



EUROPESE  
COMMISSIE

Brussel, 20.7.2021  
SWD(2021) 708 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**Verslag over de rechtsstaat 2021  
Landenhoofdstuk over Estland**

*bij het document*

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE  
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ  
VAN DE REGIO'S**

**Verslag over de rechtsstaat 2021  
De situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie**

{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}

## SAMENVATTING

De vergevorderde digitalisering van het justitiële stelsel bleek een bepalende factor om de veerkracht van het Estse justitiële stelsel te waarborgen toen het werd geconfronteerd met de uitdagingen die de COVID-19-pandemie met zich meebracht. Het e-File-systeem, een systeem voor elektronische communicatie in het justitiële stelsel, wordt verder ontwikkeld met nieuwe functies, gecombineerd met opleiding, en heeft bijgedragen tot een doeltreffende beslechting van binnenkomende zaken door de rechtbanken. De bevoegdheden van de voorzitters van de rechtbanken zijn uitgebreid: waar nodig voor een goede rechtsbedeling kunnen zij rechters in uitzonderlijke situaties en voor een beperkte periode zonder hun toestemming overplaatsen, kunnen zij zaken overdragen en kunnen zijn verzoeken om rechters met hun toestemming te detacheren. Deze bevoegdheden kunnen worden gebruikt om een mogelijke achterstand bij de rechtbanken aan te pakken alsook noodsituaties in het geval van een stijging van het aantal binnenkomende zaken op het gebied van migratie en asiel. De promotie van rechters werd transparanter gemaakt door de criteria voor de evaluatie van rechters in eerste aanleg aan te passen en een procedure op te nemen voor het vergaren van informatie over kandidaten.

Het strategische kader voor corruptiebestrijding is sinds het verslag van vorig jaar verder ontwikkeld met een nieuw nationaal actieplan voor 2021-2025, dat in 2021 werd goedgekeurd door de regering. Door het actieplan wordt de betrokkenheid van de ministeries bij de coördinatie en uitvoering van maatregelen voor corruptiebestrijding versterkt, evenals de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de aanpak van vraagstukken op het gebied van corruptiebestrijding. Wat de vervolging van corruptie betreft, heeft het strafrechtelijk apparaat zijn doeltreffendheid bewezen bij het opsporen van corruptiezaken op hoog niveau. Als maatregel om de preventieve kant te versterken, zijn onder meer nieuwe niet-bindende richtsnoeren voor lobbywerk en belangenconflicten vastgesteld, al gaan die niet gepaard met duidelijke uitvoeringsbepalingen. De wetgevingsprocedure om uitgebreide regels inzake de bescherming van klokkenluiders vast te stellen loopt momenteel en zal naar verwachting tegen het einde van dit jaar worden afgerond. Het systeem van vermogensaangiften werd bijgewerkt om politieke adviseurs van ministers te verplichten een verklaring inzake hun financiële belangen in te dienen. De regering heeft bovendien het voornemen geuit om het financieringskader van politieke partijen te versterken.

Wat de vrijheid en pluriformiteit van de media betreft, heeft de regering ontwerpwetgeving voorgesteld om de onafhankelijkheid van de regelgevende instantie voor de media te versterken en de transparantie van media-eigendom te verhogen. Het recht op toegang tot informatie is doorgaans wettelijk en formeel beschermd in de grondwet, maar de daadwerkelijke praktijken op het gebied van informatieverstrekking kunnen verschillen tussen overheidsinstanties. Het uitgebreide kader voor de bescherming van journalisten is stabiel gebleven sinds het verslag over de rechtsstaat 2020. De aanhoudende COVID-19-pandemie heeft een daling veroorzaakt in de reclame-inkomsten, wat de pluriformiteit van de media heeft beïnvloed en economische gevolgen heeft gehad voor journalisten, doordat de werkzekerheid in de sector afnam, met name voor freelancers. De regering heeft diverse ondersteunende maatregelen getroffen om deze zorgen weg te nemen.

Estland blijft zijn goed ontwikkelde systeem van controles en waarborgen verbeteren door middel van nieuwe projecten die het wetgevingsproces inclusiever moeten maken. De kanselier van Justitie heeft zijn bevoegdheden uitgebreid en een A-status-accreditatie als

nationaal mensenrechteninstituut gekregen omdat de VN-beginselen van Parijs volledig worden nageleefd. Het nieuwe programma voor het maatschappelijk middenveld werd gezamenlijk opgesteld door de regering en het maatschappelijk middenveld, en legt de nadruk op het opzetten van een strategisch partnerschap tussen organisaties uit het maatschappelijk middenveld en overheidsinstellingen. De Estse regering heeft tussen maart en mei 2020 de noodtoestand uitgeroepen. Sindsdien hebben de gezondheidsraad en de regering door wijzigingen in de wetgeving de bevoegdheden gekregen om de COVID-19-pandemie aan te pakken. Alle voorschriften van de regering die betrekking hebben op de COVID-19-pandemie bevatten informatie over hoe zij juridisch kunnen worden aangevochten.

## **I. JUSTITIEEL STELSEL**

Het Estse rechtbankstelsel bestaat uit drie niveaus: vier kantonrechtbanken (die alle civielrechtelijke zaken, strafzaken en overtredingen (kleine criminaliteit) behandelen) en twee administratieve rechtbanken van eerste aanleg, twee arrondissementsrechtbanken van tweede aanleg (die de beslissingen van de kantonrechtbanken en de administratieve rechtbanken toetsen), en het hooggerechtshof in hoogste aanleg, dat beslissingen van rechtbanken toetst door middel van een cassatieprocedure en dat ook de taken van een grondwettelijk hof uitvoert. Het hooggerechtshof beheert zijn eigen begroting en activiteiten, terwijl de rechtbanken van eerste en tweede aanleg gezamenlijk worden beheerd door de raad voor het beheer van de rechtbanken en het ministerie van Justitie. De raad voor het beheer van de rechtbanken is een niet-permanent orgaan, dat onder meer bevoegdheden heeft met betrekking tot de gerechtelijke kaart en de middelen van de rechterlijke macht en dat deelneemt aan de discussie over het beheer van de rechtbanken. De rechters van de rechtbanken van eerste en tweede aanleg worden door de president van de republiek benoemd op voorstel van het voltallige hooggerechtshof (*en banc*)<sup>1</sup>. Het Openbaar Ministerie is een overheidsinstantie onder het ministerie van Justitie en voert zijn taken onafhankelijk uit. Het wordt beheerd door de procureur-generaal, met name wat betreft de benoeming en de loopbaan van de aanklagers<sup>2</sup>. De Estse orde van advocaten is een onafhankelijke beroepsvereniging met zelfbestuur<sup>3</sup>. Tuchtprocedures tegen advocaten kunnen worden ingesteld voor de ererechtbank<sup>4</sup> door elke belanghebbende of door het bestuur van de orde van advocaten<sup>5</sup>. Estland neemt deel aan het Europees Openbaar Ministerie.

### **Onafhankelijkheid**

**Het gepercipieerde niveau van de rechterlijke onafhankelijkheid is aanzienlijk verbeterd en is nu hoog bij de bevolking en gemiddeld bij de bedrijven.** Bij de bevolking vindt 66 % dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht redelijk tot zeer goed is, wat een aanzienlijke stijging is ten opzichte van 2020 (57 %), alsook de voortzetting van een positieve tendens. Bij bedrijven vindt 57 % dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht redelijk tot zeer goed is, wat een kentering is van de eerdere neerwaartse tendens (39 % in 2020)<sup>6</sup>. Zowel voor het algemene publiek als voor ondernemingen is het gepercipieerde niveau van de rechterlijke onafhankelijkheid sinds 2016 verbeterd.

**De bevoegdheden van de voorzitters van de rechtbanken zijn uitgebreid zodat rechters in uitzonderlijke situaties en voor beperkte tijd zonder hun toestemming kunnen**

---

<sup>1</sup> Het hooggerechtshof *en banc* is het hoogste orgaan van het hooggerechtshof. Het bestaat uit alle 19 rechters van het hooggerechtshof. Het hooggerechtshof *en banc* wordt bijeengeroepen en voorgezeten door de voorzitter van het hooggerechtshof.

<sup>2</sup> De procureur-generaal oefent toezicht uit binnen het Openbaar Ministerie, en hoofdaanklagers oefenen toezicht uit binnen de parketten in de districten. *EU-scorebord voor justitie 2021*, grafieken 55 en 56.

<sup>3</sup> § 2, lid 1, van de wet op de orde van advocaten.

<sup>4</sup> § 15, leden 1 en 3, van de wet op de orde van advocaten — De ererechtbank bestaat uit vier beëdigde advocaten die zijn verkozen door de algemene vergadering van de orde van advocaten, twee rechters die verkozen zijn door het hof *en banc* en een jurist die is aangewezen door de raad van de Rechtsfaculteit van de Universiteit van Tartu.

<sup>5</sup> § 16, lid 1, van de wet op de orde van advocaten.

<sup>6</sup> *EU-scorebord voor justitie 2021*, grafieken 48 en 50. Het perceptieniveau van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt als volgt ingedeeld: zeer laag (minder dan 30 % van de respondenten beschouwt de rechterlijke onafhankelijkheid als redelijk goed of zeer goed); laag (tussen 30-39 %), middelmatig (tussen 40-59 %), hoog (tussen 60-75 %), zeer hoog (meer dan 75 %).

**worden overgeplaatst, en er kan worden verzocht om detachering van rechters met hun toestemming.** Met het oog op het aanpakken van een mogelijke achterstand in de rechtbanken en een noodsituatie in het geval van een stijging van het aantal zaken op het gebied van migratie en asiel, kunnen rechters door wijzigingen van de wet inzake rechtbanken die in juni 2020 in werking zijn getreden zonder hun toestemming worden overgeplaatst. Indien dit noodzakelijk is voor de goede rechtsbedeling kan een rechter als gevolg van een beslissing van de voorzitter van de rechtbank zonder zijn of haar toestemming tijdelijk worden overgeplaatst naar een administratieve rechtbank voor de toetsing van aanvragen voor bewaring van onderdanen van derde landen<sup>7</sup>. Deze overplaatsing is alleen mogelijk in een noodsituatie<sup>8</sup> en is onderworpen aan rechterlijke toetsing bij het hooggerechtshof. Het feit dat de overplaatsing tijdelijk is, bedoeld is voor een welbepaalde situatie, en is onderworpen aan rechterlijke toetsing, gecombineerd met het feit dat het niet de uitvoerende macht is die beslist over de overplaatsing, vormen belangrijke waarborgen. De Raad van Europa beveelt aan dat de overplaatsing van rechters zonder hun toestemming aan dergelijke waarborgen onderworpen moet zijn<sup>9</sup>. Met dezelfde wijzigingen is de mogelijkheid uitgebreid om een zaak naar een andere rechtbank over te dragen zonder het rechtsgebied te wijzigen<sup>10</sup>. De voorzitters van arrondissementsrechtbanken kunnen een zaak, die bepaald kan worden op basis van algemene elementen<sup>11</sup>, op verzoek van de voorzitter van een kantonrechtbank of een administratieve rechtbank bij gezamenlijk besluit naar een andere rechtbank van dezelfde aanleg overdragen voor een vonnis<sup>12</sup>. Deze maatregel moet worden gebruikt als buitengewone maatregel en niet als permanente oplossing<sup>13</sup>. Bij dezelfde wijzigingen werd de mogelijkheid uitgebreid om rechters met hun toestemming te detacheren. De voorzitter van een rechtbank kan een rechter, afhankelijk van zijn of haar toestemming en op verzoek van de voorzitter van een andere rechtbank, naar een andere rechtbank van dezelfde of een lagere aanleg sturen om een zaak te behandelen indien er een reëel risico bestaat dat één rechtbank de binnenkomende zaken niet binnen een redelijk tijdsbestek kan beslechten<sup>14</sup>. In die situatie is de detachering ook beperkt in de tijd<sup>15</sup>.

---

<sup>7</sup> § 45<sup>2</sup>, lid 1, van de wet inzake rechtbanken.

<sup>8</sup> Memorie van toelichting bij de wet inzake rechtbanken voor § 45<sup>2</sup>. Een dergelijke overplaatsing is mogelijk in een noodsituatie die wordt veroorzaakt door massale immigratie, waarbij administratieve rechtbanken krappe termijnen moeten naleven, en zo lang als nodig is totdat de administratieve rechtbanken opnieuw in staat zijn met hun eigen middelen de nodige bescherming van de rechten van de partijen te bieden. Hoewel in de wetgeving geen specifieke termijnen worden vermeld, wordt erop gehamerd dat deze detachering tijdelijk is, en de duur ervan wordt bepaald door de raad voor het beheer van de rechtbanken.

<sup>9</sup> Een rechter mag geen nieuwe benoeming krijgen of zonder zijn toestemming naar een andere gerechtelijke dienst worden overgeplaatst, behalve in geval van tuchtrechtelijke sancties of reorganisatie van het justitieel stelsel. Zie CM/Rec(2010)12, punt 52. Zie ook zaak Bilgen/Turkije (verzoek nr. 1571/07) van 9 maart 2021, punten 63 en 96.

<sup>10</sup> § 45<sup>1</sup>, lid 1, van de wet inzake rechtbanken — Kwesties mogen alleen worden doorverwezen vanuit een kantonrechtbank naar een andere kantonrechtbank en vanuit een administratieve rechtbank naar een andere administratieve rechtbank.

<sup>11</sup> § 45<sup>1</sup>, lid 3, van de wet inzake rechtbanken — De raad voor het beheer van de rechtbanken kan specifieke beginselen vaststellen voor de verwijzing van kwesties naar een andere rechtbank voor een vonnis.

<sup>12</sup> § 45, lid 1<sup>1</sup>, van de wet inzake rechtbanken — Dit is mogelijk indien duidelijk is dat een rechtsbedeling volgens de vereisten niet kan worden verzekerd in de rechtbank waarvan de voorzitter het verzoek heeft ingediend.

<sup>13</sup> Memorie van toelichting van de wet inzake rechtbanken voor § 45, lid 1<sup>1</sup> — Indien duidelijk is dat een rechtsbedeling volgens de vereisten niet kan worden verzekerd in de rechtbank.

<sup>14</sup> § 58<sup>3</sup>, lid 1, van de wet inzake rechtbanken.

<sup>15</sup> Memorie van toelichting bij de wet inzake rechtbanken voor § 58<sup>3</sup> — de detachering duurt zo lang als nodig is om de specifieke kwestie waarvoor de overplaatsing werd uitgevoerd, af te handelen.

**De promotie van rechters werd transparanter gemaakt.** In december 2020 wijzigde het hoogerechtshof *en banc* de criteria voor de evaluatie van rechters in eerste aanleg die solliciteren voor een functie als rechter in tweede aanleg. De criteria, die voor het eerst openbaar werden gemaakt in 2015<sup>16</sup>, zijn herzien en bevatten nu een procedure voor het vergaren van informatie over kandidaten<sup>17</sup>, hetgeen het promotieproces van rechters transparanter zou moeten maken. Loopbaanontwikkeling voor rechters is gebaseerd op openbare vergelijkende onderzoeken waar rechters<sup>18</sup> die een promotie wensen op voet van gelijkheid worden geplaatst met kandidaten uit andere juridische beroepen<sup>19</sup>. Deze aangepaste regeling is bijzonder relevant gezien het feit dat de komende jaren een aantal rechters met pensioen zal gaan en zal moeten worden vervangen door recent benoemde of gepromoveerde rechters. Het benoemingsproces van nieuwe rechters bij rechtbanken van eerste of tweede aanleg wordt beheerd door de examencommissie voor rechters en is gebaseerd op een mondeling en schriftelijk examen<sup>20</sup> en een evaluatie van de geschiktheid van de kandidaten. Nadien worden de geslaagde kandidaten voorgesteld aan het hoogerechtshof *en banc*<sup>21</sup>, dat een voorstel<sup>22</sup> doet voor hun benoeming aan de president van de republiek<sup>23</sup>. Rechters bij rechtbanken van eerste aanleg worden naar hogere gerechtshoven gepromoveerd bij resolutie van het hoogerechtshof *en banc*<sup>24</sup>, op basis van een gesprek en het advies van alle leden van het gerechtshof waarvoor de persoon heeft gesolliciteerd<sup>25</sup>. Tegen beslissingen over promoties of benoemingen kan beroep worden aangetekend bij de kamer voor grondwettelijke toetsing van het hoogerechtshof<sup>26</sup>. Belanghebbenden hebben bezorgdheid geuit over de structurele onpartijdigheid van de rechters die deel uitmaken van de beroepsprocedure, hoewel in de praktijk vooralsnog niemand een dergelijk beroep heeft aangetekend. Bovendien moet worden opgemerkt dat de leden van de kamer voor grondwettelijke toetsing<sup>27</sup> die betrokken waren bij de beslissing inzake promotie of de

---

<sup>16</sup> De criteria zijn opgenomen in een aanhangsel bij het intern reglement van het hoogerechtshof en zijn openbaar gemaakt als reactie op een aanbeveling van de Greco in de vierde evaluatieronde — evaluatieverslag, punt 99.

<sup>17</sup> Criteria voor de selectie van rechters die zich kandidaat stellen voor het ambt van rechter bij de arrondissementsrechtbank en de procedure voor het vergaren van informatie over kandidaten. Goedgekeurd door het hoogerechtshof *en banc* op 15 december 2020. De procedure voor het vergaren van informatie over kandidaten bestond al voordat zij werd opgenomen in het aanhangsel bij het intern reglement van het hoogerechtshof, maar was eerder niet openbaar.

<sup>18</sup> § 53 van de wet inzake rechtbanken.

<sup>19</sup> Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan Estland. Kandidaten moeten ervaren en erkende advocaten zijn.

<sup>20</sup> Een kandidaat voor de functie van rechter van een arrondissementsrechtbank (hof van beroep) moet vóór de sollicitatie geslaagd zijn voor een rechtersexamen of daarvan vrijgesteld zijn (bv. als de kandidaat al rechter is bij een rechtbank in eerste aanleg of anderszins is vrijgesteld op grond van subsectie 66, lid 6, van de wet inzake rechtbanken). Er is geen apart examen voor een rechter van een arrondissementsrechtbank.

<sup>21</sup> § 69, subsectie 3<sup>1</sup>, van de wet inzake rechtbanken — Personen die worden getroffen door een beslissing van de examencommissie voor rechters kunnen binnen 14 dagen na de datum van ontvangst van de beslissing bij het hoogerechtshof *en banc* beroep aantekenen tegen de beslissing. § 30, subsectie 2, lid 3, van de wet inzake rechtbanken — Het hoogerechtshof *en banc* beslecht beroepsprocedures die worden aangetekend tegen de beslissingen van de examencommissie voor rechters.

<sup>22</sup> De beslissing over het voorstel wordt genomen aan de hand van een meerderheid van stemmen van de aanwezige rechters van het hoogerechtshof *en banc*. Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan Estland (bv. het hoogerechtshof en de raad voor het beheer van de rechtbanken).

<sup>23</sup> § 55, lid 1, van de wet inzake rechtbanken.

<sup>24</sup> § 55, lid 3<sup>1</sup>, van de wet inzake rechtbanken.

<sup>25</sup> § 55 van de wet inzake rechtbanken.

<sup>26</sup> De beslissing wordt genomen in een panel van vijf rechters (van de 19 rechters uit de samenstelling *en banc*).

<sup>27</sup> Voor de beroepszaken nemen zij zitting in een panel van vijf rechters van een totaal van negen.

beslissing inzake het voorstel tot benoeming, zich uit de beroepsprocedure kunnen terugtrekken om mogelijke twijfels over de structurele onpartijdigheid van het beroepsorgaan tegen te gaan. Nadat rechters voor het eerst benoemd zijn, worden zij gedurende de eerste drie jaar door de examencommissie voor rechters geëvalueerd, volgens bij wet vastgestelde criteria<sup>28</sup>.

## Kwaliteit

**Door het hoge digitaliseringsniveau van justitie konden de rechtbanken tijdens de COVID-19-pandemie zonder vermeldenswaardige verstoringen blijven functioneren.** Zoals aangegeven in het verslag over de rechtsstaat 2020, is Estland bij de best presterende lidstaten op het gebied van de digitalisering van justitie. Daardoor was tijdens de COVID-19-pandemie een vlotte overgang mogelijk van justitie met persoonlijke aanwezigheid naar justitie op afstand. Zelfs vóór de pandemie had Estland al de digitale aanvraag van gerechtelijke dossiers ingevoerd, alle rechtbanken uitgerust met apparatuur voor videoconferenties en rechtbanken, aanklagers en beoefenaars van juridische beroepen in staat gesteld om op afstand te werken. In 2020 werd een virtuele rechtszaal ontwikkeld om rechters, advocaten en aanklagers op afstand te laten deelnemen aan zittingen<sup>29</sup>. Dit nieuwe digitale instrument maakt geen gebruik van commerciële cloudproducten. Met het instrument kunnen gebruikers inloggen zonder software te installeren en kunnen zittingen worden gestreamd en opgenomen. Elke zitting in de virtuele rechtszaal heeft een unieke naam en een uniek wachtwoord, die niet opnieuw kunnen worden gebruikt na het einde van de zitting. Het nieuwe instrument ging vergezeld van handleidingen om beroepsbeoefenaars te helpen bij het gebruik ervan. Het hooggerechtshof werkt aan aanvullend specifiek opleidingsmateriaal en cursussen om de opleiding op dit gebied verder te ontwikkelen. Bovendien wordt in 2021 een nieuwe versie voorgesteld van het e-File-systeem, een systeem voor elektronische communicatie in het justitiële stelsel, waarmee het mogelijk wordt om grote bestanden en video's naar het onlineplatform te uploaden<sup>30</sup>.

## Efficiëntie

**Het justitiële stelsel blijft efficiënt functioneren ondanks de uitdagingen die de COVID-19-pandemie met zich meebracht.** De duur van procedures en lopende zaken behoort tot de kortste in de EU<sup>31</sup>. In 2020 werden civielrechtelijke zaken voor de kantonrechtbanken even efficiënt beslecht als in 2019 (in gemiddeld 95 dagen), strafzaken werden langzamer beslecht dan in 2019 (gemiddeld 255 dagen voor algemene strafprocedures, 34 dagen voor

---

<sup>28</sup> Uit hoofde van het vereiste van § 100, lid 2, van de wet inzake rechtbanken — In de standaardformulieren voor het indienen van het advies van de voorzitter van de rechtbank en het verslag van de rechter-toezichthouder wordt aandacht geschonken aan: 1) de procedurele statistieken van afgehandelde kwesties, 2) de professionele kennis en vaardigheden (volgens de lijst), 3) de deelname aan opleiding (vooral het door de raad voor opleiding goedgekeurde opleidingsprogramma inzake professionele vaardigheden voor rechters van een rechtbank van eerste aanleg en van een hof van beroep die hun taak opnemen), 4) de bekwaamheden en persoonlijkheidskenmerken.

<sup>29</sup> *EU-scorebord voor justitie 2021*, grafieken 40, 41 en 44 — Het justitiële stelsel biedt onder meer de volgende mogelijkheden: hoorzittingen kunnen volledig online worden gehouden; bewijs in digitale vorm wordt aanvaard; procedures kunnen online worden ingeleid; een aanvraag voor rechtshulp kan online worden ingediend; lopende en afgesloten zaken zijn online toegankelijk; officiële gerechtelijke stukken kunnen op elektronische wijze worden betekend; gerechtskosten kunnen online worden betaald.

<sup>30</sup> Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan Estland (bv. ministerie van Justitie).

<sup>31</sup> *EU-scorebord voor justitie 2021*, grafieken 6 tot en met 21.

vereenvoudigde procedures en 47 dagen voor kleine vergrijpen)<sup>32</sup>. Bij de rechtbanken van eerste aanleg werden bestuursrechtelijke zaken iets langzamer beslecht dan in 2019<sup>33</sup> (in gemiddeld 126 dagen)<sup>34</sup>. De gemiddelde behandelingstermijn voor beroepen bedroeg 192 dagen in civielrechtelijke zaken, 51 dagen in strafrechtelijke zaken en 197 dagen in bestuursrechtelijke zaken. De duur van de gerechtelijke procedures in civielrechtelijke, handels- en bestuursrechtelijke zaken is korter dan gemiddeld in de EU (gemeten op basis van de beslissingstermijn) en het aantal hangende zaken behoort vaak tot het laagste aantal in de EU<sup>35</sup>. Vergeleken met 2019 is het afwikkelingspercentage iets onder 100 % gedoken, maar in het algemeen konden de rechtbanken de binnenkomende zaken aan.

## II. CORRUPTIEBESTRIJDING

De institutionele opzet voor corruptiebestrijding is niet veranderd vergeleken met het verslag over de rechtsstaat 2020. Het ministerie van Justitie is belast met de voorbereiding, supervisie en coördinatie van het actieplan voor corruptiebestrijding 2021-2025. Het beperkt comité voor corruptiebestrijding oefent parlementair toezicht uit op de uitvoering van de corruptiebestrijdingsmaatregelen. Het comité van toezicht voor de partijfinanciering ziet toe op de financiering van de politieke partijen. Het bureau voor corruptiemisdrijven van de nationale gerechtelijke politie is een gespecialiseerde eenheid die belast is met het onderzoek naar corruptiezaken, terwijl de binnenlandse veiligheidsdienst verantwoordelijk is voor onderzoeken naar corruptiemisdrijven die zijn gepleegd door hooggeplaatste nationale overheidsfunctionarissen en lokale ambtenaren uit zes grotere gemeenten. Het Openbaar Ministerie houdt toezicht op en leidt het vooronderzoek naar corruptiemisdrijven en is vertegenwoordigd in de rechtszaal.

**Deskundigen en bedrijfsleiders hebben nog altijd de indruk dat er in de publieke sector relatief weinig sprake is van corruptie.** In de corruptieperceptie-index 2020 van Transparency International scoort Estland 75/100, waarmee het op de 6<sup>e</sup> plaats komt in de Europese Unie en op de 17<sup>e</sup> plaats wereldwijd<sup>36</sup>. Deze perceptie is in de afgelopen vijf jaar<sup>37</sup> verbeterd<sup>38</sup>.

**Het strategische kader voor corruptiebestrijding is herzien.** Het nieuwe uitgebreide actieplan voor corruptiebestrijding 2021-2025<sup>39</sup>, in februari 2021 goedgekeurd door de

<sup>32</sup> Zie *Verslag over de rechtsstaat 2020 – Landenhoofdstuk over Estland*, blz. 5 — In 2019 werden strafrechtelijke zaken in gemiddeld 226 dagen beslecht voor algemene strafprocedures, 28 dagen voor vereenvoudigde procedures en 46 dagen voor kleine vergrijpen. Aan de rechtbanken van eerste aanleg werden bestuursrechtelijke zaken in gemiddeld 123 dagen beslecht.

<sup>33</sup> Zie vorige voetnoot — Aan de rechtbanken van eerste aanleg werden bestuursrechtelijke zaken in gemiddeld 123 dagen beslecht.

<sup>34</sup> Bijdrage van Estland aan het verslag over de rechtsstaat 2021, blz. 4.

<sup>35</sup> *EU-scorebord voor justitie 2021*, grafieken 6 tot en met 16.

<sup>36</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2020*, blz. 2-3. Het niveau van de waargenomen corruptie wordt als volgt ingedeeld: laag (de perceptie van corruptie in de publieke sector heeft onder deskundigen en bedrijfsleiders een score van meer dan 79); relatief laag (scores tussen 79-60), relatief hoog (scores tussen 59-50) en hoog (scores lager dan 50).

<sup>37</sup> De Eurobarometer-gegevens over de corruptieperceptie en -ervaring van burgers en bedrijven die vorig jaar werden vermeld, worden om de twee jaar bijgewerkt. De recentste gegevens zijn opgenomen in *Special Eurobarometer 502 (2020)* en *Flash Eurobarometer 482 (2019)*.

<sup>38</sup> De score bedroeg 70 in 2015 tegenover 75 in 2020. De score neemt significant toe/af wanneer die met meer dan vijf punten verandert; verbetert/verslechtert bij een verandering van 4-5 punten; is relatief stabiel bij een verandering van 1-3 punten in de afgelopen vijf jaar.

<sup>39</sup> Het nationaal actieplan voor corruptiebestrijding 2021-2025.



regering, bevat acht hoofdprioriteiten<sup>40</sup>. Vergeleken met de eerste strategie kan het plan worden beschouwd als een belangrijke stap vooruit, die het rechtskader ter bestrijding van corruptie moet vervolledigen met de regulering van lobbywerk en wettelijke bepalingen inzake de bescherming van klokkenluiders. De uitvoering van het nieuwe actieplan zal worden gecoördineerd door het ministerie van Justitie, via het netwerk voor corruptiebestrijding<sup>41</sup>.

**Het bestaande netwerk voor corruptiebestrijding heeft in het kader van het actieplan 2021-2025 nieuwe verantwoordelijkheden gekregen.** De belangrijkste doelstellingen van het netwerk voor corruptiebestrijding zijn het ontwikkelen en delen van beste praktijken, het ondersteunen van samenwerking en wederzijds leren en het uitwisselen van ervaringen, naast toezicht op de activiteiten die zijn opgenomen in het actieplan<sup>42</sup>. Het netwerk, dat oorspronkelijk bestond uit coördinatoren voor corruptiebestrijding van elk ministerie, is nu uitgebreid met vertegenwoordigers van de politie, het maatschappelijk middenveld, het parlement, de nationale rekenkamer en incidenteel met externe belanghebbenden<sup>43</sup>. Het is de bedoeling dat het netwerk vier tot vijf keer per jaar bijeenkomt en volgens de autoriteiten en het maatschappelijk middenveld zal het een essentiële rol spelen in de uitvoering van het actieplan. Het netwerk zal naar verwachting worden uitgebreid en strategische partnerschappen zullen waarschijnlijk verder worden ontwikkeld. Zowel de autoriteiten als het maatschappelijk middenveld vinden de samenwerking tussen de autoriteiten en organisaties die deel uitmaken van het netwerk goed<sup>44</sup>.

**Het strafrechtelijk apparaat gericht op het onderzoeken en vervolgen van corruptie heeft adequate middelen en functioneert goed, hoewel er onvoldoende gespecialiseerde steun is voor aanklagers.** In 2020 werden 78 meldingen van corruptiemisdrijven geregistreerd<sup>45</sup> en 56 strafrechtelijke procedures gestart<sup>46</sup>. Het strafrechtelijk apparaat heeft zijn doeltreffendheid bewezen bij het vaststellen van corruptiezaken: momenteel lopen er in totaal vier corruptiezaken op hoog niveau<sup>47</sup>, met inbegrip van de recente zaak met betrekking tot het ontwikkelingsproject Porto Franco in Tallinn, dat in januari 2021 tot het ontslag van de vorige regering heeft geleid. In het bureau van de procureur-generaal werken twee openbaar aanklagers en een assistent-aanklager aan corruptiegerelateerde misdrijven. In het districtsparket zijn er zes gespecialiseerde aanklagers en vier assistent-aanklagers belast met corruptiezaken<sup>48</sup>. De personele middelen die worden ingezet voor corruptieonderzoeken lijken gezien het aantal lopende zaken adequaat te zijn. Er is echter behoefte aan gespecialiseerde steun voor aanklagers, zoals deskundigen op het gebied van openbare

---

<sup>40</sup> De acht hoofdprioriteiten van het nieuwe actieplan voor corruptiebestrijding zijn: (I) transparantie van staatsactiviteiten; (II) transparantie van activiteiten van lokale overheden; (III) een eerlijk ondernemingsklimaat; (IV) bewustwording; (V) bescherming van klokkenluiders; (VI) sectorale transparantie; (VII) onderzoek van corruptiemisdrijven; (VIII) effectbeoordeling van het corruptiebestrijdingsbeleid.

<sup>41</sup> De partners die worden vermeld in het actieplan zijn de politie- en grenswachtraad, de nationale rekenkamer, Transparency International Estonia, en de Estse kamer van koophandel en industrie.

<sup>42</sup> Het nationaal actieplan voor corruptiebestrijding 2021-2025, punt 4.

<sup>43</sup> Schriftelijke bijdrage ontvangen van het ministerie van Justitie in het kader van het bezoek aan Estland.

<sup>44</sup> Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan Estland.

<sup>45</sup> Een stijging van negen vergeleken met 2019.

<sup>46</sup> Statistieken inzake corruptiemisdrijven voor het jaar 2020.

<sup>47</sup> Drie van deze zaken zitten in de onderzoeksfase; en in één geval is de tenlastelegging verstuurd naar de rechtbank.

<sup>48</sup> Bijdrage van Estland aan de voorbereiding van het verslag over de rechtstaat van 2020 en 2021, blz. 14 en blz. 1.

aanbestedingen en auditambtenaren<sup>49</sup>. In het actieplan voor corruptiebestrijding is voorzien dat het Openbaar Ministerie de procedurele en analytische capaciteit op het gebied van corruptie in het bedrijfsleven en financiële delicten zal vergroten door auditambtenaren en ondersteunend personeel aan te werven, zonder dat daar echter een tijdschema op wordt geplakt<sup>50</sup>. Er zijn geen nieuwe ontwikkelingen wat specifieke cursussen inzake corruptiebestrijding voor aanklagers en rechters betreft.

### **Er zijn niet-bindende richtsnoeren inzake lobbywerk en belangenconflicten vastgesteld.**

Op 18 maart 2021 heeft de regering twee nieuwe reeksen richtsnoeren goedgekeurd. Ten eerste zijn de richtsnoeren inzake goede praktijken voor ambtenaren bij het communiceren met lobbyisten erop gericht de transparantie van de beleidsvorming te verhogen en zijn zij van toepassing op ministers, hun adviseurs, hogere ambtenaren in ministeries, en overheidsinstanties, met inbegrip van de staatssecretaris. Zij zijn vrijwillig en niet-bindend van aard. De richtsnoeren werden goedgekeurd op aanbeveling van de Greco, die het advies gaf een algemeen vrijwillig lobbyregister op poten te zetten, alsook een vrijwillige lobbyregeling voor parlementsleden<sup>51</sup>. In het document wordt echter niet gespecificeerd hoe de uitvoering zal worden bevorderd: de ambtenaren waarop de goede praktijk van toepassing is, moeten de richtsnoeren lezen en het hoofd van de betrokken autoriteit is belast met het toezicht op de uitvoering ervan in de praktijk<sup>52</sup>. De tweede reeks, de richtsnoeren voor ministers en hun adviseurs om belangenconflicten te voorkomen zijn alleen van toepassing op ministers en hun adviseurs, en omvatten een aantal beginselen<sup>53</sup>, onder meer met betrekking tot draaideurpraktijken<sup>54</sup>. De beginselen bevatten het advies om niet binnen een jaar nadat het openbare ambt is neergelegd over te stappen naar het bestuurs- of toezichtorgaan van particuliere ondernemingen en stichtingen die op hetzelfde domein werkzaam zijn. De beperking is niet van toepassing op andere functies in een dergelijke onderneming of stichting<sup>55</sup>. De bepalingen over de uitvoering houden in dat de minister of adviseur vertrouwd moet raken met de richtsnoeren en het volgen van een specifieke onlinecursus wordt aangemoedigd<sup>56</sup>. De goedkeuring van deze richtsnoeren, en daarnaast ook een nieuwe e-opleidingsmodule inzake communicatie met lobbyisten, is een van de te bereiken resultaten van het actieplan voor corruptiebestrijding 2021-2025<sup>57</sup>. Zoals verklaard door de Groep van staten tegen corruptie van de Raad van Europa (Greco)<sup>58</sup>, vormen de in de richtsnoeren opgenomen regels inzake draaideurpraktijken een concrete en positieve stap voorwaarts<sup>59</sup>.

---

<sup>49</sup> Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan Estland.

<sup>50</sup> Nationaal actieplan voor corruptiebestrijding, punt 7.2.

<sup>51</sup> Memo. “Vertrekpunten van het beperkt comité inzake de regulering van lobbywerk”, 11 december 2020.

<sup>52</sup> *Good Practice In Communicating With Lobbyists For Officials*, punten 8 en 9. In de praktijk is de daadwerkelijke uitvoering ondersteund door het ministerie van Justitie, door middel van verscheidene opleidingen en bijeenkomsten van het netwerk, een speciale handleiding voor de openbaarmaking van ontmoetingen met lobbyisten en de voorbereiding van een uniforme specifieke rubriek op een webpagina om ontmoetingen met lobbyisten openbaar te maken. Geïnteresseerde ambtenaren kunnen bovendien online een nieuwe opleidingsvideo bekijken.

<sup>53</sup> *Guidelines for ministers and their advisers to avoid conflicts of interest*.

<sup>54</sup> Dit onderdeel van de richtsnoeren is vergelijkbaar met het verbod dat met de ambtenarenwet is opgelegd aan ambtenaren om geen functie aan te nemen in de raad van bestuur of het controleorgaan van een rechtspersoon waarop de ambtenaar gedurende het afgelopen jaar rechtstreeks of voortdurend toezicht heeft uitgeoefend.

<sup>55</sup> *Guidelines for Ministers and their advisers to avoid conflicts of interest*, punt 7.

<sup>56</sup> *Guidelines for Ministers and their advisers to avoid conflicts of interest*, punten 12-13.

<sup>57</sup> Het nationaal actieplan voor corruptiebestrijding, punt 1.1.3.

<sup>58</sup> *Fifth Evaluation Round Compliance Report*, blz. 6 en 7.

<sup>59</sup> Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan Estland.

**De corruptiebestrijdingswet is gewijzigd** om de verplichting om belangen aan te geven uit te breiden naar de politieke adviseurs van ministers<sup>60</sup>. Volgens de Greco zijn de amendementen zoals zij zijn voorgelegd aan het parlement een positieve ontwikkeling<sup>61</sup>. Wat de bescherming van klokkenluiders betreft loopt momenteel een wetgevingsprocedure voor nieuwe uitgebreide regelgeving, die naar verwachting tegen het einde van 2021 zal worden afgerond<sup>62</sup>.

**Er zijn discussies gaande over het toezicht op partijfinanciering.** In 2020 werd voorgesteld het comité van toezicht op de partijfinanciering af te schaffen en zijn bevoegdheden over te hevelen naar de nationale rekenkamer<sup>63</sup>. Na de regeringwissel werd het voorstel ingetrokken, en de nieuwe regering — die de versterking van het toezicht op de financiering van politieke partijen tot prioriteit verklaarde<sup>64</sup> — werkt aan een nieuwe wetgevingshervorming om de bevoegdheden van het comité uit te breiden<sup>65</sup>. Momenteel is het comité van toezicht op de partijfinanciering het belangrijkste orgaan dat belast is met het toezicht op de rekeningen van politieke partijen. Het heeft de bevoegdheid om eventueel wangedrag te onderzoeken en te melden en de wettigheid van donaties te onderzoeken. Wat de sanctiemogelijkheden betreft, kan het geldboeten opleggen en eisen dat illegale donaties worden terugbetaald. Volgens de regering kunnen verschillende domeinen nog verder worden verbeterd, met name wat de bevoegdheden betreft om documenten op te vragen en sancties af te dwingen wanneer illegale donaties niet worden terugbetaald of niet terugvloeien naar de staatskas. Momenteel kan het comité bijvoorbeeld alleen documenten opvragen van de in de wet genoemde entiteiten, maar niet van andere entiteiten (derde partijen).

**De COVID-19-pandemie heeft beperkte gevolgen gehad voor de corruptierisico's.** De pandemie heeft geen grote gevolgen gehad voor het aantal onderzoeken dat door het Openbaar Ministerie werd ingesteld<sup>66</sup>. Om corruptierisico's te voorkomen en de transparantie te verhogen in het kader van de pandemie, heeft de regering specifieke richtsnoeren goedgekeurd met betrekking tot openbare aanbestedingsprocedures in bijzondere of dringende situaties<sup>67</sup>. Daarnaast zijn er richtsnoeren goedgekeurd om corruptierisico's te voorkomen en om de transparantie in de vaccinatiecampagne tegen COVID-19 te verhogen<sup>68</sup>.

---

<sup>60</sup> *Riigikogu* (het parlement), wetsontwerpen, wet tot wijziging van de corruptiebestrijdingswet (uitvoering van de aanbevelingen van de Greco en door de overheid opgelegde beperkingen van belangenverklaringen van hoofden van veiligheidsdiensten) 323 SE.

<sup>61</sup> *Fifth Evaluation Round Compliance Report*, blz. 8-9. De nieuwe wijziging werd op 23 april 2021 van kracht.

<sup>62</sup> Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan Estland.

<sup>63</sup> Wet tot wijziging van de wet inzake de nationale rekenkamer, de wet voor partijen en andere wetten (controleorgaan voor de financiering van politieke partijen) 193 SE.

<sup>64</sup> *Governance agreement for 2021–2023*.

<sup>65</sup> Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan Estland.

<sup>66</sup> Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan Estland.

<sup>67</sup> Schriftelijke bijdrage ontvangen van het ministerie van Justitie in het kader van het bezoek aan Estland. Overeenkomstig de richtsnoeren kunnen procedures zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging worden gebruikt voor opdrachten van maximaal 30 000 EUR voor leveringen en diensten en van 60 000 EUR voor werken.

<sup>68</sup> Schriftelijke bijdrage ontvangen van het ministerie van Justitie in het kader van het bezoek aan Estland.

### III. MEDIAPLURIFORMITEIT EN -VRIJHEID

In Estland<sup>69</sup> is de vrijheid van meningsuiting wettelijk en formeel beschermd in de grondwet van de Republiek Estland<sup>70</sup>. Secundaire wetgeving waarborgt uitdrukkelijk het recht van journalisten om hun bronnen te beschermen en bevordert de vrijheid van de media in de radio- en televisiesector<sup>71</sup>. Het recht op informatie wordt expliciet erkend in de grondwet, in de wet op de openbaarheid van informatie<sup>72</sup> en in de wet op de bescherming van persoonsgegevens<sup>73</sup>. Momenteel is er wetgeving in behandeling tot omzetting van de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten in Estland.

**Het ministerie van Cultuur heeft een wetsontwerp voorbereid om de onafhankelijkheid van de regelgevende instantie voor de media — de autoriteit voor consumentenbescherming en technische regelgeving — te versterken.** Het wetsontwerp<sup>74</sup> tot omzetting van de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMD-richtlijn)<sup>75</sup>, dat in 2020 werd voorbereid<sup>76</sup>, is nu goedgekeurd door de regering en is voorgelegd aan het parlement<sup>77</sup>. In het ontwerp is voorzien in wijzigingen met betrekking tot de functies en bevoegdheden van de nationale regelgevende instantie voor de media, die als administratief orgaan van het ministerie van Economische Zaken en Communicatie functioneert en momenteel geen bevoegdheden heeft om toezicht te houden op media-inhoud. Er is een specifieke bepaling opgenomen om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de regelgevende instantie voor de media te waarborgen bij de uitvoering van haar taken, om zo te voldoen aan de vereisten inzake onafhankelijkheid die zijn opgenomen in de herziene AVMD-richtlijn<sup>78</sup>. De regelgevende instantie voor de media bericht dat zij erin is geslaagd voldoende middelen aan te houden om haar taken uit te voeren, en zelfs voor aanvullende personele middelen heeft gezorgd<sup>79</sup>.

**Waarschijnlijk wordt de wetgeving gewijzigd om de transparantie inzake media-eigendom te verbeteren.** Door de omzetting van de relevante bepalingen van de herziene AVMD-richtlijn<sup>80</sup> zou er voor het eerst een specifieke verplichting worden ingevoerd voor mediabedrijven om hun eigendomsstructuur openbaar te maken<sup>81</sup>. Er zijn momenteel geen specifieke wettelijke bepalingen die vereisen dat eigendomsinformatie openbaar wordt gemaakt, al is algemene informatie met betrekking tot het ondernemerschap elektronisch, openbaar en vrij toegankelijk via het ondernemingsregister en zijn de eigenaren van alle

---

<sup>69</sup> In 2021 stond Estland op de 15e plaats in de wereldpersvrijheidsindex van *Reporters without Borders*, een plaats lager dan in 2020, maar de positie ten opzichte van de EU-lidstaten bleef ongewijzigd (9e).

<sup>70</sup> Grondwet van de Republiek Estland, artikelen 44-46.

<sup>71</sup> § 15 en § 13 van de wet op de mediadiensten.

<sup>72</sup> Wet op openbare informatie.

<sup>73</sup> Wet op de bescherming van persoonsgegevens (*Isikuandmete kaitse seadus*).

<sup>74</sup> Wet tot wijziging van de wet op de mediadiensten.

<sup>75</sup> Richtlijn (EU) 2018/1808 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU.

<sup>76</sup> *Verslag over de rechtsstaat 2020 — Landenhoofdstuk over Estland*, blz. 8.

<sup>77</sup> Bijdrage van Estland aan het verslag over de rechtsstaat 2021, blz. 6.

<sup>78</sup> Artikel 30 van de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten.

<sup>79</sup> Informatie ontvangen van de autoriteit voor consumentenbescherming en technische regelgeving in het kader van het bezoek aan Estland.

<sup>80</sup> Artikel 5 van de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten.

<sup>81</sup> In het verslag over de rechtsstaat 2020 is vermeld dat er in Estland geen specifieke wettelijke bepalingen waren die de openbaarmaking van eigendomsinformatie oplegden, hetgeen tot bezorgdheid had geleid (blz. 8).

belangrijke kanalen bekend bij het publiek<sup>82</sup>. Vooral nog beschouwt de *Media Pluralism Monitor 2021* (monitor voor de pluriformiteit van de media 2021) de situatie met betrekking tot de transparantie inzake media-eigendom nog steeds als een middelgroot risico, in afwachting van de nieuwe wet en doordat voor de bevolking niet in alle gevallen duidelijk is wie de uiteindelijke begunstigde is van bepaalde mediabedrijven. Estland kent een hoge concentratie van de nieuwsmedia<sup>83</sup>.

**De problemen voor journalisten als gevolg van de COVID-19-pandemie zijn hoofdzakelijk van economische aard.** Volgens belanghebbenden heeft de pandemie hoofdzakelijk in economisch opzicht gevolgen gehad voor de mediapluriformiteit en de bescherming van journalisten, in het bijzonder voor freelancers, doordat de werkzekerheid in de sector afnam. Om de gevolgen van de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte dalende reclame-inkomsten van uitgevers te verzachten, heeft het ministerie van Cultuur in 2020 twee aanvraagrondes voor crisissteun geopend om de financiële levensvatbaarheid van uitgevers van dag- of weekbladen te ondersteunen, met inbegrip van plaatselijke kranten. Het btw-tarief voor elektronische publicaties werd bovendien verlaagd van 20 naar 9 %, wat hetzelfde tarief is als voor publicaties op papier. De toename van het aantal digitale abonnementen heeft de uitgevers geholpen om de gevolgen van de lagere reclame-inkomsten te verzachten<sup>84</sup>.

**Het recht op toegang tot informatie is wettelijk en formeel beschermd in de grondwet, maar de praktische uitvoering kan verschillen.** Net als vorig jaar gaven belanghebbenden aan dat de overheid in sommige gevallen de toegang tot overheidsinformatie lijkt te weigeren en/of te vertragen. Sommige ministeries hanteren naar verluidt een ruime interpretatie van de vastgelegde uitzonderingen met betrekking tot de bekendmakingsvereisten, zoals gegevensbescherming<sup>85</sup>. Dat leidt in de praktijk tot verschillen wat de toegang tot informatie betreft. Deze bevinding werd bevestigd door de *Media Pluralism Monitor 2021*, waarin opnieuw een middelgroot risico wordt vastgesteld wat de bescherming van het recht op informatie betreft<sup>86</sup>.

**Er is geen melding gemaakt van belangrijke systematische bedreigingen van journalisten.** Het uitgebreide kader voor de bescherming van journalisten is stabiel gebleven sinds het verslag over de rechtsstaat 2020. Het feit dat smaad nog altijd strafbaar is en er een boete of gevangenisstraf van maximaal twee jaar op staat wordt in de *Media Pluralism Monitor 2021* nog steeds als een risico beschouwd<sup>87</sup>. Sinds het verslag over de rechtsstaat 2020 zijn er twee nieuwe waarschuwingen gepubliceerd op het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten. De waarschuwingen betreffen handelingen die een remmend effect hebben op de

---

<sup>82</sup> *Media Pluralism Monitor 2021*, verslag over Estland, blz. 11; *Verslag over de rechtsstaat 2020 — Landenhoofdstuk over Estland*, blz. 8; het ondernemingsregister kan hier worden geraadpleegd: <https://www.rik.ee/en/e-business-register>

<sup>83</sup> *Media Pluralism Monitor 2021*, verslag over Estland, blz. 11. Het cumulatieve marktaandeel van de grootste vier eigenaren bedraagt 74 % voor radio en 68 % voor kranten. Het cumulatieve marktaandeel van de grootste vier eigenaren van mediakanalen voor onlinenieuws bedraagt ongeveer 60 %. De index voor de top vier voor crossmediale concentratie is 92 %.

<sup>84</sup> International Press Institute, *Strong newspaper traditions and trust advance digital subscriptions in Estonia* — 22 december 2020.

<sup>85</sup> Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan Estland. Zie ook *Verslag over de rechtsstaat 2020 — Landenhoofdstuk over Estland*, blz. 8-9.

<sup>86</sup> *Media Pluralism Monitor 2021*, verslag over Estland, blz. 9.

<sup>87</sup> *Media Pluralism Monitor 2021*, verslag over Estland, blz. 9.

mediavrijheid<sup>88</sup>. De eerste waarschuwing is inmiddels opgelost en de regering heeft met betrekking tot de tweede geantwoord dat het een civielrechtelijk geschil in een onafhankelijke rechtbank betreft waar het de regering verboden is te interveniëren.

#### **IV. ANDERE INSTITUTIONELE KWESTIES IN VERBAND MET CONTROLES EN WAARBORGEN**

Estland is een parlementaire republiek met een eenkamerstelsel, waarbij de kamer voor grondwettelijke toetsing van het hooggerechtshof achteraf een grondwettelijke toetsing kan uitvoeren, en onder bepaalde voorwaarden ook op basis van een grondwettelijke klacht<sup>89</sup>. Naast de rechterlijke macht speelt ook het bureau van de kanselier van Justitie (ombudspersoon) een rol in het systeem van controles en waarborgen. De betrokkenheid van de bevolking en belanghebbende partijen wordt ondersteund door geavanceerde informatie- en communicatietechnologie.

**Het ministerie van Justitie werkt nog steeds aan een project om de uitvaardiging van wetten verder te verbeteren.** Het ministerie van Justitie werkt aan nieuwe manieren om het wetgevingsproces te verbeteren, met name wat de raadpleging van belanghebbenden betreft. Het “co-creation workspace project” moet het wetgevingsproces en met name de betrokkenheid van belanghebbenden verbeteren. Het doel is te waarborgen dat wetgevingsbeleid inclusief, voorspelbaar en op kennis gebaseerd is en burgers in een zeer vroeg stadium een goed overzicht te bieden van wat de regering van plan is. Het project moet ook de transparantie verhogen en de coördinatie vereenvoudigen, door gebruik te maken van moderne digitale instrumenten. Het tijdschema voor de uitvoering van het project maakt deel uit van de nieuwe richtsnoeren voor de ontwikkeling van het wetgevingsbeleid 2030, die in november 2020 zijn aangenomen door het parlement. Deze richtsnoeren moeten over het algemeen een samenhangende basis garanderen voor wetgeving en moeten belanghebbenden en de maatschappij duidelijke verwachtingen bieden waarop zij hun deelname aan het wetgevingsproces kunnen baseren. Uiteindelijk is het de bedoeling de kwaliteit van nieuwe wetgeving te verhogen en de hoeveelheid nieuwe wetgeving te verkleinen<sup>90</sup>.

**De gezondheidsraad en de regering hebben door wijzigingen in de wetgeving de bevoegdheden gekregen om de COVID-19-pandemie aan te pakken zonder de**

---

<sup>88</sup> *Reply by the Government of Estonia to the Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists concerning the Results of Investigation Remain Offline Amid Ongoing Lawsuit Against Estonian Public Broadcaster and Journalists Mihkel Kärmas and Anna Pihl.* De eerste zaak betrof het vermeende onrechtmatige toezicht op journalisten die onderzoek deden naar de minister van Onderwijs en Wetenschap en een aantijging dat de minister van Justitie het Openbaar Ministerie had gevraagd de zaak te bekijken. De waarschuwing is opgelost. De autoriteiten hebben verduidelijkt dat de minister van Justitie informatie wilde verkrijgen over hoe de relevante wetgeving in de praktijk zou moeten worden geïnterpreteerd en dat hij niet voornemens was om een onderzoek te verzoeken. Het Openbaar Ministerie heeft geen actie ondernomen ten aanzien van deze zaak. De tweede waarschuwing betrof een door het gerecht gelaste schrapping van een onderzoeksprogramma en artikelen van twee journalisten die voor de Estse nationale omroep werken, in het kader van een lopende rechtszaak. De regering heeft geantwoord dat de lopende rechtszaak een civielrechtelijk geschil in een onafhankelijke rechtbank betreft waar het de regering verboden is te interveniëren.

<sup>89</sup> § 4 van de wet op de procedure voor grondwettelijke toetsing — Een klacht kan aanhangig worden gemaakt bij de kamer voor grondwettelijke toetsing van het hooggerechtshof door de president van de republiek, de kanselier van Justitie, een gemeenteraad of de *Riigikogu* (het parlement).

§ 9 van de wet op de procedure voor grondwettelijke toetsing — Grondwettelijke toetsing is ook mogelijk op basis van een gerechtelijke uitspraak of vonnis.

<sup>90</sup> Richtsnoeren voor de ontwikkeling van het wetgevingsbeleid 2030.

**noodtoestand uit te roepen.** Zoals aangegeven in het verslag over de rechtsstaat 2020 heeft Estland de noodtoestand uitgeroepen van 12 maart 2020 tot 18 mei 2020, en heeft het de eerste minister benoemd tot beheerder van de noodtoestand. De wetgevingsbesluiten van de eerste minister stonden in deze rol open voor rechterlijke toetsing door de administratieve rechtbank, maar waren niet onderworpen aan parlementaire of presidentiële controle. Op 17 mei 2020 keurde het parlement amendementen op de wet inzake de preventie en bestrijding van overdraagbare ziekten goed, waardoor de gezondheidsraad en de regering de bevoegdheid kregen om maatregelen vast te stellen op het gebied van preventie en bestrijding van de COVID-19-pandemie<sup>91</sup>. Op grond van deze wetgeving kan de regering tijdelijke beperkingen instellen, waarbij elke beperking moet overeenkomen met de reikwijdte en het effect van het probleem op dat moment, en in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel<sup>92</sup>. Overeenkomstig zijn reglement van orde en zijn interne reglement houdt het parlement door middel van de gewone procedure toezicht op de activiteiten van de uitvoerende macht<sup>93</sup>. Tijdens de pandemie is het parlement operationeel gebleven en zijn er een aantal maatregelen goedgekeurd om de fysieke contacten tot een minimum te beperken en zo het risico op besmettingen te verlagen<sup>94</sup>.

**Alle voorschriften van de regering die betrekking hebben op de COVID-19-pandemie bevatten informatie over hoe zij juridisch kunnen worden aangevochten**<sup>95</sup>. Daarnaast heeft het hooggerechtshof geoordeeld dat een persoon een algemeen voorschrift kan betwisten binnen 30 dagen vanaf de datum waarop die persoon de gevolgen van dat voorschrift ondervindt<sup>96</sup>. Tussen het voorjaar van 2020 en 1 maart 2021 ontving de administratieve rechtbank van Tallinn ongeveer 40 klachten, waarvan de helft is beslecht<sup>97</sup>. Er is één verzoek om een grondwettelijke toetsing op te starten ingediend bij het hooggerechtshof. In die zaak verklaarde de kamer voor grondwettelijke toetsing dat een clause van een verordening van de minister van Cultuur waarin voorwaarden werden

---

<sup>91</sup> § 28 van de wet inzake de preventie en bestrijding van overdraagbare ziekten.

<sup>92</sup> Alle voorschriften van de regering worden gepubliceerd en zijn online beschikbaar — <https://www.riigiteataja.ee/index.html> en <https://www.kriis.ee/et>

<sup>93</sup> Dit omvat een interpellatie door een parlamentslid; het vragenuur aan het parlement, waar de eerste minister en de ministers mondelinge vragen van parlamentsleden beantwoorden; een schriftelijke vraag van een parlamentslid; het afhandelen van een collectief voorstel. Zie § 139, § 142 en artikel 147 van het reglement van orde en het interne reglement van de *Riigikogu*. Zie ook de wet inzake de omgang met memoranda en verzoeken om toelichting en het indienen van collectieve voorstellen — collectief verzoek aan de *Riigikogu* met ten minste 1 000 handtekening ter ondersteuning van amendementen op bestaande wetgeving of de wijze waarop het gemeenschapsleven kan worden verbeterd. In verband met COVID-19 zijn er twee collectieve voorstellen ingediend bij de *Riigikogu*: het collectieve voorstel van 15 december 2020 “Coronamaatregelen zijn niet gerechtvaardigd. Het is tijd terug te keren naar het normale leven!” en het collectieve voorstel van 19 mei 2020 “Wij eisen dat de regering Wet 165 SE intrekt”.

<sup>94</sup> Bijdrage van Estland aan het verslag over de rechtsstaat 2021, blz. 10.

<sup>95</sup> Daarin staat dat tegen het voorschrift beroep kan worden aangetekend door het aan te vechten via de procedure waarin is voorzien in de wet administratieve procedures, binnen 30 dagen vanaf de datum waarop de betrokkene op de hoogte is van of op de hoogte zou moeten zijn van het voorschrift. En dat tegen het voorschrift ook beroep kan worden aangetekend door een vordering in te stellen bij een administratieve rechtbank overeenkomstig de procedure waarin is voorzien in de wet administratieve procedures, binnen 30 dagen na de bekendmaking van dit voorschrift.

<sup>96</sup> Voorschrift nr. 3-19-557 van de administratieve kamer van het hooggerechtshof van 5.9.2019.

<sup>97</sup> In klachten zijn bijvoorbeeld de mondkemperplicht, het schrappen van schoolvakanties en het verplichte afstandsleren aangevochten.

vastgesteld voor overheidssteun voor de podiumkunsten in strijd was met het grondwettelijke vereiste van gelijke behandeling<sup>98</sup> en derhalve nietig was<sup>99</sup>.

**Het bureau van de kanselier van Justitie heeft een A-status-accreditatie gekregen als nationaal mensenrechteninstituut.** In 2019 werd de accreditatieprocedure voor de Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) gestart, die vertraging opliep door de COVID-19-pandemie. In december 2020 werd het proces voltooid en ontving de kanselier van Justitie de accreditatie. Zoals beschreven in het verslag over de rechtsstaat 2020, kreeg de kanselier nieuwe taken als nationaal mensenrechteninstituut, waaronder optreden in verband met de VN-verdragen en mechanismen voor de bescherming van de mensenrechten<sup>100</sup>. Ten gevolge van de uitbreiding van zijn mandaat ontving de kanselier van Justitie extra personele en financiële middelen, die toereikend lijken te zijn om zijn taken naar behoren te vervullen. Bovendien kan het instituut, ingeval de middelen niet toereikend zijn, verzoeken om financiering van het parlement, die gewoonlijk wordt verstrekt<sup>101</sup>. Naast zijn nieuwe functies, en afgezien van de normale taken van de ombudspersoon, heeft de kanselier van Justitie verschillende andere bevoegdheden. De kanselier heeft het recht een verzoek om een grondwettelijke toetsing in te dienen en het recht om tuchtprocedures tegen rechters in te stellen en fungeert als tussenpersoon tussen de burgers en het hooggerechtshof. Het instituut zelf is het filtermechanisme voor verzoeken van burgers om grondwettelijke toetsing, die uiteindelijk worden doorgestuurd naar de kamer voor grondwettelijke toetsing van het hooggerechtshof. De kanselier kan op eigen initiatief of op verzoek van een burger een tuchtprocedure tegen rechters instellen, die beperkt is tot het gedrag en de uitvoering van de taken van de rechters en geen betrekking kan hebben op de gegrondheid van hun beslissingen<sup>102</sup>. Deze bevoegdheid wordt in samenwerking met het hooggerechtshof uitgeoefend teneinde overlappende verzoeken en procedures te voorkomen.

**Het programma voor het maatschappelijk middenveld voor 2021-2024 werd gezamenlijk opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en het maatschappelijk middenveld.** Op basis van het Estse concept voor de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld<sup>103</sup>, stimuleert de regering het maatschappelijk middenveld via het nieuwe programma voor het maatschappelijk middenveld voor 2021-2024, dat in de plaats is gekomen van het eerdere ontwikkelingsplan voor het maatschappelijk middenveld 2021-2030. In het nieuwe programma krijgt het opzetten van een strategisch partnerschap tussen organisaties uit het maatschappelijk middenveld en overheidsinstellingen meer

---

<sup>98</sup> § 12 van de grondwet.

<sup>99</sup> Arrest nr. 5-20-6 van de kamer voor grondwettelijke toetsing van het hooggerechtshof van 22 december 2020.

<sup>100</sup> Zie *Verslag over de rechtsstaat 2020 – Landenhoofdstuk over Estland*, blz. 11 — Het nationaal preventiemechanisme krachtens het VN-Verdrag tegen foltering en het nationaal toezichtmechanisme krachtens het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

<sup>101</sup> Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan Estland (bv. het bureau van de kanselier van Justitie).

<sup>102</sup> Zie ook <https://www.oiguskantsler.ee/en/other-duties>

<sup>103</sup> De missie en doelstellingen van het maatschappelijk middenveld zijn opgetekend in een strategiedocument dat het Estse ontwikkelingsconcept voor het maatschappelijk middenveld heet en bekend staat als het EKAK. In dat strategiedocument worden de complementaire rollen van overheidsinstanties en het maatschappelijk middenveld gedefinieerd. Het EKAK bevat beginselen, mechanismen en prioriteiten voor de samenwerking bij het vormgeven en uitvoeren van overheidsbeleid en het opbouwen van het maatschappelijk middenveld. Het EKAK behandelt sectoroverschrijdende kwesties zoals de deelname aan beleidsvorming, financiering, uitbesteding van openbare diensten, bewustmaking en burgerschapsvorming, vrijwilligerswerk en liefdadigheid.



nadruk<sup>104</sup>. Deze praktijk van samenwerking is gehanteerd sinds de aanvang van het programma, waarbij organisaties uit het maatschappelijk middenveld bij het proces werden betrokken, en belanghebbenden omschreven de werkzaamheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat verantwoordelijk was voor het project, en de organisaties uit het maatschappelijk middenveld aan dit project als een cocreatie<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Bijdrage van Estland aan het verslag over de rechtsstaat 2021, blz. 11.

<sup>105</sup> Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan Estland.

## Bijlage I: lijst van bronnen in alfabetische volgorde\*

\* De lijst van de bijdragen die zijn ontvangen in het kader van de raadpleging voor het verslag over de rechtsstaat 2021 is te vinden op <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>.

Beperkt comité inzake corruptiebestrijding van het parlement (2020), Vertrekpunten van het beperkt comité inzake de regulering van lobbywerk, 11 december 2020, <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2020/12/Riigikogu-korruptsioonivastase-erikomisjoni-lähtepunktid-lobitöö-käsitlemisel.pdf>

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2021), *Media Pluralism Monitor*, <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021>

Directoraat-generaal Communicatie (2020), *Flash Eurobarometer 482: businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Een opleidingsvideo over lobbywerk, waaronder een test die na elke module moet worden ingevuld. Zie <https://www.youtube.com/watch?v=h5ay5g2dCOU>

EHRM, arrest van 9 maart 2021, Bilgen/Turkije, 1571/07, ECLI:CE:ECHR:2021:0309JUD000157107.

Estse regering (2020), *Reply by the Government of Estonia to the Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists concerning the Results of Investigation Remain 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>

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

Estse regering (2021), *Governance agreement for 2021–2023*, <https://valitsus.ee/en/governance-agreement-2021-2023>

Estse regering (2021), *Guidelines For Ministers And Their Advisers To Avoid Conflicts Of Interest*, <https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/guidelines-ministers-and-their-advisers-avoid-conflicts-interest>

Estse regering (2021), *Uitvoerende agenda van de regering — zitting van 11 maart 2021*, <https://valitsus.ee/uudised/valitsuse-113-istungi-kommenteeritud-paevakord>

Estse regering, *Corruptiebestrijdingsstrategie 2013-2020*.

Europese Commissie (2019-2021), *EU-scorebord voor justitie*.

Europese Commissie (2020), *Verslag over de rechtsstaat 2020 — Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie*.

Greco (2013), *Fourth Evaluation Round — Evaluation report on Estonia corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*.

Greco (2021), *Fifth Evaluation Round — Compliance report on Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*.

International Press Institute (2020), *Strong newspaper traditions and trust advance digital subscriptions in Estonia*, 22 december 2020, <https://ipi.media/strong-newspaper-traditions-and-trust-advance-digital-subscriptions-in-estonia/>

KredEx, *Extraordinary measures for companies to relieve the impact of corona crisis*, <https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=14763&AuditId=2517>

*Memorie van toelichting bij de wet inzake rechtbanken voor § 45 (1<sup>1</sup>).*

*Memorie van toelichting bij de wet inzake rechtbanken voor § 45<sup>2</sup>.*

*Memorie van toelichting bij de wet inzake rechtbanken voor § 58<sup>3</sup>.*

Ministerie van Financiën (2020), Richtsnoeren inzake overheidsopdrachten in het kader van een noodtoestand en de gevolgen daarvan, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/juhised-riigihangete-kohta-seoses-eriolukorrage-ja-selle-tagajargedega>

Ministerie van Justitie (2020), Statistieken inzake corruptiemisdrijven voor het jaar 2020, <https://www.kriminaalpolitika.ee/kuritegevus2020/korruptsioon-ja-majanduskuriteod/>

Ministerie van Justitie, Het actieplan voor corruptiebestrijding 2021-2025, [Anti-Corruption Action Plan 2021-2025 | The Estonian Patent Office \(korruptsioon.ee\)](https://www.korruptsioon.ee/anti-corruption-action-plan-2021-2025)

Nationale rekenkamer (2020), *KredEx extraordinary measures for companies to relieve the impact of coronacrisis*, <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2517/language/en-US/Default.aspx>

Raad van Europa, *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists*, <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>

Raad van Europa: Comité van Ministers (2010), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*.

Reporters without Borders — *Estonia*, <https://rsf.org/en/estonia>

Richtlijn (EU) 2018/1808 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) in het licht van een veranderende marktsituatie, PB L 303, blz. 69.

Richtsnoeren voor de ontwikkeling van het wetgevingsbeleid 2030, [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika\\_pohialused\\_aastani\\_2030\\_sk\\_luhike\\_versioon.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_pohialused_aastani_2030_sk_luhike_versioon.pdf)

Riigikogu (het parlement), wetsontwerpen, wet tot wijziging van de corruptiebestrijdingswet (uitvoering van de aanbevelingen van de Greco en door de overheid opgelegde beperkingen van belangenverklaringen van hoofden van veiligheidsdiensten) 323 SE, <https://www.riigikogu.ee>

Transparency International (2021), *Corruption Perceptions Index 2020*.

## **Bijlage II: bezoek aan Estland**

De diensten van de Commissie hebben in maart 2021 virtueel vergaderd met:

- Autoriteit voor consumentenbescherming en technische regelgeving
- Beperkt comité inzake corruptiebestrijding
- Bureau van de kanselier van Justitie
- Comité van toezicht op de partijfinanciering
- Estse binnenlandse veiligheidsdienst
- Estse orde van advocaten
- Estse persraad en Estse vereniging van journalisten
- Estse vereniging van rechters
- Hoogerechtshof en raad voor het beheer van de rechtbanken
- Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Ministerie van Cultuur
- Ministerie van Financiën
- Ministerie van Justitie
- Nationale rekenkamer
- Netwerk van Estse organisaties zonder winstoogmerk
- Openbaar Ministerie
- Politie- en grenswachtraad
- Transparency International Estonia

\* De Commissie heeft eveneens de volgende organisaties ontmoet in een aantal horizontale vergaderingen:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- Civicus
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- European Federation of Journalists
- European Partnership for Democracy
- European Youth Forum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy

- Protection International
- Reporters without Borders
- Transparency International EU