевременно е съдът, който извършва конституционен контрол. Върховният съд управлява собствения си бюджет и работа, а съдилищата от първа и втора инстанция се управляват съвместно от Съвета за управление на съдилищата и Министерството на финансите. Съветът за управление на съдилищата не е постоянно действащ орган; освен друго, той има правомощия и по отношение на съдебната карта, ресурсите на съдебната власт и участва в обсъжданията относно управлението на съдилищата. Съдиите в съдилищата от първа и втора инстанция се назначават от президента на републиката по предложение на Пленума на Върховния съд¹. Прокуратурата е държавна агенция към Министерството на правосъдието, която е независима при изпълнението на задълженията си. Тя се ръководи от главния прокурор, по-специално във връзка с назначаването и кариерното развитие на прокурорите². Естонската адвокатска колегия е независимо самоуправляващо се професионално сдружение³. Дисциплинарно производство срещу адвокати може да бъде образувано пред Дисциплинарния съд⁴ от всяко заинтересовано лице или от съвета на адвокатската колегия⁵. Естония участва в Европейската прокуратура.

Независимост

Равнището на усещане за независимост на съдебната власт се е подобрило значително и понастоящем е високо сред обществеността и средно сред предприятията. Сред обществеността 66 % смятат, че независимостта на съдебната власт е на относително добро или на много добро равнище, което представлява значително нарастване в сравнение с 2020 г. (57 %) и продължава положителната тенденция. Сред предприятията 57 % смятат, че независимостта на съдебната власт е на относително добро или на много добро равнище, като това обръна предишната тенденция на спад (39 % през 2020 г.)⁶. Равнището на усещане за независимост на

¹ Пленумът на Върховния съд е най-висшият орган на Върховния съд. Състои се от всички 19 съдии от Върховния съд. Пленумът на Върховния съд се свиква и председателства от председателя на Върховния съд.

² Главният прокурор упражнява надзорен контрол в прокуратурата, а главните прокурори упражняват надзорен контрол в районните прокуратури. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 55 и 56.

³ Член 2, параграф 1 от Закона за адвокатската колегия.

⁴ Член 15, параграф 1 и член 15, параграф 3 от Закона за адвокатската колегия — Дисциплинарният съд се състои от четирима заклетни адвокати, избрани от общото събрание на адвокатската колегия, двама съдии, избрани от Пленума на съда, и един юрист, определен от Съвета на Юридическия факултет на Университета в Тарту.

⁵ Член 16, параграф 1 от Закона за адвокатската колегия.

⁶ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 48 и 50. Равнището на усещане за независимост на съдебната власт се категоризира по следния начин: много ниско (под 30 % от респондентите възприемат независимостта на съдебната власт като относително добра или много добра); ниска (в диапазона 30—39 %), средна (в диапазона 40—59 %), висока (в диапазона 60—75 %), много висока (над 75 %).

съдебната власт се е повишило както сред обществеността, така и сред предприятията от 2016 г. насам.

Правомощията на председателите на съдилищата бяха разширени, за да обхванат преместването на съдии без тяхното съгласие в извънредни ситуации и за ограничен период от време, както и да искат командироване на съдии с тяхното съгласие. С цел справяне с всяко потенциално натрупване на нерешени дела в съдилищата и с извънредна ситуация в случай на ръст на броя на входящи дела в областта на миграцията и предоставянето на убежище, измененията на Закона за съдилищата, които влязоха в сила през юни 2020 г., дават възможност за преместване на съдии без тяхното съгласие. Когато е необходимо за доброто правораздаване, с решение на председателя на съда даден съдия може да бъде временно преместен без неговото съгласие в административен съд за разглеждане на молби за задържане на граждани на трети държави⁷. Това преместване е възможно само в извънредна ситуация⁸ и подлежи на съдебен контрол пред Върховния съд. Фактът, че преместването е временно, за конкретно определена ситуация и подлежи на съдебен контрол, наред с факта, че решението за преместването не се взема от изпълнителната власт, представлява важна гаранция. Съветът на Европа препоръчва преместването на съдии без тяхното съгласие да бъде предмет на такива гаранции⁹. Същите изменения разшириха възможността за прехвърляне на дело на друг съд, без да се променя компетентността¹⁰. По искане на председателя на окръжния съд или на административния съд председателите на областните съдилища могат чрез съвместно решение да прехвърлят дело, което може да бъде решено въз основа на общи елементи¹¹, на друг съд от същата инстанция за постановяване на решение¹². Тази мярка следва да се използва като извънредна, а не като постоянно решение¹³. Същите изменения разшириха възможността за командироване на съдии с тяхното съгласие. Председателят на даден съд може да изпрати съдия, с негово/нейно съгласие и по искане на председателя на друг съд, да разгледа дело в друг съд от същата или по-ниска инстанция, когато налице е реален риск един съд да не може да реши входящите

⁷ Член 45², параграф 1 от Закона за съдилищата.

⁸ Обяснителен меморандум към Закона за съдилищата по отношение на член 45². Такова преместване е възможно при извънредна ситуация, предизвикана от масовата имиграция, при която административните съдилища трябва да спазват кратки срокове и докогато е необходимо, до момента, когато административните съдилища могат отново да предоставят необходимата защита на правата на страните със собствените си ресурси. Въпреки че в закона не са посочени изрично конкретните срокове, в него отново се изтъква, че това командироване е временно, а продължителността му се определя от Съвета за управление на съдилищата.

⁹ Съдиите не следва да получават ново назначение или да бъдат премествани на друга съдийска длъжност без съгласието им, освен в случаите на дисциплинарни санкции или реформа на организацията на съдебната система. Вж. CM/Rec(2010)12, т. 52. Вж. също така дело *Bilgen срещу Турция* (жалба № 1571/07) от 9 март 2021 г., точки 63 и 96.

¹⁰ Член 45¹, параграф 1 от Закона за съдилищата — отнасянето на въпрос от окръжен съд се разрешава само към друг окръжен съд, както и от административен съд само към друг административен съд.

¹¹ Член 45¹, параграф 3 от Закона за съдилищата — Съветът за управление на съдилищата може да установи определени принципи за отнасяне на въпроси към друг съд за постановяване на решение.

¹² Член 45, параграф 1¹ от Закона за съдилищата — Това е възможно, ако е очевидно, че не е възможно да се гарантира правораздаването съгласно изискванията на съда, за който председателят е отправил искането

¹³ Обяснителен меморандум към Закона за съдилищата за член 45 параграф 1¹ — ако е очевидно, че не е възможно да се гарантира правораздаването съгласно изискванията на съда.

дела в разумен срок¹⁴. При това положение командироването също е ограничено във времето¹⁵.

Повишаването на съдиите стана по-прозрачно. През декември 2020 г. Пленумът на Върховния съд измени критериите за оценка на първоинстанционните съдии, когато те кандидатстват за длъжността „съдия от втора инстанция“. Критериите, които бяха публикувани за първи път през 2015 г.¹⁶, бяха преразгледани с оглед включване на процедура за събиране на информация относно кандидатите¹⁷, която следва да допринесе за прозрачността на процеса на повишаване на съдиите. Израстването в кариерата на съдиите се основава на публични конкурси, при които съдиите¹⁸, които искат повишение, се поставят наравно с кандидатите от други юридически професии¹⁹. Този изменен режим е от особено значение, като се има предвид, че през следващите години редица съдии ще се пенсионират и ще трябва да бъдат заменени от новоназначени или повишени съдии. Процесът по назначаване на нови съдии в първоинстанционните и второинстанционните съдилища се ръководи от Съдийската изпитна комисия въз основа на устен и писмен изпит²⁰, както и на оценка на пригодността на кандидатите. След това успешните кандидати се представят пред Пленума на Върховния съд²¹, който прави предложение²² до президента на Републиката²³ за тяхното назначаване. Съдиите от първоинстанционни съдилища се повишават в съдилища от по-висша инстанция с решение на Пленума на Върховния съд²⁴, въз основа на интервю и на становищата на всички членове на съда, за който лицето е кандидатствало²⁵. Решенията за повишаване или назначаване могат да се обжалват пред Отделението за конституционен контрол на Върховния съд²⁶. Заинтересованите страни изразиха опасения по отношение на структурната

¹⁴ Член 58³, параграф 1 от Закона за съдилищата.

¹⁵ Обяснителен меморандум към Закона за съдилищата за член 58³ — командировката продължава до разрешаването на конкретния въпрос, заради който е извършено преместването.

¹⁶ Критериите се съдържат в приложение към вътрешните правила на Върховния съд и са оповестени публично в отговор на препоръка на Група държави срещу корупцията (GRECO) в четвъртия кръг на оценка — Доклад за оценка, т. 99.

¹⁷ Критерии за подбор на съдиите, кандидатстващи за длъжността на съдия в областно съдилище, и Процедурата за събиране на информация относно кандидатите. Одобрени от Пленума на Върховния съд на 15 декември 2020 г. Процедурата за събиране на информация относно кандидатите е съществувала преди включването ѝ в приложението към вътрешните правила на Върховния съд, но не е била публично достъпна.

¹⁸ Член 53 от Закона за съдилищата.

¹⁹ Информация, получена в контекста на посещението в Естония. — Кандидатите трябва да са опитни и признати адвокати.

²⁰ Кандидат за съдия в областен съд (апелативен съд) трябва да е положил успешно изпит за съдия преди да кандидатства, или да бъде освободен от него (например, ако кандидатът вече е съдия в първоинстанционен съд или е освободен по друг ред съгласно параграф 66, алинея 6 от Закона за съдилищата). Няма отделен изпит за съдия в областен съд.

²¹ Член 69 параграф 3¹ от Закона за съдилищата — лице, засегнато от решение на Съдийската изпитна комисия, може да подаде жалба срещу решението пред Пленума на Върховния съд в 14-дневен срок от датата на получаване на решението. Член 30, параграф 2, алинея 3 от Закона за съдилищата — Пленумът на Върховния съд разглежда жалбите, подадени срещу решенията на Съдийската изпитна комисия.

²² Решението във връзка с предложението се взема с мнозинство от гласовете на присъстващите съдии в Пленума на Върховния съд. — Информация, получена в контекста на посещението в Естония. (например Върховния съд и Съвета за управление на съдилищата)

²³ Член 55, параграф 1 от Закона за съдилищата.

²⁴ Член 55, параграф 3¹ от Закона за съдилищата.

²⁵ Член 55 от Закона за съдилищата.

²⁶ Решението се взема от състав от петима съдии (от 19-те съдии от Пленума на Върховния съд).

безпристрастност на съдиите, участващи в процедурата по обжалване, въпреки че на практика досега никой не е подал такава жалба. Освен това следва да се отбележи, че членовете на Отделението за конституционен контрол²⁷, които са участвали в решението за повишаване или в решението за предложение за назначаване, имат възможност да се оттеглят от процеса по обжалване с цел да разсеят евентуални съмнения относно структурната безпристрастност на състава по жалбите. След като съдия бъде назначен на длъжност за първи път, Съдийската изпитна комисия оценява съдиите през първите три години в съответствие с определени в закона критерии²⁸.

Качество

Напредналото равнище на цифровизация на съдебната система позволи на съдилищата да продължат да функционират без значителни смущения по време на пандемията от COVID-19. Както е отбелязано в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., Естония е сред държавите членки с най-добри резултати по отношение на цифровизацията на съдебната система. Това позволи плавен преход от присъствено към дистанционно правосъдие по време на пандемията от COVID-19. Още преди пандемията Естония вече беше въвела заявление за електронна преписка, като беше предоставила инструменти за видеоконферентна връзка на всички съдилища, както и бе дала възможност на съдилищата, прокуратурите и юристите да работят дистанционно. През 2020 г. беше разработена виртуална съдебна зала, за да се даде възможност на съдии, адвокати и прокурори да участват в дистанционни заседания²⁹. Този нов цифров инструмент не използва търговски продукти в облак. Той позволява на потребителите да влизат в системата, без да инсталират каквото и да било софтуер, и дава възможност за стрийминг и записване на заседанията. Всяко заседание във виртуалната съдебна зала има уникално име и парола, които не могат да бъдат използвани повторно след приключване на заседанието. Това нововъведение беше придружено от наръчници, които да помогнат на специалистите да използват новия инструмент. Върховният съд разработва допълнителни специални учебни материали и курсове за по-нататъшно развитие на обучението в тази област. Освен това през 2021 г. ще бъде представена нова версия на електронната преписка — система за електронна комуникация в правосъдната система, която ще позволи на онлайн платформата да бъдат качвани големи файлове и видеоматериали³⁰.

²⁷ При случаите на обжалване те заседават в състав от петима съдии от общо девет.

²⁸ Съгласно изискването на член 100, параграф 2 от Закона за съдилищата — в стандартните формати за представяне на становище от председателя на съда и на доклад от съдията-надзорник се включва разглеждане на: 1) процедурните статистики по решените въпроси, 2) професионалните знания и умения (съгласно списъка), 3) участието в обучение (по-специално програмата за обучение за развитие на професионални умения за съдии в първоинстанционен съд и в апелативен съд, които встъпват в длъжност, одобрена от Съвета за обучение), 4) способностите и индивидуалните характеристики.

²⁹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 40, 41 и 44 — Наред с други характеристики правосъдната система предлага: съдебните заседания могат да се провеждат изцяло онлайн; доказателствата в цифров формат са допустими; започване на производство онлайн; подаване на молба за правна помощ онлайн; онлайн достъп до текущи и приключени дела; официалните съдебни документи могат да бъдат връчвани по електронен път; съдебните такси могат да бъдат платени онлайн.

³⁰ Информация, получена в контекста на посещението в Естония. (като например Министерството на правосъдието).

Ефикасност

Правосъдната система продължава да работи ефикасно въпреки предизвикателствата, породени от пандемията от COVID-19. Продължителността на производствата и на висящите дела е сред най-ниските в ЕС³¹. През 2020 г. гражданските дела са решавани със същата ефикасност като през 2019 г. в окръжните съдилища (средно за 95 дни), наказателните дела са решавани по-бавно от 2019 г. (средно за 255 дни в наказателни производства по общия ред, за 34 дни в опростени производства и за 47 дни в дела за наказуеми простъпки)³². В първоинстанционните съдилища административните дела са решавани малко по-бавно от 2019 г.³³ (средно за 126 дни)³⁴. Средната продължителност за решаване на делата на въззивна инстанция е била 192 дни по граждански дела, 51 дни по наказателни дела и 197 дни по административни дела. Продължителността на съдебните производства по граждански, търговски и административни дела е по-малка от средната в ЕС (измерена в необходимо време за разглеждане на висящите дела) и броят на висящите дела често е сред най-ниските в ЕС³⁵. В сравнение с 2019 г. делът на приключените производства е спаднал малко под 100 %, но съдилищата като цяло са били в състояние да се справят с новозаведените дела.

II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Институционалната уредба за борба с корупцията не се е променила в сравнение с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. Министерството на правосъдието отговаря за подготовката, надзора и координацията на плана за действие за борба с корупцията за периода 2021—2025 г. Специалната комисия за борба с корупцията упражнява парламентарен контрол за изпълнението на мерките за борба с корупцията. Комисията за надзор на финансирането на политическите партии наблюдава финансирането на политическите партии. Бюрото по корупционни престъпления към националната криминална полиция е специализирано звено, което отговаря за разследването на случаи на корупция, а Службата за вътрешна сигурност отговаря за разследване на корупционни престъпления, извършени от длъжностни лица на високи постове в държавното управление и в местното управление в шест по-големи общини. Прокуратурата наблюдава и ръководи досъдебното разследване по наказателни производства за корупционни престъпления и представлява обвинението в съда.

Възприятието на експертите и корпоративните ръководители е, че равнището на корупция в публичния сектор в Естония продължава да бъде относително ниско. Според индекса за възприемане на корупцията на „Прозрачност без граници“ за 2020 г.

³¹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 6—21.

³² Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Естония, стр. 5 — През 2019 г. наказателните дела са решавани средно за 226 дни в наказателни производства по общия ред, за 28 дни в опростени производства и за 46 дни в дела за наказуеми простъпки. В първоинстанционните съдилища административните дела са решавани средно за 123 дни.

³³ Вж. предишното позоваване — В първоинстанционните съдилища административните дела са решавани средно за 123 дни.

³⁴ Информация, предоставена от Естония за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 4.

³⁵ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 6—16.

Естония има 75 от 100 точки и заема 6-о място в Европейския съюз и 17-о място в световен мащаб³⁶. Това възприятие се е подобрило³⁷ през последните пет години³⁸.

Стратегическата уредба за борба с корупцията беше преразгледана. Новият всеобхватен план за действие за борба с корупцията за периода 2021—2025 г.³⁹, приет от правителството през февруари 2021 г., има осем основни приоритета⁴⁰. Планът може да се счита за важна крачка напред в сравнение с предходната стратегия, насочена към допълване на правната уредба за борба с корупцията с регулиране на лобирането и правни разпоредби относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности. Изпълнението на новия план за действие ще бъде координирано от Министерството на правосъдието чрез мрежата за борба с корупцията⁴¹.

Съществуващата мрежа за борба с корупцията получи нови отговорности съгласно плана за действие за периода 2021—2025 г. Основните цели на мрежата за борба с корупцията са разработване и споделяне на най-добри практики, подкрепа на сътрудничеството и взаимното обучение, както и обмен на опит, в допълнение към мониторинга на дейностите, предвидени в плана за действие⁴². Мрежата, която първоначално се състоеше от координатори за борба с корупцията от всяко министерство, понастоящем е разширена, за да включва представители на полицията, гражданското общество, Парламента, Националната сметна палата и понякога външни заинтересовани страни⁴³. Предвижда се мрежата да заседава четири до пет пъти годишно и според органите и гражданското общество тя ще бъде ключов участник в изпълнението на плана за действие. Очаква се мрежата да бъде разширена, както и се очаква стратегическите партньорства да бъдат доразвити. Сътрудничеството между органите и организациите, включени в мрежата, се счита за добро както от органите, така и от гражданското общество⁴⁴.

Наказателноправната система за разследване и наказателно преследване на корупцията разполага с подходящи за целта ресурси и функционира добре,

³⁶ „Прозрачност без граници“, Индекс за възприятие на , корупцията за 2020 г., стр. 2—3. Равнището на възприятие на корупцията се категоризира по следния начин: ниско (възприятието сред експертите и корпоративните ръководители за корупцията в публичния сектор е над 79); относително ниско (резултати между 79—60), относително високо (резултати между 59—50), високо (резултати под 50).

³⁷ През 2015 г. резултатът е бил 70, а през 2020 г. — 75. Оценката значително се увеличава/намалява, когато се променя с повече от пет точки; подобрява/влошава (когато се променя с 4—5 точки); е относително стабилна (когато се променя с 1—3 точки) през последните пет години.

³⁸ Данните от Евробарометър относно възприемането на корупцията и опита на гражданите и предприятията, докладвани миналата година, се актуализират на всеки две години. Последният набор от данни представлява Специалното проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.) и експресното проучване на Евробарометър № 482 (2019 г.).

³⁹ Национален план за действие за борба с корупцията за периода 2021—2025 г.

⁴⁰ Осемте основни приоритета на новия план за действие за борба с корупцията са: I) Прозрачност на държавните дейности; II) Прозрачност на дейностите на местното управление; III) Справедлива бизнес среда; IV) Осведоменост; V) Защита на лицата, сигнализиращи за нередности; VI) Секторна прозрачност; VII) Разследване на корупционни престъпления; VIII) Оценка на въздействието на политиките за борба с корупцията.

⁴¹ Партньорите, изброени в плана за действие, са полицията и Съветът за граничната охрана, Националната сметна палата, „Прозрачност без граници“ (Естония) и Естонската търговска и индустриална камара.

⁴² Национален план за действие за борба с корупцията за периода 2021—2025 г., точка 4.

⁴³ Писмено становище, получено от Министерството на правосъдието в контекста на посещението в Естония.

⁴⁴ Информация, получена в контекста на посещението в Естония.

въпреки че липсва специализирана подкрепа за прокурорите. През 2020 г. са регистрирани 78 уведомления за корупционни престъпления⁴⁵ и са образувани 56 наказателни производства⁴⁶. Наказателноправната система доказва своята ефективност при установяването на случаи на корупция: понастоящем са в ход общо четири дела за корупция по високите етажи на властта⁴⁷, включително неотдавнашният случай с проекта за развитие на Porto Franco в Талин, който доведе до оставката на предишното правителство през януари 2021 г. В главната прокуратура има двама държавни прокурори и един помощник-прокурор, работещи по престъпления, свързани с корупция. В районната прокуратура има шестима специализирани прокурори и четирима помощник-прокурори, отговорни за корупцията⁴⁸. Човешките ресурси, предназначени за разследвания на корупция, изглеждат подходящи за целта, като се има предвид броят на текущите дела. Въпреки това ще бъде необходима специализирана подкрепа за прокурорите, като например експерти в областта на обществените поръчки, както и одитори⁴⁹. В плана за действие за борба с корупцията се предвижда, че прокуратурата ще изгради процедурен и аналитичен капацитет в областта на корупцията в бизнеса и финансовите престъпления чрез сключване на договори с одитори и помощен персонал, без обаче да се предоставя график⁵⁰. Няма ново развитие по отношение на специфичните обучения в областта на борбата с корупцията за прокурори и съдии.

Въведени са необвързващи насоки относно лобирването и конфликта на интереси.

На 18 март 2021 г. правителството прие два нови набора от насоки. На първо място, насоките относно „Добри практики за длъжностни лица при общуването с лобисти“ имат за цел да повишат прозрачността при изготвянето на политики и се прилагат за министри, техните съветници, висши служители в министерствата, както и правителствени агенции, включително държавния секретар. Те имат доброволен и необвързващ характер. Насоките бяха приети по препоръка на GRECO, която препоръчва да се създаде общ доброволен регистър на лобистките групи, както и доброволен режим на лобирание за членовете на парламента⁵¹. В документа обаче не се посочва как ще се насърчава изпълнението: длъжностните лица, които са обект на добрите практики, трябва да прочетат насоките, а ръководителят на съответния орган е натоварен с наблюдението на тяхното прилагане на практика⁵². Вторият набор — „Насоки за министрите и техните съветници за избягване на конфликт на интереси“ — се прилага само за министрите и техните съветници и в тях се изброява набор от принципи⁵³, включително по отношение на кадровите въртележки между държавния и

⁴⁵ Ръст от девет в сравнение с 2019 г.

⁴⁶ Статистически данни за корупционни престъпления за 2020 г.

⁴⁷ Три от тях са във фазата на разследване; а в един случай обвинителният акт е изпратен в съда.

⁴⁸ Информация, предоставена от Естония за изготвянето на Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. и за 2021 г., стр. 14 и стр. 1.

⁴⁹ Информация, получена в контекста на посещението в Естония.

⁵⁰ Национален план за действие за борба с корупцията за периода 2021—2025 г., точка 7.2.

⁵¹ Информационен документ. „Отправни точки на специалната комисия за регулиране на лобистите“ 11 декември 2020 г.

⁵² Добри практики за длъжностни лица при общуването с лобисти, т. 8 и 9. На практика действителното изпълнение беше подкрепено от Министерството на правосъдието чрез няколко обучения и срещи на мрежата, специален наръчник за оповестяване на срещи с лобисти, както и подготовка на единен раздел на уеб страница за оповестяване на срещи с лобисти. Освен това заинтересованите длъжностни лица могат също така да посетят нов обучителен видеоматериал, който е достъпен онлайн.

⁵³ Насоки за министрите и техните съветници за избягване на конфликт на интереси.

частния сектор⁵⁴. В принципите се препоръчва да се избягва преместването в управителния или надзорния орган на частни дружества и фондации, осъществяващи дейност в същата сфера на дейност, в рамките на една година след напускане на длъжността. Ограничението не се прилага за други позиции в такова дружество или фондация⁵⁵. Разпоредбите относно прилагането изискват от министъра или съветника да се запознае с насоките и да насърчи завършването на специален онлайн курс⁵⁶. Приемането на тези насоки, заедно с нов модул за електронно обучение относно общуването с лобисти, са сред очакваните резултати от плана за действие за борба с корупцията за периода 2021—2025 г.⁵⁷ Както беше посочено от Групата държави срещу корупцията (GRECO)⁵⁸, включените в насоките правила относно кадровите врътележки представляват конкретна и положителна крачка напред⁵⁹.

Законът за борба с корупцията беше изменен, за да се разшири задължението за деклариране на интереси и по отношение на политическите съветници на министрите⁶⁰. Според GRECO измененията във вида, в който са представени пред парламента, представляват положително развитие⁶¹. Що се отнася до защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, законодателната процедура за нов всеобхватен регламент е в ход и се очаква да приключи до края на 2021 г.⁶²

Продължават обсъжданията относно надзора на финансирането на партиите. През 2020 г.⁶³ беше представено предложение за премахване на Комисията за надзор на финансирането на политическите партии и за прехвърляне на правомощията ѝ на Националната сметна палата. След смяната на правителството предложението беше оттеглено и новото правителство, което обяви засилването на надзора върху финансирането на политическите партии за основен приоритет⁶⁴, работи по нова законодателна реформа за увеличаване на правомощията на комисията⁶⁵. Понастоящем Комисията за надзор на финансирането на партиите е основният орган, който отговаря за контрола върху сметките на политическите партии. Тя има правомощия да разследва и докладва за евентуални неправомерни действия, както и да проверява законосъобразността на даренията. Що се отнася до правомощията ѝ за налагане на санкции, тя може да налага финансови глоби и да изисква връщане на незаконосъобразни дарения. Според правителството няколко области все още могат да бъдат подобрени допълнително, особено по отношение на правомощията за изискване

⁵⁴ Тази част от насоките е аналогична на забраната, наложена на длъжностните лица със Закона за държавната служба, да не заемат длъжност в управителния съвет и в контролния орган на юридическо лице, върху което са упражнявали пряк или постоянен надзор през изминалата година.

⁵⁵ Насоки за министрите и техните съветници за избягване на конфликт на интереси, т. 7.

⁵⁶ Насоки за министрите и техните съветници за избягване на конфликт на интереси, т. 12—13.

⁵⁷ Национален план за действие за борба с корупцията, точка 1.1.3.

⁵⁸ Пети кръг на оценка — доклад за изпълнението, стр. 6 и 7.

⁵⁹ Информация, получена в контекста на посещението в Естония.

⁶⁰ *Парламентът* (Rigikogu), Законопроекти, Закон за изменение на Закона за борба с корупцията (изпълнение на препоръките на GRECO и публично ограничаване на декларациите на интереси на ръководителите на агенциите за сигурност) 323 SE.

⁶¹ Пети кръг на оценка — доклад за изпълнението стр. 8—9. Новото изменение влезе в сила на 23 април 2021 г.

⁶² Информация, получена в контекста на посещението в Естония.

⁶³ Закон за изменение на Закона за Националната сметна палата, Закона за партията и други закони (контролен орган за финансирането на политически партии) 193 SE.

⁶⁴ Споразумение за управление за периода 2021—2023 г.

⁶⁵ Информация, получена в контекста на посещението в Естония.

на документи и за налагане на санкции, когато незаконосъобразните дарения не се връщат или се прехвърлят в държавния бюджет. Например понастоящем комисията може да изисква документи само от субектите, изброени в закона, но не и от други (трети страни).

Пандемията от COVID-19 оказва ограничено въздействие върху рисковете от корупция. В контекста на пандемията нямаше съществено въздействие върху броя на разследванията, започнати от прокуратурата⁶⁶. За да се предотвратят рисковете от корупция и да се увеличи прозрачността в контекста на пандемията, правителството прие специфични насоки относно процедурата за възлагане на обществени поръчки при специални или извънредни ситуации⁶⁷. Освен това бяха приети насоки за предотвратяване на рисковете от корупция и за повишаване на прозрачността на кампанията за ваксинация срещу COVID-19⁶⁸.

III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ И СВОБОДА НА МЕДИИТЕ

В Естония⁶⁹ свободата на словото е правно и официално защитена чрез Конституцията на Република Естония⁷⁰. Вторичното законодателство изрично гарантира правото на журналистите да защитават източниците си и насърчава свободата на медиите в сектора на радиото и телевизията⁷¹. Правото на информация е изрично признато в Конституцията, в Закона за публичната информация⁷² и в Закона за защита на личните данни⁷³. В процес на приемане е законодателство за транспониране на преразгледаната Директива за аудиовизуалните медийни услуги в Естония.

Министерството на културата е изготвило законопроект за засилване на независимостта на медийния регулатор — Органа за защита на потребителите и технически надзор. Законопроектът⁷⁴ за транспониране на изменената Директива за аудиовизуалните медийни услуги⁷⁵, който през 2020 г. беше в процес на подготовка⁷⁶, вече е одобрен от правителството и внесен в парламента⁷⁷. Проектът предвижда промени по отношение на функциите и правомощията на националния медийен регулатор, който действа като административен орган на Министерството на икономиката и комуникациите и понастоящем няма правомощия да наблюдава

⁶⁶ Информация, получена в контекста на посещението в Естония.

⁶⁷ Писмено становище, получено от Министерството на правосъдието в контекста на посещението в Естония. В насоките се посочва, че процедурите без предварително публикуване на обявление могат да се използват за договор в размер на максимум 30 000 EUR за доставки и услуги и за 60 000 EUR за строителство.

⁶⁸ Писмено становище, получено от Министерството на правосъдието в контекста на посещението в Естония.

⁶⁹ През 2021 г. Естония заема 15-о място в Световния индекс за свобода на печата на „Репортери без граници“, което е с едно място по-ниско в сравнение с 2020 г., но класирането сред членовете на ЕС се запазва същото (9-о място).

⁷⁰ Конституция на Република Естония, член 44—46.

⁷¹ Закон за медийните услуги, член 15 и член 13.

⁷² Закон за публичната информация.

⁷³ Закон за защита на личните данни (*Isikuandmete kaitse seadus*).

⁷⁴ Закон за изменение и допълнение на Закона за медийните услуги.

⁷⁵ Директива (ЕС) 2018/1808 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. за изменение на Директива 2010/13/ЕС.

⁷⁶ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Естония, стр. 8.

⁷⁷ Принос на Естония за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 6.

медийното съдържание. Предвидена е специална разпоредба за гарантиране на независимостта и безпристрастността на медийния регулатор при изпълнението на задачите му, която има за цел да изпълни изискванията за независимост, заложиени в преразгледаната Директива за аудиовизуалните медийни услуги⁷⁸. Медийният регулатор докладва, че е успял да поддържа целесъобразни ресурси за изпълнение на задачите си, като дори е осигурил някои допълнителни човешки ресурси⁷⁹.

Очаква се измененията на законодателството да повишат прозрачността на собствеността върху медиите. Транспонирането на съответните разпоредби на преразгледаната Директива за аудиовизуалните медийни услуги⁸⁰ за първи път ще въведе специфично задължение за медийните дружества да оповестяват структурата на собствеността си⁸¹. Понастоящем няма специални нормативни разпоредби, които изискват оповестяването на информацията относно собствеността, въпреки че общата информация, свързана с предприемачеството, е електронно, публично и свободно достъпна чрез търговския регистър, а собствениците на всички основни канали са известни на обществеността⁸². Понастоящем мониторингът на медийния плурализъм за 2021 г. (ММП за 2021 г.) продължава да разглежда ситуацията във връзка с прозрачността на собствеността върху медиите като такава, представляваща среден риск, тъй като все още предстои приемането на новия закон и поради факта, че не във всички случаи информацията за действителната собственост върху медийните дружества е публично достояние. В Естония се наблюдава високо равнище на концентрация на новинарските медии⁸³.

Проблемите за журналистите, свързани с пандемията от COVID-19, се считат главно за икономически. Според заинтересованите страни пандемията е засегнала медийния плурализъм и защитата на журналистите основно от икономическа гледна точка, като е намалила сигурността на работните места в сектора, по-специално що се отнася до лицата, работещи на свободна практика. За да се смекчи въздействието от намаляващите приходи от реклама върху издателите, причинени от пандемията от COVID-19, през 2020 г. Министерството на културата откри два кръга за кандидатстване за помощ във връзка с кризата с оглед да подкрепи финансовата устойчивост на издателите на ежедневни и/или седмични вестници, включително местни вестници. Освен това ставката на ДДС за електронните издания беше намалена от 20 на 9 %, което представлява същото равнище като за изданията на хартиен

⁷⁸ Член 30 от преразгледаната Директива за аудиовизуалните медийни услуги.

⁷⁹ Информация, получена от Органа за защита на потребителите и технически надзор в контекста на посещение в Естония.

⁸⁰ Член 5 от преразгледаната Директива за аудиовизуалните медийни услуги.

⁸¹ В Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. беше отбелязано, че в Естония няма специални нормативни разпоредби, които изискват оповестяването на информацията относно собствеността, и че това предизвиква известна загриженост (стр. 8).

⁸² Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г., доклад за Естония, стр. 11; Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Естония, стр. 8; Търговският регистър е достъпен на следния адрес: <https://www.rik.ee/en/e-business-register>.

⁸³ Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г., доклад за Естония, стр. 11. Общият пазарен дял на четирите най-големи собственици на радиостанции възлиза на 74 %, а на вестници — 68 %. Общият пазарен дял на четирите най-големи онлайн новинарски медии възлиза на приблизително 60 %. Индексът за междумедийна концентрация на четирите най-големи медии е 92 %.

носител. Увеличеният брой цифрови абонаменти помогна на издателите да намалят въздействието от намалелите приходи от реклама⁸⁴.

Правото на достъп до информация е правно и официално защитено чрез Конституцията, но прилагането му на практика може да се различава. Както и миналата година, заинтересованите страни посочиха, че в някои случаи публичната администрация е склонна да отказва и/или забавя достъпа до публична информация. Има данни, че някои министерства тълкуват широко определените изключения по отношение на изискванията за оповестяване, като например относно защитата на данните⁸⁵. Това води до различия в практиката по отношение на достъпа до информация. Тази констатация се потвърждава от ММП за 2021 г., според който се запазва среден риск по отношение на защитата на правото на информация⁸⁶.

Няма съобщения за сериозни системни заплахи срещу журналисти. След Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. всеобхватната уредба за защита на журналистите е стабилна. Фактът, че клеветата не е декриминализирана и води до глоба или лишаване от свобода за максимален срок от две години, все още се счита за риск според ММП за 2021 г.⁸⁷ След доклада относно върховенството на закона за 2020 г. на платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите постъпиха два сигнала. Сигналите се отнасят до действия, които имат възпиращ ефект върху свободата на медиите⁸⁸. След това първият сигнал беше разрешен, а що се отнася до втория, правителството отговори, че той се отнася до граждански спор в независим съд, в който на правителството е забранено да се намесва.

IV. ДРУГИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С ПРИНЦИПИТЕ НА ВЗАИМОЗАВИСИМОСТ И ВЗАИМООГРАНИЧАВАНЕ

Естония е парламентарна република с еднокамарен парламент, в която Отделението за конституционен контрол на Върховния съд може да извършва *последващ* конституционен контрол, включително, при определени условия, въз основа на

⁸⁴ Международен институт по печата, Силната вестникарска традиция и доверието повишиха цифровите абонаменти в Естония — 22 декември 2020 г.

⁸⁵ Информация, получена в контекста на посещението в Естония. Вж. също Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Естония, стр. 8—9.

⁸⁶ Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г., доклад за Естония, стр. 9.

⁸⁷ Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г., доклад за Естония, стр. 9.

⁸⁸ Отговор на правителството на Естония на Платформата за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите по отношение на „Резултати от разследванията остават офлайн на фона на текущо съдебно производство срещу естонския обществен радио- и телевизионен разпространител и журналистите Mihkel Kärmas и Anna Pihl“. В първия случай става въпрос за твърдения за непозволено наблюдение от страна на журналисти, разследващи министъра на образованието и науката, както и за твърдение, че министърът на правосъдието е поискал прокуратурата да разгледа случая. Сигналят е разрешен. Органите поясниха, че целта на министъра на правосъдието е била да потърси информация за това как съответният закон следва да се тълкува на практика, а не да иска започване на разследване. Прокуратурата не е предприела действия по този случай. Второто предупреждение се отнася до разпореденото от съда премахване на разследваща програма и статии от двама журналисти, работещи за естонския национален радио- и телевизионен разпространител в контекста на текущо съдебно производство. Правителството отговори, че висящото съдебно производство е граждански спор пред независим съд, в който на правителството е забранено да се намесва.

конституционна жалба⁸⁹. В допълнение към правосъдната система, службата на канцлера на правосъдието (омбудсмана) също има роля в системата на взаимозависимост и взаимоограничаване на властите. Участието на обществеността и на заинтересованите страни се подпомага от съвременни инструменти на информационните и комуникационните технологии.

Министерството на правосъдието продължава да разработва проект за допълнително подобряване на процеса на прилагане на законите. Министерството на правосъдието работи върху нови начини за подобряване на законодателния процес, по-специално по отношение на консултациите със заинтересованите страни. Проектът „Работно пространство за съвместно създаване“ има за цел да подобри процеса на законотворчество и по-специално участието на заинтересованите страни. Той има за цел да гарантира, че законодателната политика е приобщаваща, предвидима и основана на знания, както и да предостави на гражданите добър преглед на това, което правителството планира на много ранен етап. Той следва също така да повиши прозрачността и да опрости координацията чрез използване на модерни цифрови инструменти. Графикът за изпълнението на проекта е част от новите „Насоки за 2030 г. за развитието на законодателната политика“, които бяха приети от парламента през ноември 2020 г. Като цяло тези насоки имат за цел да осигурят съгласувана основа за законодателството и да предоставят на заинтересованите страни и обществото ясни очаквания, на които да се основава участието им в законодателния процес. В крайна сметка целта е да се повиши качеството и да се намали обемът на новото законодателство⁹⁰.

Измененията на законодателството дадоха на здравния съвет и на правителството правомощия за справяне с пандемията от COVID-19 без да се създава режим на извънредно положение. Както е отбелязано в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., Естония обяви извънредно положение от 12 март 2020 г. до 18 май 2020 г. и определи министър-председателя за управляващ извънредното положение. Законодателните разпореждания на министър-председателя подлежат на съдебен контрол в Административния съд, но не подлежат на парламентарен или президентски контрол. На 17 май 2020 г. парламентът прие изменения на Закона за превенция и контрол върху заразните болести, с които на здравния съвет и на правителството бяха предоставени правомощия във връзка с приемане на мерки с оглед превенция и контрол на пандемията от COVID-19⁹¹. Въз основа на това законодателство правителството може да определя временни ограничения, при които всяко ограничение следва да съответства на обхвата и целта на проблема в съответния момент, както и следва да бъде в съответствие с принципа на пропорционалност⁹². Съгласно своя процедурен правилник и вътрешни правила парламентът наблюдава дейността на

⁸⁹ Член 4 от Закона за съдопроизводството за конституционност — Дадена жалба може да бъде отнесена до Отделението за конституционен контрол на Върховния съд от страна на президента на републиката, канцлера на правосъдието, всеки орган на местно самоуправление и парламента (*Riigikogu*).

Член 9 от Закона за съдопроизводството за конституционност — Също така е възможен конституционен контрол въз основа на съдебен акт или решение.

⁹⁰ Насоки за 2030 г. за развитието на законодателната политика.

⁹¹ Член 28 от Закона за предотвратяване и контрол на заразните болести.

⁹² Всички заповеди на правителството са публикувани и достъпни онлайн — <https://www.riigiteataja.ee/index.html> и <https://www.kriis.ee/et>.

изпълнителната власт чрез обикновената процедура⁹³. По време на пандемията парламентът продължи да работи и бяха приети редица мерки за свеждане до минимум на физическите контакти и по този начин за намаляване на риска от инфекции⁹⁴.

Всички постановления на правителството, свързани с пандемията от COVID-19, съдържат информация за това как те могат да бъдат оспорвани по съдебен ред⁹⁵. Освен това Върховният съд приема, че дадено лице може да оспори общо постановление в срок от 30 дни от датата, на която то има действие по отношение на това лице⁹⁶. Между пролетта на 2020 г. и 1 март 2021 г. Административният съд в Талин е получил около 40 жалби, половината от които са били разрешени⁹⁷. До Върховния съд е подадено едно искане за започване на конституционен контрол. В този случай Отделението за конституционен контрол обяви клауза от наредба на министъра на културата, с която се определят условия за правителствена подкрепа за институциите за сценични изкуства, за несъвместима с конституционното изискване за равно третиране⁹⁸ и поради това тя беше невалидна⁹⁹.

Службата на канцлера по правосъдието получи акредитация за статут А на национална институция по правата на човека. През 2019 г. процедурата по акредитация пред Световния алианс на националните институции по правата на човека (GANHRI) започна и беше забавена поради пандемията от COVID-19. През декември 2020 г. процесът приключи и канцлерът на правосъдието получи акредитацията. Както е описано в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., тя получи нови задачи като национална институция по правата на човека, включително действия, свързани с договорите и механизмите на ООН за защита на правата на човека¹⁰⁰. Поради разширения си мандат канцлерът на правосъдието получи допълнителни човешки и финансови ресурси, които изглеждат достатъчни за целесъобразното

⁹³ Това включва запитване с искане за писмен отговор от член на парламента; време за въпроси към парламента, когато министър-председателят и министрите отговарят на въпроси с искане за устен отговор от членове на парламента; писмен въпрос от член на парламента; решаване на колективно предложение. Вж. член 139, член 142 и член 47 от процедурния правилник и Закона за вътрешните правила на *парламента*. Вж. също така Закона за отговор на меморандуми и искания за разяснения и подаване на колективни предложения — колективен призив към *парламента* с най-малко 1000 подписа в подкрепа на изменения на съществуващото законодателство или за начини на подобряване на живота на общността. Във връзка с COVID-19 в *парламента* бяха представени две колективни предложения: колективно предложение от 15 декември 2020 г. „Мерките по отношение на коронавируса не са оправдани. Време е да се върнем към нормалния живот!“ и колективно предложение от 19 май 2020 г. „Искаме правителството да отмени Закон 165 SE“.

⁹⁴ Информация, предоставена от Естония за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 10.

⁹⁵ „Настоящата заповед може да бъде обжалвана чрез подаване на възражение съгласно процедурата, предоставена от Закона за административното производство в срок от 30 дни от деня, в който съответното лице е узнало или е трябвало да узнае за заповедта. Тази заповед може също така да бъде обжалвана чрез подаване на жалба до административен съд съгласно процедурата, предвидена в Административнопроцесуалния кодекс в срок от 30 дни от датата на публикуване на тази заповед.“

⁹⁶ Заповед на административния състав на Върховния съд № 3—19—557 от 5.9.2019 г.

⁹⁷ Например, оплакванията оспорват задължението за носене на маска, отмяната на училищните ваканции и задължението за дистанционно обучение.

⁹⁸ Член 12 от Конституцията.

⁹⁹ Решение на Отделението за конституционен контрол на Върховния съд № 5—20—6 от 22 декември 2020 г.

¹⁰⁰ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Естония, стр. 11 — национален превантивен механизъм съгласно Конвенцията на ООН против изтезанията и на национален механизъм за мониторинг съгласно Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

изпълнение на задачите си. Освен това в случай на недостатъчни ресурси институцията може да поиска средства от парламента, които обикновено се предоставят¹⁰¹. В допълнение към новите си функции и извън обичайните задачи на омбудсмана, канцлерът на правосъдието има няколко други правомощия. Канцлерът разполага с правото да подаде искане за конституционен контрол, както и с правото да образува дисциплинарно производство срещу съдии, както и действа като посредник между гражданите и Върховния съд. Самата институция представлява филтриращият механизъм за искането на гражданите за конституционен контрол, което в крайна сметка се изпраща до Отделението за конституционен контрол на Върховния съд. По собствена инициатива или по искане на гражданин канцлерът може да започне дисциплинарно производство срещу съдии, което се ограничава до поведението и изпълнението на задълженията на съдиите и не може да се отнася до основателността на техните решения¹⁰². Това правомощие се упражнява в сътрудничество с Върховния съд с оглед избягване на припокриване на искания и производства.

Програмата на гражданското общество за периода 2021—2024 г. беше създадена в сътрудничество между Министерството на вътрешните работи и гражданското общество. Въз основа на Концепцията за развитието на естонското гражданско общество¹⁰³, правителството насърчава гражданското общество чрез новата програма на гражданското общество за периода 2021—2024 г., която замени предишния План за развитие на гражданското общество за периода 2021—2030 г. В новата програма се поставя по-силен акцент върху изграждането на стратегическо партньорство между организациите на гражданското общество (ОГО) и публичните институции¹⁰⁴. Тази практика на сътрудничество се прилага от самото начало на програмата, при която ОГО бяха включени в процеса, а заинтересованите страни описаха работата между Министерството на вътрешните работи, което отговаря за проекта, и ОГО по този проект като съвместно създаване¹⁰⁵.

¹⁰¹ Информация, получена в контекста на посещението в Естония. (като например Служба на канцлера по правосъдието).

¹⁰² Вж. също така <https://www.oiguskantsler.ee/en/other-duties>.

¹⁰³ Мисията и целите на гражданското общество са описани в стратегически документ, наречен „Концепция за развитието на естонското гражданско общество“, известна като ЕКАК. В този стратегически документ се определят взаимно допълващите се роли на публичните органи и гражданското общество. ЕКАК съдържа принципи, механизми и приоритети за сътрудничество при разработването и прилагането на публични политики, както и изграждането на гражданско общество. ЕКАК разглежда междусекторни въпроси, като например участие в изготвянето на политики, финансиране, предоставяне на концесии за обществени услуги, осведоменост и гражданско образование, доброволчество, благотворителност.

¹⁰⁴ Информация, предоставена от Естония за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 11.

¹⁰⁵ Информация, получена в контекста на посещението в Естония.

Приложение I: Списък с източници по азбучен ред*

* Списъкът на становищата и коментарите, получени в контекста на консултацията за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., е публикуван на 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_bg.

Генерална дирекция „Комуникации“ (2020 г.), Флаш Евробарометър № 482: отношение на предприятията към корупцията в ЕС.

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2013 г.), Четвърти кръг на оценка — доклад за оценка на Естония, Превенция на корупцията по отношение на членовете на парламента, съдиите и прокурора.

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2021 г.), Пети кръг на оценка — доклад за изпълнението от Естония във връзка с превенцията на корупцията и насърчаването на почтеността в централните администрации (висши ръководни длъжности) и правоприлагащите органи.

Директива (ЕС) 2018/1808 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. за изменение на Директива 2010/13/ЕС за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги), предвид променящите се пазарни условия (ОВ L 303, 28.11.2018 г., стр. 69).

Европейска комисия (2019—2021 г.), *Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието*.

Европейска комисия (2020 г.), *Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. — Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз*.

ЕСПЧ, решение от 9 март 2021 г., дело „*Bilgen срещу Турция*“, 1571/07, ECLI:CE:ECHR:2021:0309JUD000157107.

KredEx, *извънредни мерки за дружествата за намаляване на въздействието от кризата, причинена от коронавируса*. (<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=14763&AuditId=2517>).

Международен институт по печата (2020 г.) *Силната вестникарска традиция и доверието повишиха цифровите абонаменти в Естония* — 22 декември 2020 г. (<https://ipi.media/strong-newspaper-traditions-and-trust-advance-digital-subscriptions-in-estonia/>).

Министерството на правосъдието (2020 г.), *Статистически данни за корупционни престъпления за 2020 г.* (<https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2020/korruptsioon-ja-majanduskuriteod/>).

Министерството на правосъдието, *План за действие за борба с корупцията за периода 2021—2025 г.*

Министерство на финансите (2020 г.), *Ръководство за обществените поръчки в контекста на извънредно положение и последствията от него* (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/juhised-riigihangete-kohta-seoses-eriolukorrage-ja-selle-tagajargedega>).

Насоки за 2030 г. за развитието на законодателната политика — https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_pohialused_aastani_2030_sk_luhike_versioon.pdf

Национална сметна палата (2020 г.), *KredEx, извънредни мерки за дружествата за намаляване на въздействието от кризата, причинена от коронавируса* (<https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2517/language/en-US/Default.aspx>).

Обяснителен меморандум към Закона за съдилищата по отношение на член 45, параграф 1¹

Обяснителен меморандум към Закона за съдилищата по отношение на член 45²

Обяснителен меморандум към Закона за съдилищата по отношение на член 58³

Обучителен видеоматериал върху лобирането, който включва изпитване, което трябва да се извърши след всеки модул. Моля, вижте <https://www.youtube.com/watch?v=h5ay5g2dC0U>

Парламентът (Riigikogu), Законопроекти, Закон за изменение на Закона за борба с корупцията (изпълнение на препоръките на GRECO и публично ограничаване на декларациите на интереси на ръководителите на агенциите за сигурност) 323 SE. <https://www.riigikogu.ee>

[Патентно ведомство на Естония \(korruptsioon.ee\)](https://www.korruptsioon.ee).

Правителство на Естония (2020 г.) *Отговор на правителството на Естония на Платформата за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите по отношение на „Резултати от разследванията остават офлайн на фона на текущо съдебно производство срещу естонския обществен радио- и телевизионен разпространител и журналистите Mihkel Kärmas и Anna Pihl* (<https://rm.coe.int/estonia-reply-eng-results-of-investigation-remain-offline-amid-ongoing/1680a134c9>).

Правителство на Естония (2021 г.), *Изпълнителен дневен ред на правителството — заседание от 11 март 2021 г.* (<https://valitsus.ee/uudised/valitsuse-113-istungi-kommenteeritud-paevakord>).

Правителство на Естония (2021 г.), *Добри практики за длъжностни лица при общуването с лобисти* (<https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/good-practice-communicating-lobbyists>).

Правителство на Естония (2021 г.), *Споразумение за управление за периода 2021—2023 г.* (<https://valitsus.ee/en/governance-agreement-2021-2023>).

Правителство на Естония, *Стратегия за борба с корупцията за периода 2013—2020 г.*

Правителство на Естония (2021 г.), *Насоки за министрите и техните съветници за избягване на конфликт на интереси* (<https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/guidelines-ministers-and-their-advisors-avoid-conflicts-interest>).

„Прозрачност без граници“ (2021 г.), *Индекс за възприятие на корупцията за 2020 г.*

Репортери без граници — Естония (<https://rsf.org/en/estonia>).

Специална комисия на парламента за борба с корупцията (2020 г.) *Отправни точки на специалната комисия за регулиране на лобистите — 11 декември 2020 г.* (<https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2020/12/Riigikogu-korruptsioonivastase-erikomisjoni-lahtepunktid-lobitoo-kasitlemisel.pdf>).

Съвет на Европа, *Платформа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите*, <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2010 г.), *Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите до държавите членки относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорности.*

Център за медиен плурализъм и медийна свобода (2021 г.), *Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г.* <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021>

Приложение II: Посещение в Естония

През март 2021 г. службите на Комисията проведеха виртуални срещи с:

- Специалната комисия за борба с корупцията
- Органа за защита на потребителите и технически надзор
- Сдружението на естонските съдии
- Естонска адвокатска колегия
- Естонската служба за вътрешна сигурност
- Естонския съвет по печата и Сдружението на естонските журналисти
- Министерство на културата
- Министерство на финансите
- Министерство на външните работи
- Министерство на вътрешните работи
- Министерство на правосъдието
- Мрежата на естонските организации с нестопанска цел.
- Служба на канцлера по правосъдието
- Комисия за надзор на финансирането на политическите партии
- Национална сметна палата
- Национален съвет „Полиция и гранична охрана“
- Прокурорската служба
- Върховния съд и Съвета за управление на съдилищата
- „Прозрачност без граници“ Естония

* Комисията също така се срещна със следните организации в редица хоризонтални срещи:

- Амнести Интернешънъл
- Център за репродуктивни права
- CIVICUS
- Съюз за граждански свободи за Европа
- Гражданско общество Европа
- Конференция на европейските църкви
- EuroCommerce
- Европейски център за нестопанско право
- Европейски център за свобода на пресата и медиите
- Европейски граждански форум
- Европейската федерация на журналистите
- Европейското партньорство за демокрация
- Европейски младежки форум
- Защитници на предна линия (Front Line Defenders)
- Фондация „Human Rights House“
- Организация „Human Rights Watch“
- ILGA-Европа
- Международната комисия на юристите
- Международната федерация за правата на човека
- Европейска мрежа на „International Planned Parenthood Federation“ (IPPF EN)
- Международен институт по печата
- Нидерландски хелзинкски комитет
- Институт за европейска политика „Отворено общество“
- Philanthropy Advocacy
- Protection International

- „Репортери без граници“
- „Прозрачност без граници“, ЕС