



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 1. Oktober 2020
(OR. en)

11225/20
ADD 6

JAI 751
FREMP 81
AG 45
POLGEN 168

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der
Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 30. September 2020

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der
Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: SWD(2020) 305 final

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Bericht
über die Rechtsstaatlichkeit 2020 Länderkapitel zur Lage der
Rechtsstaatlichkeit in Estland Begleitunterlage zur MITTEILUNG DER
KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Bericht über die
Rechtsstaatlichkeit 2020 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der
Europäischen Union

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2020) 305 final.

Anl.: SWD(2020) 305 final

Brüssel, den 30.9.2020
SWD(2020) 305 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020
Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Estland**

Begleitunterlage zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020
Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union**

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

ZUSAMMENFASSUNG

Das estnische Justizsystem zeichnet sich durch Informations- und Kommunikationstechnologien aus, die zu den fortschrittlichsten gehören, die bei Gerichten eingesetzt werden. Sie bieten eine hohe Zugänglichkeit und Flexibilität bei der Inanspruchnahme der Gerichte und haben auch während der COVID-19-Pandemie stark zu ihrer fortgesetzten Arbeitsfähigkeit mit relativ wenigen Störungen beigetragen. Der Oberste Gerichtshof und die Selbstverwaltungsorgane der Justiz sind in die wichtigsten Aspekte der Verwaltung des Justizsystems, insbesondere die Zuweisung personeller und finanzieller Ressourcen sowie die Ernennung von Richtern und andere Aspekte ihrer Laufbahn, gut einbezogen.

Estland verfügt im Großen und Ganzen über die rechtlichen und institutionellen Strukturen zur Bekämpfung der Korruption. Es hat ein wirksames Netzwerk für die Umsetzung der Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen eingerichtet. Eine neue Strategie zur Korruptionsbekämpfung ist in Vorbereitung. Alle Ministerien sind dafür ausgestattet, die Korruptionsprävention zu koordinieren und die Umsetzung der Maßnahmen der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie im jeweiligen Bereich sicherzustellen. Die Kapazitäten zur Ermittlung und Verfolgung von Korruptionsstraftaten sind wirksam, und nach Angaben der Staatsanwaltschaft werden die Haushaltsmittel als ausreichend angesehen. Es wurden Bestimmungen zur Regelung des „Drehtüreffekts“ eingeführt. Lobbytätigkeiten sind nicht gesetzlich geregelt, aber der Entwurf einer Regelung ist in Vorbereitung, und es existiert noch kein umfassender Rahmen für den Schutz von Hinweisgebern. Estland hat in großem Umfang in e-Learning investiert, um die Prävention von Interessenkonflikten bei allen Mitarbeitern des öffentlichen Sektors zu unterstützen.

Der estnische Rechtsrahmen für Medienpluralismus stützt sich sowohl auf verfassungsrechtliche Garantien als auch auf sektorspezifische Rechtsvorschriften. Die Medienregulierungsbehörde, das Amt für Verbraucherschutz und technische Regulierung (ECPTRA), ist als Verwaltungseinheit des Wirtschaftsministeriums tätig. Das Gesetz zur Umsetzung der geänderten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) wird ihre Unabhängigkeit stärken. Bis zur Verabschiedung neuer spezifischer Rechtsvorschriften ist die Transparenz der Eigentumsverhältnisse bei Medien nicht vollständig gewährleistet. Allgemeine Informationen über unternehmerische Tätigkeit sind jedoch elektronisch verfügbar, und die Daten des Unternehmensregisters sind frei zugänglich. Der Rechtsrahmen für den Schutz von Journalisten ist umfassend, und Garantien für den Schutz von Journalisten sind in mehreren Gesetzen enthalten.

Das System der Gewaltenteilung ist in Estland gut entwickelt und umfasst einen inklusiven Prozess zur Annahme von Gesetzen, der weiterentwickelt wird. Die Verfassungsüberprüfungskammer des Staatsgerichtshofs führt sowohl eine Ex-ante- als auch eine Ex-post-Prüfung der Verfassungsmäßigkeit durch, unter anderem durch eine direkte Verfassungsbeschwerde. Der Justizkanzler spielt im System der gegenseitigen Kontrolle eine wichtige Rolle, und seine Akkreditierung mit A-Status entsprechend den Grundsätzen der Vereinten Nationen ist im Gang (mit Verzögerung durch die COVID-19-Pandemie).

I. JUSTIZSYSTEM

Das Gerichtswesen in Estland umfasst drei Ebenen: vier Landgerichte (Maakohus; zuständig für alle Zivil-, Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren) und zwei Verwaltungsgerichte (Halduskohus) als erste Instanz, zwei Bezirksgerichte (Ringkonnakohus), die über Berufungen gegen Entscheidungen von Landgerichten und Verwaltungsgerichten entscheiden, als zweite Instanz, sowie als höchste Instanz den Staatsgerichtshof (Riigikohus), der Gerichtsurteile durch Kassationsverfahren überprüft und auch als Verfassungsgericht fungiert. Der Staatsgerichtshof verwaltet seinen Haushalt und seine Geschäfte selbst, während die Gerichte erster und zweiter Instanz vom Justizverwaltungsrat und dem Justizministerium gemeinsam verwaltet werden. Der Justizverwaltungsrat ist ein nicht ständig tagendes Gremium, das unter anderem Befugnisse in Bezug auf die Einteilung der Gerichtsbezirke und die Ressourcen der Justiz besitzt und an den Beratungen über die Verwaltung der Gerichte teilnimmt.¹ Die Richter der Gerichte erster und zweiter Instanz werden vom Präsidenten der Republik auf Vorschlag des Plenums des Staatsgerichtshofs ernannt. Die Staatsanwaltschaft ist eine dem Justizministerium unterstehende Regierungsbehörde, die bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unabhängig ist. Sie wird vom Generalstaatsanwalt geleitet, insbesondere im Hinblick auf die Ernennung und Laufbahn von Staatsanwälten.² Rechtsanwälte sind im estnischen Justizsystem Mitglieder der estnischen Rechtsanwaltskammer, einer unabhängigen, selbstverwalteten Berufsorganisation.

Unabhängigkeit

Der Staatsgerichtshof und andere Einrichtungen der richterlichen Selbstverwaltung spielen bei der Ernennung von Richtern und anderen Entscheidungen über das Justizsystem eine wichtige Rolle. Der Staatsgerichtshof organisiert das Auswahlverfahren und wählt im Plenum die Bewerber für die Gerichte der ersten und zweiten Instanz aus, die er dem Präsidenten der Republik zur Ernennung vorschlägt.³ Die Richter des Staatsgerichtshofs werden auf Vorschlag des Präsidenten des Staatsgerichtshofs, der zunächst die Stellungnahmen des Plenums des Staatsgerichtshofs und des Justizverwaltungsrats in Erwägung zieht, vom Parlament (Riigikogu) ernannt. Der Staatsgerichtshof unterstützt die Organisation der Arbeit der fünf Selbstverwaltungsorgane der Richterschaft (der gesamten Richterschaft (Plenum des Gerichtshofs), des Justizverwaltungsrats, des Justizausbildungsrats, des Richterprüfungsausschusses⁴, der Disziplinkammer⁵ und des

¹ Der Justizverwaltungsrat besteht aus dem Obersten Richter des Staatsgerichtshofs, fünf Richtern, die vom Plenum des Gerichtshofs für drei Jahre gewählt werden, zwei Mitgliedern des Parlaments (von Amts wegen die Vorsitzenden des Rechtsausschusses und des Verfassungsausschusses), einem vom Vorstand der Rechtsanwaltskammer ernannten vereidigten Rechtsanwalt, dem Generalstaatsanwalt oder einem von ihm ernannten Staatsanwalt, dem Justizkanzler (Ombudsmann) oder einem von ihm benannten Vertreter. Darüber hinaus nimmt der Justizminister oder ein von ihm bestellter Vertreter mit Rederecht, jedoch ohne Stimmrecht am Rat teil. Der Rat ist kein ständig arbeitendes Gremium, sondern er hält vier ordentliche Sitzungen im Jahr sowie bei Bedarf außerordentliche Sitzungen ab.

² Schaubilder 55–57, EU-Justizbarometer 2019. Das Justizministerium übt die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft aus; dies gilt jedoch nicht für die Tätigkeiten der Staatsanwaltschaft bei der Planung der Überwachung, der Vorverfahren und der Vertretung der öffentlichen Anklage vor Gericht. Siehe Artikel 9 des Gesetzes über die Staatsanwaltschaft. Der Generalstaatsanwalt wird von der Regierung auf Vorschlag des Justizministers nach Prüfung der Stellungnahme des Rechtsausschusses des Parlaments ernannt.

³ Artikel 30 des Gesetzes über die Gerichte.

⁴ Der Richterprüfungsausschuss besteht aus zehn Mitgliedern und wird für fünf Jahre bestellt. Sechs Mitglieder sind Richter aller drei Ebenen, hinzu kommen ein von der Juristischen Fakultät in Tartu benannter Jurist, eine vom Justizminister benannte Person, ein von der Anwaltskammer benannter

Justizethikrats). Darüber hinaus würde seine Verfassungsüberprüfungskammer mögliche Anträge auf gerichtliche Überprüfung der Entscheidung des Präsidenten der Republik, einen Richteramtsbewerber nicht zu ernennen, bearbeiten.⁶ Es sei darauf hingewiesen, dass der Präsident bisher noch nie die Ernennung eines Richteramtsbewerbers abgelehnt hat. Daher ist es noch nie zu einer gerichtlichen Überprüfung der Ablehnung der Ernennung eines Richteramtsbewerbers durch die Verfassungsüberprüfungskammer gekommen.

Die Wahrnehmung der richterlichen Unabhängigkeit ist bei der breiten Öffentlichkeit durchschnittlich und bei den Unternehmen gering. In der breiten Öffentlichkeit halten 57 % die Unabhängigkeit der Justiz für eher gut oder sehr gut, was einem Anstieg gegenüber 2019 nach einem früheren Abwärtstrend entspricht. Die von Unternehmen wahrgenommene Unabhängigkeit ist niedrig (nur 39 % halten sie für eher gut oder sehr gut), und sie bleibt nach einem früheren Abwärtstrend stabil.⁷ Eine weitere Umfrage unter Unternehmen (Weltwirtschaftsforum), bei der die wahrgenommene Unabhängigkeit über dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten liegt, zeigte in den letzten Jahren einen Rückgang der wahrgenommenen Unabhängigkeit.⁸

Der Justizverwaltungsrat spielt eine wichtige Rolle bei der Festlegung der Ressourcen für die Justiz, und er hat zur Reaktion auf die COVID-19-Pandemie beigetragen. Der Justizverwaltungsrat, ein nicht ständiges Gremium, das mehrheitlich aus Richtern besteht, spielt eine wichtige Rolle bei der Verwaltung des Justizsystems. Er genehmigt unter anderem die Einteilung der Gerichtsbezirke, die Anzahl der Richter an jedem Gericht, und die Ernennung und Entlassung der Gerichtspräsidenten. Außerdem gibt er Stellungnahmen zu den Haushalten der Gerichte und zu Kandidaten für den Staatsgerichtshof ab. Der Rat ist nicht ständig tätig, sondern er hält vier ordentliche Sitzungen sowie bei Bedarf außerordentliche Sitzungen ab. Der Rat erörterte beispielsweise die Reaktion des Justizsystems auf die COVID-19-Pandemie, einschließlich der Weiterentwicklung der elektronischen Kommunikation bei den Gerichten, damit die Gerichte ihre Arbeit aufrechterhalten können.⁹ Der Rat wird vom Justizministerium, das nicht in die Arbeit und Beschlussfassung des Rates eingreifen kann, organisatorisch unterstützt. Der Rat muss die meisten wichtigen Entscheidungen des Justizministeriums, die die Gerichte betreffen, genehmigen.¹⁰ Außerdem nimmt er zu Finanz-, Haushalts- und einigen Personalfragen

Rechtsanwalt und ein vom Generalstaatsanwalt benannter Staatsanwalt. Siehe Artikel 69 des Gesetzes über die Gerichte.

⁵ Zur Zusammensetzung der Kammer siehe Artikel 93 Absatz 1 – fünf Richter des Staatsgerichtshofs, fünf Richter an Bezirksgerichten und fünf Richter an erstinstanzlichen Gerichten.

⁶ Die GRECO hielt fest, dass der Staatsgerichtshof im Plenum (19 Richter) entscheidet, wenn er Vorschläge für die Ernennung der Richter erster und zweiter Instanz unterbreitet, während die aus neun Richtern bestehende Verfassungsüberprüfungskammer des Staatsgerichtshofs als Berufungsinstanz fungiert. Dies schafft nach Ansicht der GRECO ein Problem hinsichtlich der „strukturellen Unparteilichkeit“, mit der sich mehrere Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte befassen. Siehe GRECO Fourth Evaluation round – Evaluation report, Rn. 99. Siehe auch GRECO Fourth Evaluation round – Second Compliance Report, Rn. 39 und 44.

⁷ Schaubilder 44 und 46, EU-Justizbarometer 2020.

⁸ Schaubild 48, EU-Justizbarometer 2020. Der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz wird wie folgt eingeteilt: sehr niedrig (weniger als 30 % der Befragten nehmen die Unabhängigkeit der Justiz als eher gut und sehr gut wahr); niedrig (zwischen 30 und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 und 59 %), hoch (zwischen 60 und 75 %), sehr hoch (über 75 %).

⁹ Empfehlungen des Justizverwaltungsrats zur Organisation der Rechtspflege während der Notsituation.

¹⁰ Siehe Artikel 39 und Artikel 41 des Gesetzes über die Gerichte: Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit der Gerichte, der Gerichtsstrukturen, des Ortes der Gerichte und der Gerichtsstellen; Festlegung der Zahl der Richter an den Gerichten und Gerichtsstellen; Ernennung von Gerichtspräsidenten und vorzeitige Entlassung von Gerichtspräsidenten; eine Entscheidung, mit der einem Richter gestattet wird, nach Erreichen des

Stellung.¹¹ Er ist insbesondere an der Zuweisung von Mitteln an die Gerichte beteiligt, da er eine Stellungnahme zu dem Entwurf abgibt, den das Justizministerium in Absprache mit den Gerichtspräsidenten ausarbeitet. Wenn der Rat seine Stellungnahme zum Haushaltsentwurf vorlegt, wird ein Kompromissvorschlag erarbeitet, in den die Justiz vollständig einbezogen ist.

Qualität

Die Informations- und Kommunikationstechnologien bei den Gerichten sind weit fortgeschritten und werden weiterentwickelt, um die Gerichte trotz der Herausforderungen im Zusammenhang mit COVID-19 ungestört funktionsfähig zu halten. Estland gehört zu den Mitgliedstaaten, die bei der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zur Verbesserung der Zugänglichkeit und der allgemeinen Qualität ihres Justizsystems am besten abschneiden.¹² Vier IKT-Werkzeuge erleichtern die Arbeit der Gerichte: das Gerichtsinformationssystem (CIS), die öffentliche elektronische Akte, die elektronische Akte und das kürzlich eingerichtete System digitaler Gerichtsakten. Das CIS ist das interne Gerichtsinformationssystem, das von allen Richtern und Gerichtsbediensteten genutzt wird und alle einem Gericht vorgelegten oder von einem Gericht erstellten Dokumente enthält. Darüber hinaus dient es als Umfeld für die Erstellung von Gerichtsdokumenten mit anpassbaren Vorlagen, die Ausführung von Abfragen anderer Datenbanken und die Übermittlung von Gerichtsinformationen an andere Informationssysteme über die elektronische Akte. Das CIS wird auch für die automatische Verteilung der Fälle unter den Richtern verwendet.¹³ Die öffentliche elektronische Akte ist das externe Informationssystem, das es den Parteien und ihren Vertretern ermöglicht, elektronisch an den Verfahren teilzunehmen.¹⁴ Die öffentliche elektronische Akte ermöglicht es den Bürgern, zivil- und verwaltungsrechtliche Verfahren einzuleiten, diese Verfahren und Verfahren wegen Ordnungswidrigkeiten zu verfolgen, sowie zu bearbeitende Dokumente einzureichen. Sie basiert auf dem System der elektronischen Akte, das die Informationssysteme der Polizei, der Staatsanwaltschaft, der Gerichte und anderer Stellen, die Verfahren durchführen, verbindet und einen zentralen Austausch von Informationen über Verfahren zwischen den Parteien sowie einen schnellen und papierlosen Datenaustausch gewährleistet. Zweck des Systems der öffentlichen elektronischen Akte ist es, den Verfahrensparteien die in der elektronischen Akte enthaltenen Informationen über das Internet zur Verfügung zu stellen.¹⁵ Die elektronische Akte ist ein internes zentrales Informationssystem, das einen detaillierten Überblick über die verschiedenen Verfahrensschritte bietet. Sie ermöglicht den gleichzeitigen Austausch von Informationen zwischen verschiedenen Verfahrensbeteiligten.¹⁶ Die Benutzer der Client-Systeme können

Ruhestandsalters weiter im Amt zu bleiben; Festlegung der Zahl der Laienrichter; Festlegung der Zusammensetzung der Registerdaten des Gerichtsinformationssystems und des Verfahrens für deren Vorlage.

¹¹ Siehe Artikel 39 und Artikel 41 des Gesetzes über die Gerichte: die Grundsätze für die Aufstellung des Jahreshaushalts der Gerichte; Übereinstimmung der den Gerichten im Haushalt des Justizministeriums zugewiesenen Mittel mit den Grundsätzen der Aufstellung des Jahreshaushalts der Gerichte; Bewerber um eine freie Richterstelle beim Staatsgerichtshof; Amtsenthebung eines Richters aus außergewöhnlichen Gründen.

¹² Schaubild 27–29, EU-Justizbarometer 2020.

¹³ Beitrag Estlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

¹⁴ Die öffentliche elektronische Akte bietet Zugang zu Zivil-, Verwaltungs-, Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren. Sie hat etwa 5000 Nutzer, die sich mindestens einmal pro Woche in das System einloggen, und erhält täglich 50 000 Anfragen von Client-Systemen.

¹⁵ Nähere Informationen siehe <https://www.rik.ee/en/international/public-e-file>.

¹⁶ Nähere Informationen siehe <https://www.rik.ee/en/international/e-file>.

nur die Daten einsehen, die im Zusammenhang mit ihren beruflichen Aufgaben stehen.¹⁷ Das System der digitalen Gerichtsakten wird für einen besseren und funktionelleren Überblick und die Zugänglichkeit von Gerichtsakten für Richter, ihre Assistenten¹⁸ und Parteien von Gerichtsverfahren¹⁹ genutzt. Dieses IKT-Werkzeug bietet den Benutzern verschiedene Optionen, um Verfahrensschritte und -prozeduren in den Gerichten zu organisieren und zu optimieren.²⁰ Als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie wurden die Weiterentwicklung und Umsetzung des Systems der digitalen Gerichtsakten vorangetrieben, wodurch die Gerichte und die Staatsanwaltschaft ihre Arbeit ohne größere Störungen fortsetzen konnten.

Effizienz

Das estnische Justizsystem arbeitet effizient. Im Jahr 2019 wurden vor den Landgerichten Zivilverfahren durchschnittlich in 95 Tagen, Strafverfahren im Durchschnitt innerhalb von 226 Tagen für allgemeine Strafverfahren, 28 Tagen für vereinfachte Verfahren und 46 Tagen für Ordnungswidrigkeitsverfahren abgeschlossen. Verwaltungsverfahren wurden vor den erstinstanzlichen Gerichten in durchschnittlich 123 Tagen abgeschlossen.²¹ Die durchschnittliche Bearbeitungszeit für Berufungen betrug 162 Tage in Zivilsachen, 44 Tage in Strafsachen und 197 Tage in Verwaltungssachen. Die Dauer von Gerichtsverfahren in Zivil-, Handels- und Verwaltungssachen (gemessen in Dispositionszeit) ist kürzer als der Durchschnitt, und die Zahl der anhängigen Verfahren gehört häufig zu den niedrigsten in der EU.²² Bei dieser Art von Verfahren liegt die Verfahrensabschlussquote über 100 %, das heißt, die Gerichte sind in der Lage, mit neu hinzukommenden Fällen fertig zu werden.

II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Das Justizministerium ist mit der Ausarbeitung einer nationalen Strategie für die Korruptionsbekämpfung beauftragt, und es überwacht und koordiniert die Berichterstattung über den Aktionsplan für die Strategie für die Korruptionsbekämpfung. Der Ausschuss für Korruptionsbekämpfung übt die parlamentarische Kontrolle über die Umsetzung der Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung aus, und der Ausschuss für Parteienfinanzierung überwacht die Finanzierung der politischen Parteien. Das Büro für Korruptionsstraftaten der Nationalen Kriminalpolizei ist eine für die Durchführung von Ermittlungen in Korruptionsfällen zuständige spezialisierte Abteilung, und der Innere Sicherheitsdienst ist für die Ermittlung von Korruptionsstraftaten zuständig, die von höheren staatlichen Amtsträgern und höheren Amtsträgern der lokalen Verwaltung in sechs großen Städten begangen werden. Die Staatsanwaltschaft überwacht und leitet die vorgerichtlichen strafrechtlichen

¹⁷ Beispielsweise haben Gefängnisbedienstete keinen Zugang zu Informationen über Gerichtsverfahren.

¹⁸ Über das CIS.

¹⁹ Über die öffentliche elektronische Akte.

²⁰ Es ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaats im Rahmen des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen maßgeschneiderte Expertise bereitstellen kann, um bei der Ausgestaltung und Umsetzung wachstumsfördernder Reformen zu helfen. Seit 2018 erhielt Estland solche Unterstützung für Reformen seines Justizsystems. Da Estland eines der am intensivsten digitalisierten Länder der Welt ist, darunter auch auf der Ebene von e-Dienstleistungen des öffentlichen Sektors, hat Cyberkriminalität potenziell im Vergleich mit weniger digitalisierten Ländern große Auswirkungen auf Stabilität, Wachstum und Wirtschaft in Estland. Die Unterstützung zielt darauf ab, wirksame nationale Einheiten zur Bekämpfung der Cyberkriminalität bei der Polizei, der Grenzschutzverwaltung, der Staatsanwaltschaft und den Gerichten zu schaffen, um der Bedrohung durch Cyberkriminalität wirksam zu begegnen, gegen sie zu ermitteln und sie zu verfolgen.

²¹ Beitrag Estlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

²² Schaubilder 4–15, EU-Justizbarometer 2020.

Ermittlungen bei Korruptionstatbeständen, und sie vertritt vor Gericht die öffentliche Anklage.

Im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International belegt Estland mit 74 von 100 Punkten in der EU Platz 8 und weltweit Platz 18.²³ 60 % der Befragten des Special Eurobarometer 2020 sehen Korruption als weit verbreitet an (EU-Durchschnitt: 71 %) ²⁴, und 14 % fühlen sich persönlich im Alltag von Korruption betroffen (EU-Durchschnitt: 26 %). In der Wirtschaft halten 44 % der Unternehmen Korruption für weit verbreitet (EU-Durchschnitt 63 %), und 9 % der Unternehmen halten Korruption für ein Problem für die Geschäftstätigkeit (EU-Durchschnitt 37 %). 37 % der Befragten sind der Ansicht, dass es genügend erfolgreiche Strafverfolgungen gibt, um von Korruption abzuschrecken (EU-Durchschnitt 36 %), und 46 % der Unternehmen glauben, dass Personen und Unternehmen, die bei Bestechung eines höheren Amtsträgers ertappt werden, angemessen bestraft werden (EU-Durchschnitt 31 %).²⁵

Eine neue Strategie zur Korruptionsbekämpfung ist in Vorbereitung. Das Justizministerium (Abteilung für Kriminalpolizei) ist für die Koordinierung der Aktivitäten zur Korruptionsbekämpfung verantwortlich.²⁶ Das Justizministerium überwacht und koordiniert die Berichterstattung über den Aktionsplan für die Korruptionsbekämpfungsstrategie.²⁷ Die gegenwärtige Strategie nähert sich ihrem Ende, da sie den Zeitraum von 2013 bis 2020 abdeckt.²⁸ Eine neue Strategie zur Korruptionsbekämpfung ist in Vorbereitung. Die Liste der Sektoren mit hohem Risiko wurde in Prioritäten der Korruptionsbekämpfungsstrategie 2013-2020 umgesetzt und schließt gegenwärtig das Gesundheitswesen und den Bildungsbereich ein. Das öffentliche Beschaffungswesen gilt durch verschiedene Sektoren als korruptionsanfälliger Querschnittsbereich.

Verschiedene Institutionen teilen sich die Zuständigkeiten für Korruptionsprävention und -bekämpfung. Die Staatsanwaltschaft überwacht und leitet die vorgerichtlichen strafrechtlichen Ermittlungen bei Korruptionstatbeständen, und sie vertritt vor Gericht die öffentliche Anklage.²⁹ Die Zahl der erfassten Korruptionsstraftaten hat 2019 im Vergleich zu 2018 um 81 % abgenommen.³⁰ Ungefähr 40 % aller Korruptionsfälle ereignen sich auf lokaler Ebene.³¹ Nach Angaben der Staatsanwaltschaft werden die Haushaltsressourcen als ausreichend angesehen.³² Das Büro für Korruptionsstraftaten (CCB) der Nationalen

²³ Transparency International, Korruptionswahrnehmungsindex für 2020.

²⁴ Special Eurobarometer 502 (2020).

²⁵ Flash Eurobarometer 482.

²⁶ Jedes sonstige Ministerium verfügt über einen Koordinator für Korruptionsprävention, der für die Leitung der Umsetzung der Korruptionsbekämpfungsstrategie in seinem Zuständigkeitsbereich berufen wird. Das Netzwerk trifft sich vier bis fünf Mal im Jahr, und es umfasst auch Vertreter der Polizei, der Zivilgesellschaft, des Parlaments, des Rechnungshofs und anderer Interessenträger. Der Haushalt für die Koordinierung der Korruptionsbekämpfung beträgt neben den laufenden Personalkosten 7 000–15 000 € für Projekte zur Korruptionsbekämpfung.

²⁷ Estnische Regierung, Korruptionsbekämpfungsstrategie 2013.

²⁸ „Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020“ rakendusplaan aastateks 2017–2020.

²⁹ Der Haushalt der Staatsanwaltschaft für 2020 beträgt 15 159 770 EUR, was eine Steigerung um 763 801 EUR gegenüber 2019 darstellt.

³⁰ Justizministerium, Kriminalität in Estland – 2019, Korruption. <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevusestatistika/korruptsioon.html>.

³¹ Justizministerium, Erfasste Straftaten 2003–2018, Tallinn, 2019.

³² Die Haushaltsmittel der Staatsanwaltschaft für 2020 betragen 15 159 770 EUR, was eine Steigerung um 763 801 EUR gegenüber 2019 darstellt. Erläuterungen zum Staatshaushalt für 2020: <https://www.riigikogu.ee/download/52fab2ca-9670-4add-8347-4c880a647a63>.

Kriminalpolizei ist die für Ermittlungen in Korruptionsfällen verantwortliche spezialisierte Einheit. Zu den Aufgaben des CCB gehört sowohl die Prävention und vorgerichtliche Ermittlung von Straftaten unter der Aufsicht und Leitung der Staatsanwaltschaft als auch die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten bei Korruptionsfällen.³³ Daneben hat der Interne Sicherheitsdienst Zuständigkeiten für die vorgerichtliche Ermittlung von Straftaten und die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten in Korruptionsfällen. Alle Ministerien haben einen Beamten, der die Korruptionsprävention koordiniert und die Umsetzung der Maßnahmen der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie im jeweiligen Bereich sicherstellt. Die Koordinatoren für Korruptionsbekämpfung erstatten dem jeweiligen Minister auch über Verdachtsfälle von Korruption oder Korruptionsrisiken Bericht. Wenn Beweise für Korruption vorliegen, teilen sie dies der Polizei mit.³⁴ Der parlamentarische Ausschuss für Korruptionsbekämpfung übt die parlamentarische Kontrolle über die Umsetzung der Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung aus und diskutiert und bewertet die potenziellen Korruptionsfälle, in die die im Gesetz über die Korruptionsbekämpfung benannten Amtsträger verwickelt sind.³⁵ Der Ausschuss für Parteienfinanzierung überwacht die Finanzierung der politischen Parteien und überprüft die Rechtmäßigkeit der eingenommenen und ausgegebenen Mittel politischer Parteien, Wahlkoalitionen und an Wahlen teilnehmender unabhängiger Kandidaten.³⁶

Es gibt keine umfassende Regelung zum Schutz von Hinweisgebern. Die im Jahr 2013 vorgenommenen Änderungen des Gesetzes über die Korruptionsbekämpfung verbieten Amtsträgern, Korruption zu verheimlichen, und verlangen, dass Behörden die Vertraulichkeit in gutem Glauben handelnder Hinweisgeber schützen. Sie regeln jedoch nur den öffentlichen Sektor, nicht aber den Privatsektor.

Die Lobbytätigkeit ist nicht geregelt. Es gibt keine gesetzlichen Regeln, die einen Rahmen festlegen und die Lobbytätigkeit regulieren. Die GRECO hat empfohlen, Vorschriften für Kontakte zwischen Lobbyisten und den Personen mit Spitzenfunktionen in der Exekutive zu verabschieden und solche Kontakte öffentlich zu machen.³⁷ Die Regierung arbeitet

³³ Im Jahr 2019 arbeiteten 33 Personen im Büro. Der Haushalt des CCB im Jahr 2019 betrug 1 156 132 EUR. Siehe <https://www.politsei.ee/files/Korruptsioon/Trykised/korruptsioonsisu2017engnett.pdf?18996834f6>.

³⁴ Kontaktpersonen für Korruptionsbekämpfung in Ministerien, [Korruptsioon.ee](https://www.korruptsioon.ee/en/anti-corruption-activity/corruption-prevention-contacts-ministries), <https://www.korruptsioon.ee/en/anti-corruption-activity/corruption-prevention-contacts-ministries>.

³⁵ Der Ausschuss besteht aus fünf Parlamentsmitgliedern und zwei ständigen Bediensteten. Der Ausschuss überwacht die Einhaltung der Einschränkungen für die Tätigkeiten von Mitgliedern des Riigikogu (Parlament) und prüft ihre Vermögenserklärungen, legt dem Parlament eine jährliche Übersicht über seine Tätigkeit vor, übt die parlamentarische Aufsicht über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung aus, wozu auch Besprechungen mit Regierungsstellen und Strafverfolgungsbehörden wie der Polizei für Innere Sicherheit, der Nationalen Kriminalpolizei und der Staatsanwaltschaft gehören, um Informationen zu sammeln. Der Ausschuss hat das Recht, Personen vorzuladen und Informationen und Unterlagen zur Untersuchung anzufordern. Er hat auch das Recht, Gesetzesänderungen vorzuschlagen. Weitere Informationen über die Tätigkeit des Ausschusses für Korruptionsbekämpfung unter: <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/committees/anti-corruption-select-committee/>.

³⁶ Der Ausschuss besteht aus Mitgliedern, die von den im Riigikogu vertretenen Parteien ernannt werden, und Vertretern des Justizkanzlers, des Präsidenten des Rechnungshofs und der Nationalen Wahlkommission. Die Mitglieder des Ausschusses sind unabhängig und vertreten bei ihrer Tätigkeit nicht die Interessen und Positionen der Organisationen, die sie ernannt haben.

³⁷ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, Empfehlung v.: „Vorschriften zu erlassen, die Folgendes regeln: i) Kontakte zwischen Personen mit Spitzenfunktionen in der Exekutive und Lobbyisten/Dritten, die anstreben, den Prozess der öffentlichen Entscheidungsfindung zu beeinflussen und ii) die Offenlegung solcher Kontakte und der dabei besprochenen Themen.“

gegenwärtig einen Gesetzentwurf über Lobbytätigkeit bei öffentlichen Amtsträgern im Bereich der Exekutive aus.

Die Notwendigkeit, dass Manager staatseigener Unternehmer ihre wirtschaftlichen Interessen offenlegen, wurde in gewissem Umfang diskutiert. Was die Vermögenserklärung betrifft, so hat das 2013 beschlossene Gesetz über die Korruptionsbekämpfung die Arbeitsmöglichkeiten des parlamentarischen Ausschusses für Korruptionsbekämpfung erweitert.³⁸ Zu den Verbesserungen gehören eine Erweiterung des Umfangs der anzugebenden Daten und der Zuständigkeiten und Rechte des Ausschusses. Auf der Grundlage des geänderten Gesetzes wurde im Jahr 2014 ein elektronisches Register der Interessenerklärungen eingerichtet. Im Unterschied zu den wirtschaftlichen Interessen der staatseigenen Firmen sind diese bereits öffentlich zugänglich und können daher von der Öffentlichkeit, einschließlich der Medien, geprüft werden. Das seit 2014 bestehende System der Vermögens- und Interessenerklärungen ermöglicht es jedem Amtsträger, für die Erklärung ein vorausgefülltes Formular zu benutzen und die Erklärung elektronisch einzureichen. Die ausgefüllte und eingereichte Erklärung ist für die Öffentlichkeit drei Jahre ab dem Tag der Einreichung zugänglich.³⁹

Es wurden Bestimmungen zur Regelung des „Drehtüreffekts“ eingeführt. Das Gesetz über den öffentlichen Dienst enthält Bestimmungen, nach denen ein Amtsträger, der aus dem Amt ausscheidet, innerhalb eines Jahr nach dem Ausscheiden nicht eine verbundene Person⁴⁰ einer privatrechtlichen juristischen Person werden darf, über die er während des letzten Jahres die unmittelbare oder ständige Aufsicht ausgebt hat.

III. MEDIENPLURALISMUS

Die Freiheit der Meinungsäußerung und das Recht auf Zugang zu Informationen genießen rechtlichen und formellen Schutz durch die Verfassung der Republik Estland.⁴¹ Die sekundäre Gesetzgebung sichert ausdrücklich das Recht von Journalisten, ihre Quellen zu schützen, und fördert die Medienfreiheit im Rundfunk- und Fernsehbereich.⁴² Das Recht auf Information wird in der Verfassung, im Gesetz über öffentliche Informationen⁴³ und im Datenschutzgesetz⁴⁴ ausdrücklich anerkannt.⁴⁵

Durch eine geplante Reform wird eine Stärkung der Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörde, des Amtes für Verbraucherschutz und technische Regulierung (ECPTRA), angestrebt. Die ECPTRA ist eine staatliche Anstalt, die 2019 durch die Zusammenlegung der Verbraucherschutzstelle und der Behörde für technische Regulierung eingerichtet wurde. Die Anstalt wird als Verwaltungseinheit des Ministeriums für Wirtschaft und Kommunikation tätig. Die Gesetzesänderungen zur Umsetzung der

³⁸ Gesetz über die Korruptionsbekämpfung. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521082014007/consolide> (Stand 22.9.2014)

³⁹ GRECO Fourth Evaluation Round- Compliance Report.

⁴⁰ In diesem Zusammenhang wird unter einer verbundenen Person eine juristische Person verstanden, an der mindestens 1/10 der Anteile oder das Recht, Anteile zu erwerben, dem Amtsträger oder einer mit ihm verbundenen Person gehört; oder eine juristische Person, deren Management oder Aufsichtsorganen der Amtsträger oder ein Familienangehöriger angehört.

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

⁴² Artikel 15 und 13 des Gesetzes über die Mediendienste, siehe: www.riigiteataja.ee/en/eli/506112013019/consolide.

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

⁴⁴ Datenschutzgesetz (Isikuandmete kaitse seadus) <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/523012019001/consolide>.

⁴⁵ Im Jahr 2020 nahm Estland in der Rangliste der Pressefreiheit den 14. Platz ein.

geänderten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)⁴⁶ streben eine Änderung der Aufgaben, Vollmachten und Zuständigkeiten der ECPTRA an. Wie Estland angekündigt hat, werden sie auch ihren Status als unabhängige Stelle in Übereinstimmung mit den in der AVMD-RL verankerten Unabhängigkeitserfordernissen⁴⁷ bestimmen.

Der estnische Presserat (Pressinõukogu) ist eine freiwillige selbstverwaltete Einrichtung. Er hat die Aufgabe, Beschwerden aus der Öffentlichkeit über Materialien in der Presse, Onlineangeboten mit journalistischem Inhalt und bei öffentlichen Sendeanstalten zu bearbeiten. Der Presserat hat zehn Mitglieder, darunter sechs aus dem Mediensektor und vier Laienmitglieder aus anderen Sektoren als den Medien, dazu einen wechselnden Vorsitzenden. Er wurde vom estnischen Zeitungsverband⁴⁸ eingerichtet.

Es gibt gegenwärtig keine spezifischen Bestimmungen, die die Offenlegung von Informationen über Eigentumsverhältnisse fordern. Jedoch sind allgemeine Informationen über Unternehmen elektronisch verfügbar, und der Zugang zu Daten im Unternehmensregister ist kostenlos.⁴⁹ Fehlende Informationen über die Eigentumsverhältnisse an Medien haben zu gewissen Besorgnissen Anlass gegeben.⁵⁰ Der gegenwärtige Gesetzentwurf zur Umsetzung der AVMD-RL enthält aber eine neue Bestimmung, die auf Grundlage der einschlägigen Bestimmung der AVMD-RL⁵¹ öffentlich verfügbare Informationen über die Struktur und Transparenz der Eigentumsverhältnisse bei Medien regelt. Zurzeit sind Informationen über die letzten Eigentumsverhältnisse bei Medienunternehmen für die Öffentlichkeit nicht in allen Fällen verfügbar. Aus diesem Grund hat der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (Media Pluralism Monitor, MPM) 2020 (MPM 2020) die Situation im Hinblick auf die Transparenz bezüglich der Eigentumsverhältnisse bei Medien in Estland als eine mit mittlerem Risiko eingeschätzt. Gleichzeitig deutet der Indikator der Marktvielfalt wegen der stark zunehmenden horizontalen und vertikalen Konzentration des Eigentums an Medien auf ein hohes Risiko hin. Das betrifft vor allem regionale Medien, die im Land eine starke Tradition haben. Eine Untersuchungsmission des Europäischen Zentrums für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom, ECPMF) im Jahr 2018 wies auf die Medienkonzentration als Grund zur Besorgnis hin.⁵² Was die lokalen Medien betrifft, hob der MPM 2020 ein mittleres Risiko bezüglich der politischen Unabhängigkeit der Medien hervor, das durch fehlende Vorschriften zur Regelung von Interessenkonflikten zwischen Medieneignern und regierenden Parteien und Politikern entsteht.⁵³

Das Recht auf Information ist in der Verfassung verankert, und das Gesetz über öffentliche Informationen regelt das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den von Behörden gehaltenen Informationen. Wie von Interessenträgern gegenüber der

⁴⁶ Der Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU) hat die Konsultation zwischen den Institutionen durchlaufen und wird der Regierung im August zur Verabschiedung vorgelegt werden. Im September wird er im Parlament beraten werden.

⁴⁷ Artikel 30 AVMD-RL.

⁴⁸ Website des estnischen Zeitungsverbands (Eesti Ajalehtede Liit) über den estnischen Presserat (Pressinõukogu), <http://vana.meedialiit.ee/pressinoukogu/index-eng.html>.

⁴⁹ Das Unternehmensregister ist hier verfügbar: <https://www.rik.ee/en/e-business-register>.

⁵⁰ Im Rahmen des Länderbesuchs und während des Konsultationsprozesses zur Vorbereitung des Berichts erhaltene Informationen.

⁵¹ Artikel 5 AVMD-RL.

⁵² Joint EFJ-ECPMF Mission to the Baltic countries 2018, https://adobeindd.com/view/publications/c17c50d1-7733-41c3-b0fd-de8de57e8d9a/alnr/publication-web-resources/pdf/FFM_Baltics_cc.pdf.

⁵³ Diese Ergebnisse wurden durch im Rahmen des Länderbesuchs erhaltene Informationen bestätigt.

Kommission betont⁵⁴ und auch vom Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus herausgestellt wurde, besteht jedoch der Eindruck, dass die Verwaltung dazu tendiert, in manchen Fällen den Zugang zu öffentlichen Informationen zu verweigern.

Für den Schutz von Journalisten besteht ein umfassender Rechtsrahmen. Er beruht auf der Freiheit der Meinungsäußerung, die in der estnischen Verfassung und im Gesetz über die Mediendienste ausdrücklich anerkannt ist. Das letztere Gesetz enthält eine Bestimmung über den Quellenschutz. Sicherungen für den Schutz von Journalisten sind auch in der Strafprozessordnung enthalten.⁵⁵ Für einige besondere Fälle von Verleumdung gehört jedoch Freiheitsstrafe zu den angedrohten Strafen.⁵⁶ Die Analyse des Indikators zum journalistischen Beruf, Standards und Schutz im MPM 2020 weist ein niedriges Risiko aus. Dennoch wurden kürzlich Bedenken wegen Einmischung in die Arbeit investigativer Journalisten geäußert.⁵⁷ Die Plattform des Europarats zur Förderung des Schutzes und der Sicherheit von Journalisten (Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists) veröffentlichte 2019 und 2020 keine einschlägigen Warnungen in Bezug auf Estland.⁵⁸ Im Jahr 2020 wurde eine Warnung wegen angeblich einschüchternder Auswirkungen auf die Medienfreiheit veröffentlicht; der Fall bezog sich jedoch in Wirklichkeit auf die Anwendung finanzieller Sanktionen auf EU-Ebene, wie die Kommission in ihrer Stellungnahme vom 19. Juni 2020 bestätigte.⁵⁹

IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG

Estland ist eine parlamentarische Republik mit einem Einkammerparlament, in der die Verfassungsüberprüfungskammer des Staatsgerichtshofs eine Ex-post-Prüfung der Verfassungsmäßigkeit durchführen kann, was unter bestimmten Voraussetzungen die Überprüfung auf Grundlage einer Verfassungsbeschwerde einschließt. Zusätzlich zum Justizsystem spielt das Amt des Justizkanzlers (Ombudsmanns) im System der gegenseitigen Kontrolle eine Rolle. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit und der Interessenträger wird durch fortgeschrittene Werkzeuge der Informations- und Kommunikationstechnologie unterstützt.

⁵⁴ Im Rahmen des Länderbesuchs erhaltene Informationen.

⁵⁵ Paragraph 72 der Strafprozessordnung - <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013093/consolide>.

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

Es gibt nur sehr wenige Arten von Verleumdung sehr spezifischer Kategorien von Personen, die zu einer Freiheitsstrafe führen könnten (Personen, die internationale Immunität genießen, § 247; Vertreter der Staatsmacht, § 275; Richter /Gericht, § 305 des Strafgesetzbuchs).

⁵⁷ „Reporter ohne Grenzen ist um die Zukunft des unabhängigen Journalismus in Estland sehr besorgt, wo in den letzten Wochen nahezu alle investigativen Journalisten und Meinungsredakteure Postimees, die führende Tageszeitung des Landes, verlassen haben, weil sie, wie sie sagen, in seine Führung kein Vertrauen mehr haben.“ „Reporter ohne Grenzen äußerte bereits im April 2019 Besorgnis über die Kontrolle von Postimees durch Linnamäe, als seine Journalisten sagten, sie hätten unter Druck gestanden, über Veranstaltungen im Zusammenhang mit seinen anderen geschäftlichen Interessen zu berichten.“ Januar 2020, <https://rsf.org/en/news/does-crisis-leading-daily-mean-end-investigative-journalism-estonia>.

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

⁵⁹ Europarat, Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists, Reply by the Government of Estonia to the platform concerning the Russian State News agency Sputnik. Am 19. Juni verabschiedete die Kommission eine Stellungnahme zur Anwendung der durch die Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vorgeschriebenen finanzieller Sanktionen, laut der Estland finanzielle Sanktionen gegen Rossiya Segodnya (Sputnik Estonia) legitimerweise verhängt hat. Siehe Opinion on the application of financial sanctions imposed by means of Council Regulation (EU) No 269/2014, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/200619-opinion-financial-sanctions_en.pdf.

Ein neues Umfeld für die Gesetzgebung und Richtlinien für die Gesetzgebungsstrategie befinden sich in Entwicklung, die die Nutzerfreundlichkeit und Inklusivität sowohl für die Allgemeinheit als auch für Interessenträger weiter steigern sollen. Die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen orientiert sich an den Regeln für gute legislative Praxis und Ausarbeitung von Gesetzentwürfen.⁶⁰ Der Prozess beginnt in im Allgemeinen mit der Erarbeitung einer „legislativen Absicht“, die das Problem, das behoben werden soll, die potenzielle Zielgruppe, eine Analyse der gegenwärtigen Situation und der Strategieoptionen sowie die potenziellen Auswirkungen jeder möglichen Aktion detailliert beschreibt.⁶¹ Die Ministerien sind aufgefordert, die einzubeziehenden Interessenträger so früh wie möglich zu identifizieren, spätestens im Stadium der Ausarbeitung einer legislativen Absicht oder des Vorschlags zum Entwurf eines Entwicklungsplans. Eine Konsultation der Interessenträger muss auf mindestens zwei Stufen erfolgen: Bei der Entscheidung, ob ein Gesetzentwurf erstellt wird (Absicht), und nach der Erstellung des Gesetzentwurfs, bevor er dem Parlament vorgelegt wird. Alle Gesetzentwürfe, beabsichtigten Gesetze, Vorschläge zur Erstellung eines Entwicklungsplans oder sonstige potenziell wichtigen Themen werden im Strategieinformationssystem EIS (Eelnõude infosüsteem) zur Konsultation veröffentlicht. Die Interessenträger werden auch regelmäßig direkt mit der Bitte um Beiträge angesprochen. Das Justizministerium arbeitet an einem Projekt zur Schaffung eines neuen Umfelds der Gesetzgebung, das nutzerfreundlicher sein und innovative Wege für eine bessere und stärker inklusive Gesetzgebung aufweisen soll. Im Parlament wird gegenwärtig der Entwurf für Richtlinien für 2030 zur Entwicklung der Gesetzgebungsstrategie diskutiert, der zum Ziel hat, die Standards für gute Gesetzgebungsstrategien zu erneuern und als eine Richtschnur für die Politikgestaltung, einschließlich der Einbeziehung der Interessenträger, zu dienen.

Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit erfolgt durch die Verfassungsüberprüfungskammer des Staatsgerichtshofs. Der Staatsgerichtshof ist sowohl das höchste Gericht dritter Instanz als auch das Verfassungsgericht. Seine Verfassungsüberprüfungskammer prüft die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und sonstigen allgemein anwendbaren Rechtsvorschriften gemäß dem Gesetz über das Verfahren bei der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen.⁶² Verschiedene Verfahrensarten zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit können von einem Gericht, dem Präsidenten der Republik, dem Justizkanzler, einem lokalen Selbstverwaltungsorgan oder dem Parlament eingeleitet werden. Der Präsident kann beantragen, ein Gesetz für verfassungswidrig zu erklären, das ohne Änderungen vom Parlament in einer zweiten Sitzung beschlossen wurde, nachdem der Präsident sich zunächst geweigert hatte, das Gesetz zu verkünden (Ex-ante-Prüfung der Verfassungsmäßigkeit). Der Justizkanzler (Ombudsmann) spielt ebenfalls im System der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen eine zentrale Rolle, insbesondere durch sein Recht, eine abstrakte Ex-post-Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einzuleiten.⁶³ In Übereinstimmung mit dem Fallrecht des Staatsgerichtshofs erlaubt der Gerichtshof in bestimmten Ausnahmefällen einem Antragsteller, eine individuelle Verfassungsbeschwerde vor der Erschöpfung des Rechtswegs vor den niederen Gerichten unmittelbar dem Staatsgerichtshof vorzulegen, insbesondere in

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

⁶¹ Alle diese Dokumente sind über das Informationssystem für Gesetzentwürfe und Strategien (Eelnõude infosüsteem, EIS) unter <http://eelvoud.valitsus.ee/main#ANx6shIc> für die Öffentlichkeit frei verfügbar.

⁶² Vollständiger Text des Gesetzes siehe <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/512122019006/consolide>.

⁶³ Artikel 6 des Gesetzes über das Verfahren bei der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen.

Situationen, in denen kein wirksames Rechtsmittel zum Schutz der Grundrechte des Antragstellers gegeben ist.⁶⁴

Das Mandat des Justizkanzlers (Ombudsmanns) wurde durch Gesetzesänderungen ausgeweitet. Der Justizkanzler ist ein nicht akkreditiertes assoziiertes Mitglied des Europäischen Netzwerks nationaler Menschenrechtsinstitutionen (European Network of National Human Rights Institutions, ENNHRI). Im Januar 2019 traten neue Rechtsvorschriften⁶⁵ über die Institution des Justizkanzlers in Kraft, mit denen sein Mandat erweitert wurde, um ihn in die Lage zu versetzen, als nationale Menschenrechtsinstitution in Estland zu fungieren. Der Justizkanzler verfügt über ein umfassendes und starkes Mandat, nach dem er unter anderem als nationaler Präventionsmechanismus im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter und als nationaler Überwachungsmechanismus im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen fungiert. Er nimmt auch die Aufgaben des Bürgerbeauftragten für Kinder wahr. Der Justizkanzler hat kürzlich die Akkreditierung bei der Globalen Allianz der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI) beantragt und befindet sich im Akkreditierungsverfahren.⁶⁶

Wegen der COVID-19-Pandemie hat Estland eine Notsituation erklärt. Am 12. März 2020 erklärte die estnische Regierung eine Notsituation und ernannte den Ministerpräsidenten zum Leiter der Notsituation. Am 20. März 2020 teilte sie dem Europarat gemäß der Ausnahmeklausel in Artikel 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention (im Folgenden „Konvention“) mit, dass einige der zum Schutz der „öffentlichen Gesundheit“ erlassenen Maßnahmen eine Ausnahme von bestimmten Verpflichtungen Estlands aus der Konvention beinhalten könnten. Die gesetzgeberischen Anordnungen des Premierministers (als Leiters der Notsituation) konnten vom Verwaltungsgericht gerichtlich überprüft werden, unterlagen jedoch weder der parlamentarischen Kontrolle noch der Kontrolle durch den Präsidenten. Die Notsituation wurde am 18. Mai 2020 beendet (am selben Tag wurde die Ausnahme nach Artikel 15 der Konvention aufgehoben)

Ein neuer Entwicklungsplan für die Zivilgesellschaft 2021–2030 wird gegenwärtig ausgearbeitet. Auf der Grundlage des Konzepts der Entwicklung der Zivilgesellschaft in Estland fördert die Regierung zivilgesellschaftliche Aktivitäten durch den Entwicklungsplan für die Zivilgesellschaft 2015–2020.⁶⁷ Seit Anfang 2018 leitet das Innenministerium den Prozess zur Ausarbeitung eines neuen Entwicklungsplan für die Zivilgesellschaft 2021–2030 in Zusammenarbeit mit und mit aktiver Beteiligung von Interessenträgern, darunter Dachorganisationen, die zivilgesellschaftliche Organisationen in Estland repräsentieren. Dieser Prozess umfasste Besprechungen von Arbeitsgruppen und Konsultationen der

⁶⁴ Urteil des Plenums des Staatsgerichtshofs 3-1-3-10-02 vom 17. März 2003.

⁶⁵ Siehe die Änderungen des Gesetzes über den Justizkanzler vom Januar 2019.

⁶⁶ Die für März 2020 vorgesehene Akkreditierung für den A-Status nach den Pariser Grundsätzen der Vereinten Nationen wurde wegen der COVID-19-Pandemie verschoben. Siehe auch ENNHRI, The rule of law in the European Union, Reports of national human rights institutions, S. 73.

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

Interessenträger in allen Bezirken Estlands.⁶⁸ Der Raum für zivilgesellschaftliches Handeln in Estland wird als offen angesehen.⁶⁹

⁶⁸ Beitrag Estlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

⁶⁹ Siehe die von CIVICUS angegebene Bewertung; die Einstufungen sind auf einer fünfstufigen Stufe wie folgt definiert: Offen, eingeengt, beschränkt, unterdrückt, geschlossen.

Anhang: Liste der Quellen in alphabetischer Reihenfolge. *

* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 eingegangen sind, ist abrufbar unter (Website der Kommission).

Ausschuss für Korruptionsbekämpfung, Webseite: <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/committees/anti-corruption-select-committee/>.

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

Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Estlands 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Estlands 2020 ST 8177/20 – COM(2020) 506 final.

Estnische Regierung (2013), Korruptionsbekämpfungsstrategie 2013–2020. https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivas_tane_strategia_2013-2020_1.pdf.

Estnische Regierung (2020), Beitrag Estlands für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Estnische Regierung (2020), Umsetzungsplan der Korruptionsbekämpfungsstrategie 2013–2020 für 2017–2020.

https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/lisa_2_rakendus_plaan_2018-2020.pdf.

Estnische Regierung, Strategieinformationssystem. <http://eelnoud.valitsus.ee/main#ANx6shIc>.

Estnischer Entwicklungsplan für die Zivilgesellschaft 2015–2020, https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/estonian_cs_dev_plan_2015-2020_extract.pdf

Europäische Kommission (2019-2020), EU-Justizbarometer.

Europäisches Netzwerk der nationalen Menschenrechtsinstitutionen – ENNHRI (2020), The rule of law in the European Union: Reports from national human rights institutions.

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

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

Generaldirektion Kommunikation (2020), Flash Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU.

Generaldirektion Kommunikation (2020), Special Eurobarometer 502: Korruption

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

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

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

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

Justizministerium (2019), Erfasste Straftaten 2003-2018. https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/registreeritud_kuriteod_2003-2018.xlsx.

Justizministerium (2019), Kriminalität in Estland – 2019. <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevuse-statistika/korruptsioon.html>.

- Justizministerium (2020), Estonian anti-corruption and conflicts of interests e-training – YouTube-Webseite. <https://www.youtube.com/playlist?list=PL5JI001vz8bOi09N3PabBK2ogirf0k03V>.
- Justizverwaltungsrat (2020), Empfehlungen des Justizverwaltungsrats zur Organisation der Rechtspflege in der Notsituation. <https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/KHN%20recommendations.docx.pdf>
- Regeln für gute legislative Praxis und Ausarbeitung von Gesetzentwürfen. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508012015003/consolide>.
- Reporter ohne Grenzen (2020), Does crisis at leading daily mean end to investigative journalism in Estonia? <https://rsf.org/en/news/does-crisis-leading-daily-mean-end-investigative-journalism-estonia>.
- Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17).
- Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1).
- Staatsgerichtshof Estlands, Urteil vom 17. März 2003, 3-1-3-10-02. <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-1-3-10-02>
- Virtueller Länderbesuch in Estland im Zusammenhang mit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.
- Zentrum der Register und Informationssysteme, Webseite der elektronischen Akte. <https://www.rik.ee/en/international/e-file>.
- Zentrum der Register und Informationssysteme, Webseite des elektronischen Unternehmensregisters <https://www.rik.ee/en/e-business-register>.
- Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit (2020), 2020 Media pluralism monitor. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

Anhang II: Länderbesuch in Estland

Im Juni und Juli 2020 hielten die Dienststellen der Kommission virtuelle Besprechungen mit folgenden Organisationen ab:

- Amt für Verbraucherschutz und technische Regulierung
- Ausschuss für Korruptionsbekämpfung des Parlaments
- Estnischer Journalistenverband
- Financial Intelligence Unit
- Justizministerium
- Justizverwaltungsrat
- Nationale Kriminalpolizei
- Presserat
- Staatsanwaltschaft
- Staatsgerichtshof
- Transparency International Estonia

* Bei einer Reihe von Querschnittbesprechungen traf die Kommission auch die folgenden Organisationen:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom, ECMPF)
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Internationale Föderation für Menschenrechte (Fédération internationale pour les droits humains, FIDH)
- Internationale Juristenkommission (International Commission of Jurists)
- Internationales Presseinstitut (International Press Institute)
- Konferenz Europäischer Kirchen (Conference of European Churches, CEC)
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Plattform für lebenslanges Lernen (Lifelong learning Platform)
- Reporter ohne Grenzen (Reporters without Borders)
- Transparency International EU